



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Rijk, provincie en gemeente: bestuurlijke vernieuwing of profilering

Heins, H.

### Citation

Heins, H. (2004). Rijk, provincie en gemeente: bestuurlijke vernieuwing of profilering. *Bestuurskundige Berichten*, 19(1), 12-13. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211203>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211203>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Rijk, provincie en gemeente: Bestuurlijke vernieuwing of profilering.

Bestuurlijke vernieuwing is hét item van de laatste tijd. Overal duiken interviews met Thom de Graaf, onze minister van de prestigieuze post Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, op in de media. Bestuurlijke vernieuwing, lang niet iedereen weet wat die bestuurlijke vernieuwing precies inhoudt en Thom de Graaf wil dit met alle liefde en plezier te pas en te onpas toelichten in de media. Een districtenstelsel of een gekozen burgemeester, of het allemaal verwezenlijkt wordt is nog onzeker.

Als het aan D66 en Thom de Graaf ligt zal het allebei ingevoerd worden. In welke vorm is nog onduidelijk. Het idee van o.a. de PvdA, dat de grootste partij in de gemeenteraad de burgemeester levert klinkt niet gek, maar of het verstandig is om alle burgemeesters tegelijk in 2006 te ontslaan, zoals De Graaf voorstelt betwijfel ik ten zeerste. Massaoontslag van burgemeesters in 2006 leidt mijns inziens tot bestuurlijke instabiliteit. Een geleidelijke invoering van de gekozen burgemeester is misschien verstandiger, ondanks de bezwaren die Thom de Graaf hiertegen aanvoert.<sup>1</sup> Of het er allemaal van komt moet nog maar blijken in 2006.

Zoals in de vorige Bestuurskundige Berichten al te lezen viel, gaat ook de B.I.L. niet voorbij aan bestuurlijke vernieuwing. In zijn lezing van 4 november 2003 propageerde burgemeester Opstelten met veel enthousiasme een systeem van een gekozen burgemeester. Misschien moeten we ons niet alleen afvragen of er een gekozen burgemeester moet komen, maar dient bestuurlijke vernieuwing veel verder te reiken in het openbaar bestuur. Deze gedachte is niet (gelukkig) nieuw. De herindeling van gemeenten en de wet dualisering gemeentebestuur zijn pogingen om het openbaar bestuur te vernieuwen. Of ze ook succes hebben is twijfelachtig. De herindeling van kleine gemeenten tot één grote gemeente wordt lang niet in alle gemeenten door de burger waargenomen als een positieve verandering. Veelal voelen burgers van kleine deelgemeenten zich in hun nieuwe herverdeelde gemeente anoniemer dan voorheen. De herindeling wordt niet zelden gezien als een oorzaak van toenemende bureaucrativering van de overheid. Centralisatie van allerlei publieke

diensten, zoals politie en brandweer bijvoorbeeld, is een verschijnsel dat bij herindelingen vaker voorkomt en niet even positief gewaardeerd wordt door burgers. Niet alleen de herindeling heeft zijn nadelen, ook de wet dualisering gemeentebestuur kan tot gespannen si-

**“De herindeling van kleine gemeenten tot één grote gemeente wordt lang niet altijd door de burger waargenomen als een positieve verandering.”**

tuaties leiden, omdat wethouders het gevoel hebben dat ze verkeren in een situatie waarbij er sprake is van twee kapiteins op één schip. Een situatie die niet geheel ondenkbaar is en tot opstappen van wethouders kan leiden. Of dit bevorderlijk is voor openbaar bestuur betwijfel ik. Uiteraard valt te verdedigen dat wethouders eraan moeten wennen dat ze meer rekening dienen te houden met de gemeenteraad. Voor mij zijn het echter indicatoren dat de vernieuwing in de gemeentelijke bestuurslaag nog niet echt soepel verloopt. Met de herindeling, de gekozen burgemeester en de wet dualisering gemeentebestuur mag immers wel gezegd worden dat de gemeentelijke

bestuurslaag bestuurlijk behoorlijk is aangepakt.

Niet onwaarschijnlijk zullen de aanpassingsproblemen aan de wet dualisering gemeentebestuur, de gevolgen van de gemeentelijke herindeling en de gekozen burgemeester (wanneer dit ook mag zijn ingevoerd) vanzelf verminderen, maar misschien is het wel interessant om eens af en te afvragen of de bestuurslagen nog wel voldoen zoals ze nu zijn. Niet alleen op gemeentelijk niveau kan vernieuwing geen kwaad, ook de provincie kan wel wat modernisering gebruiken (eventueel zou het ook nog bij kunnen dragen aan een beter PR). De provincie lijdt al jaren aan een teruglopende belangstelling van de doorsnee burger. Wat nog niet wil zeggen dat het provinciaal bestuur niet werkt, dit moet eerst nader worden bezien voordat die conclusie getrokken kan worden. Echter men dient zich wel af te vragen waar een bestuurslaag haar bestaansrecht aan ontleent als ze democratisch gezien zo beperkt gelegitimeerd is, zoals aan de lage opkomstcijfers voor provinciale statenverkiezingen is te zien.

Vooruitlopend op het thema ‘Europa’ van één van de volgende Bestuurskundige Berichten is het interessant om je af te vragen waarom de provincie niet inspeelt op het toenemende belang van regio’s. Dit ‘regionalisme’, gestimuleerd door die andere impopulaire politiekbestuurlijke institutie, Europees Parlement, heeft zelfs geleid tot een eigen lobby-kantoor voor provincies in Brussel. Staatsrechtelijk gezien is de provincie één van de sterkste regionale



De minister van Bestuurlijke vernieuwing Thom de Graaf

bestuurslichamen die er zijn. Ze heeft geen gesloten huishouding, maar een open huishouding, is rechtstreeks gekozen en heeft tal van toezichhoudende functies die de meeste regionale bestuurslichamen in Europa niet hebben. In praktijk is de rol van provincies op het gebied van Europa echter lang niet zo groot. De verbazing over de ondergewaardeerde positie van de provincie neemt nog meer toe als je bedenkt dat historisch gezien de oorsprong van ons land ligt bij een regionaal verbond

**“De provincie dient veel zichtbaarder te zijn als een bestuurslaag die opkomt voor regionale ontwikkelingen.”**

van zeven provinciën. Niet voor niets zag Thorbecke de provincie als een ideaal politiek, democratisch gelegitimeerd lichaam tussen rijk en gemeente in. Uitstekend in staat om regionale ontwikkelingen in goede banen te leiden. Het toenemende belang van regionale ontwikkelingen die een rol spelen in Europese besluitvorming zou dus juist moeten leiden dat de provincie in toenemende mate een populairdere bestuurslaag wordt. Echter daar is bij de provincie weinig van te merken.

Niet onwaarschijnlijk is de beperkte rol van de provincie een gevolg van de verzuiling geweest. Tijdens de verzuiling hadden de zuilen grotendeels de rol van de provincies overgenomen als voorvechters van regionale belangen en het misverstand is ontstond dat de provincie slechts van belang was voor technische bestuurszaken, zoals administratie en water- en wegenbeheer. Met de ontzuiling zou men verwachten dat de provincie haar rol als voorvechter van regionale belangen weer terug weet te winnen. Provincies bleken echter niet in staat hun ‘oude rol’ weer op te pakken, vooral vanwege hun zwakke positie in het openbaar bestuur t.o.v. rijk en gemeente.<sup>2</sup> Gevolg was een jarenlange discussie over het nut en de inrichting

van provincies. Nu in Europa vooral regionale ontwikkelingen en plaatsen politiek gezien aan terrein winnen lijkt de ultieme periode voor de provincie te zijn aangebroken om zich te profileren als bestuurslaag. Niet alleen steden of onderwerpen als kennis en onderwijs zijn enkel nog van belang, Europees gezien wordt er toenemend belang gehecht aan sociaal-economische of culturele regio’s.

Desondanks lijkt het alsof er op de één of andere manier er niet het besef is dat de provincie bij uitstek geschikt is voor regionale politieke problemen. Mocht dit wel zo zijn, dan is het niet duidelijk genoeg, naar de burger toe, dat de provincie haar taak als voorvechter van regionale belangen oppakt. Althans mij is het nog niet opgevallen!

Een reden daarvoor is wellicht dat er vanuit onze nationale regering weinig wordt gedaan aan promotie van Europa. Met enige overdrijving kan toch wel gesteld worden dat vanuit de landspolitiek al jaren een strategie wordt gevoerd dat alle ‘goede’ besluiten in Den Haag worden bedacht en de ‘slechte’ of impopulaire besluiten uit Brussel afkomstig zijn. Reclame voor Europa als bestuurslaag is zeer gering, laat staan dat er gerealiseerd wordt dat Europa een Europa van de regio’s is, waarin provincies een grotere rol moeten spelen om die regionale belangen te behartigen. De provincie dient veel zichtbaarder te zijn als een bestuurslaag die opkomt voor regionale ontwikkelingen. Enige hulp vanuit Den Haag om dit zichtbaarder te maken zou geen kwaad kunnen. Zeker als je bedenkt dat zo’n 50 à 60 procent van onze wetgeving bepaald wordt door Europa. Echter ik heb sterk de indruk dat deze kans gemist wordt.

Misschien dat we eerst enige bestuurlijke vernieuwing moeten doorvoeren voordat het belang van regio’s, regionale ontwikkelingen en een bestuurslaag die daarvoor opkomt doordringt. Ik stel voor gelijk ingrijpend te handelen. De provincies dienen dan afgeschaft te worden en tegelijk vervangen te worden met de invoering van het



Verschillende bestuurslagen: de gemeenteraad en het gouvernementsgebouw van Limburg

nieuwe kiesstelsel. In plaats van een provinciaal bestuur een bestuur op basis van één of meerdere kiesdistricten.<sup>3</sup> Waar in elk districtsbestuur van elke gemeente binnen dat district een wethouder vertegenwoordigd is, een beetje zoals de Raad van ministers in Europa, wellicht een idee voor Thom de Graaf? Misschien is het in te voeren tussen de jaren 2006 en 2010?

Hessel Heins

Noten

<sup>1</sup> “Minister: toch collectief ontslag burgemeester”, NRC Handelsblad 28 januari, [www.nrc.nl/binnenland/artikel/1075270413413](http://www.nrc.nl/binnenland/artikel/1075270413413)

<sup>2</sup> Th. Toonen, (1999) “Provincies passen in modern bestuur”, [www.nrc.nl/w2/lab/profiel/statenverkiezingen/nieuws/0203990html](http://www.nrc.nl/w2/lab/profiel/statenverkiezingen/nieuws/0203990html)

<sup>3</sup> “Kiesraad: districtenstelsel De Graaf onbegrijpelijk”, [www.volkskrant.nl/denhaag/1075787726569.htm](http://www.volkskrant.nl/denhaag/1075787726569.htm). <http://www.parlement.com/9291000/modules/ifyakie4j?key=gjmcvweu>