

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Een wervelwind in de rustige provinciale politiek

Het is maar de vraag hoe groot de invloed van de stormachtige entree van Forum voor Democratie zal zijn op het functioneren van de provinciale politiek. De kans is groot dat een nog rijkere variatie aan partijen coalities gaan vormen en pragmatisch beleid gaan maken, in de relatieve rust en onbekendheid die provincies waarschijnlijk meer dan ooit zullen koesteren.

door Harmen Binnema De auteur is als universitair docent verbonden aan het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht en lid van de Eerste Kamer namens GroenLinks.

Dat Statenverkiezingen sterk door landelijke thema's en politici worden gedomineerd, is niet nieuw. De mate waarin dat in 2019 het geval was, is dat echter wel. Klimaat, veiligheid en immigratie waren de centrale thema's en de Eerste Kamerkaart werd van links tot rechts ongegeneerd getrokken. De grote winnaar Forum voor Democratie was zo goed als afwezig in de provinciale campagnes: veel Statenleden van andere partijen hadden hun toekomstige collega's tot en met de verkiezingsdag nog niet ontmoet. Daarentegen trokken Forumkopstukken Baudet en Hiddema door het hele land met optredens in theaters en congrescentra.

In deze bijdrage wil ik op hoofdlijnen stilstaan bij drie thema's. Ten eerste de opkomst, die hoger is dan velen hadden verwacht. Ten tweede de uitslag zelf, met de spectaculaire entree

van Forum voor Democratie in alle provincies en in de Eerste Kamer. Ten derde de coalitievorming, die gezien het gefragmenteerde politieke landschap uitdagend zal zijn. Ter afsluiting leg ik verbindingen met trends van verandering en continuïteit in de provincies en blik ik vooruit op de toekomst van provinciale politiek.

Trend van dalende opkomst (tijdelijk?) gekeerd

Sinds in 1999 de opkomst bij de Statenverkiezingen voor het eerst onder de vijftig procent kwam, is telkens meer dan de helft van de kiesgerechtigden niet gaan stemmen. Tot nu toe was 2011 de enige uitzondering, toen het kabinet van VVD en CDA met gedoogsteun van de PVV zowel voorstanders als tegenstanders van het kabinet naar de stembus trok en de opkomst steeg

naar 56 procent. Die urgentie werd in 2015, bij het tweede kabinet-Rutte, minder gevoeld en de opkomst daalde naar 47,8 procent. In 2019 herhaalt het beeld van 2011 zich, met een vrijwel identieke opkomst van rond de 56 procent en daarmee net als in 2011 een hogere opkomst dan bij de gemeenteraadsverkiezingen van het jaar ervoor.

Onderzoek onder niet-stemmers bij provinciale verkiezingen laat zien dat zij wegblijven vanwege gebrek aan kennis over de provincie, uit gebrek aan interesse voor de provincie, of omdat zij zich er niet in hebben verdiept.¹ Dit is niet zomaar in enkele weken campagne te herstellen met voorlichting over wat de provincie doet en hoe belangrijk provinciale politiek is. Vandaar dat politieke partijen probeerden de opkomst te verhogen door de link met de Eerste Kamer en de meerderheid voor het kabinet centraal te stellen. De coalitiepartijen stelden dat het van belang was te gaan stemmen om te zorgen dat het kabinet belangrijke hervormingen ook door de Eerste Kamer kon krijgen. Daarentegen was de centrale boodschap op de verkiezingsposter van de PVV ‘Stuur Rutte weg’, beloofde Forum voor Democratie de Klimaatwet in de Eerste Kamer tegen te houden, en noemde de SP de verkiezingen een referendum over Rutte. De hoge opkomst lijkt een bevestiging dat deze strategieën hun vruchten hebben afgeworpen.

Bijna alle coalitiepartijen in de min

Kiezers zijn onbekend met de taken van de provincie en staan onverschillig tegenover het functioneren van de provincie.² In combinatie met de focus op de Eerste Kamer maakt dit Statenverkiezingen steeds minder provinciaal en steeds meer een afspiegeling van landelijke verhoudingen. Dit wordt bovendien in de hand gewerkt doordat er nauwelijks regionale partijen meedoen bij de

Statenverkiezingen. Deze verkiezingen worden daarom ook wel *second-order* of tweederangs genoemd.³ Kenmerkend hiervoor is dat, met name halverwege een kabinetsperiode, de coalitiepartijen worden ‘gestraft’ en de oppositiepartijen worden ‘beloond’.

Voor een belangrijk deel komt de uitslag overeen met deze verwachtingen. De enige coalitiepartij die tegen de trend in winst boekt, is de ChristenUnie. De VVD weet het verlies weliswaar beperkt te houden, maar is niet langer de grootste partij, zoals in 2011 en 2015. Met name regeringspartijen D66 en CDA verliezen veel Statenzetels. Wel blijft het CDA de grootste partij in vier provincies: Overijssel, Zeeland, Friesland en Limburg. In Overijssel heeft het CDA deze positie al sinds 1978, en ook in de andere drie provincies is het CDA de grootste geweest bij de meeste verkiezingen in de afgelopen dertig jaar. Daar staat tegenover dat het

Statenverkiezingen zijn steeds minder provinciaal en steeds meer een afspiegeling van landelijke verhoudingen

CDA zowel VVD als FvD voor zich moet dulden in Noord-Brabant en Gelderland, provincies waar het in de jaren negentig en begin deze eeuw nog de grootste was. De positie in de randstedelijke provincies wordt steeds zwakker, en het CDA wordt meer en meer de partij van de regio’s.

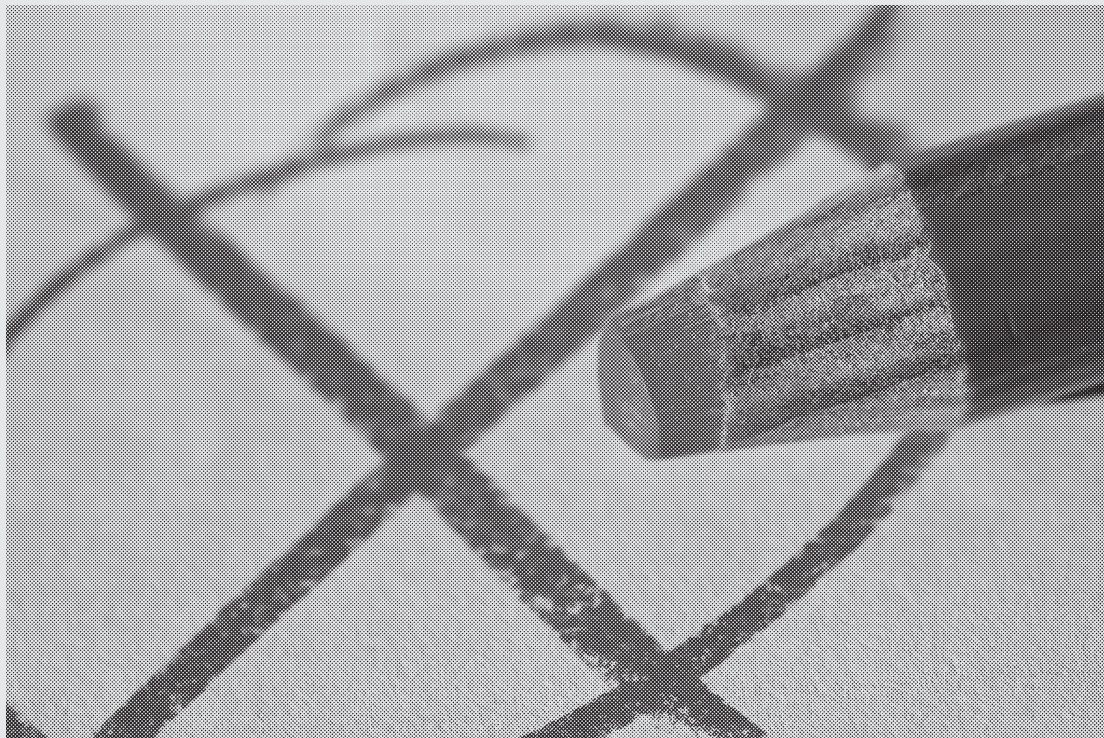
Een deel van de oppositie weet niet te profiteren, want ook PvdA, PVV en SP verliezen; met name de twee laatstgenoemde gaan fors achteruit. Maar GroenLinks zet de groei van 2017 en 2018 door, met een ruime verdubbeling, en ook de Partij voor de Dieren en 50PLUS winnen een zetel. De spectaculairste winst is echter voor het Forum voor Democratie, dat bij zijn eerste deelname meteen de grootste partij wordt in enkele provincies en in de Eerste Kamer.

Besturen met vier partijen of meer

VVD, PvdA en CDA (inclusief voorlopers) zijn de drie partijen die sinds de Tweede Wereldoorlog traditioneel de colleges van Gedeputeerde Staten vormden. Wel begonnen na 1970 ook andere partijen mee te besturen, en die variatie nam vooral sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw toe. Partijen als D66, de ChristenUnie, de SGP, GroenLinks en de SP gingen gedeputeerden leveren. Bovendien kennen de provincies een lange traditie van *oversized coalitions*, coalities waarin meer partijen meedoen dan strikt noodzakelijk is voor de meerderheid.⁴ De inhoudelijke verschillen tussen politieke partijen zijn minder groot dan in de landelijke politiek, en persoonlijke verhoudingen spelen een belangrijke rol bij coalitievorming.

In zekere zin zijn de provincies dus gewend aan grotere coalities en was er gezien de krimp van CDA, PvdA en VVD al eerder de noodzaak

om met nieuwe (en soms onverwachte) partijen samen te besturen. Een uitzondering hierop is de PVV, die als grote winnaar in 2011 behalve in Limburg overal buiten de coalitie gehouden werd en ook in 2015 nergens ging besturen. Dit lijkt ten aanzien van Forum voor Democratie in 2019 alleen al getalsmatig veel lastiger te zijn. In enkele provincies heeft Forum bovendien als grootste partij het initiatief bij de onderhandelingen. Tegelijk is het te verwachten dat, al dan niet in een 'Rotterdamse constructie' (een college zonder Leefbaar Rotterdam), in de meeste provincies partijen uit de reeks van VVD tot en met SP de provinciale coalities zullen gaan vormen. Al was het maar vanwege de eerdergenoemde factor van persoonlijke verhoudingen: de grote onbekendheid met de nieuwe Statenleden en ook met de provinciale standpunten van Forum kunnen hier belemmerend werken.



Bron: Pixabay

Toekomst provinciale politiek

Het 'goede nieuws' vanuit de provincies was dat het, zeker vergeleken met ruim tien jaar geleden, bij deze Statenverkiezingen niet of nauwelijks ging over het bestaansrecht van de provincies, al was hier en daar een pleidooi voor opheffing te lezen.⁵ In 2007 werden de provincies nog opgeschrikt door de kritische analyse in het boek *Het opgeblazen bestuur*, waarin Klaartje Peters beschreef hoe provincies zich, vanuit de wens tot profilering en zichtbaarheid, op allerlei beleidsterreinen begonnen te begeven die niet tot hun kerntaken behoorden.⁶ In de afgelopen jaren hebben de provincies gefocust op kerntaken, en zij lijken redelijk goed te presteren op die kerntaken, zoals duurzame energie en natuur.⁷ Hun bestaansrecht staat veel minder ter discussie: in het huidige regeerakkoord staan geen voornemens om provincies te laten fuseren of op te heffen.

De verkiezingscampagne had weinig te maken met waar de provincies over gaan of wat de provincies hebben gedaan. Hoewel het klimaat een belangrijk thema was, ging dit met name over de landelijke afspraken over Klimaatwet en Klimaatakkoord en lukte het de provincies niet om hun eigen rol in de verduurzaming van energie voor het voetlicht te brengen. Wel lijkt de gaswinning in Groningen

effect te hebben gehad op het stemgedrag in deze provincie. De opkomst ging flink omhoog dankzij de link met de Eerste Kamer, en de uitslag werd door landelijke verhoudingen sterk beïnvloed. Dat is soms frustrerend voor provinciale politici die hadden gehoopt te kunnen oogsten wat zij hadden gezaaid, maar het is voor hen ook steeds meer een gegeven. Verkiezingen als een korte, en nu extra hevige, onderbreking die wordt gevolgd door een terugkeer naar een in vele jaren ontstane en gekoesterde manier van werken en politiek bedrijven. Immers, ook de Statenleden van Forum voor Democratie zullen merken dat het in de provincie meer gaat over buslijnen, waterberging en monumenten dan over de Europese Unie, veiligheid of migratie. Het is maar de vraag hoe groot de invloed van deze zetelverschuiving zal zijn op het functioneren van de provinciale politiek. De kans is groot dat een nog rijkere variatie aan partijen coalities gaat

De provincie gaat meer over buslijnen, waterberging en monumenten dan over de Europese Unie, veiligheid of migratie

vormen en pragmatisch beleid gaat maken, in de relatieve rust en onbekendheid die provincies waarschijnlijk meer dan ooit zullen koesteren.

1 De Jong, R. & Van Ostaaijen, J. (2019). De verkiezingen van Provinciale Staten: Toen en nu. In H. Binnema & H. Vollaard (red.), *Provinciale politiek: De provincies democratisch getoetst* (pp. 71-90). Amsterdam: Boom.

2 Binnema, H. (2019). Vertegenwoordiging en participatie in de provincies. In Binnema & Vollaard, pp. 105-132.

3 Schakel, A.H. & Jeffery, C. (2013). Are Regional Elections really 'Second-Order' Elections? *Regional Studies*, 47(3), 323-341.

4 Vollaard, H. (2019). De invloed van Provinciale Staten op Gedeputeerde Staten. In Binnema & Vollaard, pp. 133-158.

5 Marijnissen, H. (2019, 30 januari). Stemmen voor de provincie? 'Ik zie ze niet, ik hoor ze niet en weet niet wat ze doen'. *Trouw*.

6 Peters, K. (2007). *Het opgeblazen bestuur: Een kritische kijk op de provincie*. Amsterdam: Boom.

7 Herweijer, M. (2019). Kunnen provincies voorkeuren van kiezers omzetten in effectief beleid? In Binnema & Vollaard, pp. 159-174.