

PROVINCIAAL OF NATIONAAL?

Het provinciale en democratische karakter van de Statenverkiezingen

M. van Tilburg

Inleiding

Terwijl bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten in 1987 de mogelijke meerderheid van de oppositiepartijen in de Eerste Kamer in de media centraal stond, lijkt in 1991 de electorale positie van de PvdA de Statenverkiezingen te beheersen. De uitslag van de komende verkiezingen zou moeten aangeven of het PvdA-electoraat kan leven met het in de 'tussenbalans' door het kabinet geformuleerde beleid, of dat de in de enquêtes gebleken negatieve trend van de PvdA zich voortzet. Aldus zijn de deze verkiezingen gedegradeerd tot uitgebreide opiniepeilingen. Opiniepeilingen, die tevens een grote invloed kunnen hebben op de stabiliteit en het voortbestaan van het kabinet Lubbers-Kok. Was het immers niet zo dat de PvdA in 1982 na de voor haar desastreus verlopen Statenverkiezingen besloot om het kabinet te verlaten? En had de PvdA zich daarna niet electoraal hersteld?¹ Met andere woorden, ook bij de komende Provinciale Statenverkiezingen zullen nationale politieke overwegingen en ontwikkelingen een belangrijke rol spelen. Daarmee kunnen we ons afvragen of we nog wel kunnen spreken van *provinciale* verkiezingen. Anders gezegd, spelen provinciale factoren eigenlijk nog wel een rol bij de Statenverkiezingen. In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat dit nauwelijks het geval is. De gemiddelde kiezer zou zich volstrekt niet interesseren voor de provincie en de Statenverkiezingen. Het enige positieve wat gemeld kan worden, is dat tot aan de verkiezingen van 1987 de opkomst bij de Statenverkiezingen hoger was dan bij de gemeenteraadsverkiezingen. Er is echter geen diepgaand kiezersonderzoek verricht naar de interesse van de kiezers voor de provinciale politiek.² Blijkbaar zijn ook de sociale wetenschappers niet echt geïnteresseerd in het functioneren van de provinciale democratie. Dat betekent dat we alleen via een analyse van de verkiezingsuitslagen kunnen bepalen in hoeverre provinciale factoren een rol spelen bij de Provinciale Statenverkiezingen. Dit artikel zal op twee manieren pogen enig inzicht verschaffen in

deze materie. In de eerste plaats zal worden ingegaan op de electorale positie en het functioneren van de provinciale partijen. Immers, we kunnen ervan uitgaan dat een stem op een provinciale groepering berust op provinciale overwegingen. Echter, ook kiezers op landelijke partijen kunnen mogelijk vanuit provinciale overwegingen hun stem uitbrengen op de partij van hun keuze. Daarom zal in de tweede plaats via een analyse van de verkiezingsuitslagen tevens duidelijk gemaakt worden hoe groot de 'provinciale factor' bij de Statenverkiezingen is. Vervolgens zal op grond van deze bevindingen nader worden ingegaan op het functioneren van de provinciale democratie. Tenslotte zal aandacht worden geschonken aan de voorstellen ter versterking van de provinciale democratie.

1. De provinciale partijen

Naast de lijsten die slechts een enkele maal aan de Statenverkiezingen deelnemen, zoals bijvoorbeeld de Nieuwe Roomse Partij in Limburg (1974) en de Verontruste Provinciale Statengroep (een afsplitsing van de PvdA) in Groningen (1982), kunnen we de laatste tijd twee typen provinciale partijen onderscheiden.

Tabel 1: Percentage stemmen en zetelaantal voor de FNP, GB en de PNL, 1966-1987

	FNP		GB		PNL	
	stemmen	zetels	stemmen	zetels	stemmen	zetels
1966	2,4	1				
1970	4,5	2				
1974	7,4	4	0,8*)	0		
1978	4,8	2	0,5	0		
1982	5,4	3	0,9	0		
1987	4,5	2	0,5	0	6,0	4

*) Onder de naam Lijst Meijer

Bron: CBS, Statistiek der Verkiezingen, 1966-1987

Het eerste type bestaat uit sterk ideologisch getinte partijen die pleiten voor de eigen provinciale autonomie. Beeldbepalend voor deze 'oude' provinciale partijen is de Fryske Nasjonale Party (FNP). Vergelijkbaar hiermee is de Grunneger Bond (GB), die echter in 1987 is opgeheven. Beide partijen stelden het federalisme centraal in hun partijprogramma's.³ Gestreefd werd naar een federatief 'Europa van de

volkeren'. Politiek gezien moet de FNP duidelijk links van het midden worden geplaatst. Er bestaat enige verbondenheid met de PPR en de Groenen, die bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer in 1986 leidde tot de ondersteuning van de PPR-kandidaat H. Waltmans. De GB was moeilijker te plaatsen. Zelf zag men zich als een partij die in het midden van het politieke spectrum stond, terwijl in het partijprogramma meer linkse dan rechtse elementen te vinden waren. Een belangrijk verschil tussen beide partijen is dat de Grunneger Bond er in tegenstelling tot de FNP nooit in is geslaagd een zetel in de Provinciale Staten te bemachtigen. Mede daardoor werd de GB dan ook minder serieus genomen dan de FNP. Daarbij speelde ook een rol dat de GB voornamelijk gedragen werd door zijn lijsttrekker, H. Meijer, terwijl de FNP in 1987 ongeveer 1000 leden telde. Tevens werd de GB beschuldigd van het opblazen van het Gronings 'nationaal' bewustzijn. Al met al was de FNP de enige provinciale partij met enige aanhang.

Bij de Statenverkiezingen van 1987 deed een nieuwe provinciale partij mee, de Partij Nieuw Limburg (PNL). De PNL was een jaar daarvoor opgericht door een aantal lokale groeperingen. Met de PNL diende zich het tweede type provinciale partij aan: het samenwerkingsverband van lokale groeperingen. De gezamenlijke lokale groeperingen hebben bij de gemeenteraadsverkiezingen in Limburg een betrekkelijk grote aanhang. Bij de raadsverkiezingen in 1990 bijvoorbeeld behaalden zij 34,2% van de stemmen. Gezien de traditionele katholieke dominantie in het zuiden zag de KVP bij de raadsverkiezingen in de kleinere gemeenten geen noodzaak zelf mee te doen. Zodoende konden lokale lijsten ontstaan, die zich tot in de huidige tijd nog redelijk hebben gehandhaafd. Daarbij speelde een zekere afkeer van de nationale politiek, het benadrukken van de lokale (en regionale) gemeenschapszin en een voorkeur voor personen boven ideologieën eveneens een belangrijke rol.⁴ Het programma van de PNL schenkt relatief veel aandacht aan milieu en politieke vernieuwing. Zo stelt men in het huidige verkiezingsprogramma *Terug naar de mensen in Limburg* voor om de Kieswet zo te veranderen dat het mogelijk wordt om nieuwe verkiezingen te houden als het college van Gedeputeerde Staten niet meer het vertrouwen geniet van de meerderheid van de Provinciale Staten. Tevens wordt gepleit voor de gekozen burgemeester en Commissaris der Koningin. In dit opzicht heeft het PNL-programma een D66-karakter. Daar staat tegenover dat men zich sterk keert tegen het toenemend individualisme in onze samenleving, waarmee men enige verwantschap met het gedachtengoed van het CDA vertoont. Al met al is de PNL programatisch moeilijk eenduidig te plaatsen. Naar eigen zeggen heeft het PNL-kader in de regel een katholieke achtergrond en zou het grootste deel bij nationale verkiezingen met

het CDA sympatiseren, al zijn er ook PvdA- en VVD-stemmers in de PNL-gelederen.⁵ Tevens gaat men ervan uit dat de lokale lijsten, en daarmee de PNL, op de electorale markt vooral met het CDA concurreren. Een aanwijzing hiervoor is het grote verschil in stemmenpercentages van het CDA bij de Statenverkiezingen en de raadsverkiezingen, waaraan de lokale lijsten - met veel succes - meedoen. Vergeleken met de PvdA en de VVD was het verschil altijd het grootst bij het CDA.⁶ Het is dan ook niet opmerkelijk dat in 1987 de verkiezingscampagne in Limburg bepaald werd door de rivaliteit tussen de PNL en het CDA. De bezorgdheid bij de christen-democraten bleek bepaald niet onterecht, want bij de Statenverkiezingen was voor het CDA het verlies het grootst in Limburg. Bovendien verloor men voor de eerste keer de meerderheid in de Provinciale Staten. Het CDA kwam vier zetels tekort, precies het zetelaantal van de PNL.

In de politieke praktijk laat de PNL haar standpunten mede sterk bepalen door de achterban van de lokale groeperingen in de gemeenten die betrokken zijn bij het betreffende onderwerp. Zodoende is het niet mogelijk om een duidelijke politieke lijn te ontdekken. Uit analyse van de verkiezingsuitslagen blijkt dat de PNL electoraal sterk afhankelijk is van de politieke groeperingen die bij haar zijn aangesloten. Zo scoorde de PNL alleen boven het gemiddelde in die gemeenten waar één van de lokale groeperingen bij de PNL is aangesloten. In gemeenten waar dat niet het geval was, ook al waren de lokale lijsten daar sterk vertegenwoordigd, lag de verkiezingsuitslag sterk onder het gemiddelde. Op dit moment zijn ongeveer 40 lokale groeperingen bij de PNL aangesloten, hetgeen ongeveer overeenkomt met het aantal deelnemende lokale groeperingen in 1987. Wel is het potentieel aan kiezers iets vergroot. De in 1987 bij de PNL aangesloten lokale groeperingen haalden bij de raadsverkiezingen van 1986 ruim 10% van de stemmen. Bij de raadsverkiezingen van 1990 haalden de thans bij de PNL aangesloten lijsten ruim 13% van de stemmen. Ondanks deze positieve tendens tonen deze cijfers ook aan dat de PNL nooit het stemmenpercentage van de lokale lijsten bij de raadsverkiezingen zal kunnen benaderen. Er is immers nog een groot verschil tussen het stemmenpercentage van alle lokale groeperingen in Limburg (34,2%) en het percentage dat de bij de PNL aangesloten lijsten haalden (ruim 13%). Als we tevens constateren dat de PNL in 1987 bij de Statenverkiezingen 6% van de stemmen behaalde, terwijl de aangesloten lijsten in 1986 bij de raadsverkiezingen ruim 10% haalden, dan moet het succes van de PNL enigszins genuanceerd worden. Blijkbaar stemde een deel van de eigen aanhang bij de Statenverkiezingen op een landelijke partij, of ging wellicht niet stemmen. Tevens zal een deel van de lokale groeperingen zich niet bij de PNL aansluiten omdat ze niet geïnteresseerd is in de provinciale politiek, of omdat de deelname van

een concurrerende lokale groepering als bezwarend wordt gezien. De PNL is overigens relatief zwak vertegenwoordigd in Midden- en Noord-Limburg.

Al met al kunnen we concluderen dat de PNL eigenlijk geen provinciale partij van ideologische snit is, maar in wezen een lokale partij die meedoet aan de Statenverkiezingen. De nadruk op het eigene van Limburg is dan ook niet voldoende om kiezers te mobiliseren. Dat gebeurt pas als de kiezers de mogelijkheid hebben hun stem uit te brengen op hun eigen lokale kandidaat. De PNL probeert dan ook door in elke kieskring uit te komen met een andere kandidatenlijst en andere lijsttrekkers, de stemmers op de lokale groeperingen aan zich te binden. Zo staan er relatief veel gemeenteraadsleden op de kandidatenlijsten van de PNL.

Gezien het hoge stemmenpercentage van de PNL - die immers met 6% debuteerde bij de verkiezingen van 1987 - is de strategie om uit te gaan van de electorale basis bij de raadsverkiezingen succesvol geweest. Dat verklaart mede waarom bij de Statenverkiezingen van 1991 in meerdere provincies dergelijke 'nieuwe' provinciale lijsten meedoen. Het betreft hier de Federatie van Brabantse Onafhankelijke Fracties (BOF), de Onafhankelijke Partijen Drenthe (OPD) en de Lokale Partijen Gelderland (LPG). Of deze partijen eenzelfde succes zullen kennen als de PNL hangt vooral af van de mate waarin men erin slaagt om lokale lijsten aan zich te binden. De PNL, BOF, LPG en ODP zijn samen met FNP en de Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG) verenigd in het Platform Onafhankelijke Groeperingen (POG). Mogelijk zal ook Delta Anders, een groep rondom een vroeger PPR-lid in de Provinciale Staten van Zeeland, zich hierbij aansluiten. In dit overlegorgaan van 'provinciale' partijen wordt onder andere bepaald op welke manier men aan de Eerste Kamerverkiezingen gaat meedoen. Bij een goede uitslag van vooral de BOF en de PNL zijn één of meerdere zetels in de Eerste Kamer mogelijk.

2.1 De methode om de 'provinciale factor' te meten

Uit de in de vorige paragraaf geconstateerde geringe aanhang van de regionale partijen, kunnen we niet de conclusie trekken dat de 'provinciale factor' bij de Provinciale Statenverkiezingen minimaal is. In principe kunnen we immers niet uitsluiten dat ook kiezers die op de landelijke partijen stemmen, dit doen uit provinciale overwegingen, van welke aard dan ook. Daarom moeten we nader onderzoeken in hoeverre dergelijke overwegingen een rol spelen bij de Statenverkiezingen. Aangezien er echter geen provinciaal kiezersonderzoek is dat hierin inzicht zou kunnen verschaffen, moeten we via een analyse van de

uitslagen van de Statenverkiezingen trachten te achterhalen hoe sterk deze 'provinciale factor' is.

In dit artikel gaan we hierbij uit van een methode die erop neerkomt dat we voor elke provincie de provinciale afwijking van de landelijke trend bij de Statenverkiezingen verminderen met de provinciale afwijking van de landelijke trend bij de Tweede Kamerverkiezingen. Het gaat hierbij om de Kamerverkiezingen die in tijd het dichtst bij de Statenverkiezingen plaats vonden. Het spreekt voor zich dat ook bij de Tweede Kamerverkiezingen sprake is van provinciale afwijkingen van de landelijke trend. Door de provinciale afwijking bij de Statenverkiezingen te verminderen met de afwijking bij de Kamerverkiezingen, houden we de werkelijke 'provinciale factor' bij de Statenverkiezingen over. Bij deze methode vermijden we dus een directe vergelijking van de uitslagen of trends bij de twee verkiezingen. De reden hiervoor is dat deze verkiezingen niet op dezelfde data plaatsvinden, waardoor tussentijdse electorale ontwikkelingen een te grote invloed kunnen hebben op de uitslagen en trends. Door uit te gaan van de provinciale *afwijking* van de landelijke trend bij de twee verkiezingen wordt vermeden dat deze electorale ontwikkelingen een rol van betekenis spelen, al blijft een zekere vertekening bestaan. Door vervolgens bij iedere Statenverkiezing de absolute scores van de berekende provinciale factoren op te tellen en hierover het gemiddelde te nemen, wordt de gemiddelde 'provinciale factor' voor een partij bij een Provinciale Statenverkiezing berekend.

2.2 De 'provinciale factor' gemeten

Op de wijze zoals hierboven beschreven, kunnen we nu voor elke partij die in een groot deel van de provincies aan de Statenverkiezingen deelneemt, de provinciale factor bij deze verkiezingen bepalen. We zullen ons hier beperken tot de drie grootste politieke partijen, het CDA, de PvdA en de VVD voor de periode 1974-1987. De resultaten staan vermeld in tabel 2.

Tabel 2: De 'provinciale factor' bij de Provinciale Statenverkiezingen voor CDA, PvdA en VVD; 1974-1987 (in %)

	1974-1978	1978-1982	1982-1987
CDA	4.42	2.21	2.44
PvdA	5.09	3.35	10.56
VVD	5.10	4.89	2.94

Bron: Databestand Werkgroep lokale politiek Rijksuniversiteit Limburg

Uit de tabel blijkt dat in de regel de scores voor de gemiddelde 'provinciale factor' bij de Statenverkiezingen betrekkelijk laag zijn. Het CDA heeft over de hele linie de laagste scores. Alleen de score voor de PvdA in 1982-1987 wijkt duidelijk af van de rest. Het is niet geheel duidelijk wat deze relatief hoge score veroorzaakt heeft. Uit een nadere analyse van het resultaat voor de PvdA in 1987 blijkt dat deze voor een deel te wijten is aan de opmerkelijk grote sprong voorwaarts die de sociaal-democraten in het Zuiden maakten bij deze verkiezingen. Maar ook zonder de scores van Noord-Brabant en Limburg mee te tellen, blijft de gemiddelde score relatief hoog met 6,5%. Waarschijnlijk speelt hierbij een rol dat er een betrekkelijk groot verschil is tussen de landelijke trend bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1986 (+9,5%) en de Provinciale Statenverkiezingen van 1987 (+50%). Daardoor is een grotere spreiding van de provinciale afwijkingen bij de Statenverkiezing mogelijk, waardoor na vermindering van de provinciale afwijking van de Tweede Kamerverkiezingen, een relatief hoge score voor de 'provinciale factor' overblijft.⁷

Om enige indruk te krijgen van de ontwikkelingen van de 'provinciale factor' bij de Statenverkiezingen is het nuttig om deze niet alleen per partij maar ook per verkiezing te berekenen. Dit is mogelijk door per provincie de 'provinciale factor' van de drie partijen bij elkaar op te tellen, waarbij rekening wordt gehouden met de relatieve sterkte van de partijen. Zo krijgt men de gemiddelde 'provinciale factor' per partij bij een bepaalde verkiezing. In tabel 3 is hiervan een overzicht gegeven, waarbij ook de scores per provincie worden gegeven.

Uit tabel 3 blijkt dat de scores van de 'provinciale factor' achtereenvolgens 4.51%, 2.92% en 5.75% zijn voor de verkiezingen van respectievelijk 1978, 1982 en 1987. Hieruit blijkt dat de 'provinciale factor' in 1987 hoger was dan die in 1978 en 1982. Als we echter de relatief hoge scores van Noord-Brabant en Limburg buiten beschouwing laten, blijkt de score van 1987 op ongeveer hetzelfde niveau te liggen als die van 1978.

Interessant is ook om de scores voor de 'provinciale factor' bij de Statenverkiezingen te vergelijken met die voor de 'lokale factor' bij de gemeenteraadsverkiezingen, bij toepassing van dezelfde methode. Daarbij blijkt dat de scores voor de 'lokale factor', uitgaande van de mediane waarden, ongeveer twee à vier keer hoger zijn dan die van de 'provinciale factor'. Daarmee wordt duidelijk dat de Statenverkiezingen in nog mindere mate door provinciale overwegingen bepaald worden dan raadsverkiezingen door lokale.

Tabel 3: De 'provinciale factor' per verkiezing per provincie; 1974-1987 (in %)

	1978	1982	1987	gemiddeld
Gr.	5.63	3.35	5.49	4.82
Fr.	6.36	5.53	6.05	5.98
Dr.	5.43	2.75	6.37	4.85
Ov.	4.08	2.30	2.95	3.11
Gl.	1.86	1.26	2.56	1.89
Ut.	5.68	3.00	4.92	4.53
NH.	5.47	1.44	2.32	3.08
ZH.	1.27	1.79	4.51	2.52
Zl.	3.80	2.85	3.19	3.28
NB.	2.01	3.48	11.33	5.61
Lb.	8.00	4.36	13.56	8.64
NL.	4.51	2.92	5.75	4.39

Bron: Databestand Werkgroep lokale politiek Rijksuniversiteit Limburg

Als we ons vervolgens richten op de 'provinciale factor' per provincie, dan blijkt zich een duidelijk patroon af te tekenen. De scores zijn het hoogst in Limburg en Friesland. Alleen deze twee provincies hebben bij alle drie de verkiezingen een 'provinciale factor' die hoger is als het gemiddelde bij deze verkiezingen. In Friesland is dat overigens in sterke mate te wijten aan de VVD- en CDA-scores, terwijl in Limburg vooral de PvdA-scores hoog zijn. Interessant is tevens dat in 1987 voor de eerste keer de CDA-score in Limburg sterk boven het gemiddelde lag. Dit bevestigt de veronderstelling dat de deelname van de PNL in 1987 vooral het CDA stemmen heeft gekost.

Een middengroep van provincies wordt gevormd door achtereenvolgens Noord-Brabant, Drenthe, Groningen en Utrecht, waarbij de score van Utrecht dicht in de buurt van het gemiddelde ligt. Duidelijk onder het gemiddelde scores achtereenvolgens Zeeland, Overijssel, Noord-Holland, Zuid-Holland en tenslotte Gelderland. Kortom, in grote lijnen kunnen we stellen dat de 'provinciale' factor groter is in de zuidelijke en noordelijke provincies dan in het westen, midden en oosten van het land.

3. Kanttekeningen bij het functioneren van de provinciale democratie

Welke conclusies kunnen we verbinden aan de gevonden waarden voor de 'provinciale factor' bij de Statenverkiezingen? Een gemiddelde waar-

de van nog geen 5% in de periode 1974-1987 geeft aan dat we, zoals verwacht, nauwelijks van een 'provinciale factor' kunnen spreken. Het betekent immers dat als er geen 'provinciale factor' aanwezig was geweest, de trend voor de partijen gemiddeld minder dan 5% positiever of negatiever zou zijn geweest.

Ook de betrekkelijk geringe electorale steun voor de 'provinciale' partijen geeft aan dat provinciale overwegingen een geringe rol spelen bij het stemgedrag bij de Statenverkiezingen. Waarbij we dan nog de kanttekening moeten plaatsen dat de opkomst van de 'nieuwe' provinciale partijen eerder wijst op een lokalisering dan op een provincialisering van de verkiezingen voor de Provinciale Staten.

Voordat we echter op grond van onze bevindingen een oordeel vellen over het functioneren van de provinciale democratie, moeten we ons realiseren dat door de verkiezing van de Eerste Kamer door de Provinciale Staten een nationaal element is ingebouwd bij de Statenverkiezingen. Hierbij is ook van belang dat bij de Grondwetswijziging van 1983 de zittingsduur van de Eerste Kamer op vier jaar is gesteld in plaats van twee maal drie zoals voorheen. Aangezien de Eerste Kamer binnen drie maanden na de Statenverkiezingen gekozen wordt, zal zij na haar verkiezing een politieke opinie vertegenwoordigen die actueler is dan die welke de Tweede Kamer weerspiegelt. Deze versterking van de politieke legitimatie lijkt de basis te vormen van een meer een actieve opstelling van de senaat, die daarmee politiek belangrijker wordt. In 1990 trad de Eerste Kamer reeds meer op de voorgrond, al zal de meer dualistische verhouding tussen regering en parlement daar wellicht ook een bijdrage aan hebben geleverd. Reden te meer voor de landelijke partijen om zich intensief te bemoeien met de Statenverkiezingen. Kortom, ons staatsbestel is zo opgebouwd dat er een nationaal element verbonden is aan de Statenverkiezingen. Deze kanttekening ontslaat ons evenwel niet van de taak om nader in te gaan op het provinciale karakter van de Statenverkiezingen. Bij deze verkiezingen staat per slot van rekening de directe verkiezing van de Provinciale Staten en niet de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer voorop. Tevens zijn er geen aanwijzingen dat kiezers zich bij deze verkiezingen primair laten leiden door de mogelijke consequenties van deze verkiezing voor de politieke samenstelling van de senaat.

Bij een beoordeling van het functioneren van de provinciale democratie speelt een belangrijke rol wat men als essentie van de democratie ziet. Als men van mening is dat de kiezers regelmatig de *mogelijkheid* moeten hebben om volksvertegenwoordigers waarover men ontevreden is af te zetten, dan is het oordeel over het functioneren van de provinciale democratie positief. Immers, aan alle formele eisen is

voldaan om de kiezers eens in de vier jaar de mogelijkheid te geven een oordeel te vellen over het functioneren van de Statenleden. In dat opzicht is er sprake van een legitimatie van de Provinciale Staten. Kiezen we echter een minder formele benadering en wordt als aanvullende eis gesteld dat er ook sprake moet zijn van een sterke relatie tussen kiezer en gekozene - in de zin dat de kiezer bij de verkiezingen een oordeel uitsprekt over het gevoerde beleid -, dan kan men vraagtekens zetten bij het functioneren van de provinciale democratie. Immers, de geringe 'provinciale factor' wijst ons erop dat er hier nauwelijks sprake is van een relatie tussen kiezers en gekozene. De Provinciale Statenverkiezingen bieden dus in wezen geen uitspraak van de kiezers over het gevoerde beleid of het te voeren beleid. Anders gezegd, de gekozenen krijgt formeel wel maar materieel geen mandaat van de kiezers. Daarmee wordt het gezag van de Provinciale Staten ondermijnd.

Hetzelfde is geconstateerd ten aanzien van de relatie tussen kiezers en gekozenen bij de gemeenteraadsverkiezingen.⁸ De houding van de kiezer werd daarbij onder meer gekarakteriseerd als een combinatie van tevredenheid en onverschilligheid. Uitgaande van de veronderstelling dat de kiezer zich in het algemeen geen voorstelling kan maken van hetgeen de provincie doet, lijkt er nauwelijks te kunnen worden gesproken van enige tevredenheid over het provinciale beleid van de partijen en zal onverschilligheid ten opzichte van de Provinciale Staten de boventoon voeren. De vraag is nu of het mogelijk is om hierin verandering te brengen. Uit de discussies in het Noorden en in de Randstad om provincies samen te voegen blijkt immers dat er amper sprake is van een provinciaal bewustzijn. Hoe is het dan nog mogelijk om de kiezer bij de provinciale politiek te betrekken?

4. Politieke vernieuwing op provinciaal niveau?

In de discussie omtrent de mogelijke veranderingen die kunnen bijdragen tot een versterking van de relatie tussen kiezer en gekozene op lokaal en provinciaal niveau zijn voorstellen van verschillende aard gedaan.⁹ Zo werd in 1987 door J.A.M. Hendriks - toenmalig directeur-generaal Openbaar Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en momenteel Commissaris der Koningin in Overijssel - de nadruk gelegd op de invloed van de landelijke partijen en media op de lokale en provinciale verkiezingen. Via onderlinge afspraken zouden deze zich terughoudend moeten opstellen bij de sub-nationale verkiezingen. Nog even los van de vraag of men bereid is dergelijke afspraken te maken, wordt met deze voorstellen voorbij gegaan aan de kern van de zaak, namelijk de betrekkelijk geringe belangstelling van de kiezers zelf voor deze verkiezingen. Zeker bij de Statenverkiezingen zal de

onbekendheid met de taken en bevoegdheden van dit orgaan hierbij een belangrijke rol spelen. Wellicht zal tevens van belang zijn dat de provincie een betrekkelijk kleine eigen beleidsruimte heeft en dat daarmee in weinig provincies interessante issues aan de orde zijn waarover de beslissing alleen aan de provincie toekomt. Hiermee raken we een belangrijk punt. De provincie is immers ingeklemd tussen het nationale en het lokale niveau waardoor de speelruimte voor het eigen beleid betrekkelijk klein is, zeker gezien het aandringen van de gemeenten op een vergroting van hun actie-radius.

Gezien deze beperkte speelruimte van de provincie is de invoering van een (beslissend) referendum op provinciaal niveau van geringere importantie. Er zijn nu eenmaal weinig punten waarover de provincie zelfstandig kan beslissen, als men tenminste al een voor de kiezers aansprekend onderwerp kan vinden dat ook nog politiek gevoelig ligt en heel de provincie aangaat. In veel gevallen zou de kiezer zich hooguit kunnen uitspreken over een provinciale inbreng bij het aan de orde zijnde onderwerp, hetgeen niet zonder risico's is gezien de mogelijke frustraties van de kiezer indien op landelijk niveau anders beslist zou worden dan de uitkomst van het referendum.

Ook een verkiezing van de Commissaris der Koningin lijkt minder aantrekkelijk. De Commissaris der Koningin is waarschijnlijk een veel minder tot de verbeelding sprekende bestuurder dan de burgemeester. De verkiezing van de Commissaris der Koningin zal daarmee nauwelijks bijdragen tot een verbetering van de relatie tussen kiezer en gekozene op provinciaal niveau. Wellicht is eerder het tegendeel het geval. Een mogelijk lage opkomst bij de verkiezingen voor de Commissaris der Koningin kan het gezag van de provinciale vertegenwoordigende organen verder ondermijnen.

In de discussie omtrent de versterking van het eigen karakter van de sub-nationale verkiezingen wordt tevens de spreiding van deze verkiezingen naar voren gehaald, waarbij verschillende varianten aangedragen zijn.¹⁰ Het is de vraag of een spreiding zal bijdragen aan een 'de-nationalisering' van deze verkiezingen, aangezien ook de landelijke partijen en de landelijke media hun aandacht kunnen spreiden. En Statenverkiezingen in één provincie zullen uitermate interessant blijven voor de landelijke partijen en media, zoals gebleken is bij de tussentijdse Statenverkiezingen in de nieuwe provincie Flevoland in 1985.

Op grond van het bovenstaande kan onze conclusie niet anders zijn dan dat het moeilijk zal zijn om op provinciaal niveau de relatie tussen kiezer en gekozene te verbeteren. Als er nauwelijks sprake is van een provinciaal bewustzijn, valt voor een groot deel de basis van alle voorgestelde politieke vernieuwingen weg. Door de gebrekkige

relatie wordt het gezag van de Provinciale Staten geschaad, hetgeen waarschijnlijk tot uitdrukking zal komen in lage opkomstcijfers bij de verkiezingen. De noodzaak van een oplossing voor de zwakke relatie tussen de kiezer en gekozene wordt daarmee des te indringender. Nieuwe wegen moeten bewandeld worden om de burger bij de politiek te betrekken. Immers op elk niveau hebben we te maken met een daling van de opkomstcijfers. In de huidige opzet van ons politiek bestel is dit onaanvaardbaar.

noten

1. Overigens zou de PvdA ook in 1958 mede door de desastreus verlopen Statenverkiezingen besloten hebben om het toenmalige kabinet-Drees te verlaten. Zowel in 1958 als in 1982 waren de onderlinge verhoudingen in het kabinet al slecht. Zie hiervoor bijvoorbeeld J. Bosmans, *Staatkundige vormgeving in Nederland*. Deel 2. Assen, 1990, 65-67 en 131-132.
2. Bij het schrijven van dit artikel was het kiezersonderzoek bij de Statenverkiezingen van 1991 beperkt gebleven tot de vraag in een NIPO-enquête of men van oordeel was dat de nationale politiek een belangrijke rol speelde bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten. Deze vraag werd overigens door 72% van de respondenten positief beantwoord.
3. De gegevens over de FNP en de GB zijn gebaseerd op: A.P.M. Lucardie, H. Meijer en G. Voerman, 'Friese en Groningse federalisten falen en Limburgse regionalisten slagen', in: *Namens*, 2 (1987), 6 (okt.), 327-332; en G. Voerman, 'Het is stoer de Grönnegers wakker te kriegen: de lotgevallen van de Grönneger Bond', in: *Groninger Volksalmanak 1988*. Groningen, 1988, 142-160.
4. Zie hiervoor onder anderen K.L.L.M. Dittrich, *Partijpolitieke verhoudingen in Nederlandse gemeenten*. Leiden, 1978, 116-119; en W. Kuiper en K.L.L.M. Dittrich, 'Breukvlakken in het politieke landschap in Limburg: de Limburgse kiezer tussen 1945 en 1990', in: A.F.A. Korsten en W. Kuiper, red., *Limburg kiest: een analyse van de lokale politiek in Limburg rondom de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1990*. Zeist, 1991, 57-58.
5. Gebaseerd op een gesprek met A. Swachten en J. Joosten, respectievelijk voorzitter en PR-functionaris van de PNL.
6. Ondanks de deelname van de PNL bij de Statenverkiezingen in 1987 bedroeg voor het CDA het verschil met de gemeenteraadsverkiezingen van 1986 12%. In 1982 was dit verschil nog 17%. Voor de PvdA was het verschil tussen de Staten- en gemeenteraadsverkiezingen in 1982 en 1986/87 respectievelijk 3,4% en 10,6%; voor de VVD respectievelijk 8,4% en 1,7%.

7. Dit betekent dat bij een groot verschil in de absolute trends bij de Staten- en Tweede Kamerverkiezingen de methode minder bruikbaar is. Waarschijnlijk hebben dan de grote electorale schommelingen een te grote indirecte invloed op de score voor de 'provinciale factor'. De methode moet dan ook gezien worden als een belangrijk hulpmiddel bij het bepalen van de 'provinciale factor' bij de Statenverkiezingen via een analyse van de verkiezingsuitslagen. Vooral bij relatief geringe verschillen tussen de absolute trends bij Staten- en Kamerverkiezingen, geven de berekende scores voor de 'provinciale factor' en de ontwikkeling hierin een goed beeld van de werkelijke 'provinciale factor' bij de Statenverkiezingen.

8. Zie hiervoor P.W. Tops, E. Knippenberg en M. van Tilburg, 'De apolitieke gemeente?', in: *Bestuur: maandblad voor overheidskunde*, 9 (1990), 2, 43-46; en M.F.J. van Tilburg en P.W. Tops, 'Partijen en lijsten in Nederlandse gemeenten (1946-1986)', in: *Jaarboek 1989 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen, 1990, 73-91.

9. Zie hiervoor onder anderen J. Drijber, 'Plaatselijke verkiezingen spreiden en generaliseren', in: *Namens*, 2 (1987), 2 (mrt.) 67-70; D.J. Elzinga, 'Elke provincie een eigen tijdstip voor raads- en statenverkiezingen', in: *Binnenlands Bestuur*, 7 (1986), 35/36, 29; J.A.M. Hendriks, 'Landelijke partijen en media moeten lokale verkiezingen met rust laten', in: *Namens*, 2 (1987), 2 (mrt.) 71-74; P. Scholten, "'Nationalisatie" van verkiezingen in gemeente en provincie', in: *Namens*, 2 (1987), 2 (mrt.), 66; en Van Tilburg en Tops, *op.cit.*, 88-90.

10. Zie onder anderen Scholten, *op.cit.*; Drijber, *op.cit.*; Elzinga, *op.cit.*