

# **PROVINCIAAL BESTUUR**

*Een onderzoek naar historische ontwikkelingen, politici, taken, problemen  
en bestuurlijke omgeving*

Doctoraalscriptie Bestuurskunde, KUN  
Derek Jan Fikkers

Scriptiebegeleider: dr. M.S. de Vries

December 2003

# INHOUDSOPGAVE

<b>INHOUDSOPGAVE</b> .....	<b>1</b>
LIJST MET TABELLEN .....	3
<b>1 INLEIDING</b> .....	<b>5</b>
1.1 PROBLEEMSTELLING .....	6
1.2 RELEVANTIE .....	7
<b>2 METHODISCHE VERANTWOORDING</b> .....	<b>9</b>
2.1 LANDSDELEN EN POLITIEK-IDEOLOGISCHE BLOKKEN .....	9
2.2 WIJZE VAN ENQUÊTERING.....	10
2.2.1 <i>De enquête</i> .....	10
2.2.2 <i>De geënquêteerden: selectiecriteria</i> .....	10
2.2.3 <i>De geënquêteerden: geslacht, leeftijdsopbouw en huwelijk</i> .....	11
2.2.4 <i>De geënquêteerden: politieke overtuiging</i> .....	12
2.2.5 <i>Verantwoording</i> .....	12
<b>3 HISTORISCHE ACHTERGROND</b> .....	<b>14</b>
3.1 HET FRANKENRIJK: VAN KAREL DE GROTE TOT OPSTAND .....	14
3.2 DE REPUBLIEK: VAN OPSTAND TOT DE BATAAFSE OMWENTELING.....	18
3.3 RESTAURATIE: VAN DE BATAAFSE REPUBLIEK TOT DE GRONDWET VAN 1840.....	19
3.4 MODERNISERING, VERZUILING EN ONTZUILING: VAN DE GRONDWET VAN 1840 TOT HEDEN.....	20
3.5 CONCLUSIE .....	24
<b>4 EEN DUIDING VAN DE PROVINCIALE POLITICUS</b> .....	<b>26</b>
4.1 REPRESENTATIVITEIT .....	26
4.1.1 <i>Leeftijd, geslacht en huwelijkse staat</i> .....	27
4.1.2 <i>Opleiding</i> .....	27
4.1.3 <i>Kerkelijke gezindte</i> .....	28
4.1.4 <i>Mate van representativiteit</i> .....	30
4.2 TIJDSBESTEDING .....	30
4.3 MOTIVATIE .....	31
4.3.1 <i>Sociale motivatie</i> .....	31
4.3.2 <i>Geldelijke motivatie</i> .....	33
4.4 INVLOEDSBELEVING EN BRONNEN VAN INVLOED .....	33
4.4.1 <i>Invloedsbeleving</i> .....	34
4.4.2 <i>Bronnen van invloed</i> .....	35
4.5 CONCLUSIE .....	37
<b>5 DE TAKEN VAN DE PROVINCIES</b> .....	<b>38</b>
5.1 PROVINCIALE TAKEN VOLGENS DE LITERATUUR .....	38
5.2 PROVINCIALE TAKEN VOLGENS DE PROVINCIALE POLITICI.....	39
5.3 CONCLUSIE .....	42
<b>6 DE PROBLEMEN VAN DE PROVINCIES</b> .....	<b>43</b>
6.1 BELEIDSMATIGE PROBLEMEN VAN DE PROVINCIES .....	43
6.2 BESTUURLIJKE PROBLEMEN VAN DE PROVINCIES VOLGENS DE LITERATUUR .....	44
6.2.1 <i>Sociaal-economische en sociaal-culturele problemen</i> .....	45
6.2.2 <i>Institutionele problemen</i> .....	46
6.2.3 <i>Financiële problemen</i> .....	49
6.3 BESTUURLIJKE PROBLEMEN VAN DE PROVINCIES VOLGENS DE PROVINCIALE POLITICI .....	50
6.3.1 <i>Sociaal-economische en sociaal-culturele problemen</i> .....	50
6.3.2 <i>Externe institutionele problemen</i> .....	52
6.3.3 <i>Interne institutionele problemen</i> .....	58
6.3.4 <i>Financiële problemen</i> .....	60
6.4 CONCLUSIE .....	62

<b>7</b>	<b>DE BESTUURLIJKE OMGEVING VAN DE PROVINCIES.....</b>	<b>64</b>
7.1	MEER DECENTRALE BESTUURSLAGEN EN -ORGANEN.....	64
7.1.1	<i>Gemeenten</i> .....	64
7.1.2	<i>Regionale hulpstructuren</i> .....	66
7.2	MEER CENTRALE BESTUURSLAGEN EN -ORGANEN.....	68
7.2.1	<i>Landsdelen</i> .....	68
7.2.2	<i>Het Rijk</i> .....	70
7.2.3	<i>De Europese Unie</i> .....	72
7.3	CONCLUSIE.....	74
	<b>TOT SLOT.....</b>	<b>76</b>
	<b>LITERATUUR .....</b>	<b>77</b>
	<b>BIJLAGEN .....</b>	<b>81</b>

## Lijst met tabellen

TABEL 1: LEEFTIJD, GESLACHT EN HUWELIJK NAAR LANDSDEEL.....	12
TABEL 2: RESPONS T.O.V. UITSLAG P.S. '99, IN PERCENTAGES.....	12
TABEL 3: LEEFTIJD, GESLACHT EN HUWELIJK IN VERGELIJK MET DE NEDERLANDSE BEVOLKING .....	27
TABEL 4: HET OPLEIDINGSNIVEAU VAN DE POLITICI , NAAR LANDSDEEL, IN PERCENTAGES .....	27
TABEL 5: HET OPLEIDINGSNIVEAU VAN DE PROVINCIALE POLITICI IN VERGELIJKING MET DE LANDELIJKE CIJFERS, IN PERCENTAGES .....	28
TABEL 6: KERKELIJKE GEZINDTE, NAAR LANDSDEEL, IN PERCENTAGES.....	28
TABEL 7: KERKELIJKE GEZINDTE IN VERGELIJK MET DE NEDERLANDSE BEVOLKING, IN PERCENTAGES .....	29
TABEL 8: TIJDSBESTEDING, NAAR FUNCTIE, PER POLITIEK-IDEOLOGISCHE ACHTERGROND, IN UREN .....	31
TABEL 9: SOCIALE MOTIVATIES, PER LANDSDEEL, IN PERCENTAGES.....	32
TABEL 10: SOCIALE MOTIVATIES, PER POLITIEKE PARTIJ, IN PERCENTAGES .....	32
TABEL 11: TEVREDENHEID OVER GELDELIJKE MOTIVATIE, PER FUNCTIE, IN PERCENTAGES.....	33
TABEL 12: PERSOONLIJKE INVLOEDSBELEVING PER LANDSDEEL .....	34
TABEL 13: PERSOONLIJKE INVLOEDSBELEVING NAAR COALITIEVORMINGEN .....	34
TABEL 14: PERSOONLIJKE INVLOEDSBELEVING, NAAR FUNCTIE, IN PERCENTAGES .....	35
TABEL 15: BRONNEN VAN INVLOED NAAR POLITIEK-IDEOLOGISCH BLOK, IN PERCENTAGES .....	36
TABEL 16: DAMMERS' INVENTARISATIE VAN TAKEN VAN HET PROVINCIEBESTUUR .....	38
TABEL 17: INVENTARISATIE VAN TAKEN OP DE GELDERSE BEGROTING VAN 2003 .....	39
TABEL 18: DE MATE WAARIN DE PROVINCIES OVER VOLDOENDE BEVOEGDHEDEN BESCHIKKEN, PER TAAKVELD, IN PERCENTAGES .....	40
TABEL 19: MATE WAARIN POLITICI HUN INVLOED ERVAREN, PER TAAKVELD, IN PERCENTAGES .....	41
TABEL 35: DE PROBLEMEN IN DE PROVINCIES, PER LANDSDEEL, IN PERCENTAGES .....	43
TABEL 36: WERKeloosheidscijfers en de mate waarin de economische gesteldheid als een probleem wordt ervaren, per provincie, in percentages.....	44
TABEL 20: KWANTITATIEVE OPGAAF VAN HET DECENTRALISATIEOVERZICHT 1989.....	48
TABEL 21: DE INKOMSTEN VAN DE PROVINCIES (*€1000).....	49
TABEL 22: FORMAATSPERCEPTIE IN RELATIE TOT HET INWONERTAL, PER PROVINCIE, IN PERCENTAGES.....	51
TABEL 23: HET VERONDERSTELDE 'DEMOCRATISCH GEHALTE' VAN DE BESTUURSLAGEN EN -ORGANEN, PER LANDSDEEL .....	52
TABEL 24: HET VERONDERSTELDE 'DEMOCRATISCH GEHALTE' VAN DE BESTUURSLAGEN EN -ORGANEN, PER POLITIEK-IDEOLOGISCH BLOK.....	53
TABEL 25: HET VERONDERSTELDE 'DEMOCRATISCH GEHALTE' VAN DE BESTUURSLAGEN EN -ORGANEN NAAR COALITIE OF OPPOSITIE.....	54
TABEL 26: PROVINCIALE POLITICI OVER POLITIEKE PARTICIPATIE NAAR POLITIEK-IDEOLOGISCH BLOK, IN PERCENTAGES .....	55
TABEL 27: PROVINCIALE POLITICI OVER POLITIEKE PARTICIPATIE NAAR OPPOSITIE-COALITIEDICHOTOMIE, IN PERCENTAGES .....	55
TABEL 28: DE IDEALE BESTUURSLAAG TER VERVANGING VAN PROVINCIALE TAKEN, PER LANDSDEEL, IN PERCENTAGES .....	56
TABEL 29: DE MATE WAARIN DE PROVINCIES OVER VOLDOENDE BEVOEGDHEDEN BESCHIKKEN EN DE MATE WAARIN MEN DE PROVINCIE IDEALITER ALS EINDVERANTWOORDELIJKE ZIET, PER TAAKVELD, IN PERCENTAGES .....	57
TABEL 30: RESPONS OP DE STELLING DAT HET DUALISME VOOR DE PROVINCIES NIET MEER DAN SYMBOOLBELEID ZAL BLIJKEN, PER LANDSDEEL, IN PERCENTAGES .....	58
TABEL 31: DE MATE WAARIN MEN VERWACHT DAT HET DUALISME SLECHTS SYMBOLISCH ZAL BLIJKEN, NAAR OPPOSITIE-COALITIEDICHOTOMIE, IN PERCENTAGES.....	59
TABEL 32: GEMIDDELTE WERKWEEK NAAR POLITIEK-IDEOLOGISCH BLOK .....	60
TABEL 33: MATE WAARIN HET BUDGET VAN DE PROVINCIE TOEREIKEND IS VOOR DE GEBEZIGDE TAKEN, PER LANDSDEEL, IN PERCENTAGES .....	61
TABEL 34: MATE VAN INSTEMMING MET POTENTIËLE MAATREGELEN TER VERGROTING VAN DE BUDGETTAIRE RUIMTEN VAN DE PROVINCIES.....	61
TABEL 37: HET BELANG VAN GEMEENTEN EN PROVINCIES (BINOMIAAL), IN PERCENTAGES .....	65
TABEL 38: RESPONS OP DE STELLING <i>DE KADERWETGEBIEDEN MOETEN WORDEN AFGESCHAFT</i> , PER POLITIEK-IDEOLOGISCH BLOK, IN PERCENTAGES .....	66
TABEL 39: RESPONS OP DE STELLING <i>DE KADERWETGEBIEDEN MOETEN WORDEN AFGESCHAFT</i> NAAR PROVINCIALE ACHTERGROND, PER PROVINCIALE ACHTERGROND, IN PERCENTAGES .....	67
TABEL 40: HET VERWACHTTE AANTAL PROVINCIES OVER 20 JAAR, IN PERCENTAGES .....	68

TABEL 41: DE PROVINCIALE POLITICI OVER DE LANDSDELEN, IN PERCENTAGES.....	69
TABEL 42: DE MATE WAARIN MEN HET BELANG VAN ZAKEN OP PROVINCIAAL NIVEAU GROTER ACHT DAN ZAT OP RIJKSVIVEAU, PER LANDSDEEL, IN PERCENTAGES .....	70
TABEL 43: RESPONS OP DE STELLING DAT <i>DOOR EEN VERDERGAANDE GLOBALISERING DE ROL VAN DE PROVINCIES IN HET OPENBAAR BESTUUR TOE NEEMT</i> , PER LANDSDEEL, IN PERCENTAGES .....	73

## 1 INLEIDING

Van de drie Nederlandse bestuurslagen is de provincie zonder enige twijfel de laag met de meest turbulente en lange geschiedenis. De bestuursorganisaties die men nu provincies noemt, hebben door de eeuwen heen veel veranderingen ondergaan. Van zelfstandige gewesten zijn zij, via een aantal omwegen, in de loop van de tijd verworden tot een bestuur tussen anderen besturen. Deze besturen zijn allereerst vanuit een formeel staatsrechtelijk perspectief te bezien. Vanuit dit perspectief zijn de provincies te plaatsen tussen de vuren van gemeenten, het Rijk en hun beider afgeleiden<sup>1</sup>. Aan de ene kant zijn er de gemeenten, wakend over hun autonomie. Aan de andere kant is er het Rijk, wakend over de eenheidsstaat. De gemeente weet zich in zijn bestaansrecht gesteund door een verscheidenheid aan denkers die voor de gemeenten een zekere intrinsieke goedheid proclameren<sup>2</sup>, het Rijk weet zich gesteund door de soevereiniteit, zijn Grondwet en de wetenschap dat er geen alternatief voor haar voorradig is.

Naast dit hiërarchische perspectief is de aandacht te vestigen op de rol van de provincies in de beleidsarena. Provincies zien zich in deze arena geconfronteerd met een pluriformiteit aan belangen en invloedsuitoefeningen die in zekere zin kenmerkend is voor het Nederlandse Openbaar Bestuur (Nelissen en Godfroj, 1993: 18; Herweijer, 1998: 88). Dit noopt provincies, evenals de andere bestuurslagen, tot nieuwe bestuurlijke constructies. Men denke hierbij aan decentralisatie, convenanten, privatiseringen, deregulering, externe verzelfstandigingen, publiek-publieke samenwerking en publiek-private samenwerking. Deze pluriformiteit aan constructies dient te worden toegepast op samenwerkingen met een pluriformiteit aan partners<sup>3</sup>, hetgeen de provincies beperkt in hun directe sturingsmogelijkheden.

Dergelijke beperkingen zorgen ervoor dat de provincies aan het begin van de eenentwintigste eeuw volgens velen dan ook niet veel meer dan een marginale rol in het Openbaar Bestuur vervullen. De eens sterke en soevereine gewesten zijn in de ogen van velen geworden tot een speelbal van gemeenten, Brussel, Den Haag en bestuurlijke hervormers. Zij houden zich volgens velen slechts op in de marge van het Openbaar Bestuur waar zij ook nog eens veelvuldig worden dwarsgezet door de gemeenten en het Rijk.

Naast deze veronderstelde marginaliteit kennen de provinciale politici het probleem van de obscuriteit. Weinig burgers weten immers goed wat provincies doen en op welke wijze zij dat doen. Weinigen weten evenmin hoe provinciale organisaties eruit zien, wie zitting hebben in de colleges van Gedeputeerde Staten of waar zij gehuisvest zijn. Zo wordt provinciaal bestuur veelal vereenzelvigd met ruimtelijke ordening op een meso-niveau, maar wat provincies verder doen is en blijft veelal onduidelijk. Dit leidt tot het feit dat het provinciaal bestuur vaak wordt gekenschetst als bestuurdersbestuur: bestuur primair bedoeld voor andere bestuurders. Vanuit deze constatering heeft men vervolgens kritiek op de gebrekkige democratische legitimatie, waarmee feitelijk aan het bestaansrecht van de provincies wordt getwijfeld.

Twijfels over het bestaansrecht en over de noodzaak van provincies zijn zo oud als de provincies zelf. Reeds in de tijd van de totstandkoming van hun staatsrechtelijke voorgangers, de graafschappen, gouwen en gewesten realiseerde men zich dat provincies als een noodzakelijk kwaad ten behoeve van defensieve doeleinden waren. Ook ten tijde van de Republiek deelde men deze mening en werd de federatieve staatsvorm met haar sterke gewesten beschouwd als een onvermijdelijk -maar feitelijk ongewenst- alternatief voor een sterke eenheidsstaat.

---

<sup>1</sup> In het geval van gemeenten denke men bijvoorbeeld aan constructies gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In het geval van het Rijk kan men denken aan de gedeconcentreerde Rijksdiensten.

<sup>2</sup> Vergelijk Elzinga (1996), Konijnenbelt (1995), Krapels (1992). In de liberale theorie over de staatsinrichting wordt de sterke gemeente gezien als wapen tegen te sterke overheersing van de staat. In de meer romantische traditie, waarin Thorbecke past, wordt over de gemeente gesproken in termen die zich het beste laten vergelijken met de termen waarin confessionelen het gezin duiden: als bakermat van al het goede. Randerad (1997: 347) citeert Thorbecke aan de vooravond van de Grondwetwijziging van 1848: 'Intusschen moet staatsburgerschap bij een werkzaam plaatselijk burgerschap beginnen'; de stad als de historische kiem van de politieke gemeenschap (Weber, 1999: 40). In hoofdstuk acht zal hierop verder worden ingegaan.

<sup>3</sup> Men denke hierbij aan het Rijk, de gemeenten, afgeleiden van hen beiden, Europese instituties, lobby's, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, et cetera.

Deze gedachte bleef sluimeren en vond haar climax aan het einde van de achttiende eeuw en de daarop volgende twee decennia. De daaropvolgende triomf van de eenheidsstaat was echter van korte duur. In de negentiende eeuw zal men langzaam aan weer gaan bouwen aan het mesobestuur in het Koninkrijk. Men doet dit echter met een constante achterdocht in het achterhoofd: nooit mogen de provincies meer hun oude macht terugkrijgen. In zekere zin leeft deze gedachte nog steeds. Immers, waar gedecentraliseerd wordt, gaat dit in het algemeen ten bate van gemeenten. Provincies spinnen daar doorgaans weinig garen bij.

De bovengenoemde historische schets staat in het licht van een verdere duiding van de gedachten over de hedendaagse rol van de provincies. Deze schets zal geschieden aan de hand van de begrippen die in de ondertitel van de studie zijn weergegeven: historische ontwikkeling, politici, taken, problemen en bestuurlijke omgeving. Elk van deze begrippen zal in een onderzoeksvraag en dientengevolge in een hoofdstuk centraal staan.

In deze inleiding zal allereerst worden ingegaan op de probleemstelling van het onderzoek, waarna de relevantie van het onderzoek worden bepleit.

## 1.1 Probleemstelling

De doelstelling van het onderhavige onderzoek luidt:

*Het verkrijgen van inzicht in het functioneren en de rol van de provincies in het Nederlandse Openbaar*

Uit deze doelstelling zijn de volgende onderzoeksvragen af te leiden:

- I: *Hoe heeft de rol van de provincies in het Openbaar Bestuur zich door de eeuwen ontwikkeld?*
- II: *Hoe zou de provinciale politicus kunnen worden omschreven?*
- III: *Welke taken worden de provincies toegedicht?*  
a *Welke taken worden door de wetenschap als van de provincie beschouwd?*  
b *Welke taken worden door de provinciale politici als van de provincie beschouwd?*
- IV: *Wat zijn de problemen van de provincies?*  
a *Met welke beleidsmatige problemen zien de provincies zich volgens de provinciale politici geconfronteerd?*  
b *Met welke bestuurlijke problemen zien de provincies zich volgens de literatuur geconfronteerd?*  
c *Met welke bestuurlijke problemen zien de provincies zich volgens de provinciale politici geconfronteerd?*
- V: *Hoe staan de provincies volgens de provinciale politici in relatie tot de overige bestuurslagen en -organen?*

Aan de hand van de eerste van de vijf onderzoeksvragen wordt ingegaan op de geschiedenis van de provincies. Aandacht zal worden besteed aan de wijze waarop zij zijn ontstaan en door de eeuwen heen onderdeel hebben uitgemaakt van de respectievelijk staatsbestellen van de Habsburgers, de Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden. Deze historische schets moet voornamelijk worden gezien als een hulpmiddel aan de hand waarvan de huidige rol en positie van de provincies binnen een kader kunnen worden gezien.

Voor de duiding van de huidige rol en plaats van de provincies in het Openbaar Bestuur is het immers onmiskenbaar van belang weet te hebben van de roerige geschiedenis en de totstandkoming van deze rol en plaats. In hoofdstuk drie zal hierop worden ingegaan.

De tweede onderzoeksvraag beoogt een duiding te geven van de provinciale politicus. De provinciale politicus is een politicus met een duidelijk, en weinig positief, stigma. Hij wordt door het publiek gerekend tot de categorie 'grijze muizen van het openbaar bestuur'. Het is echter de vraag in hoeverre dit terecht is. Het is dan de vraag of deze politicus wel zo weinig representatief is als menigeeen beweert en of hij ook daadwerkelijk zo weinig tijd besteed aan zijn roeping als wel gezegd wordt. Deze en andere zaken spelen een rol bij de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag, hetgeen in hoofdstuk vier zal gebeuren.

De derde van de vijf onderzoeksvraag handelt over de taken van de provincies. Wanneer men zich een beeld wil vormen van de rol van de provincies in het Openbaar Bestuur zal men zich eerst een beeld moeten vormen van de zaken waar de provincies zich überhaupt mee bezig houden. Waar gaan provinciale tijd en middelen inzitten? Op welke taakvelden is men actief en in welke mate? Deze vragen zijn tot dusver te weinig beantwoord, iets wat enkel als een lacune in de bestuurswetenschappelijke literatuur kan worden gekenschetst. Het vijfde hoofdstuk zal trachten een antwoord te geven op de derde onderzoeksvraag. Dit zal gebeuren aan de hand van een uitgebreide literatuurstudie (IIIa) en een uitgebreide empirische studie (IIIb).

In het zesde hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op de vierde onderzoeksvraag die in gaat op de problemen van de provincies. Voor de problemen van de provincie geldt in zekere zin hetzelfde als voor haar taken. Er wordt veel over gediscussieerd, maar slechts weinigen kunnen ze concreet noemen. Aan de hand van deze onderzoeksvraag wordt dan ook getracht een duidelijke en, waar mogelijk, uitputtende reeks van provinciale problemen te geven. Teneinde een beeld te schetsen van deze problemen wordt allereerst ingegaan op de beleidsmatige problemen die de provinciale politici ervaren. Hiermee wordt een antwoord gegeven op onderzoeksvraag IVa. Vervolgens wordt een uitgebreide inventarisatie gemaakt van de bestuurlijke problemen die in de bestuurswetenschappelijke literatuur worden genoemd. Hiermee wordt een antwoord gegeven op vraag IVb. Een antwoord op deze vraag wordt tevens gezocht in de provinciale empirie. Hiermee wordt een antwoord gegeven op onderzoeksvraag IVc.

De vijfde onderzoeksvraag gaat in op de relatie tussen de provincies en de overige bestuurslagen en -organen. Bij de beantwoording van deze vraag zal, in hoofdstuk zeven, worden ingegaan op de verhoudingen met gemeenten, regionale hulpstructuren, landsdelen, Rijk en Europese Unie. Hierbij zal primair aandacht worden besteed aan de enquêtering van de provinciale politici. Literatuurstudie zal hierbij een minder grote rol spelen. Bescheidenheid maakt het van belang om hier te onderkennen dat het geenszins om een volledige en uitputtende omschrijving van de relatie tussen provincies en gemeenten en regionale hulpstructuren zal gaan. Met de vijfde onderzoeksvraag wordt vooral getracht een beeld te schetsen van de wijze waarop in de Statenzalen over deze relaties wordt gedacht.

## 1.2 Relevantie

De discussies over de rol van de provincies in het Openbaar Bestuur stranden tot op heden veelal in een veel te hoog abstractieniveau. De voornaamste redenen hiervoor liggen in een groot gebrek aan empirische gegevens over de provincies en een groot gebrek aan bestuurswetenschappers die zich primair met de provincies bezig houden. Dit hoge abstractieniveau leidt tot verhandelingen waar men het niet over provincies maar over de abstractie of het principe van het 'mesobestuur' of de 'subnational authority' heeft.

Echter, waar de abstractie van het mesobestuur het onderwerp is, lijken de verhandelingen vaak primair een normatief karakter te hebben. Deze normatieve verhandelingen kunnen zeker bepaalde doelen dienen, maar bij een pregnant gebrek aan empirische data zijn zij toch betrekkelijk waardeloos voor de wetenschap en in het bijzonder voor de provincies zelve. Dit laatste blijkt overduidelijk uit het feit dat de discussie over de rol van de provincies in het Openbaar Bestuur reeds meer dan vijftig jaar zondermeer de meest vruchteloze is van de vele discussies over het Openbaar Bestuur.



De relevantie van deze studie ligt voor een groot deel in het feit dat zij empirische data naar voren brengt die tot op heden nog niet naar voren zijn gebracht. Een grootschalig onderzoek onder provinciale politici en ambtenaren zoals dat in §2.2 wordt omschreven is tot voorheen onuitgevoerd gebleven. Voor een gedegen discussie over de rol van de provincies in het Nederlandse Openbaar Bestuur is een dergelijk onderzoek echter onontbeerlijk. Het verschaft inzicht in de rol die de provinciale politici voeren, in hun achtergronden, in hun denkbeelden en in hun wensen. Het verschaft inzicht in de manier waarop provinciale bestuurders de provincie feitelijk besturen en vanuit welke uitgangspunten zij dat doen.

De studie leidt tot inzicht in de taken waarmee de provinciale machthebbers zich bezighouden en de problemen waarmee zij zich geconfronteerd zien. Zij gaat in op de manier waarop de provinciale politici naar de toekomst van de provincies kijken en welke kansen en gevaren zij daar zien.

De studie tracht daarnaast een verband te leggen tussen hetgeen in de literatuur over de provincies wordt geschreven en de wijze waarop de politici hier zelf tegen aan kijken. Staan zij achter de analyses zoals die tot op heden zijn gemaakt en zo nee, wat is er dan wel aan de hand? Het is in deze zaken, de literatuurstudie, de empirie en de combinatie tussen beiden, dat de onderhavige studie haar wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie vindt.

## 2 METHODISCHE VERANTWOORDING

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de wijze waarop met de methodologie is omgegaan teneinde de vijf, in het vorige hoofdstuk genoemde, onderzoeksvragen te beantwoorden. Allereerst zal aandacht worden besteed aan een tweetal indelingscriteria die in dit onderzoek herhaaldelijk terug komen. Het betreft hier de landsdelen en de politiek-ideologische blokken. Vervolgens wordt de eigenlijke enquêtering behandeld.

### 2.1 Landsdelen en politiek-ideologische blokken

De landsdelen en de politiek-ideologische blokken vinden in dit onderzoek hun oorsprong in meer wezenlijke organisaties: provincies en politieke partijen. Wanneer men de respons verdeeld over een twaalftal provincies en een elftal relevante politieke partijen ontstaan situaties waarin de respons per organisatie te klein is om over deze organisaties duidelijke uitspraken te doen. Inzake het geografische is hierop een oplossing gevonden in de landsdelen, inzake het politieke is deze oplossing gevonden in het politiek-ideologische blok. Beiden zullen in deze paragraaf aandacht krijgen.

De laatste jaren wordt steeds vaker gesproken over landsdelen. Deze landsdelen zouden de provincies een goed toneel bieden voor eventuele samenwerking. Zij zouden leiden tot schaalvergrotingen die de provincies ook in de Europese arena een expliciete rol zouden kunnen geven. Ook bieden landsdelen een goede mogelijkheid maatschappelijke ontwikkelingen op een bovenprovinciaal niveau in een bredere, Europese, context te plaatsen en te bestuderen. Eurostat heeft daartoe, in samenwerking met de nationale statistische bureaus, het C.B.S. inclus, een indeling van zogenaamde NUTS1-regio's gemaakt.<sup>1</sup> Het statistische concept van de NUTS1-regio is wat schaal betreft vergelijkbaar met het bestuurlijke concept van het landsdeel.

Een probleem is dat er enige discrepantie bestaat tussen de bestuurlijk indelingen enerzijds en de statistische indelingen anderzijds. Deze verschillen hebben betrekking op Zeeland en Flevoland. Aangezien het C.B.S. cijfers tot dusver nog slechts sporadisch naar landsdeel worden ingedeeld, is in deze studie gekozen de bestuurlijke lijn te volgen. Dit leidt tot de landsdelen-indeling die in de bijlage is gegeven.

Waar de bovengenoemde indeling in landsdelen bij tijd en wijlen wordt gebruikt om het niveau van de provincie te overstijgen, wordt een indeling in politiek-ideologische blokken af en toe gebruikt om het niveau van de politieke partij te overstijgen. Voor dit onderzoek is gekozen voor een confessioneel blok (CDA, S.G.P., ChristenUnie), een liberaal blok (VVD., D66) en een socialistisch blok (PvdA, S.P., GroenLinks). De indelingscriteria volgen in zekere zin de klassieke zuilen en ideologieën. Deze indeling zorgt voor blokken van voldoende grootte die bovendien inhoudelijk in meer dan voldoende mate van elkaar verschillen<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> De *Nomenclature des unités territoriales statistiques* onderscheidt vijf niveaus. NUTS1 vergelijkt 69 gebieden op het niveau van het Nederlandse landsdeel. NUTS2 vergelijkt 211 gebieden op het territoriale niveau van de Nederlandse provincies. NUTS3 kent zijn Nederlandse equivalent in de 40 COROP-regio's. Zijn bestuurlijke equivalent zou kunnen worden gezien in het Wgr-gebied. NUTS4-gebieden komen in Nederland niet voor. NUTS5-gebieden zijn vergelijkbaar met de gemeenten (bron: Eurostat; Hendrix en Traag, 1992)

<sup>2</sup> Ter indicatie is aan de respondenten gevraagd zichzelf te plaatsen op een ideologische tienpuntsschaal: het politiek-ideologische spectrum Deze vraag levert het volgende overzicht op.

<i>Politiek-ideologisch blok</i>	<i>Positie in pol-id. spectrum, gem.</i>	<i>st. dev.</i>
Liberaal	6,05	1,56
Confessioneel	5,97	1,55
Socialistisch	2,86	1,07
Nederland	4,90	2,03

De scores verschillen per blok significant van de landelijke gemiddelden. Dit is het geval bij de confessionelen ( $t=5,918$ ;  $df=72$ ;  $p=0,00$ ), de liberalen ( $t=5,971$ ;  $df=61$ ;  $p=0,00$ ) en de socialisten ( $t=-16,672$ ;  $df=75$ ;  $p=0,00$ ). Het hierboven beschreven significante verschil is uiteraard niet opvallend of revolutionair te noemen. De partijpolitieke keuze van de respondent en zijn positie in het politiek-ideologische spectrum hangen direct met elkaar samen. Bij

## 2.2 Wijze van enquêtering

In december 2002 is door schrijver dezes een omvangrijke enquête uitgezet onder 904 provinciale bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren. In bijlage C is het enquêteformulier weergegeven. Waar mogelijk zijn globaal de resultaten genoemd. Alle provinciale politici, zowel bestuurders als volksvertegenwoordigers, hebben een enquête ontvangen. In het geval van de ambtenaren is dit uiteraard niet mogelijk geweest. In §22.1 zal de achtergrond van deze enquêtering worden besproken. De inhoud van de enquête zal hier globaal worden behandeld. In §2.2.2 zullen de selectiecriteria met betrekking tot de geënquêteerden worden besproken. Hier zal met name in worden gegaan op het ambtelijke deel van de respondenten. De Paragrafen 2.2.3 tot en met 2.2.6 zullen de geënquêteerden behandelen. Hier wordt aandacht besteed aan enkele karaktereigenschappen van de respondenten. Middels deze karaktereigenschappen zal worden aangetoond dat de groep respondenten voldoende representatief is voor de populatie waar in deze studie uitspraken over zullen worden gedaan.

### 2.2.1 De enquête

De verstuurde enquête beslaat een drietal delen. Allereerst is ingegaan op de problemen die de geënquêteerden ervaren bij het (controleren van het) besturen van hun provincies. Ook is hier aandacht besteed aan de mate waarin de geënquêteerden van mening zijn dat zij en de provincies in het algemeen over voldoende bevoegdheden beschikken.

Vervolgens is aandacht besteed aan de denkbeelden van de geënquêteerden. Hierbij is ingegaan op een veelheid van kwesties, variërend van de mate waarin beslissingsmacht gecentraliseerd zou moeten worden en de mate waarin de overheid met inzake negentien verschillende taakvelden een sturende rol zou moeten voeren tot het maatschappelijk belang van politieke partijen en het ideale aantal provincies in het Nederlandse staatsbestel.

Tot slot is ingegaan op een aantal persoonlijke eigenschappen van de aangeschrevenen. Het betreft hier zaken als leeftijd, kerkelijke gezindte, opleidingsniveau, toekomstplannen, et cetera. Ten overvloede kan hier worden opgemerkt dat de volledige enquête in de bijlagen terug te vinden is. Bovendien moet hier worden aangegeven dat in deze scriptie slechts aan een beperkt deel van de enquête aandacht kan worden besteed.

### 2.2.2 De geënquêteerden: selectiecriteria

Zoals reeds aangegeven hebben alle provinciale bestuurder (88), zowel Gedeputeerden (76) als Commissarissen van de Koningin (12), een enquête ontvangen. De bestuurders in Drenthe, Overijssel, Gelderland, Zeeland en Flevoland, alsmede de twaalf Commissarissen van de Koningin hebben de enquêtes op hun werkadressen ontvangen. De overige bestuurders hebben de enquêtes op hun privé-adressen ontvangen. De respons onder de bestuurders bedraagt 22,73% (20).

Ook naar alle provinciale volksvertegenwoordigers (684) zijn enquêtes verstuurd. Let wel: het betreft hier de volksvertegenwoordigers die geen deel uitmaken van het College van Gedeputeerde Staten. In het geval van de volksvertegenwoordigers uit Drenthe, Overijssel, Gelderland, Zeeland en Flevoland zijn de enquêtes naar de provinciehuizen gestuurd. Met de desbetreffende postkamers is afgesproken de enquêtes door te sturen naar de privé-adressen<sup>1</sup>. De overige volksvertegenwoordigers hebben de enquêtes rechtstreeks op hun privé-adres ontvangen.

---

aanvang van een partijlidmaatschap zal de individuele positie in het politiek-ideologische spectrum van doorslaggevende invloed zijn op de keuze voor een partij. Vanaf dat moment zal zijn partijpolitieke sociale omgeving invloed hebben op zijn positie in het politiek-ideologische spectrum

<sup>1</sup> De noodzaak hiertoe komt voort uit de relatief schaarse aanwezigheid van leden van Provinciale Staten op het provinciehuis. Bij bestuurders en ambtenaren speelt dit probleem uiteraard niet.

Hierbij dient te worden gesteld dat er geen enkel verband is te vinden tussen de respons en het adres waarnaar de enquêtes zijn verstuurd. Respondenten die de enquête direct op hun privé-adres hebben ontvangen blijken niet sneller of minder snel geneigd hen medewerking aan het onderzoek te verlenen. Van de 684 enquêtes is 30,12% (206) teruggestuurd naar de K.U.N.

Inzake de ambtenarij is de steekproef niet gelijk aan de totale populatie; de enquêtes zijn slechts verstuurd naar de provinciale topambtenaren. De enquêtering onder ambtenaren verschilt inhoudelijk niet van die onder de politici. Desalniettemin is de methodologische achtergrond complexer. Allereerst is hier sprake geweest van een lastig af te bakenen populatie. Met dit probleem is omgegaan door van plaatsing in de Staatsalmanak van 2002 een vereiste te maken. Op deze wijze is de eerste en voornaamste schifting tot stand gekomen.

Daarnaast was uiteraard sprake van een financiële beperking. Mogelijkheid was er om per provincie 11 topambtenaren op hun werkadres een enquêteformulier toe te sturen. De keuze voor de 11 geadresseerden is gedeeltelijk select en gedeeltelijk aselect tot stand gekomen. Het selecte deel daarvan bestaat uit de griffier en de leden van het managementteam<sup>1</sup>. Doorgaans betreft het hier in totaal vijf á zes personen. De overige vijf á zes geënquêteerden zijn aselect uit de hogere echelons van de verschillende provinciale ambtelijke organisaties gekozen. De respons onder de ambtenaren bedraagt 20,45% (27) en is daarmee vrij laag te noemen. In bijlage D staat de respons per functie en per provincie weergegeven.

Over de gehele lijn is de respons van 28,32% (256) als enigszins teleurstellend te betitelen<sup>2</sup>. Men dient zich hierbij echter te realiseren dat er bij het uitzetten van de enquêtes geen sprake is geweest van een steekproefneming. De gehele doelgroep is aangeschreven en heeft een enquête ontvangen.

De lage respons onder de ambtenaren heeft consequenties gehad voor de wijze waarop de data zijn geanalyseerd. Besloten is de ambtenaren in principe buiten het onderzoek te laten en de groep van bestuurders bij die van de volksvertegenwoordigers te voegen. Op deze wijze ontstaat een groep van geënquêteerde provinciale politici waarbij sprake is van een respons van 29,27% (226).

### 2.2.3 De geënquêteerden: geslacht, leeftijdsopbouw en huwelijk

Zo'n 38,9% van de respondenten is geboren in de provincie waarin zij momenteel Statenlid zijn. Met betrekking tot de overige 61,1% kan worden gesteld dat zij gemiddeld reeds sinds halverwege 1976 in hun huidige provincie wonen. Provinciale politici zijn in 71,7% van de gevallen van het mannelijke geslacht. Zo'n 77% van de politici is gehuwd, terwijl 87,1% van hen hoger is opgeleid<sup>3</sup>. Het Statenlid is gemiddeld 53 jaar en 8 maanden oud<sup>4</sup>. De onderstaande tabel geeft een duidelijk beeld van eventuele verschillen in de gemiddelden over de landsdelen<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> De benaming van dit orgaan verschilt per provincie. *Managementteam* of *directieteam* zijn de meest voorkomende varianten.

<sup>2</sup> Een vergelijkbaar onderzoek van De Vries onder lokale politici (De Vries, 1997) leverde een respons van  $\pm 60\%$  op. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de benaderingswijze van De Vries aanmerkelijk persoonlijker van aard was. In verband met tijdsdruk is een dergelijke benaderingswijze voor dit onderzoek onmogelijk gebleken.

<sup>3</sup> HBO, WO

<sup>4</sup> Hierbij dient te worden opgemerkt dat de enquête enige maanden voor de verkiezingen voor de Provinciale Staten van 2003 is afgenomen. Het gemiddeld Statenlid zal inmiddels jonger zijn.

<sup>5</sup> Noord: Groningen, Drenthe, Friesland.

Oost: Gelderland, Overijssel

Zuid: Limburg, Noord-Brabant, Zeeland

West: Flevoland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht

Bovenstaande indeling is conform de verschillende bestuurlijke samenwerkingsverbanden.

<i>Landsdeel</i>	<i>Leeftijd, gem.</i>	<i>st.dev.</i>	<i>Percentage mannelijk</i>	<i>Percentage getrouwd</i>
Noord	55,5	7,8	77,6	91,1
Zuid	54,1	6,8	68,5	84,9
Oost	53,8	9,1	73,8	85,0
West	52,1	9,8	68,4	71,8*
Nederland	53,7	8,6	72,0	81,7

\* *Significant verschillend van het landelijke gemiddelde ( $p < 0,05$ )*

**Tabel 1: Leeftijd, geslacht en huwelijk naar landsdeel**

Met behulp van t-toetsing kan geconcludeerd worden dat de gemiddelde leeftijden van Statenleden in de verschillende landsdelen niet significant van elkaar verschillen.  $X^2$ -toetsing leert dat ook de geslachtsverdelingen per landsdeel niet significant van de landelijke cijfers verschillen.

Met betrekking tot het aantal gehuwden blijkt er wel sprake te zijn van een significant verschil. Het aantal gehuwden in het landsdeel West blijkt significant lager te zijn dan het landelijke gemiddelde ( $X^2=4,625$ ;  $df=1$ ;  $p=0,032$ ).

#### 2.2.4 De geënquêteerden: politieke overtuiging

De respons laat, in vergelijking met de verkiezing voor de Provinciale Staten van 1999, de volgende partijpolitieke voorkeuren zien.

<i>Populatie</i>	<i>CDA</i>	<i>VVD</i>	<i>PrdA</i>	<i>GL</i>	<i>KR<sup>1</sup></i>	<i>D66</i>	<i>SP</i>	<i>PP<sup>2</sup></i>	<i>OP<sup>3</sup></i>	<i>overig</i>
Respons	24,6	21,0	21,0	12,1	9,3	7,1	0,9	2,7	1,3	0
Uitslag PS '99	24,4	23,7	19,0	10,1	7,4	5,9	3,3	3,5	1,7	1,0

**Tabel 2: Respons t.o.v. uitslag P.S. '99, in percentages**

Een enkel klein verschil daargelaten, komt de verdeling over de partijen redelijk overeen met die van de verkiezingen die aan de installatie van de respondenten vooraf zijn gegaan. Tussen beide verdelingen zijn geen significante verschillen te zien ( $X^2=8,208$ ;  $df=8$ ;  $p=0,413$ ). We kunnen hiermee concluderen dat de respondenten voor wat betreft hun politieke voorkeur representatief zijn voor de populatie waar uitspraken over dienen te worden gedaan.

#### 2.2.5 Verantwoording

De respons van 29,27% is ruim voldoende om algemene uitspraken te doen over de provinciale politici. De gegevens uit deze enquête zijn meer dan voldoende generaliseerbaar naar de totale populatie. Aan deze conclusie liggen twee voornaamste argumenten ten grondslag. Allereerst is, zoals reeds in aangegeven, de gehele populatie aangeschreven. Het percentage van 29,27 is dus niet dat van een steekproef, maar van de gehele populatie van provinciale politici.

Daarnaast blijkt dat een tweetal kardinale verdelingen in de enquête niet significant verschillen van de totale populatie. Dit betreft allereerst de geslachtsverdeling. Een steekproef in een aantal provincies<sup>4</sup> leert dat de geslachtsverdeling in de respons praktisch gelijk is aan die in de populatie ( $X^2=0,000$ ;  $df=1$ ;  $p=0,984$ ).

<sup>1</sup> Klein Rechts (G.P.V., S.G.P., R.P.F.)

<sup>2</sup> Provinciale Partijen

<sup>3</sup> Ouderenpartijen (Ouderen Unie, Verenigde Senioren Partij)

<sup>4</sup> Drenthe, Flevoland, Gelderland, Overijssel, Zeeland. In deze provincies is 26,41% (75) van de politici vrouwelijk. Van de respondenten in deze provincies is 26,51% (22) vrouwelijk

In de tweede plaats betreft dit de politieke voorkeuren van de respondenten. Ook hier blijkt er geen significant verschil te bestaan tussen de populatie en de respondenten ( $X^2=8,208$ ;  $df=8$ ;  $p=0,413$ ). Concluderend kan gesteld worden dat de uitspraken die in het onderhavige worden gedaan over de respondenten generaliseerbaar zijn naar de populatie van provinciale politici.

### 3 HISTORISCHE ACHTERGROND

De historische ontwikkeling van het Openbaar Bestuur op het grondgebied van de Lage Landen is voor het de huidige provincies niet zonder gevolgen gebleven. Het onderhavige hoofdstuk gaat in op de rol die de gewesten en provincies door de eeuwen hebben gehad en tracht een beeld te geven van de veranderingen die daarin hebben plaatsgevonden. Het hoofdstuk zal dan ook een antwoord geven op de eerste onderzoeksvraag, id est *Hoe heeft de rol van de provincies in het Openbaar Bestuur zich door de eeuwen ontwikkeld?*

De structuur van het hoofdstuk volgt de drie voornaamste caesuren in de geschiedenis van de provincies. Dit zijn respectievelijk de Opstand, de Bataafse omwenteling en de tijd van de Grondwetsherzieningen en organieke wetgeving van Thorbecke (1848-1851). De laatste paragraaf zal de historische ontwikkeling van de provincies kort besproken worden. Overigens is het van belang aan te geven dat ten behoeve van de leesbaarheid in dit hoofdstuk spaarzaam is omgegaan met literatuurverwijzingen<sup>1</sup>.

#### 3.1 Het Frankenrijk: van Karel de Grote tot Opstand

De geschiedenis van de Nederlandse provincies is in eerste instantie terug te voeren tot Karel de Grote, de stichter van het Frankenrijk. De regeringstechniek in zijn uitgestrekte Rijk was lastig. Ten gevolge van onkunde, ongeletterdheid en onwil bleek het voor de Keizer schier onmogelijk om met zijn ondergeschikten via schriftelijke orders en verslagen in verbinding te blijven. Karel de Grote ging dan ook over tot het gebruik van zendboden, zogenaamde missie of heren. Gewoonlijk inspecteerden zij, twee aan twee, afzonderlijke delen van het rijk.

Hun functie was idealiter ambtelijk van karakter, van hen werd door de Keizer slechts doelrationeel handelen verwacht. Dit impliceerde dat het slechts aan hen was om de orders van de Keizer ten uitvoer te brengen. In de loop der decennia gingen de heren zich echter meer en meer met de actieve politiek bezig houden. Naar eigen goeddunken gingen zij Keizerlijke orders zelf invullen. Gosses en Post (195: 42) zien de oorzaken hiervoor liggen in de opeenvolgende rijksdelingen, de onderlinge vijandschap van de Karolingische heersers en de invallen van de Noormannen.

Naast de gebruikmaking van deze missie trachtte Karel de Grote zijn invloed te laten gelden via het kerkelijk gezag. De Keizer had dan ook een belangrijke stem in de bisschoppelijke benoemingen. Hij maakte er gebruik van om bevriende vorsten uit uiteinden van zijn rijk te benoemen tot bisschoppen van bijvoorbeeld Luik en Utrecht. Waar Karel zijn invloed niet kon laten gelden via het wereldlijke gezag stond diens gevolg het kerkelijke gezag tot zijn dienst. Op deze wijze beschikte hij over een groot arsenaal aan mogelijkheden om zijn rijk te besturen.

Na de dood van Karel V in 814 werd zijn positie overgenomen door zijn zoon Lodewijk de Vrome. Al snel wankelde de Keizerskroon op het hoofd van Lodewijk de Vrome onder het geweld van conflicten met zijn drie zoons. Op de Rijksdagen te Aken en Nijmegen werd vergeefs getracht te bemiddelen in de familievetes. De dood van Lodewijk de Vrome in 840 leidde dan ook tot oorlogen tussen zijn zoons en de definitieve ineenstorting van de eenheid van het Rijk. Deze oorlogen vonden hun einde in het Verdrag van Verdun (843), volgens welke het Karolingische Rijk werd verdeeld in drie delen die voor de Europese én Nederlandse geschiedenis van het grootste belang zouden blijken.

Net als Karel de Grote in het begin van de negende eeuw, probeerden zijn nakomelingen hun Keizerlijk bestuur via de heren en bisschoppen haar weg te laten vinden. De Keizers verdeelden hun rijken daartoe in graafschappen, bisdommen en gouwen. Aan het hoofd van een graafschap stond een graaf, een koninklijk benoemd ambtenaar<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Literatuur is primair verkregen uit: de historische werken van Gosses en Post (1959), Rosenfeld (1960), Fockema Andreae (1964) Kossmann (1986) en Schöffers e.a. (1978). Deze werken zijn richtinggevend voor de structuur van het hoofdstuk. Veel specifieke informatie met betrekking tot de geschiedenis van de provincies is verkregen uit boeken, dissertaties en artikelen van Rijke (1862), Lutters (1976), Toonen (1987), Janssens (1992), Berkhout (1996), Toonen (1996), Hendriks en Toonen (1998) Kortmann (1998), Larsson e.a. (1999) en Loughlin e.a. (1999)

<sup>2</sup> Men kan dan ook stellen dat men met het proclameren van de gekozen commissaris van de Koningin meer geschiedenis dan die sinds Thorbecke onderuit haalt.

Weber (1999:36) wijst op het feit dat deze bestuurders in de regel particuliere middelen gebruikte om hun bestuur op te leggen aan 's Keizers onderdanen. Dit heeft dan ook gevolgen voor de invloed van de keizer in zijn graafschappen. Aangezien de graven met hun particuliere middelen besturen, zijn zij bij het besturen van het graafschap in afnemende mate afhankelijk van de Keizer. Rond het jaar 1000 waren verschillende bekende Nederlandse graafschappen, die in de loop der eeuwen hun staatsrechtelijke positie geconsolideerd zagen, in de kiem of reeds bestaand<sup>1</sup>. Daarnaast waren er tal van graafschappen die hun staatsrechtelijke positie in de loop der eeuwen weer verloren, maar tot op heden ten dage in de volksmond wel voort leven<sup>2</sup>.

De graven gingen zich in de loop van de tijd echter meer en meer als feodale vorsten gedragen en werden rond 1100 ook zo genoemd. Hun positie werd verder versterkt toen de Keizers vanaf het Wormser Concordaat in 1122 hun invloed op de kerkelijke benoemingen verloren. Belangrijk is dat zij hiermee indirect ook veel van hun invloed op het wereldlijke gezag in de graafschappen verliezen. Dit verlies stond echter niet op zichzelf. Het werd verzwaaard door het feit dat de feodale vorsten in de graafschappen vanaf het Wormser Concordaat wel een duidelijk stempel op de kerkelijke benoemingen wisten te drukken. De vorsten in Gelre, Gulik, Holland, Brabant en Namen werden op deze manier machtiger en machtiger ten koste van de Keizerlijke macht en van de macht van de bisschoppen.

In de decennia hierna eiste de Keizer steeds minder van zijn gewesten in de Lage Landen. Zij werden, evenals de Duitse gewesten, zo goed als zelfstandig. Hoewel geen sprake was van afscheiding van het rijk, bleek duidelijk dat het rijk meer en meer tot een losbandige verzameling van gewestelijke eenheden aan het verworden was. In deze tijd nam dan ook de rol van graaf Otto van Gelre (1229-1271) toe. Door aankopen en voogdij breidde hij zijn invloedssfeer uit naar de oude Rijksstad Nijmegen, het Oversticht<sup>3</sup> en Brabant. Toen hij ook zijn neef tot bisschop van Utrecht liet benoemen kon zijn macht in het huidige Nederlandse grondgebied de vergelijking met die van de Keizer doorstaan. Dit had uiteraard consequenties voor de verhoudingen tussen de Keizer en het graafschap Gelre.

In de meeste gewesten ontstonden in deze tijd districten. Deze districten werden bestuurd door een vertegenwoordiger van de vorst, in de regel een schout. Feitelijk werd hiermee gestreefd naar een bestuurswijze die reeds eeuwen bestond, slechts de schaal verschilde. Ook kwamen in de steden de burgerlijke besturen op. Naast het algemeen bestuur, het schepencollege, werd een steeds belangrijker rol vervuld door het dagelijks bestuur, de raden of consules. Waar de schepenen hun legitimatie ontleenden aan de landsheer, vonden de consules hun wettiging in de burgerij. Dit is een wijze van besturen die in het gros van de steden in de Lage Landen opgeld deed. In de dertiende eeuw bleken de steden meer autonomie te begeren, iets wat tot uiting kwam in een verdere zoektocht naar invloed door de burgerij.

In de veertiende eeuw geraakten in een aantal gewesten nieuwe geslachten aan de macht. Rosenfeld (1959: 9) benadrukt de toevalligheid van de plotselinge machtswisselingen in de gewesten. Later spreekt hij in dit licht van dynastieke centralisatie (1959: 164). Deze wisselingen van de wacht hadden tot gevolg dat tussen gewesten nieuwe allianties gingen ontstaan. Zo vonden Holland, Zeeland en Henegouwen elkaar onder de regering van Willem V van Beieren. De gewesten Gulik en Gelre gingen samen verder onder Willem van Gulik. Philips de Stoute, hertog van Bourgondië, probeerde in deze tijd de Zuidelijke Nederlanden te verkrijgen. Uit deze pogingen ontstonden de Bourgondische Nederlanden die vanaf 1419 door Philips de Goede werden geleid.

In principe waren de gewesten in de Bourgondische Nederlanden zelfstandig en vonden zij elkaar slechts in hetzelfde vorstenhuis, waardoor sprake was van een zogenaamde personele unie. Philips de Goede gaf zijn rijk in toenemende mate een centralistisch karakter, maar hij bleef dit doen binnen de kaders van de personele unie. Onder Philips kwamen dan ook vier belangrijke bestuursorganen tot stand.

---

<sup>1</sup> De graafschappen Vlaanderen, Holland, Henegouwen, Brabant, Namen en de kerkelijke vorstendommen Luik en Utrecht.

<sup>2</sup> Men denke aan Bononiensis (Boulogne), pagus Tarvanensis (Terwaan, Thérouann, plm. 100 kilometer onder Duinkerken), Isereticus (Land van de IJzer), Masau (Maasgouw), Hattuaria (Hettergouw), Scaldis (Schouwen), Marsum (Maasmonding) Niftarlake (Utrecht).

<sup>3</sup> Utrechts uitgebreide bezit achter de IJssel



De eerste daarvan was de Grote Raad (1445), waarbinnen een centrale rechtspraak plaats vond. Schöffer (1978: 186) spreekt hierin van een overgang waarin het traditionele landrecht langzaam werd vervangen door een binnendringend centraal Romeins recht. Het tweede belangrijke orgaan was de Staten-Generaal (1464). Ook installeerde Philips twee Rijksrekenkamers ten koste van de vele regionale Rekenkamers die voorheen bestonden. Dit ging uiteraard ten koste van het federale karakter van het Rijk. Philips' macht werd verder verstevigd door de sterke controle over de inkomsten van de gewesten en de totstandkoming van een muntunie binnen zijn rijk.

In 1465 werd Philips de Goede opgevolgd door zijn zoon Karel de Stoute die de geschiedenis ingaat als een slecht vorst. Karel wist de Bourgondische Nederlanden echter wel te vergroten met het gewest Gelre. Toen Karel de Stoute in 1477 onverwachts stierf, kwam zijn macht in handen van zijn dochter Maria van Bourgondië. Vrij kort daarna werden de Bourgondische gebieden aangevallen door Frankrijk.

Maria, volkomen onvoorbereid op deze aanval, zocht voor de verdediging steun bij de Staten-Generaal. De Staten eisten als tegenprestatie voor het op de been brengen van aanzienlijke legers dat Maria veel centralistische maatregelen van haar vader ongedaan zou maken. Noodgedwongen stemde zij hiermee in. Zo werden de regionale Rekenkamers in ere hersteld ten koste van de centrale Rekenkamers in Den Haag en Mechelen. Ook werd de macht van de Staten-Generaal, en daarmee van de gewesten vergroot. De Staten-Generaal konden voortaan naar eigen goeddunken samenkomen en verkregen instemmingsrecht wanneer de vorst de oorlog wil verklaren. De gewesten zagen weliswaar de voordelen van de personele unie, maar hechtten ook sterk aan hun eigen autonome bevoegdheden.

In 1477 huwde Maria van Bourgondië de Habsburgse Maximiliaan van Oostenrijk. De vroege dood van zijn vrouw in 1482 maakte Maximiliaan spoedig regent van de Nederlanden. Gosses en Post (1959: 229) geven aan dat de dood van Karel de Stoute en Maria van Bourgondië duidelijk maakte dat de gewesten naar elkaar zijn toe gegroeid. Waar het gaat om het huwelijk en het regentschap van Maximiliaan waren zij het immers in hoofdlijnen met elkaar eens en wisten zij hun wil duidelijk op te leggen aan het Bourgondische vorstenhuis. Zo eisten de Staten met succes vrede met Frankrijk en een zogenaamd algemeen Groot Privilege van Maximiliaan. Dit Groot Privilege was het beste te vergelijken met een RijksGrondwet waarin de gewestelijke rechten geregeld zijn<sup>1</sup>.

In het algemene Groot Privilege was bijvoorbeeld geregeld dat de hertogin om te trouwen toestemming moest vragen aan de Staten-Generaal, beden<sup>2</sup> persoonlijk in elk gewest zou moeten komen vragen<sup>3</sup>, ambtenaren voortaan uit de ingeborenen van het gewest zouden worden gekozen en officiële stukken in de gewestelijke taal werden opgesteld. Daarnaast verleende het algemene Groot Privileges de gewesten veel macht op monetair en juridisch gebied. Waar gewestelijke vergaderingen van de Staten en vergaderingen van de Staten-Generaal voorheen konden worden gezien als een supplement op het vorstelijk bestuur, werden zij vanaf 1477 een op zichzelf staande instelling in het staatsbestuur.

Op zijn vijftiende, in 1515, werd Karel V ingehuldigd als heer der Nederlanden. Een jaar later werd hij uitgeroepen tot Koning van Spanje. Drie jaar daarna werd hij, na de dood van zijn grootvader Maximiliaan, uitgeroepen tot Keizer van het Heilige Roomse Rijk. Waar de gewesten twintig jaar eerder nog grote invloed hadden op hun vorsten waren zij na 1518 niet meer dan een speelbal in de Europa-omvattende politiek. De zeventien gewesten werden in 1548 tot een gezamenlijke Bourgondische Kreits<sup>4</sup> gemaakt, hetgeen de gezamenlijke gewesten een grotere invloed in het Rijk gaf (Rosenfeld, 1959: 93, 94).

---

<sup>1</sup> Daarnaast wisten afzonderlijke gewesten individuele Grote Privileges af te dwingen. Het spreekt voor zich dat de volmachten in de individuele Grote Privileges grotendeels afhingen van de machtsposities van de respectievelijke gewesten. Gosses en Post (1959: 231) geven de meeste individuele Grote Privileges overigens de kwalificatie van 'een slechts gerangschikte verlanglijst waarvan niks geschrapt is'. Meer waarde lijken zij te hechten aan het algemene Groot Privilege.

<sup>2</sup> aanvragen voor belastingen

<sup>3</sup> Elk gewest zou daarnaast het recht hebben de aanvraag voor de bede af te wijzen.

<sup>4</sup> Het Rijk omvat in totaal tien van deze Kreitsen. De Kreits in de Lage Landen omvatte de hertogdommen Brabant, Limburg, Luxemburg, en Gelre, de graafschappen Vlaanderen, Artesië, Henegouwen, Holland, Zeeland, Namen, Antwerpen en Zutphen, alsmede de heersdommen, van Friesland, Mechelen, Utrecht, Overijssel en Groningen.

Gosses en Post wijzen erop dat de gewesten in deze tijd geenszins elkaar gelijken zijn: 'de gewesten welke sedert Philips de Goede verenigd waren, de patrimoniale gewesten, vormden een kerngroep: uit hun afgevaardigden bestonden de Staten-Generaal, zij brachten generale beden op' (1959: 274). De nieuwe gewesten hadden er op dat moment overigens weinig behoefte aan volledige deelgenoot te zijn van de Kreits. Zij stelden er geen prijs op deel uit te maken van een Statenbond en wilden zoveel mogelijk hun onafhankelijkheid bewaren. De centrale regering te Brussel bleef voor hen dan ook een abstractie.

Binnen de Kreits bracht Karel V veel gewestelijke bevoegdheden samen in centrale organen, de zogenaamde Collaterale Raden. In 1531 installeerde hij te Brussel de Financiële Raad (Conseil des Finances), de Geheime Raad (Conseil Privé) en de Raad van State (Conseil d'Etat). De Geheime Raad, samengesteld uit juristen, werd het belangrijkste regeringsinstrument. De Raad van State vervulde een meer marginale rol in het Openbaar Bestuur van de Bourgondische Kreits. Zij bestond uit zes edelen die werden gehoord over 'les grandz et principaulx affaires' (Gosses en Post, 1959: 274). Veel macht in de gewesten was in handen van de Staten.

De samenstelling van de Staten verschilde echter per gewest (Schöffers e.a., 1978: 159, 188). Over het algemeen bestond de vertegenwoordiging in de gewesten hoofdzakelijk uit de edelen, steden, en geestelijkheid, de drie standen. De grootste machtsbron van de Staten lag, net als aan het einde van de vijftiende eeuw, in het Groot Privilege. Dit Groot Privilege gaf de Staten de mogelijkheid te beslissen de bede en de wijze van heffing daartoe te bepalen (Rijk, 1862: 4). Ook mochten de Staten vrijelijk leningen aangaan. Zij hadden in elk gewest dan ook een tamelijk grote financiële huishouding. Het werk van de Staten nam in deze tijd toe en in de meeste gewesten besloten tot het instellen van commissies dit zich moesten richten op het dagelijks bestuur van het gewest. Deze commissies bestonden dikwijls uit leden van de Staten, waardoor zij iets krijgen van wat wij nu Gedeputeerde Staten noemen.

Het verbond van de verschillende Staten, de Staten-Generaal, trad in deze tijd sterker op tegen de regering te Brussel. Men liep daarbij over het algemeen echter tegen een tweetal problemen op. Een eerste probleem daarbij was dat de macht van de Staten-Generaal slechts een afgeleide was van die van de Staten. De invloedssfeer van Staten-Generaal beperkte zich dan ook vooral tot het financiële. Daar was immers de macht van de Staten het grootst. Een tweede probleem was de unanimiteitsvereiste in de Staten-Generaal. Een college waar de meerderheid de minderheid niet kon binden was in de praktijk moeilijk in staat tot het nemen van uitgesproken beslissingen. Wel kenden de Staten-Generaal met deze constructie een sterke defensieve hindermacht, van welke zij veelvuldig gebruik maakten.

In de gewesten bleek dat nepotisme in afnemende mate richtinggevend werd bij het toekennen van overheidsfuncties. Vaker en vaker werden Leuvense juristen aangesteld, met wortels in andere steden en gewesten (Schöffers e.a., 1978: 74; zie ook: Weber, 1999:54). Deze juristen gingen in het bestuur van de gewesten taken overnemen die voorheen door de lagere adel werden vervuld. Zij werden benoemd door de vorst, maar gingen de orders van de vorst in toenemende mate naar eigen goeddunken interpreteren. Hier signaleert men dan ook een tendens die men reeds bij de missie en heren van Karel de Grote zag. De aanstelling van deze juristen leidde tevens tot een rationalisering van het bestuur van de gewesten (Rosenfeld, 1959: 140). Deze rationalisering, gecombineerd met de dynastieke centralisatie, zette veel haat en nijd tussen gewesten opzij en maakte dat gewesten meer gaan samenwerken.

Het was in deze tijd ook dat de belevingswereld van de gewesten groter werd. Ontdekkingsreizen brachten in de vijftiende en zestiende eeuw gebieden in kaart die voorheen niet bekend waren. Deze ontwikkelingen misten hun weerslag op veel gewesten niet. Antwerpen kreeg na de tocht van Vasco da Gama (1498-1500) een grote betekenis als invoerhaven van Afrikaanse koloniale waren en Engels laken. De traditionele handel in Gelre en Overijssel groeide via de IJssel en de Zuiderzee, terwijl de Hollandse steden in toenemende mate in contact kwamen met de steden rond de Oostzee. Deze internationalisering zorgt voor een nieuw zelfbewustzijn in de gewesten. In toenemende mate werden de gewesten zich bewust van hun economische potentie en hun mogelijkheden om buiten het Heilige Roomse Rijk te treden.

Daarnaast bleek de lagere adel zich in toenemende mate ontevreden te voelen met de macht van de Leuvense juristen. De, inmiddels tamelijk besloten, groep van juristen bezat immers een rol in het Openbaar Bestuur die voorheen was toebedeeld aan de lagere adel. De polarisatie die dit teweegbracht, zorgde samen met de kerkelijke polarisatie van de Reformatie en het toenemende zelfbewustzijn van de gewesten voor een goede voedingsbodem voor de Opstand in 1566 (Schöffler, 1978: 100).

### 3.2 De Republiek: van Opstand tot de Bataafse omwenteling

De Opstand vond zijn eerste voorname manifestatie in de Beeldenstorm van 1566. Een eerste reactie van Philips II op deze Beeldenstorm was het sturen van de Hertog van Alva. De laatste zette als landvoogd de centralistische politiek van Karel V en zijn zoon voort. Zo centraliseerde hij het rechtstelsel: voortaan moest overal in de Lage Landen hetzelfde recht worden gesproken. Dit was uiteraard een forse adering voor de autonomie van de verschillende gewesten. Het meeste opzien baarde echter de invoering van een algemene, voor alle gewesten, gelijk geldende belasting<sup>1</sup>. Schöffler (1978: 111) geeft aan dat Alva ervan uitging hiermee de centralisatie van het bestuur te bevorderen en de financiële problemen op te lossen. De politieke invloed van de gewestelijke en stedelijke besturen op het bestuur in Brussel zou op deze manier worden gedecimeerd. Het was echter juist deze belastingmaatregel die fungeerde als een katalysator voor het verzet tegen Alva. Het waren nu immers ook de beroepsbestuurders, de Leuvense juristen, die zich tegen Philips II keren.

Schöffler (1978: 150) geeft aan dat de eigenlijke staatsorganisatie en staatsvorm van de Republiek meer het resultaat waren van improvisatie dan van een bewuste wil of een bewust streven. De noodzaak tot samenwerking tussen de gewesten was in het licht van de Spaanse overheersing indiscutabel, maar van een principiële drijfveer was nooit sprake. Net zo min was de republikeinse staatsvorm gevolg van een soort verlichting *avant la lettre*: experimenten met buitenlandse vorsten waren nu eenmaal mislukt en een beter alternatief was vooralsnog niet voorradig.

Juist dit opportunistische republicanisme en federalisme openden de weg voor een sterke rol van de Staten-Generaal en handhaving van de voorname rol van de gewesten. Schöffler (1978: 150) wijst er dan ook op dat handhaving van de Staten-Generaal niet meer dan bittere noodzaak was. De afwezigheid van een monarch impliceerde in deze tijd immers welhaast de principiële onmogelijkheid van een eenheidsstaat.

De soevereiniteit in de Republiek lag dan ook in beginsel bij de Staten. Het Unieverdrag bepaalde dat een deel van deze soevereiniteit slechts in tijden van oorlog naar de Staten-Generaal zou verhuizen. De gewesten waren in dat geval gehouden aan de beslissingen van de Staten-Generaal inzake gemeenschappelijke taakvelden als oorlog of vrede, buitenlandse betrekkingen, Kerk en geloof, de handelscompagnieën, conflicten tussen gewesten en de gemeenschappelijke defensie.

De unanimitere vereiste bij stemmingen in de Staten-Generaal bleef echter ook in dat geval bestaan. De Raad van State beperkte zich tot de financiële aspecten van de oorlogsvoering, terwijl de overige unie-instellingen<sup>2</sup> slechts een uitvoerende taak hadden. Het binnenlands bestuur was in de praktijk dan ook volledig in handen van de verschillende gewestelijke Staten (Schöffler e.a., 1978: 150 e.v.).

---

<sup>1</sup> de honderdste, twintigste en tiende penning

<sup>2</sup> Gemeenschappelijke instellingen, opgericht bij de Unie van Utrecht. Doel is het bevorderen van een offensief apparaat.

### 3.3 Restauratie: van de Bataafse Republiek tot de Grondwet van 1840

Rijk (1862: 8) geeft aan dat de Unie van Utrecht primair was ingesteld om strijd tegen Philips II te kunnen leveren. Anderhalve eeuw na verdrijving van de Spanjaarden vormde het verdrag echter nog steeds het fundament voor de staatsinrichting in de Lage Landen. In de machtsverhoudingen tussen de steden, de gewesten en de Republiek was een status-quo ontstaan welke stand bleek te houden tot 1798. Aan het einde van de achttiende eeuw heerste echter grote ontevredenheid over de gevoerde federatieve staatsvorm. Waar eenheid nodig was kon de federatieve Republiek deze niet opbrengen. Zij bleek in 's lands bestuur onderhevig aan twisten en ruzies tussen de respectievelijke gewesten. Zaken als de laatste Engelse Oorlogen en de toenemende Franse dreiging maakten de Republiek dan ook pijnlijk duidelijk dat haar voorname rol op het wereldtoneel inmiddels een halve eeuw achter de rug was.

Binnenlandse problemen waren er ook. Het land was arm en er heerste ontevredenheid over de zelfverrijking en het nepotisme van vele machtshebbers (Kossmann, 1986: 41 e.v.). Ook was men ontevreden over de wijze waarop de gewesten hun eigen belangen pertinent prevaleerden boven een bovengewestelijk, gemeenschappelijk belang (Berkhout, 1996: 25). Rijk (1862: 9) haalt Thorbecke aan wanneer deze zegt dat 'onze oude vormen, niet dan door dwang nog overeind, bezweken van zelfve'.

Het waren toentertijd vooral de patriotten die een sterke eenheidsstaat voorstonden. In hun gedachten zouden de gewesten een stap terug moeten doen ten gunste van de centralistische Bataafse Republiek. Franse invloed zorgde ervoor dat de Republiek reeds in 1798 met de Bataafse Grondwet een sterk centralistische karakter kreeg. Gewesten werden op den duur departementen van welke het dagelijks bestuur in handen was van een college van Gecommitteerde Raden.

Het algemeen bestuur van het Departement was vanaf toen in handen van de Breeden Raad. Het duurde echter nog acht jaar voor dit ook daadwerkelijk gevolgen heeft voor het functioneren van de gewesten. In 1806 verloren de departementen en steden echter toch hun relatieve zelfstandigheid en verwerden tot louter administratieve lichamen onder een strikt toezicht van het centrale gezag (Kossmann, 1986: 89).

Na de verdrijving van de Fransen werd in 1814 een nieuwe Grondwet aangeboden aan de nieuwe vorst Willem I<sup>1</sup>. Deze Grondwet regelde de constitutionele monarchie en was inhoudelijk sterk gebaseerd op de beroemde 'Schets van een Grondwet van het Koninkrijk Holland' van Van Hogendorp. In de Grondwet werd de rol van de gewesten betrekkelijke marginaal gehouden. Dit ook teneinde het monarchale en centrale karakter van de nieuwe Grondwet te benadrukken. De marginaliteit van de provinciale rol was echter relatief. Het was zeker dat zij hun prebataafse soevereiniteit kwijt waren, maar hun rol was wel terdege groter dan de rol die zij in de Bataafse tijd voeren (Kossmann, 1986: 98).

Teneinde de macht van de provincies verder te breken werd in de Grondwet geregeld dat de Staten-Generaal niet langer een bijeenkomst zouden zijn van de deputaties van de Provinciale Staten, maar zouden verworden tot een de hele natie vertegenwoordigende vergadering (Fockema Andreae, 1964: 171). Het ontwerp van de nieuwe Grondwet werd eind maart 1814 met zeer ruime meerderheid aangenomen.

Terwijl de Franse legers in 1814 verder zuidwaarts werden gedreven, waren agenten van Koning Willem I reeds druk bezig in de Zuidelijke Nederlanden aanhang te winnen voor de constitutie van een groot Koninkrijk der Nederlanden (Kossmann, 1986: 100). Nadat Willem I de Engelsen had gewonnen voor zijn Koninkrijk der Nederlanden, ging een Belgisch-Nederlandse commissie de Grondwet van 1814 waar nodig aanpassen. De commissie sprak met name over de verschillende grootte van de afvaardigingen in de Staten-Generaal en het opdelen van de Staten-Generaal in een tweetal Kamers. Dit laatste was een uitdrukkelijke wens van zowel conservatieve als liberale Belgen (Kossmann, 1986:102). Inzake beide vraagstukken konden de Nederlanders en de Belgen elkaar zonder veel moeite vinden.

---

<sup>1</sup> Kossmann (1986: 96) duidt aan dat er nooit enig alternatief is geweest voor de centralistische constitutionele monarchie. Nadat Van Hogendorp te 's-Gravenhage de onafhankelijkheid uitroept, wordt de aanwezigheid van een monarch uit het Huis van Oranje als enige methode gezien om de soevereiniteit van de Nederlanden te garanderen. Daarnaast is Van Hogendorp in zijn Schets van mening dat een centralistisch staatsverband onder een sterke vorst de enige mogelijkheid vormde om het regenteske machtsmisbruik en intergewestelijke twisten, beiden zo typerend voor de prenapoleontische Republiek, in te binden.

De Grondwet van 1815 regelde op instigatie van de Belgen dan ook een tweekamerstelsel, waarvan het lidmaatschap van de Eerste Kamer vooralsnog voorbehouden bleef aan de door de Koning voor het leven benoemden (Fockema Andreae, 1964: 172).

De leden van de Tweede Kamer werden voortaan getraptd gekozen door de leden van de Provinciale Staten en maakten geen deel meer uit van deze Staten. De Provinciale Staten werden op hun beurt samengesteld door middel van getrapte verkiezingen uit stadsbesturen en rurale colleges<sup>1</sup>. De Kroonbenoeming van de Gouverneur en een decimering van het taakgebied van de provincies maakten de macht van de provincies in het Openbaar Bestuur tot een schim van wat hij eens was geweest.

### 3.4 Modernisering, verzuiling en ontzuiling: van de Grondwet van 1840 tot heden

De Belgische schoolstrijd<sup>2</sup> zorgde in 1826 voor een voedingsbodemp van Belgisch nationalisme in het Koninkrijk. Dit nationalisme leidde tot onlusten die de Koning noopte troepen richting Brussel te sturen. De afscheiding, voor de inval in Brussel een minimumeis van een kleine groep extremisten, kreeg hiermee een heftiger emotionele betekenis: zij verwerd tot het hoge ideaal van vrije, nationale onafhankelijkheid. Koning Willem I, een van de laatste fanatieke aanhangers van de Groot-Nederlandse gedachte besloot in 1838 een eind te maken aan de twist met de Belgen<sup>3</sup>. Toen hen een jaar later de onafhankelijkheid werd verleend, verloor de Grondwet van 1815 haar waarde. De afscheiding van België werd staatsrechtelijk geregeld in de nieuwe Grondwet van 1840. Ondanks vele politieke strijd vonden er in de Grondwetwijziging van 1840 geen wezenlijke veranderingen plaats met betrekking tot de centralistische staatsvorm en rol van de Provinciale Staten daarin. Waar in de politiek ten aanzien van het decentrale complex wel verandering was, kwam dit zeker niet ten goede aan de rol van de provincies<sup>4</sup>.

In de jaren '40 van de negentiende eeuw was sprake van een algemene economische malaise. Het Koninkrijk ging gebukt onder een schuldenlast waarvan de rentelasten praktisch de helft van de overheidsuitgaven besloegen (Janssen, 1992: 20). Koning Willem II, die in 1840 zijn vader opvolgde zag zich daarnaast geconfronteerd met toenemende maatschappelijke en politieke onrust<sup>5</sup>.

Een groep van kooplieden, industriëlen en financieel specialisten bleek in toenemende mate ontevreden met de economische koers van de Koning. Zij stonden een economisch liberalisme voor dat zijn politieke pendant vooral kende in een zo afwachtend mogelijke staat. Een monarchie, hoewel constitutioneel van karakter, rijmde onmogelijk met dit beeld. De liberalen waren van mening dat zowel Willem I als Willem II zich in de afgelopen decennia te actief met het economisch en maatschappelijk leven hadden bemoeid. Een wapen tegen een dergelijke bemoeizucht kon volgens hen slechts een sterke, direct gekozen, Staten-Generaal zijn. Slechts deze sterke volksvertegenwoordiging zou het mogelijk maken dat de hogere klassen zorgvuldig toezicht konden houden op het reilen en zeilen van de uitvoerende macht.

---

<sup>1</sup> Berkhout (1996: 25) geeft aan dat dit in de praktijk weinig gevolgen had voor de samenstelling van de Provinciale Staten in vergelijking met die in het prebataafse tijdperk. Nog steeds bestonden zij over het algemeen voor eenderde uit adel, eenderde uit stedelijke afgevaardigden en voor eendere uit afgevaardigden van het platteland. Kossmann (1986: 103) geeft aan dat aan de verkiezingen in deze tijd over het algemeen zo'n 60.000 Belgen en 80.000 Nederlanders deelnemen.

<sup>2</sup> Koning Willem I ontnam de Belgische Kerk in 1826 het recht op het stichten van seminaries en lycea. Het middelpuntzoekend nationalisme dat hieruit voorkwam zou uiteindelijk de basis vormen voor de Belgische onafhankelijkheidsstrijd.

<sup>3</sup> De Nederlandse regering verloor hiermee zeggenschap over Zuid-Brabant, Namen, Henegouwen, Luik, Antwerpen, Oost- en West-Vlaanderen, en het grootste deel van Luxemburg

<sup>4</sup> Voortdurend bleef er angst voor een opleving van het provincialisme bestaan. Zo werd in 1840 de machtige provincie Holland in opgedeelde in Noord-Holland en Zuid-Holland. In een conflict tussen een autoritaire, maar Kroonbenoemde Gouverneur en de democratisch gemandateerde Provinciale Staten over het ontslag van een liberaal griffier schaarde de Koning zich onomwonden achter de eerste (Berkhout, 1996: 25).

<sup>5</sup> Zo'n 16 procent van de Nederlandse bevolking is in 1948 afhankelijk van de bedelstaf.

Ook Hollandse katholieken<sup>1</sup> dringen meer en meer aan op constitutionele hervormingen. Niet langer wensten zij dat, hetgeen later de emancipatie van het katholieke volksdeel zou gaan heten, afhankelijk was van incidentele genereuze gebaren van de Koning<sup>2</sup>. Deze ontwikkeling leidde tot een tamelijk ongewone, maar wel invloedrijke, alliantie van katholieken en liberalen. Ook al streefden beide groepen verschillende doelen na -de liberale democratiseringswens versus de katholieke emancipatiewens- in hun middelenkeuze, een Grondwetsherziening ten koste van de rol van de Koning, konden zij elkaar goed vinden<sup>3</sup>.

De Koning, de revolutionaire onrust in Frankrijk en Duitsland niet uit het oog verliezend, liet in 1848 via de kamervoorzitter aan het parlement weten dat hij bereid was medewerking te verlenen aan een verregaande herziening van de Grondwet. In 1848 werd dan ook een Grondwetscommissie geïnstalleerd onder leiding van Thorbecke<sup>4</sup>. In de Grondwet van 1848 werd de grondslag gelegd voor een moderne en uniforme inrichting van de besturen van gemeenten en provincies. Het hiërarchische element in de verhoudingen tussen staat en provincie enerzijds en provincie en gemeente anderzijds werd afgezwakt tot een bestuurlijke constellatie die men in een later stadium de gedecentraliseerde eenheidsstaat<sup>5</sup> is gaan noemen. Deze hiërarchische afzwakking vond plaats via de Provinciale Staten, via organieke wetgeving, via de financiën en via de Gouverneur.

Allereerst werd op de drie bestuursniveaus, in tegenstelling tot voorheen, directe representatie nagestreefd<sup>6</sup>. Ook werden de vergaderingen van de Provinciale Staten openbaar. Met deze twee middelen wilde men de betrokkenheid van het electoraat bij de provinciale politiek vergroten. De reden tot het openbaar maken lag ongetwijfeld primair in een oprechte democratiseringswens. Desalniettemin werd het ongetwijfeld ook als een goed middel gezien tegen al te ambitieuze Provinciale Staten.

Daarnaast werd in de Grondwet van 1848 aangegeven dat de verhoudingen tussen de bestuurslagen onderling vorm zouden moeten krijgen in nadere, organieke, wetgeving (i.e. provinciewet, gemeentewet). Deze organieke wetgeving impliceerde dat het Rijk niet langer bij machte was om te pas en te onpas bevoegdheden en taken naar zich toe te trekken en was in die zin van groot belang voor het decentrale complex.

Een derde wijze waarop de autonomie van de provincies toenam was financieel van aard. Deze veranderingen lagen echter niet zozeer in de Grondwetsherziening van 1848, als wel in de latere Grondwetsherziening van 1887. Bij de herziening in dat laatste jaar liet men de bepaling vallen dat de kosten voor het provinciaal bestuur in de Rijksbegroting op dienden te worden genomen. Ook hoefden vanaf 1887 de provinciale belastingen niet langer door de wetgever te worden bekrachtigd. Voortaan voldeed een goedkeuring bij Koninklijk Besluit. Daarna werd, in 1905, een algemene rijksuitkering ten behoeve van de provincies ingevoerd.

Een vierde wijze waarop het laten vieren van de hiërarchische relatie tot uiting kwam was in de rol van de Gouverneur. In zijn dissertatie over het ambt van de Commissaris des Konings geeft Janssens (1992) aan dat de Grondwetscommissie van 1848 probeerde de rol van de Gouverneur als provinciaal politicus terug te dringen. Toenemende vrijheid voor de provincies impliceerde immers dat de kroonbenoemde Gouverneur in politiek opzicht meer op de achtergrond zou moeten treden ten gunste van de Provinciale en Gedeputeerde Staten (Janssens, 1992: 24). Hij zou minder een provinciaal bestuurder moeten zijn en zich meer als een kroonbenoemde controleur moeten opstellen.

---

<sup>1</sup> Ter illustratie: 23 procent van de Amsterdamse bevolking is in de jaren '40 katholiek (Kossmann, 1986: 161).

<sup>2</sup> Zo was herstel van de Bisschoppelijke Hiërarchie reeds in 1829 door Willem I aan het Katholieke volksdeel beloofd, maar hevige Protestantse protesten hadden ervoor gezorgd dat de leiding van katholiek Nederland nog steeds in handen was van een pauselijke vicaris en een aartspriester. Herstel van de Bisschoppelijke Hiërarchie en daarmee heil voor het katholieke volksdeel zagen zij slechts in een Grondwettelijke garantie daartoe.

<sup>3</sup> Deze alliantie bleef op veel gebieden voortbestaan tot de Pauselijke encycliciek *Quanta Cura* en de daaraan toegevoegde *Syllabus Errorum* daar in 1864 een einde aan maakten.

<sup>4</sup> De commissie bestaat uit de heren Donker Curtius, De Kempnaer, Luzac, Storm en Thorbecke

<sup>5</sup> Toonen (1987: 178) merkt overigens op dat de conceptie van de gedecentraliseerde eenheidsstaat van latere tijd is. Thorbecke, aldus Toonen, zal het woord nooit gebezigd hebben.

<sup>6</sup> Directe representatie in de Provinciale Staten en in de Tweede Kamer zijn wellicht de twee meest opvallende wijzigingen in het licht van de representatieve democratie. Evenzo belangrijk is het einde van de standenvertegenwoordigingen in de gemeentebesturen en de inperking van de macht van de Kroonbenoemde gezagsdrager in de provincie.

Daartoe werd, op aandringen van de Staten-Generaal, voortaan gesproken van de 'Commissaris des Konings'. Op deze manier wenste men te voorkomen dat de Kroonbenoemde zich al te grote bestuurlijke macht in de provincies ging aanmeten.

Ook werd in de Grondwet van 1848 en de Provinciale Wet van 1850 bepaald dat de Commissaris een aanzienlijk deel van zijn stem tijdens beraadslagingen zou verliezen. De invloed die de Kroon, middels de kroonbenoemde Commissaris, op het provinciaal bestuur had werd op deze wijze beknot. De Commissaris bleek zich echter niet minder als een bestuurder te gaan gedragen.

Hij voelde zich juist in de armen van de provinciale politiek gedreven, iets wat zijn trouw aan de Kroon niet erg ten goede kwam. Waar men er vanuit ging dat een Commissaris met minder bevoegdheden hem zou doen terugtreden, bleek dus dat hij zich juist op het provinciale ging richten en zich voortaan meer en meer als een vertegenwoordiger van het provinciale ging zien.

Dit laatste waar hij pro forma juist geacht werd een vertegenwoordiger van de Kroon te zijn! Voor deze bestuurlijke manifestatie van de Commissaris des Konings is volgens Janssens (1992: 25 e.v.) een drietal redenen aan te geven.

Allereerst was sprake van een integratie van de gewesten in een nationaal verband. Maatschappelijke ontwikkelingen<sup>1</sup> leidden in de tweede helft van de negentiende eeuw tot een proces van ruimtelijke, economische en culturele schaalvergroting. Deze schaalvergrotingen zorgde voor nivellering van plaatselijke en regionale verschillen. Gemeenten en provincies raakten in dit licht meer en meer vervlochten in het landsbestuur. De eenwording van Nederland had zijn staatskundige aspect reeds achter de rug, maar in de tweede helft van de negentiende eeuw was ook een mentale eenwording te herkennen. Dit ging uiteraard ten koste van de emotionele betrokkenheid van het volk bij het regionale of provinciale. De tijd dat de Commissaris des Konings moest worden ingezet om regionale driften namens de Kroon te onderdrukken, was aan het einde van de negentiende eeuw grotendeels achter de rug.

Een tweede reden lag volgens Janssens in de uitbreiding en intensivering van de overheidsfuncties. De industrialisatie, economische groei, urbanisatie en bevolkingsgroei deden de behoefte aan een actievere overheid aan het eind van de negentiende eeuw groeien. Op beleidsvelden als die van de infrastructuur, energievoorzieningen, onderwijs, gezondheidszorg, en armenzorg ging de overheid zich in toenemende mate actief begeven. Deze differentiatie betekende dat de Commissaris zich op meer beleidsvelden actief moest bewegen als uitvoerder van wetten<sup>2</sup>. Vanzelfsprekend nam de Commissaris des Konings hiermee een meer actieve houding aan, wat zijn rol als bestuurder vergrootte. Van Braam (1988: 124 e.v.) geeft duidelijk aan welke gevolgen de overgang van laissez-faire-staat naar interventiestaat heeft voor het handelen van bestuurders. Politieel bestuur maakt plaats voor verzorgend bestuur, wat de Commissaris der Koningin van zijn controlerende kansel afstoot. Meer en meer moest hij zijn provincie gaan besturen.

De derde reden die Janssens aangeeft voor de intensivering van de bestuurderstaak van de Commissaris der Koningin ligt in de nationalisering van de politiek. De schoolstrijd (1917) en het algemeen kiesrecht voor mannen (1917) hadden het proces van partijvorming een belangrijke impuls gegeven terwijl het algemeen kiesrecht voor vrouwen (1919) alsmede de afschaffing van het districtenstelsel (1919) de rest deden. De Pacificatie, de regelingen van 1917, zorgden ervoor dat waar men zich in het Haagse debat voorheen primair liet leiden door regionale belangen het nationale belang meer en meer het leidmotief werd.

De verschillende politieke stromingen die de Staten-Generaal aan het einde van de negentiende eeuw rijk waren, gingen zich op nationaal niveau groeperen, waardoor een nationalisering van politieke tegenstellingen ontstond (Janssens, 1992: 28). Als gevolg van de partijvorming op nationaal niveau vielen regionale geschillen, op nationaal niveau weg ten gunste van ideologische geschillen. Het wegvallen van de lokale basis voor rekrutering van kamerleden gaf, aldus Janssens, deze ontwikkeling een extra impuls.

---

<sup>1</sup> Men denke hierbij aan: bevolkingsgroei, verstedelijking, industrialisatie, verbetering van de communicatiemiddelen, toename van de mobiliteit (Janssens, 1992: 26), opkomst van de kunsten en letteren (Kossmann, 1986: 257), toenemend nationalisme (ibid.: 267)

<sup>2</sup> Men denke aan het afgeven van vergunningen en machtigingen. Ook werd de Commissaris des Konings in een aantal zaken de automatische beroepsautoriteit voor procederende burgers.

Kamerleden gingen zich minder bemoeien met lokale belangenbehartiging, een taak die meer en meer door de Commissaris der Koningin werd overgenomen. Ook dit haalde de Commissaris uit de controlerende sfeer en plaatste hem in de provinciale bestuurlijke sfeer.

De Pacificatie van 1917 heeft voor het maatschappelijk leven in Nederland grote gevolgen gehad. Zij impliceerde immers de erkenning van de levensbeschouwelijke diversiteit in Nederland en vormde daarmee een sterke stimulans voor de verdere groei van organisaties op levensbeschouwelijke grondslag. Voor zover ze nog niet bestonden, ontstonden vanaf dan verzuilde organisaties op het gebied van gezondheidszorg, politiek, hoger onderwijs, sport, woningbouw en media. Elk van de zuilen kon op deze wijze zijn bevolking voorzien in een breed pakket van diensten en producten op levensbeschouwelijke grondslag. De constante eis van soevereiniteit in eigen kring, die in de verzuilde samenleving zo goed kon gedijen, zorgde ervoor dat het maatschappelijk middenveld de institutionele integratierol overging nemen die Thorbecke ruim een halve eeuw daarvoor aan de provincies had toebedacht (Van den Heuvel, 2000: 12 e.v., Toonen, 1993a, 1993b, Kriesi, 1990, Loughlin e.a., 1999).

Wanneer men de stelling aanhoudt dat het provinciale juist door de verzuiling in de marge van het Openbaar Bestuur werd gedrukt, kan men er niet omheen redenen hiervoor te zoeken. Het marginaliseren van de rol van het mesobestuur onder het masker van de soevereiniteit in eigen kring is wellicht te billijken in de ogen van de pastoor of dominee, terugblikkend is het moeilijk te beschouwen als een moderniseringsproces waar het kompas van de rede richtinggevend is geweest. Toch moeten er gegronde redenen zijn geweest om de zuilen zo'n sterke rol te laten voeren.

Een eerste reden daarvoor wordt gegeven door Kriesi (1990). Kriesi is van mening dat de verzuiling een noodzakelijke sturingswijze was om de, cultureel sterk gewortelde, lokale bestuurslaag in de centrale staat in verbinding te brengen met een in belang toenemende nationale bestuurslaag<sup>1</sup>. Kriesi gaat hierbij echter voorbij dat aan het feit dat aan de vooravond van de verzuiling sprake was van een in principe goed geoutilleerd mesobestuur, i.e. de provincies. Verzuiling was, in tegenstelling tot hetgeen Kriesi stelt, om intermediaire redenen dan ook allerminst noodzakelijk.

Waar de provincies niet zouden kunnen voorzien in de intermediaire functie, zou een aanpassing van de Provinciale Wet uit 1850 zonder veel problemen soulaas bieden. Toch is dat, al dan niet bewust, niet gedaan.

Een tweede reden wordt gegeven door Toonen (1993a, 1993b, 1996) en Hendriks en Toonen (1998). Zij stellen dat de verzuiling om redenen van staatsinrichting niet noodzakelijk was. In tegenstelling tot wat Kriesi aangeeft, zat de centrale overheid immers geenszins om sturingsmiddelen verlegen (Toonen, 1993b: 118). Daarnaast was de verzuiling ook niet noodzakelijk in de ogen van de elites van de zuilen.

Het was volgens Toonen (1996: 623) dus niet de noodzaak van de centrale overheid of van de bedreigde kerken die leidde tot versterking van de zuilen, het was in zijn ogen juist de mogelijkheid tot verzuiling die tot verzuiling leidt<sup>2</sup>. In gebieden of beleidsvelden waar eventuele concurrentie van alternatieve sturingsmethoden of maatschappelijke verbanden zwak was, trad verzuiling op. Waar de concurrentie sterk was, bleef verzuiling uit. Verzuiling trad op waar mogelijk en opportuun en stelde zich geenszins een algemene mesobestuurlijke functie tot doel.

Ook al zat het Rijk aan het begin van de vorige eeuw niet verlegen om sturingsinstrumenten naar het lokale toe, de zuilen hebben deze rol wel op zich genomen. De verzuiling is, in de woorden van Berkhout (1996: 31), verworpen tot een 'bestuurlijk integratiekader op subprovinciaal niveau'. Het was dan ook niet de zwakte van de provincies die verzuiling noodzakelijk hebben gemaakt. Het was juist de verzuiling die een versterking van de provincies overbodig maakte. Zolang de zuilen hun functies behielden was er geen noodzaak de provincies uit de marge van het Openbaar Bestuur te halen.

---

<sup>1</sup> Kriesi (1990: 439) ziet verzuiling als ideale wijze van integratie tussen bestuurslagen in een centralistische staat. Slechts een maatschappij die kerkelijk sterk gedifferentieerd is biedt voor de verzuiling een goede voedingsbodemp. Hij vergelijkt de Nederlandse situatie met de situatie in Zwitserland. De kerkelijke uniformiteit nam de behoefte aan een eigen zuil weg. Op deze wijze werd de weg vrijgemaakt voor een sterk Zwitsers mesobestuur, de kantons. In Zwitserland werd dit proces nog versterkt door een bijzonder sterke linguïstische diversiteit.

<sup>2</sup> Toonen baseert zich in bij deze stelling op onderzoek van Pennings (*Verzuiling en ontzuiling: de lokale verschillen*, Kampen, Kok, 1991).



Over de relatie tussen verzuiling en provincies en de redenen voor de bestuurlijke zwakte van die laatste kan men, zoals aangegeven, twisten. De diagnose van de zwakke provincies is echter geenszins omstreden. Dit probleem werd na de Oorlog actueler naarmate gemeentelijke schaalvergroting ging leiden tot het ontstaan van een zogenaamd 'regionaal gat'.

Gemeenten gingen in toenemende mate samenwerken en kwamen tot de conclusie dat hun onderlinge samenwerkingsconstructies in de regel privaatrechtelijk van aard zijn. Er was nu eenmaal geen overheidslichaam dat ongeveer de territoriale grootte heeft van wat wij nu een Wgr-gebied noemen. De periode na de Tweede Wereldoorlog kenmerkte zich dan ook door vele commissies en werkgroepen die vele nota's en plannen produceerden waarin men zich tot doel stelde dit regionale probleem aan te pakken. Allen deden dit wel vanuit de veronderstelling dat het probleem primair bij de provincies lag.

Reeds in 1947 werd door de Commissie Koelma voorgesteld een vierde bestuurslaag te installeren, welke geplaatst zou moeten worden tussen provincies en gemeenten. Deze districten zouden een oplossing moeten bieden voor bovenlokale schaalproblemen.

In de praktijk is hiervan weinig gekomen. Wel werd, gedeeltelijk in reactie hierop, in 1950 de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) aangenomen welke gemeenten, maar ook provincies de mogelijkheden tot samenwerking bood<sup>1</sup>. Met de Wgr is het regionale probleem op de politieke agenda gekomen om er niet meer van te verdwijnen.

In 1960 werd de Eerste Nota Ruimtelijke ordening geschreven. In deze nota werden twee oplossingen voor het regionale probleem aangedragen. Allereerst, zo werd gesteld, zou men kunnen streven naar gemeentelijke herindeling. Het regionale gat zou met grotere gemeenten immers kunnen verdwijnen. Een tweede oplossing zou kunnen liggen in bijzondere bestuursvormen in agglomeratiegebieden. Men realiseerde zich echter dat een en ander voor de provincies niet zonder gevolgen kan blijven.

Waar men zich in de plannenmakerij in het begin van de jaren zeventig richtte op vier bestuurslagen<sup>2</sup>, ging men daar in de tweede helft van de jaren zeventig de problemen van inzien. Men wilde vanaf dat moment vasthouden aan de drie bestaande lagen. Wel zouden door herindelingen andere schaalverhoudingen moeten ontstaan. In dat licht moeten de 26 doe-provincies<sup>3</sup> of provincies nieuwe stijl worden gezien. In 1983 werd met de Nota Organisatie Binnenlands Bestuur voorlopig een einde gemaakt aan de pogingen het mesobestuur te reorganiseren.

### 3.5 Conclusie

In het bovenstaande is aangegeven dat de provincies en hun staatsrechtelijke voorgangers door de eeuwen heen wisselende rollen hebben gevoerd. Hun functie in het Openbaar Bestuur is door de eeuwen heen aan veel veranderingen onderhevig geweest. Deze veranderingen betreffen enerzijds de zaken waar de provincies zich mee bezig hebben gehouden en anderzijds de mate waarin zij zich met deze zaken hebben bezig gehouden.

De geschiedenis van de provincies begint op een moment dat zij niet meer zijn dan een onderdeel van het Rijk van de directe nakomelingen van Karel de Grote. Hun totstandkoming diende op dat moment een louter administratief doel in een rijk dat pro forma zeer centralistisch van aard was. Door de eeuwen heen begon zich van de gewesten echter een zeker zelfbewustzijn meester te maken, iets wat later één van de oorzaken van de Opstand zou blijken. Vanaf het moment van de Opstand sloeg de rol van de gewesten in het Openbaar Bestuur volledig om: vanaf dat moment werden zij, om een aantal redenen, de primaire dragers van de externe soevereiniteit. Deze rol handhaaft zich tot in de Bataafse Republiek.

---

<sup>1</sup> De Wgr opende de mogelijkheid om regionale autoriteiten op te zetten. Hulst (2000: 11) geeft aan dat de autoriteiten zich voornamelijk met verzorgingstaken bezig hielden. In 1985 werd de Wgr vernieuwd. Elzinga (1995) schrijft uitvoerig over de Wgr. Het Openbaar Lichaam Rijnmond was feitelijk een Wgr-gebied in optima forma.

<sup>2</sup> ca. 44 gewesten, ca. vijf landsdelen

<sup>3</sup> Dit aantal zou in de loop der jaren afnemen tot de twaalf huidige provincies in 1984

De Patriottische Grondwet van 1798 deed de federale structuur echter volledig verdwijnen, veranderde 'provincies' in 'departementen' en bracht hun rol terug tot de zuiver administratieve die zij formeel ook reeds in de begindagen van het Heilige Roomse Rijk kenden. Het Openbaar Bestuur op het grondgebied van de Lage Landen was vanaf 1798 volledig gecentraliseerd en de gewesten zijn hun externe soevereiniteit kwijt. De provincies bleven organen die zich primair met de uitvoer van rijksbesluiten bezig dienden te houden.

Het was pas in 1848 en in 1850 dat de rol van de provincies weer meer dan een louter administratieve werd. Thorbecke c.s. veranderden op dat moment de inrichting van het Openbaar Bestuur in een constellatie die men later de gedecentraliseerde eenheidsstaat is gaan noemen. In deze constellatie bestaat een duidelijke afgebakende rol voor de provincies. De provincies kennen hierin weliswaar de kleinste huishouding van de drie bestuurslagen, maar men heeft in elk geval weer een zekere huishouding.

Wanneer we ons richten op de eerste onderzoeksvraag kunnen we wellicht niet ander dan concluderen dat de rol van de provincies in het Openbaar Bestuur door de eeuwen heen dramatisch is gemarginaliseerd. Een vergelijk tussen de rol van de provincies in de jaren in en na de Opstand en de rol die de provincies in het huidige Openbaar Bestuur voeren, moet volgens velen wel tot die conclusie leiden. De soevereine staten van weleer zijn verworpen tot een bestuurslaag met een zeer beperkte eigen huishouding. Deze zienswijze verdient echter een nuancering.

Om te komen tot een blik op de ontwikkeling van de rol van de provincies moet immers een zekere autonome ontwikkeling van schaalvergroting inzake de externe soevereiniteit onderkend worden. Soevereiniteit verplaatste zich van steden via gewesten, naar de huidige staten. Voor de provincies manifesteerde deze trend zich het sterkst in 1798.

- In 1548 bleken de gewesten te klein om onafhankelijk binnen het Habsburgse rijk voort te bestaan. Schaalvergroting werd gevonden in de Bourgondische Kreits.
- In 1579 vonden de gewesten zich te klein om Filips II en diens landvoogd te bestrijden en vonden zij schaalvergroting in de Unie van Utrecht.
- In de jaren naar 1798 toe vonden de Patriotten de gewesten te klein om een rol op het wereldtoneel te voeren en vonden zij in het opschuiven van de externe soevereiniteit de oplossing.
- Vanaf de oprichting van de BeNeLux in 1944 en de E.G.K.S. in 1951 blijkt in veel opzichten ook het schaalniveau van de Patriotten niet afdoende en lijkt men een beweging in te zetten die er volgens velen toe zal leiden dat de externe soevereiniteit uiteindelijk nog hoger komt te liggen.

Over deze trendlijn is uiteraard een conjunctuur te plaatsen waarin de provincies soms wat belangrijker worden en soms wat minder belangrijk worden. Dit is iets wat reeds gebeurde toen de provincies nog de formele dragers van de externe soevereiniteit waren. De Staten-Generaal konden immers geneigd zijn soms wat minder en soms wat meer naar unanimiteit in haar besluitvorming te streven. Dit kon echter ook gebeuren toen zij de soevereiniteit niet meer droegen. Een voorbeeld daarvan is de totstandkoming van de Grondwet van Van Hoogendorp in 1814 en de totstandkoming van de organieke wetgeving van 1850 die een duidelijker plaats aan de provincies gaf.

Een aantal eeuwen hebben de provincies de soevereine rol mogen voeren. Het is echter de vraag of het feit dat zij deze rol sinds 1798 niet meer voeren hen tot een anachronisme maakt. Bij het beantwoorden van deze vraag zou men zich los moeten maken van de autonome trendlijn die wil dat bij tijd en wijlen de externe soevereiniteit een laag omhoog doet schuiven. Ook al hebben de provincies aan belang ingeboet, een significante bijdrage aan het Openbaar Bestuur kan men immers ook leveren zonder een soevereine staat te zijn. Sterker nog, velen zien immers voor de provincies bij uitstek een nieuwe rol groeien naarmate de Europese eenwording voortschrijdt! De vraag of dit terecht is zal slechts in de verre toekomst kunnen worden beantwoord.

## 4 EEN DUIDING VAN DE PROVINCIALE POLITICUS

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat de provinciale politicus het belang van zijn bestuursapparaat door de eeuwen heen als zand door zijn vingers heeft zien wegglijpen. De provincies hebben aan belang in het Openbaar Bestuur door de eeuwen heen ingeboet. Hiermee is echter nog niks gezegd over de provinciale politici zelve. Het vijfde hoofdstuk zal ingaan op de karakteristieken van die politici. Het zal daarmee antwoord geven op de tweede onderzoeksvraag die is genoemd: *hoe kan de provinciale politicus worden omschreven?*

Over provinciale politici is in de loop der eeuwen veel geklaagd. Zij zouden amateuristisch en corrupt zijn, zij zouden weinig representatief zijn en slecht opkomen voor de belangen van de provincies. Het leeuwendeel van deze klaagpartijen mist echter elke systematische empirische achtergrond. Het is in deze studie dat voor het eerst een duidelijk empirisch beeld wordt gegeven van de provinciale politici.

Een aantal eigenschappen van de politici zal in dit hoofdstuk behandeld worden. Allereerst zal worden gekeken in hoeverre de provinciale politici als representatieve politici kunnen worden gezien. Dit zal worden gedaan aan de hand van eigenschappen als het genoten opleidingsniveau, het geslacht, de huwelijkse staat, et cetera. Ook zal worden gekeken waar de provinciale politicus nu eigenlijk zijn motivatie vandaan haalt, hoeveel tijd hij aan zijn werk besteedt en hoeveel invloed hij nu eigenlijk denkt te hebben. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende schets van de provinciale politici.

### 4.1 Representativiteit

Heywood (1997: 210) geeft aan dat een representatieve volksvertegenwoordiging zou moeten worden gezien als een 'microkosmos' van de maatschappij. In termen van gender, sociale klasse, religieuze achtergrond, etniciteit leeftijd, et cetera zou zij leden moeten bevatten van alle groepen en onderdelen die in de maatschappij terug te vinden zijn. Idealiter zouden zelfs de kwantitatieve verhoudingen tussen deze groepen te zien zijn in de politieke verhoudingen. Het is immers een representatief Openbaar Bestuur dat de wensen van de burgers het beste zal weten te benaderen (Denhardt, 2000: 130), dat zorgt voor de grootst mogelijke legitimiteit en dat zorgt voor de meest gelijke kansen om deel uit te gaan maken van dat Openbaar Bestuur (Van Braam, 1988: 191).

Het is echter de vraag in hoeverre dit bij het provinciale bestuur het geval is. In deze paragraaf zal worden onderzocht in hoeverre de provinciale politici representatief te noemen zijn. Gekeken zal worden naar leeftijd, geslacht, huwelijkse staat, kerkelijke gezindte en opleidingsniveau. De daarbij overheersende norm is dat het provinciaal bestuur zo representatief mogelijk dient te zijn. Een gebrek aan vertegenwoordiging van groepen impliceert immers dat hun belangen niet zullen worden gehoord.

Een aantal van de in deze paragraaf behandelde criteria is reeds in hoofdstuk twee aan de orde gekomen. In deze paragraaf zal de nadruk echter liggen op de wijze waarop de provinciale politici zich inzake deze criteria verhouden tot de Nederlandse bevolking.

#### 4.1.1 Leeftijd, geslacht en huwelijks staat

In hoofdstuk drie is reeds een korte inleiding van de provinciale politicus. Daarbij zijn zaken als geslacht, leeftijd en huwelijks staat naar voren gekomen. Wanneer deze data worden afgezet tegen de eigenschappen van de Nederlandse bevolking ontstaat het volgende beeld.

Populatie	Leeftijd, gem.*	Percentage mannelijk *	Percentage getrouwd
Prov. Pol.	53,7	72,0%	81,7%
Ned. Bev.	38,4 <sup>1</sup>	49,5% <sup>2</sup>	43,6% <sup>3</sup>

\* *Significant verschil tussen de prov. pol. en het landelijke gemiddelde ( $p < 0,05$ )*

**Tabel 3: Leeftijd, geslacht en huwelijk in vergelijking met de Nederlandse bevolking**

Het blijkt al snel dat de provinciale politici significant ouder zijn dan de Nederlandse bevolking ( $t=26,562$ ;  $df=223$ ;  $p=0,000$ ), significant vaker van het mannelijke geslacht zijn dan de gemiddelde Nederlander ( $X^2=45,563$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ) en significant vaker gehuwd zijn ( $X^2=126,021$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ). Wanneer we kijken naar de leeftijd, de geslachtsverdeling en het aantal gehuwden, kan met de beste wil van de wereld niet worden gesproken van een representatief bestuur.

#### 4.1.2 Opleiding

Wanneer wordt gekeken naar de door de provinciale politici genoten opleidingen, ontstaat een aantal opmerkelijke verschillen. Deze verschillen zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

Landsdeel	WO	HBO	VWO <sup>4</sup>	HAVO	MBO	MAVO <sup>5</sup>
Oost	59,5*	35,7	2,4	0	2,4	0
West	49,3	41,3	5,3	0	4,0	0
Zuid	34,5	45,5	5,5	3,6	7,3	3,6
Noord	26,5*	55,1	0	0	14,3	4,1
Totaal	43,1	44,0	3,6	0,9	6,7	1,8

\* *Significant verschillend van het landelijke gemiddelde ( $p < 0,05$ )*

**Tabel 4: Het opleidingsniveau van de politici, naar landsdeel, in percentages**

Allereerst blijkt dat de Statenleden uit het landsdeel Noord minder dan gemiddeld een universitaire opleiding hebben genoten ( $X^2=5,486$ ;  $df=1$ ;  $p=0,019$ )<sup>6</sup>. Een reden hiervoor zou kunnen liggen in het feit dat de drie noordelijke provincies gezegend zijn met slechts één universiteit. Deze laatste stelling lijkt verdedigbaar. In de Groningse Staten heeft 47,1% van de leden een universitaire opleiding afgerond. In de Friese Staten is dat 25,0%, terwijl het percentage in de Drentse Staten slechts op 6,3 ligt. Beide laatstgenoemde provincies huisvesten geen universiteit. Opvallend is het gegeven dat het aantal academici in de Statenzalen in het landsdeel Oost juist significant hoger dan het landelijke gemiddelde is ( $X^2=4,62086$ ;  $df=1$ ;  $p=0,032$ ). Significante verschillen met betrekking tot het aantal H.B.O.-ers of het aantal hoger opgeleiden (H.B.O. & Universiteit) zijn niet te vinden.

<sup>1</sup> Bron: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, 2003

<sup>2</sup> Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline

<sup>3</sup> idem.

<sup>4</sup> Inclusief H.B.S.

<sup>5</sup> inclusief M.U.L.O.

<sup>6</sup> Het aantal vrijheidsgraden ligt lager dan de verwachte vijf. Reden hiervan is het feit dat de data binomiaal is gemaakt ten behoeve van de statistische bewerking

Wanneer wordt ingegaan op de representativiteit van het provinciaal bestuur kunnen de genoten opleidingen worden afgezet tegen het opleidingsniveau van de Nederlandse samenleving<sup>1</sup>. Op die wijze kan worden gekeken in hoeverre de provinciale politici voor wat betreft hun opleiding kunnen worden gezien als een doorsnee van de Nederlandse bevolking en daarmee representatief zijn voor het electoraat. Een alternatief hiervoor zou liggen bij de descriptie van een elitaristisch provinciaal bestuur waar de macht in handen is van een wijze of ‘verlichte’ minderheid<sup>2</sup>.

<i>Populatie</i>	<i>WVO*</i>	<i>HBO*</i>	<i>HAVO/VWO</i>	<i>MBO*</i>	<i>MAVO*</i>
Prov. Pol.	43,1	44,0	3,8	6,7	1,8
Ned. Bev.	7,3	13,3	6,2	32,8	10,2

\* *Significant verschil tussen de prov. pol. en het landelijke gemiddelde ( $p < 0,05$ )*

**Tabel 5: Het opleidingsniveau van de provinciale politici in vergelijking met de landelijke cijfers, in percentages**

Uit de bovenstaande tabel komt duidelijk naar voren dat de provinciale politici aanmerkelijk hoger zijn opgeleid dan de Nederlandse bevolking. Dit blijkt allereerst uit het percentage universitair geschoolden ( $X^2=425,526$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ) en het aantal politici met een afgeronde H.B.O.-opleiding ( $X^2=184,425$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ). Daarnaast is dit ook duidelijk terug te zien in het relatief lage aantal politici met een Mbo-opleiding ( $X^2=68,453$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ) en een Mavo-opleiding ( $X^2=17,503$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ). Provinciale politici zijn, voor wat het hun opleiding betreft, verre van representatief.

De macht in de Staten zalen is in handen van een groep politici die, zeker voor wat haar opleiding betreft, als een politieke elite kan worden gezien. Een studie op H.B.O. of universitair niveau lijkt een minimale vereiste om deel uit te maken van deze elite.

#### 4.1.3 Kerkelijke gezindte

In de enquête is de politici gevraagd naar hun kerkelijke gezindte. Het volgende beeld komt hierbij per landsdeel naar voren.

<i>Landsdeel</i>	<i>geen</i>	<i>Katholiek</i>	<i>Hervormd</i>	<i>Ger.</i>	<i>Joods</i>	<i>Islamitisch</i>
Oost	48,8	17,1	22,0	12,2	0	0
Noord	42,9	4,1*	32,7*	20,4	0	0
West	41,9	10,8	23,0	23,0	1,4	0
Zuid	39,6	43,4*	1,9*	13,2	0	1,9
Nederland	43,0	18,6	19,5	18,1	0,5	0,5

\* *Significant verschillend van het landelijke gemiddelde ( $p < 0,05$ )*

**Tabel 6: Kerkelijke gezindte, naar landsdeel, in percentages**

Wanneer we willen kijken in hoeverre er sprake is van een relatie tussen het landsdeel en de geloofsovertuiging van de respondent is het noodzakelijk de kerkelijke gezindtes ‘Joods’ en ‘Islamitisch’ samen te voegen. Vanaf dan blijkt dat er een duidelijke relatie bestaat tussen de kerkelijke gezindte en het landsdeel waarin men volksvertegenwoordiger is ( $X^2=43,522$ ;  $df=12$ ;  $p=0,00$ ). Het aantal katholieken in de provinciale politiek is in het landsdeel Noord significant lager dan landelijk het geval is ( $X^2=6,882$ ;  $df=1$ ;  $p=0,009$ ). Dit terwijl het aantal katholieken in het landsdeel Zuid significant hoger dan gemiddeld ligt ( $X^2=21,523$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ).

<sup>1</sup> Data betreffen de Nederlandse bevolking tussen 15 en 64 jaar in 2002 en zijn afkomstig van het C.B.S. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid zijn HAVO en VWO samengevoegd.

<sup>2</sup> Heywood (1997: 78) spreekt in dat licht van een onderscheid tussen normatief en klassiek elitarisme. Het klassiek elitarisme is empirisch van aard en beschouwd een machtsconcentratie bij de elite als onontkoombaar. Het normatieve elitarisme beschouwd dit minder onontkoombaar, maar des te meer wenselijk. Het hier behandelde descriptieve ligt dicht tegen het klassieke elitarisme aan, waar het niet dat het geen uitspraak over de onontkoombaarheid ervan doet. Deze zou hoogstens in de data kunnen worden bevestigd.

Het aantal hervormden is in het landsdeel Noord significant hoger dan gemiddeld ( $X^2=5,400$ ;  $df=1$ ;  $p=0,020$ ), terwijl het in het landsdeel Zuid significant lager dan gemiddeld is ( $X^2=10,474$ ;  $df=1$ ;  $p=0,001$ ).

In het vraagstuk van de representativiteit van het provinciale bestuur dienen de kerkelijke gezindtes van de provinciale politici te worden afgezet tegen die in de Nederlandse maatschappij<sup>1</sup>. Deze vergelijking is terug te vinden in de onderstaande tabel. De (optimistische) verwachting daarbij zou mogen zijn dat er geen significante verschillen zijn tussen de kerkelijke gezindtes van de Nederlandse bevolking en van hun vertegenwoordigers op provinciaal niveau. Dit zou immers een goed representatief bestuur impliceren.

Populatie	Geen	Katholiek*	Hervormd*	Ger.*	Overig
Prov. Pol.	43,0	18,6	19,5	18,1	1
Ned. Bev. (2002 <sup>2</sup> )	40	31	14	7	9

\* *Significant verschil tussen de prov. pol. en het landelijke gemiddelde ( $p<0,05$ )*

**Tabel 7: Kerkelijke gezindte in vergelijking met de Nederlandse bevolking, in percentages**

Het blijkt dat de secularisatiegraad in de provinciale politiek redelijk overeen komt met de verdeling onder hen die de politici hebben verkozen ( $X^2=0,821$ ;  $df=1$ ;  $p=0,364$ ). Hierbij is immers geen sprake van een significant verschil tussen de politiek en de burgers.

Opvallend is echter het feit het met de representatieve democratie vanuit een kerkelijk perspectief dramatisch gesteld is. De kerkelijke gezindtes van de provinciale politicus en van de burger zijn volstrekt onafhankelijk van elkaar ( $X^2=47,917$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ). In het bijzonder dient de aandacht te worden gevestigd het relatief lage aantal katholieken en het relatief hoge aantal gereformeerden in de provinciale politiek. Waar 31% van de bevolking het katholieke geloof aanhang, is slechts 18,6% van de provinciale politici katholiek ( $X^2=262,947$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ). Van een dergelijke scheve verhouding, zij het andersom, is ook sprake bij de gereformeerden ( $X^2=41,824$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ). Net als het aantal gereformeerden ligt het aantal hervormden in de provinciale politiek relatief hoog ( $X^2=5,466$ ;  $df=4$ ;  $p=0,019$ ). Het aandeel van de overige kerkelijke gezindtes ligt ook significant uit het lood ( $X^2=17,683$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ).

Deze opmerkelijke verschillen verdienen een verklaring. Deze zou wellicht kunnen worden gevonden in de respons op de enquêtes. Katholieken zouden in dat geval, om welke reden dan ook, minder snel geneigd zijn de enquêtes terug te sturen dan protestanten. Deze verklaring is echter niet houdbaar. In §2.2.5 is immers duidelijk aangegeven dat de respons meer dan voldoende representatief is voor de populatie van provinciale politici. Bovendien zou een lagere respons onder katholieken ook tot uiting moeten komen in bijlage C. Wanneer katholieken minder snel geneigd zijn de enquêtes te retourneren zou dit terug te zien zijn in een lagere respons in de relatief katholieke provincies, i.e. Limburg, Noord-Brabant. Onder provinciale politici ligt de respons (30,56%) hier echter hoger dan de gemiddelde respons (29,27%, zie §2.2.2). Er is dus geen enkele reden om aan te nemen dat katholieke politici om toevallige of structurele redenen minder geneigd zijn de enquêtes terug te sturen dan protestante politici. Er is dus daadwerkelijk sprake van een ondervertegenwoordiging van het katholieke volksdeel in de Provinciale Staten.

<sup>1</sup> De cijfers betreffende de Nederlandse bevolking zijn afkomstig van het Permanent Onderzoek Leefsituatie (P.O.L.S.) van het Centraal Bureau voor de Statistiek uit 2002. Opgemerkt dient te worden dat de wijze van gegevensverzameling van het C.B.S. noopt tot het samenvoegen van de keuzemogelijkheden 'Islamitisch' en 'Joods' tot de categorie 'overig'.

<sup>2</sup> Gekozen is voor een vergelijking met de meest recente gegevens van het C.B.S. Een alternatief was een keuze voor de gegevens uit het jaar dat de politici in werden verkozen (1999). Deze gegevens zijn echter praktisch gelijk aan die van 2002.

Een oorzaak van deze ondervertegenwoordiging zou kunnen liggen in het meer activistische wereldbeeld van de protestantse leer in vergelijking met de katholieke leer. Hoogerwerf (1964: 220) haalt in dit licht Weber<sup>1</sup> aan waar deze op zoek gaat naar een 'innerweltliche Askese' welke sinds de Reformatie als een rode draad door het protestantisme loopt. Waar Weber vanuit deze ascese de opkomst van het bedrijfskapitalisme in Nederland en Engeland wist te verklaren, is wellicht ook de oververtegenwoordiging van de protestantse politici in de Provinciale Staten te verklaren<sup>2</sup>.

#### 4.1.4 *Mate van representativiteit*

In de voorgaande drie paragrafen is duidelijk aangegeven dat de provinciale politici, gegeven de criteria, niet als representatief kunnen worden beschouwd. Dit is iets wat allereerst uit hun leeftijd, geslacht en huwelijkse staat blijkt. Het aantal mannen in de provinciale politiek blijkt onevenredig groot. Ook blijkt dat de leeftijdsverdelingen niet stroken met die in de samenleving en blijkt het aantal gehuwden in geen relatie te staan tot dat in de samenleving.

Provinciale politici blijken daarnaast aanmerkelijk hoger opgeleid dan de Nederlandse samenleving, iets waarvoor overigens een plausibele verklaring is aan te voeren. Het opleidingsniveau zal immers ongetwijfeld een (impliciet) rekruteringscriterium voor de kandidaatslijsten vormen.

Voor wat het kerkelijke betreft ontstaat een lastige situatie. De secularingsgraad van de provinciale politici blijkt bijna naadloos overeen te komen met die van de Nederlandse maatschappij. Binnen de kerkelijke gezindtes is echter sprake van grote discrepanties. Het aantal katholieken is ondervertegenwoordigd. Het tegenovergestelde is het geval bij de protestantse kerken.

## 4.2 Tijdsbesteding

Provinciale volksvertegenwoordigers zijn parttime-politici. Van Schendelen (1987) wijst in dat licht dan ook op het feit dat het functioneren van de volksvertegenwoordiging op politiek niveau belemmerd wordt door de parttime lidmaatschappen van de leden van Provinciale Staten (ibid.: 260). In deze paragraaf zal worden gekeken op welke wijze door de provinciale politici invulling wordt gegeven aan het begrip 'parttime'. Aan de provinciale politici is dan ook gevraagd hoeveel tijd zij per week besteden aan de provinciale politiek.

De resultaten staan in de onderstaande tabel weergegeven. Hierbij is een onderscheid aangebracht tussen leden van de Gedeputeerde Staten en zij die dat niet zijn. Met betrekking tot de respondenten die slechts deel uitmaken van de Provinciale Staten is een nader onderscheid gemaakt naar politiek-ideologisch blok.

---

<sup>1</sup> *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1956: p. 328; 329

<sup>2</sup> Een andere verklaring wordt gegeven door Woldring (2001: 56 e.v.). Het katholieke subsidiariteitsbeginsel impliceert dat het primaat toekomt aan de verantwoordelijkheden van mensen en hun private gemeenschappen. Slechts in het geval van tekortschieten van de private gemeenschappen kan de staat het recht toekomen vervangend op te treden. Dit laatste echter slechts op instigatie van de private gemeenschappen. Abraham Kuiper stelt daarentegen dat het primair aan de staat is om voorwaarden te scheppen ter bevordering van de belangen van de private gemeenschappen (2001: 63). De staat zou in dit licht als een permanent voorwaardenscheppend instituut aanwezig zijn, een aanmerkelijk voornamere rol dan de katholieke leer hem toedicht.

<i>Achtergrond respondent</i>	<i>Tijdsbesteding, gem.</i>	<i>st.dev.</i>
Lid G.S.	64,1	18,7
Lid P.S., totaal	25,1	15,1
Lid P.S., Confessioneel	27,7	18,1
Lid P.S., Liberaal	21,4	10,3
Lid P.S., Socialistisch	23,8	14,3

**Tabel 8: Tijdsbesteding, naar functie, per politiek-ideologische achtergrond, in uren**

Met betrekking tot de leden van de Provinciale Staten valt te stellen dat politici van liberale signatuur gemiddeld minder tijd besteden aan de provinciale politiek dan de overige politici. Hierbij is sprake van een significant verschil ( $t=-2,633$ ;  $df=53$ ;  $p=0,011$ ). De overige Statenleden wijken niet significant af van het gemiddelde. Tevens dient te worden opgemerkt dat zowel de liberalen ( $t=-4,500$ ;  $df=53$ ;  $p=0,000$ ) als de socialisten ( $t=-2,230$ ;  $df=68$ ;  $p=0,029$ ) significant minder aandacht besteden aan de provinciale politiek dan de confessionele politici.

Bezijden het opvallende verschil tussen liberalen, socialisten en confessionelen valt vooral het aantal uren dat men per week aan politieke activiteiten besteedt op. Van Schendelen, en met hem vele anderen, spreken weliswaar met enig sarcasme over de beperkte tijdsbesteding van de parttime-politici, feit is dat de gemiddelden uit de bovenstaande tabel hoger liggen dan menigeen zou verwachten en in zekere zin moeilijk in relatie staan tot de tamelijk kleine bezoldiging. Over dit laatste in de volgende paragraaf meer.

### 4.3 Motivatie

Wanneer wordt gezocht naar een duiding van de provinciale politici kan men niet om het begrip motivatie heen. Gegeven het, weinig motiverende, heersende beeld van marginale politiek zijn de resultaten uit de vorige paragraaf immers opvallend. Het is dan ook de vraag op welke wijze de politici gemotiveerd worden om grote delen van hun vrije tijd te besteden aan de provinciale politiek. In deze paragraaf zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop de provinciale politicus zichzelf gemotiveerd ziet. Hierbij zal een onderscheid worden gemaakt naar sociale en geldelijke motivaties. De sociale motivaties zullen worden behandeld in §4.3.1. In §4.3.2 zal aandacht worden besteed aan de geldelijke motivaties.

#### 4.3.1 Sociale motivatie

In de enquête zijn de respondent gevraagd naar een aantal factoren die invloed hebben gehad op zijn keuze voor een politieke functie. Hij is hierbij een aantal mogelijke motivaties voorgelegd. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de mogelijke motivaties elkaar niet uitsluiten. In de onderstaande tabel is aangegeven welke sociale motivaties in welke mate invloed hebben gehad op de keuze van de respondenten om zich in de provinciale politiek te begeven.



<i>Motivatie</i>	<i>Nederland</i>	<i>Noord</i>	<i>Oost</i>	<i>Zuid</i>	<i>West</i>
Contact binnen PP	50,0	55,1	40,5	43,6	56,6
Bepaalde publieke figuren	30,5	26,5	38,1	32,7	26,3
contact binnen provincie	19,9	38,8*	11,9	10,9	18,4
Familie	19,9	20,4	26,2	27,3	11,8
Vrienden	13,7	12,2	14,3	25,5	6,6
hogere opleiding	8,8	12,2	9,5	3,6	10,5
Bepaalde docenten	6,2	6,1	7,1	5,5	5,3
Vroegere opleiding	2,2	2,0	2,4	3,6	1,3

\* *Significant verschillend van het landelijke gemiddelde ( $p < 0,05$ )*

**Tabel 9: Sociale motivaties, per landsdeel, in percentages**

Opvallend is dat de provinciale politici voor een groot deel de provinciale politiek ‘in lijken te rollen’. De helft van de respondenten geeft aan dat reeds bestaande contacten binnen een politieke partij aanleiding zijn geweest om zich verkiesbaar te stellen voor de Provinciale Staten. Daarnaast blijkt ook dat bepaalde publieke figuren vaak aanleiding geven om zich in de provinciale politiek te begeven. In de grote lijn blijkt dat de bovengenoemde resultaten per landsdeel niet bijzonder verschillen; een onderscheid naar landsdeel legt slechts iets bloot wat men wellicht een verminderde sociale cohesie in het landsdeel West zou kunnen noemen. Sociale verbanden als familie ( $X^2=3,096$ ;  $df=1$ ;  $p=0,078$ ) en vrienden ( $X^2=3,260$ ;  $df=1$ ;  $p=0,071$ ) blijken daar minder invloed te hebben op de keuze al dan niet in de politiek te gaan dan in de overige landsdelen het geval is. Opgemerkt dient te worden dat hier geen sprake is van een significant verschil.

Wanneer sociale motivaties per landsdeel niet bijzonder lijken te verschillen, bestaat de kans dat dergelijke verschillen zich per politieke achtergrond manifesteren. De volgende tabel legt een verband tussen deze motivaties en de partijpolitieke achtergrond van de respondent.

<i>Motivatie</i>	<i>Nederland</i>	<i>CDA</i>	<i>PvdA</i>	<i>VVD</i>
contact binnen PP	50,0	41,8	53,2	38,3
bepaalde publieke figuren	30,5	25,5	42,6	36,2
contact binnen provincie	19,9	23,6	19,1	19,1
familie	19,9	21,8	25,5	14,9
vrienden	13,7	10,9	14,9	14,9
hogere opleiding	8,8	9,1	6,4	8,5
bepaalde docenten	6,2	9,1	2,1	2,1
vroegere opleiding	2,2	0	2,1	0

**Tabel 10: Sociale motivaties, per politieke partij, in percentages**

In de bovenstaande tabel zijn geen significante verschillen te ontdekken. Het meest in de buurt komt hoogstens het aantal PvdA'ers dat zich bij zijn keuze voor de provinciale politiek heeft laten inspireren door bepaalde publieke figuren ( $X^2=2,824$ ;  $df=1$ ;  $p=0,093$ ).

Het merendeel van de PvdA'ers die zich hebben laten leiden door bepaalde publieke figuren is lid geworden tussen 1968 en 1974, de jaren waarin Den Uyl als fractieleider oppositie voerde tegen de premiers De Jong en Biesheuvel. Wellicht waart de geest van Den Uyl op deze wijze nog door de provinciehuizen.

### 4.3.2 Geldelijke motivatie

Naast de hierboven beschreven sociale motivaties zou de provinciale politicus zijn motivatie kunnen vinden in de geldelijke vergoedingen<sup>1</sup>. De respondenten is gevraagd in hoeverre zij tevreden zijn met de salariering (bestuurder) of vergoeding (volksvertegenwoordiger) die bij de functie hoort. De resultaten zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

<i>Achtergrond respondent</i>	<i>Salariëring te hoog</i>	<i>Salariëring te laag</i>	<i>Salariëring voldoende</i>
leden P.S.	1,0	79,4	19,6
leden G.S.	0	55,0	45,0
Nederland	0,9	77,2	21,9

**Tabel 11: tevredenheid over geldelijke motivatie, per functie, in percentages**

Van de 20 bestuurders geeft 55% (11) aan ontevreden te zijn met de salariering. Zij vinden dat ze te weinig verdienen voor het werk dat ze doen. De overige 45% (9) is tevreden met de verdiensten. Inzake de volksvertegenwoordigers is het beeld meer scheef verdeeld. Eén procent (2) van de Statenleden vindt de vergoeding voor de werkzaamheden te hoog. Een ruime meerderheid van 78,6% (162) vindt de verdiensten te weinig. De overige 19,6% (40) is tevreden met de verdiensten. Door kleine aantal Gedeputeerden is het niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre er sprake is van een statistisch significant verschil tussen Gedeputeerden en volksvertegenwoordigers.

Geldelijke motivaties van Gedeputeerden en volksvertegenwoordigers laten zich moeilijk met elkaar vergelijken. De oorzaak hiervan ligt in de relatief hoge salarissen én relatief lange werkweken van de bestuurders. De Gedeputeerden worden in verdere toetsingen in deze paragraaf dan ook uit de steekproef gehaald.

Het ligt voor de hand om inzake de volksvertegenwoordigers een positief verband te verwachten tussen de tevredenheid met de vergoedingen en de tijd die men wekelijks besteedt aan de provinciale politiek. Met betrekking tot deze groep is sprake van een redelijk sterk positief verband ( $\rho=0,325$ ;  $N=202$ ;  $p=0,000$ )<sup>2</sup>. Wanneer men minder werkt, zal dus men eerder tevreden zijn over de salariering en vice versa. Tevredenheid over de salariering kan dus verklaard worden aan de hand van de duur van de werkweek.

Het is overigens opvallend dat ideologische overwegingen geen invloed lijken te hebben op de tevredenheid over de salariering. Dit geldt voor zowel de plaats in het politiek-ideologische spectrum ( $\rho=-0,025$ ;  $N=199$ ;  $p=0,722$ ) als voor het politiek-ideologisch blok waarin men zich bevindt ( $\rho=0,088$ ;  $N=193$ ;  $p=0,223$ ). Er is dus geen sprake van een verband tussen een te veronderstellen attitude inzake economische nivellering en de mate waarin men tevreden is over het eigen inkomen.

## 4.4 Invloedsbeleving en bronnen van invloed

Politieke activiteiten worden interessant wanneer ze tot resultaten kunnen leiden. Zij vinden hun waarde in het werken aan de totstandkoming van idealen. Dit is iets wat voor provinciale politici niet anders zal zijn. In dat licht is het interessant te kijken in hoeverre provinciale politici invloed denken te hebben op hetgeen tot stand wordt gebracht in hun provincie en waar zij deze invloed vandaan denken te halen. De eerste vraag zal beantwoord worden in §4.4.1. Op de tweede vraag zal in §4.4.2 worden ingegaan.

<sup>1</sup> Leden van Provinciale Staten ontvangen voor hun werkzaamheden een maandelijkse bezoldiging van €907,48.

Daarnaast kunnen zij een onkostenvergoeding van maximaal €76,64 per maand declareren. Leden van Gedeputeerde Staten verdienen een maandelijks brutosalaris van €7187,21

<sup>2</sup> Met betrekking tot de mate van salariering kon men kiezen uit respectievelijk: a= salariering is te hoog; b= salariering is voldoende; c= salariering is te laag.

#### 4.4.1 Invloedsbeleving

De provinciale politici opereren in een politieke arena. In de Statenzalen zouden zij moeten strijden om de macht en invloed. Het is echter de vraag in hoeverre zij van mening zijn dat zij over deze invloed beschikken. In deze paragraaf wordt ingegaan op de persoonlijke invloedsbeleving van de respondenten. Het betreft hier dus niet de feitelijke macht van de politici. Eerder betreft het de perceptie die deze politicus van deze macht en invloed heeft.

De geënquêteerden dienden met betrekking tot 17 taakvelden aan te geven of men veel, weinig of geen persoonlijke invloed op de respectievelijke taakvelden denkt te hebben. Belangrijk is het om hier op te merken dat het om de persoonlijke invloed van de diverse politici gaat. Er is dus niet gevraagd naar de invloed die zij toedichten aan de provinciale organisatie als instituut. Per respondent is vervolgens het aantal taakvelden opgeteld waarop hij aangeeft veel persoonlijke invloed te hebben. Op deze wijze ontstaat per respondent een score tussen 0 en 17 betreffende de persoonlijke invloedsbeleving. Deze scores zijn in de onderstaande tabel per landsdeel aangegeven. Dezelfde procedure is gevolgd aangaande het aantal malen dat de respondent aangeeft geen invloed te hebben op het desbetreffende taakveld.

Landsdeel	Veel invloed, gem.	st.dev.	Geen invloed, gem.	st.dev.
Noord	4,3	2,7	5,0	3,4
West	3,8	2,8	5,2	4,1
Zuid	3,8	3,0	5,1	4,2
Oost	3,7	3,4	6,3	3,4
Nederland	3,9	2,9	5,3	3,9

**Tabel 12: Persoonlijke invloedsbeleving per landsdeel**

De bovenstaande tabel geeft aan dat de politici uit het landsdeel Noord het idee hebben relatief veel invloed te hebben op de ontwikkelingen in hun provincie. Politici uit het landsdeel Oost hebben het idee relatief weinig invloed te hebben. Significant afwijkend van de landelijke gemiddelden kunnen de verschillen echter niet worden genoemd.

Een andere wijze om naar de invloedsbeleving te kijken is vanuit het oogpunt van de provinciale coalitievormingen. De hierboven omschreven data wordt nu ingedeeld aan de hand van de vraag of de respondent al dan niet deel uitmaakt van coalitiepartij. Belangrijk is het om hier op te merken dat de leden van Gedeputeerde Staten voor deze tabel uit de steekproef zijn gehaald. Zij zouden immers een vertekend beeld aan de data geven. Significante verschillen ten opzichte van het landelijke gemiddelde zijn met een asterisk aangeduid.

coalitie/ oppositie	Veel invloed, gem.	st.dev.	Geen invloed, gem.	st.dev.
coalitie	4,2	2,9	4,8	3,7
oppositie	2,8*	2,4	6,4*	4,0
Nederland	3,9	2,9	5,3	3,9

\* Significant verschillend van het landelijke gemiddelde ( $p < 0,05$ )

**Tabel 13: Persoonlijke invloedsbeleving naar coalitievormingen**

Zoals verwacht gaan leden van coalitiepartijen uit van een aanmerkelijk grotere persoonlijke invloed op het beleid in de provincies dan de leden van de oppositiepartijen. Het gevoel dat men veel invloed heeft wordt door leden van de oppositie significant minder ervaren dan men dat gemiddeld doet ( $t = 3,736$ ;  $df = 74$ ;  $p = 0,000$ ). Ook zijn zij inzake significant meer taakvelden van mening dat zij geen invloed hebben ( $t = 2,393$ ;  $df = 74$ ;  $p = 0,019$ ).

Een dergelijk onderscheid is uiteraard ook te maken naar de functie van de respondent. Het wordt in dat geval interessant om ook de ambtelijke respondenten mee te nemen in de analyses. In dat geval kan immers blijken of er sprake zou kunnen zijn van bureaucratische machtsvorming: machtsvorming van ambtenaren binnen de provinciale organisaties ten opzichte van politieke bestuurders (Van Braam, 1988: 219).

<i>Functie respondent</i>	<i>Veel invloed, gem.</i>	<i>st.dev.</i>	<i>Geen invloed, gem.</i>	<i>st.dev.</i>
Lid G.S.	5,8*	3,2	4,0	3,3
Lid P.S.	3,7	2,8	5,4	3,9
Ambtelijk	1,7*	2,0	8,6*	4,8
Nederland	3,9	2,9	5,3	3,9

\* *Significant verschillend van het landelijke gemiddelde ( $p < 0,05$ )*

**Tabel 14: Persoonlijke invloedsbeleving, naar functie, in percentages**

Wat vrij snel opvalt is dat de leden van Gedeputeerde Staten zichzelf, zoals verwacht, aanmerkelijk meer invloed toedichten dan de overige respondenten ( $t=2,579$ ;  $df=19$ ;  $p=0,018$ ). Opvallender zijn echter de scores van de ambtenaren. In weerwil van hetgeen doorgaans wordt beweerd dichten zij zichzelf op aanmerkelijk minder taakvelden invloed toe dan de politici ( $t=-5,691$ ;  $df=26$ ;  $p=0,000$ ). Wanneer de respondenten wordt gevraagd op welke taakvelden zij denken geen invloed te hebben geven de ambtenaren meer taakvelden dan gemiddeld op ( $t=3,565$ ;  $df=26$ ;  $p=0,001$ ). Een verklaring hiervoor kan wellicht worden gevonden in het feit dat zij zich in hun functioneren in de regel toeleggen op één enkel taakveld. Gedeputeerden houden zich doorgaans met meerdere taakvelden bezig, iets wat ook geldt voor de leden van Provinciale Staten.

In deze paragraaf is de aandacht gevestigd op de invloedsbeleving van politici en ambtenaren. Politici blijken het idee te hebben op aanmerkelijk meer taakvelden invloed te hebben dan ambtenaren. De oorzaak hiervan kan wellicht gevonden worden in het feit dat ambtenaren zich met minder taakvelden bezig houden. Politici hebben doorgaans meerdere taakvelden in hun portefeuille en hebben bovendien stemrecht over andere taakvelden.

Binnen de groep politici is een onderscheid te maken tussen leden van Gedeputeerde Staten en van Provinciale Staten. Leden van Gedeputeerde Staten dichten zichzelf, zoals verwacht, op meer taakvelden invloed toe dan leden van Provinciale Staten.

#### 4.4.2 Bronnen van invloed

Provinciale politici vinden de bron van hun invloed allereerst in het legaal-rationale. Krachtens de Provinciewet hebben alle provincies colleges van Provinciale Staten, wier instemming voor veel zaken benodigd is. De leden van Provinciale Staten geven op hun beurt een mandaat aan de leden van Gedeputeerde Staten, welke met het dagelijks bestuur van de provincie belast zijn. Dit staatsrechtelijke ideaaltipe blijkt in de weerbarstige bestuurlijke praktijk echter te simplistisch. Provinciale politici opereren in een arena waarin zij, als het goed is, constant op zoek zijn naar coalities en steun om hun doelen te verwezenlijken. In de provinciehuizen zou politieke strijd moeten heersen waarin de deelnemers twisten om hun gelijk en hun belangen. In dat licht is het interessant te kijken waar provinciale politici, gegeven deze strijd, hun partners en coalities zoeken.

De provinciale politici hebben in de enquête een 12-tal mogelijke partners voorgelegd gekregen. Deze mogelijkheden sluiten elkaar geenszins uit. In de onderstaande tabel zijn de antwoorden van de respondenten weergegeven. Daarnaast is de totaalscore weergegeven. Dit is het gemiddelde aantal actoren waar men steun zoekt.

<i>Actor</i>	<i>Nederland</i>	<i>Confessioneel</i>	<i>Liberaal</i>	<i>Socialistisch</i>
Leden van GS	74,3	80,3	69,8	71,1
Leden van PS	73,9	69,7	66,7	81,6
Prov. Maatsch. bewegingen	70,4	69,7	60,3	80,3
Leden Staten-Generaal	56,6	63,2	58,7	55,3
Provinciale media	40,7	32,9	33,3	53,9*
Hoge prov. Ambt.	39,8	31,6	39,7	44,7
Provinciale partijleiders	25,7	25,0	25,4	25,0
Leiding bedrijfsleven	23,5	27,6	34,9*	9,2*
Nationale media	6,2	2,6	7,9	9,2
Gemeentelijke ambtenaren	4,4	3,9	4,8	3,9
Hoge rijksambtenaren	3,1	3,9	1,6	2,6
Anders	15,0	14,5	12,7	18,4
Totaalscore	4,35	4,25	4,16	4,55

\* *Significant verschillend van het landelijke gemiddelde ( $p < 0,05$ )*

**Tabel 15: Bronnen van invloed naar politiek-ideologisch blok, in percentages**

Opvallend is het feit dat men steun primair binnen het politieke lijkt te zoeken. Leden van Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten en de Staten-Generaal scoren hoog als bronnen van invloed. Slechts provinciale maatschappelijke organisaties zijn in dezen de uitzondering op de regel. Een andere conclusie zou kunnen zijn dat men voor steun in eerste instantie binnen de provinciale organisatie aanklopt. Immers, bij leden van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, alsmede provinciale partijleiders en hoge provinciale ambtenaren wordt regelmatig steun gezocht. Feit is dat men zich voor steun minder regelmatig buiten de provinciehuizen of buiten het politieke in het algemeen begeeft.

Wanneer een onderscheid wordt gemaakt naar politiek-ideologisch blok valt het op dat socialistische politici relatief vaak aangeven steun zoeken bij collegae in de Provinciale Staten. Zij wijken hiermee echter niet significant af van het landelijk gemiddelde ( $X^2=2,323$ ;  $df=1$ ;  $p=0,127$ ). Ook zoeken socialisten relatief vaak de steun op van provinciale maatschappelijke bewegingen. Op een betrouwbaarheidsinterval van 95% kan men echter niet stellen dat socialistische provinciale politici significant meer dan gemiddeld maatschappelijke bewegingen contacteren voor steun ( $X^2=3,548$ ;  $df=1$ ;  $p=0,060$ ). Liberalen zoeken de steun van provinciale maatschappelijke organisaties niet alleen minder dan de socialisten, maar ook minder dan gemiddeld op ( $X^2=3,073$ ;  $df=1$ ;  $p=0,080$ ). Van een significant verschil is hier echter wederom geen sprake. Van de geënquêteerden zoekt 40,7% (92) de steun van provinciale media. Socialisten doen dit significant meer dan gemiddeld ( $X^2=5,526$ ;  $df=1$ ;  $p=0,019$ ). Liberalen zoeken deze media aanzienlijk minder vaak op ( $X^2=1,417$ ;  $df=1$ ;  $p=0,234$ ). Zij zitten dan ook onder het gemiddelde. Van een significante afwijking van de gemiddelden is bij de liberalen, in tegenstelling tot de socialisten, echter geen sprake.

Gemiddeld zoekt 23,5% (53) van de provinciale politici de steun van het bedrijfsleven op. De commercie wordt door de socialisten echter gemeden. Bij de socialisten is dit cijfer net iets meer dan negen procent ( $X^2=8,632$ ;  $df=1$ ;  $p=0,003$ ). Socialisten wendden zich dus significant minder vaak tot het bedrijfsleven. In tegenstelling tot de socialistische politici wendden de liberalen zich frequent tot het bedrijfsleven. Zij doen dit dan ook significant vaker dan gemiddeld ( $X^2=4,571$ ;  $df=1$ ;  $p=0,033$ ). In zekere zin worden bepaalde stereotypingen met deze toetsing bevestigd. Socialisten zoeken hun coalities bij maatschappelijke organisaties en media, liberalen wendden zich eerder tot het bedrijfsleven.

## 4.5 Conclusie

In hoofdstuk vijf is getracht een duiding te geven van de provinciale politici. Dit is gedaan in het licht van de tweede onderzoeksvraag: *Hoe zou de provinciale politicus kunnen worden omschreven?* Gekeken is in hoeverre de provinciale politici als representatieve politici mogen worden beschouwd, waar de provinciale politici hun motivatie vandaan halen en waar zij hun invloed aan denken te ontleen. In §5.1 is gebleken dat de provinciale politici, gegeven de indicatoren, niet representatief mogen worden genoemd. Zij blijken tot op het 99,9%-betrouwbaarheidsinterval ouder te zijn, vaker van het mannelijk geslacht te zijn en vaker gehuwd te zijn dan hun electoraat. Ook zijn zij aanmerkelijk hoger opgeleid dan de burgers die zij plegen te vertegenwoordigen. Daarnaast blijkt dat het aantal katholieken mager afsteekt bij de landelijke cijfers. Het aantal hervormden en met name het aantal gereformeerden is daarentegen meer dan gemiddeld groot.

In §5.2 is de aandacht gevestigd op de tijd die de provinciale politici besteden aan de provinciale politiek. Gebleken is dat de volksvertegenwoordigers, gegeven hun bezoldiging, veel tijd besteden aan de provinciale politiek. Gemiddeld zijn zij hier ruim 25 uur per week mee bezig. De tijdsbesteding ligt bij liberale en socialistische politici significant lager dan bij confessionele politici.

Paragraaf 5.3 is ingegaan op de motivatie van de provinciale politici. Duidelijk blijkt dat de provinciale politici de politiek 'in lijken te rollen'. Bestaande contacten binnen een politieke partij voor in de helft van de respondenten aanleiding geweest om zich verkiesbaar te stellen van de Provinciale Staten. Ideologische overtuiging spelen hierbij blijkbaar een minder grote rol! Bepaalde publieke figuren hebben voor veel respondenten ook een rol gespeeld bij de keuze voor de provinciale politiek.

Opvallend is verder het feit dat men de motivatie om de politiek in te gaan betrekkelijk weinig in de directe persoonlijke omgeving van familie en vrienden vindt. Wanneer men ervan uitgaat dat politiek een kwestie met een sterk normatief karakter is, zou het vrij voor de hand liggend zijn geweest wanneer familie en vrienden hierop van grote invloed zouden zijn geweest.

Verder verdient de grote onvrede met de vergoeding in dit licht enige aandacht. Ruim driekwart van de Statenleden is van mening dat de vergoeding die zij krijgen te laag is. Deze onvrede staat los van ideologische overwegingen, zij lijkt primair gebaseerd op de in §5.2 besproken tijdsbesteding. Hoe meer tijd men besteed aan provinciale politiek, hoe ontevredener men over de vergoeding is.

In §5.4 is de aandacht gevestigd op de invloedsbeleving en de bronnen van invloed van de provinciale politici. Leden van Gedeputeerde Staten dichten zichzelf op meer taakvelden invloed toe dan leden van Provinciale Staten en ambtenaren dat doen. Met name inzake de steekproef onder ambtenaren zijn de resultaten opvallend. In weerwil van hetgeen op straat de ronde doet, zijn ambtenaren van mening dat zij op aanmerkelijk minder taakvelden invloed hebben dan politici. In §5.4.1 is aangegeven dat dit zijn oorzaak waarschijnlijk vindt in het feit dat de ambtenaren zich specifiek op de taakvelden richten. Minder dan de politici hebben zij meerdere taakvelden onder zich. Ook is in §5.4 ingegaan op de bronnen van invloed van de politici. Zij lijken hun coalities met name binnen het politieke te zoeken. Leden van Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten en de Staten-Generaal scoren hoog als bronnen van invloed. Slechts provinciale maatschappelijke organisaties zijn in dezen de uitzondering op de regel. Verder zoeken de provinciale politici weinig contact met organisaties als de provinciale media, het bedrijfsleven en rijks- en gemeentelijke ambtenaren.

De tweede onderzoeksvraag luidt: *Hoe zou de provinciale politicus kunnen worden omschreven?* De provinciale politicus is doorgaans een getrouwde man. Gemiddeld is hij bijna 54 jaar oud. De kans dat hij een slechts een opleiding lager dan H.B.O. heeft genoten is tamelijk klein. Zijn politieke activiteiten zijn vaak een logisch gevolg van contacten die hij reeds met een politieke partij had. Ideologische overwegingen speelden daarin geen primaire rol. Hij besteedt relatief veel tijd aan de provinciale politiek en vindt dat hij hiervoor een te lage vergoeding ontvang. Wanneer hij ten behoeve van zijn doelverwezenlijking partners of coalities nodig heeft zoekt hij deze primair binnen de politiek. Maatschappelijke bewegingen, bedrijfsleven en media komen er bekaaid af. Vaker dan de gemiddelde Nederlander bezoekt hij een hervormde of gereformeerde kerk, minder vaak bezoekt hij een katholieke kerk. Nu de duiding van de provinciale politicus voldoende heeft plaatsgevonden zal in hoofdstuk vijf aandacht worden besteed aan de taken aan het provinciebestuur worden toegedicht.

## 5 DE TAKEN VAN DE PROVINCIES

In dit hoofdstuk zal getracht worden een indruk te geven van de taken en bevoegdheden welke aan de provincies zijn toebedeeld. Het hoofdstuk tracht daarmee een antwoord te geven op de derde onderzoeksvraag: *Welke taken worden de provincies toegedicht?*

In de eerste paragraaf zal worden ingegaan op de taken die in de wetenschappelijke literatuur aan de provincies worden toebedacht. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op de meningen en ervaringen van de provinciale politici hieromtrent. Op deze wijze kan worden gekeken in hoeverre de wetenschappers het volgens de politici aan het recht eind hebben.

### 5.1 Provinciale taken volgens de literatuur

In deze paragraaf wordt ingegaan op de taken die in de bestuurskundige literatuur aan de provincies worden toebedacht. Hiermee wordt een antwoord gegeven op onderzoeksvraag IIIa welke luidt: *Welke taken worden door de wetenschap als van de provincie beschouwd?*

Loughlin en Hendriks (1999, 205) brengen in het licht van deze vraag de volgende trits naar voren. Allereerst onderscheiden zij het op burgers gericht bestuur. In dit opzicht, zo stellen zij, is de rol van de provincie niet groot. De provincie heeft immers een zeer beperkt direct contact met haar burgers en vice versa. Daarnaast onderscheiden zij het zogenaamde bestuurdersbestuur. Hierin valt de klassieke rol van de provincie als toezichthouder op gemeenten en waterschappen en de rol die de provincies hebben als intermediair tussen gemeenten en Rijk. De derde vorm van bestuur is de op maatschappelijke beleidsnetwerken gerichte inspanning van de provincies. Loughlin en Hendriks noemen hier beleidsvelden als dat van milieu, landbouw, natuurbehoud, verkeer en vervoer. Het is met name deze vorm van bestuur die in de afgelopen decennia aan belang heeft gewonnen. De trits van Loughlin en Hendriks bewijst zijn nut wanneer de taken van de provincies gecategoriseerd dienen te worden. Als duiding van de provinciale taken volstaat deze echter niet.

Een dergelijk duiding kan allereerst worden gevonden bij Dammers (1995: 137 e.v.). Dammers geeft een uitgebreide opsomming van de taakvelden waarop de provincies zich begeven. Hij doet dit aan de hand van een inventarisatie van begrotingshoofdstukken van provincies.

<i>Begrotingshoofdstuk</i>	<i>Eventuele subposten</i>
algemeen bestuur	gemeentelijke herindeling, intergemeentelijke samenwerking, toezicht op gemeentebesturen
openbare orde en veiligheid verkeer en vervoer waterhuishouding milieubeheer	milieuhygiëne, bodemsanering, oppervlaktewater, luchtverontreiniging, geluidshinder, ontgroningen openluchtrecreatie, natuurgebieden
recreatie en natuur economische en agrarische zaken welzijn	educatie, lichamelijke vorming en sport, kunst en oudheidkunde, sociaal cultureel werk, maatschappelijke voorzieningen, volksgezondheid, ouderenzorg
ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	streekplannen, verklaring van geen bezwaar, woningbouw, stadsgewesten, stads- en dorpsvernieuwing

**Tabel 16: Dammers' inventarisatie van taken van het provinciebestuur**

Dammers' inventarisatie leert ons op welke taakvelden de provincies actief zijn. De mate waarin zij er actief zijn en de bevoegdheden welke zij daarbij dragen is daarmee echter nog niet bekend. Om toch een duidelijker beeld te krijgen over de rol van de provincies in het Openbaar Bestuur is het mogelijk om de inventarisatie van Dammers te vergelijken met andere data.

Allereerst is daarin gekozen voor de begroting van de Provincie Gelderland<sup>1</sup> over het boekjaar 2003. Een inventarisatie van deze begroting levert het volgende onderscheid op.

<i>Begrotingshoofdstuk</i>	<i>Eventuele subposten</i>
algemeen bestuur	bestuursorganen, buitenlandse betrekkingen, communicatie, kabinet, openbare orde en veiligheid, algemene juridische zaken, Europese programma's, Gelders stedelijk ontwikkelingsbeleid
verkeer en vervoer	openbaar vervoer, beheer en onderhoud provinciale wegen
milieu	algemeen milieubeleid, vergunningverlening, milieuhandhaving
water	algemeen waterbeleid, Ruimte voor rivieren,
landelijk gebied	reconstructie landelijk gebied, flora- en faunawet, ontgrondingen
economische aangelegenheden	energiebeleid, duurzame bedrijventerreinen en revitalisering, recreatie en toerisme
welzijn	zorg en volksgezondheid, jeugdhulpverlening, kunst en oudheidkunde, welzijnsprogramma,
ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, cultuurhistorie,

**Tabel 17: Inventarisatie van taken op de Gelderse begroting van 2003**

Een vergelijk van beide tabellen leidt tot de conclusie dat de provincies zich voornamelijk begeven op de taakgebieden van openbare orde, verkeer en vervoer, waterhuishouding, milieubeheer, economische en agrarische zaken, welzijn, en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Deze opsomming van taakvelden wordt in grote lijnen breed gedragen<sup>2</sup>.

Een probleem is dat het taakveld 'welzijn' een zekere ambiguïteit met zich meedraagt. Het is dan ook geen overbodige luxe om op het gebied van welzijn een onderscheid te maken naar een aantal meer specifieke taakvelden. Dit zijn onderwijs (educatie bij Dammers), cultuur (kunst en oudheidkunde in de woorden van zowel Dammers als de Provincie Gelderland) en gezondheidszorg (volksgezondheid bij Dammers, zorg en volksgezondheid bij de Provincie Gelderland).

Onderzoeksvraag IIIa, *Welke taken worden door de wetenschap als van de provincie beschouwd?*, laat zich dan ook als volgt beantwoorden. De provincies houden zich volgens de literatuur voornamelijk bezig met openbare orde, verkeer en vervoer, waterhuishouding, milieubeheer, economische en agrarische zaken, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, onderwijs, cultuur en gezondheidszorg.

## 5.2 Provinciale taken volgens de provinciale politici

Uit de vorige paragraaf blijkt dat de provincies zich volgens de literatuur primair bezig houden met openbare orde, verkeer en vervoer, waterhuishouding, milieuzorg, economische zaken, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, onderwijs, cultuur en gezondheidszorg. In deze paragraaf zal worden ingegaan op onderzoeksvraag IIIb: *Welke taken worden door de provinciale politici als van de provincie beschouwd?*

In de enquête is aan de provinciale politici een aantal vragen gesteld met betrekking tot de bovengenoemde taakvelden. Ook zijn daar enkele taakvelden behandeld die in de literatuur niet expliciet worden genoemd.

<sup>1</sup> De provincie Gelderland is een relatief grote provincie, zowel qua inwonertal als qua oppervlakte. Daarnaast is het een diverse provincie. Haar samenleving is deels verstedelijkt, deels landelijk. De kans dat landelijke maatschappelijke ontwikkelingen Gelderland voorbijgaan terwijl zij andere provincies wel raken is dan ook betrekkelijk klein te noemen.

<sup>2</sup> Vergelijk hiervoor: CDA-bestuurdersvereniging, 1998: 17-31; Larsson, 1999: 250 ev.; Provincie Utrecht, 2001: 20-22; N.S.O.B., 2002: 9



Het betreft hier het beleid op het gebied van werkeloosheid, armoede, infrastructuur, recreatie en toerisme, minderheden, provinciale financiën, immigratie, en bestuurlijke integriteit. De mate waarin één van de bovenstaande taakvelden volgens de provinciale politici tot het provinciale behoort wordt in deze paragraaf op twee wijzen getoetst. Er wordt gekeken naar de mate waarin de provinciale overheid met betrekking tot het taakveld over voldoende mogelijkheden en bevoegdheden beschikt om effectief beleid te maken én naar de mate waarin de provinciale politici zichzelf van invloed op het taakveld achten. Het criterium dat daarbij wordt gehanteerd is dat een taakveld tot het provinciale behoort wanneer het één van beide toetsingen doorstaat. Een taakveld doorstaat een van beide toetsingen wanneer het significant meer dan gemiddeld scoort ( $p < 0,05$ ).

Aan de provinciale politici is per taakveld allereerst gevraagd in hoeverre de provinciale overheid over voldoende mogelijkheden en bevoegdheden beschikt om effectief beleid te maken. Immers, wanneer bekend is op welke taakvelden de provincie voldoende sturingsinstrumenten tot zijn beschikking heeft, weet men in principe in welke mate een taakveld al dan niet tot het provinciale behoort. Ergo, wanneer blijkt dat de provincies op het gebied van de armoedebestrijding over weinig mogelijkheden en bevoegdheden beschikken, kan dit taakveld niet als provinciaal worden gekwalificeerd. Wanneer de provinciale politici van mening zijn dat de provincies op het gebied van de ruimtelijke ordening voldoende sturingsmogelijkheden hebben om effectief beleid te voeren kan dit taakveld wél tot dat van de provincies worden gerekend.

Taakveld	Nederland	Noord	Oost	Zuid	West
Recreatie	94,5	89,6	95,1	96,2	97,3
Bestuurlijke integriteit	93,1	93,6	95,2	90,2	94,5
Provinciale financiën	91,9	91,5	97,6	83,3**	94,6
Cultuur	89,6	87,5	95,2	87,0	90,4
Milieubeheer	82,4	76,6	92,9	75,9	86,5
Waterhuishouding	81,0	81,1	85,7	75,5	82,4
Ruimtelijke ordening	79,6	75,0	82,9	79,6	81,1
Economische ontwikkeling	67,0	66,7	71,4	62,3	67,6
Verkeer en vervoer	63,8	52,2	83,3*	61,1	63,0
Infrastructuur	62,9	60,4	81,0*	58,5	59,5
Huisvesting	62,5)	76,1	73,8	62,7	47,9**
Openbare orde	41,1	36,2	47,6	30,2	49,3
Minderhedenproblematiek	37,4	38,3	45,2	28,3	37,0
Werkeloosheid	37,0	48,9	40,5	34,6	28,2
Gezondheidszorg	27,0	17,4	28,6	25,0	33,8
Immigratie	25,2	28,3	24,4	21,2	23,9
Armoede	18,9	14,9	21,4	11,3	23,6
Onderwijs	17,0	10,6	14,3	17,0	22,2

\* *Significant hoger dan het landelijke gemiddelde ( $p < 0,05$ )*  
\*\* *Significant lager dan het landelijke gemiddelde ( $p < 0,05$ )*

**Tabel 18: De mate waarin de provincies over voldoende bevoegdheden beschikken, per taakveld, in percentages**

Een willekeurig taakveld blijkt volgens de provinciale politici gemiddeld in 59,55% van de gevallen tot het provinciale te behoren. X<sup>2</sup>-toetsing leert dientengevolge dat recreatie ( $X^2=110,912$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), bestuurlijke integriteit ( $X^2=101,065$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), provinciale financiën ( $X^2=95,491$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), cultuur ( $X^2=82,565$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), milieubeheer ( $X^2=47,516$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), waterhuishouding ( $X^2=42,015$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), ruimtelijke ordening ( $X^2=36,853$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ) en economische ontwikkeling ( $X^2=4,921$ ;  $df=1$ ;  $p=0,027$ ) volgens de provinciale politici significant meer dan gemiddeld tot de provinciale taakvelden behoren.

Openbare orde ( $X^2=31,142$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), minderhedenproblematiek ( $X^2=44,652$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), werkeloosheid ( $X^2=45,669$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), gezondheidszorg ( $X^2=95,031$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), immigratie ( $X^2=104,967$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), armoede ( $X^2=149,331$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ) en onderwijs ( $X^2=164,516$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ) behoren volgens hen significant minder dan gemiddeld tot het provinciale.

Over de taakvelden verkeer en vervoer ( $X^2=1,620$ ;  $df=1$ ;  $p=0,203$ ), infrastructuur ( $X^2=0,997$ ;  $df=1$ ;  $p=0,318$ ) en huisvesting ( $X^2=0,754$ ;  $df=1$ ;  $p=0,385$ ) zijn geen uitspraken te doen. Het betrouwbaarheidsinterval van 95% wordt in deze gevallen niet bereikt.

Een tweede wijze waarop kan worden gekeken op welke taakvelden de provincies actief zijn is door de kijken op welke taakvelden de provinciale politici zichzelf van invloed achten. Aan de politici is dan ook gevraagd hoeveel persoonlijke invloed zij denken te hebben op de bovengenoemde taakvelden. Het voorgaande onderscheid naar landsdelen wordt hier verder achterwege gelaten.

<i>Taakveld</i>	<i>Veel persoonlijke invloed</i>	<i>Weinig/ geen persoonlijke invloed</i>
Bestuurlijke integriteit	50,7	49,3
Ruimtelijke ordening	37,9	62,1
Provinciale financiën	37,5	62,5
Verkeer en vervoer	31,7	68,3
Waterhuishouding	29,2	70,8
Milieubeheer	23,3	76,7
Cultuur	22,0	78,0
Infrastructuur	15,6	84,4
Recreatie	12,6	87,4
Economische ontwikkeling	11,9	88,1
Huisvesting	11,4	88,6
Gezondheidszorg	10,2	89,8
Minderhedenproblematiek	6,9	93,1
Onderwijs	3,2	96,8

**Tabel 19: Mate waarin politici hun invloed ervaren, per taakveld, in percentages**

Ook bij de bovenstaande tabel kan worden gekeken in welke mate de data per taakveld verschillen van de gemiddelden (i.c. *Veel pers. Invloed*: 21,72%; *Weinig of geen pers. Invloed*: 78,28%). Wanneer de eerder gevolgde procedure wordt gehanteerd kan men stellen dat de taakvelden bestuurlijke integriteit ( $X^2=102,789$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), ruimtelijke ordening ( $X^2=36,321$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), provinciale financiën ( $X^2=30,743$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), en verkeer en vervoer ( $X^2=7,169$ ;  $df=1$ ;  $p=0,007$ ) meer dan gemiddeld tot het provinciale behoren.

Het tegenovergestelde is van toepassing op de taakgebieden infrastructuur ( $X^2=5,386$ ;  $df=1$ ;  $p=0,020$ ), recreatie ( $X^2=15,062$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), economische ontwikkeling ( $X^2=16,703$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), gezondheidszorg ( $X^2=21,465$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), minderhedenproblematiek ( $X^2=35,568$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ) en onderwijs ( $X^2=51,544$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ). Over de taakvelden waterhuishouding ( $X^2=3,335$ ;  $df=1$ ;  $p=0,068$ ), milieubeheer ( $X^2=0,603$ ;  $df=1$ ;  $p=0,437$ ), en cultuur ( $X^2=0,167$ ;  $df=1$ ;  $p=0,683$ ) kunnen met het betrouwbaarheidsinterval van 95% geen duidelijke uitspraken worden gedaan.

In deze paragraaf is reeds aangegeven dat een taakveld bij één van beide toetsingen meer dan gemiddeld moet scoren wil het volgens de provinciale politici tot het provinciale worden gerekend. De taakvelden bestuurlijke integriteit, provinciale financiën, en ruimtelijke ordening scoren bij beide toetsingen meer dan gemiddeld en behoren volgens de politici dan ook tot de provinciale taakvelden. De politici zijn tevens van mening dat de provincies met betrekking tot de taakvelden recreatie, cultuur, milieubeheer, waterhuishouding en economische ontwikkeling meer dan gemiddeld over voldoende mogelijkheden beschikken om effectief beleid te maken. Met betrekking tot het taakveld verkeer en vervoer is men van mening over veel persoonlijke invloed te beschikken.

### 5.3 Conclusie

In de §5.2 is een aantal taakvelden genoemd die door de provinciale politici duidelijk worden gezien als des provincies. In deze paragraaf zal worden gekeken in hoeverre deze taken overeen komen met de taken die in de literatuur worden genoemd en als zodanig in §5.1 zijn genoemd. In deze paragraaf zal dan ook een antwoord worden gegeven op de derde onderzoeksvraag die luidt: *Welke taken worden de provincies toegedicht?* De taakvelden provinciale financiën en bestuurlijke integriteit worden hierbij verder niet behandeld. Dit zijn taakvelden die door de provinciale politici als bijzonder belangrijk worden ervaren, maar in de praktijk bij elke bestuurslaag in dezelfde mate terug zullen komen.

De taken van de provincies laten zich volgens de literatuur over de provincies vrij makkelijk samenvatten. De provincies houden zich volgens de literatuur voornamelijk bezig met openbare orde, volkshuisvesting, onderwijs, gezondheidszorg, verkeer en vervoer, waterhuishouding, milieubeheer, economische en agrarische zaken, ruimtelijke ordening en cultuur.

Het taakveld van de openbare orde doorstaat geen van beide -in §5.2 uitgevoerde- toetsingen. De provinciale politici zijn dus van mening dat de provincies op dit taakveld minder dan gemiddelde bevoegdheden om beleid te maken én zelf een minder dan gemiddelde persoonlijke invloed ervaren. Dit is ook het geval inzake de in de literatuur genoemde taakvelden van de volkshuisvesting, het onderwijs en de gezondheidszorg.

Gegeven de genoemde criteria delen de provinciale politici inzake de overige taakvelden de mening van de wetenschap. Verkeer en vervoer, waterhuishouding, milieubeheer, economische en agrarische zaken, ruimtelijke ordening en cultuur zijn taakvelden die door de literatuur aan het provinciebestuur worden toegeschreven én ook door de provinciale politici als zodanig worden beschouwd.

In weerwil van hetgeen men in de literatuur aangeeft lijkt recreatie en toerisme een taakveld waar de provincies sterk vertegenwoordigd zijn. Dit blijkt bijzonder duidelijk uit de data uit de eerste tabel. In dit licht is het bijzonder dat dit taakveld in de literatuur niet wordt genoemd als een primair provinciaal taakveld.

Inzake het provinciale takenpakket zijn de provinciale politici het slechts ten dele met de wetenschap eens. Het taakveld recreatie en toerisme is iets wat men in de Statenzalen, in weerwil van de mening van de wetenschap, als een provinciaal taakveld pur sang beschouwt. In de literatuur worden de taakvelden van volkshuisvesting, openbare orde, gezondheidszorg en onderwijs als typisch provinciale taakvelden beschouwd. De provinciale politici kunnen zich in deze laatste diagnose volstrekt niet vinden.

In hoofdstuk vier is ingegaan op een duiding van de provinciale politici. Hoofdstuk vijf heeft aandacht besteed aan de taken van het provinciebestuur. In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de problemen waarmee provincies zich geconfronteerd zien.

## 6 DE PROBLEMEN VAN DE PROVINCIES

In dit hoofdstuk zal de aandacht worden gevestigd op de problemen van de provincie zoals die in de wetenschappelijke literatuur en door de provinciale politici worden genoemd. Er zal worden getracht een antwoord te vinden op de vierde onderzoeksvraag: *Wat zijn de problemen van de provincies?*

Allereerst zal kort aandacht worden besteed aan de beleidsmatige problemen die de provinciale politici ervaren. Vervolgens zal worden ingegaan op wijze waarop in de literatuur de bestuurlijke problemen worden geduid (onderzoeksvraag IVa). Vervolgens zullen deze problemen worden getoetst aan de empirie (onderzoeksvraag IVb). Het is daarbij de vraag in hoeverre de provinciale politici zich herkennen in de problemen die in de literatuur worden genoemd.

### 6.1 Beleidsmatige problemen van de provincies

Aan de respondenten is gevraagd wat zij op dit moment als het belangrijkste beleidsmatige probleem in hun respectievelijke provincies ervaren. Het is verassend dat de verschillen in probleemervaring tussen de landsdelen -en daarmee ook tussen de provincies- in een aantal gevallen bijzonder groot zijn. In de onderstaande tabel is dit duidelijk terug te zien.

	<i>Nederland</i>	<i>Noord</i>	<i>Oost</i>	<i>Zuid</i>	<i>West</i>
ruimtelijke vraagstukken	27,9	8,1**	47,1*	33,3	26,9
mobiliteit, openbaar vervoer	19,0	10,8	14,7	10,3	31,3*
werkloosheid, economische problemen	15,1	54,1*	8,8	7,7	1,5**
zorg, leefbaarheid	14,0	10,8	8,8	20,5	11,9
inrichting & functioneren Openbaar Bestuur	11,2	8,1	11,8	5,1	16,4
overig	12,8	8,1	8,8	23,1	11,9

\* *Significant hoger dan de landelijke score ( $p < 0,05$ )*  
 \*\* *Significant lager dan de landelijke score ( $p < 0,05$ )*

**Tabel 20: De problemen in de provincies, per landsdeel, in percentages**

Het zou voor de hand liggen om ruimtelijke problemen vooral te plaatsen in de meer dichtbevolkte gebieden in het landsdeel West en in het landsdeel Zuid van het land. Dat zijn immers de gebieden, zo zou men kunnen redeneren, waar de druk op de ruimte het grootste is. In de praktijk blijkt dat de provinciale politici dit probleem anders zien.

Zo blijkt in het relatief dunbevolkte landsdeel Oost bijna de helft van de Statenleden ruimtelijke vraagstukken als het voornaamste probleem in hun provincie te zien. Ter vergelijking: in het landsdeel West is dit bij nog niet één kwart van de Statenleden het geval. Gemiddeld is 27,9% van de politici van mening dat dit de voornaamste problemen in hun provincies zijn. In het landsdeel Oost is dit echter meer dan gemiddeld het geval ( $X^2=6,204$ ;  $df=1$ ;  $p=0,013$ )<sup>1</sup>. Dit terwijl ruimtelijke vraagstukken in het Landsdeel Noord als minder problematisch worden beschouwd ( $X^2=7,205$ ;  $df=1$ ;  $p=0,007$ ).

Mobiliteit en openbaar vervoer worden gemiddeld door negentien procent van de politici als het grootste probleem van de provincies beschouwd. Vooral in het landsdeel West lijkt dit een groot probleem. Meer dan gemiddeld zijn provinciale politici aldaar geneigd om mobiliteit en openbaar vervoer als het grootste probleem van hun provincie aan te duiden ( $X^2=7,802$ ;  $df=1$ ;  $p=0,005$ ).

<sup>1</sup> Het aantal vrijheidsgraden ligt lager dan de verwachte vijf. Dit is een gevolg van het feit dat de data voor deze bewerking binomiaal is gemaakt.

De economische- en werkgelegenheidsproblematiek spelen in het landsdeel Noord een meer dan gemiddeld grote rol ( $X^2=43,795$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ). In het landsdeel West is dit juist minder dan gemiddeld het geval ( $X^2=9,677$ ;  $df=1$ ;  $p=0,002$ ). De overige landsdelen wijken niet significant af van het landelijke gemiddelde. Wanneer we de antwoorden inzake deze problematiek uitsplitsen per provincie en vervolgens in verband brengen met de feitelijke werkloosheidscijfers van de respectievelijke provincies ontstaat het volgende beeld.

<i>Provincie</i>	<i>Werkloosheid 2002</i>	<i>Groei 1995-2001</i>	<i>Economie grootste probleem?</i>
Groningen	6,7	1,9	69,2
Drenthe	5,2	2,0	45,5
Flevoland	4,8	6,0	35,7
Limburg	4,7	3,3	12,5
Friesland	4,6	2,8	46,2
Zuid-Holland	4,1	3,3	0
Overijssel	4,0	3,0	20,0
Noord-Holland	4,0	3,5	5,9
Utrecht	4,0	4,4	0
Gelderland	3,5	2,8	0
Noord-Brabant	3,4	3,5	0
Zeeland	3,1	1,5	20,0
Nederland	4,1	3,3	15,1

*bron: C.B.S.*

**Tabel 21: Werkloosheidscijfers en de mate waarin de economische gesteldheid als een probleem wordt ervaren, per provincie, in percentages**

De bovenstaande tabel in acht nemend is het begrijpelijk dat men in het landsdeel Noord zozeer de nadruk legt op de werkgelegenheidsproblematiek. Groningen, Drenthe en Friesland hebben gedrieën te maken met een meer dan gemiddeld hoog werkloosheidscijfer. Voor de meeste andere provincies is dit minder of niet het geval.

Met betrekking tot de zorg en leefbaarheid én de inrichting en het functioneren van het Openbaar Bestuur zijn geen significante verschillen te herkennen tussen de respectievelijke landsdelen. Wel dient te worden opgemerkt dat de Statenleden in het landsdeel West en in het landsdeel Oost vrij veel aandacht geven aan de inrichting en het functioneren van het Openbaar Bestuur. Dit manifesteert zich het sterkste in Zuid-Holland (18,2%;  $n=4$ ) en Gelderland (21,2%;  $n=2$ ). Het zijn juist deze twee provincies waar het functioneren van het Openbaar Bestuur in de afgelopen jaren aan veel kritiek onderhevig is geweest.

## 6.2 Bestuurlijke problemen van de provincies volgens de literatuur

Toonen (1987) behandelt in zijn dissertatie onder de illustrerende hoofdstuktitel 'Van wet naar wezen' de discrepantie tussen formele wetgeving over de inrichting van het Openbaar Bestuur en de bestuurlijke realiteit die daaruit voortvloeit. Te vaak, zo haalt Toonen Van Poelje aan, wordt organieke wetgeving gezien als de weergave van feitelijke verhoudingen tussen bestuursorganen. Met de conclusie dat organieke wetgeving en bestuurspraktijk in constante wisselwerking met elkaar staan wilde Van Poelje dan ook afrekenen met het wetspositivisme, dat overigens tegenwoordig nog steeds te regelmatig opgeld doet.

Waar Van Poelje spreekt in het licht van de Gemeentewet van 1851, zijn het wellicht juist de provincies die de woorden van Van Poeljes kunnen staven! Wat immers opvalt is dat de provincies de jure een goed functionerend middenbestuur zouden moeten zijn: boven de gemeenten en onder het Rijk, autonoom regelgevend, toezichhoudend en coördinerend.

De provincies vormen in deze zienswijze een volwaardige bestuurslaag met sterke historische wortels die haar nut in het verleden veelvuldig bewezen heeft. Uit het vorige hoofdstuk blijkt bovendien dat zij in principe de beschikking hebben over een takenpakket om dat in de toekomst te blijven doen.

Bestuurskundigen, politicologen en staatsrechtgeleerden hebben in de loop der jaren betrekkelijk weinig gepubliceerd over de problemen van de provincies. Dat er problemen waren heeft in het beperkte aantal publicaties echter immer buiten kijf gestaan. In deze paragraaf zal een inventarisatie worden gegeven van de probleemanalyses zoals die in de loop der jaren in de literatuur zijn gegeven. De inventarisatie zal naar alle waarschijnlijkheid niet uitputtend zijn. Wel is het de bedoeling een volledig beeld te schetsen waarin de signaleringen die worden gedaan zoveel mogelijk tot uiting komen. Teneinde een duidelijker beeld van de analyses te verkrijgen zal de volgende categorisering worden aangebracht in de problemen.

Allereerst wordt ingegaan op de *economische en culturele problemen* die in de literatuur worden genoemd. Het gaat hier om provinciale problemen die primair voortvloeien uit de inrichting van het Nederlandse staatsbestel en het functioneren van de provincies daarbinnen. Vervolgens zal worden ingegaan op eventuele *institutionele problemen*. Deze problemen vinden hun oorsprong direct of indirect in de wijze van staatsinrichting in Nederland en de rol die de provincies daarin voeren. Daarna zullen eventuele *financiële problemen* aan de orde komen. Hier betreft het problemen die voortvloeien uit een veronderstelde gebrekkige financiering van de provincies.

### 6.2.1 Sociaal-economische en sociaal-culturele problemen

De provincies bezitten volgens velen geenszins de voorname rol die hen vanuit staatsrechtelijk oogpunt zou moeten toekomen. De rol die zij wel bezitten is vaak meer de rol van de speelbal van de andere bestuurslagen. Van Schendelen (1987: 256) wijst op het feit dat de territoria van de provincies, in tegenstelling tot die van gemeenten of het Rijk, geen eigen onderscheidbare economische entiteiten zijn. Een gevolg hiervan is, zo redeneert hij, dat de provincies op economisch-regulerend gebied feitelijk geen bestaansrecht hebben.

Daarnaast merkt hij op dat provincies op cultureel gebied aan belang hebben ingeboet. Waar nog sprake is van een provinciaal 'wij-gevoel', is dit gevoel primair gebaseerd op een banaal soort folklore dat haar wortels primair in het verleden kent en tot op zekere hoogte kunstmatig in stand wordt gehouden<sup>1</sup>.

Hoetjes (1999) analyseert de rol van de provincies aan de hand van een economische dimensie: provincies zijn erg verschillend als het aankomt op inwonertal, grondgebied en economische betekenis. Deze diversiteit maakt het moeilijk om een gemeenschappelijk belang te herkennen, iets waardoor een gemeenschappelijk optreden vaak belemmerd wordt.

Net als Van Schendelen werpt Hoetjes (ibid.: 286) het licht op een culturele dimensie. Het is voor hem echter niet een gebrek aan een culturele identiteit dat de provincies parten speelt. Hij wijst op het feit dat het juist het bestaan van verschillende identiteiten is, dat leidt tot diversiteit, iets wat de positie van de provincies volgens hem over het algemeen niet ten goede komt. Diversiteit zou in dat licht bezien leiden tot conflicterende belangen tussen provincies onderling.

Samenvattend kan men stellen dat de provincies zich voor de hiernavolgende economische en culturele problemen gesteld zien. Allereerst is er geen sprake van een onderscheidbare economische huishouding in het provinciale territorium. Dit roept vragen op over het bestaansrecht van de provincies als afzonderlijke bestuurslaag naast het Rijk en de gemeenten.

Ook blijken verschillen in inwonertal en economische betekenis een diversiteit tussen provincies op te leveren die een gemeenschappelijk belang en een gemeenschappelijke verdediging daarvan vaak in de weg staat. Daarnaast blijken provincies over het algemeen niet te beschikken over een eigen intrinsieke cultuur. Wat daarvoor door moet gaan is volgens de literatuur in de regel gebaseerd op banale folklore. Een laatste probleem is dat de diversiteit in die culturen, of hetgeen daarvoor door moet gaan, een gemeenschappelijk optreden van de provincies in de weg staat.

---

<sup>1</sup> Boogers en Tops (1998: 341) schetsen aan de hand van gemeentelijke herindelingen in Zuid-Limburg een frappant beeld van de wijze waarop folkloristische rituelen en symboliek door overheidsorganisaties actief worden gebruikt om een territoriaal 'wij-gevoel' te creëren.

## 6.2.2 *Institutionele problemen*

In de vorige paragraaf is een aantal sociaal-economische economische en sociaal-culturele problemen naar voren gebracht. Deze problemen zouden de provincies in hun functioneren belemmeren. In deze paragraaf wordt de aandacht gevestigd op institutionele problemen. Deze problemen vinden hun oorsprong direct of indirect in de wijze van staatsinrichting in Nederland en de rol die de provincies daarin voeren.

De institutionele problemen van de provincies zijn ter verduidelijking te categoriseren op een wijze waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen externe en interne institutionele problemen. Externe problemen vinden in dit onderscheid hun oorsprong in principe buiten de provinciehuizen. Interne problemen vinden hun oorzaak binnen de provinciehuizen. Deze categorisering zal pas aan het einde van deze paragraaf aan de orde komen. Daarvoor zullen de veronderstelde problemen naar auteur worden gecategoriseerd.

Van Schendelen (1987) wijst op het feit dat het functioneren van de provincies op politiek niveau belemmerd wordt door de parttime lidmaatschappen van de leden van Provinciale Staten (ibid.: 260). Tevens vestigt hij de aandacht op de lage opkomstcijfers bij Statenverkiezingen en het feit dat de 'regionale of politieke factor' van de provincies in de Eerste Kamer volstrekt onzichtbaar blijft (ibid.: 256). Ergo, de provincie heeft ook politiek gebied geen meerwaarde waardoor vragen moeten worden gesteld bij haar bestaansrecht, aldus Van Schendelen.

Ook Hoetjes (1999: 485) reikt, net als Van Schendelen, een aantal dimensies aan langs welke het functioneren van de provincies in vergelijking met de overige bestuurslagen kan worden geanalyseerd. Allereerst wijst hij op de politieke dimensie. Het provinciale niveau, zo stelt hij, is politiek nauwelijks zichtbaar. Hij denkt in dat licht aan de beperkte aandacht die politieke partijen, media en burgers voor de vierjaarlijkse Statenverkiezingen hebben. Hoetjes vult de politieke dimensie dus anders in dan Van Schendelen, iets wat zijn diagnose overigens niet rooskleuriger maakt.

Lukassen (1999) wijst net als Van Schendelen op de lage opkomstcijfers van de Statenverkiezingen en de daarmee samenhangende constante publiekelijke kritiek op de democratische legitimatie van beslissingen van het provinciale bestuur. Net als Hoetjes vestigt Lukassen de aandacht op het probleem van de lage opkomst aan de geringe herkenbaarheid van het provinciale bestuur. De adviescommissie 'Regionaal bestuur in Nederland', beter bekend naar haar voorzitter Geelhoed (I.P.O., 2002a,b), is van mening dat de democratische legitimatie van de verkiezingen van Provinciale Staten verder wordt belemmerd door het feit dat de provinciale verkiezingen in toenemende mate landelijke trends gaan volgen (I.P.O., 2002a: 49).

Schaap (2000: 174) beklagt zich in dit kader over het feit dat de colleges van Gedeputeerde Staten bijna per definitie politiek matte afspiegelingscolleges zijn. Het gebrek aan politieke conflicten op provinciaal niveau wordt in de vergaderzalen van de Provinciehuizen volgens hen (ibid.: 171) dan ook ten onrechte gezien als een triomf van de provinciale politiek.

Een probleem dat Lukassen daarnaast aanstipt is dat van de verkokering van beleid en bestuur op provinciaal niveau (1999: 62). Deze te sterke nadruk op sectorale beleidsvoering leidt onvermijdelijk tot een gebrekkige effectiviteit en eenheid van beleid (ibid.: 154). Ook volgens Berkhout (1999: 75) zijn provinciale organisaties teveel als lappendekens: 'tussen de verschillende sectoren bestaan grote verschillen in de mening van beleidsontwikkeling en -uitvoering, maar ook in de bewerktuiging'.

Van Dam e.a. (1996: 10) zoeken de oorzaken voor de zwakke positie van de provincie elders. Allereerst wijten zij deze positie, analoog aan Bordewijk (1995:7) aan de bestuurlijke afstand tussen gemeenten en provincies. Een constellatie van grote gemeenten in kleine provincies leidt in dat licht tot een bestuurlijke concurrentiestrijd waarin provincies met moeite het hoofd boven water kunnen houden<sup>1</sup>. Aan de andere kant leveren te kleine gemeenten in grote provincies weer bestuurlijke leemtes op die slechts kunnen worden ondervangen door gemeentelijke herindeling of de installatie van gemeenschappelijke hulpstructuren in de vorm van Wgr-gebieden.

Berghuis, Herweijer en Pol (1995: 10) wijzen er overigens op dat beide oplossingsmethoden elkaar idealiter uitsluiten. De tendens van gemeentelijke herindeling heeft sinds de Tweede Wereldoorlog primair het voorkomen van de totstandkoming van regionale hulpstructuren tot doel heeft gehad.

---

<sup>1</sup> Vergelijk: Neelen, 1999: 87

Hagelstein en Traag (1998:3) vestigen de aandacht op het feit dat de schaalvraagstukken die Van Dam e.a. naar voren brengen in de regel vaak bestaan bij de gratie van de percepties van de betrokkenen. De ideale schaal in relatie tot andere schaalniveaus, zo stellen zij is dan een *fata morgana*<sup>1</sup>.

Een tweede probleem zien Van Dam e.a. bij de bestuursculturen in de provincies. Zij halen Van de Berg aan wanneer zij stellen dat de provinciale bestuurscultuur het beste is te omschrijven als weinig doortastend, reactief en teveel naar binnen gekeerd.

Provinciebestuurders staan bekend als 'remmers in vaste dienst' (ibid.: 11) en zitten opgescheept met een imago van passief en procedureel gericht middenbestuur. Dit alles, zo stelt Bordewijk (1999b: 120) zorgt voor relatief slechte bestuurders. Waar gemeentebesturen regelmatig kunnen rekenen op bestuurlijke aanwas van ervaren landelijke politici, is dit voor Gedeputeerde Staten, maar ook Provinciale Staten niet het geval. Reden hiervoor ligt volgens Bordewijk primair in het geringe aanzien van de provinciale politiek.

Berkhout (1999: 67) haalt in dit licht oud commissaris van de Koningin Van Agt aan: 'om in provinciaal bestuur plezier te hebben is niet te veel ambitie en zeer veel geduld vereist'. Ambitieuze lieden, aldus Bordewijk (1999b: 120), zullen eerder opteren voor een plaats in een gemeenteraad dan een plaats in de Provinciale Staten. Dit laatste ondanks het feit dat de provincies, naar hun staatsrechtelijke rol gemeten, de vergelijking met menig buitenlands mesobestuur kunnen doorstaan is er sprake van een bestuurscultuur waarin deze autonomie liever niet wordt benut.

Een derde probleem zien Van Dam e.a. in de rol van het politieke tij en de bestuurlijke context. Zo geven zij aan dat de opkomst van de verzorgingsstaat in het begin van de jaren '60 geacht werd te gaan zorgen voor een sterke groei van het aantal taken voor het mesobestuur. Berkhout (1996: 28) geeft in zijn historisch overzicht aan dat deze taken in de praktijk echter niet het bij de provincies terechtkwamen. De opkomst van de verzorgingsstaat resulteerde voor de provincies slechts in een oneindige stroom rapporten over de rol van het mesobestuur in het Openbaar Bestuur. In de praktijk ontstond echter slechts een relatief mager takenpakket voor de provincies.

Neelen (1999) geeft vanuit een legitimiteitsperspectief drie voorname problemen voor de provincies. Het is hierbij belangrijk een verschil te zien tussen het legitimiteitsbegrip van Neelen en het legitimiteitsbegrip dat eerder door van Lukassen en Van Schendelen naar voren werd gebracht. Waar Lukassen en Van Schendelen zich primair richten op de democratische legitimiteit van het provinciaal bestuur, richt Neelen zich op wat hij de institutionele legitimiteit van de provincies noemt. Deze institutionele legitimiteit van de provincies is het beste te beschouwen als de mate waarin de provincies tegemoet weten te komen aan de eisen en verwachtingen die 'belanghebbenden' van hen hebben (ibid.: 92). Het begrip 'belanghebbenden' wordt door Neelen geoperationaliseerd als Rijk, gemeenten en burgers. De laatsten zijn in zijn ogen de belangrijkste. Het zijn immers de burgers die de primaire bron van legitimiteit voor de provincies zouden moeten vormen. Het Rijk, zo stelt Neelen (ibid.: 95) heeft de afgelopen twee decennia veel gedecentraliseerd, maar heeft de provincies daarin stelselmatig gepasseerd. Departementen kozen liever voor de optie van gedeconcentreerde rijksdiensten of decentralisatie naar gemeenten.

Dit is iets wat duidelijk blijkt uit de onderstaande tabel waarin is aangegeven welke departementen na de decentralisatienota's van Wiegel langs welke wegen decentraliseerden of deconcentreerden. De data zijn afkomstig van het Decentralisatieoverzicht 1989 (H.T.K., 1989-1990, Aanhangsel, nr. 21317).

---

<sup>1</sup> Ter illustratie de navolgende bloemlezing: Plato zoekt de beste schaal in een optimum waarop de burgers zo vriendelijk mogelijk met elkaar omgaan. Dit resulteert in een ideaaltypische stadsstaat van ruim 5000 burgers. Aristoteles zoekt slechts een marge waarbinnen het inwonertal zou moeten liggen. Mate van zelfvoorzienendheid en sociale cohesie zijn daarbij richtinggevend. Dahl en Tufté (1973: 21) vinden de ideale schaal in een situatie waarin de burger met succes van zijn democratische rechten gebruik kan maken (*citizen effectiveness*) en de overheid het vermogen heeft om deze wensen in daden om te zetten (*system capacity*). In de praktijk, zo stellen zij overigens, bestaat deze schaal overigens niet. Van Braam (1988: 345) legt de ideale schaal in handen van criteria als leefbaarheid, levensvatbaarheid en bestuurbaarheid. Herweijer (1995) geeft aan dat de hedendaagse Nederlandse politiek de beste schaal voor gemeenten, naast een aantal andere factoren, juist ziet in een zo klein mogelijk aantal regiobesturen en een zo groot mogelijke bestuurskracht per gemeente. Hulst (2000) daarentegen, vindt juist weer een ideaal schaalniveau op regionaal niveau. Bordewijk (1999b) berekent de ideale schaal op een bedrijfseconomische wijze uit het vaste bedrag dat elke gemeente nodig heeft en het bedrag waarmee de kosten per inwoner toenemen wanneer de gemeente groeit. Hendriks (2002: 94) besluit dat een ideale schaal voor de provincie simpelweg niet bestaat.



<i>Departement</i>	<i>Provincie</i>	<i>Gemeenten</i>	<i>overig<sup>1</sup></i>
Landbouw en Visserij	5	1	
Binnenlandse Zaken	3	7	
Verkeer en Waterstaat	3	3	5
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	1	3	1
V.R.O.M.	6	5	
Economische Zaken			1
Sociale Zaken en Werkgelegenheid		2	2
Onderwijs en Wetenschappen		8	1
Totaal	18	29	10

**Tabel 22: Kwantitatieve opgaaf van het decentralisatieoverzicht 1989**

Ook in de meer recente discussies over de verzelfstandiging van deze rijksdiensten worden de provincies stelselmatig gepasseerd. De provincies zijn, aldus Neelen, geen serieuze partner voor het Rijk. Dit probleem valt overigens samen met het derde probleem dat door Van Dam e.a. wordt gesignaleerd.

Tussen gemeenten en provincies ziet Neelen evenals Bordewijk (1999b: 114) en Van Dam e.a. (1996:10) een permanente concurrentiestrijd. Voor het oplossen van bovenlokale problemen richten gemeenten zich immers primair op gemeenschappelijke regelingen in de vorm van regionale hulpstructuren. Neelen ziet hiervoor vele redenen die voornamelijk gebaseerd zijn op een tekortschietend vertrouwen in de bestuurskracht van de provincies en een persoonlijk streven naar bestuursmacht van veel gemeentelijke bestuurders. Dit provinciale probleem sluit aan bij hetgeen reeds door Van Dam e.a. onder de aandacht is gebracht.

Neelen is van mening dat de burger in principe de meest primaire bron van legitimiteit voor de provincies zou moeten vormen. Over de mate waarin dat ook daadwerkelijk het geval is laat hij zich niet expliciet uit (1999: 101). Wel plaatst hij kanttekeningen bij de wijze waarop politieke partijen zich in de provinciale politieke arena ten opzichte van de burgers profileren. 'De neiging is groot om bij verkiezingen van Provinciale Staten het belang van de provincie en de burgerplicht te benadrukken in plaats van het duidelijk presenteren van aan politieke partijen gebonden alternatieven'.

De institutionele problemen van de provincies zijn ter verduidelijking te categoriseren op een wijze waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen externe en interne institutionele problemen. Externe problemen vinden in dit onderscheid hun oorsprong in principe buiten de provinciehuizen. Een eerste extern probleem ligt in de lage opkomst voor de verkiezingen van de Provinciale Staten. Deze lage opkomst, en het feit dat landelijke trends richtinggevend zijn bij het stemgedrag, leiden tot een legitimiteitsprobleem voor de provincies. De provincies zijn zagezegd niet democratisch genoeg. Een tweede extern institutioneel probleem ligt in de gebrekkige aandacht die de media hebben voor de provinciale politiek. Het derde externe institutionele probleem ligt in de grote concurrentie die provincies op het bestuurlijke vlak ondervinden van andere bestuurslagen of -organen.

Expliciet worden de gemeenten, de Wgr-gebieden en de kaderwetgebieden genoemd. In het volgende hoofdstuk wordt hierop verder ingegaan. Een vierde extern institutioneel probleem is het feit dat de provincies in de regel geen serieuze beleidspartners voor het Rijk zijn. Liever werkt men met gedeconcentreerde rijksdiensten en gemeenten dan dat men decentraliseert naar de provincies. In hoofdstuk negen wordt hier verder op ingegaan.

Naast de bovengenoemde externe institutionele problemen kunnen enkele interne institutionele problemen worden genoemd. Deze problemen vinden, in tegenstelling tot de vorige problemen, hun oorsprong in principe in de provinciehuizen. Een eerste probleem dat wordt genoemd is dat van de bestuurscultuur in de provincies. Deze zou te weinig doortastend, teveel naar binnen gekeerd en te reactief zijn. Een tweede probleem is dat van de verkokering. Het provinciale bestuur zou te verkokerd zijn, iets wat integrale beleidsvoering in de weg zou staan. Een derde probleem zou liggen in het feit dat de Provinciale Staten inzake de getrapte verkiezingen van de Eerste Kamer teveel de landelijke trends en landelijke lijsten zouden volgen. Waar zij hiermee in essentie een instrument hebben om een regionaal stempel op de landelijke politiek te drukken weigeren zij dit pertinent.

<sup>1</sup> Scholen, waterschappen, particulier initiatief, functionele decentralisatie, etc.

Liever volgen zij de lijn van de partij, iets wat voor vragen bij hun bestaansrecht zorgt. Een vierde en laatste probleem ligt bij het parttime lidmaatschap van de Statenleden. Dit parttime lidmaatschap zorgt voor een relatief slechte volksvertegenwoordiging.

### 6.2.3 Financiële problemen

In de vorige paragraaf is een aantal institutionele problemen voor de provincies geschetst. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de financiële problemen zoals zij in de literatuur worden omschreven. Lukassen (1999: 134) vestigt de aandacht op de financiële huishouding van de provincies. Provincies zijn in hun financiële reilen en zeilen afhankelijk zijn van het Rijk.

De onderstaande tabel leert op welke wijze de provincies het gros van hun inkomsten vergaren. (Ministerie van Financiën, 2002)<sup>1</sup>.

	2001 (abs)	2001 (perc)	2002 (abs)	2002 (perc)
Specifieke uitkeringen	1028	37,7	1123	38,3
Uitkeringen provinciefonds	964	35,3	1014	34,6
Eigen belastinggebied	715	26,2	773	26,4
Heffingen en rechten	21	0,8	22	0,8
Totaal	2728	100	2932	100

**Tabel 23: De inkomsten van de provincies (\*€1000)**

Het probleem is dat de provincies voor hun baten grotendeels afhankelijk zijn van het Rijk. Dit is duidelijk te zien aan de uitkeringen uit het provinciefonds en de specifieke uitkeringen. Het eigen inkomstengebied van de provincies beperkt zich dan ook tot het eigen kleine belastinggebied, i.e. de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Het feit dat het eigen belastinggebied van de provincies betrekkelijk klein is, brengt dan ook een tamelijk eenzijdige afhankelijkheidsrelatie tussen het Rijk en de provincies met zich mee en beperkt provincies in zekere mate in hun beleidsvrijheid.

Een tweede probleem wordt onder de aandacht gebracht door de adviescommissie 'Regionaal bestuur in Nederland' (I.P.O., 2002a). Zij geeft aan dat de provincies in hun handelen ernstig worden belemmerd door een beperkte financiële ruimte. Oplossingen zouden voor de commissie liggen in een vergroting van het eigen belastinggebied van de provincies, een vergroting van de rol van de provincies als budgethouders van het Rijk of een verhoging van de uitkeringen uit het Provinciefonds (I.P.O., 2002b: 34).

Men kan stellen dat de provincies zich in financieel opzicht geenszins in een luxesituatie bevinden. Zij zijn financieel afhankelijk van het provinciefonds en de sectorale uitkeringen van het Rijk. Beide bronnen blijken vervolgens ook geen vetpot te zijn. Hoetjes (1999: 486) legt in dit kader een verband tussen de relatief lage begrotingen van provincies en hun betrekkelijk kleine personeelsbestand<sup>2</sup> en de daaruit volgende betrekkelijk kleine bestuurskracht. Deze financiële afhankelijkheid van de provincies, gecombineerd met een relatief kleine invloed op de fondsenoekenning uit het provinciefonds (Herweijer, 1999: 43) belemmert de provincies volgens Lukassen in hun ruimte een eigen beleid te voeren.

Samenvattend valt te zeggen dat de financiële problemen van de provincies hun oorsprong allereerst vinden in het feit dat zij voor hun inkomsten grotendeels afhankelijk zijn van het Rijk. Daarnaast blijkt dat de budgettaire ruimte die zij hebben bijzonder klein is.

<sup>1</sup> Eventuele private gelden uit dividenduitkeringen niet zijn meegenomen in de tabel. Larsson (1999, 256) wijst er echter op dat in de grote lijn het aandeel daarvan in de provinciale baten op niet meer dan 1,3% mag worden geschat. Of dit daadwerkelijk het geval is valt te betwijfelen. Zo zijn de Nuon-revenuen van de provincie Gelderland aanmerkelijk groter. Gelderland houdt deze gelden echter buiten de reguliere begroting door ze toe te kennen aan het zogenaamde *Meerjarig Investeringsfonds Gelderland*.

<sup>2</sup> Van het totale overheidspersoneel was in 1990 ruim 2% werkzaam bij de provincies.

### 6.3 Bestuurlijke problemen van de provincies volgens de provinciale politici

In §6.2 is een reeks bestuurlijke provinciale problemen gegeven. Althans, dit zijn de problemen zoals zij worden verondersteld door wat Berkhout (1996) de 'provincie-watchers' noemt. In deze paragraaf zal tot op een bepaalde hoogte worden gekeken in hoeverre de provinciale politici zich in deze schetsen herkennen. Het voorbehoud 'tot op bepaalde hoogte' dient hier duidelijk te worden gemaakt. Immers, een aantal veronderstelde problemen is niet of slechts indirect empirisch te toetsen. De reden daarvoor ligt in het feit dat de literatuurstudie door omstandigheden voor een tamelijk groot deel plaats heeft gevonden na de empirische toetsing. Een aantal bevindingen zijn zodoende niet of slechts indirect in de enquêtering behandeld.

De indeling in deze paragraaf zal de indeling in §6.2 volgen. Eerst zullen de economische en culturele problemen worden behandeld. Deze zullen worden gevolgd door de institutionele problemen waarna aandacht zal worden besteed aan de financiële problemen. Enig verschil is dat in deze paragraaf een onderscheid zal worden gemaakt tussen externe en interne institutionele problemen.

#### 6.3.1 Sociaal-economische en sociaal-culturele problemen

In de literatuur wordt allereerst een aantal economische problemen van de provincie genoemd. Eén van die problemen is een verondersteld gebrek aan een eigen economische huishouding (Van Schendelen, 1987: 256). Dit zou betekenen dat de provincies geen mogelijkheden hebben om een actief én effectief economisch beleid te voeren. Uit §6.2 blijkt echter dat de provinciale politici van mening zijn dat het economisch beleid een taakveld is waarop de provinciale organisaties meer dan gemiddeld ( $X^2=4.921$ ;  $df=1$ ;  $p=0,027$ ) veel invloed hebben. Dit impliceert dat de provinciale politici van mening zijn dat er wel degelijk een economische entiteit op provinciaal niveau is. Zij delen de diagnose van Van Schendelen dan ook niet.

Hoetjes (1999: 485) werpt het licht op een ander economisch probleem: het verschil in inwonertal en economische betekenis. Hoetjes is van mening dat verschillende inwonertallen in provincies zorgen voor verschillende belangen. Flevoland kan in deze optiek logischerwijs geen gelijkwaardige gesprekspartner zijn van Noord-Holland. Waar Hoetjes over spreekt is iets wat het beste als een 'grootheidsperceptie' te zien. De vraag hoe de provinciale politici het formaat van hun eigen respectievelijke provincies beschouwen staat hier centraal. Wanneer Hoetjes' stelling door de politici onderstreept wordt zijn zij zich bewust van hun formaat en neemt hun 'formaatperceptie' toe naarmate zij ook daadwerkelijk groter zijn. Wanneer zij zichzelf als groter ervaren zullen zij zich dus als een volwaardiger speler in het Openbaar Bestuur zien. Teneinde hierover empirische duidelijkheid te verkrijgen is aan de provinciale politici een vraag en een stelling voorgelegd.

A *Het aantal provincies zou moeten [toenemen; gelijk blijven; afnemen]*

B *Mijn provincie is te klein om een rol te spelen in het 'Europa van de Regio's'.*

De verwachting, conform Hoetjes, zou zijn dat provinciale politici in grotere provincies eerder van mening zullen zijn dat het aantal provincies niet hoeft toe te nemen, terwijl hun collegae in kleinere provincies zich bewust zijn van hun kleine formaat en wél zullen streven naar schaalvergroting. Evenzeer is het te verwachten dat politici in kleine provincies hun provincies eerder te klein zullen vinden om een duidelijke rol in het 'Europa van de Regio's' te spelen. Politici in grotere provincies zullen eerder van mening zijn dat hun provincie groot genoeg is om een rol in 'Brussel' te kunnen spelen.

Teneinde het draagvlak voor de stelling van Hoetjes te toetsen zijn de provincies geordend naar inwonertal. Vervolgens is gekeken in hoeverre een causaal verband bestaat tussen de plaats die de respectievelijke provincies innemen in de rangordening en de mate waarin men de stelling ondersteund. Het zou daarbij voor de hand liggen dat politici in kleine provincies de stelling ondersteunen waar politici in grotere provincies ze eerder zouden verwerpen.

In de onderstaande tabel zijn de gegevens weergegeven. Ruimtegebrek noopt tot het gebruiken van de letters A en B. A betreft het percentage respondenten dat van mening is dat het aantal provincies zou moeten afnemen. B betreft het percentage respondenten dat zich kan vinden in de stelling dat zijn provincie te klein is om een rol te voeren in *Het Europa van de regio's*.

<i>Provincie</i>	<i>Inwonertal<sup>1</sup></i>	<i>A</i>	<i>B</i>
Zuid-Holland	3.400.000	56,0	23,1
Noord-Holland	2.600.000	50,0	25,0
Noord-Brabant	2.400.000	55,0	30,0
Gelderland	1.950.000	87,5*	52,2*
Utrecht	1.150.000	56,3	62,5*
Limburg	1.140.000	47,8	8,3**
Overijssel	1.100.000	64,7	55,6*
Friesland	630.000	50,0	25,0
Groningen	570.000	52,9	12,5
Drenthe	490.000	75,0	56,3*
Zeeland	380.000	18,2**	18,2
Flevoland	340.000	57,1	28,6
gemiddeld	1.345.833	57,2	32,1

\* *Significant hoger dan het landelijke gemiddelde ( $p < 0,05$ )*  
 \*\* *Significant lager dan het landelijke gemiddelde ( $p < 0,05$ )*

**Tabel 24: Formaatperceptie in relatie tot het inwonertal, per provincie, in percentages**

Er blijkt met betrekking tot kolom A geen sprake te zijn van een verband tussen de grootte van de provincie en de mate waarin de provinciale politici van mening zijn dat het aantal provincies zou moeten toe- of afnemen ( $\rho = -0,043$ ;  $N = 219$ ;  $p = 0,528$ ).

Kolom A levert daarnaast twee opvallende resultaten op. Het blijkt allereerst dat met betrekking het ideale aantal provincies in Nederland de provinciale politiek in Gelderland significant afwijkt van het gemiddelde ( $X^2 = 8,996$ ;  $df = 1$ ;  $p = 0,003$ ). Dit ondanks het feit dat Gelderland groter is dan aanzienlijk meer inwoners heeft dan de gemiddelde provincie.

Minstens even frappant is het resultaat in Zeeland. Zowel naar inwonertal als naar economische betekenis is Zeeland aanmerkelijk kleiner dan het gros van de overige provincies. Desalniettemin zijn de Zeeuwse politici significant meer dan gemiddeld van mening dat het aantal provincies niet af hoeft te nemen ( $X^2 = 6,843$ ;  $df = 1$ ;  $p = 0,009$ ).

Ook tussen de resultaten in kolom B en het daadwerkelijke formaat van de provincies bestaat geen enkel significant verband ( $\rho = -0,010$ ;  $N = 220$ ;  $p = 0,883$ ). Meninge over het formaat hangen geenszins af van het daadwerkelijke formaat.

Wel blijkt dat een vijftal provincies significant afwijkt van de gemiddelden inzake het 'Europa van de Regio's'. Utrecht ( $X^2 = 6,760$ ;  $df = 1$ ;  $p = 0,009$ ), Overijssel ( $X^2 = 4,524$ ;  $df = 1$ ;  $p = 0,033$ ), Drenthe ( $X^2 = 4,263$ ;  $df = 1$ ;  $p = 0,039$ ) en Gelderland ( $X^2 = 4,231$ ;  $df = 1$ ;  $p = 0,040$ ) zien hun toekomst in Europa allemaal minder rooskleurig dan gemiddeld tegemoet. Van dit gezelschap heeft slechts Gelderland een groter dan gemiddeld inwonertal<sup>2</sup>. Utrecht, Overijssel en Drenthe zijn allen relatief kleinere provincies en lijken dit voor wat hun toekomst in Europa betreft ook te beseffen. Een apart geval is Limburg. Deze provincie ziet zijn rol in het Europa van de Regio's met meer dan gemiddeld vertrouwen tegemoet ( $X^2 = 6,238$ ;  $df = 1$ ;  $p = 0,013$ ), terwijl het inwonertal feitelijk lager dan gemiddeld is. Het is plausibel de Europese oriëntatie van Limburg hiervoor als reden aan te voeren. Zowel op provinciaal als op lokaal niveau manifesteert de Limburgse overheid zich doorgaans als een Europese regio.

<sup>1</sup> per 5 september 2003

<sup>2</sup> In kolom B en C hebben de Gelderse politici zich reeds uitgesproken voor een afname van het aantal provincies. Het is echter de vraag waarom het juist een van de grootste provincies van Nederland is, zowel naar inwonertal als naar grondoppervlakte, die zich zo expliciet uitspreekt voor de noodzaak van schaalvergroting op provinciaal niveau.

Hoetjes' stelling wordt door de provinciale politici dus niet gedragen. Het zijn slechts de politici in Utrecht, Drenthe en Overijssel die zich bewust lijken te zijn van hun relatief kleine inwonertal en daar in hun denken over de toekomst van hun provincies rekening mee houden. De overige provincies doen dit niet. Dit blijkt duidelijk uit beide correlaties.

De provinciale politici zijn zich wellicht bewust van verschillen in inwonertal en economische kracht, maar zij laten zich daardoor in hun denken over de toekomst van de provincies niet beïnvloeden.

Naast beide bovengenoemde economische problemen is in §7.1.1 een tweetal problemen met een culturele achtergrond genoemd. Het betreft hier het veronderstelde gebrek aan een intrinsieke provinciale cultuur (Van Schendelen, 1987: 256) en de conflicterende belangen tussen provincies (Hoetjes, 1999: 286). De gebrekkige provinciale cultuur van Van Schendelen kan op dezelfde wijze worden getoetst als de door Van Schendelen veronderstelde gebrekkige provinciale economische entiteit eerder in deze paragraaf is getoetst. Nog veel sterker dan inzake de economische huishouding het geval was zijn de provinciale politici overtuigd van hun mogelijkheid de provinciale cultuur te beïnvloeden ( $X^2=82,808$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ). Zij zijn dus wel degelijk overtuigd van het bestaan van een provinciale cultuur en verwerpen ook in dezen de stelling van Van Schendelen.

De stelling van Hoetjes, betreffende de interprovinciale conflicten als gevolg van culturele diversiteit, komt in de enquêtering te weinig terug. Het is niet mogelijk om hierover empirisch verankerde uitspraken te doen

### 6.3.2 Externe institutionele problemen

In de literatuur wordt naast de bovengenoemde economische en culturele problemen een achttal institutionele problemen van de provincies opgemerkt. Deze problemen vinden hun bronnen allereerst in het externe. Een van de voornaamste externe institutionele problemen is een gebrekkige democratische legitimatie van de provinciale politiek. Dit probleem vindt zijn oorzaak volgens Lukassen (1999) en het I.P.O. (2002a) in de lage opkomstcijfers voor de verkiezingen van de Provinciale Staten en in het feit dat de uitslagen van deze verkiezingen over het algemeen landelijke trends volgen. Aan de provinciale politici is een aantal vragen gesteld over 'het democratische gehalte van het provinciaal bestuur'. Allereerst is hen gevraagd naar de mate waarin zij het provinciaal eigenlijk als democratisch beschouwen in vergelijking met andere bestuurslagen of bestuursorganen. Aan elke bestuurslaag of -orgaan heeft men een cijfer gegeven op een schaal van tien. De resultaten staan in de onderstaande tabel weergegeven. De cellen met een asterisk wijken significant af van het gemiddelde voor de bestuurslaag ( $p<0,05$ )<sup>1</sup>.

<i>Bestuurslaag</i>	<i>Nederland</i>	<i>Noord</i>	<i>Oost</i>	<i>Zuid</i>	<i>West</i>
Gemeenten	gem.=7,2	gem.=7,2	gem.=7,3	gem.=7,2	gem.=7,2
Rijk	gem.=6,7	gem.=6,7	gem.=6,7	gem.=6,8	gem.=6,6
Provincies	gem.=6,5	gem.=6,8	gem.=6,6	gem.=6,5	gem.=6,4
Waterschappen	gem.=4,4	gem.=4,7	gem.=4,8*	gem.=3,8*	gem.=4,5
E.U.	gem.=4,0	gem.=4,1	gem.=4,2	gem.=3,9	gem.=3,9
gemiddeld	gem.=5,8	gem.=5,9	gem.=5,9	gem.=5,7	gem.=5,7

\* *Significant verschillend van het landelijke gemiddelde ( $p<0,05$ )*

**Tabel 25: Het veronderstelde 'democratisch gehalte' van de bestuurslagen en -organen, per landsdeel**

Opvallend is de wijze waarop men over de waterschappen denkt. Deze verschilt significant van landsdeel tot landsdeel. Wat daarnaast opvalt is het grote verschil in het ervaren 'democratisch gehalte' tussen de drie conventionele bestuurslagen enerzijds en de Waterschappen en Europese Unie anderzijds. De gemiddelden per conventionele bestuurslaag verschillen allen ten positieve significant van het totale gemiddelde van de vijf lagen en organen<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Met betrekking tot de Waterschappen: One-sample T-test, test-value=4,435,  $p<0,05$

<sup>2</sup> Met betrekking tot de gemeente:  $t=20,970$ ;  $df=225$ ;  $p=0,000$

Het is dus duidelijk dat de twee genoemde bestuursorganen als significant minder democratisch worden beschouwd dan de drie conventionele lagen. Het is vervolgens de vraag of de provincie deze democratische toetsing nog steeds kan doorstaan als zij wordt vergeleken met het Rijk en de gemeenten.

Wanneer men de Waterschappen en de Europese Unie uit de steekproef haalt ontstaat een nieuw gemiddelde van 6,8133 (st.dev.=0,89350), waarmee de lat dus aanzienlijk hoger wordt gelegd. Wanneer men de gemiddelden van de drie conventionele bestuurslagen op een 95%-betrouwbaarheidsinterval vergelijken met dit nieuwe algemene gemiddelde blijkt dat de provincies als significant minder democratisch worden beschouwd ( $t=-3,960$ ;  $df=224$ ;  $p=0,000$ ). De gemeenten daarentegen worden als significant meer dan gemiddeld democratisch beschouwd ( $t=5,907$ ;  $df=224$ ;  $p=0,0000$ ). De cijfers met betrekking tot het Rijk wijken niet significant af van het gemiddelde van de drie lagen ( $t=-1,465$ ;  $df=224$ ;  $p=0,144$ ).

Ook kunnen we de gemiddelde cijfers van de provincies relateren aan de cijfers van de individuele bestuurslagen. In dat geval vindt men de provincies significant minder democratisch dan de gemeenten ( $t=10,088$ ;  $df=224$ ;  $p=0,000$ ) en significant minder democratisch dan het Rijk ( $t=2,166$ ;  $df=224$ ;  $p=0,31$ ). De stelling dat de provincie de minst democratische van de drie conventionele lagen is, wordt door de provinciale politici expliciet onderstreept.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat significante verschillen per landsdeel slechts optreden met betrekking tot de cijfers over de waterschappen. Wanneer een indeling wordt gemaakt naar het politiek-ideologische blok waarin de respondent verkeert, ontstaat het volgende beeld. Wederom geldt dat de cellen met een asterisk significant afwijken van het gemiddelde voor de bestuurslaag ( $p<0,05$ )<sup>1</sup>.

<i>Bestuurslaag</i>	<i>Nederland</i>	<i>confessioneel</i>	<i>liberaal</i>	<i>socialistisch</i>
Gemeenten	gem.=7,2	gem.=7,4	gem.=7,4	gem.=7,1
Rijk	gem.=6,7	gem.=6,8	gem.=6,8	gem.=6,7
Provincies	gem.=6,5	gem.=6,8*	gem.=6,5	gem.=6,4
Waterschappen	gem.=4,4	gem.=4,9*	gem.=4,7	gem.=3,7*
E.U.	gem.=4,0	gem.=4,2	gem.=4,1	gem.=3,8
gemiddeld	gem.=5,8	gem.=6,0*	gem.=5,9	gem.=5,6*

\* *Significant verschillend van het landelijke gemiddelde ( $p<0,05$ )*

**Tabel 26: Het veronderstelde ‘democratisch gehalte’ van de bestuurslagen en -organen, per politiek-ideologisch blok**

Confessionele politici lijken over de provinciale democratie significant meer positief te denken dan de overige politici ( $t=2,663$ ;  $df=75$ ;  $p=0,09$ ). Een reden hiervoor zou kunnen liggen in de relatief grote vertegenwoordiging van de confessionele politici in de Statenzalen. De Provinciale Staten worden immers vaak gezien als een bolwerk voor het CDA en Klein Rechts. Dit gegeven zal op confessionele politici ongetwijfeld een minder negatieve indruk maken dan op de socialisten en liberalen.

Confessionele politici denken ook significant meer dan gemiddeld positief over het ‘democratisch gehalte’ van de waterschappen ( $t=2,146$ ;  $df=74$ ;  $p=0,035$ ). De socialisten zijn over het laatste bestuursorgaan significant minder tevreden ( $t=-4,077$ ;  $df=74$ ;  $p=0,000$ ).

Naast de reeds genoemde data over de vijf bestuurslagen en -organen is in de bovenstaande tabel ook een gemiddelde over de vijf bestuurslagen en -organen verwerkt. Dit cijfer geeft in zekere zin weer hoe door de verschillende politiek-ideologische blokken wordt gedacht over het ‘democratisch gehalte’ van het Openbaar Bestuur in het algemeen.

Wat direct opvalt is het feit dat de confessionelen een significant positiever dan gemiddeld oordeel geven over dit ‘democratisch gehalte’ ( $t=2,801$ ;  $df=75$ ;  $p=0,06$ ). De socialisten daarentegen geven een significant negatiever oordeel ( $t=-2,608$ ;  $df=75$ ;  $p=0,011$ ).

Met betrekking tot de provincie:  $t=10,182$ ;  $df=225$ ;  $p=0,000$

Met betrekking tot het Rijk:  $t=11,615$ ;  $df=225$ ;  $p=0,000$

<sup>1</sup> Met betrekking tot de Waterschappen: One-sample T-test, test-value=4,435,  $p<0,05$

Met betrekking tot de Provincies: One-sample T-test, test-value=6,534,  $p<0,05$

Het ligt voor de hand dit in verband te brengen met de relatief intensieve contacten tussen socialisten en buitenparlementaire provinciale maatschappelijke organisaties, hetgeen reeds in §5.4.2. is behandeld. Daar is immers duidelijk gemaakt dat de socialisten eerder dan hun collegae geneigd zijn eventuele coalities in het buitenparlementaire te zoeken. Wanneer echter wordt gezocht naar een verband tussen het gemiddelde rapportcijfer dat men geeft voor het 'democratisch gehalte' van het Openbaar Bestuur in het algemeen én de mate waarin steun zoekt bij provinciale media en provinciale maatschappelijke organisaties, blijkt dit niet te vinden ( $p=-0,038$ ;  $N=226$ ;  $p=0,528$ ).

Met betrekking tot de meningen van de provinciale politici over de democratische gehalten van de verschillende bestuurslagen kan nog een laatste reeks opvallende resultaten naar voren worden gebracht. Het betreft het onderscheid tussen leden van de coalitie en leden van de oppositie. Dit onderscheid staat in de onderstaande tabel weergegeven. Hier geldt dat bij de bestuurslagen en -organen met een asterisk een significant verschil optreedt tussen de cijfers van coalitie- en oppositieleiden ( $p<0,05$ )<sup>1</sup>.

<i>Bestuurslaag</i>	<i>Nederland</i>	<i>coalitie</i>	<i>oppositie</i>
Gemeenten*	gem.=7,2	gem.=7,3	gem.=7,0
Rijk*	gem.=6,7	gem.=6,8	gem.=6,5
Provincies*	gem.=6,5	gem.=6,7	gem.=6,2
Waterschappen	gem.=4,4	gem.=4,5	gem.=4,2
E.U.*	gem.=4,0	gem.=4,2	gem.=3,6
gemiddeld*	gem.=5,8	gem.=5,9	gem.=5,5

\* *Significant verschillend tussen coalitie en oppositie ( $p<0,05$ )*

**Tabel 27: Het veronderstelde 'democratisch gehalte' van de bestuurslagen en -organen naar coalitie of oppositie**

Leden van oppositiepartijen blijken significant negatiever dan leden van coalitiepartijen te denken over het 'democratisch gehalte' van de gemeentebesturen ( $t=-2,256$ ;  $df=77$ ;  $p=0,027$ ), het Rijk ( $t=-2,320$ ;  $df=77$ ;  $p=0,023$ ), de provinciebesturen ( $t=-3,433$ ;  $df=77$ ;  $p=0,001$ ), de Europese Unie ( $t=4,063$ ;  $df=77$ ;  $p=0,000$ ) en het Openbaar Bestuur in het algemeen ( $t=-4,317$ ;  $df=77$ ;  $p=0,000$ ). Slechts op het gebied van de waterschappen is op het vereiste niveau geen significant verschil te vinden ( $t=-1,771$ ;  $df=77$ ;  $p=0,080$ ).

Dat leden van de oppositie relatief negatiever denken over het 'democratisch gehalte' van de provinciale politiek is geenszins verbazingwekkend. Het zal voor hen immers moeilijker zijn idealen of doelen verwezenlijkt te krijgen, iets wat de mening over democratie in de provincie wellicht beïnvloedt. Desalniettemin is het opvallend dat dit verschil van mening tussen oppositieleiden en coalitieleiden zich ook manifesteert op bestuurslagen en -organen waar men feitelijk niet bij betrokken is. Dit verschil uit zich met name in de onderste rij waarin het 'democratisch gehalte' van het Openbaar Bestuur wordt besproken. Blijkbaar leiden de relatief gebrekkige mogelijkheden om idealen en wensen tot beleid te brengen voor oppositieleiden tot een algehele malaise in het denken over het 'democratisch gehalte' van het Openbaar Bestuur en een verlies van het vertrouwen daarin.

Faulks (1999: 143) legt bij de bespreking van het begrip democratie de nadruk op politieke participatie. Deze definieert hij als de actieve maatschappelijke betrokkenheid van individuen en groepen met het bestuurlijke en politieke proces dat hun levens beïnvloedt. Aan de provinciale politici is gevraagd in hoeverre zij van mening zijn dat de participatie van burgers in hun provincie in de afgelopen vier jaar is toegenomen. De gegevens zijn in de onderstaande tabel weergegeven per politiek-ideologisch blok. Hierin zijn geen significante verschillen te vinden.

<sup>1</sup> Met betrekking tot de Waterschappen: One-sample T-test, test-value=4,435,  $p<0,05$

Met betrekking tot de Provincies: One-sample T-test, test-value=6,534,  $p<0,05$

Met betrekking tot het gemiddelde: One-sample T-test, test-value=5,7818,  $p<0,05$

<i>Pol.-ibid. blok</i>	<i>toegenomen</i>	<i>gelijk gebleven of afgenomen</i>
confessioneel	52,3)	47,7%
liberaal	46,8	53,2%
socialistisch	40,8	59,2%
Nederland	46,4	53,6%

**Tabel 28: Provinciale politici over politieke participatie naar politiek-ideologisch blok, in percentages**

Een dergelijke verdeling kan ook worden weergegeven vanuit een oppositie-coalitiédichotomie. Oppositieleden denken aanmerkelijk negatiever over de ontwikkeling van publieke participatie. Het is desalniettemin niet mogelijk te stellen dat zij significant negatiever over deze ontwikkeling denken dan leden van coalitiepartijen ( $X^2=3,284$ ;  $df=1$ ;  $p=0,070$ ).

<i>oppositie/ coalitie</i>	<i>toegenomen</i>	<i>gelijk gebleven of afgenomen</i>
oppositie	40,5	59,5
coalitie	50,7	49,3
Nederland	46,4	53,6

**Tabel 29: Provinciale politici over politieke participatie naar oppositie-coalitiédichotomie, in percentages**

Samenvattend kan worden gesteld dat de stelling van Lukassen (1999) en het I.P.O. (2002a) over de droevige gesteldheid van de democratie in de provincie door de provinciale politici wordt beaamd. Zij zijn van mening dat de provincie in feite de minst democratische bestuurslaag van het land is. Slechts de Europese Unie en de Waterschappen achten zij minder democratisch dan de provincies.

Hierbij moet aandacht worden gevestigd op de grote rol van de achtergrond van de politicus. Van invloed is met name de vraag of een politicus deel uit maakt een oppositie- dan wel coalitiepartij. De laatsten denken aanmerkelijk positiever over het 'democratisch gehalte' van de bestuurslagen en -organen én over de ontwikkeling van de publieke participatie over de afgelopen vier jaar.

In de §7.1 is in de woorden van Hoetjes (1999: 485) een kritische kanttekening geplaatst bij de rol van de media. Deze zouden te weinig aandacht besteden aan de provinciale politiek wat de provincies tot een onzichtbare bestuurslaag zou maken. In §5.4.2 is reeds aandacht besteed aan de relatie tussen de provinciale politici en de provinciale en nationale media. Het blijkt dat 40,7% (92) van de provinciale politici contact zoekt met de provinciale media wanneer hij om steun verlegen zit. Nationale media worden door 6,2% (14) van de respondenten gecontacteerd.

Ter vergelijking: provinciale ambtenaren worden door 39,8% (90) van de respondenten geconsulteerd, terwijl het bedrijfsleven door 34,5% (53) van de politici benaderd wordt. Provinciale media blijken in dezen een volwaardige partner van de provinciale politiek, kwantitatief vergelijkbaar met de leden van de Staten-Generaal, provinciale partijleiders en hoge ambtenaren. Voor de nationale media geldt dit minder, iets wat overigens niet verwonderlijk is. De stelling van Hoetjes over de te kleine aandacht van de media gaat wellicht op waar het de nationale media betreft. In zake de provinciale media lijkt dit echter niet het geval.

Van Dam e.a. (1996: 10) en Bordewijk (1995:7) wijten de veronderstelde zwakke positie van de provincies in het Openbaar Bestuur onder andere aan een bestuurlijke concurrentiestrijd met gemeenten, kaderwetgebieden en Wgr-gebieden. Provincies, zo stellen zij, zouden het hoofd in deze concurrentiestrijd moeilijk boven water kunnen houden.

Aan de provinciale politici is gevraagd welke bestuurslaag, in het geval van een terugtrekkende provincie, de provinciale taken het beste zou kunnen overnemen. Men kiest hierbij voor de bestuurslaag die het meest geschikt is voor de taken van de provincies en daarmee in principe dus een bestuurlijke concurrent voor de provincies zou kunnen zijn.



De respondenten hebben hierbij kunnen kiezen uit het Rijk, de gemeenten, de regio's<sup>1</sup> en de landsdelen. De resultaten zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

	<i>Nederland</i>	<i>Noord</i>	<i>Oost</i>	<i>Zuid</i>	<i>West</i>
landsdeel	42,7	56,5	68,4*	15,7*	39,2
Regio	35,5	22,4	10,5*	58,8*	39,2
gemeenten	17,5	17,4	15,8	21,6	16,2
Rijk	4,3	2,2	5,3	3,9	5,4

\* *Significant verschillend van het landelijke gemiddelde (p<0,05)*

**Tabel 30: De ideale bestuurslaag ter vervanging van provinciale taken, per landsdeel, in percentages**

Opvallend zijn allereerst de verschillende wijzen waarop men tegen de landsdelen aankijkt. Waar het gaat om een eventuele overheveling van provinciale taken en bevoegdheden, blijkt men in het landsdeel Oost een meer dan gemiddeld grote voorkeur voor de landsdelen te hebben ( $X^2=10,315$ ;  $df=1$ ;  $p=0,001$ ). In het landsdeel Zuid is deze voorkeur juist veel minder groot dan in de rest van Nederland ( $X^2=15,163$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ).

Gevraagd in hoeverre de regio's de natuurlijke vervangers van de provincies zijn antwoordt men in het landsdeel Oost aanzienlijk minder instemmend dan gemiddeld ( $X^2=10,382$ ;  $df=1$ ;  $p=0,001$ )<sup>2</sup>. In het landsdeel Zuid daarentegen beschouwt men de regio's juist meer dan gemiddeld als het geijkte instrument om eventueel provinciale taken en bevoegdheden over te nemen ( $X^2=12,063$ ;  $df=1$ ;  $p=0,001$ ). Dit verschil is opvallend, daar in beide landsdelen sprake is van relatief sterke regio's, eventueel geformaliseerd in een kaderwetstatus<sup>3</sup>.

De mate waarin provincies last hebben van een eventuele concurrentiestrijd met gemeenten, kaderwet- en Wgr-gebieden is uit de bovenstaande data niet af te leiden. Wel is het duidelijk dat men deze organen niet als de meest voor de hand liggende organen ziet om eventueel provinciale taken over te nemen. Voor dit laatste zou men liever de landsdelen versterkt zien. In zekere zin is dit ook niet vreemd. De landsdelen zijn momenteel immers organen die bestaan bij de gratie van de provincies en hun staatsrechtelijke bestaansrecht in de interprovinciale samenwerking vinden.

Resultaat hiervan is wel dat de stelling van Van Dam en Bordewijk aan de data moeilijk kan worden afgemeten. De gemeenten, de kaderwet- en de Wgr-gebieden ziet men zeker niet als de ideale vervangers, maar of dit een gevolg is van een angst voor te grote lokale bestuurskracht valt niet te zeggen. Het kan immers ook een gevolg zijn van een oprechte overtuiging dat de gemeenten en hun afgeleiden voor veel taken nu eenmaal te klein of op een andere wijze minder geschikt is. In hoofdstuk acht wordt verder ingegaan op de relatie tussen provincies enerzijds en gemeenten en Wgr- en kaderwetgebieden anderzijds.

Neelen (1999: 92) stelt dat de provincies door het Rijk doorgaans niet serieus worden genomen. Dit blijkt volgens hem onder andere uit het feit dat het Rijk taken en bevoegdheden liever aan gemeenten of gedeconcentreerde rijksdiensten afstaat dan aan provincies. De laatsten worden in de regel over geslagen, aldus Neelen.

Aan de provinciale politici is inzake een negentiaal taakvelden gevraagd in hoeverre zij van mening zijn dat de provincies op dat bestreffe taakveld over genoeg bevoegdheden en mogelijkheden beschikken om goed beleid te kunnen maken. In §6.2 is hierop reeds ingegaan. Daarnaast is de politici met betrekking tot deze taakvelden gevraagd bij welke bestuurslaag de eindverantwoordelijkheid voor elk taakveld idealiter zou moeten liggen.

<sup>1</sup> Lokale samenwerking op een territoriaal niveau dat tussen de gemeenten en de provincies in ligt (Elzinga, 1995: 79). In de bestuurlijke praktijk wordt dit geoperationaliseerd naar het Wgr- of kaderwetgebied. Statistici spreken van COROP-gebieden of NUTS3-gebieden.

<sup>2</sup> Het aantal vrijheidsgraden (1) ligt lager dan de verwachte drie. Dit is een gevolg van het feit dat de data binomiaal is gemaakt.

<sup>3</sup> In casu: de kaderwetgebieden Enschede-Hengelo, K.A.N. en Eindhoven

De combinatie van beide antwoorden geeft aan in hoeverre de respondent tevreden is over de mate van eindverantwoordelijkheid van de provincie en de stelling van Neelen dientengevolge aanvaardt of verwerpt<sup>1</sup>.

Wanneer de stelling van Neelen juist is, zou er sprake zijn van een grote discrepantie tussen beide data. Immers, men zou in dat geval op veel taakvelden waarvan men van mening is dat de provincies de eindregie dienen te voeren aangeven dat de provincies over te weinig bevoegdheden beschikken. Wanneer de stelling van Neelen niet juist is, blijkt dit door een grote overeenkomst tussen beide data. Men zou de provincies dan reeds voldoende toegerust vinden voor het gros van de taakvelden waarvan men van mening is dat de provincies de eindregie dienen te voeren. De genoemde data staan in de onderstaande tabel weergegeven. *A* betreft het percentage van de respondenten dat van mening is dat zijn provincie over voldoende mogelijkheden en bevoegdheden beschikt om op het bijbehorende taakveld effectief beleid te voeren. *B* betreft het percentage van de respondenten dat van mening is dat de provincies op dit taakveld de eindverantwoordelijkheid zouden moeten dragen. *C* betreft de combinatie van beiden op het niveau van de individuele respondent. Het gaat hier dus om het percentage van de respondenten dat van mening is dat het provinciebestuur op dit taakveld de eindverantwoordelijkheid zou moeten dragen (*B*) én daartoe momenteel over voldoende bevoegdheden en mogelijkheden beschikt (*A*).

<i>Taakveld</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
Provinciale financiën	91,9*	97,7*	84,5*
Waterhuishouding	81,0*	88,1*	65,5*
Ruimtelijke ordening	79,6*	81,4*	56,2*
Milieubeheer	82,4*	68,9*	47,3*
Verkeer en vervoer	63,8	77,9*	39,4*
Infrastructuur	62,9	72,6*	35,8*
Economische ontwikkeling	67,0*	55,4*	34,5*
Cultuur	89,6*	41,2	32,7
Bestuurlijke integriteit	93,1*	42,6	28,3
Recreatie en toerisme	94,5*	33,0**	27,0
Huisvesting	62,5	45,3	24,3
Openbare orde	41,1**	22,5**	8,4**
Gezondheidszorg	27,0**	29,1**	6,2**
Werkeloosheid	37,0**	18,0**	4,9**
Minderhedenproblematiek	37,4**	11,9**	4,4**
Immigratie	25,2**	6,3**	2,2**
Armoede	18,9**	3,4**	1,3**
Onderwijs	17,0**	6,4**	0,4**
Gemiddeld	59,55	44,54	27,96

\* *Significant hoger dan het gemiddelde (p<0,05)*  
\*\* *Significant lager dan het gemiddelde (p<0,05)*

**Tabel 31: de mate waarin de provincies over voldoende bevoegdheden beschikken en de mate waarin men de provincie idealiter als eindverantwoordelijke ziet, per taakveld, in percentages**

<sup>1</sup> Ter illustratie: wanneer respondent *x* van mening is dat de provincie op het gebied van de volkshuisvesting eindverantwoordelijkheid dient te hebben én van mening is dat de provincie op dit gebied over onvoldoende mogelijkheden en bevoegdheden beschikt is er sprake van een discrepantie waaruit af te leiden is dat respondent *x* niet tevreden is over de rol die de provincie speelt op het gebied van de volkshuisvesting. De respondent aanvaardt, voor wat het de volkshuisvesting betreft, de stelling van Neelen.

Respondent *y* kan tevreden zijn over de bevoegdheden die de provincie geniet op het gebied van de infrastructuur, maar tevens van mening zijn dat de eindverantwoordelijkheid hiervoor bij het Rijk of de gemeenten dient te liggen. Ook in dat geval krijgt Neelen gelijk. Immers, in de ogen van respondent *y* zou de provincie geen eindverantwoordelijkheid dienen te dragen op het genoemde taakveld.

Respondent *z* kan van mening zijn dat de provincie eindverantwoordelijke dient te zijn waar het het milieubeleid aangaat én van mening zijn dat de provincies op dit gebied genoeg bevoegdheden kennen. In dit geval verwerpt hij de stelling van Neelen met betrekking tot het milieubeleid

De stelling van Neelen lijkt in de ogen van de provinciale politici moeilijk houdbaar. Met name op het gebied van kapitale taakvelden als de provinciale financiën ( $X^2=358,850$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), waterhuishouding ( $X^2=158,008$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), ruimtelijke ordening ( $X^2=89,447$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), milieubeheer ( $X^2=42,163$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), verkeer en vervoer ( $X^2=14,634$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ), infrastructuur ( $X^2=6,968$ ;  $df=1$ ;  $p=0,008$ ) en economische ontwikkeling ( $X^2=4,819$ ;  $df=1$ ;  $p=0,013$ ) zijn de provinciale politici van mening dat het provinciebestuur de eindverantwoordelijkheid zou moeten dragen én hiertoe voldoende instrumenten tot zijn beschikking heeft. Bovendien is met betrekking tot deze zeven taakvelden een meerderheid van de respondenten van mening dat de provincies genoeg bevoegdheden hebben. Ook is een meerderheid in al deze gevallen van mening dat de eindverantwoordelijkheid idealiter bij de provincies zou moeten liggen. De provincies, zo zijn zij van mening, zijn op deze cruciale beleidsterreinen volwaardige partners van het Rijk.

Waar het gaat om zaken als Openbare Orde, gezondheidszorg, werkloosheid, minderhedenproblematiek, immigratie, armoedebestrijding en onderwijs vinden de provinciale politici zichzelf achter de tweede viool. Hier zijn zij over het algemeen van mening dat de taakvelden niet bij de provincies horen of dat de provincies op deze taakvelden onvoldoende mogelijkheden tot hun beschikking hebben.

De stelling van Neelen wordt door de provinciale politiek niet gedragen. Met betrekking tot een aantal kardinale taakvelden zijn de provinciale politici van mening dat de eindverantwoordelijkheid ten principale bij hen zou moeten liggen én gaan zij ervan uit over voldoende middelen te beschikken om deze eindverantwoordelijkheid naar behoren te dragen.

### 6.3.3 Interne institutionele problemen

Naast de bovengenoemde externe institutionele problemen wordt in de literatuur een aantal institutionele problemen genoemd dat zijn oorsprong binnen de provinciehuizen vindt. Deze problemen komen in deze paragraaf aan bod.

Van Dam (1996: 11) ziet een probleem waar het gaat om de bestuurscultuur in de provinciehuizen. Deze cultuur zou weinig doortastend, reactief en teveel naar binnen gekeerd zijn. Provinciebestuurders staan bekend als ‘remmers in vaste dienst’ en zitten opgescheept met een imago van een passief en procedureel middenbestuur. Dit heeft onvermijdelijk gevolgen voor de belangstelling van de burger en daarmee voor de democratische legitimiteit. Een wijze waarop men de provinciale bestuurscultuur tracht te verlevendigen is middels de Wet Dualisering Provinciebestuur, die na maart 2003 in werking is getreden. Leden van Gedeputeerde Staten dienen meer dan het dagelijks bestuur te werk te gaan en maken geen deel meer uit van de Provinciale Staten.

Aan de provinciale politici is even voor maart 2003 gevraagd in hoeverre zij verwachten dat het dualisme in de provinciehuizen niet meer zal blijken te zijn dan symboolbeleid. De resultaten zijn per landsdeel in de onderstaande tabel weergegeven.

	<i>Sterk mee eens</i>	<i>Mee eens</i>	<i>Mee oneens</i>	<i>Sterk mee oneens</i>
Noord	16,7	35,4	43,8	4,2
Oost	7,3	43,9	41,5	7,3
Zuid	9,1	43,6	38,2	9,1
West	25,3*	42,7	25,3	6,7
Nederland	15,7	41,3	35,9	7,2

\* *Significant verschillend van het landelijke gemiddelde ( $p < 0,05$ )*

**Tabel 32: Respons op de stelling dat het dualisme voor de provincies niet meer dan symboolbeleid zal blijken, per landsdeel, in percentages**

In het landsdeel West is men tamelijk expliciet over de stelling dat het dualisme slechts een symboolbeleid zal blijken. Dit blijkt uit het feit dat 25,3% het hier sterk mee eens is ( $X^2=5,266$ ;  $df=1$ ;  $p=0,022$ )<sup>1</sup>. Het zijn met name de Staten van Flevoland (38,5%) en Zuid-Holland (26,9%) waar deze stelling zo expliciet wordt beaamd. In dat licht is het opvallend is dat Zuid-Holland juist een van de slechts twee provincies is waar geen sprake is van een afspiegelingscollege<sup>2</sup>. Men zou in dat geval kunnen redeneren dat het feit dat een provincie geen afspiegelingscollege heeft, bij veel provinciale politici leidt tot een cynische blik op instrumenten die de politiek 'meer spannend zouden moeten maken'.

Deze stelling kan echter niet worden aangehouden wanneer men kijkt naar Gelderland, de andere provincie waar de macht niet in handen is van een afspiegelingscollege. De Gelderse antwoorden op de bovengenoemde vraag zijn immers wel conform de landelijke verdeling ( $X^2=0,455$ ;  $df=3$ ;  $p=0,929$ ).

Uit het bovenstaande blijkt dat tot op zekere hoogte een verschil tussen de landsdelen te herkennen is. Hiernaast zou een verschil tussen coalitiepartijen en oppositiepartijen voor de hand liggen. Een doelstelling van de Wet Dualisering Provinciebestuur ligt immers in het versterken van de oppositionele rol van de Provinciale Staten. Ten behoeve daarvan zullen Gedeputeerden geen deel meer uit gaan maken van de Staten. In de onderstaande tabel zijn de data weergegeven.

	<i>Sterk mee eens</i>	<i>Mee eens</i>	<i>Mee oneens</i>	<i>Sterk mee oneens</i>
oppositie	24,4	38,5	30,8	6,4
coalitie	11,3	43,0	38,7	7,0
Nederland	15,7	41,3	35,9	7,2

**Tabel 33: De mate waarin men verwacht dat het dualisme slechts symbolisch zal blijken, naar oppositie-coalitie-dichotomie, in percentages**

In de bovenstaande vierpuntsschaal wijken de oppositielede significant af van de coalitielede ( $X^2=13,552$ ;  $df=3$ ;  $p=0,004$ ). Wanneer de bovenstaande vierpuntsschaal wordt omgezet in een dichotomie kan het aantal voor- en tegenstanders worden vergeleken. Er blijkt in dat geval dat oppositielede niet significant van mening verschillen van hun collegae in de coalitiepartijen ( $X^2=2,322$ ;  $df=1$ ;  $p=0,128$ ).

Het is moeilijk te zeggen of de stelling van Van Dam door de provinciale politici al dan niet wordt beaamd. Dit is ook niet vreemd, het vraagt immers om een flinke zelfkritiek. Wel is het opvallend dat hetgeen men doorgaans als het voornaamste medicijn tegen een reactief en in zichzelf gekeerd bestuur beschouwd, het dualisme, door een meerderheid van de provinciale politici wordt afgeschreven als symboolbeleid. Ook al blijft de vraag natuurlijk of men het eens is met de diagnose, duidelijk is wel dat men het voorgestelde medicijn niet ziet zitten.

Een probleem dat Lukassen aanstipt is dat van de verkokering van beleid en bestuur op provinciaal niveau (1999: 62). Deze te sterke nadruk op sectorale beleidsvoering leidt tot relatief gesloten, naast elkaar functionerende sectorale beleidscircuits (Van Braam, 1988: 179). Aan de politici is gevraagd de twee belangrijkste problemen in de provincie aan te geven. Op die wijze ontstaat een totaal van 512 genoemde problemen. Zo'n 8,8% van deze problemen betreft de inrichting en het functioneren van het Openbaar Bestuur. Feit is echter dat een verkokerde provinciale organisatie hier geen enkele keer wordt genoemd. Zodoende moeten we vaststellen dat het Lukassens stellingname door de provinciale politici niet wordt gedeeld.

Van Schendelen (1987: 260) wijst op het feit dat het functioneren van de provincies op politiek niveau belemmerd wordt door de parttime lidmaatschappen van de leden van Provinciale Staten. Dit leidt volgens hem onvermijdelijk tot een amateuristisch provinciebestuur (ibid.: 260). In hoofdstuk vijf is reeds ingegaan op de werkweek van de provinciale politicus. In dat hoofdstuk is gebleken dat leden van Gedeputeerde Staten gemiddeld 64,050 uur per week aan hun functie besteden. Zij die slechts lid zijn van de Provinciale Staten besteden wekelijks 25,059 uur aan de provinciale politiek.

<sup>1</sup> Het aantal vrijheidsgraden (1) ligt lager dan de verwachte drie. Dit is een gevolg van het feit dat de data binomiaal is gemaakt.

<sup>2</sup> In de provinciale praktijk: CDA, PvdA, VVD.

Van Schendelen is van mening dat het parttime-lidmaatschap in de Staten zalen tot een amateuristisch bestuur leidt. Aan de politici is over een negentiental taakvelden gevraagd in hoeverre zij van mening zijn hierop veel invloed te hebben. Wanneer Van Schendelens stelling zou worden getoetst aan de enige parttime-politici, de volksvertegenwoordigers, zou daar sprake moeten zijn van een verband tussen de lengte van de werkweek en het aantal taakvelden waarop men veel persoonlijke invloed denkt te hebben. Hiervan blijkt echter volstrekt geen sprake ( $p=0,057$ ;  $N=202$ ;  $p=0,419$ ). Een relatie tussen het parttime-lidmaatschap van de Provinciale Staten en de kwaliteit van het Provinciaal bestuur is dus niet te leggen.

Ook tussen het aantal taakvelden waar men de provincies idealiter als eindverantwoordelijke ziet en de duur van de werkweek is geen verband te leggen ( $p=-0,006$ ;  $N=202$ ;  $p=0,935$ ). Ergo, provinciale politici worden niet op meer taakvelden actief én worden niet ambitieuzer naarmate zij meer zouden gaan werken. De stelling van Van Schendelen is dan ook niet houdbaar. Ten overvloede: een onderscheid naar de duur van de werkweek is ook te maken naar politiek-ideologisch blok. Wanneer dit wordt gedaan met betrekking tot de Statenleden ontstaat het volgende beeld.

<i>Politiek-ideologisch blok</i>	<i>Werkweek, gemiddeld</i>	<i>standaard deviatie</i>
Confessioneel	27,7	18,06
Socialistisch	23,8	14,29
Liberaal	21,4*	10,30
Totaal	25,1	15,11

\* *Significant verschillend van het landelijke gemiddelde ( $p < 0,05$ )*

**Tabel 34: Gemiddelde werkweek naar politiek-ideologisch blok**

In de bovenstaande tabel valt de relatief korte werkweek van het liberale Statenlid al vrij snel op. Deze werkweek wijkt significant blijkt significant lager dan het landelijke gemiddelde ( $t=-2,663$ ;  $df=53$ ;  $p=0,011$ ).

Naast het bovengenoemde probleem vestigt Van Schendelen de aandacht op het feit dat de ‘regionale of politieke factor’ van de provincies in de Eerste Kamer volstrekt onzichtbaar blijft (ibid.: 256). Ergo, de provincie heeft ook politiek gebied geen meerwaarde waardoor vragen moeten worden gesteld bij haar bestaansrecht, aldus Van Schendelen.

De constatering van het gebrekkige provinciale stempel van de Eerste Kamer staat hier niet ter discussie. Het is immers een feit dat provinciale politici bij de getrapte verkiezingen niet primair voor provinciale kandidaten kiezen. Wat resteert is de vraag in hoeverre dit de provincies belemmert in hun bestaansrecht. Hiernaar is in de enquête niet gevraagd.

#### 6.3.4 Financiële problemen

In de literatuur wordt een tweetal financiële problemen genoemd. Allereerst wijst Lukassen (1999: 134) op de eenzijdige financiële afhankelijkheidsrelatie tussen het Rijk en de provincies. Zoals in §7.1.3 reeds is aangegeven zijn de provincies in hun financiële reilen en zeilen primair aangewezen op geormerkte specifieke uitkeringen en uitkeringen uit het Provinciefonds. Het feit dat het Rijk specifieke doeleinden aan de uitkeringen koppelt belemmert de provincies tot op zekere hoogte in hun mogelijkheden om een eigen beleid te voeren. De adviescommissie ‘Regionaal bestuur in Nederland’, (I.P.O., 2002a), geeft daarnaast aan dat de provincies in hun handelen ernstig worden belemmerd door een beperkte financiële ruimte. De provincies zouden te weinig geld hebben, iets wat hen in hun functioneren zou belemmeren.

In deze paragraaf zal eerst worden ingegaan op het kwantitatieve probleem dat door het I.P.O. wordt aangestipt en de mate waarin dit problemen zou opleveren voor het functioneren van de provincies. Vervolgens zal worden gekeken in hoeverre de provinciale politici problemen hebben met de eenzijdige afhankelijkheidsrelaties op budgettair gebied die door Lukassen worden genoemd.

Aan de provinciale politici is allereerst gevraagd in hoeverre zij vinden dat de budgetten van hun respectievelijke provincies toereikend zijn voor de gebezigde taken. De gegevens zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

<i>Landsdeel</i>	<i>Zeer toereikend</i>	<i>Toereikend</i>	<i>Ontoereikend</i>	<i>Zeer ontoereikend</i>
Noord	4,2	68,8	22,9	4,2
Oost	24,4	56,1	19,5	0
Zuid	18,5	55,6	20,4	5,6
West	7,9	59,2	21,1	11,8
Nederland	12,6	59,2	21,5	6,7

**Tabel 35: Mate waarin het budget van de provincie toereikend is voor de gebezigde taken, per landsdeel, in percentages**

Het blijkt dat het merendeel van de politici de mening dat de provincies te weinig budgettaire ruimte hebben niet deelt. Een ruime meerderheid van de politici (71,7%) is van mening dat de provincies, gegeven de gebezigde taken, over voldoende budgettaire ruimte beschikken.

Het I.P.O legt tevens impliciet een verband tussen de kwaliteit van het functioneren van de provincies en de daartoe beschikbare budgetten. Te kleine provinciale budgetten zouden dientengevolge een negatieve invloed hebben op het functioneren van de provinciale overheid. Een indicator voor het functioneren van de provincies zou het aantal taakvelden dat men als problematisch ziet kunnen zijn. Wanneer we zoeken naar een verband tussen het aantal taakvelden waar men grote problemen signaleert en de mate waarin men de provinciale budgetten toereikend vindt, is dit echter niet te vinden ( $\rho=0,034$ ;  $N=223$ ;  $p=0,612$ ).

Een andere indicator voor het functioneren van de provincie zou het aantal taakvelden waarop de provincies over voldoende mogelijkheden tot effectieve beleidsvoering beschikken zijn. Ook tussen deze indicator en de tevredenheid over de budgettaire ruimte is geen verband te vinden ( $\rho=-0,046$ ;  $N=223$ ;  $p=0,498$ ). De provinciale politici zijn het allereerst niet eens met de stelling van het I.P.O. eens dat de provincies te weinig geld hebben. Daarnaast verwerpen zij de stelling dat een verondersteld slecht functioneren verband houdt met een veronderstelde beperkte budgettaire ruimte.

Oplossingen zouden voor de adviescommissie liggen in een vergroting van het eigen belastinggebied van de provincies, een vergroting van de rol van de provincies als budgethouders van het Rijk of een verhoging van de uitkeringen uit het Provinciefonds (I.P.O., 2002b: 34). Aan de provinciale politici zijn deze drie mogelijkheden voorgelegd waarmee feitelijk ook de stelling van Lukassen wordt getoetst. Immers, mocht deze stelling hout snijden, dan is het onontkoombaar dat de provinciale politici massaal kiezen voor de eerste optie en de overige twee links laten liggen. De resultaten staan in de onderstaande tabel weergegeven.

<i>Oplossingsmethode</i>	<i>voor:</i>	<i>tegen:</i>
vergroting van het eigen belastinggebied van de provincies	67,7% (147)	32,3% (70)
vergroting van de provinciale rol als budgethouder van het Rijk	65,4% (140)**	34,6 (74)*
vergroting van de inhoud van het Provinciefonds	83,0% (181)*	17,0% (37)**
Gemiddeld	72,03%	27,97

\* *Significant hoger dan de gemiddelde score ( $p<0,05$ )*

\*\* *Significant lager dan de gemiddelde score ( $p<0,05$ )*

**Tabel 36: Mate van instemming met potentiële maatregelen ter vergroting van de budgettaire ruimten van de provincies**

De provinciale politici kunnen zich het beste vinden in een vergroting van de inhoud van het Provinciefonds. De waardering die zij voor deze methode van fondsentoekenning hebben ligt significant hoger dan de waardering die zij voor de drie methoden in het algemeen hebben ( $X^2=13,087$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ). De minst populaire maatregel zou het vergroten van de provinciale rol als budgethouder van het Rijk zijn. De waardering voor deze maatregel ligt significant lager dan gemiddeld ( $X^2=4,640$ ;  $df=1$ ;  $p=0,031$ ).

Gegeven de data in de bovenstaande tabel kunnen de politici zich over het algemeen goed vinden in de ideeën die door het I.P.O. zijn aangedragen. De vergroting van de inhoud van het Provinciefonds steekt hier echter met kop en schouders bovenuit. Dit impliceert tevens dat het door Lukassen aangestipte probleem door de provinciale politici niet wordt gedragen. Sterker nog, de door Lukassen verfoeide financieringsmethoden worden door de politici geenszins als een probleem ervaren. Zij lijken zelfs te worden toegejuicht!

Overigens is er sprake van een matig positief verband tussen de wijze waarop men denkt over een verondersteld gebrek aan budget en de mate waarin men de oplossingsmethoden van het I.P.O. waardeert ( $\rho=0,220$ ;  $N=223$ ;  $p=0,001$ )<sup>1</sup>. Hoe meer men tevreden is over de budgettaire ruimte van de provincies, hoe eerder men geneigd zal zijn de voorstellen van het I.P.O. af te wijzen.

## 6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is getracht een antwoord te geven op de vierde onderzoeksvraag: *Wat zijn de problemen van de provincies?* Hiertoe is allereerst ingegaan op de beleidsmatige problemen. Het is opvallend dat de ervaren beleidsmatige problemen per landsdeel aanmerkelijk verschillen. Waar men ruimtelijke problemen vooral in dichtbevolkte gebieden verwacht, zien de provinciale politici deze problemen vooral terug in het betrekkelijk dunbevolkte landsdeel Oost. Mobiliteit en openbaar vervoer ervaart men vooral in het landsdeel West als een groot probleem terwijl economische problemen en werkloosheidsproblemen vooral in het landsdeel Noord een meer dan gemiddeld grote rol lijken te spelen. In de overige landsdelen, en met name het landsdeel West, is dit aanmerkelijk minder het geval. Een verklaring hiervoor kan worden gezocht in de relatief hoge werkloosheidscijfers in het Noorden.

In §6.2 is aandacht besteed aan de bestuurlijke problemen die in de bestuurswetenschappelijke literatuur aan de provincies worden toegeschreven. Allereerst is daarbij ingegaan op sociaal-economische en sociaal-culturele problemen. Een eerste probleem dat hier kan worden genoemd is het veronderstelde gebrek aan eigen economische huishoudingen (Van Schendelen, 1987). Ook worden problemen gezien in de diversiteit inzake inwonertal (Hoetjes, 1999), economische betekenis (idem) en cultuur (idem). Al deze zaken vinden hun status van 'probleem' in het feit dat zij volgens de auteurs kunnen leiden tot conflicten tussen verschillende provincies. Het laatst genoemde sociaal-culturele probleem is dat van een verondersteld gebrek aan een intrinsieke cultuur (Van Schendelen, 1987) Overigens verhoudt zich wellicht wat paradoxaal tot hetgeen door Hoetjes wordt gesteld.

In de literatuur wordt ook een aantal externe institutionele problemen gesignaleerd. Allereerst is daar de lage opkomst voor de verkiezingen van Provinciale Staten (Van Schendelen, 1987, Lukassen, 1999) en de grote invloed van landelijke trends op deze verkiezingen (I.P.O., 2002a). Beide zaken zouden leiden tot een gebrekkige democratische legitimatie van het Provinciebestuur (IPO, 2002a). Naast een veronderstelde gebrekkige legitimatie wordt in de gebrekkige media-aandacht een probleem gezien (Hoetjes, 1999). Ook ondervinden de provincies volgens de literatuur veel bestuurlijke concurrentie van gemeenten, Wgr- en kaderwetgebieden (Bordewijk, 1995; Van Dam, 1996) en zouden zij voor het Rijk amper een serieuze beleidspartner zijn (Neelen, 1999, H.T.K., 1989-1990: Aanhangsel, nr. 21317).

Naast de bovengenoemde externe institutionele problemen signaleert de literatuur een aantal interne institutionele problemen. Zo zou de bestuurscultuur in de provincies te weinig doortastend en te reactief zijn (Van Dan, 1996; Schaap, 2000). Ook zouden de provinciale organisaties teveel verkokerd zijn (Lukassen, 1999) en drukken de Provinciale Staten te weinig een regionaal stempel op de leden van de Eerste Kamer (Van Schendelen, 1987). Een laatste probleem wordt gezien in het parttime-lidmaatschap van de leden van Provinciale Staten. Dit zou leiden tot amateuristisch provinciaal bestuur (idem).

---

<sup>1</sup> Met betrekking tot de oplossingsmethoden van het I.P.O. is hier gekeken hoeveel van de drie methoden men als positief beschouwt. Dit is in verband gebracht met de mate waarin men tevreden is over de budgettaire ruimte van de provincies.

Naast de bovengenoemde institutionele problemen wordt ook een tweetal financiële problemen gesignaleerd. Het eerste ligt in de veronderstelde krappe budgettaire ruimte van de provincies (I.P.O., 2002a; 2002b). Het tweede ligt in het veronderstelde feit dat de wijze van inkomstenvergarig de provincies te afhankelijk maakt van het Rijk (Lukassen, 1999; Ministerie van Financiën, 2002).

In het bovenstaande zijn veertien veronderstelde problemen genoemd. Ter verduidelijking zijn deze problemen ook in Bijlage D weergegeven. In §6.3 blijkt echter dat de provinciale politici zich niet in alle componenten van deze opsomming kunnen vinden. Hierbij dient gesteld te worden dat een aantal veronderstelde problemen niet empirisch te toetsen waren. Het betreft hier de culturele diversiteit tussen provincies die zou leiden tot conflicterende belangen, de bestuurlijke concurrentie van gemeenten, Wgr- en kaderwetgebieden, een te weinig doortastende en te reactieve bestuurscultuur en een gebrekkig regionaal stempel op de samenstelling van de Eerste Kamer.

De empirische toetsing van de in de literatuur genoemde problemen geschied allereerst met betrekking tot de sociaal-economische en sociaal-culturele problemen. In tegenstelling tot hetgeen in de literatuur wordt gesteld zijn de politici van mening dat de provincies wel degelijk onderscheidbare economische huishoudingen hebben en lijken zij geenszins van mening dat verschillen inzake inwonertal en economische huishouding de provincies parten spelen. Hier moet worden gesteld dat zij in hun dagelijks handelen deze verschillen niet ervaren. Ook Van Schendelens stelling dat de provincies geen eigen intrinsieke provinciale cultuur kennen wordt door de politici niet gedragen. Zij ervaren wel degelijk een provinciale cultuur en zijn tevens van mening hierop aanzienlijke invloed te kunnen uitoefenen.

De lage opkomst bij verkiezingen voor Provinciale Staten en de grote invloed van landelijke trends op deze verkiezingen zou een eerste extern institutioneel probleem zijn. Het zou leiden tot een tekortschietende democratische legitimiteit van het provinciaal bestuur. De provinciale politici lijken het hiermee eens te zijn en zijn van mening dat de provincie zondermeer de minst democratische van de drie bestuurslagen is. Een tweede extern institutioneel probleem ligt volgens de literatuur in de gebrekkige aandacht van de media. Uit de empirie blijkt dat dit voor de landelijke media wellicht het geval is. Met de provinciale media houden de politici echter intensief contact, iets waaruit men mag concluderen dat deze media wel degelijk aandacht hebben voor het provinciebestuur. Een laatste extern institutioneel probleem zou liggen in de veronderstelling dat de provincies geen serieuze beleidspartners zijn voor het Rijk. Uit de data blijkt dit volgens de provinciale politici echter niet het geval te zijn. Zij zijn meer dan tevreden over de mate waarin de provincies op cruciale beleidsterreinen door het Rijk worden genomen.

Een eerste intern probleem wordt gevonden in een verkokerde provinciale bestuurscultuur. Deze stelling wordt door de provinciale politici verworpen. Ook kunnen zij zich niet vinden in de door Van Schendelen naar voren gebrachte constatering van het parttime-bestuur. Leden van Provinciale Staten geven allereerst vrij lange werkweken op. Daarnaast blijkt dat de lengte van hun werkweek geen enkele invloed heeft op de ambitie van de politici en het aantal taakvelden waarop men actief is. Een langere werkweek leidt dus niet per definitie tot betere politici, iets wat Van Schendelen feitelijk wel betoogt.

In de literatuur worden twee financiële problemen gevonden. Het eerste is dat van de te kleine budgettaire ruimte. Een ruime meerderheid van de politici is echter van mening dat de provinciale organisaties over genoeg budgettaire ruimte beschikken. Het veronderstelde probleem wordt dus verworpen. Een tweede probleem zou liggen in de eenzijdige afhankelijkheidsrelatie met het Rijk die zijn oorzaak vindt in de grote afhankelijkheid van het Provinciefonds en de specifieke uitkeringen van het Rijk. De provinciale politici hebben met deze financieringsmethoden echter geen enkel probleem.

Met de gehanteerde enquêtering blijken van de veertien door de literatuur aangedragen problemen er vier niet empirisch te toetsen. Van de toen overgebleven veronderstelde problemen worden er negen door de politici verworpen. Slechts met de veronderstelling van de gebrekkige democratische legitimiteit zijn zij het eens.



## 7 DE BESTUURLIJKE OMGEVING VAN DE PROVINCIES

De provincies hebben hun plaats tussen de gemeenten en het Rijk. In dit hoofdstuk zal worden gekeken op welke wijze de provinciale politici hier over denken. Daarbij doet zich al snel een eerste probleem voor: de facto is er geen sprake meer van drie bestuurslagen gemeenten, provincies en Rijk. In de praktijk hebben provincies allereerst te maken met verschillende vormen van verlengd lokaal bestuur of regionale hulpstructuren. Het is de vraag wat de provinciale politici van deze organisaties denken.

In de praktijk hebben de provincies ook te maken met hulpstructuren boven hen: de landsdelen. Zoals de Wgr-gebieden op bovenlokaal niveau de jure afgeleiden zijn van de gemeentebesturen, zijn de landsdelen formeel afgeleiden van de provinciebesturen. Dit impliceert echter niet een eenzijdige afhankelijkheidsrelatie tussen provincies en landsdelen. Herweijer (1996: 73 e.v.) onderscheidt echter een viertal vormen van interprovinciale samenwerking waarvan tenminste twee de Provinciale Staten belemmeren in hun Grondwettelijke vertegenwoordigende taken. Het is dus nog de vraag in hoeverre de landsdelenvorming door de provinciale politici wordt toegejuicht!

In dit hoofdstuk zullen de bestuurslagen en –organen boven en onder de provincies worden beschouwd. Eerst zal in §7.1 aandacht worden besteed aan de meer decentrale lagen en organen. In §7.2 zal worden ingegaan op de meer centrale lagen en organen. Het hoofdstuk zal met enkele concluderende woorden worden afgesloten.

### 7.1 Meer decentrale bestuurslagen en -organen

Thorbeckes liberale staatstheorie ziet een duidelijke hiërarchie tussen gemeenten, provincies en het Rijk. Het nationale belang dient te gaan boven het provinciale belang, het provinciale belang dient op zijn beurt te gaan boven het gemeentelijk belang. Deze hiërarchie van verantwoordelijkheden, aldus Derksen (1998: 139) en Hulst (2000: 5), stond voor Thorbecke buiten kijf. Zij was als een eerste vereiste om de eenheid van het Koninkrijk te bewaren, maar zou nooit mogen leiden tot een hiërarchische bevelsrelatie tussen provincies en gemeenten<sup>1</sup>.

In §7.1.1 zal worden ingegaan op de relatie tussen provincies en gemeenten. In de daaropvolgende paragraaf zal aandacht worden besteed aan de relatie tussen provincies en het verlengd lokaal bestuur.

#### 7.1.1 Gemeenten

De voornaamste reden waarom een directe bevelsrelatie tussen provincies en gemeenten diende te worden voorkomen vond zijn oorsprong in de romantische idee van de intrinsieke goedheid van de gemeenten. Randeraad (1997: 334) geeft aan dat de gemeente in de liberale Thorbeckiaanse theorie over de ideale staatsinrichting een organisatie was die, zoals het gezin, vanuit een normatief oogpunt voor de staat komt. Sterker nog, de gemeente droeg volgens velen de liberale staat. Het waren immers slechts sterke gemeenten die de burgers zouden kunnen beschermen tegen het onvermijdelijke en oneindige proces van machtstoe-eigening door de centrale staat, zoals Van Hoogendorp veertig jaar daarvoor van mening was dat slechts een sterk centraal gezag de Nederlanden kon behoeden voor een oneindig proces van machtstoe-eigening door de provincies. *C'est dans la commune que réside la force des peuples libres*, zo haalt Randeraad (1997: 346) dan ook Tocqueville aan<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Complicerend in deze relatie is het feit dat de relatie tussen de commissaris van de Koningin en de gemeenten op dat moment wel degelijk hiërarchisch van aard is. De Commissaris ontleent zijn rechten in dezen aan zijn kroonbenoeming.

<sup>2</sup> Het zijn de gemeenten, aldus Tocqueville, die dienen te voorkomen dat beheersingsdrang van de staat zal leiden tot een bestuurlijke centralisatie die de horizontale civiele samenleving ondermijnd. Deze horizontale structuur zou de enige garantie voor een vitale samenleving zijn.

Konijnenbelt (1995: 31) geeft in dat licht aan dat een bevelsrelatie slechts kon worden voorkomen door aan het lagere orgaan zoveel mogelijk beleidsvrijheid te geven bij de uitoefening van zijn taken.

De territoriale inrichting van de gemeenten is in 1840-1848 in principe een gegeven feit. Zij kan niet naar believen worden gevormd of hervormd. Ook al streefde de liberale staatstheorie naar rationalisering en uniformering van het lokaal bestuur, de ontkenning van de noodzaak tot gemeentelijke indelingen stond hierbij buiten kijf. Randerad (1997: 346) wijst in dat licht op een vreemde paradox in de liberale staatstheorie: rationaliteit en uniformiteit kunnen theoretisch tot niets anders leiden dan een sterke representatieve centrale staat, terwijl sterke gemeenten moeten zorgen dat deze staat in zijn centralisme niet door zou kunnen slaan tot Bataafse en napoleontische proporties. Deze paradoxale situatie is overigens geen typisch Nederlands fenomeen. John (2002: 29) wijst er op dat deze sterke gemeenten door heel Noord-Europa tot stand zijn gekomen.

De historische wortels van de gemeenten en de enigszins romantische blik waarmee naar de gemeenten werd gekeken hebben bijgedragen aan het feit dat het uniformiteitsstreven van de liberale denkers geen greep kon krijgen op de kleinste bestuurslaag. Berghuis, Herweijer en Pol (1995) illustreren hoe een dergelijke maakbaarheidgedachte, losgelaten op de gemeenten, ook heden ten dage nog op veel weerstand kan leiden. Ergo, de gemeente is geen normale bestuursorganisatie. De gemeente is een organisatie waar eenieder persoonlijk bij betrokken is of zich betrokken voelt. Zij zijn als een panacee voor goed bestuur, zowel in praktische als in morele zin. Voor provincies geldt dit duidelijk minder. Het is echter de vraag in hoeverre de provinciale politici zich kunnen vinden in de veronderstellingen van een superieur belang van gemeenten boven provincies. De politici is hiertoe een tweetal stellingen voorgelegd.

- A        *Hoewel de zaken op nationaal niveau belangrijk zijn, dienen mensen zich allereerst zorgen te maken over zaken op provinciaal niveau.*
- B        *Hoewel de zaken op nationaal niveau belangrijk zijn, dienen mensen zich allereerst zorgen te maken over zaken op lokaal niveau.*

Gegeven de bestuurlijke en politieke cultuur zou men mogen verwachten dat de provinciale politici stelling B meer zullen beamen dan stelling A. De volgende verdelingen kwamen uit de enquête naar voren<sup>1</sup>:

	<i>Mee eens*</i>	<i>Mee oneens*</i>
<i>Hoewel de zaken op nationaal niveau belangrijk zijn, dienen mensen zich allereerst zorgen te maken over zaken op <u>provinciaal</u> niveau.</i>	19,9	80,1
<i>Hoewel de zaken op nationaal niveau belangrijk zijn, dienen mensen zich allereerst zorgen te maken over zaken op <u>lokaal</u> niveau.</i>	26,6	73,4

\*        *Significant verschil tussen A en B ( $p < 0,05$ )*

**Tabel 37: Het belang van gemeenten en provincies (binomiaal), in percentages**

Het blijkt dat provinciale politici van mening zijn dat het lokaal bestuur belangrijker is dan het provinciaal bestuur ( $X^2=5,113$ ;  $df=1$ ;  $p=0,024$ ). De provinciale politici zijn dus van mening dat hetgeen op lokaal niveau gebeurt meer aandacht verdient van de burgers dan hetgeen op provinciaal niveau gebeurt. De hierboven beschreven frequentieverdelingen zijn echter opvallend gegeven het feit dat de frequenties, ondanks het significante verschil op het 95%-niveau, niet veel van elkaar verschillen.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke vier antwoordcategorieën (sterk mee eens; mee eens; mee oneens; sterk mee oneens) zijn omgezet naar twee categorieën (mee eens; mee oneens).

### 7.1.2 Regionale hulpstructuren

In principe zouden alle gemeenten, net als alle provincies, dezelfde taken moeten uitvoeren. In paragraaf 7.1.1 werd echter reeds aangetoond dat deze formele structuur niet te richtinggevend dient te worden in het denken over het binnenlands bestuur. Maatschappelijke ontwikkelingen zetten een continue spanning op de formele structuur van staatsinrichting. Dit wordt versterkt door het feit dat gemeenten en provincies onderling verschillen, zowel naar aard als naar grootte. Deze verschillen en de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen noodzaken regelmatig tot het instellen van regionale structuren waarbinnen gemeenten, vaak met andere organen, samenwerken.

Toonen (1987: 167) haalt, mede in dat licht woorden van Van Poelje uit 1931 aan over: '...het verbijsterende beeld van de veelheid en veelvormigheid van bijzondere organen, welke de moderne staat tot vervulling van zijn taak behoeft'. Onder deze bijzondere organen vallen in onze tijd regionale hulpstructuren die in de regel tot stand komen in het juridische kader van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen 1985 (Wgr). Deze hulpstructuren worden door de betrokken gemeenten geïnitieerd (Wgr 1985: art.1), terwijl het algemeen bestuur wordt samengesteld uit de betrokken gemeenteraden (Wgr 1985: art.13). De rol van het provinciebestuur is feitelijk vrij summier, het wordt slechts geacht om tot op een zekere hoogte voorzieningen te treffen en de grove lijnen uit te stippelen voor het Wgr-gebied (Wgr 1985: art.2).

Met de Wgr 1985 gaat men ervan uit de bestuurskracht op regionaal niveau te vergroten (Huls, 2000: 14) en een antwoord te kunnen geven op onafwendbare schaalvergrotingen op lokaal niveau zonder het wezen van het lokaal bestuur geweld aan te doen. Dat dit alles niet zonder gevolgen is voor het functioneren van de provincies laat zich makkelijk raden. Een empirische verkenning van de relatie tussen de provincies en de Wgr-gebieden is echter een lastige zaak. Dit wordt verder bemoeilijkt door het feit dat de Wgr-gebieden enquêtering niet expliciet aan de orde komen.

Wel is een vraag gesteld over hun grootstedelijke variant, het kaderwetgebied. De zeven kaderwetgebieden (vier grote steden, Knooppunt Arnhem Nijmegen, Eindhoven/ Helmond, Enschede/ Hengelo) zijn in het begin van de jaren '90 tot stand gekomen naar aanleiding van de BON-nota's<sup>1</sup>. Zij vinden hun juridische grondslag in de Kaderwet Bestuur in Verandering. Middels deze wet heeft men getracht voorwaarden te scheppen ter bevordering van het regionaal bestuur in de genoemde gebieden.

Tot enige tijd geleden leek het erop dat de kaderwetgebieden in de toekomst geacht zouden worden door het leven te gaan als zelfstandige bestuursvorm: een rechtstreeks gekozen regionaal bestuur. Na de ervaringen met het Regionaal Openbaar Lichaam Rijnmond (Hulst, 1990: 111 e.v.) richtte men zich minder op de directe democratische legitimatie. De zeven kaderwetgebieden gingen vanaf dat moment primair fungeren als een 'bestuurdersbestuur' dat in veel gevallen belangrijke provinciale taken over neemt. In 2005 zal de kaderwetregeling worden opgeheven. Er mag vanuit worden gegaan dat er vanaf dat moment een nieuwe juridische constructie voor de gebieden zal worden gevonden in de zogenaamde Wgr-plusregio's<sup>2</sup>.

Het is het de vraag op welke wijze de provinciale politici over deze structuren denken. Aan de politici is gevraagd in hoeverre zij vinden dat de kaderwetgebieden moeten worden afgeschaft. De resultaten zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

<i>Pol. ibid. blok</i>	<i>sterk mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>mee oneens</i>	<i>sterk mee oneens</i>
Liberaal	35,6	40,7	18,6	5,1
Confessioneel	23,3	39,4	33,8	2,8
Socialistisch	21,6	37,8	36,5	4,1
totaal	26,2	38,8	31,3	3,7

**Tabel 38: Respons op de stelling *De kaderwetgebieden moeten worden afgeschaft*, per politiek-ideologisch blok, in percentages**

<sup>1</sup> Besturen Op Niveau I (1990), II (1991), III (1993)

<sup>2</sup> *Binnenlands Bestuur*, jrg 24, afl. 45: 11

Het is duidelijk dat een meerderheid van de provinciale politici (65%) van mening is dat de kaderwetgebieden zouden moeten worden afgeschaft. Het is echter niet mogelijk een significant verband te leggen tussen de meningen over een fundamenteel inrichtingsvraagstuk als dat van de kaderwetgebieden en de genoemde ideologische stromingen. Geen van hen wijkt significant af van het landelijke gemiddelde<sup>1</sup>.

Ook andere indelingscriteria leveren geen significante verschillen en verbanden op. Het blijkt dat de achtergrond van de respondent geen invloed heeft op zijn mening over de kaderwetgebieden. Wel mag het duidelijk zijn dat de politici hen liever kwijt dan rijk zijn.

Het is echter de vraag of het mogelijk is te stellen dat de negatieve sfeer ten aanzien van de kaderwetgebieden zijn oorsprong vindt in een onmogelijkheid goed beleid te maken als gevolg van het bestaan van deze constructies. Mocht dat het geval zijn, zou een causaal verband te leggen moeten zijn tussen de provincie waar men woont en de attitude ten aanzien van de kaderwetgebieden. Statenleden in provincies waar geen kaderwetgebieden zijn<sup>2</sup> zouden in dat geval op zijn minst significant minder negatief tegenover de kaderwetgebieden moeten staan dan Statenleden in provincies waar wél kaderwetgebieden zijn. In de praktijk blijkt dit niet het geval hetgeen de onderstaande tabel leert.

<i>Provinciale achtergrond</i>	<i>sterk mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>mee oneens</i>	<i>sterk mee oneens</i>
wel kaderwetgebieden	30,6	35,5	28,9	5,0
geen kaderwetgebieden	21,3	41,6	34,8	2,2
totaal	26,2	38,8	31,3	3,7

**Tabel 39: Respons op de stelling *De kaderwetgebieden moeten worden afgeschaft* naar provinciale achtergrond, per provinciale achtergrond, in percentages**

Er blijkt geen sprake te zijn van een verband tussen de attitude ten opzichte van kaderwetgebieden en de vraag of de desbetreffende provincie al dan niet één of meerdere kaderwetgebieden bevat ( $V=0,133$ ;  $N=210$ ;  $p=0,297$ ). De feitelijke aanwezigheid van een kaderwetgebied in de provincie heeft dus geen enkele invloed in het al dan niet willen opheffen van de kaderwetgebieden. De vraag is wat dan wel een reden is om deze gebieden op te willen heffen.

Wellicht is dit te vinden in de wijze waarop politici over hun eigen bestuurslaag denken. In dat licht is het interessant te kijken in hoeverre een correlatie bestaat tussen het rapportcijfer dat men geeft voor het 'democratisch gehalte' van het provinciaal bestuur en de wijze waarop men over de kaderwetgebieden denkt. De veronderstelling daar bij is dat men eerder geneigd is de kaderwetgebieden op te willen heffen als men positiever denkt over het 'democratisch gehalte' van de provincie. Het blijkt echter dat deze correlatie op het vereiste betrouwbaarheidsinterval net niet te vinden is ( $\rho=-0,126$ ;  $N=213$ ;  $p=0,067$ ).

De kaderwetgebieden zitten echter niet alleen de provinciale democratie in de weg. Zij nemen ook veel gemeentelijke taken over die vanaf nu slechts een indirecte democratische legitimatie kennen. De constatering dat de kaderwetgebieden de provinciale én lokale democratie eerder belemmeren dan stimuleren is in zekere zin dus gerechtvaardigd.

Het is dan ook interessant te kijken in hoeverre de wijze waarop de respondenten denken over de provinciale én lokale democratie verband houdt met de wijze waarop zij over de kaderwetgebieden denken. Het blijkt dat hier in het geval van de respondenten die in de dagelijkse bestuurlijke praxis niet geconfronteerd worden met kaderwetgebieden een significant verband bestaat tussen de wijze waarop men over de decentrale democratie denkt en de wijze waarop men over de kaderwetgebieden denkt ( $\rho=-0,233$ ;  $N=89$ ;  $p=0,036$ ). Provinciale politici die feitelijk niks met de kaderwetgebieden te maken hebben laten zich in hun mening over deze constructies dus primair beïnvloeden door de wijze waarop zij over de democratieën denken waar deze kaderwetgebieden het meest mee te maken hebben: de provinciale en de lokale. Hoe positiever zij over de provinciale en lokale democratie denken, hoe negatiever zij over de kaderwetgebieden denken.

<sup>1</sup> Confessionelen:  $X^2=0,444$ ;  $df=3$ ;  $p=0,931$  / Socialisten:  $X^2=1,255$ ;  $df=3$ ;  $p=0,740$  / Liberalen:  $X^2=5,366$ ;  $df=3$ ;  $p=0,147$

<sup>2</sup> Groningen, Leeuwarden, Drenthe, Limburg, Zeeland, Flevoland

Dit verband is niet te leggen waar het politici betreft die wél met de kaderwetgebieden te maken hebben ( $\rho=-0,068$ ;  $N=121$ ;  $p=0,460$ ).

Resumerend mogen we stellen dat de provinciale politici grotendeels negatief tegenover de kaderwetgebieden staan. Het overgrote deel van hen is hen liever kwijt dan rijk. In dit geval bestaat amper een verschil tussen politici die in de dagelijkse praktijk wél te maken hebben met kaderwetgebieden en politici die daarmee niet te maken hebben.

Bij de laatste groep lijkt de attitude ten aanzien van de kaderwetgebieden primair afhankelijk van de attitude ten aanzien van de decentrale democratie. Hoe positiever men over decentrale democratie denkt, hoe negatiever men over de kaderwetgebieden denkt. Feitelijk is de attitude ten aanzien van de kaderwetgebieden voor deze groep primair een afgeleide van een abstractie.

Provinciale politici die in de dagelijkse politieke praktijk wél te maken hebben met de kaderwetgebieden laten zich in hun denken over deze constructies niet beïnvloeden door deze abstractie. Ook zijn zij voor het grote deel van mening dat de kaderwetgebieden zouden moeten worden afgeschaft. Het blijkt in hun geval echter niet makkelijk hiervoor een duidelijke verklaring te vinden.

## 7.2 Meer centrale bestuurslagen en -organen

In de voorgaande paragraaf is aandacht besteed aan gemeenten en regionale hulpstructuren. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de veronderstelde relatie tussen de provincies enerzijds en de landsdelen, de Rijksoverheid en de Europese Unie, i.e. de centralere bestuurslagen of -organen anderzijds. Een voorname rol van deze meer centrale lagen en organen zou de politieke eenheid van de nationale gemeenschap bevorderen. Ook zou het de gelijkheid in wetgeving en bestuur, alsmede de effectiviteit en efficiëntie in het Openbaar Bestuur vergroten. Centralisatie, aldus Ruiters (1978: 356) zou passen in tendenties tot schaalvergroting die alom aanwezig zijn en zou de rechtmatigheid en doelmatigheid van het Openbaar Bestuur dienen. Hiermee is echter nog niet gezegd dat dit tamelijk wetspositivistische standpunt ook door de provinciale politici wordt gedragen. Het is dan ook de vraag op welke wijze de provinciale politici tegen de meer centrale bestuurslagen en -organen aankijken. Allereerst zal aandacht worden besteed aan de landsdelen. Vervolgens zal worden ingegaan op respectievelijk het Rijk en de Europese Unie.

### 7.2.1 Landsdelen

De landsdelen zijn in de afgelopen jaren een belangrijker rol gaan spelen. Zij vinden hun oorsprong in de gedachte dat de rol en plaats van de provincies in Nederland, maar ook daarbuiten betrekkelijk zwak zou zijn (Herweijer, 1996: 67). Zowel in de binnenlandse- als in de Europese context zouden landsdelen een goed middel vormen tegen tegengestelde belangen en bovendien mogelijkheden tot schaalvoordelen bieden. Het is met name in de Europese context, daar waar veel fondsen te werven zijn, dat herhaaldelijk op het nut van landsdelen wordt gewezen. Herweijer (ibid.: 78) geeft aan dat het adagium 'eendracht maakt macht' in dezen opgaat: 'de beïnvloeding van het beleid van hogere overheden is een kwestie die een hoge mate van onderlinge coördinatie vergt (...).'

Aan de provinciale politici is de vraag gesteld hoeveel provincies zij verwachten dat Nederland in 2023 telt. Hiermee is een eerste indicatie te geven van hetgeen zij met betrekking tot de landsdelen verwachten. Immers, men kan stellen dat een vervanging van de provincies door de landsdelen niet veel meer is dan een opschaling van de provincies en daarmee een afname van het aantal provincies. De resultaten van de enquête zijn in de onderstaande tabel weergegeven. De indeling is verre van evenredig. Een voordeel hiervan is wel dat alle mogelijkheden duidelijk aan de orde komen.

	<7	7≤11	12	>12
Percentage	49,2	20,6	29,4	1,0

Tabel 40: Het verwachte aantal provincies over 20 jaar, in percentages

Het is duidelijk dat een grote meerderheid van de politici (69,8%) van mening is dat het aantal provincies zal gaan afnemen. Uit de data blijkt echter tevens dat daarmee nog niet veel gezegd is over de landsdelen. Dit gebeurt wel aan de hand van de onderstaande stellingen.

Met betrekking tot de interprovinciale samenwerking in de landsdelen is de provinciale politici een drietal stellingen voorgelegd. De eerste twee gaan in op de verwachtingen van de politici, de derde is meer normatief van aard.

- A *Landsdelen zullen in de toekomst een belangrijker rol gaan spelen.*  
 B *Landsdelen zullen op termijn het einde inluiden van provincies.*  
 C *De ontwikkeling van landsdelen is een goede ontwikkeling.*

	<i>Sterk mee eens</i>	<i>Mee eens</i>	<i>Mee oneens</i>	<i>Sterk mee oneens</i>
A	15,2	58,7	21,1	4,9
B	12,0	49,3	35,1	3,6
C	13,4	53,1	24,6	8,9

**Tabel 41: De provinciale politici over de landsdelen, in percentages**

Het is mogelijk op het niveau van het landsdeel enkele afwijkingen te vinden van de bovenstaande landelijke cijfers. Zo is men in het Landsdeel Oost significant meer van mening dat de landsdelen in de toekomst een belangrijker rol zullen gaan spelen ( stelling A;  $X^2=8,969$ ;  $df=3$ ;  $p=0,030$ )<sup>1</sup>. Dit terwijl men in het Landsdeel Zuid juist de tegenovergestelde mening is toegedaan ( $X^2=10,722$ ;  $df=3$ ;  $p=0,013$ )<sup>2</sup>. Daar is men significant minder dan gemiddeld van mening dat de rol van de landsdelen niet belangrijker zal worden.

Met betrekking stelling B valt te zeggen dat men in het Landsdeel Zuid de rol van de landsdelen niet alleen minder ziet toenemen dan in de rest van het land, men ziet ook minder gevaar voor de huidige provincies. Op de stelling dat de landsdelen op termijn het einde van de provincies zullen betekenen reageert men in het Landsdeel Zuid immers meer dan gemiddeld ontkennend ( $X^2=8,025$ ;  $df=3$ ;  $p=0,046$ )<sup>3</sup>.

Met betrekking tot de normatieve stelling C geldt dat men in het Landsdeel Oost niet alleen meer dan gemiddeld van mening is dat de landsdelen in de toekomst een grotere rol zullen gaan spelen, maar men deze grotere rol ook meer dan gemiddeld goed keurt ( $X^2=11,755$ ;  $df=3$ ;  $p=0,008$ )<sup>4</sup>.

Tussen de drie stellingen blijkt een wisselend verband te bestaan. Respondenten die stelling A beamen, en daarmee aangeven de rol van de landsdelen te zien groeien, zijn volgens een matig sterk verband geneigd om deze groei in verband te brengen met een krimpende rol van de provincies ( $\rho=0,163$ ;  $N=223$ ;  $p=0,015$ ). Zij zijn echter volgens een bijzonder sterk verband geneigd stelling C te beamen en daarmee de toenemende rol van de landsdelen goed te keuren ( $\rho=0,547$ ;  $N=223$ ;  $p=0,000$ ). Tussen stelling B en stelling C, i.e. de constatering dat de rol van de provincies zullen afnemen én de normatieve goedkeuring daarvan, is geen verband te vinden ( $\rho=-0,021$ ;  $N=223$ ;  $p=0,755$ ). Ergo, de respondenten die verwachten dat de rol van de landsdelen zal toenemen keuren dit in hoge mate normatief goed, maar zijn huiverig hieraan consequenties voor de provincies te verbinden.

<sup>1</sup> Sterk mee eens: 22,0% (9); mee eens: 70,7% (29); mee oneens: 2,4% (1); sterk mee oneens: 4,9% (2)

<sup>2</sup> Sterk mee eens: 9,3% (5); mee eens: 46,3% (25); mee oneens: 33,3% (18); sterk mee oneens: 11,1% (6)

<sup>3</sup> Sterk mee eens: 9,1% (5); mee eens: 34,5% (19); mee oneens: 49,1% (27); sterk mee oneens: 7,4% (3)

<sup>4</sup> Sterk mee eens: 26,2% (11); mee eens: 61,9% (26); mee oneens: 9,5% (4); sterk mee oneens: 2,4% (1)

## 7.2.2 Het Rijk

De rol van de provincies in het Nederlandse Openbaar Bestuur is de jure de rol van het middenbestuur: boven de gemeenten en onder het Rijk. Wanneer men ingaat op de relaties tussen het Rijk en de provincies kunnen de volgende drie zaken niet achterwege worden gelaten. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat provinciale autonomie negatief wordt omschreven; provincies besturen dientengevolge slechts zaken die het Rijk zelf niet wil besturen. In de tweede plaats staan provincies in principe onder supervisie van het Rijk. Denk daarbij aan de kroonbenoemde Commissaris van de Koningin. In de derde plaats kunnen provincies door het Rijk immer belast worden met medebewindtaken (Toonen, 1993).

Dit alles zou duidelijke gevolgen moeten hebben voor de manier waarop de provinciale politici denken over de verhouding tussen de provincies en het Rijk. In §8.1 is de volgende stelling uit de enquête reeds naar voren gebracht:

A *'Hoewel de zaken op nationaal niveau belangrijk zijn, dienen mensen zich allereerst zorgen te maken over zaken op provinciaal niveau.'*

Voor de relatie tussen het Rijk en de provincies is de respons op deze stelling van groot belang. In het antwoord op deze stelling ligt immers een norm over de relatie tussen het Rijk en de provincies verscholen. De vraag is welke bestuurslaag men van groter belang acht: is dat het Rijk of de provincie? De enquêtering geeft, per landsdeel, het volgende beeld:

	<i>Sterk mee eens</i>	<i>Mee eens</i>	<i>Mee oneens</i>	<i>Sterk mee oneens</i>
Noord	4,1	24,5	67,3	4,1
Zuid	3,6	20,0	69,1	7,3
Oost	2,4	16,7	64,3	16,7
West	1,3	10,5	75,0	13,2
Nederland	2,7	17,3	69,9	10,2

**Tabel 42: De mate waarin men het belang van zaken op provinciaal niveau groter acht dan zat op Rijksniveau, per landsdeel, in percentages**

In de bovenstaande tabel zijn geen significante afwijken van de landelijke verdeling te zien. Wel is het duidelijk dat de politici in het Landsdeel West meer dan gemiddeld geneigd zijn het belang van de provincies weg te cijferen ten gunste van dat van het Rijk. In het Landsdeel Noord is dit juist eerder geneigd het belang van de provincies te laten prevaleren boven het Rijksbelang. Ook in het landsdeel Zuid heeft men, zij het minder frequent, deze neiging. Het blijkt dus dat men in het Landsdeel Noord ( $X^2=15,376$ ;  $df=3$ ;  $p=0,002$ ), evenals in het landsdeel Zuid ( $X^2=8,644$ ;  $df=3$ ;  $p=0,034$ ) significant meer dan in het Landsdeel West het belang van de zaken op provinciaal niveau boven dat op Rijksniveau laat prevaleren.

Uit de bovenstaande gegevens blijkt dat in een enkel landsdeel een kleine 30% van de provinciale politici van mening is dat de provinciale zaken van groter belang zijn dan de zaken op Rijksniveau. De relatief grote steun voor deze, staatsrechtelijk en politiek op zijn minst curieuze, stellingname is echter niet een fenomeen dat zich louter voordoet in de provincies in het Noordelijke landsdeel. In dat geval zouden de verklaringen relatief snel te geven zijn. Immers, de provincies aldaar liggen ver van Den Haag, hebben weinig last van grote-stedenproblematiek, kennen een sterke eigen cultuur, et cetera. Echter, ook op landelijk niveau blijkt een relatief groot deel van de provinciale politici (20%) de stelling te ondersteunen. Een verklaring voor de bovenstaande, curieuze, verdeling kan worden gezocht in het normatieve. Hiertoe is aan de politici ook de volgende stelling voorgelegd:

B *'De democratie vindt in de provincies een beter huis dan in het Rijk.'*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sterk mee eens: 2,3% (5); mee eens: 22,6% (50); mee oneens: 62,9% (139); sterk mee oneens: 12,2% (27)

Het blijkt tussen de beide stellingen sprake is van een matig sterke negatieve correlatie ( $\rho=-0,270$ ;  $N=221$ ;  $p=0,000$ ). Het feit dat een groot deel van de politici van mening is dat de provinciale zaken van groter belang zijn dan de zaken op Rijksniveau kan dientengevolge deels een verklaring vinden in de wijze waarop zij over de democratische eigenschappen van provincies en Rijk denken.

Een verband tussen het veronderstelde 'democratisch kwaliteitsverschil' en de mate waarin men de provincies van meer belang dan het Rijk acht kan ook op een tweede wijze worden getoetst. Aan de politici is gevraagd om de provinciale democratie én de democratie op Rijksniveau te beoordelen op een schaal van tien. Ook tussen het verschil tussen beiden én de eerste stelling is een gematigd sterk positief verband te vinden ( $\rho=0,188$ ;  $N=225$ ;  $p=0,005$ ).

Dit verband ondersteunt de stelling dat het frequente laten prevaleren van het provinciale belang boven het Rijksbelang samenhangt met het denken over het functioneren van de democratie op beide lagen. Naast de bovenstaande twee stellingen is aan de politici nog een tweetal stellingen voorgelegd:

- C *'Nationale doelstellingen moeten niet worden nagestreefd als dit grote kosten voor de provincies met zich meebrengt.'*
- D *'Provinciale vooruitgang is niet meer mogelijk als nationale doelstellingen altijd prioriteit krijgen.'*

Op deze wijze ontstaat een viertal stellingen waarop de politici middels een vierpuntsschaal kunnen antwoorden. Dit impliceert dat per respondent een score ontstaat tussen vier en zestien. Deze score geeft uitdrukking aan de door de respondent gewenste verhoudingen tussen het Rijk en de provincies en de mate waarin hij het provinciale belang laat prevaleren boven het Rijksbelang. Hoe lager de score, hoe meer hij de stellingen beaamt en in dezen kiest voor de provincies. Er blijkt een verband te bestaan tussen de score die men aldus behaalt op de bovenstaande stellingen en:

- Het feit of de respondent al dan niet in de provincie is geboren ( $\rho=0,173$ ;  $N=216$ ;  $p=0,011$ ). Hier is sprake van een matig positief verband. Politici die in de provincie zijn geboren waar zij momenteel Statenlid zijn, zijn eerder geneigd om het provinciale belang boven het Rijksbelang te laten prevaleren.
- Het aantal jaren dat de respondent reeds in de provincie woont ( $\rho=-0,272$ ;  $N=214$ ;  $p=0,000$ ). Hier is sprake van een matig sterk negatief verband: hoe langer de respondent in de provincie woont, hoe meer hij het provinciaal belang zwaarder zal laten wegen dan het Rijksbelang.
- De leeftijd van de respondent ( $\rho=-0,216$ ;  $N=214$ ;  $p=0,002$ ). Hier is sprake van een matig sterk negatief verband. Hoe ouder de respondent, hoe meer hij het provinciaal belang laat prevaleren. Hoe jonger de respondent, hoe meer hij het Rijksbelang zal laten prevaleren.
- De werkweek van de provinciale politicus ( $\rho=-0,166$ ;  $N=196^1$ ;  $p=0,020$ ). Er is hier sprake van een matig sterk negatief verband. Hoe langer de werkweek van de politicus, hoe eerder hij geneigd zal zijn het provinciale te laten prevaleren.
- De hoogst afgeronde opleiding van de politici ( $\rho=-0,321$ ;  $N=215$ ;  $p=0,000$ ). Er is hier sprake van een redelijk sterk negatief verband. Hoe hoger de opleidingsgraad van de respondent, hoe eerder hij geneigd zal zijn het Rijksbelang boven het provinciale belang te laten prevaleren.
- De mate waarin men publieke participatie verwerpt als wijze om tot besluitvorming te komen ( $\rho=0,254$ ;  $N=223$ ;  $p=0,000$ ).<sup>2</sup> Hier is sprake van een matig sterk positief verband. Hoe meer men kiest voor de provincie, hoe meer men publieke participatie verwerpt. Hoe meer men publieke participatie waardeert, hoe meer men geneigd zal zijn te kiezen voor het Rijk.

---

<sup>1</sup> De Gedeputeerden zijn hier uit de enquête gefilterd.

<sup>2</sup> Analoog aan De Vries (2000) is een viertal stellingen betreffende publieke participatie aan de politici voorgelegd:

- Wijdverbreide participatie in de besluitvorming leidt vaak tot ongewenste conflicten.
- De meeste politieke beslissingen moeten overgelaten worden aan deskundigen.
- Participatie van burgers is niet nodig wanneer de besluitvorming in handen wordt gelaten van enkele betrouwbare en competente mensen.
- De complexiteit van hedendaagse vraagstukken vereist dat alleen eenvoudige vraagstukken publiekelijk behandeld worden.

Hieruit ontstaat een score die vergelijkbaar is met de score betreffende de gewenste verhoudingen tussen het Rijk en de provincies. Nota bene: wanneer men laag scoort, verwerpt men de idee van publieke participatie, wanneer men hoog scoort, juicht men het toe.



- Het aantal taakvelden waarop men het Rijk als eindverantwoordelijke wenst te zien ( $\rho=0,145$ ;  $N=216$ ;  $p=0,033$ ). Hier is sprake van een zwak positief verband. Hoe meer men kiest voor de provincie, hoe groter het aantal taakvelden waar men eindverantwoordelijkheid van het Rijk verwerpt.
- Het aantal taakvelden waarvan men van mening is dat er in de laatste vier jaren beleid is gevoerd, al dan niet met de gewenste effecten ( $\rho=-0,166$ ;  $N=216$ ;  $p=0,015$ ). Hier is sprake van een zwak negatief verband. Hoe meer men het provinciale laat prevaleren boven hetgeen op Rijksniveau gebeurt, des te meer men geneigd zal zijn met tevredenheid terug te kijken op het beleid in de afgelopen vier jaren.
- Het aantal taakvelden met betrekking waartoe de respondent over persoonlijke invloed, klein of groot, denkt te beschikken ( $\rho=-0,242$ ;  $N=216$ ;  $p=0,000$ ). Hier is sprake van een matig sterk negatief verband. Dit impliceert dat een relatief kleine persoonlijke invloedsbeleving gepaard gaat met het laten prevaleren van het provinciaal belang boven het Rijksbelang. Zie hiervoor ook §5.4.1.

Zo'n 20% van de provinciale politici onderstreept de stelling dat mensen zich primair zorgen zouden moeten maken over problemen op provinciaal niveau. Het blijkt dat provinciale politici die in de provincie zelve zijn geboren eerder geneigd zijn te keizen voor het belang van de provincie. Dit geldt ook voor provinciale politici die relatief langer in de provincie wonen. Hoe langer zij daar wonen, hoe eerder zij geneigd zullen zijn het belang van de provincies te laten prevaleren. Wellicht hiermee samenhangend is het feit dat oudere politici het provinciale belang eerder zwaarder dan het Rijksbelang zullen laten wegen dan hun jongere collegae.

Hiernaast blijkt dat de lengte van de werkweek van de politicus een samenhang vertoont met de mate waarin hij het provinciale belang laat prevaleren boven het Rijksbelang. Hetzelfde, zij het in tegenovergestelde richting, geldt voor het opleidingsniveau van de politicus. Hoe hoger de opleiding die hij heeft genoten, hoe eerder hij geneigd zal zijn het Rijksbelang te laten prevaleren.

Ook blijkt een, niet geheel verassend, verband te bestaan tussen het aantal taakvelden waarop men het Rijk als eindverantwoordelijke wenst te zien en de mate waarin men het belang van het Rijk laat prevaleren boven dat van de provincie. Het aantal taakvelden waarvan men van mening is dat er in de laatste vier jaren, al dan niet met de gewenste effecten beleid is gevoerd én het aantal taakvelden met betrekking waartoe de respondent -ongeacht de grootte- over persoonlijke invloed denkt te beschikken hebben beiden een positieve invloed op de mate waarin het provinciale belang van groter belang wordt geacht dan dat van het Rijk.

Het meest opvallende verband ligt wellicht in de mate waarin het provinciale belang boven het Rijksbelang wordt geacht en de mate waarin publieke participatie in besluitvormingprocessen wordt verworpen. De provinciale politici die publieke participatie toejuichen zijn aanmerkelijk eerder geneigd het Rijksbelang te laten prevaleren boven het provinciaal belang. Democratie lijkt voor de provinciale politici geenszins hand in hand te gaan met decentralisatie of een grotere rol voor de provincies. Het gaat eerder hand in hand met een zo groot mogelijke rol voor de Rijksoverheid!

### 7.2.3 *De Europese Unie*

De invloed van de Europese Unie op het Openbaar Bestuur in Nederland is in de afgelopen decennia toegenomen. Dit is een proces waar tot in de jaren '80 slechts het Rijk bij betrokken was. De verdieping van de Europese integratie heeft echter ook de provincies, in de woorden van Hoetjes (1999: 484), in de actieradius van 'Brussel' gebracht.

Van der Knaap en Hilberman (1997: 258) geven aan de combinatie van nationale decentralisatieprocessen en de overheveling van nationale soevereiniteit aan de instellingen van de Europese Unie ervoor hebben gezorgd dat het belang van decentrale, subnationale, instellingen, waaronder dat van de provincies, in de besluitvorming van de Europese instellingen sinds de jaren '80 bijzonder is toegenomen.

De toegenomen rol van subnationale instellingen vond zijn oorzaak primair in het Verdrag van Maastricht. In Maastricht werd in de eerste plaats het Comité van de Regio's (CoR) opgericht. In dit Comité kreeg Nederland twaalf zetels toebedeeld, waarvan er overigens slechts zes door de provincies zouden worden bezet. Ook werd in Maastricht besloten het structuurbeleid te veranderen. Subnationale verbanden zouden hierin voortaan een grotere rol spelen. Een derde verandering lag in het subsidiariteitsbeginsel dat in Maastricht werd vastgelegd.

Dit beginsel impliceert dat bij elk beleidsvoorstel op EU-niveau voortaan een 'subsidiariteitstoets' dient plaats te vinden: door de lidstaten wordt bepaald of een voorstel überhaupt op EU-niveau hoort of wellicht meer op nationaal of subnationaal niveau zijn plaats heeft (Hoetjes, 1999: 486).

Het subsidiariteitsbeginsel, het Comité van de Regio's en het gewijzigde structuurbeleid hebben de Europese regio's in bestuurlijk opzicht een enorme stimulans gegeven (Loughlin, 1999; Van de Hoogen, 2000). Bovendien vinden de regio's in de regel een bijzonder luisterend oor bij de Europese Commissie (Bomberg en Peterson, 1998: 223) en hebben zij aldaar een grote invloed op de agenda van de Commissie. Het is echter de vraag wat de Europese regio's, in Nederlands perspectief, nu eigenlijk zijn. Het zijn immers veelal de grote steden die een voorname rol opeisen in de Europese besluitvorming. Zij doen dit door zich te manifesteren als het centrum van het Nederlandse mesobestuur (Toonen, 1993: 149) dat, nog meer dan de provincies, verlegen zit om steun van de structuurfondsen.

Naast de hierboven weergegeven binnenlandse concurrentie, vindt de betrekkelijk kleine rol van de provincies in het 'Europa van de Regio's' zijn oorsprong in de constitutionele verhouding tot de buitenlandse regio's. De Nederlandse regio's zijn geen regio's als de Belgische, Italiaanse, Oostenrijkse, Duitse regio's (Bomberg en Peterson, 1998: 225). Ook zijn zij niet te vergelijken met Baskenland, Catalonië, Wales of Schotland (Salmon, 2001: 81). De reden voor de kleine rol van de Nederlandse provincies in de Europese besluitvormingsprocessen ligt in dit opzicht in het feit dat de Nederlandse provincies deel uitmaken van een eenheidsstaat, waar de Belgische, Duitse en Oostenrijkse regio's deel uitmaken van federatieve staten en gebieden als Baskenland, Catalonië, Wales of Schotland op veel beleidsterreinen verregaande bevoegdheden hebben om namens de staat op bestuurlijk niveau in Brussel te opereren.

Hierboven zijn twee oorzaken gegeven voor de betrekkelijk kleine rol van de provincies in 'Brussel' gegeven. Een derde probleem ligt wellicht in het kleine formaat van de Nederlandse provincies. In dit veronderstelde probleem zou dan ook één van de voornaamste argumenten voor een verdergaande formalisering van de structuur van de landsdelen liggen. Aan de provinciale politici is gevraagd in hoeverre zij hun provincie te klein vinden om een rol te spelen in het 'Europa van de Regio's'. In §7.2.1 bleek reeds dat ruim 30% van de politici van mening is dat hun specifieke provincie te klein is om een rol in het Europa te kunnen spelen. Hier bleek echter ook dat de feitelijke grootte van de afzonderlijke provincies geen enkele meetbare invloed hetgeen in §7.2.1 de formaatsperceptie is genoemd.

Aan de politici is tevens gevraagd in hoeverre zij van mening zijn dat de toenemende globalisering de rol van de provincies in het Openbaar Bestuur zal doen toenemen. De resultaten zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

	<i>Sterk mee eens</i>	<i>Mee eens</i>	<i>Mee oneens</i>	<i>Sterk mee oneens</i>
Noord*	4,3	76,6	19,1	0
Oost	9,5	47,6	35,7	7,1
Zuid	11,1	55,6	33,3	0
West	4,0	49,3	37,3	9,3
Nederland	6,8	56,3	32,4	4,5

*Significant afwijkend van de landelijke gemiddelden ( $p < 0,05$ )*

**Tabel 43: Respons op de stelling dat door een verdergaande globalisering de rol van de provincies in het Openbaar Bestuur toe neemt, per landsdeel, in percentages**

Meer dan de helft van de politici is van mening dat de voortschrijdende globalisering de rol van de provincies in het Openbaar Bestuur zal doen toenemen. In het landsdeel Noord is men deze mening significant meer dan gemiddeld toegedaan ( $X^2=6,384$ ;  $df=1$ ;  $p=0,012$ ). Naast de verschillen per landsdeel zijn ook op het niveau van de populatie enkele opvallendheden te herkennen.

- De mate waarin men van mening is dat de rol van de provincies door globalisering zal toenemen gaat hand in hand met de grootte van de provincies. De rangorde van provincies die reeds in §7.2.1 is beschreven, correleert significant met de meningen over de invloed van globalisering op de rol van de provincies ( $\rho=0,136$ ;  $N=218$ ;  $p=0,044$ ). Echter, het is daarbij opvallend dat juist de politici in de kleine provincies meer van mening zijn dat globalisering een positieve invloed zal hebben op de rol van de provincies. Hoe groter de provincie, hoe eerder men van mening zal zijn dat globalisering geen positieve invloed zal hebben op de rol van de provincies. Wellicht is hier de wil in enige mate meester van de gedachte.
- Er blijkt immers een matig sterk negatief significant verband tussen de mate waarin men van mening is dat globalisering heil zal brengen voor de provincies ( $\rho=-0,261$ ;  $N=222$ ;  $p=0,000$ ) en het aantal taakvelden waar men de provincies graag als eindverantwoordelijke ziet. Hoe groter het aantal taakvelden waar men de provincies graag de regie ziet voeren, hoe eerder men de stelling over globalisering beaamt.
- Ook is er een verband tussen de mening over globalisering en de aanwezigheid van een kaderwetgebied in de provincies ( $V=0,200$ ;  $N=218$ ;  $p=0,033$ ). Politici in provincies met een kaderwetgebied binnen de grenzen zijn significant meer van mening dat globalisering de rol van de provincies zal doen toenemen.
- Een laatste verband kan worden gevonden in de opleiding van de politici. Hoger opgeleide politici zijn significant minder van mening dat de rol van de provincies als gevolg van globalisering zal groeien ( $\rho=-0,192$ ;  $N=221$ ;  $p=0,004$ ).

In deze paragraaf is betoogd dat er een aantal redenen zijn waarom de provincies een redelijk kleine rol voeren in 'Brussel'. Allereerst ondervinden zij een binnenlandse concurrentie van andere bestuurslagen en -organen. Daarnaast zijn zij constitutioneel minder goed uitgerust dan veel vergelijkbare buitenlandse organen. Een derde reden zou in hun kleine formaat kunnen liggen.

De politici zijn het met de laatste veronderstelling echter niet eens. Een minderheid van ruim 30% van hen is van mening dat hun provincie te klein is om een rol in het Europa te kunnen spelen. Frappant is het feit dat de meningen van de politici hieromtrent geen enkel verband hebben met de daadwerkelijke grootte van de respectievelijke provincies.

Zo'n 60% van de politici geeft aan dat de rol van de provincies door verdergaande globalisering zal gaan toenemen. Hier is wel een verband te vinden met de groottes van de verschillende provincies. Statenleden van kleinere provincies zijn eerder van mening dat globalisering voor de rol van de provincies positieve gevolgen zal hebben. Ook de aanwezigheid van kaderwetgebieden zorgt dat politici heil zien in verdergaande globalisering. Een hogere opleiding bewerkstelligt juist het tegenovergestelde. Hoger opgeleide politici zullen eerder van mening zijn dat de rol van de provincies door globalisering niet zal toenemen.

### 7.3 Conclusie

In hoofdstuk zeven is getracht een beeld te schetsen van de wijze waarop de provincies volgens de provinciale politici in relatie tot de overige bestuurslagen en -organen staan. Er is daarmee getracht een antwoord te geven op de vijfde en laatste onderzoeksvraag.

Allereerst is ingegaan op de relaties met gemeenten. Er is betoogd dat gemeenten vanuit een normatief perspectief volgens velen een zekere intrinsieke goedheid kennen en dat dit fenomeen een duidelijk stempel heeft gedrukt op de ontwikkeling van de gemeenten én provincies. Het blijkt inderdaad dat provinciale politici het lokaal bestuur wel degelijk van een groter belang achten dan het provinciaal bestuur. De mate waarin zij dat doen, zo is in §7.1.1 aangegeven, is echter niet overweldigend. Dit is op zijn minst opvallend te noemen.

Ook is ingegaan op de relatie met regionale hulpstructuren. Door omstandigheden is hierbij slechts aandacht besteed aan de kaderwetgebieden. De meerderheid van de provinciale politici is van mening dat de kaderwetgebieden mogen worden opgedoekt. Frappant is het feit dat de aanwezigheid of afwezigheid van een kaderwetgebied in de eigen provincie geen enkele invloed heeft op het standpunt dat men inneemt. Politici in provincies zonder kaderwetgebieden zijn dus niet geneigd meer of minder negatief over deze bestuurlijke constructies te denken.

Bijna driekwart van de provinciale politici is van mening dat de landsdelen in de toekomst belangrijker zullen gaan worden. Nog geen 30% van de politici is van mening dat er in Nederland over 20 jaar nog steeds twaalf provincies zullen zijn. De respondenten die verwachten dat de rol van de landsdelen toe zal nemen, keuren dit over het algemeen ook niet af. Het merendeel van de politici vindt de ontwikkeling van de landsdelen een goede ontwikkeling.

Net als eerder bij het belang van de gemeenten het geval bleek, zijn de provinciale politici geneigd om, meer dan men logischerwijs zou mogen verwachten, het provinciaal belang te laten prevaleren boven het Rijksbelang. Zo'n 20% van de respondenten onderstreept immers de stelling dat de burgers zich primair om het provinciale moet bekommeren, het Rijksbelang zou volgens hen de tweede viool moeten spelen. In §7.2.2 is een aantal factoren weergegeven dat invloed heeft op de wijze waarop de provinciale politici naar dit vraagstuk kijken. Politici die in de provincie geboren zijn of daar relatief langer wonen blijken eerder geneigd het provinciale belang te laten prevaleren. Dit geldt onder andere ook voor jongere, lager opgeleide politici en politici die minder tijd besteden aan de provinciale politiek.

In §8.2.3 is de relatie tussen de provincies en de Europese Unie beschouwd. Er is een aantal redenen gegeven die debet zijn aan het feit dat de provincies in 'Brussel' een relatief kleine rol spelen. Betoogd is dat deze kleine rol zijn oorzaak vindt in binnenlandse concurrentie van grote gemeenten en de constitutionele verhouding met andere Europese regio's. Ook is aangegeven dat deze kleine rol zijn oorzaak wellicht vindt in het relatief kleine formaat van de Nederlandse provincies. Een meerderheid van de politici is echter niet van mening dat hun respectievelijke provincies te klein zijn om een rol te kunnen voeren in het 'Europa van de Regio's'. Opvallend is het feit dat er geen enkel verband is te vinden tussen hetgeen 'formaatsperceptie' is genoemd en het daadwerkelijke formaat van de provincies.

## TOT SLOT

In deze studie is getracht inzicht te verkrijgen in het functioneren en de rol van de provincies in het Nederlandse openbaar bestuur. Dit is gedaan aan de hand van een vijftal onderzoeksvragen, waarvan enkelen subvragen kenden.

Allereerst is aandacht geschonken aan de geschiedenis van de provincies. Het leidt geen twijfel dat de rol van de provincies in de afgelopen eeuwen kleiner is geworden. In het derde hoofdstuk is echter getracht om deze ontwikkeling te plaatsen in een algehele, sinds eeuwen bestaande, tendens van schaalvergroting van de externe soevereiniteit in het openbaar bestuur. De rol van de provincies is dientengevolge niet klein omdat de provincies nutteloos zouden zijn. De rol van de provincies in het openbaar bestuur is in dit perspectief betrekkelijk klein omdat de provincies nu eenmaal klein zijn. Constante tendensen van schaalvergroting hebben eerder bepaald dat gemeenten te klein zijn en lijken nu te bepalen dat het Koninkrijk te klein is.

Vervolgens is ingegaan op de provinciale politici. Deze politici blijken met de beste wil van de wereld niet representatief te noemen. In de regel zijn het mannen op leeftijd, hoog opgeleid en gehuwd. Hun karakteristieken zijn in het vierde hoofdstuk duidelijk gegeven. Daar is tevens gebleken dat de politici relatief hard werken voor de provinciale zaak.

In het vijfde hoofdstuk is aandacht geschonken aan de taken van de provincies. Allereerst is aan de hand van de bestuurswetenschappelijke literatuur een opsomming van veronderstelde taken gegeven. Het blijkt dat de provinciale politici zich hier slechts ten dele in kunnen vinden. De verschillen van mening tussen wetenschap en politiek zijn weergegeven in §5.3.

Het zesde hoofdstuk besteedt aandacht aan de problemen van de provincies. Wederom is eerst een inventarisatie gemaakt van de problemen die in de literatuur worden genoemd. De veertien problemen die deze inventarisatie oplevert vinden onder de politici bijzonder weinig weerklank. Slechts een enkel in de literatuur genoemd probleem kan rekenen om instemming van de politici. Het is dan ook niet meer dan opportuun kritische kantekeningen te plaatsen bij hetgeen in de loop der jaren over de provincies is geschreven. Ook het I.P.O., de vertegenwoordiger van de provinciebesturen, blijkt hier een mening te verkondigen die haaks staat op de overtuiging van de politici.

In het laatste hoofdstuk is ingegaan op de wijzen waarop de provinciale politici de bestuurslagen en -organen om hen heen beschouwen. Het merendeel van de provinciale politici is van mening dat het lokaal en nationaal bestuur wel degelijk van groter belang zijn dan het provinciaal bestuur. Desalniettemin gaat dit niet van harte. Het is met name in de afweging tussen lokaal en provinciaal dat de politici snel geneigd zijn voor het laatste te kiezen. Vanuit een staatsrechtelijk is dit uiteraard op zijn minst een curieuze keuze.

Afschaffing van het provinciaal bestuur is bekende kroegpraat. Deze studie kan geen empirisch bewijs leveren voor het verwerpen of aanvaarden van deze kroegpraat. Aan de hand van deze studie kan met betrekking tot de meer existentiële vraagstukken van het provinciaal bestuur slechts worden gesteld dat de meerderheid van de provinciale politici geen problemen zou hebben met het opgaan van de provincies in grotere landsdelen, een verandering die zondermeer de grootste verandering in het provinciebestuur zou zijn sinds 1798. Mensen die het verdwijnen van de provincies binnen afzienbare tijd voorspellen besteden echter te weinig aandacht aan de discussies die sinds de Tweede Wereldoorlog over het provinciaal bestuur zijn verschenen.

## LITERATUUR

- Anderson, Christopher J., Christine A. Guillory, 'Political Institutions and Satisfaction with Democracy; A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems', in: *American Political Science Review*, jrg. 91 (1997), afl. 1, p. 66-81
- Bekkers, V.J.J.M., A.M.B. Lips, 'Spierballen, veel stroop en weinig water', in: Hendriks, Frank, Theo Toonen, *Schikken en plooiën; de stroperige staat bij nader inzien*, Assen, 1998
- Bemelmans-Videc, Prof. dr. M.L., 'Is decentralization better, more democratic, and more moral?' in: Nelissen, N.J.M., A.J.A. Godfroj, P.J.M. de Goede (redactie), *Vernieuwing van Bestuur*, Bussum, 1996
- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer, W.J.M. Pol, *Effecten van herindeling*, Groningen, 1995
- Baas, B., M.S. de Vries, Het gaat goed in de gemeente, in: *Bestuurskunde*, jrg. 7 (1998), p.50-61
- Berkhout, D.M., 'Mesobestuur in Nederland: de geïnstitutionaliseerde onderuitputting van een bestuurslaag', in: Dam, M.J.E.M. van, J. Berveling, G.H.J.M. Neelen en A.C. Wille, *Het onzichtbare bestuur, over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*, Delft, 1996, p.21-41
- , 'Tussen Scylla en Charybdis: over voetangels en klemmen voor de provincies van de toekomst' in: R.O.B., *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlandse middenbestuur*, 1999, p. 49-85
- Bomberg, Elizabeth, John Peterson, 'European Union Decision Making: the Role of Sub-national Authorities', in: *Political Studies*, jrg. 46 (1998), p. 219-235
- Bordewijk, P., 'De omvang van gemeenten', in: *Openbaar Bestuur*, 1995, afl. 1, p.4-8
- , 'Provincies kunnen grootstedelijk bestuur niet overnemen', in: *Binnenlands Bestuur*, 1999(a), afl. 11, p.35
- , 'Maatschappelijke ontwikkelingen dwingen tot differentiatie', in: R.O.B., *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlandse middenbestuur*, 1999(b), p. 109-130
- Boogers, M, P.W. Tops, 'Gemeentelijke herindeling als proces van culturele modernisering', in: *Bestuurswetenschappen*, 1998, afl. 6, p. 334-345
- Braam, prof. A. van, dr. M.L. Bemelmans-Videc, *Leerboek Bestuurskunde*, Muiderberg, 1988
- CDA-bestuurdersvereniging, *Provinciaal profiel: leidraad provincieprogram 1999-2003*, Den Haag, 1998
- Dahl, Robbert A., Adward R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford, California, Verenigde Staten van Amerika, 1983
- Dam, M.J.E.M. van, J. Berveling, G.H.J.M. Neelen en A.C. Wille, 'Verwondering over het middenbestuur', in: Dam, M.J.E.M. e.a, *Het onzichtbare bestuur, over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*, Delft, 1996, p. 9-21
- Dammers, P.A.M., R.M. de Vries, J.M.E. Traag, *Provincie-info*, VUGA, 1995
- Dekker, S., R.A. Boin, F. Hendriks, 'Institutionele crises; een inleiding', in: *Bestuurskunde*, jrg. 12 (2003), afl. 2, p. 54-58
- Denhardt, Robert B., *Theories of Public Organization*, Harcourt Brace College Publishers, 2000
- Derksen, Wim, *Lokaal Bestuur*, Den Haag, 1998
- Dijkgraaf, H., *Organisatie van gemeenten en provincies*, Utrecht, 1998
- Elzinga, prof. mr. D.J., *Regionaal bestuur in Nederland*, Alphen aan de Rijn, 1995
- Engels, Hans, 'Nederlandse provincies in de gevarenzone?', in: *Proeflokaal, Tijdschrift voor Lokalebestuurders*, jrg. 2 (2002), afl. 5, p. 9-15
- Faulks, Keith, *Political Sociology*, Edinburgh, 1999
- Fikkers, D.J., M.S. de Vries, *Grijze muizen zien hun einde naderen: onderzoek onder Provinciale Statenleden*, persbericht K.U. Nijmegen, 2003
- Fockema Andreae, mr. S.J., mr. H. Hardenberg (red), *500 jaren Staten-Generaal in de Nederlanden*, Assen, 1964
- Franssen, J., 'Een bestuurlijk monstrum', in: *Staatscourant*, 23 oktober 2001, 's Gravenhage, 2001
- Franssen, Jan, Dick Berkhout, 'Randstad vraagt om één provincie', in: *Volkskrant*, 10 september 2001
- Gerbrand, H.M., *De Betekenis van Provinciale Staten, Referaat gehouden bij de Algemene Vergadering van de Christen-Historische Unie (...)*, Amsterdam, 1954
- Golembiewski, Robert T., *Man, Management and Morality: toward a new Organizational Ethic*, McGraw-Hill, 1965

- Gosses, prof.dr. I.H., prof.dr. R.R. Post, *Handboek tot de staatkundige geschiedenis van Nederland*, 's Gravenhage, 1958
- Goverde, prof. Dr. H.J.M., 'Staatsvorming als onvoltooid proces', in: Nelissen, N.J.M., A.J.A. Godfroj, P.J.M. de Goede (redactie), *Vernieuwing van Bestuur*, Bussum, 1996
- Hagelstein, G.H., J.M.E. Traag, 'De fantasie van de beste schaal; over schaalvragen als maat voor besturen', in: *Bestuurskunde*, jrg. 7 (1998), afl. 1, p. 2-9
- H.T.K., 1989-1990, Aanhangsel, nr. 21317, *Decentralisatieoverzicht 1989*
- Hendriks, F., Th.A.J. Toonen, 'De stroperige staat bij nader inzien: naar een institutionele analyse' in: Hendriks, Frank, Theo Toonen, *Schikken en plooiën; de stroperige staat bij nader inzien*, Assen, 1998
- Hendriks, F., 'De provincie in het Nederlandse openbaar bestuur: waartoe en waarheen?', in: *Bestuurswetenschappen*, 2002, afl. 2, p. 77-98
- Hendriks, J.A.M., J.M.E. Traag, 'Samenwerking tussen provincies op subnationaal niveau', in: *Openbaar Bestuur*, 1992, afl.1, p.7-11
- Hennekens, prof. mr. H.Ph.J.A.M., 'Provincievrije gemeenten?', in: *Bestuurswetenschappen*, 1992, afl.1, p.1-7
- Herweijer, prof. dr. M., 'Interprovinciale samenwerking', in: Dam, M.J.E.M. e.a, *Het onzichtbare bestuur, over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*, Delft, 1996, p. 67-89
- , 'Over de regierol van het (samenwerkende) provinciebestuur', in: R.O.B., *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlandse middenbestuur*, 1999, p. 9-48
- Herweijer, prof. dr. M., drs. J.C. Coolsma, 'Beleidsbepaling', in: prof. dr. A. Hoogerwerf, prof. dr. M. Herweijer, *Overheidsbeleid*, Alphen aan de Rijn, 1998
- Heuvel, Hans van den, 'De politieke basis van de moderne provincies', in: *Openbaar Bestuur*, 2000, p.12-15
- Heywood, Andrew, *Politics*, Macmillan, London, 1997
- Hoetjes, B.J.S., 'Een Europees-bestuurlijke verdieping?', in: *Internationale Spectator*, 1999, afl. 9, p. 485-493
- , 'Het decentraal bestuur en Europa; theorie, wens en realiteit, in': *Bestuurskunde*, jrg. 11 (2002), afl. 2, p. 79-86
- Hoogen, Theo van den, 'Noord-Nederland als politieke actor in de Europese arena', in: *Bestuurswetenschappen*, 2000, afl. 3, p. 123-139
- Hoogerwerf, A., *Protestantisme en progressiviteit: een politicologisch onderzoek naar opvattingen van Nederlandse protestanten over verandering en gelijkheid*, Meppel, 1964
- Hulst, J.R., *De bestuurlijke vormgeving van regionale besluitvorming*, Delft, 2000
- Instituut voor Publiek en Politiek, *De Provincie*, Amsterdam, 1999
- IPO, *Moderne en sterke provincies*, 's Gravenhage 2000
- , *Concept IPO jaarverslag 2000*, te verkrijgen via secretariaat IPO, 2001(a)
- , *Jaarrede 2001; uitgesproken door de voorzitter prof. dr. J.A. van Kemenade*, 's Gravenhage, 2001(b)
- , *Jaarplan 2002*, 's Gravenhage 2001(c)
- , *Op schaal gewogen regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, 's Gravenhage, 2002(a)
- , *Op schaal gewogen; bijlagen*, 's Gravenhage, 2002(b)
- , *Jaarrede van de voorzitter van het IPO, de heer J. Franssen op 25 september 2002 te Lelystad*, 's Gravenhage, 2002(c)
- Janssens, J.W., *De Commissaris van de Koningin: historie en functioneren*, 's-Gravenhage, 1992
- John, Peter, *Local Governance in Western Europe*, Hong Kong, 2001
- Kleinfeld, dr. R., 'Een persoonlijke toekomstvisie van het Nederlandse binnenlands bestuur met bijzondere aandacht voor de rol van de provincie', in: R.O.B., *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlandse middenbestuur*, 1999, p. 131-161
- Knaap, P. van der., F. Hilterman, 'Lokale en regionale overheden in de Europese Unie; de vele wegen naar Brussel', in: *Bestuurskunde*, jrg. 6 (1997), p. 258-268
- Koenen, Daniel Adriaan, *De commissaris des Konings in de provincie: geschiedkundig ontwikkeld*, Haarlem, 1862
- Konijnenbelt, Willem, 'De Grondwet en het binnenlands bestuur', in: *Bestuurswetenschappen*, 1995, afl. 1, p. 24-51
- Kortmann, Prof. mr. C. A. J. M., Mr. P. P. T. Bovend'Eert, *Inleiding Constitutioneel Recht*, Deventer, 1998

- Kossmann, E. H., *De Lage Landen, 1780-1980, deel I, 1780-1914*, Amsterdam, 1986
- Kraaykamp, Gerbert, Marcel van Dam, Theo Toonen, 'Institutional Change and Political Participation: The Effects of Municipal Amalgamation on Local Electoral Turnout in The Netherlands', in: *Acta Politica* 2001, afl. 4, p. 402-418
- Kreukels, A.M.J., 'Regionaal bestuur in internationaal perspectief', in: *Beleid en Maatschappij*, 1996, afl. 2, p. 86-95
- Kriesi, Hanspeter, 'Federalism and pillarization; the Netherlands and Switzerland compared', in: *Acta Politica* 1990, afl. 4, p. 433-450
- Larsson, Torbjör, Koen Nomden en Franck Petitville, *The intermediate level of governance in European states; Complexity versus democracy?*, Institut Européen d'administration publique (EIPA), Maastricht, 1999
- Loughlin, J., E. Aja, U. Bullmann, F. Hendriks, A. Lindström, D. Seiler, *Regionale en lokale democratie in de Europese Unie*, Brussel, CvdR Studies, 1999
- Lukassen, Ursula, *Fragmentatie en eenheid in ruimtelijk beleid; het netwerk van furo's en provinciale eenheden in het KAN-gebied*, Nijmegen, 1999
- Lutters, A.H.A., *Gedeputeerde Staten: hun taken en bevoegdheden*, dissertatie, Utrecht, 1976
- Ministerie van Financiën, *Rijksbegroting 2003*, Den Haag, 2002
- N.S.O.B., *Provincie Utrecht op/ van de kaart*, N.S.O.B., 2002
- Neelen, dr. G.H.J.M., 'De zwakke legitimiteit van de provincies: oorzaken en oplossingsrichtingen', in: R.O.B., *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlandse middenbestuur*, 1999, p. 85-107
- Nelissen, prof. dr. N.J.M., 'Moderniteit en bestuurlijke vernieuwing' in: Nelissen, N.J.M., A.J.A. Godfroij, P.J.M. de Goede (redactie), *Vernieuwing van Bestuur*, Bussum, 1996
- Nelissen, prof. dr. N.J.M., prof. dr. A.J.A. Godfroij, 'Verschuivingen in de besturing van de samenleving: een wegwijzer', in: *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*, Bussum, 1996
- Poelje, G. A. van, *Hedendaagsch gemeenterecht*, 's Gravenhage, 1914
- Provincie Gelderland, *Jaarverslag van de Commissaris van de Koningin 1999-2000*, Provincie Gelderland, 2001
- Provincie Utrecht, *Almanak 2001*, Utrecht, 2001
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *De provincie in het vizier*, 's Gravenhage, 1999(a)  
 -----, *Het bestuurlijk kraakbeen*, 's Gravenhage, 1999(b)  
 -----, *De kunst van het overlaten; maatwerk in decentralisatie*, 's Gravenhage, 2000  
 -----, *De provincie in het vizier*, 's Gravenhage, 1999  
 -----, *Legio voor de regio; bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*, 's Gravenhage, 2003
- Randeraad, Nico, 'Thorbecke en de maakbaarheid van het binnenlands bestuur', in: *Bestuurswetenschappen*, 1997, afl. 6, p. 334-359
- R.K. Staatspartij, *Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten*, 1933  
 -----, *Provinciale Staten en Eerste Kamer*, 1933
- Rosenfeld, Paul, *The Provincial Governors in The Netherlands from the minority of Charles V to the Revolt*, Submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, in the Faculty of Political Science, Columbia University, Ann Arbor, Michigan, Verenigde Staten van Amerika, 1959
- Ruiter, prof. mr. D.W.P., 'Centralisatie en Decentralisatie', in: prof. dr. A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, 1978
- Salmon, Trevor C. 'Oxymorons: The Scottish Parliamen, the European Union, and International Relations?' in: Salmon, Trevor C., Michael Keating, *The dynamics of decentralization*, p.63-85, London, 2001
- Schaap, L., P.L. Hupe, A.B. Ringeling, G.J.D. de Vries, 'Het geprangde middenbestuur vecht terug', in: *Bestuurskunde*, jrg. 9 (2000), afl. 4, p. 164-172
- Schendelen, M.C.P.M. van, 'Naar de opheffing van de provincie', in: *NAMENS*, jrg. 2 (1987), afl. 5, p. 256-263  
 -----, 'Europese redding voor de vervallen provincie?' in: *NAMENS*, jrg. 5 (1990), afl. 3, p. 26-31
- Schöffer, Prof. dr. I., Prof. dr. H. van der Wee, Prof. dr. J. A. Bornewasser (red.), *De Lage Landen van 1500 tot 1780*, Amsterdam/ Brussel, MCMLXXVIII



- Toonen, T.A.J., *Denken over binnenlands bestuur; Theorieën over de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, Rotterdam, 1987
- , 'Wonen in het huis van Thorbecke. De provincie en de bestuurlijke vernieuwing volgens 'Vonhoff'', in: *Openbaar Bestuur*, 1993(a), afl. 9, p. 25-29
- , 'Dutch Provinces and the Struggle for the Meso', in: L.J. Sharpe, *The rise of meso government in Europe*, Sage, London, 1993(b), p. 117-152
- , 'On the administrative Condition of Politics; Administrative Transformation in the Netherlands', in: *West European Politics*, jrg 19 (1996), afl. 3, p. 609-632
- Verschuren, Piet, Hans Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*, Utrecht 2002
- Vries, Michiel S. de, 'Nog roomser dan de paus: Weber's ideaaltypen in de ogen van gemeentelijke politici en ambtenaren', in: *Beleidswetenschap* 1997, afl. 3, p.201-221
- Vries, Michiel S. de, 'The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries', in: *European Journal of Political Research*, 2000
- Vries, Michiel S. de, 'Eerlijkheid: een vergelijkend onderzoek naar ethiek bij lokale politici en ambtenaren', in: *Beleidswetenschap*, 2001, afl. 1, p.3-31
- Vries, Michiel S. de, 'De teloorgang van de provincie', in: *Bestuurswetenschappen*, 2003, afl. 2, p. 113-130
- Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (VWRR), *De organisatie van het openbaar bestuur*, 's-Gravenhage, 1975
- Weber, Max, *Politiek als Beroep*; ingeleid, vertaald en geannoteerd door J.M.M. de Valk, Baarn, 1999 (oorspronkelijke uitgave: 1920)
- Woldring, prof. dr. H.E.S., *Kernbegrippen in de politieke filosofie*, Bussum, 2001
- Wright, Deil S., *Understanding intergovernmental relations*, Belmont, California, Verenigde Staten van Amerika, 1988

## **BIJLAGEN**

### **A RELEVANTE DEFINITIES**

#### **Bestuurslaag**

Een geheel van bestuursorganen of overheden met een zelfde niveau van formeel-staatsrechtelijke en territoriale jurisdictie

#### **Landsdeel**

Structureel bestuurlijk samenwerkingsverband tussen provincies waarin zaken als vrijblijvendheid en juridische grondslag variabel zijn.

#### **Landsdeel Noord**

Structureel bestuurlijk samenwerkingsverband tussen Drenthe, Friesland en Groningen

#### **Landsdeel Oost**

Structureel bestuurlijk samenwerkingsverband tussen Gelderland en Overijssel

#### **Landsdeel West**

Structureel bestuurlijk samenwerkingsverband tussen Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland

#### **Landsdeel Zuid**

Structureel bestuurlijk samenwerkingsverband tussen Limburg, Noord-Brabant en Zeeland

#### **Provinciaal bestuurder**

Lid van Gedeputeerde Staten

#### **Provinciaal politicus**

Lid van Gedeputeerde Staten of van Provinciale Staten

#### **Provinciaal volksvertegenwoordiger**

Lid van Provinciale Staten

## B HET ENQUÊTEFORMULIER 'DEMOCRATIE EN PROVINCIAAL BESTUUR'

1. Wat zijn volgens U momenteel de belangrijkste problemen in Uw provincie?

---



---

2. In hoeverre vormen de volgende kwesties in Uw provincie naar Uw mening een probleem?

		groot probleem	probleem	geen probleem
A	Onderwijskwaliteit	6,6%	41,8%	51,6%
B	Werkloosheid	17,4%	61,0%	21,6%
C	Armoede	9,3%	61,1%	29,6%
D	Gezondheid	13,4%	47,0%	39,6%
E	Huisvesting	18,2%	59,2%	22,7%
F	Infrastructuur	50,7%	35,6%	17,7%
G	Recreatie en toerisme	1,5%	27,0%	71,6%
H	Openbare orde en veiligheid	16,4%	46,6%	37,0%
I	Milieuvuiling	15,3%	51,4%	33,3%
J	Welzijnswerk	7,0%	41,8%	51,2%
K	Minderhedenproblematiek	14,7%	52,5%	32,7%
L	Economische ontwikkeling	13,8%	61,0%	25,2%
M	Provinciale financiën	0,9%	8,8%	90,3%
N	Immigratie	5,1%	35,3%	59,5%
O	Verkeer en vervoer	37,5%	54,9%	7,6%
P	Waterhuishouding	19,5%	56,1%	24,4%
Q	Cultuur	1,4%	20,6%	78,0%
R	Ruimtelijke ordening	20,0%	54,1%	25,9%
S	Bestuurlijke integriteit	5,5%	22,8%	71,7%

3. Op welke van deze kwesties is naar Uw mening in de afgelopen 4 jaar effectief beleid gevoerd?

		effectief beleid	wel beleid, maar geen effecten	geen beleid
A	Onderwijskwaliteit	20,7%	34,6%	44,7%
B	Werkloosheid	43,8%	37,8%	18,4%
C	Armoede	10,3%	30,4%	59,3%
D	Gezondheid	31,5%	41,7%	26,9%
E	Huisvesting	33,6%	49,3%	17,1%
F	Infrastructuur	38,0%	58,8%	3,2%
G	Recreatie en toerisme	55,0%	36,4%	8,6%
H	Openbare orde en veiligheid	33,3%	38,0%	28,7%
I	Milieuvuiling	55,0%	37,7%	7,4%
J	Welzijnswerk	44,1%	40,8%	15,0%
K	Minderhedenproblematiek	21,3%	44,4%	34,3%
L	Economische ontwikkeling	57,7%	39,1%	3,2%
M	Provinciale financiën	79,5%	8,9%	11,9%
N	Immigratie	12,4%	22,2%	65,6%
O	Verkeer en vervoer	33,8%	61,2%	5,0%
P	Waterhuishouding	56,2%	40,1%	3,7%
Q	Cultuur	68,0%	25,6%	6,4%
R	Ruimtelijke ordening	64,7%	34,9%	0,5%
S	Bestuurlijke integriteit	52,4%	22,9%	24,8%

4. Op welke van de onderstaande items heeft de provinciale overheid volgens U voldoende mogelijkheden en bevoegdheden om effectief beleid te maken?

		voldoende bevoegdheden	onvoldoende bevoegdheden
A	Onderwijskwaliteit	17,0%	83,0%
B	Werkloosheid	37,0%	63,0%
C	Armoede	18,9%	81,1%
D	Gezondheid	27,0%	73,0%
E	Huisvesting	62,5%	37,5%
F	Infrastructuur	62,9%	37,1%
G	Recreatie en cultuur	94,5%	5,5%
H	Openbare orde en veiligheid	41,1%	58,9%
I	Milieuvervuiling	82,4%	17,6%
J	Welzijnswerk	69,7%	30,3%
K	Minderhedenproblematiek	37,4%	62,6%
L	Economische ontwikkeling	67,0%	33,0%
M	Provinciale financiën	91,9%	8,1%
N	Immigratie	25,2%	74,8%
O	Verkeer en vervoer	63,8%	36,2%
P	Waterhuishouding	81,0%	19,0%
Q	Cultuur	89,6%	10,4%
R	Ruimtelijke ordening	79,6%	20,4%
S	Bestuurlijke integriteit	93,1%	6,9%

5. Ongeacht hoe de zaken momenteel zijn geregeld, wie zou naar Uw mening de primaire verantwoordelijkheid moeten hebben op de onderstaande terreinen?

		Rijk	Provincie	lokale overheid	private organisaties	de burgers
A	Onderwijskwaliteit	78,8%	6,4%	9,4%	3,4%	2,0%
B	Werkloosheid	60,8%	18,0%	13,9%	6,2%	1,0%
C	Armoede	54,4%	3,4%	40,3%	1,9%	-
D	Gezondheid	56,6%	29,1%	1,5%	6,1%	6,6%
E	Huisvesting	7,3%	45,3%	40,6%	4,2%	2,6%
F	Infrastructuur	25,8%	72,6%	1,6%	-	-
G	Recreatie en sport	1,5%	33,0%	53,6%	8,8%	3,1%
H	Openbare orde en veiligheid	29,8%	22,5%	47,1%	-	0,5%
I	Milieuvervuiling	19,7%	69,9%	8,3%	0,5%	2,6%
J	Welzijnswerk	2,5%	13,4%	78,2%	1,0%	5,0%
K	Minderhedenproblematiek	41,1%	11,9%	44,6%	0,5%	2,0%
L	Economische ontwikkeling	31,1%	55,4%	2,1%	11,4%	-
M	Provinciale financiën	2,3%	97,7%	-	-	-
N	Immigratie	86,1%	6,3%	6,7%	0,5%	0,5%
O	Verkeer en vervoer	20,5%	77,9%	1,1%	0,5%	-
P	Waterhuishouding	10,4%	88,1%	1,5%	-	-
Q	Cultuur	13,4%	41,2%	36,6%	1,5%	7,2%
R	Ruimtelijke ordening	11,3%	81,4%	7,2%	-	-
S	Bestuurlijke integriteit	49,0%	42,6%	2,6%	-	5,8%

6. Als U mag kiezen aan welke eis het provinciale beleidsterrein waarmee U zich bezig houdt, de komende jaren méér moet voldoen, waarop legt U dan de nadruk?  
(slechts één hokje aankruisen)

<input type="radio"/>	snellere doelbereiking	[44,1%]
<input type="radio"/>	effectiviteit op lange termijn	[36,1%]
<input type="radio"/>	efficiëntie	[9,4%]
<input type="radio"/>	democratische gehalte	[10,4%]

7. We willen graag weten hoeveel invloed U zelf denkt te hebben op wat er tot stand wordt gebracht in uw provincie op de onderstaande terreinen. Kruist U alstublieft de terreinen aan waarop U denkt veel, enige of geen invloed te hebben.

		Veel persoonlijke invloed	Weinig persoonlijke invloed	Geen invloed
A	Economische ontwikkeling	11,9%	49,5%	38,5%
B	Agrarische sector	14,4%	45,8%	39,8%
C	Huisvesting	11,4%	50,7%	37,9%
D	Milieubescherming	23,3%	47,9%	28,8%
E	Publiek werken	15,6%	44,4%	40,0%
F	Gezondheidszorg	10,2%	41,9%	47,9%
G	Recreatie en sport	12,6%	44,7%	42,8%
H	Onderwijs	3,2%	36,4%	60,4%
I	Activiteiten in politieke organisaties	72,3%	21,6%	6,1%
J	Welzijnswerk	14,2%	41,1%	36,7%
K	Minderhedenproblematiek	6,9%	41,3%	51,8%
M	Provinciale financiën	37,5%	44,9%	17,6%
O	Verkeer en vervoer	31,7%	47,2%	21,1%
P	Waterhuishouding	29,2%	47,2%	23,6%
Q	Cultuur	22,0%	44,5%	33,5%
R	Ruimtelijke ordening	39,7%	46,1%	14,2%
S	Bestuurlijke integriteit	50,7%	26,4%	12,9%

8. Als er in Uw provincie een situatie ontstaat waarin steun van anderen noodzakelijk is, naar wie gaat U dan toe? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)

provinciale partijleiders	[25,7%]
leden van de Provinciale Staten	[73,9%]
leden van de Gedeputeerde Staten	[74,3%]
provinciale media	[40,7%]
leden van de Staten-Generaal	[56,6%]
leidinggevenden in het provinciale ambtelijk apparaat	[39,8%]
maatschappelijk bewegingen op provinciaal niveau	[70,4%]
leidinggevenden uit het bedrijfsleven	[23,5%]
ambtelijke collega's op nationaal niveau	[3,1%]
ambtelijke collega's op lokaal niveau	[4,4%]
nationale media	[6,2%]
anders	[15,0%]

9. Met welke van de onderstaande groepen zoekt U contact over hun belangen en opvattingen?

provinciale partijleiders	[27,9%]
leden van de Provinciale Staten	[69,0%]
leden van de Gedeputeerde Staten	[52,7%]
provinciale media	[18,6%]
leden van de Staten-Generaal	[42,5%]
leidinggevenden in het provinciale ambtelijk apparaat	[30,1%]
maatschappelijk bewegingen op provinciaal niveau	[81,9%]
leidinggevenden uit het bedrijfsleven	[37,6%]
ambtelijke collega's op nationaal niveau	[3,5%]
ambtelijke collega's op lokaal niveau	[6,6%]
nationale media	[4,9%]
anders	[16,8%]

10. Hieronder staan een aantal stellingen waarmee provinciale ambtenaren bestuurders en volksvertegenwoordigers in hun dagelijkse leven worden geconfronteerd. Wilt U de lijst zorgvuldig doorlopen en aangeven of U het met de stelling eens of oneens bent?

		sterk mee eens	mee eens	mee oneens	sterk mee oneens
1.	De economische groei in dit land dient de voorkeur te krijgen boven loonstijging.	0,4%	27,6%	49,3%	21,8%
2.	De complexiteit van hedendaagse vraagstukken vereist dat alleen de eenvoudige vragen publiekelijk behandeld worden.	0,9%	8,4%	48,0%	42,7%
3.	Eerlijk en waarheidlievendheid mogen nooit gecompromitteerd worden.	56,0%	39,6%	3,1%	1,3%
4.	De rechten van minderheden zijn zo belangrijk dat de meerderheid er in zijn gedrag door beperkt mag worden.	8,1%	45,7%	34,8%	11,3%
5.	Nationale doelstellingen moeten niet nagestreefd worden als dit grote kosten voor provincies met zich mee brengt.	9,0%	36,9%	49,1%	5,0%
6.	Rijke mensen zouden meer moeten betalen voor provinciale zaken dan arme mensen.	14,9%	41,0%	30,6%	13,5%
7.	Een hoge levensstandaard moet het hoogste doel zijn van een samenleving.	2,3%	22,6%	53,4%	21,7%
8.	Elk individu en elke groep moet het recht hebben de autoriteiten aan te klagen.	21,0%	63,8%	14,7%	0,4%
9.	Het meest belangrijke voor een politicus is dat hij zijn overtuigingen volgt, zelfs als deze verschillen van wat de kiezers verwachten.	23,1%	54,7%	21,8%	0,4%
10.	Publieke besluitvorming hoort unaniem te zijn.	0,4%	0,4%	54,4%	44,7%
11.	Elk individu of organisatie heeft het recht om een oppositie te organiseren of weerstand te bieden tegen initiatieven van de overheid.	32,3%	59,3%	5,8%	2,7%
12.	Wijdverbreide participatie in de besluitvorming leidt vaak tot ongewenste conflicten	4,5%	32,3%	53,8%	9,4%
13.	Hoewel de zaken op nationaal niveau belangrijk zijn, dienen mensen zich allereerst zorgen te maken over zaken op provinciaal niveau.	2,7%	17,3%	69,9%	10,2%
14.	Hoewel de zaken op nationaal niveau belangrijk zijn, dienen mensen zich allereerst zorgen te maken over zaken op lokaal niveau.	3,4%	23,2%	65,0%	8,5%
15.	Bestuurders moeten altijd de waarheid spreken, ongeacht de consequenties.	43,6%	48,0%	7,6%	0,9%
16.	Regulering van het bedrijfsleven door de overheid doet meer kwaad dan goed.	8,0%	30,8%	49,6%	11,6%
17.	De overheid heeft een verantwoordelijkheid voor volledige werkgelegenheid.	8,0%	36,2%	47,3%	8,5%
18.	Provinciale vooruitgang is niet mogelijk als nationale doelstellingen altijd prioriteit krijgen.	8,0%	42,7%	47,7%	2,7%
19.	De meeste politieke beslissingen zouden over moeten worden gelaten aan deskundigen.	1,3%	5,8%	54,7%	38,2%
20.	Er zou een maximum inkomen moeten zijn waardoor niemand heel veel meer verdient dan anderen.	6,2%	22,6%	37,2%	34,1%
21.	De ontwikkeling van de landsdelen is een goede ontwikkeling.	13,4%	53,1%	24,6%	8,9%
22.	Concurrentie leidt vaak tot verspilling en werkt destructief.	3,1%	11,1%	64,0%	21,8%
23.	Alleen de mensen die volledig geïnformeerd zijn over een kwestie zouden mogen stemmen.	0,4%	7,2%	54,7%	37,7%
24.	Bij belangrijke problemen dient een bestuurder geen aandacht te schenken aan het feit dat een meerderheid van de kiezers in de provincie een tegengesteld standpunt in neemt.	3,1%	20,4%	59,6%	16,9%
25.	We moeten ons minder zorgen maken over de nationale problemen omdat we er op provinciaal niveau al zo veel hebben.	1,3%	5,8%	71,6%	21,3%
26.	Door de toenemende globalisering zal de rol van de provincies toenemen.	6,8%	56,3%	32,4%	4,5%
27.	De overheid moet erop toezien dat niemand het goed heeft als anderen arm zijn.	2,3%	11,3%	50,0%	36,5%
28.	Economische groei moet niet worden nagestreefd als het tot ontberingen bij de mensen leidt.	16,2%	50,5%	26,1%	7,2%
29.	Slechts weinig mensen weten werkelijk wat op langere termijn in hun belang is.	8,0%	50,9%	36,2%	4,9%
30.	Landsdelen zullen op termijn het einde inluiden van de provincies in hun huidige vorm.	12,0%	49,3%	35,1%	3,6%
31.	Nadat een bepaalde levensstandaard is bereikt is verdere zorg voor de economische groei niet noodzakelijk.	2,7%	25,0%	60,7%	11,6%
32.	De democratie vindt in de provincies een beter huis dan in het Rijk.	2,3%	22,6%	62,9%	12,2%
33.	Het is acceptabel dat autoriteiten wetten aannemen die mensen straffen voor zaken die plaatsvonden voordat de wetten werden aangenomen.	4,0%	13,9%	39,8%	32,3%

34.	Bestuurders die overbezorgd zijn over het reguleren van conflicten kunnen nooit succesvol provinciaal beleid uitvoeren.	8,6%	60,4%	28,8%	2,3%
35.	Participatie van burgers is niet nodig als de besluitvorming in handen wordt gelaten van enkele betrouwbare en competente mensen.	0,9%	3,6%	47,5%	48,0%
36.	Het dualisme zal voor de provincies niet meer blijken te zijn dan symbolisch beleid	15,7%	41,3%	35,9%	7,2%
37.	Het is noodzakelijk om alles te laten managen door een paar sterke competente mensen.	1,3%	7,6%	46,4%	44,6%
38.	Verkozen bestuurders moeten impopulaire maatregelen nemen in het belang van de burgers	11,4%	68,2%	17,7%	2,7%
39.	Het behoud van harmonie in de provincie is belangrijker dan het bereiken van provinciale doelstellingen.	1,8%	10,8%	72,5%	14,9%
40.	Alleen economische ontwikkeling kan uiteindelijk zorgen voor welvaart en geluk bij de burgers.	6,3%	31,5%	50,0%	12,2%
41.	Het is passend voor provinciale bestuurders om tegen de wet in te gaan als dat in het belang van de provincie is.	0,5%	12,2%	54,8%	32,6%
42.	Mensen worden alleen rijker ten koste van anderen.	6,3%	15,6%	54,0%	24,1%
43.	Aan arme mensen moeten in elke situatie meer mogelijkheden worden geboden dan aan rijke mensen.+	5,5%	24,5%	60,5%	9,5%
44.	Mijn provincie is te klein om een rol in het Europa van de Regio's te voeren.	9,8%	22,3%	52,7%	15,2%
45.	Een goede bestuurder zou af moeten zien van het doen van voorstellen die tot tegenstellingen tussen mensen leiden, zelf als deze voorstellen belangrijk zijn voor de provincie.	2,7%	18,4%	66,8%	12,1%
46.	Om provinciale doelstellingen te behalen is het aan bestuurders toegestaan feiten op eenzijdige wijzen te presenteren.	1,8%	9,9%	58,7%	29,6%
47.	Een minderheid heeft het recht tegen een beslissingen van een meerderheid te zijn, maar niet om zich er tegen te verzetten.	9,0%	34,1%	39,9%	17,0%
48.	Het budget van mijn provincie is toereikend voor de gebezigde taken.	12,6%	59,2%	21,5%	6,7%
49.	Het systeem van de vrije markt is in het algemeen een eerlijk en efficiënt systeem.	7,3%	50,0%	33,2%	9,5%
50.	Mijn provincie zou best meer verantwoordelijkheden toegekend mogen krijgen.	27,7%	66,5%	4,5%	1,3%
51.	Bepaalde mensen zijn beter gekwalificeerd om dit land te besturen vanwege tradities en hun afkomst.	1,3%	12,1%	51,8%	34,8%
52.	Het Inter Provinciaal Overleg (I.P.O.) komt goed genoeg op voor de belangen van mijn provincie.	1,8%	53,5%	34,5%	10,3%
53.	Om bepaalde misstanden te voorkomen moeten bestuurders soms bepaalde feiten achterhouden.	-	10,8%	50,2%	39,0%
54.	Een bestuurder moet zijn beleid bijstellen ter wille van consensus.	1,4%	55,1%	38,4%	5,1%
55.	Burgers hebben het recht te verlangen dat politici hun beslissingen beargumenteren.	65,5%	32,7%	0,4%	1,3%
56.	De overheid heeft de verantwoordelijkheid voor het beschermen van de rechten van minderheden.	50,4%	46,4%	2,2%	0,9%
57.	Provinciale bestuurders zouden altijd openlijk en eerlijk moeten spreken over hun feiten en falen in hun doen en laten.	35,4%	56,1%	8,5%	-
58.	Verschillen in inkomens moeten continu verminderd worden.	6,3%	30,9%	49,3%	13,5%
59.	Benoemde functionarissen zouden het recht moeten hebben nieuwe wetten aan te nemen.	2,3%	10,5%	45,5%	41,8%
60.	Landsdelen zullen in de toekomst een belangrijker rol gaan spelen.	15,2%	58,7%	21,1%	4,9%
61.	In deze complexe wereld is de enige manier om te begrijpen wat er aan de hand is, het vertrouwen op betrouwbare bestuurders of deskundigen.	5,9%	28,1%	48,4%	17,6%
62.	Politici moeten beslissen over beleid, ambtenaren moeten zich beperken tot de voorbereiding en uitvoering	43,3%	52,7%	3,1%	0,9%
63.	De kaderwetgebieden moeten worden afgeschaft	26,2%	38,8%	31,3%	3,7%
64.	Een bestuurder moet altijd de wensen van de burgers volgen, ook al denkt hij dat zij ongelijk hebben	0,9%	6,9%	68,0%	24,3%

11a. In veel provincies bestaan conflicten die belemmerend werken voor de totstandkoming van effectief beleid. Zij er in Uw provincie ook grote conflicten die belemmerend werken voor het totstandkomen van beleid?

<input type="radio"/>	ja	[45,9%]
<input type="radio"/>	nee	[54,1%]

11b. Zo ja, kunt U enkele van deze conflicten noemen? \_\_\_\_\_

11c. In hoeverre werken deze conflicten belemmerd voor de ontwikkeling van Uw provincie?

- zeer belemmerend [38,0%]
- enigszins [52,8%]
- geheel niet [9,3%]

12. Welke van de hiernaast genoemde doelen zijn volgens U de twee belangrijkste doelen voor dit land gedurende de komende tien jaren? (kruis twee van de vier aan)

- het bewaken van de orde en veiligheid [75,2%]
- mensen meer inspraak geven in belangrijke besluitvormingsprocessen van de overheid [34,5%]
- inflatiebestrijding [24,8%]
- bescherming van de vrijheid van meningsuiting [54,0%]

13. In welke mate leiden volgens U ontwikkelingen zoals hieronder genoemd tot tegenstellingen tussen mensen in Uw provincie?

		hoge mate	enigszins	geheel niet
A	verschillen tussen jong en oud	9,0%	53,4%	37,7%
B	verschillen in opleiding	15,2%	60,1%	24,7%
C	Inkomensverschillen	23,4%	58,1%	18,5%
D	verschillen in geloofsovertuiging of kerkelijke gezindheid	14,3%	50,0%	35,7%
E	verschillen in politieke opvattingen	18,6%	62,1%	19,6%
F	verschillen tussen stad en platteland	32,7%	56,1%	11,2%
G	verschillen tussen werkgevers en werknemers	10,7%	61,2%	28,1%
H	verschillen in sociale achtergrond	25,4%	60,7%	13,8%
I	raciale of etnische verschillen	33,6%	52,5%	13,9%
J	verschillen tussen hen die sociale veranderingen willen en zij die dat niet willen	19,4%	60,8%	19,8%
K	verschillen tussen handarbeiders en hoofdarbeiders	3,6%	44,1%	52,3%

14. Hoe kunnen mensen volgens U op de meest zinvolle wijze de besluitvorming beïnvloeden in Uw provincie?

- referendum [31,0%]
- kiesrecht [71,2%]
- publieke debatten [70,4%]
- het vormen van een specifieke (issue)groep [34,5%]
- aansluiten bij sociale bewegingen met een meer algemene doelstellingen [20,4%]
- via politieke partijen [85,8%]
- via buurtcomités [27,9%]
- via vakbonden [12,8%]
- via parlementaire verkiezingen [31,0%]
- via de provinciale verkiezingen [83,2%]
- via persoonlijk contact met besluitvormers [70,4%]
- via de media [50,0%]

15. Men hoort wel eens verhalen over het gebrekkige democratische gehalte van het Openbaar Bestuur. Zou U op de schaal van 10 een rapportcijfer kunnen geven voor het democratische gehalte van de nevenstaande lagen van Openbaar Bestuur?

E.U.:	.....	[gem.=4,009; st. dev.=1,4610]
Rijk:	.....	[gem.=6,698; st. dev.=1,1829]
Provincie:	.....	[gem.=6,524; st. dev.=1,0940]
Waterschappen:	.....	[gem.=4,435; st. dev.=1,7016]
Gemeenten:	.....	[gem.=7,218; st. dev.=1,0272]

16. Hoe zou U de ontwikkeling van de participatie van de burgers in provinciale zaken over de afgelopen vier jaar kenmerken?

- toegenomen [46,4%]
- gelijk gebleven [43,3%]
- afgenomen [10,3%]



17. In den lande wordt veel samengewerkt tussen afzonderlijke provincies. Bent U van mening dat de voordelen van dit type samenwerking opwegen tegen eventuele nadelen

- |                       |                              |         |
|-----------------------|------------------------------|---------|
| <input type="radio"/> | Ja, de voordelen zijn groter | [79,9%] |
| <input type="radio"/> | Nee, de nadelen zijn groter  | [4,0%]  |
| <input type="radio"/> | Het maakt niets uit          | [16,1%] |

18. Hoe belangrijk zijn politieke partijen in Uw provincie voor de volgende zaken?

		zeer belangrijk	enigszins belangrijk	onbelangrijk
A	Kandidaatstellingen voor openbare functies	66,5%	28,6%	4,9%
B	Het formuleren van beleidsalternatieven	47,5%	45,3%	7,2%
C	Het creëren van meerderheden in de Provinciale Staten	75,9%	20,1%	4,0%
D	Het betrekken van mensen bij de politiek	54,9%	40,2%	4,9%
E	Het voeren van electorale campagnes	63,5%	32,9%	3,6%
F	Het ondersteunen van de belangen van haar achterban	45,5%	47,8%	6,7%

19. Hieronder vindt U enkele mogelijkheden tot politieke actie die mensen kunnen ondernemen. Wilt U aangeven of U dergelijke zaken feitelijk hebt gedaan, zou kunnen doen of onder geen enkele omstandigheid zou doen?

		heb ik gedaan	zou dat kunnen doen	zal dat nooit doen
A	Een petitie ondertekenen	66,4%	30,0%	4,6%
B	meedoen aan een boycotactie	25,4%	33,9%	40,6%
C	Aan een demonstratie meedoen	42,9%	36,2%	21,0%
D	Aan een wilde staking meedoen	3,1%	25,6%	71,3%
E	Bezetten van gebouwen of fabrieken	9,8%	17,4%	72,8%

- 20a. Hoe vindt U dat de rol van de provincie in ons staatsbestel zich in de toekomst zou moeten ontwikkelen?

- |                       |                               |         |
|-----------------------|-------------------------------|---------|
| <input type="radio"/> | Deze rol moet groeien         | [78,6%] |
| <input type="radio"/> | Deze rol moet niet veranderen | [12,9%] |
| <input type="radio"/> | Deze rol moet kleiner worden  | [8,5%]  |

- 20b. Indien de provincies in de toekomst terugtrekken en minder actief worden, welke bestuurlijke laag of organisatie zou het leeuwendeel van de provinciale taken het beste over kunnen nemen?

- |                       |               |         |
|-----------------------|---------------|---------|
| <input type="radio"/> | het Rijk      | [4,3%]  |
| <input type="radio"/> | de gemeente   | [17,5%] |
| <input type="radio"/> | de regio      | [35,5%] |
| <input type="radio"/> | het landsdeel | [42,7%] |

- 20c. Indien de provincies in de toekomst een grotere en actievere rol in het openbaar bestuur krijgen toebedeeld, ten koste van welke bestuurlijke laag of organisatie zou het leeuwendeel van de nieuwe provinciale taken kunnengaan?

- |                       |               |         |
|-----------------------|---------------|---------|
| <input type="radio"/> | het Rijk      | [70,0%] |
| <input type="radio"/> | de gemeente   | [5,9%]  |
| <input type="radio"/> | de regio      | [17,4%] |
| <input type="radio"/> | het landsdeel | [7,7%]  |

21. Hoeveel provincies zijn er over twintig jaar in Nederland?

[gem.=7,90; st. dev.=3,681]

- 22a. Met welke van de nevenstaande groepen identificeert U zich? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- |                       |                           |         |
|-----------------------|---------------------------|---------|
| <input type="radio"/> | de gemeente waar U woont  | [72,6%] |
| <input type="radio"/> | de provincie waar U woont | [81,0%] |
| <input type="radio"/> | Nederland als geheel      | [77,4%] |
| <input type="radio"/> | De Benelux                | [2,7%]  |
| <input type="radio"/> | Europa als geheel         | [40,3%] |
| <input type="radio"/> | De Wereld als geheel      | [31,0%] |

22b. Mijn eerste keus is: \_\_\_\_\_

22c. Mijn tweede keus is: \_\_\_\_\_

23. Deze vraag gaat over de financiering van provinciale activiteiten. Zou u voor of tegen de volgende ontwikkelingen zijn?

	Voor	Tegen
Een vergroting van het eigen belastinggebied van de provincie	[67,7%]	[32,3%]
Een vergroting van de rol van de provincie als budgethouder van het Rijk	[65,4%]	[34,6%]
Een vergroting van de inhoud van het Provinciefonds	[83,0%]	[17,0%]

24a. Het aantal provincies zou moeten:

- |                       |                                      |         |
|-----------------------|--------------------------------------|---------|
| <input type="radio"/> | toenemen door splitsing              | [1,8%]  |
| <input type="radio"/> | afnemen door provinciale herindeling | [41,0%] |
| <input type="radio"/> | blijven zoals het is                 | [57,2%] |

24b. Het aantal gemeenten in mijn provincie zou moeten:

- |                       |                      |         |
|-----------------------|----------------------|---------|
| <input type="radio"/> | toenemen             | [6,3%]  |
| <input type="radio"/> | afnemen              | [47,8%] |
| <input type="radio"/> | blijven zoals het is | [46,0%] |

25. Het aantal leden van de Provinciale Staten zou moeten:

- |                       |                      |         |
|-----------------------|----------------------|---------|
| <input type="radio"/> | toenemen             | [3,6%]  |
| <input type="radio"/> | afnemen              | [44,0%] |
| <input type="radio"/> | blijven zoals het is | [52,4%] |

26. De salariëring welke bij mijn functie hoort is in principe:

- |                       |           |         |
|-----------------------|-----------|---------|
| <input type="radio"/> | te hoog   | [0,9%]  |
| <input type="radio"/> | te laag   | [77,2%] |
| <input type="radio"/> | voldoende | [21,9%] |

27. Mijn gemiddelde werkweek bedraagt [gem.=28,572; st. dev.=19,0503] uur.  
\_\_\_\_\_

#### ACHTERGRONDGEGEVENS

28. De naam van Uw provincie: \_\_\_\_\_

29. Wat is Uw huidige functie?

- |                       |                             |         |
|-----------------------|-----------------------------|---------|
| <input type="radio"/> | lid van Gedeputeerde staten | [8,8%]  |
| <input type="radio"/> | lid van Provinciale Staten  | [91,2%] |
| <input type="radio"/> | ambtelijk                   | [nvt]   |

30. Sinds welk jaar bekleed U deze functie?

19 [gem.=96,51; st. dev.3,536]

31. Heeft één van Uw ouders een politieke of een ambtelijke functie als de Uwe bekleed?

- |                       |            |        |
|-----------------------|------------|--------|
| <input type="radio"/> | Ja, vader  | [6,7%] |
| <input type="radio"/> | Ja, moeder | [1,3%] |

32. Op welke partij heeft U bij de laatste provinciale verkiezingen gestemd? \_\_\_\_\_

33. Indien U lid bent van een politieke partij, welke partij is dat? \_\_\_\_\_

34. Sinds welk jaar bent U daar lid van?

19[gem.=78,55; st. dev.=9,499]

35. Sinds welk jaar woont U in deze provincie?  
dev.=16,972]

19[gem.=66,87; st.

36. In welk jaar bent U geboren?  
dev.=8,644]

19[gem.=49,26; st.

37. Wat is uw hoogst afgeronde opleiding?

- |                       |              |         |
|-----------------------|--------------|---------|
| <input type="radio"/> | Universiteit | [43,1%] |
| <input type="radio"/> | HBO          | [44,0%] |
| <input type="radio"/> | VWO, HBS     | [3,6%]  |
| <input type="radio"/> | HAVO         | [0,9%]  |
| <input type="radio"/> | MBO          | [6,7%]  |
| <input type="radio"/> | MAVO MULO    | [1,8%]  |

38. Wat is Uw geslacht?

- |                       |       |         |
|-----------------------|-------|---------|
| <input type="radio"/> | man   | [72,0%] |
| <input type="radio"/> | vrouw | [28,0%] |

39. Bent U getrouwd?

- |                       |     |         |
|-----------------------|-----|---------|
| <input type="radio"/> | ja  | [81,7%] |
| <input type="radio"/> | nee | [18,3%] |

40. Welke van de volgende factoren hebben invloed op U gehad toen U de keuze maakte voor een politieke dan wel ambtelijke functie? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- |                       |                                                       |         |
|-----------------------|-------------------------------------------------------|---------|
| <input type="radio"/> | familie                                               | [19,0%] |
| <input type="radio"/> | een vroegere opleiding                                | [2,2%]  |
| <input type="radio"/> | een hogere opleiding                                  | [8,8%]  |
| <input type="radio"/> | bepaalde leraren/ leraressen                          | [6,2%]  |
| <input type="radio"/> | vrienden                                              | [13,7%] |
| <input type="radio"/> | bepaalde publieke figuren                             | [30,5%] |
| <input type="radio"/> | werk en contacten in organisaties binnen de provincie | [19,9%] |
| <input type="radio"/> | werk en contacten binnen en politieke partij          | [50,0%] |
| <input type="radio"/> | eigen initiatief, niet beïnvloed                      | [37,6%] |
| <input type="radio"/> | anders                                                | [6,6%]  |

41. Welke van deze factoren waren de twee meest belangrijkste? \_\_\_\_\_

42. Is Uw motivatie om in de provinciale organisatie te blijven werken hetzelfde gebleven of veranderd?

- |                       |                    |         |
|-----------------------|--------------------|---------|
| <input type="radio"/> | hetzelfde gebleven | [70,7%] |
| <input type="radio"/> | veranderd          | [29,3%] |

43. Als dit is veranderd, wat is dan momenteel het belangrijkste voor U? \_\_\_\_\_

44. Wat zijn momenteel Uw carrièreplannen?

- |                       |                                                   |         |
|-----------------------|---------------------------------------------------|---------|
| <input type="radio"/> | in deze functie blijven                           | [71,1%] |
| <input type="radio"/> | een andere functie zoeken binnen de organisatie   | [3,2%]  |
| <input type="radio"/> | een andere functie zoeken bij een lokale overheid | [8,9%]  |
| <input type="radio"/> | een andere functie zoeken bij het Rijk            | [3,2%]  |
| <input type="radio"/> | een andere functie zoeken buiten de overheid      | [13,7%] |

45. Bent U in deze provincie geboren?

- |                       |     |         |
|-----------------------|-----|---------|
| <input type="radio"/> | ja  | [38,9%] |
| <input type="radio"/> | nee | [61,1%] |

46. Wat is Uw geloofsovertuiging?

- |                       |              |         |
|-----------------------|--------------|---------|
| <input type="radio"/> | Katholiek    | [18,6%] |
| <input type="radio"/> | Hervormd     | [19,5%] |
| <input type="radio"/> | Gereformeerd | [18,1%] |
| <input type="radio"/> | Joods        | [0,5%]  |
| <input type="radio"/> | Islamitisch  | [0,5%]  |
| <input type="radio"/> | Geen         | [43,0%] |

47. In de politiek wordt vaak gesproken over 'links' en 'rechts'. Kunt U, in het algemeen gesproken, Uw eigen positie aangeven op de onderstaande schaal? (omcirkel het cijfer van Uw voorkeur)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
links					[gem.=4,896; st. dev.=2,0345]				rechts

HARTELIJK DANK VOOR UW MEDEWERKING EN TIJD VOOR HET INVULLEN VAN DEZE ENQUÊTE. WIJ STELLEN UW COMMENTAAR OP ALLES WAT MET DEZE STUDIE TE MAKEN HEEFT ZEER OP PRIJS.

DE INGEVULDE ENQUÊTE KUNT U IN DE BIJGEOEGDE ENVELOPPE MET ANTWOORDNUMMER AAN ONS RETOURNEREN. EEN POSTZEGEL IS NIET NODIG.

## C UITGEZETTE ENQUÊTES EN RESPONS PER FUNCTIE EN PER PROVINCIE

provincie:	uitgezet onder:				respons, absoluut:					respons, procentueel			
	PS-GS	GS+CdK	ambt	totaal	PS-GS	GS+CdK	ambt	onbek	totaal	PS-GS	GS+CdK	ambt	totaal
Groningen	49	7	11	67	16	1	2		19	32,65%	14,29%	18,18%	28,36%
Friesland	50	6	11	67	16		3		19	32,00%	0,00%	27,27%	28,36%
Drenthe	45	7	11	63	13	3	4		20	28,89%	42,86%	36,36%	31,75%
Overijssel	57	7	11	75	16	2	4		22	28,07%	28,57%	36,36%	29,33%
Gelderland	68	8	11	87	24				24	35,29%	0,00%	0,00%	27,59%
Utrecht	57	7	11	75	15	1	2		18	26,32%	14,29%	18,18%	24,00%
Noord-Holland	72	8	11	91	20		2		22	27,78%	0,00%	18,18%	24,18%
Zuid-Holland	75	9	11	95	25	1	2		28	33,33%	11,11%	18,18%	29,47%
Zeeland	41	7	11	59	10	1	2		13	24,39%	14,29%	18,18%	22,03%
Noord-Brabant	72	8	11	91	17	3	1		21	23,61%	37,50%	9,09%	23,08%
Limburg	55	9	11	75	19	5	4		28	34,55%	55,56%	36,36%	37,33%
Flevoland	43	5	11	59	12	2	1		15	27,91%	40,00%	9,09%	25,42%
onbekend					3	1		3	7				
<b>totaal:</b>	<b>684</b>	<b>88</b>	<b>132</b>	<b>904</b>	<b>206</b>	<b>20</b>	<b>27</b>		<b>256</b>	<b>30,12%</b>	<b>22,73%</b>	<b>20,45%</b>	<b>28,32%</b>

## D DOOR DE LITERATUUR VERONDERSTELDE PROVINCIALE PROBLEMEN

### **Sociaal-economisch:**

- Geen onderscheidbare economische huishouding
- Verschillend inzake inwonertal en economische betekenis

### **Sociaal-cultureel:**

- Geen intrinsieke cultuur, slechts kunstmatig banale folklore
- Diversiteit leidt tot conflicterende belangen tussen provincies

### **Institutioneel (extern):**

- Lage opkomst PS-verkiezingen en grote invloed landelijke trends leiden tot gebrekkige democratische legitimatie
- Gebrekkige aandacht media
- Concurrentie grote gemeenten, Wgr- & kaderwetgebieden
- Geen serieuze beleidspartner voor het Rijk

### **Institutioneel (intern):**

- Bestuurscultuur weinig doortastend, naar binnen gekeerd en reactief
- Verkokering leidt tot slecht beleid
- PS drukken geen regionale stempel op EK
- Parttime PS leidt tot amateuristisch bestuur

### **Financieel:**

- Kleine budgettaire ruimte provincies
- Inkomsten afhankelijk v. Rijk