

DE NEDERLANDSE PROVINCIEËN

Peter Castenmiller, politicoloog bij het adviesbureau PBLQ, voorzitter van de Rekenkamer van de provincie Zeeland en lid van de Kiesraad

Michiel Herweijer, hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen en directeur van de Noordelijke Rekenkamer, de rekenkamer voor de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe

1. Een korte geschiedenis

Ooit waren provincies belangrijk. Dat was in de Nederlandse 'gouden eeuw', die ruwweg begon aan het einde van de zestiende eeuw. Het werd de eeuw van de 'zeven verenigde Nederlanden'.¹⁰⁴ In feite was er sprake van een federale staat, waarbinnen de provincies min of meer zelfstandige staten vormden, met eigen wetten, gewoonten, tradities en eigen belastingen. Louter als het ging om defensie en buitenlandse politiek werkten de zeven provincies samen. Daartoe hielden de provinciale afgevaardigden in Den Haag een gemeenschappelijke vergadering in stand: de 'Staten-Generaal'. Om de zelfstandigheid van elke provincie te onderstrepen, dienden de vertegenwoordigers van elke provincie bij lastige beslissingen geregeld aanwijzingen op te gaan halen in de eigen provinciehoofdstad. Ze vergaderen in de Staten-Generaal met 'last' en hadden recht op ruggespraak. Deze 'time-outs' maakten de besluitvorming in Den Haag stroperig en traag.

In de achttiende eeuw kachelde de republiek van de zeven verenigde provinciën op het Europese toneel langzaam maar zeker achteruit, om uiteindelijk aan interne tegenstellingen en gebrek aan weerstandsvermogen ten onder te gaan. De revolutionaire Franse legers konden aan het einde van de achttiende eeuw Nederland zonder al te veel moeite innemen. Eerst stonden de Fransen hun revolutionaire Nederlandse broeders, de patriotten, allerlei bestuurlijke experimenten met Nederlandse varianten van het Franse gedachtegoed toe. Al gauw bleek dat dit alleen maar leidde tot interne strubbelingen en gedoe. Uiteindelijk verloor Napoleon zijn geduld met die stijfkoppige en eigenwijze Nederlanders. Eerst maakte hij zijn broer, Lodewijk, de eerste koning van Nederland. Die werd, volstrekt onverwacht, zeer populair. Maar toen ook zijn broer onvoldoende standvastig bleek in de strijd tegen de aartsvijand Engeland, lijfde Napoleon de Nederlanden alsnog in.

De Fransen introduceerden allerlei innovaties, zoals de meter en het kilogram, een nauwkeurige inventarisatie van het landoppervlak, de instelling van een kadaster

¹⁰⁴ Deze zeven provincies waren Groningen, Friesland, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Holland en Zeeland. Drenthe maakte deel uit van de republiek van Zeven Provinciën maar was te dunbevolkt en te onaanzienlijk om aanspraak te kunnen maken op een eigen vertegenwoordiging in Den Haag. Brabant en Limburg waren bezette gebieden, veroverd op de Spaanse vijand, en werden als 'Generaliteitslanden' rechtstreeks bestuurd door de Staten-Generaal.

en de burgerlijke stand. En passant werden provincies, als het symbool van achterhaalde tijden, afgeschaft en vervangen door rechtlijnig begrensde, op Franse leest geschoeide departementen, die luisterden naar buitenissige namen als het Departement van Tessel, het Departement van Delft, het Departement van de Eems of het Departement van de Oude IJssel.

Het overhaaste vertrek van de Fransen in 1813 en de ietwat onverwachte herintrede van een telg uit het geslacht van Oranje in de nog meer onverwachte functie als koning, resulteerden onder meer in het terugdraaien van al te radicaal geachte veranderingen. Zo werden de provincies in hun oude luister hersteld, waarbij bovendien de zegevierende mogendheden in Wenen aan Koning Willem I ook negen Belgische provincies toebedeelden.

Maar van sommige Franse verworvenheden werd geen afstand gedaan. De meter, het kadaster, het kilogram en de burgerlijke stand bleven. Nederland keerde evenmin terug naar een federale staatsvorm. Het uiteindelijke falen van de Republiek der Verenigde Nederlanden werd toegeschreven aan het onvermogen van de federatie om op nationaal (met name militair) niveau slagvaardig te handelen. Al te vers was nog de herinnering dat het bereiken van unanimiteit tussen de afgevaardigden van de zeven provincies veel kostbare tijd in beslag nam. Bij het bereiken van overeenstemming waren toch altijd de eigenbelangen van de zeven provincies doorslaggevend geweest. Teneinde na het vertrek van de Fransen te voorkomen dat het overheidsbestuur terug zou vallen in krachteloos federalisme (om niet te zeggen, 'provincialisme'), werd het zwaartepunt in de Grondwet bij het nationale niveau gelegd: Nederland werd een Koninkrijk: een eenheidsstaat. Onder meer impliceerde dit dat provincies niet meer zelf wetten konden maken en evenmin zelf belastingen konden heffen.

De terugkeer van absoluut heersende vorstenhuizen was in Europa geen lang leven beschoren. België koos in 1830 een eigen weg, en in 1848 moest in Nederland op stel en sprong een nieuwe, meer liberale Grondwet, worden ontworpen. De Nederlandse staatsman Thorbecke had zich als hoogleraar al bijna twintig jaar op die uitdaging kunnen voorbereiden en slaagde er inderdaad in om dit kunststukje in korte tijd te voltooien. Daarmee ontstond een inrichting van het Nederlandse bestuur die in grote lijnen nu al meer dan 150 jaar standhoudt: het Huis van Thorbecke: bovenaan de nationale bestuurslaag, dan 12 provincies en op het grondvlak in 2015 393 gemeenten.

In hoofdstuk VII van de nieuwe Grondwet werd de positie van de provincies duidelijk verankerd. Als oprecht liberaal wilde Thorbecke dat mensen in de gelegenheid werden gesteld om zelf afspraken te maken over zaken die hun direct aangingen. Dat gebeurde primair in gemeenten. Die kregen een eigen autonomie; de rijksoverheid mocht niet zomaar van alles en nog wat beslissen voor gemeenten. Dat gold ook voor gemeentegrensoverschrijdende zaken, daar gingen provincies over. En daarin kregen ook de provincies, net als de gemeenten, een eigen autonomie en het recht op het voeren van een zogenaamde 'open huishouding'. Daarmee wordt bedoeld dat de bestuurstaken van de provincie zich in principe tot alle sectoren van het eigen rechtsgebied kunnen uitstrekken.

Thorbecke vond tevens dat er in een land waar de trein nog niet reed en dat doorsneden werd door sloten, vaarten en kanalen, behoefte was aan een overheid die van nabij toezicht kon houden op de amateurbesturen van de meer dan 1200 gemeenten. Daarmee werd het toezicht op de gemeenten één van de taken van de provincies. Op één niet onbelangrijk onderdeel van de Grondwet werd het grote belang van de provincies nog 'heroverwogen'. Na de rechtstreekse verkiezing van de provinciale volksvertegenwoordigers, was het aan de nieuw gekozen Statenleden om vervolgens de samenstelling van de Eerste Kamer te bepalen. Op deze wijze werd het provinciale belang alsnog vertegenwoordigd in het nationale bestuur. Dit is vandaag nog steeds het geval. En nu sinds 2010 Nederland wordt geregeerd door minderheidsregeringen is de betekenis van deze Eerste Kamer fors toegenomen.

2. Basistaken van de provincie

Provincies hebben een belangrijke rol bij gemeente-overschrijdende maatschappelijke problemen. Dit betreft met name cultuurbeleid, de zorg voor de infrastructuur en de inrichting en bekostiging van het openbaar vervoer. Als het gaat om het milieubeleid oefenden de provincies het toezicht uit op de grotere, milieubelastende bedrijven. Dat laatste is momenteel in verandering omdat gemeenten, waterschappen en provincies wat milieutoezicht betreft samenwerken in zogeheten Regionale Omgevingsdiensten. Ook een belangrijke taak in het sociale domein is onlangs aan de provincies ontvallen. Tot 1 januari 2015 waren de provincies verantwoordelijk voor de Jeugdzorg. Deze taak is echter vanaf die datum toebedeeld aan de gemeenten.

Mede vanwege de al genoemde open huishouding kunnen provincies zich bezighouden met allerlei andere taken. Over het algemeen zijn provincies actief in het economisch domein, bijvoorbeeld door het bevorderen van het vestigingsklimaat voor nieuwe bedrijven. Eveneens voeren provincies een actief stimuleringsbeleid, gericht op het verminderen van achterstanden ten opzichte van andere gebieden in Nederland of in Europa of op het stimuleren van innovatie. Ook is menige provincie druk met het aanprijzen van de eigen provincie voor toeristische uitjes en verblijven. In enkele provincies die te maken hebben met bevolkingsdaling ('krimp'), met name Limburg, Zeeland en Groningen, voeren de provincies actief beleid om de leefbaarheid in 'krimpgebieden' op peil te houden.

Provinciaal toezicht

Provincies houden toezicht op gemeenten.¹⁰⁵ Dat betreft om te beginnen het financieel toezicht. Volgens de Gemeentewet dienen gemeenten zowel hun begroting, uiterlijk op 15 november, bij de provincie in te dienen, als hun jaarrekening, voor 15 juli. De provincie kan gemeenten die geen sluitende begroting

¹⁰⁵ Eveneens oefenen provincies toezicht uit op de Waterschappen en op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

kunnen overleggen, onder preventief toezicht plaatsen. Dit financieel toezicht op gemeenten was jarenlang een belangrijke taak. Sinds een jaar of tien neemt de intensiteit van dit toezicht af.

Na de invoering van het dualisme in zowel het provinciale als lokale bestuur, werden de mogelijkheden voor horizontaal toezicht uitgebreid. Daarmee wordt bedoeld dat gemeenteraden zelf meer energie kunnen steken in het uitoefenen van toezicht op zowel de begroting als de rekening. Onder meer kunnen de gemeenteraden sinds 2003 zelf een accountant inhuren om hen te ondersteunen bij dit horizontale toezicht. Nu gemeenteraden hierin actiever en professioneler zijn geworden, kon het provinciale toezicht worden verminderd. In essentie wordt nu alleen nog gecontroleerd of de gemeenten tijdig hun begroting en rekening kunnen overleggen aan de provincie. Onderzoek door de Rekenkamer Oost, de rekenkamer van de provincies Gelderland en Overijssel, heeft aangetoond dat vandaag de dag provincies vrij welwillend, om niet te zeggen vrijblijvend, invulling geven aan deze toezichthoudende verantwoordelijkheid.¹⁰⁶ Ondertussen heeft de kredietcrisis van de afgelopen zeven jaar wel diepe sporen achtergelaten in de vermogensbalans van veel gemeenten, vooral die gemeenten die ruimhartig hadden geïnvesteerd in de realisatie van nieuwe bouwlocaties.

Daarnaast is er sprake van planologisch toezicht. Langere tijd werden door de gemeente vastgestelde bestemmingsplannen (inrichtingsplannen voor het ruimtelijk gebied) getoetst aan de provinciale omgevingsverordening. Nog steeds moeten de gemeentelijke bestemmingsplannen voldoen aan de eisen van de provinciale verordening, maar gemeenten hoeven niet meer actief en vooraf hun plannen ter toetsing aan de provincie aan te bieden. Ook wijzigingen in de bestemmingsplannen behoeven geen goedkeuring meer door de provincie. Voor 2008 speelde de provincie dus 'als vanzelf' een rol met betrekking tot de inrichting en het gebruik van de ruimtelijke omgeving. Immers, alle gemeentelijke plannen en voornemens dienden eerst ter toetsing of goedkeuring aan de provincie te worden voorgelegd. Nu dit sinds 2008 niet meer het geval is, kan de provincie alleen invloed uitoefenen als zij zelf, in een structuurvisie, scherpe doelen formuleert en deze doelen vastlegt in een omgevingsverordening. Niet alle provincies hebben een scherpe structuurvisie opgesteld of deze vertaald in een concrete omgevingsverordening. Hierdoor kunnen veel gemeenten nog betrekkelijk ongestoord hun eigen plannen doorvoeren, hetgeen wel wordt getypeerd als het verstrekken van een vrijbrief voor de 'verrommeling' van het gebied. Wel kan de provincie sinds 2008 voor een ruimtelijk project van provinciaal belang zelfstandig een zogeheten inpassingsplan maken. De provincie is dus voor het verwezenlijken van een nieuwe provinciale weg niet meer afhankelijk van de bereidheid van de gemeenten om het betreffende tracé in te passen in de eigen lokale bestemmingsplannen buitengebied (art. 3.26 Wet op de Ruimtelijke Ordening).

Voorts bestaat de mogelijkheid dat een gemeenteraad koste wat het kost een besluit wil nemen dat in strijd is met landelijke regelgeving. In die situatie kan de burgemeester, die in het Nederlandse bestuur nog steeds door de regering wordt aange-

¹⁰⁶ Rekenkamer Oost Nederland, *Financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden*, Deventer, 2013.

steld, dit besluit van de gemeenteraad ter vernietiging aan de provincie voordragen. Anders gezegd, de provincie kan dus besluiten van de gemeenteraad ‘overrulen’.

Er zijn nog andere uitingen van provinciaal toezicht. Zo speelt de Commissaris van de Koning (CdK), net als de burgemeester nog steeds een functionaris die door de regering wordt aangesteld, een belangrijke rol in de procedure om in een gemeente een nieuwe burgemeester aan te stellen. Dat belang is overigens sterk afgenomen. Tot ver in de 20^{ste} eeuw kon de CdK vrijwel zelfstandig tot een voordracht aan de minister van Binnenlandse Zaken komen. Gaandeweg heeft de gemeenteraad een steeds grotere, adviserende rol in dit proces gekregen, ondertussen in een dusdanige mate dat het advies van de raad in vrijwel alle gevallen direct bepalend is voor de keuze van een nieuwe burgemeester. Onveranderd is gebleven dat burgemeesters worden geacht jaarlijks een functioneringsgesprek met de CdK te voeren. Indien een gemeentebestuur in het ongerede raakt, bijvoorbeeld als een burgemeester onder vuur ligt of als er aan de lopende band wethouders aftreden, kan de CdK een ‘waarnemend burgemeester’ aanstellen om de ‘rust in de tent’ te herstellen.

Bovenstaande maakt duidelijk dat het belang van provinciaal toezicht op gemeenten in de 21^{ste} eeuw sterk is afgenomen. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te wijzen. Allereerst is er bij alle geledingen van het openbaar bestuur sprake van sterke professionalisering. Ten tijde van Thorbecke, dus rond 1850, waren de burgemeester en de gemeentesecretaris de enige twee ‘professionals’ in de op dat moment meer dan 1200 gemeenten. In Nederland vinden er permanent gemeentelijke herindelingen plaats, waardoor er anno 2015 nog 393 gemeenten zijn. De voltallige ambtelijke organisatie van die gemeenten bestaat uit mensen die voor hun vaak voltijdse functie zijn opgeleid. De kans dat gemeenten besluiten willen nemen die ‘niet deugen’ is verwaarloosbaar klein geworden.

Er is een tweede reden waarom het provinciaal (‘verticaal’) toezicht van de provincies op de gemeenten is afgenomen. Met de invoering van het dualisme, is er een scheiding aangebracht tussen enerzijds het College van Burgemeester en Wethouders en anderzijds de gemeenteraad. Waar het College zich nu meer kon gaan concentreren op de uitvoerende verantwoordelijkheden, werden de controlerende mogelijkheden van de raad (horizontaal toezicht) versterkt. Om te voorkomen dat ‘controle op controle’ wordt gestapeld, is tussen Rijksoverheid, provincies en gemeenten overeengekomen om het verticaal toezicht te verminderen.¹⁰⁷

3. De provincie als uitvoerder van rijksbeleid

Artikel 105, lid 2, Provinciewet bepaalt dat de nationale regering in Den Haag taken ter uitvoering kan opdragen aan de 12 provincies (medebewind). Deze

¹⁰⁷ De basis hiervoor is gelegd in de rapportage van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (‘Commissie Oosting’), *Van specifiek naar generiek*, Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen. Den Haag 2007.

opdrachtverlening geschiedt bij afzonderlijke wet (bestuurswetgeving). Als het kabinet en het parlement bepalen dat de provincies een bepaalde taak gaan uitvoeren, wordt ter bekostiging van die taak vaak een geormerkt jaarbudget ter beschikking gesteld (de specifieke uitkering). De afzonderlijke bestuurswetten worden voorbereid en in hun uitvoering gecontroleerd door de vakdepartementen. Sinds 2012 (kabinet Rutte-2) heeft de nationale regering in Nederland het beleid verkaveld over 10 vakdepartementen. De provincies verrichten taken voor vier¹⁰⁸ van deze 10 ministeries. In tabel 1 geven wij per beleidsterrein aan wat in 2015 de belangrijkste uitvoerende taken van de provincie zijn.

Tabel 1: Belangrijkste medebewindstaken van de Nederlandse provincies

Departement	Wettelijke grondslag	Taak
Infrastructuur en Milieu	Wet personenvervoer	Concessieverlening, vaststelling dienstregeling en bekostiging (uit de Brede Doeluitkering (BDU) van openbaar streekvervoer (zowel bussen als regiotreinen)
	Wet bodembescherming	Lokaliseren vervuilde bodems en zorg dat eigenaren vervuilde bodem schoonmaken
	Wegenwet	Aanleg en onderhoud provinciale wegen inclusief tunnels en viaducten
	Waterwet	Aanleg en onderhoud provinciale vaarwegen inclusief sluisen en bruggen
	Wet milieubeheer/ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Vergunningverlening en toezicht op de meest milieubelastende bedrijven (in mandaat door Uitvoeringsdienst)
	Wet op ruimtelijke ordening	Regionale ruimtelijke planvorming en soms burger bindend, provinciaal inpassingsplan
Economische Zaken	Natuurbeschermingswet, Flora- en Fauna wet	Aanwijzing Natura2000 gebieden, bekostiging natuurterrein beherende organisaties, verlenen vergunningen voor (agrarische) bedrijfsuitbreiding in nabijheid natuur
	Wet Inrichting Landelijk Gebied	Aanleg en bekostiging nieuwe natuur, organisatie ruilverkaveling
	Provinciale coördinatierегeling (art. 3.33 en 3.34 WRO)	Advies over locatie en ruimtelijke inpassing windturbineparken, energiestraten, energiecentrales, afvalverbranders, etc
Binnenlandse Zaken	Algemene regels herindelіng	Advies over voorgenomen fusie van gemeenten
	Gemeentewet	Toezicht op sluitendheid en tijdigheid begroting gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en waterschappen
	Gemeentewet	Advies over benoeming vaste en interim burgemeesters
Onderwijs, cultuur en wetenschap	Mediawet	Bekostiging regionale omroep
	Monumentenwet	Verdelen gelden voor behoud en restauratie rijksmonumenten

¹⁰⁸ Deze vier Ministeries waarvoor provincies medebewindstaken verrichten zijn: Infrastructuur en Milieu; Economische Zaken; Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; Binnenlandse Zaken inclusief Wonen.

Een eerste kenmerk van dit takenpakket is dat de medebewindstaken veel beleidsvrijheid kennen: de rijksoverheid heeft in de wet slechts globale indicaties opgenomen wat er in de provinciale bestuursbesluiten moet staan. Wel voeren de vertegenwoordigers van de vakdepartementen regelmatig overleg met de provinciebestuurders. Er worden onderling diverse conceptplannen en convenanten uitgewisseld en soms ook wel overeengekomen en tot uitvoering gebracht.¹⁰⁹

Een tweede kenmerk is dat deze taken vrijwel allemaal (met uitzondering van de regionale omroep) betrekking hebben op het ruimtelijke, fysieke en territoriale domein. Het gevolg is dat de provincie bij de uitvoering vooral te maken krijgt met andere instanties (zoals waterschappen, gemeenten, natuurbeherende organisaties, vervoersondernemingen, grotere bedrijven, energieleveranciers, waterleidingbedrijven, ...) maar weinig met individuele burgers (behalve wanneer deze burger in een rijksmonument woont of een agrarische onderneming drijft). Het gevolg is dat in de beeldvorming van de kiezers de provincie een betrekkelijk diffuse organisatie blijft.¹¹⁰

Een derde kenmerk van de provinciale medebewindstaken is dat juist in dit ruimtelijke domein de rijksoverheid in de 21^{ste} eeuw een grote stap terug heeft willen doen. De liberale premier van Nederland, Mark Rutte (2010-.....), stelt: "*Nederland te willen teruggeven aan de Nederlanders*". Vergaande deregulering van het regelbestand en verminderen van het toezicht past goed in deze ideologie om de samenleving weer meer zelfverantwoordelijk te maken. En het is zeker niet bij woorden gebleven. De terugtred van de rijksoverheid op het ruimtelijke domein komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de opheffing van de voormalige Ministeries van Landbouw en Natuur (LNV) en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VROM). De taken van deze twee voormalige ministeries die werden gekenmerkt door een gedetailleerde stijl van regelgeving werden ondergebracht bij de ministeries van Infrastructuur en Economische Zaken die zich juist kenmerkten door een veel globalere manier van regelgeving

Een andere exponent van deze terugtred van de rijksoverheid is de geleidelijke opheffing van de operationele rijksdiensten in de regio. In het verleden was de Dienst Landelijk Gebied (DLG) de invloedrijke en competente, uitvoerende instantie van het Ministerie van Landbouw. Per 1 januari 2015 is deze dienst opgeheven en zijn de personeelsleden en taken overgegaan naar de 12 provincies. Ook de bij veel gemeenten en ondernemers gevreesde inspectie van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de VROM-inspectie, is opgeheven. Slechts een deel van de medewerkers en taken zijn overgegaan naar de al bestaande inspectie van het Ministerie van Infrastructuur (Inspectie Leefomgeving en Transport). De wijze waarop de Infrastructuurinspectie (ILT) haar toezicht uitoefent, is veel terughoudender dan de werkwijze van de VROM-inspectie: in 2014 worden de meeste toezichtacties van te voren door de ILT aangekondigd en dat was bij de voormalige VROM-inspectie juist uitzondering.

¹⁰⁹ Herweijer, M., Bestuursinstrumenten. In: Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid*, 2014, pp.223-236.

¹¹⁰ Kester, J., Kiezer niet bezig met provinciale politiek. In: *Politieke Barometer*, IPSOS, 9-10-2014.

De terugtrek van de rijksoverheid in het fysieke domein betekent dat de provincies niet alleen van de wetgever (Wet Ruimtelijke Ordening, Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht, Wet Milieubeheer) als vanouds de taak hebben om het ruimtelijk beleid uit te voeren, maar ook meer dan voorheen gedwongen zijn om het ontstane vacuüm te vullen: en dus zelf het ruimtelijk beleid dienen te ontwikkelen. In de huidige Statenperiode (2011-2015) hebben veel provincies met veel elan de vorming van nieuwe ruimtelijke omgevingsvisies afgerond of in voorbereiding genomen. Mede om die reden spreken wij¹¹¹ over de moderne provincie als eerste overheid in het ruimtelijk beleid. Deze taakverschuiving stelt bijzondere eisen aan de bestuursstijl van de provincies. Hier komen we verder nog kort op terug.

4. Provincies, samenwerkende gemeenten en stadsregio's

Provincies zijn er tevens voor de gemeentegrensoverschrijdende zaken. In de loop van de twintigste eeuw nam de samenwerking tussen gemeenten op verschillende terreinen hand over hand toe. In zo'n intergemeentelijk samenwerkingsverband was de verleiding voor de deelnemende gemeenten groot om dan ook maar meteen zelf onderling afspraken te maken over gemeentegrensoverschrijdende zaken waar voorheen de provincie dat 'voor hen' deed. De intensivering van de gemeentelijke samenwerking tastte daarmee eveneens de positie van de provincie aan. Aan het einde van de twintigste eeuw leek het slechts een kwestie van tijd totdat iedereen er van overtuigd zou raken dat twee, in plaats van drie, bestuurslagen voor zo'n klein en dichtbevolkt land als Nederland wel genoeg zouden zijn. Het was louter nog een semantische kwestie of de tweede bestuurslaag, na het rijk, de naam 'gemeente' zou behouden – hetgeen de facto de afschaffing van de provincies zou betekenen – of veeleer aangeduid zou worden als 'stadsprovincie', hetgeen juist zou suggereren dat de provincies dominant waren geworden.

Rond de grootste centrumgemeenten van Nederland nam de intergemeentelijke samenwerking dusdanig intensieve vormen aan dat de betrokken gemeenten al een provincievrije uitzonderingspositie claimden. Het kostte wat staatsrechtelijk gesteggel, waarin ook sommige experimenten faliekant faalden, maar uiteindelijk kregen deze centrumgemeenten hun uitzonderingspositie. Voor hen werd een bijzondere wet voor gemeentelijke samenwerking gemaakt, de 'Wet Gemeenschappelijke regelingen plus' (WGR+), waarin acht gebieden¹¹² van samenwerkende gemeenten taken toebedeeld kregen die voorheen bij de provincies berustten. Deze overgehevelde provinciale taken bestonden uit de regeling en bekostiging van het openbaar vervoer, de planning van de woningbouw, de regeling van de jeugdzorg en de planning van de nieuwe bedrijventerreinen. Acht gebieden lijkt

¹¹¹ Herweijer M. en Castenmiller, P., (redactie), *Ruimte voor Provinciaal Beleid*, Alphen aan den Rijn, 2015, p.9.

¹¹² De acht stadsregio's waren: agglomeratie Den Haag, agglomeratie Amsterdam, agglomeratie Rotterdam, agglomeratie Utrecht, regio Eindhoven-Helmond, regio Twente, regio Arnhem-Nijmegen, regio Heerlen-Kerkrade.

niet veel. Maar het ging wel om de acht grootste gemeenten van Nederland, en de gemeenten in hun directe omgeving. Daarmee woonden meer dan zes miljoen Nederlanders in een WGR+-gebied, bijna 40% van de totale Nederlandse bevolking. Anders gezegd, provincies raakten bij bijna de helft van de Nederlandse bevolking een belangrijk deel van hun taken en bevoegdheden kwijt. Met name in het westen, rond Den Haag, Rotterdam, Amsterdam en Utrecht, bleef er maar weinig over voor de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht.

5. Autonome taken: vaak samen met andere overheden

Artikel 105, lid 1, Provinciewet stelt dat de provinciale volksvertegenwoordiging op eigen initiatief ook nieuwe overheidstaken kan ontwikkelen. De Nederlandse provincie heeft dus, zoals we al in de inleiding constateerden, een *open huishouding*. Bij het ontwikkelen en uitvoeren van zulke autonome taken zoeken de provincies opvallend vaak naar een vorm van samenwerking met andere overheden. Dat lijkt op het eerste gezicht vreemd. Want bij het besteden van de eigen, vrij besteedbare middelen ligt het toch voor de hand dat provinciebestuurders inzetten op zaken waarbij de eigen provincie de zaken volledig onder controle heeft? Maar dat is niet wat er blijkt te gebeuren.

Bij nader inzien is de provinciale neiging om samen met andere overheden nieuwe overheidstaken op te pakken niet eens zo verwonderlijk. Meer dan de andere twee bestuurslagen is de provincie een middenbestuur. Een middenbestuur is voor zijn budget en wettelijke bevoegdheden (attributie) grotendeels afhankelijk van besluiten van hogere overheden. Tegelijkertijd is een middenbestuur voor de feitelijke uitvoering van zijn beleid grotendeels afhankelijk van besluiten van lagere overheden (waterschappen, gemeenten en regionale taakorganisaties). Gelet op deze dubbele afhankelijkheid levert het zoeken naar bestuurlijk draagvlak bij die andere overheden in beginsel een grotere beleidseffectiviteit op.

De Europese agenda

Al in het laatste decennium van de vorige eeuw ontdekken de provincies dat de centrale doelen van het EU-beleid (zoals: wegwerken regionaal economische achterstanden; leefbaar houden van het platteland; versterking infrastructuur; Leader-aanpak; Natura2000; kenniseconomie; energietransitie 2020) bijzonder goed aansluiten bij de beleidsagenda van een op ruimtelijke ontwikkeling gericht middenbestuur.¹¹³ Bovendien bieden de Europese Fondsen een aanvulling¹¹⁴ op de financiële middelen die jaarlijks vanuit Den Haag beschikbaar komen. Zo blijken er

¹¹³ Mastenbroek, E., Zwaan, P. en Liefferink, D., *Provinciaal positie spel in Brussel en Den Haag: een onderzoek naar de positie van provincies in Europese beleidsvorming*, Radboud Universiteit Nijmegen, 2013.

¹¹⁴ Marks, G., Haesly, R. en Mbaye, H.A.D. (2002), What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels? In: *Regional and Federal Studies*, jrg. 12, vol. 3, pp.1-23.

Europese gelden beschikbaar te zijn om de leefbaarheid op het platteland te vergroten, indien er op dat platteland sprake is van agrarische schaalvergroting en demografische krimp. In de meeste provincies kunnen zulke krimpgebieden worden aangewezen. Op deze manier kon er door de provincies worden geïnvesteerd in leefbaarheid (fietspaden, dorpshuizen), toerisme (musea, restauraties) en meer groen (nieuwe natuur en landschapsonderhoud).

In andere delen van de provincie kan er sprake zijn van verouderde industrie en relatief hoge werkloosheid waardoor er een noodzaak is om de historisch gegroeide regionale economische structuur op de schop te nemen. Het blijkt mogelijk om de gelden uit de Europese Fondsen om te zetten in een verbeterde bereikbaarheid (infrastructuur) en een moderne inrichting van bedrijventerreinen. Ook het hoger kwalificeren van de beroepsbevolking en innovatie zijn begaanbare doelen.¹¹⁵ In deze eeuw hebben de provincies veel geld kunnen investeren in hun regionale kennisinstellingen (lees: hogescholen en universiteiten). Voorbeelden van zulke pieken in de Nederlandse kennisdelta zijn: Wetsus, Energy Valley, Food Valley, Brain Port, Green Port, Chemelot, Sensor Universe, Het bleek en blijkt – mede ook met het oog op bepalingen rond staatssteun – toch mogelijk om belastinggeld te investeren in bedrijfsrelevant technisch onderzoek (R&D) en in bedrijfsgericht hoger technisch onderwijs. Het EU-doel om zo de transitie naar een kennis-economie te versnellen wordt door de provinciale volksvertegenwoordigers van harte onderschreven.

De meerwaarde van het vrijwillig aanhaken bij EU-beleid bestaat niet alleen uit meer pecunia. Want de verplichte cofinanciering beperkt juist de provinciale bestedingsvrijheid. Van groot belang voor de effectiviteit van de “Europese” projecten is de voorgeschreven methodiek. Enerzijds is er de “Leaderaanpak” om van onderop bestuurlijke steun te verwerven bij de diverse stakeholders.¹¹⁶ Anderzijds is er de eis dat de projecten resultaatgericht en geobjectiveerd worden ontworpen en uiteindelijk ook nauwgezet zullen worden gecontroleerd voordat de laatste uitbetaling volgt. Dat zet een gezonde druk op zowel de beleidsontwikkeling als de beleidsuitvoering.

Samenwerking met gemeenten in de regio

Op nationaal niveau¹¹⁷ mag er dan de nodige spanning ontstaan tussen de lobby organisatie van de gemeenten (de VNG) en de lobby organisatie van de provincies (het IPO) (zie ook de vorige paragraaf). Klassieke stenen des aanstoots daarbij zijn: de opheffing van de WGR-plus-regio’s per 1 januari 2015; het continueren van de openbaar vervoergelden (BDU) voor de drie grootste steden; en de overheveling van de specialistische jeugdzorg van de 12 provincies naar de 393 gemeenten, eveneens per 1 januari 2015. Het gaat hier om structuurvragen, machtsvragen. Zero-sum-games. Maar in de regio zelf, dus op het provinciale vlak, constateren wij

¹¹⁵ Noordelijke Rekenkamer, *Naar een Noordelijke kennis-economie*, Assen, 2013.

¹¹⁶ de Bruijn, Th.J.N.M., *Beleid voorbereiden in netwerken*. In: Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid*, negende druk, pp.83-99, 2014.

¹¹⁷ En in de Randstad.

dat provinciebestuur en gemeentebesturen juist actief en effectief samenwerken. We noemen slechts het periodieke overleg van het Brabantse provinciebestuur met de vijf grote Brabantse steden (zie: www.brabantstad.nl). Ook in het Noorden besluit het Samenwerkingsverband Noord Nederland¹¹⁸ een paar jaar geleden om ook een plaats in het Dagelijks Bestuur in te ruimen voor de bestuurders van de vijf grote Noordelijke gemeenten (Groningen, Emmen, Leeuwarden, Sneek en Assen). Ook bij de ontwikkeling en het beheer van (lucht)havens blijken provinciebesturen en gemeenten intensief samen te werken. Als voorbeeld wordt slechts gewezen op de beheersorganisatie voor de snelgroeiende Eemshaven¹¹⁹ en de overheidsvennootschap voor Groningen Airport Eelde.¹²⁰ Bij deze twee voorbeelden gaat het om een gedeelde bestuurlijke verantwoordelijkheid tussen provincies en gemeenten voor een lange termijn.

Er zijn ook veel voorbeelden van in de tijd afgebakende projecten waarbij provinciebestuur en gemeenten samen en op eigen initiatief ingrijpende ruimtelijke veranderingen doorvoeren. In het kader van het programma “Ruimte voor de Rivier” hebben de zogeheten grote-rivier-provincies in samenwerking met gemeenten en waterschappen de afgelopen zeven jaar enkele zeer grote ruimtelijke ingrepen doorgevoerd. Bij deze projecten ging het om dijkverlegging, verdieping van uiterwaarden (Dit zijn stukken land tussen de ‘lage’ zomerdijken en de ‘hoge’ winterdijken langs de grotere rivieren.), ontpoldering, maar ook om het uitgraven van een tweede monding voor de rivier de IJssel in de Zuiderzee, pal ten zuiden van Kampen.¹²¹

De samenwerking met de gemeenten levert de provincie niet alleen meer bestuurlijk draagvlak en kennis op. Een belangrijk voordeel is ook dat door samen op te trekken, er veel meer kans is dat hogere en aangrenzende overheden (ministeries, Europese Fondsen, buurprovincies) het project welwillend tegemoet treden, zowel planologisch als financieel. De bestuurskundige Uri Rosenthal¹²² stelt dat in het gebruikelijke contact tussen overheden vooral het gewicht van het getal (inwoners, hectares, euro's) geldt, en veel minder – wat buitenstaanders misschien zouden verwachten – de kracht van het goede argument.¹²³ En zo zijn we terug bij een eeuwenoud politologisch inzicht: *Concordia res parvae crescunt*.¹²⁴

¹¹⁸ Dit is het samenwerkingsverband van de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe. Zie: www.snn.eu.

¹¹⁹ In de overheidsvennootschap Groningen Seaports NV participeren naast de provincie Groningen ook de gemeenten Eemshaven en Delfzijl.

¹²⁰ In de overheidsvennootschap Groningen Airport Eelde NV participeren naast de provincies Groningen en Drenthe ook de gemeenten Assen, Groningen en Tynaarlo. Zie ook: Noordelijke Rekenkamer, *Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde*, Assen, 2013.

¹²¹ Vergelijk: www.ruimtevoorderivier.nl

¹²² Later ook Minister van Buitenlandse Zaken in het eerste kabinet Rutte (2010-2011).

¹²³ Rosenthal, U. (1988), *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: om het behoud van een competitief overheidsbestel*, oratie, Universiteit Leiden.

¹²⁴ Dit was niet alleen de wapenspreuk van de jonge Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden in 1568, maar het werd later in 1830 ook de lijfspreuk van de negen Belgische provincies, zij het dat het motto toen luidde: “L’ union fait la force.”

6. Provincies in de 21^{ste} eeuw

Het provinciaal bestuur begon aan de 21^{ste} eeuw met slechte vooruitzichten. Zoals geïllustreerd leidde de invoering van het dualisme (2002) tot een versterking van het horizontaal toezicht en daarmee een afnemend belang van het verticaal toezicht op gemeenten door de provincies. De toenemende schaalvergroting in het lokaal bestuur (gemeentefusies) en de intensieve samenwerking in de Wgr+-gebieden leidden er toe dat steeds nadrukkelijker de vraag naar de meerwaarde van provincies werd gesteld.

Alsof dat nog niet genoeg was, kregen de provincies aan het begin van de 21^{ste} eeuw nog een flinke tegenslag te verduren. Van oudsher hebben provincies weinig te klagen over hun financiën. Zij beschikten over forse reserves, die nog eens sterk toenamen toen de provincies hun belangen in grote energiemaatschappijen (NUON, Essent) verkochten aan het Duitse RWE en het Zweedse Vattenfall. De relatieve rijkdom van provincies kwam niet alleen tot uiting in hun soms wat fors en luxueus uitgevallen behuizing. De bestuurskundige Peters gaf in een veelbesproken publicatie uiting aan het heersende onbehagen ten aanzien van de uitgaven van de provincies.¹²⁵ Zij toonde met allerlei voorbeelden aan dat provincies, mede gedreven door de relatieve overdaad aan financiën, zich met van alles en nog wat gingen bezighouden, zonder dat dit met de beste wil van de wereld tot hun kerntaken kon worden gerekend. Het imago van een spilzieke en bemoeizuchtige overheid werd door deze publicatie in brede kring gevestigd.

Bij al deze tegenspoed hadden de provincies geen andere keuze dan de vraag naar hun bestaansrecht zelf op te pakken. Dat gebeurde eerst in de 'Commissie Regionaal Bestuur in Nederland', die rapporteerde in 2003.¹²⁶ De betrekkelijk analytische rapportage van deze commissie is later geconcretiseerd door de Commissie Lodders, in 2008.¹²⁷ Na alle commotie die de publicatie van het boek van Peters had veroorzaakt, gaf deze door het IPO ingestelde commissie aan de provincies het advies om zich te concentreren op enkele, met name ruimtelijke, kerntaken. Daar-teenover moest dan wel staan dat de provincies op deze terreinen bestuurlijk aan het roer zouden staan. "De Commissie komt tot de conclusie dat provincies de bestuurslaag vormen die de volle verantwoordelijkheid zou moeten krijgen en nemen voor het bovenlokale en regionale ruimtelijk-economisch beleid inclusief cultuur oftewel, voor het regionale omgevingsbeleid. Uiteraard binnen de kaders van doelen en financiële voorwaarden die het rijk stelt en vanzelfsprekend in samenspraak met gemeenten. Doch met de bijbehorende beleidsruimte, bevoegdheden en horizontale verantwoording. Hier vloeit uit voort dat provincies zich moeten focussen en beperken tot het ruimtelijk-economisch domein en cultuur."¹²⁸

¹²⁵ Peters, K., *Het Opgeblazen Bestuur, een kritische kijk op de provincie*. Amsterdam, Boom, 2007.

¹²⁶ Deze Commissie staat ook wel bekend als de Commissie Geelhoed; Commissie Regionaal bestuur in Nederland, *Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw*. IPO, Den Haag, 2003.

¹²⁷ Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie Lodders'), *Ruimte, Regie en Rekenschap*, Den Haag, 2008.

¹²⁸ Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie Lodders'), *Ruimte, Regie en Rekenschap*, Den Haag, 2008, pagina 1.

Dat was een sterke zet van de provincies. Onder meer gaf de Commissie Lodders aan dat zij hiermee ook het takenpakket claimden dat de Wgr+-regio's van hen af hadden gesnoept. De zich plotsklaps bedreigd voelende Wgr+-regio's besloten, samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, tot een tegenzet. Onder voorzitterschap van de oud-Commissaris van de Koningin, Ed Nijpels werd door de 'Commissie Toekomst Stadsregionale Samenwerking' een rapport gepubliceerd waarin de toegevoegde, maar slechts voor weinigen zichtbare, waarde van de Wgr+-regio's werd geprezen.¹²⁹ Een jaar daarna werd in een reguliere beleidsevaluatie, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, opnieuw een positief oordeel geveld over de Wgr+-regio's.¹³⁰ De aanval van de provincies op deze regio's leek dus mislukt, ware het niet dat kort daarop het nieuw aangetreden Kabinet Rutte – Verhagen (een kabinet dat werd gevormd door VVD en CDA en gedoogd door de PVV) besloot tot afschaffing van de Wgr+-regio's. Bovendien honoreerden de beide kabinetten Rutte de ambitie van de provincies dat zij de eerstverantwoordelijke overheid in het ruimtelijk domein zouden zijn en blijven. In essentie is sinds dat Kabinet sprake van een 'revival' van de provincies, een ontwikkeling die sinds 2010 niet wezenlijk is gewijzigd.

Toch hebben gemeenten zich niet neergelegd bij deze onverwachte opwaardering van de provincies. Zo stelde de VNG dat als de provincies zich willen concentreren op het ruimtelijk terrein en de cultuur, zij zich dan daartoe ook echt moeten beperken. De VNG suggereerde vervolgens om de huishouding van de provincies te sluiten. Dit voorstel heeft geen echte navolging gekregen, maar de afstemming tussen 'wat is des provincies' en 'wat is des gemeentes' is sindsdien blijven rondzingen. Het maakt daarbij wat uit of op nationaal niveau het CDA (christendemocraten) iets in de melk heeft te brokkelen. In dat geval hebben provincies meer de wind mee. De PvdA (sociaaldemocraten) is van oudsher dominant in de grote steden in de Randstad, en is op nationaal niveau eerder geneigd partij te kiezen voor de gemeenten. Dat bleek wel weer toen het huidige kabinet van VVD (rechtsliberalen) en PvdA aantrad. Het regeerakkoord bevatte de volgende passage:

"Voor de lange termijn hebben wij het perspectief van vijf landsdelen met een gesloten huishouding en gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners voor ogen. (...)

- De provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland worden samengevoegd, waarbij over de positie van de Noordoostpolder later een beslissing valt.
- Met de overige provincies bespreken we initiatieven gericht op vergroting van de provinciale schaal.
- Wij kiezen voor een materieel gesloten provinciale huishouding, beperkt tot taken op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid."

¹²⁹ Commissie Toekomst Stadsregionale Samenwerking, *De Stille Kracht, over de noodzaak van stadsregio's*. Den Haag, 2009.

¹³⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken, Plussen en Minnen, *Evaluatie van de WGR+*. Den Haag, 2010.

Maar deze voornemens uit het regeerakkoord zijn niet in wetgeving omgezet. In de zomer van 2014 besloot de Minister van Binnenlandse Zaken om het wetsvoorstel tot samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland niet door te zetten. Er liggen geen voorstellen om de huishouding van de provincies te sluiten. Dat zou ook een aanpassing van de Grondwet vergen en dat is een ingewikkelde procedure. Ook de gedachte om het tempo van de gemeentelijke herindelingen op te voeren en vooral uitgestrekte regiogemeenten met meer dan 100000 inwoners op de kaart te zetten heeft weinig enthousiasme mogen ontmoeten. Inmiddels heeft de Minister van Binnenlandse Zaken ook op dit punt zijn ambities wat neerwaarts moeten bijstellen.

De belangrijkste reden voor het vastlopen van al deze ambitieuze bestuurshervormingen is dat weinig dingen in het Nederlands openbaar bestuur lastiger zijn dan structuurwijzigingen. Bestuurlijke reorganisaties zijn de hobby's van bestuurders, die het eigenlijk wel onderhoudend vinden om daar gezellig met z'n allen over te bakkeleien, in fora op allerlei goedbedoelde symposia over te kiffen, zitting te nemen in adviescommissies, ... In de praktijk lijkt het bij een 'battle of words' te blijven.¹³¹

7. Over de toekomst van de provincies

Ondanks het feit dat de provincies het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw betrekkelijk ongeschonden zijn doorgekomen, zijn hun vooruitzichten niet zonder meer goed. In het bovenstaande is al aangetoond dat er flink geknabbeld is aan de toezichthoudende taken van de provincies richting de gemeenten, in een dusdanige mate dat het verticale provinciale toezicht de facto niet meer bestaat. Ondanks het feit dat de provincies het pleit rond de Wgr+-regio's gewonnen hebben, gaat de schaalvergroting in het lokale bestuur (gemeentefusies) alleen maar verder. Met elke gemeente die er minder is, wordt de vraag naar de toegevoegde waarde van provincies urgenter. Bovendien, gemeenten putten zich uit in het bedenken van nieuwe samenwerkingsvormen (bijvoorbeeld de 'Metropoolregio' rond Amsterdam) om daarin onder meer de met de Wgr+-regio's behaalde resultaten veilig te stellen.

Op de achtergrond speelt een meer structurele ontwikkeling. Het is onmiskenbaar dat traditionele vormen van gebiedsgebonden bestuur, nationale staten, provincies, gemeenten, meer en meer doorsneden worden door allerlei vormen van belangengeorganiseerd bestuur, al dan niet weergegeven in functionele regio's maar ook in virtuele belangen- en pressiegroepen die zich via het Internet organiseren. De gebondenheid aan tijd en plaats neemt met de dag af en dat zal consequenties hebben voor het traditionele plaatsgebonden bestuur. In een rapportage van de VROM-raad is enkele jaren terug betoogd dat er in de huidige samenleving

¹³¹ Toen zich in de jaren 1980 vergelijkbare fiasco's voordeden met allerlei plannen tot bestuurshervorming, sprak de politicoloog J.N. Breunese over veertig jaar Papierkrieg. Zie zijn overzichtsartikel in drie afleveringen: Bestuurlijke reorganisatie: een spel zonder grenzen. In: *Acta Politica*, 1979, nr.4, pp.509-539; 1982, nr.3, pp.343-365; 1983, nr.4, pp.465-467.

sprake is van dynamische, bewegende schaalniveaus.¹³² Het rapport spreekt over een netwerksamenleving, waarbij de dagelijkse leefwereld van de hedendaagse burgers, aangeduid als 'daily urban systems', gemeentegrenzen, regionale grenzen, provinciale grenzen en ook landgrenzen overstijgt. Dat ondergraaft niet alleen de noodzaak en vanzelfsprekendheid van territoriaal georganiseerd bestuur, het maakt het eveneens onwaarschijnlijk dat er een ideale bestuurlijke maat en bijpassende structuuroplossing bestaat. Over twintig jaar zullen andere vraagstukken en schaalniveaus relevant zijn. De discussie over de verhoudingen tussen gemeenten en provincies zal deze veranderingen permanent begeleiden.

Maar er zijn ook andere tendensen. De rijksoverheid trekt zich terug op het ruimtelijke domein. De gekozen provinciale volksvertegenwoordigers springen in het vacuüm en ontwikkelen ruimtelijke kaders die behulpzaam zijn bij beslissingen over de ontwikkeling van de landbouw, de ontwikkeling van de natuur, het in stand houden van de voorzieningen in de krimpgebieden en het bereikbaar houden van de paar metropolen die zich nog verder uitbreiden. Opvallend is dat de moderne provinciebestuurders uitzonderlijk goede netwerkers geworden zijn. In een netwerksamenleving komt het erop aan om verbindingen te leggen, goed te kunnen luisteren en ook anderen te kunnen overtuigen dat zaken van gedeeld belang ook gezamenlijk moeten worden uitgevoerd. Kwantitatief mogen de ambtelijke apparaten van de provincies dan klein zijn. Kwalitatief zijn zij in staat gebleken om zeer gekwalificeerde ambtenaren en bestuurders aan zich te binden.

Wat evenmin helpt, is dat provincies in de Randstad voor het grote publiek eigenlijk geen bestuurseenheden zijn waarmee mensen zich verbonden voelen. Dat geldt veel minder voor de provincies buiten de Randstad. Zo geeft de provincie Fryslân actief invulling aan het eeuwenlange gevoel van zelfstandigheid van deze provincie, onder meer doordat binnen het provinciehuis het Fries de eerste taal is, een taal die voor de overige Nederlanders nauwelijks is te verstaan. Ook Zeeuwen herkennen zich wel in hun provincie. Het gaat daar om een relatief dunbevolkte provincie met slechts dertien gemeenten. Van oudsher hebben de gemeenten daar de gewoonte om samen met de 'grote broer' de provincie lastige maatschappelijke uitdagingen aan te gaan. In Drenthe is de situatie met 12 gemeenten goed vergelijkbaar. Limburg heeft eveneens betekenis voor de inwoners, al was het alleen maar dat deze provincie slechts bij toeval geen deel is gaan uitmaken van België. En dat geldt recent ook voor de inwoners van Groningen, een provincie waar al jarenlang zoveel gas is gewonnen dat in grote delen de bodem daalt. Dit resulteert in frequente aardbevingen, die aan veel huizen schade toebrengen. In het verzet tegen de 'uitzuigers' van de Randstad, die profiteren van het gas maar weinig willen betalen voor de schade, staan de provinciale bestuurders voorop. Maar ondanks deze uitingen van provinciaal chauvinisme in de regio is het toch onmiskenbaar dat voor inwoners van Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht of Flevoland (een provincie die pas 40 jaar bestaat) hun provincie nauwelijks betekenis heeft.

¹³² VROM-raad, Wisselende coalities, naar een effectief ruimtelijk beleid. Den Haag 2008.