

Provincies beter af zonder verkiezingen

Gepubliceerd in: Binnenlands Bestuur, 2 februari 2007

Minder dan de helft van de kiezers nam de afgelopen keren de moeite om naar de stembus te gaan. Voor de komende verkiezingen voor de Provinciale Staten zijn de verwachtingen evenmin hooggespannen. Waarom schaffen we de Statenverkiezingen niet af?

Terwijl de rest van Nederland gespitst is op de ontwikkelingen rond de formatie, worden op de provinciehuizen de voorbereidingen getroffen voor nieuwe verkiezingen, namelijk die voor Provinciale Staten. Lijsttrekkers, campagnemedewerkers en provincieambtenaren buigen zich over de vraag hoe op 7 maart zoveel mogelijk kiezers naar de stembus kunnen worden gelokt. De vooruitzichten zijn somber. Weinig Nederlanders nemen de moeite om te gaan stemmen bij de verkiezingen voor Provinciale Staten. Sinds 1999 is het percentage onder de vijftig procent gezakt en niemand verwacht in maart 2007 meer kiezers dan de schamele 47% van de vorige keer in maart 2003.

Dualisering

Provincies breken zich het hoofd hoe de kiezer naar hun stembus te krijgen. Verschillende strategieën zijn inmiddels beproefd. Allereerst liften de provincies mee op de dualisering bij gemeenten. In 2003, een jaar na de gemeenten, werd het dualisme ook in de provinciale politiek geïntroduceerd. En net als in het lokaal bestuur blijkt de dualisering in de provincie een moeizaam proces te zijn.

De eerste evaluaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en van de provincies zelf laten zien dat de veranderingen niet hebben geleid tot kwalitatief interessantere debatten, of tot meer belangstelling van burgers. En hoewel de meningen verdeeld zijn over de vraag of de dualisering in zijn geheel als mislukt moet worden beschouwd, zijn er nauwelijks mensen te vinden die denken dat de duale verhoudingen ooit drommen burgers naar het provinciehuis zullen krijgen.

Een andere strategie om de opkomst te bevorderen was de inzet van het instrument overheidscommunicatie. Bij de laatste twee verkiezingen werd er door de provincies veel tijd, geld en energie gestoken in spotjes op regionale radio en televisie, krantenpagina's, speciale verkiezingssites, verkiezingsdebatten op locatie, en open dagen op het provinciehuis, alles om de kiezers te attenderen op de naderende verkiezingen. Die dan vervolgens toch niet kwamen; althans niet in de gewenste mate. Want hoe je het ook wendt of keert, het is vreselijk lastig om mensen naar de stembus krijgen voor verkiezingen die in politiek opzicht nu eenmaal niet spannend zijn.

Het leidt tot treurige taferelen. In de provincie Utrecht krijgt de campagnestart volgende week vorm door alle provinciale lijsttrekkers een burgerbuddy te laten kiezen tijdens een speeddate-middag, om zo de kloof tussen burger en politiek te verkleinen. Zou het helpen om de ongeïnteresseerde kiezer op 7 maart naar de stembus te lokken?

Relaxed

Elke vier jaar weer al die vergeefse moeite, kunnen we het niet beter laten rusten? De provincies moeten de lage opkomst bij provinciale verkiezingen accepteren en gewoon hun werk goed doen. Burgers die niet willen komen stemmen, komen gewoon niet, punt uit. Het scheelt veel gedoe en veel frustratie. Ook in provinciale kring zijn er altijd wel enkele politici die pleiten voor een dergelijke nuchtere opstelling.

Is dat een goed idee? Nee, zo'n relaxte houding is ondenkbaar en onacceptabel voor provinciale politici. Zij zullen het elke vier jaar weer willen proberen, en dat is op zich te prijzen: in een democratie wil een politicus zich aan de kiezers presenteren, met een verantwoording van gedane zaken of met beloften voor de toekomst. Zo hoort dat. Als je democratische verkiezingen organiseert, moet je ze ook serieus nemen. In die zin ontkomen provinciale politici er niet aan om alles uit de kast te halen om de opkomst te bevorderen.

Ficties

Maar er is ook een heel andere oplossing voor de almaar dalende opkomstcijfers. Toegegeven, het is een nogal radicale oplossing, maar zeker geen onmogelijke. Het betreft het afschaffen van de provinciale verkiezingen. Geen volledig nieuw idee, moet daar meteen aan worden toegevoegd. In het verleden is er wel vaker hardop over gefilosofeerd.

Zes jaren geleden opperde bestuurskundige Wim Derksen dit idee bij zijn afscheid als hoogleraar. In een interview met dit blad zei hij toen: 'Veel ficties in het openbaar bestuur hebben een belangrijke functie - de ministeriële verantwoordelijkheid is bijvoorbeeld een belangrijke fictie - maar in het lokaal bestuur ontnemen de ficties ons het zicht op wat er echt aan de hand is. Daar worden ze disfunctioneel. De fictie van de democratisch gelegitimeerde provincie staat bijvoorbeeld een goed functionerend intermediair bestuur in de weg, dat met een oliespuit de schurende relaties tussen gemeenten versoepelt'.

En een in provinciale kring gewaardeerd politicus als Pieter van Geel stelde de provincies in de aanloop naar de verkiezingen van 1999 een soort ultimatum in Binnenlands Bestuur toen hij over de Statenverkiezingen zei: 'Als de provincies er over acht jaar niet wat van hebben weten te maken, dan kunnen we er maar beter mee stoppen'. Een uitspraak die hij deze dagen desgevraagd enigszins nuanceert. Afschaffen van de verkiezingen gaat hem vooralsnog te ver, 'zover ben ik nog niet'.

Hoe ver gaat het eigenlijk, het idee om de vierjaarlijkse, rechtstreekse verkiezingen voor Provinciale Staten af te schaffen? Wat zou het betekenen voor de provincies? Het is interessant om daar eens rustig naar te kijken. Allereerst moet er natuurlijk wettelijk één en ander worden geregeld. Er is zelfs een Grondwetswijziging voor nodig, ook om de verkiezing van de Eerste Kamer op een andere manier te regelen.

Toch zijn dit slechts praktische problemen waarvoor diverse oplossingen zijn te bedenken. Afschaffen van de Eerste Kamer is een oplossing die sommige partijen graag zullen aandragen, maar het kan ook anders. Belangrijker is de vraag hoe de provincies zouden worden bestuurd: door wie en met welke legitimatie? Diverse mensen hebben geopperd de Provinciale Staten te handhaven, maar de leden te laten kiezen door en uit de gemeenteraden.

Dat lijkt een elegante oplossing: het politiek stelsel op provinciaal niveau kan intact blijven, inclusief de bestaande verhouding tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten. Het verschil is alleen dat Provinciale Staten hun legitimatie niet meer ontlene aan de rechtstreekse verkiezing door de bevolking. Voordeel is bovendien dat vanuit Provinciale Staten weinig activiteiten meer zullen worden geïnitieerd waar de gemeenten last van hebben.

Nadelen zijn er ook. De kans is reëel dat ambitieuze lokale politici Provinciale Staten gaan gebruiken als het toneel waarop lokale kwesties of conflicten tussen gemeenten worden uitgevochten. Een praktisch nadeel is dat de klassieke, toezichthoudende rol van de provincie ten opzichte van de gemeente in het gedrang komt op het moment dat het provinciaal bestuur enkel bestaat uit gemeentelijke vertegenwoordigers. Andere opties na afschaffing van de verkiezingen zijn er ook, maar die gooien het provinciaal bestuur nogal door elkaar. Het zou bijvoorbeeld ook geheel zonder Provinciale Staten kunnen.

Dat roept wel de vraag op wie dan de bestuurders benoemt en controleert, ervan uitgaande dat de commissaris van de koningin en gedeputeerden het dagelijks bestuur blijven vormen. Een mogelijkheid is om de commissaris en eventuele andere bestuurders rechtstreeks door de bevolking te laten verkiezen. Maar dat lost weinig op, want waarom zou de burger deze verkiezingen wel interessant genoeg vinden om te komen stemmen?

Een andere optie is om de commissaris weer te maken tot wat hij ooit was (direct na de Franse tijd): een rijksambtenaar of rijksbestuurder in de provincie, die enkel verantwoording schuldig is aan de minister van Binnenlandse Zaken, en daarmee aan de Tweede Kamer. De commissaris-nieuwe-stijl zou zelfs een dagelijks bestuur om zich heen kunnen formeren, en daarmee de provincie kunnen besturen. Een laatste mogelijkheid in dit rijtje is om het helemaal zonder bestuurders te doen en de provincie om te vormen tot een organisatieonderdeel van de rijksoverheid, als een gedeconcentreerde rijksdienst. De provincie valt daarmee rechtstreeks onder een minister: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of eventueel een aparte minister voor het binnenlands bestuur. Ook dit idee is eerder geuit, maar voor zover bekend nooit serieus uitgewerkt.

Badwater

De radicaalste optie is natuurlijk met de verkiezingen ook de provincies zelf af te schaffen. Ook dat is wel eerder geopperd, heel recent nog in Vrij Nederland door Michiel de Vries, hoogleraar bestuurskunde in Nijmegen. Er zijn zeker voordelen te bedenken, maar hier gaat toch het spreekwoord van het kind en het badwater op. Door de provincies af te schaffen gaat er van alles verloren - denk aan allerlei maatschappelijk nuttige taken, de bestuurlijke en maatschappelijke netwerken, de deskundigheid van het ambtelijk apparaat -, terwijl de meeste deskundigen het er toch over eens zijn dat je niet zonder enige vorm van middenbestuur kunt. Het lijkt onverstandig om de provinciale bestuurslaag er zomaar tussenuit te snijden; de vraag is welk doel ermee gediend is. Als je bedoeling is om de provinciale bestuurslaag tot enige bescheidenheid aan te zetten, en haar tegelijkertijd rust te gunnen in haar vergeefse pogingen de kiezers te interesseren, dan is het afschaffen van de Statenverkiezingen een interessante én behoorlijk vergaande optie om te verkennen.

Klaartje Peters is gepromoveerd bestuurskundige en werkt als zelfstandig onderzoeker en publicist. Volgende week verschijnt haar boek *Het opgeblazen bestuur, een kritische kijk op de provincie* bij uitgeverij Boom.

