



FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

Over leiderschap in multi-level governance  
Een vergelijkend onderzoek over de provinciegouverneur in Vlaanderen  
en de commissaris van de Koningin in Nederland

Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad  
doctor in de politieke wetenschappen

aangeboden door  
Tony Valcke

Academiejaar 2009-2010  
Promotor: Prof. Dr. Herwig Reynaert

# Voorwoord

Dit proefschrift vormt het resultaat van een onderzoek dat officieel van start ging op 1 maart 2004. De genese van dit proefschrift kende evenwel een wat langere voorgeschiedenis. Vooraleer ik aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Gentse Universiteit aan de slag ging, had ik het voorrecht om in opdracht van de provincie Oost-Vlaanderen een onderzoeksproject mee vorm te geven rond de geschiedenis van het provinciale instelling en haar politieke vertegenwoordigers, een initiatief van gewezen gouverneur Balthazar. Zo raakte ik geboeid door de impact van (politieke) leiders en de verschillende factoren die hun functioneren beïnvloeden.

De focus op leiderschap kreeg evenwel vooral in de afgelopen jaren vorm. Dit onderzoek is dan ook het resultaat van een leerproces waarbij we meer dan eens worstelden met ideeën en de uitwerking ervan, met het verzamelen van informatie en het knagende besef dat je niet altijd tot de kern van de zaak kan doordringen. Niettemin maakten de deelname aan congressen, de voorbereiding van publicaties en vooral de samenwerking met verschillende collega's er een boeiende periode van.

Het centrale onderzoeksonderwerp van dit proefschrift is leiderschap en dat is wellicht iets dat veel mensen zal interesseren. We worden in ons leven vaak geconfronteerd met (de beslissingen van) leiders /de gevolgen van leiderschap. Bij de man in de straat zal de hoofdvraag allicht luiden 'waarom is dit een goede leider?' en 'hoe komt iemand in die positie van leiderschap?'. Wij focussen ons in dit proefschrift op twee kernvragen: 'wie zijn de leiders?' en 'hoe ziet hun leiderschap eruit?'. Het ligt niet in de bedoeling hier uitspraken te doen over de kwaliteit van individuele leiders. Maar we proberen wel tot een beter begrip en wetenschappelijk inzicht te komen over het functioneren van leiders.

De focus op provinciegouverneurs en commissarissen van de Koningin zal bij veel mensen misschien de wenkbrauwen doen fronsen. Het provinciaal bestuursniveau is zowel in Vlaanderen als in Nederland weinig gekend en bijgevolg ook niet bemind. Ook in wetenschappelijke kringen is er ontstellend weinig aandacht voor. Dit vormde voor ons echter precies één van de motivaties om dit onderzoek te voeren. Het bepaalt ook in hoge mate het soms exploratief karakter van dit werkstuk. Elk wetenschappelijk onderzoek

moet een zekere maatschappelijke relevantie hebben en met dit proefschrift hopen we elementen te kunnen aanbrengen in de discussie over de provincies en haar politieke leiders.

Hoewel de ontwikkeling van dit onderzoek vaak een nogal eenzame bezigheid was, ben ik verschillende mensen toch een woord van dank verschuldigd. Zij leverden, elk op hun manier, een bijdrage tot dit eindresultaat.

Mijn dank gaat in de eerste plaats naar mijn promotor, Prof. Dr. Herwig Reynaert. Dank Herwig voor de vele kansen die je mij bood, voor je advies, voor je relativiseringsvermogen, voor je bijna grenzeloos vertrouwen in mensen en voor je vriendschappelijke steun.

In de tweede plaats wens ik de leden van de examencommissie te bedanken voor hun inbreng en hun tijd. In het bijzonder gaat mijn dank naar Prof. Dr. Carl Devos, Prof. Dr. Kristof Steyvers, Prof. Marcel Boogers en Dr. Koenraad De Ceuninck.

Verder dank ik alle politici en ambtenaren in Vlaanderen en Nederland die in het kader van dit proefschrift een interview toestonden. De maanden waarin ik intensieve interviews afnam van de betrokken actoren behoren zonder twijfel tot de meest boeiende periode van dit onderzoek.

Een woord van dank ook aan de collega's van het Centrum voor Lokale Politiek voor de aangename en stimulerende werkomgeving. Een bijzonder woord van dank aan Kristof voor zijn kritische en opbouwende commentaar, aan Eline voor het nalezen van de tekst, aan Koenraad voor de praktische tips en aan Thomas voor de inhoudelijke en morele steun op cruciale momenten.

Dank aan mijn ouders voor de kansen die ze mij boden, aan mijn zus, schoonfamilie en trouwe vrienden voor de steun in de afgelopen maanden.

Tot slot dank ik Ann voor het geduld dat ze de afgelopen jaren en maanden opbracht en voor de niet aflatende steun op elk moment.

Tony Valcke

Brugge, 2 januari 2010

# INHOUD

Voorwoord

Inhoud

## **HOOFDSTUK 1 INTRODUCTIE**

<b>1.1. Inleiding</b>	1
<b>1.2. Probleemstelling</b>	5
1.1.1. Het provinciaal, intermediair bestuursniveau onder druk Vlaamse provincies tussen fusies en staats hervorming. Het verhaal van tien kleine negertjes?	6 9
1.1.2. De Nederlandse provincies tussen herindeling en regiovorming: tussen Scylla en Charybdis?	13
1.1.2. Stand van het onderzoek	17
<b>1.3. Onderzoeksaanpak en uitgangspunten</b>	24
<b>1.4. Afbakening onderzoekskader</b>	28
<b>1.5. Structuur en opbouw van het proefschrift</b>	29

## **DEEL I THEORIE**

### **HOOFDSTUK 2 LEIDERSCHAP IN MULTI-LEVEL GOVERNANCE**

<b>2.1. Inleiding</b>	33
<b>2.2. Van government naar multi-level governance</b>	33
2.2.1. Van government via governance naar multi-level governance	34
2.2.2. De gevolgen van multi-level governance Het efficiëntieprobleem	41 41

Jumping of scales: de machtsdimensie van multi-level governance	42
De betekenis van vertegenwoordiging, verantwoording en legitimiteit	42
2.2.3. Gouverneurs en commissarissen in een multi-level omgeving	45
<b>2.3. Leiderschap</b>	<b>46</b>
2.3.1. De studie van leiderschap	47
2.3.2. Naar een definitie van leiderschap	50
2.3.3. Leiderschapstypologieën	54
2.3.4. Kenmerken van leiderschap	55
2.3.5. De transformatie van leiderschap	56
2.3.6. Naar een analysekader van leiderschap	59
Het behoud van de interne cohesie	61
Het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe	61
Agenda setting en visieontwikkeling	62
Het verzekeren van taakuitvoering	62
<b>2.4. Leiderschap in multi-level governance. Deelbesluit</b>	<b>64</b>

## HOOFDSTUK 3

### VLAAMSE EN NEDERLANDSE PROVINCIES: HET INSTITUTIONEEL KADER

<b>3.1. Inleiding</b>	<b>67</b>
<b>3.2. De Vlaamse institutionele context</b>	<b>69</b>
3.2.1. De Vlaamse bestuursopbouw	70
De verschillende overheidsniveaus	70
De intern-provinciale structuur	75
De huidige positie van de Vlaamse provinciegouverneur	78
3.2.2. Centraal- provinciale relaties	81
Het analysekader van Hesse en Sharpe	82
Het relatieve belang van provinciebesturen:	
uitgaven en personeelsbestand	84
Over autonome Staten en gouverneurs:	
de historische voorlopers van de provinciale instellingen	86
De Franse overheersing: tijdperk van centralisatie	88
Provincies als vierde macht in de Belgische grondwet	89
De provinciewet als compromis tussen centralisten en autonomisten	
met de gouverneur als waakhond	90
Politieke hoogspanning rond de schoolstrijd:	
aanzet tot hertekening rol gouverneur	94
Democratisering en emancipatie van de verkozen organen	95
Onder druk van de communautarisering:	
de provincies bedreigd in hun voortbestaan	98

Voorzichtige herwaardering van provincies, hertekening rol gouverneur	100
Het kerntakendebat: hertekening van het bestuurlijk landschap in Vlaanderen	102
Het Vlaamse provinciedecreet van 2005	104
3.2.3. Toekomstscenario's: visies op de overheid en de verschillende bestuurslagen	106
3.2.4. Deelbesluit	109
<b>3.3. De Nederlandse institutionele context</b>	<b>110</b>
3.3.1. De Nederlandse bestuursopbouw	112
De verschillende overheidsniveaus	114
De intern-provinciale structuur	119
De huidige positie van de commissaris van de Koningin	121
3.3.2. De centraal-provinciale relaties	124
Het analysekader van Hesse en Sharpe	124
Het relatieve belang van de provinciebesturen: uitgaven en personeelsbestand	125
Over stadhouders en prefecten	126
De vestiging van de eenheidsstaat ten koste van de provincies	127
De gedecentraliseerde eenheidsstaat krijgt vorm	129
De nationalisering van de politiek en de provincialisering van het ambt van CdK	131
Vervlechting van het bestuur, politisering van provinciebesturen en democratisering van het ambt van CdK	132
De schaalproblematiek, professionalisering en bureaucratisering van het provinciaal bestuur	134
3.3.3. Toekomstscenario's: visies op de overheid en de verschillende bestuurslagen	139
3.3.4. Deelbesluit	144
<b>3.4. De Vlaamse en Nederlandse institutionele context. Deelbesluit</b>	<b>145</b>
<b>DEEL II   EMPIRIE</b>	
<b>HOOFDSTUK 4</b>	
<b>METHODOLOGIE</b>	
<b>4.1. Inleiding</b>	<b>153</b>
4.1.1. Humanistische benadering vanuit sociaal-constructivistisch perspectief	154

<b>4.2. Kwalitatieve onderzoekstechniek aan de hand van meervoudige casestudy's</b>	156
4.2.1. Comparatief casestudyonderzoek	157
4.2.2. De selectie van cases	160
<b>4.3. Dataverzamelingmethoden</b>	162
4.3.1. Methodische triangulatie	162
4.3.2. Niet-participerende observatie	162
4.3.3. Reconstructie van carrièrepatronen a.h.v. biografisch vooronderzoek	163
4.3.4. Diepte-interviews met de verschillende actoren	164
De voorbereiding van de interviews	169
Het afnemen en verwerken van de interviews	170
4.3.5. Documentanalyse	172
4.3.6. Over betrouwbaarheid en validiteit	173
<b>HOOFDSTUK 5</b>	
<b>ACHTERGRONDKENMERKEN EN CARRIÈREPATROON VAN GOUVERNEURS EN COMMISSARISSEN VAN DE KONINGIN</b>	
<b>5.1. Inleiding</b>	177
5.1.1. Over rekrutering en selectie	178
5.1.2. De dataverzameling	181
<b>5.2. De achtergrondkenmerken van de Vlaamse gouverneurs</b>	183
5.2.1. Geslacht	183
5.2.2. Leeftijd bij benoeming	184
5.2.3. Opleiding	185
5.2.4. Beroepsachtergrond	186
5.2.5. Residentiële band met de provincie	187
<b>5.3. Het carrièrepatroon van de Vlaamse gouverneurs</b>	188
5.3.1. Once a politician, always a politician	188
5.3.2. De algemene benoemingsprocedure en –praktijk	189
5.3.3. De benoeming van gouverneurs in de Vlaamse provincies 1945-2002	193
5.3.4. De benoeming van gouverneurs door de Vlaamse regering sinds 2002	195
5.3.5. Duur van het ambt	197
<b>5.4. De achtergrondkenmerken van de Nederlandse commissarissen van de Koningin</b>	197
5.4.1. Geslacht	197
5.4.2. Leeftijd bij benoeming	199
5.4.3. Opleiding	200
5.4.4. Beroepsachtergrond	200

5.4.5. Residentiële band met de provincie	201
<b>5.5. Het carrièrepatroon van de Nederlandse commissarissen van de Koningin</b>	203
5.5.1. De algemene benoemingsprocedure en –praktijk	203
5.5.2. De benoeming van commissarissen in de Nederlandse provincies sinds 1945	204
5.5.3. Duur van het ambt	206
<b>5.6. Achtergrondkenmerken en carrièrepatronen van gouverneurs en commissarissen. Deelbesluit</b>	208
<b>5.7. Appendix</b>	210
<b>HOOFDSTUK 6</b>	
<b>CASEBESCHRIJVING: RECONSTRUCTIE VAN LEIDERSCHAPSPATRONEN</b>	
<b>6.1. Inleiding</b>	221
<b>6.2. Provincie Antwerpen</b>	223
6.2.1. Schets van de provinciale context	223
De politieke context	224
6.2.2. Analyse van leiderschapspositie en –taken	226
Leiderschapspositie	226
Leiderschapstaken	231
<b>6.3. Provincie Limburg</b>	238
6.3.1. Schets van de provinciale context	238
De politieke context	239
6.3.2. Analyse van leiderschapspositie en –taken	240
Leiderschapspositie	240
Leiderschapstaken	243
<b>6.4. Provincie Oost-Vlaanderen</b>	249
6.4.1. Schets van de provinciale context	249
De politieke context	250
6.4.2. Analyse van leiderschapspositie en –taken	251
Leiderschapspositie	251
Leiderschapstaken	253
<b>6.5. Provincie Vlaams-Brabant</b>	262
6.5.1. Schets van de provinciale context	262
De politieke context	263
6.5.2. Analyse van leiderschapspositie en –taken	264



Leiderschapspositie	264
Leiderschapstaken	265
<b>6.6. Provincie West-Vaanderen</b>	<b>271</b>
6.6.1. Schets van de provinciale context	271
De politieke context	272
6.6.2. Analyse van leiderschapspositie en –taken	273
Leiderschapspositie	273
Leiderschapstaken	276
<b>6.7. Groningen</b>	<b>281</b>
6.7.1. Schets van de provinciale context	281
De politieke context	282
6.7.2. Analyse van leiderschapspositie en –taken	283
Leiderschapspositie	283
Leiderschapstaken	286
<b>6.8. Utrecht</b>	<b>291</b>
6.8.1. Schets van de provinciale context	291
De politieke context	292
6.8.2. Analyse van leiderschapspositie en –taken	293
Leiderschapspositie	293
Leiderschapstaken	296
<b>6.9. Zuid-Holland</b>	<b>301</b>
6.9.1. Schets van de provinciale context	301
De politieke context	302
6.9.2. Analyse van leiderschapspositie en –taken	303
Leiderschapspositie	303
Leiderschapstaken	305
<b>6.10. Zeeland</b>	<b>309</b>
6.10.1. Schets van de provinciale context	309
De politieke context	311
6.10.2. Analyse van leiderschapspositie en –taken	312
Leiderschapspositie	312
Leiderschapstaken	315
<b>6.11. Noord-Brabant</b>	<b>321</b>
6.11.1. Schets van de provinciale context	321
De politieke context	321
6.11.2. Analyse van leiderschapspositie en –taken	322
Leiderschapspositie	322
Leiderschapstaken	325

**HOOFDSTUK 7  
CROSS-SECTIONELE ANALYSE VAN LEIDERSCHAP**

<b>7.1. Inleiding</b>	329
<b>7.2. De leiderschapspositie van de gouverneur en de commissaris</b>	329
<b>7.3. De leiderschapstaken van de gouverneur en de commissaris</b>	335
<b>7.4. Deelbesluit</b>	342

**DEEL III ALGEMENE CONCLUSIES****HOOFDSTUK 8  
CONCLUSIES**

<b>8.1. Inleiding</b>	347
<b>8.2. Over context, instituties en capaciteiten</b>	349
<b>8.3. Over leiderschapspositie en -taken</b>	353
<b>8.4. Over de uitgangspunten en de methodologie</b>	355
<b>Bibliografie</b>	357
<b>Interviews</b>	372

Lijst van tabellen

Tabel 1	Van government naar governance volgens Leach en Percy-Smith	37
Tabel 2	De kernelementen uit het analysekader van Leach en Wilson	60
Tabel 3	Een verklaringsmodel voor leiderschap op basis van Lowndes en Leach	63
Tabel 4	De Vlaamse provincies: sociaal-demografische en financiële basisgegevens	75
Tabel 5	De Nederlandse provincies: sociaal-demografische en financiële basisgegevens	117
Tabel 6	Overzicht van de geïnterviewde personen in Vlaanderen	166
Tabel 7	Overzicht van de geïnterviewde personen in Nederland	168
Tabel 8	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de gouverneurs in de provincie Antwerpen sinds 1945	210
Tabel 9	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de gouverneurs in de provincie Limburg sinds 1945	211
Tabel 10	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de gouverneurs in de provincie Oost-Vlaanderen sinds 1945	211
Tabel 11	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de gouverneurs in de provincie Vlaams-Brabant sinds 1945	212
Tabel 12	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de gouverneurs in de provincie West-Vlaanderen sinds 1945	212
Tabel 13	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Groningen sinds 1945	212
Tabel 14	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Friesland sinds 1945	213
Tabel 15	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Drenthe sinds 1945	213
Tabel 16	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Overijssel sinds 1945	214
Tabel 17	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Gelderland sinds 1945	214
Tabel 18	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Flevoland sinds 1945	215
Tabel 19	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Utrecht sinds 1945	215
Tabel 20	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Noord-Holland sinds 1945	216
Tabel 21	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Zuid-Holland sinds 1945	216
Tabel 22	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Zeeland sinds 1945	217
Tabel 23	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Noord-Brabant sinds 1945	217
Tabel 24	Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie (Nederlands) Limburg sinds 1945	218
Tabel 25	Partijpolitieke samenstelling van de Antwerpse provincieraad en (bestendige) deputatie	225
Tabel 26	Partijpolitieke samenstelling van de Limburgse provincieraad en (bestendige) deputatie	239
Tabel 27	Partijpolitieke samenstelling van de Oost-Vlaamse provincieraad en (bestendige) deputatie	251
Tabel 28	Partijpolitieke samenstelling van de Vlaams-Brabantse provincieraad en (bestendige) deputatie	263

Tabel 29	Partijpolitieke samenstelling van de West-Vlaamse provincieraad en (bestendige) deputatie	273
Tabel 30	Partijpolitieke samenstelling van de Groningse Provinciale en Gedeputeerde Staten	283
Tabel 31	Partijpolitieke samenstelling van de Utrechtse Provinciale en Gedeputeerde Staten	293
Tabel 32	Partijpolitieke samenstelling van de Zuid-Hollandse Provinciale en Gedeputeerde Staten	303
Tabel 33	Partijpolitieke samenstelling van de Zeelandse Provinciale en Gedeputeerde Staten	311
Tabel 34	Partijpolitieke samenstelling van de Noord-Brabantse Provinciale en Gedeputeerde Staten	322

# HOOFDSTUK 1

## INTRODUCTIE

### 1.1. INLEIDING

Er is vandaag een brede maatschappelijke belangstelling voor en erkenning van het belang van leiderschap in de economische, politieke en sociale sfeer<sup>1</sup>. Ook in academische kringen is de studie van leiderschap een hot item<sup>2</sup>. Dat blijkt uit de aandacht die er aan wordt besteed vanuit verschillende disciplines, zoals communicatie, psychologie, filosofie, management en bestuurskunde en geschiedwetenschap. Ook in de politicologische literatuur komt (politiek) leiderschap uitgebreid aan bod<sup>3</sup>. Meestal wordt daarbij echter gefocust op het nationale (en ook wel internationale) niveau. Toch was er in de laatste twee decennia een inhaalbeweging voor wat de studie van leiderschap op lokaal niveau betreft, met dan vooral veel aandacht voor de (rechtstreeks) verkozen burgemeester<sup>4</sup>. Het intermediaire niveau ontbreekt vooralsnog in dit onderzoeksplaatje. Wij proberen met ons onderzoek dan ook deze leemte enigszins op te vullen.

Met de studie van leiderschap op provinciaal, intermediair niveau willen we niet alleen een leemte in het onderzoeksveld opvullen, onze keuze is bovendien ingegeven door de vaststelling dat dit niveau op diverse vlakken onder druk staat. Die druk is toe te

---

<sup>1</sup> Voor de brede maatschappelijke interesse in leiders verwijzen we naar de berichtgeving over de verkiezing van de Amerikaanse president Obama eind 2008 en dichterbij huis ook de aandacht voor lijsttrekkers en 'kopstukken' bij verkiezingen, maar bijvoorbeeld ook voor captains of industry. Al moet vermeld worden dat het belang van de media, die graag focussen op bekende namen en gezichten, hierbij niet onbelangrijk is.

<sup>2</sup> Dat de studie van leiderschap is vormgegeven door zijn multidisciplinaire focus en methodologische benaderingen brengt ook een aantal nadelen met zich mee op het vlak van duidelijke concepten en theorievorming (cf. infra). Ingraham, P., Leadership: The Challenge and the Opportunity. In: *The American Review of Public Administration*, 36, nr. 4 (dec. 2006), p.362.

<sup>3</sup> Gill, R., *Theory and practice of leadership*. London, Sage, 2006, pp.1-6.

<sup>4</sup> Leach, S., Wilson, D., *The changing context of local political leadership*. In: Leach, S., Wilson, D., *Local political leadership*. Bristol, Policy Press, 2000, p.1 ; zie ook: Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., Pilet, J.-B., (eds.), *Local Political Leadership in Europe*. Town Chief, City Boss or Loco President? Brugge, Vanden Broele Publishers, 2009, 411p.

schrijven aan de gevolgen van enkele meer algemene ontwikkelingen zoals de globalisering (en de 'glokalisering' als haar lokale pendant), de overgang van government naar governance en de groeiende netwerksamenleving (cf. infra). Om deze onderling met elkaar verweven ontwikkelingen het hoofd te bieden vonden in de laatste twee decennia nogal wat (administratieve en politieke) hervormingen plaats in openbare besturen, die leiders voor nieuwe uitdagingen plaatsen. Maar precies het onderzoek naar leiderschap in die veranderende context van governance blijft nog onderontwikkeld<sup>5</sup>.

Een belangrijk aspect is de comparatieve opzet van ons onderzoek. Dat biedt ons de mogelijkheid om de bijzondere positie van de gouverneurs en commissarissen van de Koningin (CdK) te bestuderen<sup>6</sup>. Die buitengewone positie van het ambt van gouverneur en commissaris verwijst naar het feit dat deze door de regering benoemde functionarissen aan het hoofd staan van een politiek verkozen (uitvoerend) orgaan, respectievelijk de deputatie en Gedeputeerde Staten (GS). Dit impliceert met andere woorden een heel bijzondere setting voor (politiek) leiderschap. Het opmerkelijke is dat de personen die in het ambt benoemd worden doorgaans een politieke carrière achter de rug hebben. Maar eens ze benoemd zijn tot gouverneur of commissaris worden ze verondersteld een neutrale rol te vervullen. Precies deze in de functie ingebakken ambiguïteit, die zoals verderop zal blijken voor sommige actoren - vooral in Vlaanderen, veel minder in Nederland - precies ook een punt van kritiek vormt, stelt bijzondere eisen aan het leiderschap en vormt een uitgelezen kans voor comparatief onderzoek.

En blijkens de 'strijd' die zich telkens om de opvolging afspeelt, spreekt de functie van gouverneur of commissaris van de Koningin toch ook wel tot de verbeelding. Toen Steve Stevaert op 7 juni 2009, de dag van de regionale en Europese verkiezingen, zijn ontslag aanbood als Limburgs gouverneur begon meteen de speculatie over zijn opvolging<sup>7</sup>. Het valt op hoe het in de media telkens opnieuw gonst van geruchten over potentiële kandidaten als een nieuwe gouverneur moet worden benoemd. Zelfs partijen die erom bekend staan het provinciaal niveau te willen afschaffen, zoals de N-VA in Vlaanderen,

---

<sup>5</sup> Van Slycke, D.M., Alexander, R.W., Public Service Leadership. Opportunities for Clarity and Coherence. In: *The American Review of Public Administration*, 36, nr. 4 (dec. 2006), p.362.

<sup>6</sup> In de rest van het proefschrift wordt voor commissarissen van de Koningin de gangbare afkorting 'CdK' gebruikt.

<sup>7</sup> Zie o.m.: Smeets, R., Herman Reynders kan kans grijpen. In: *De Standaard*, 8 juni 2009 ; Putzeys, R., Drie partijen zien gouverneur wel zitten. In: *Het Belang van Limburg*, 9 juni 2009, p. 2 ; Cops, S., Opvolger wacht aartsmoeilijke klus. In: *Het Laatste Nieuws*, 9 juni 2009, p.20 ; Peeters, T., Hasselts burgemeester Herman Reynders heeft zin in gouverneurschap. In: *De Morgen*, 20 juni 2009, p.2 ; Lesaffer, P., De strijd om de gouverneurssjerpen is geopend. In: *De Standaard*, 4 september 2009 ; Gorle, P., Toppolitici schuiven hun pionnen naar voor. In: *Het Laatste Nieuws*, 7 september 2009, p.2 ; Haeck, B., N-VA wil traditie gouverneurs breken. In: *De Tijd*, 8 september 2009, p.9 ; Dupont, P., Ultieme race naar het gouverneurschap. In: *De Standaard*, 1 oktober 2009 ; Lesaffer, P., Benoeming Reynders moeilijke bevalling. In: *De Standaard*, 2 oktober 2009, p.2.

sloven zich uit om toch maar iemand uit eigen rangen benoemd te krijgen<sup>8</sup>. Mogen we daaruit afleiden dat het een begerenswaardige functie betreft? De hevige strijd om het ambt lijkt op het eerste gezicht alvast in tegenspraak met het gelijktijdig in vraag stellen van de meerwaarde van het provinciaal bestuursniveau of de toekomst van de functie van gouverneur (zie hoofdstuk 3). En toch herhaalt het scenario zich telkens opnieuw. In tegenstelling tot de situatie in Vlaanderen bestaat er in Nederland sinds enige tijd een strikte procedure voor de benoeming van een nieuwe commissaris van de Koningin (zie ook hiervoor hoofdstuk 3) en wordt er daarom niet publiek gecommuniceerd over de kandidaten. Maar dat de functie er eveneens gegeerd is, mag blijken uit de resem ex-ministers die in de loop van de jaren tot commissaris werden benoemd.

Het centrale onderwerp van dit proefschrift is dus politiek leiderschap en onze algemene uitgangsvraag luidt als volgt: hoe manifesteert politiek leiderschap zich bij gouverneurs en commissarissen van de Koningin? Hieruit valt af te leiden dat we comparatief te werk gaan, aangezien we het concept leiderschap toepassen op twee (vergelijkbare) functies in twee verschillende settings, namelijk in Vlaanderen aan de ene kant (provinciegouverneurs) en Nederland aan de andere kant (CdK's).

Maar wat verstaan we nu precies onder leiderschap? Bij het zoeken naar een antwoord in de wetenschappelijke literatuur en vooruitlopend op hoofdstuk 2 is één zaak alvast duidelijk en dat is dat het een vaag, zeer breed en moeilijk af te bakenen concept betreft<sup>9</sup>. Rost vond in het begin van de jaren 1990 niet minder dan 221 definities van leiderschap (op 587 onderzochte publicaties), terwijl Gill, de biograaf van verschillende presidenten van de VS, onderzoek citeert waaruit 40 verschillende leiderschapstheorieën naar voren komen<sup>10</sup>. Zoals hierboven gesteld wordt leiderschap vanuit uiteenlopende wetenschappelijke disciplines benaderd, wat een eenduidig begrip van het concept nog lastiger maakt<sup>11</sup>. Zo komt leiderschap als begrip heel vaak voor in de managementliteratuur. Daar heeft het een heel brede betekenis en heeft het te maken met het aansturen binnen organisaties. Helaas heerst er nogal wat dubbelzinnigheid, waardoor de relatie en het verschil tussen de begrippen leiderschap en management niet

---

<sup>8</sup> De N-VA wilde in dit geval Frieda Brepoels benoemd krijgen tot Limburgs gouverneur. Zie: Dupont, P., Frieda Brepoels in beeld als gouverneur. In: De Standaard, 21 september 2009 ; Winckelmans, W., N-VA rekent nu op topmandaten. In: De Standaard, 3-4 oktober 2009, p.17.

<sup>9</sup> Steyvers, K., Bergström, T., Bäck, H., Boogers, M., Ruano De La Fuente, J., Schaap, L. From Princes to President? Comparing Local Political Leadership Transformation. In: Local Government Studies, 34, 2 (April 2008), pp.131-133.

<sup>10</sup> Rost, J., Leadership development in the new millennium. In: The Journal of Leadership Studies, 1, nr. 1 (1993), pp. 91-110 ; Gill, R., Theory and practice of leadership. London, Sage, 2006, p.8.

<sup>11</sup> Bass, B.M., Bass, R., The Bass Handbook of Leadership. Theory, Research, and Managerial Applications. New York, Free Press, 2008.

altijd even duidelijk zijn<sup>12</sup>. Binnen de psychologische literatuur wordt leiderschap onder meer gedefinieerd en geanalyseerd als een psychologisch proces dat begrensd wordt door mogelijkheden en beperkingen binnen een organisatie<sup>13</sup>. Effectief leiderschap werd in het verleden vaak geassocieerd met charisma, intelligentie en persoonlijkheidskenmerken, maar recent onderzoek legt meer de klemtoon op het belang van leiders die de waarden en opvattingen van hun volgers begrijpen met het oog op een productieve dialoog die tot resultaten leidt. Leiderschap is dan geen top-down proces, maar gebaseerd op samenwerking<sup>14</sup>. Ook in de politicologische vakliteratuur is leiderschap een veel gehanteerd concept, waarbij het door veel auteurs beladen is met uiteenlopende kenmerken<sup>15</sup>. Ook hier wordt leiderschap in zijn enge betekenis gerelateerd aan dat andere veel gebruikte begrip 'macht', omdat leiderschap de idee oproept van personen die de richting bepalen en dus beslissingsmacht uitoefenen. In brede zin verwijst leiderschap evenwel ook naar informele mechanismen van macht. Hoewel deze informele mechanismen niet in regels zijn gegoten en ook minder makkelijk te detecteren zijn, zullen we in dit proefschrift duidelijk aantonen dat ze zeer bepalend zijn voor de relaties tussen de verschillende actoren en meer bepaald voor het functioneren van de leiders in kwestie. Wat ons interesseert is hoe gouverneurs en CdK's, die beiden in een heel bijzondere institutionele positie staan, hun leiderschapspositie invullen. Over welke troeven beschikken ze precies om hun leiderschap vorm te geven? In wezen gaat het immers om door de regering *benoemde* functionarissen die aan het hoofd staan van een *verkozen* politiek (uitvoerend) orgaan. Dat is geen unieke, maar toch een vrij uitzonderlijke situatie<sup>16</sup>.

Aangezien de institutionele context de laatste decennia, zowel in Vlaanderen als in Nederland, is gewijzigd zijn we bovendien geïnteresseerd in de vraag of er op het vlak van leiderschapskenmerken en het concrete functioneren van gouverneurs en CdK's een evolutie waar te nemen valt. Daarom maken we voor het theoretisch kader ook gebruik van sociologisch institutionalisme, zoals verderop wordt toegelicht.

---

<sup>12</sup> Northouse, P., *Leadership: Theory and Practice*. Thousand Oaks, Sage, 2009, pp.9-11 ; Gill, R., *Theory and practice of leadership*. London, Sage, 2006, pp.26-28.

<sup>13</sup> Messick, D.M., Kramer, R.M., *New Approaches to the Psychology of Leadership*. In: Messick, D.M., Kramer, R.M., *The psychology of leadership: new perspectives and research*. Mahwah, Lawrence Erlbaum, 2005, pp.1-10.

<sup>14</sup> Reicher, S.D., Platow, M.L., Haslam, S.L., *The New Psychology of Leadership*. In: *Scientific American*, 31 juli 2007. Zie website: [www.scientificamerican.com/article.cfm?id=the-new-psychology-of-leadership](http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=the-new-psychology-of-leadership) Geraadpleegd op 10 oktober 2009.

<sup>15</sup> Leach, S., Wilson, D., o.c., pp.7-12.

<sup>16</sup> In tegenstelling tot in Vlaanderen is er in Nederland een parallel met de burgemeester die eveneens door de regering wordt benoemd. De institutionele setting wordt verder uitgediept in hoofdstuk 3.



## 1.2. PROBLEEMSTELLING

Ons onderzoek is te situeren tegen de achtergrond van twee tendensen die (potentieel) een grote impact kunnen hebben op de toekomst van intermediaire besturen en op de rol van politiek leiderschap in het bijzonder. Ten eerste is er de politiek-bestuurlijk concurrentiële omgeving waarbij het provinciaal, intermediair bestuursniveau zowel in Vlaanderen als in Nederland onder (toenemende) druk staat. Daarnaast is er de laatste decennia een duidelijke tendens waar te nemen naar een versterking van politiek leiderschap, wat overigens vaak als een (althans gedeeltelijk) antwoord wordt gezien op de nieuwe uitdagingen.

Hoewel de oorsprong van de toegenomen druk op het intermediair bestuursniveau meervoudig is, kunnen we er toch een maatschappelijke en een bestuurlijke component in onderscheiden. De maatschappelijke component heeft te maken met de toenemende eisen inzake een efficiënt werkende overheid aan de ene kant en de eisen inzake een transparante, democratische werking aan de andere kant. De bestuurlijke component houdt dan weer verband met de specifieke, intermediaire positie van de provincies als bestuurslaag. In de literatuur wordt vaak gewezen op het fenomeen van de glocalisering: “Glocalisation refers to the twin process whereby, firstly, institutional/regulatory arrangements shift from the national scale both upwards to supra-national or global scales and downwards to the scale of the individual body or to local, urban or regional configurations and, secondly, economic activities and inter-firm networks are becoming simultaneously more localised/regionalised and transnational”<sup>17</sup>. De meerwaarde van het provinciaal niveau wordt in deze context al snel in vraag gesteld. Zeker in België waar we bijkomend rekening moeten houden met de geleidelijke omvorming, vanaf de jaren 1970, van de unitaire staat tot een federale staat en het daaropvolgende ‘centralistische’ optreden van het regionale niveau, waardoor de Belgische provincies in het bestuurlijk defensief raakten. Dit werd bovendien nog versterkt door de schaalvergroting op lokaal niveau als gevolg van de fusies van de gemeenten in 1976 (cf. infra). Nederland is nog steeds een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Precies de afwezigheid van de dynamiek en de gevolgen van de federalisering zorgen voor een significant verschil met de Belgische situatie. Wel is er in Nederland een debat over herindeling, een debat dat beheerst wordt door een problematiek die dan weer wel raakvlakken vertoont met de Belgische situatie, met name de Randstadproblematiek. In zekere zin gaat de discussie hier immers ook over het verschil tussen regio’s, m.b. de regio Randstad t.o.v. de andere provincies. Ook de

---

<sup>17</sup> Swyngedouw, E., Globalisation or ‘Glocalisation’? Networks, Territories and Rescaling. In: Cambridge Review of International Affairs, 2004, 17, 1, p.25. Zie ook: Swyngedouw, E., Neither global nor local: Glocalisation and the politics of scale. In: Cox, K., Spaces of Globalization. Reasserting the power of the local. Guilford Publications, New York, 1997, pp.137-166.

stadsregionale samenwerking (in feite intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr+regeling) kan in dit verband vermeld worden (zie hoofdstuk 3)<sup>18</sup>.

Hieronder lichten we de geschetste tendensen - die overigens in hoofdstuk 2 uitgebreider aan bod zullen komen - nog even toe. Daarna geven we een overzicht van de stand van het onderzoek.

### 1.2.1. Het provinciaal, intermediair bestuursniveau onder druk

Wie politiek leiderschap op provinciaal niveau wil bestuderen, moet eerst een zicht krijgen op de belangrijkste kenmerken van de provincie als openbaar bestuur. Bij het doornemen van de literatuur kom je al snel tot de vaststelling dat het provinciaal bestuursniveau, in Nederland ook wel omschreven als middenbestuur, onder druk staat. De belangrijkste uitdagingen waar Vlaamse en Nederlandse provincies voor staan, hebben te maken met vragen inzake input- en outputlegitimiteit van openbare besturen. Die spelen uiteraard ook voor andere besturen, maar provincies hebben misschien nog meer dan andere bestuursniveaus te lijden onder de veronderstelde crisis van de representatieve democratie<sup>19</sup>. Die crisis houdt in dat zowel de legitimiteit als de effectiviteit van de vertegenwoordigende instellingen ernstig in vraag gesteld worden<sup>20</sup>. De Britse politicoloog John kadert deze ontwikkelingen in de transitie van 'local government' naar 'local governance' die in verschillende westerse democratieën opgeld maakt en gekenmerkt wordt door een institutionele herstructurering (met o.m. privatisering, outsourcing, enz.), de ontwikkeling van nieuwe en de landsgrenzen overschrijdende netwerken en innovatieve beleidsvormen<sup>21</sup>.

De kenmerken van deze legitimiteitscrisis worden in verschillende landen gemakshalve onder de noemer van 'de kloof tussen de burger en de politiek' samengevat. En zoals verschillende auteurs hebben aangetoond is er voor de provincies de verzwarende omstandigheid dat zowel het beleid dat ze uitvoeren als de politici die ervoor

---

<sup>18</sup> Zie ook: Castenmiller, P., Dunker en driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. In: Res Publica, 2009, 3, pp.333-350.

<sup>19</sup> De uitdagingen inzake input- en outputlegitimiteit hebben in diverse landen op lokaal niveau alvast geleid tot een resem politieke en administratieve hervormingen. Zie: Vetter, A., Kersting, N., Democracy *versus* efficiency? Comparing local government reforms across Europe. In: Kersting, N., Vetter, A., (eds.), Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Leske + Budrich, Opladen, 2003, pp. 11-28 ; Pilet, J.-B., Steyvers, K., Delwit, P., Reynaert, H., 2005, Assessing Local Government Reforms: Revolution or Renovation? In: Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., Pilet, J.-B., (eds.), Revolution or Renovation. Reforming Local Politics in Europe. Brugge, Vanden Broele, pp.615-639.

<sup>20</sup> Dat is geen nieuw fenomeen. Ook in het verleden lag de democratie al eens onder vuur, zoals tijdens de crisis van het parlementair regime in de jaren 1930.

<sup>21</sup> John, P., Local Governance in Western Europe. Sage, London, 2001, pp.14-17, 134-153.

verantwoordelijk zijn bij de burger onbekend zijn<sup>22</sup>. Het versterken van het politieke leiderschap is dan een mogelijke manier om de coördinatie- en verantwoordingsdilemma's te ondervangen (cf. infra).

Verantwoordelijk voor de huidige crisis is wat men vaak aanduidt met 'de verplaatsing van de politiek'<sup>23</sup>. We kunnen daarin een verticale en horizontale dimensie onderscheiden. De verticale dimensie van de verplaatsing verwijst naar het fenomeen van multi-level governance (zie hoofdstuk 2). Beleidsprocessen zijn vandaag méér dan vroeger meerlagig georganiseerd, waardoor verschillende problemen slechts aangepakt kunnen worden d.m.v. samenwerking van verschillende bestuursniveaus. Provincies opereren in Vlaanderen zowel als in Nederland in een multi-level omgeving, waardoor de hierboven aangehaalde uitdagingen nog scherper worden gesteld. Het probleem is dat het de complexiteit verhoogt en tegelijk ook de verantwoordingsmechanismen van ons democratisch systeem onder druk zet. "The transition from statecentric to multilevel governance apparently extends the scope of democratic decision making but endangers its social preconditions, increases effectiveness but reduces accountability, and enables deliberation but weakens equal representation"<sup>24</sup>. Politieke verantwoordelijkheid veronderstelt een duidelijke afbakening van taken en bevoegdheden en de mogelijkheid tot controle en sanctionering. Niet alleen vormt die afbakening van provinciale taken zowel in Vlaanderen als in Nederland sinds enkele decennia het voorwerp van discussie, bij de burger heerst hierover op zijn minst onduidelijkheid. Bovendien maakt precies de ontwikkeling van multi-level governance het besluitvormingsproces voor de burger nog minder doorzichtig.

Met de horizontale dimensie van de verplaatsing wordt gewezen op het feit dat de macht gemigreerd is naar sectoren buiten de strikt politieke sfeer. De Leuvense socioloog Luc Huyse verwees hier al naar door een onderscheid te maken tussen de 'institutionele politiek' en de politiek in de brede betekenis van het woord<sup>25</sup>. Eén van de oorzaken van het emigreren van politieke besluitvorming naar andere cenakels heeft te maken met het wegdeemsteren van de staat. De traditionele natiestaat verliest terrein ten voordele van

<sup>22</sup> Valcke, T., Reynaert, H., De provinciale volksvertegenwoordiging: democratisch deficit of democratische meerwaarde? In: Reynaert, H., Schram, F., Valcke, T., Wayenberg, E., (Red.), Nieuwe griffels, schone leien? De Vlaamse provincies uitgedaagd. Brugge, Vanden Broele, 2007, pp.7-47 ; Peters, K., Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie. Amsterdam, Boom, 2007, pp.11-15.

<sup>23</sup> Hooghe, M., Inleiding: de verplaatste politiek. In: Hooghe, M., (red.), Op zoek naar politiek. Democratie en de verplaatsing van de politiek. Leuven, Acco, 2006, pp.7-21 ; Dierickx, G., De logica van de politiek. Leuven, Garant, 2005, p.177.

<sup>24</sup> DeBardeleben, J., Hurrelmann, A., Introduction. In: DeBardeleben, J., Hurrelmann, A., (eds.), Democratic Dilemmas of Multilevel Governance, Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union. New York, Palgrave MacMillan, 2007, p.8.

<sup>25</sup> Huyse, L., De politiek voorbij. Een blik op de jaren negentig. In: Huyse, L., Over politiek. Leuven, Van Halewyck, 2003, pp.267-296.

bijvoorbeeld supranationale, internationale en regionale instellingen en organisaties (cf. de impact van de Europese regelgeving)<sup>26</sup>. Maar de politieke macht verschuift ook naar compleet andere actoren, zoals de media, economische actoren, internationale bedrijven en naar ... gewone burgers. Bovendien is politieke besluitvorming allang niet meer beperkt tot beroepspolitici die door burgers via verkiezingen worden aangeduid<sup>27</sup>. De gevolgen van dit alles voor de democratische werking van openbare besturen zijn moeilijk in te schatten.

Zoals hierboven vermeld kunnen we de aangehaalde ontwikkelingen transponeren naar het provinciaal bestuursniveau, waar vragen over legitimiteit, effectiviteit en accountability aan de orde zijn. Daar komt bovenop dat de provincies te kampen hebben met een gebrek aan herkenbaarheid of duidelijk profiel<sup>28</sup>. De bevolking kent zowel de provinciale politici als het provinciaal beleid onvoldoende. Zo klaagde de VVP, de belangenorganisatie van de Vlaamse provincies, in de aanloop naar de provincieraadsverkiezingen van 2006 over de geringe aandacht in en kennis bij de pers van het door de Vlaamse provincies gevoerde beleid<sup>29</sup>. In Nederland uit het gebrek aan interesse bij de bevolking en de media zich onder meer in een uitgesproken lage opkomst bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten<sup>30</sup>.

De provincies staan echter niet alleen onder druk omwille van de bovengenoemde meer algemene ontwikkelingen. Een tweede belangrijke bron van druk betreft de zowel in Vlaanderen als in Nederland regelmatig opnieuw opduikende discussie over schaal. In Vlaanderen kan dit niet los gezien worden van het proces van federalisering, dat overigens in veel discussies om de hoek komt kijken, maar ook in Nederland staat het schaalvraagstuk regelmatig in de politieke actualiteit.

---

<sup>26</sup> Vos, H., De wegdeemsterende staat? In: Res Publica, XLVII, 2005, 1, pp.2-4 (Themanummer. De wegdeemsterende staat).

<sup>27</sup> Huyse, L., o.c., pp.297-304.

<sup>28</sup> Valcke, T., Het provinciaal niveau: een eigen (herkenbaar) profiel? In: Devos, C., Reynaert, H., (red.), Uitdagingen voor de 21<sup>ste</sup> eeuw. Verslagboek Congres lokale en provinciale politiek, Gent, 19 maart 2001. Brugge, Vanden Broele, 2001, pp.75-90.

<sup>29</sup> Van Loock, R., Durnez, J., Goede wijn hoeft geen krans, maar toch ... In: VVP-nieuwsbrief, VII, nr. 7 (september 2006).

<sup>30</sup> In 1970 werd de opkomstplicht in Nederland afgeschaft. Hoewel de opkomstpercentages voor de provinciale verkiezingen verschillen vertonen tussen de provincies onderling is er van 1974 tot 1999 in het algemeen een dalende trend (van 75,1% naar 45,6%). In 2003 was er sprake van een lichte stijging (tot 47,6%), maar in 2007 daalde de opkomst opnieuw (tot 46,3%). Ter vergelijking: het opkomstpercentage bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 2006 bedroeg 80,3%, voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 was dat 58,2% en voor de verkiezingen van het Europees Parlement in 2009 amper 36,9%. Zie: website van de 12 Nederlandse provincies [www3.provincies.nl/verkiezingen/uitslagen-statistieken](http://www3.provincies.nl/verkiezingen/uitslagen-statistieken) en website van Europa NU [www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vhxdh4wgbnv4#p3](http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vhxdh4wgbnv4#p3) geraadpleegd op 5 oktober 2009 ; De Vries, M. S., De teloorgang van de provincie. In: Bestuurswetenschappen, 2003, 57, nr. 2, pp.113-114.

## Vlaamse provincies tussen fusies en staatshervorming. Het verhaal van tien kleine negertjes?

Het in vraag stellen van het nut van de Vlaamse (en bij uitbreiding Belgische) provincies loopt als een rode draad doorheen de geschiedenis van de instelling<sup>31</sup>. Meer dan eens werd de afweging gemaakt of de verkozen organen konden afgeschaft worden (voor een uitgebreidere behandeling verwijzen we naar hoofdstuk 3). De provinciale bevoegdheden kunnen immers verschoven worden van het ene bestuursniveau naar het andere. Zo stelden het Egmontpact en Stuyvenbergakkoord (1977/'78) de oprichting van 11 Vlaamse en 13 Waalse subgewesten in het vooruitzicht, waardoor de provincies overbodig zouden worden. De provincieraden en deputaties zouden afgeschaft worden, terwijl de functie van gouverneur zou blijven bestaan.

De voortschrijdende staatshervorming - met de oprichting van gemeenschappen en gewesten die een toenemend aantal bevoegdheden gingen uitoefenen - in combinatie met de grote fusieoperatie - waardoor de werking van de gemeenten op een grotere schaal werd georganiseerd - heeft nadien het debat over het nut van de provinciebesturen met de regelmaat van een klok opnieuw aangezwengeld heeft. Door die institutionele evolutie raakten de provincies gekneld tussen de (grotere) gemeenten en de Vlaamse overheid, die in de eerste plaats en op veel terreinen gericht blijkt op de eigen machtsontplooiing (en -maximalisatie)<sup>32</sup>.

Dat de provinciebesturen (en de provinciale verkozen organen) telkens het debat overleefden wijst er wel op dat een meerderheid ervan overtuigd blijft dat een democratisch verkozen orgaan het fundament moet blijven vormen om de politieke keuzes te maken op provinciaal niveau. Dat blijkt ook uit diverse recente, officiële documenten zoals het bestuursakkoord dat na afloop van het kerntakendebat in 2003 werd afgesloten, het Vlaamse provinciedecreet uit 2005 en de Vlaamse regeerakkoorden van de regering Leterme (voor de periode 2004-2009) en van de regering Peeters (voor de periode 2009-2014)<sup>33</sup>. In al deze documenten wordt het 'primaat van de politiek' naar voren geschoven.

---

<sup>31</sup> Heylen, S., Politiek en beleid. In: Heylen, S., De Nil, b., D'hondt, B., Geschiedenis van de provincie Antwerpen. Een politieke biografie. Provincie Antwerpen, 2005, pp.162-173 ; Valcke, T., Nieuwe wegen voor de (Vlaamse) provincies!? In: Samenleving en Politiek, 2004, jg. 11, nr. 10, pp.30-32.

<sup>32</sup> De Ceuninck, K., Steyvers, K., Valcke, T., Lokale politiek in het binnenlands bestuur: centraal - lokale relaties. In: Reynaert, H. (red.), De kerktorenpolitiek voorbij. Lokale politiek in Vlaanderen. Brugge, Vanden Broele, 2007, pp.59-85.

<sup>33</sup> Zie: Vlaamse Regering, Bestuursakkoord tussen het Vlaams, het provinciaal en het lokaal bestuursniveau omtrent een effectief en burgergericht overheidsbestuur in Vlaanderen. Deel 1. Algemeen luik. Brussel, Vlaamse regering, 25 april 2003, 24p. ; Memorie van toelichting bij het provinciedecreet van 9 december 2005. pp.21, 24, 34, 87, 103 ; De Vlaamse Regering 2004-2009.

Maar precies dat primaat van de politiek wankelt in het licht van de diverse ontwikkelingen die eerder werden geschetst. Volgens politicoloog Kris Deschouwer kunnen de gevolgen van multi-level governance de democratie in gevaar brengen wanneer het basisbeginsel, de soevereiniteit van het volk door middel van haar vertegenwoordiging, niet in acht genomen wordt<sup>34</sup>. Ook de Nederlandse bestuurskundige Frank Hendriks stelt vast dat het primaat van de politiek onder druk staat van de netwerksamenleving. Daarop zijn evenwel twee reacties mogelijk: een pleidooi voor een 'bescheiden politiek' of voor een 'sterke' politiek<sup>35</sup>. In het laatste geval kan geopteerd worden voor sterk politiek leiderschap, vanuit de idee dat sterke besturen sterke bestuurders nodig hebben om het probleem van de effectiviteit aan te pakken. Of er kunnen oplossingen gezocht worden in het aanvullen van de representatieve democratie, door allerlei vormen van directe democratie (zoals volksraadplegingen of meer interactieve vormen van bestuur), waarmee dan de legitimiteit kan opgekrikt worden. Onder meer de Vlaamse bestuurskundige Filip De Rynck ziet hier een opportuniteit om via interactieve beleidsvoering de tanende representatieve democratie nieuw leven in te blazen<sup>36</sup>.

Enkele concrete maatregelen die in België vanaf de jaren 1980 werden genomen moeten dan ook tegen die achtergrond worden gezien. Men streefde daarbij vooral naar een duidelijker scheiding tussen de taken van de verschillende provinciale organen, m.b. tussen de gouverneur en de gedeputeerden en tussen de deputatie als uitvoerend orgaan en de provincieraad als regelgevend en controlerend orgaan. We noemen in dit verband de uitbreiding (en versoepeling) van de vergadermogelijkheid van de provincieraad (1984), de afschaffing van de verplichte Koninklijke goedkeuring bij tal van beslissingen (1984), de verschuiving van de bevoegdheid tot het uitvoeren van de beslissingen van gouverneur naar deputatie (1987), de mogelijkheid tot bevoegdheidsverdeling tussen de gedeputeerden onderling (1987), het recht van de provincieraad om zelf een provinciegriffier te benoemen (1987, voorheen een prerogatief van de koning), het verlies van stemrecht van de gouverneur (1997).

---

Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, p.59 ; Vlaanderen 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving. [Brussel], Vlaamse Gemeenschap, 9 juli 2009, 110p.

<sup>34</sup> Deschouwer, K., Federalisering, subsidiariteit en democratie. In: Hubeau, B., Est, M. (eds.), *Democratie in ademnood. Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie*. Brugge, Die Keure, 2002, pp.63-70. Zie ook: Deschouwer, K., *Politieke instituties, strategieën en beleid: de consequenties van multi-level governance*. In: *Res Publica*, 2001, pp.5-14.

<sup>35</sup> Hendriks, F., *Representatieve politiek in de netwerksamenleving. Problemen en perspectieven*. In: *Bestuurskunde*, 11, 2002, nr. 7, pp.266-278.

<sup>36</sup> De Rynck, F., *Openbaar bestuur en beleidsvorming*. In: Devos, C., (red.), *De kleermakers en de keizer. Inleiding tot politiek en politieke wetenschappen*. Gent, Academia Press, 2006, pp.339-354.

Welke gevolgen hebben deze wijzigingen voor de leiderschapspositie van de gouverneur? Het duidelijker afbakenen van bevoegdheden en rollen tussen de verschillende actoren leidde, op het eerste gezicht althans, tot een versterking van de rol van de verkozen leden van de deputatie en een afzwakking van de (formele) rol van de gouverneur, terwijl hij echter tegelijkertijd het leiderschap van het uitvoerend orgaan bleef behouden. In recente voorstellen tot hervorming van de provinciale instellingen komt de positie van de gouverneur opnieuw ter sprake. Zo stelden de gedeputeerden in de aanloop naar de goedkeuring van het provinciedecreet (in december 2005) ook het voorzitterschap van de deputatie - door de gouverneur - ter discussie. Uiteindelijk bleek daar weinig (politiek) draagvlak voor te vinden. Anderzijds bevatten sommige voorstellen ook elementen die de leiderschapspositie van de gouverneur potentieel kunnen versterken. Sommigen zien voor hem een belangrijke(r) rol weggelegd als hoofd van de Vlaamse afdelingen in de verschillende provincies (zie verder hoofdstuk 3)<sup>37</sup>.

Nadat in 2001 met het Lambermontakkoord een nieuwe (vijfde) ronde in de staatshervorming onderhandeld werd, zijn de gewesten bevoegd voor de lokale en provinciale besturen. De Vlaamse regering keurde in december 2005 een provinciedecreet goed, dat enkele instrumenten aanreikt die een meer moderne beleidsvoering mogelijk maken en een (gedeeltelijk) antwoord moeten formuleren op de eerder vermelde uitdagingen inzake input- en outputlegitimiteit<sup>38</sup>. Met betrekking tot de positie van de gouverneur veranderde het provinciedecreet niets fundamenteels, waardoor de situatie zoals die in de provinciewet werd geregeld in feite werd behouden<sup>39</sup>. De gouverneur blijft m.a.w. voorzitter van de deputatie. Hoewel onze focus in het verdere verhaal op de Vlaamse casus ligt, willen we hier opmerken dat sinds de regionalisering van de bevoegdheid over gemeenten en provincies sommige elementen van de regionale decreten wijzen op divergerende opties in Vlaanderen en Wallonië<sup>40</sup>. Zo koos de Waalse

---

<sup>37</sup> Zie ook: De Rynck, F., 'Meer macht voor de gouverneur'. In: Knack, XXXIX, nr. 34 (19 augustus 2009), p.33.

<sup>38</sup> Zo beoogt de decreetgever een versterking van de raad, meer transparantie (o.m. via de openbaarheid van de commissievergaderingen), meer delegatiemogelijkheden (responsabilisering van de topadministratie) en diverse mogelijkheden voor een grotere betrokkenheid van de burger. Zie: Provinciedecreet van 9 december 2005, Belgisch Staatsblad 29 december 2005.

<sup>39</sup> Het provinciedecreet bepaalt nu wel duidelijk dat de deputatie zelf zowel de voorbereiding, de beslissing als de uitvoering van al haar dossiers verricht, dus ook van de zogenaamde medebewinddossiers (voorheen een prerogatief van de gouverneur). Zie hiervoor hoofdstuk 3.

<sup>40</sup> Zo zijn enkele administratieve hervormingen in Vlaanderen duidelijk geïnspireerd door het New Public Management, iets waar in Wallonië (voorlopig?) veel minder aandacht aan besteed wordt. Zie: Valcke, T., *Belgian Mayors and Governors. Leadership in a Changing Multi-level Context*. In: Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., Pilet, J.-B., *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?* Brugge, Vanden Broele Publishers, 2009, pp.247-283.

decreetgever wél voor een drastische wijziging m.b.t. de gouverneur aangezien hij niet langer voorzitter is van het provinciaal college, de nieuwe benaming voor de deputatie<sup>41</sup>.

Wel wordt vanuit sommige hoeken het debat rond schaal opnieuw leven ingeblazen<sup>42</sup>. Dat zou dan kunnen leiden tot een nieuwe fusieoperatie, waaruit grotere gemeenten resulteren en de vraag of er dan nog wel plaats is voor provincies. Tegelijk en deels als reactie op de ideeën rond de vorming van stadsgewesten wordt gesuggereerd om eerst maar eens de ‘bestuurlijke verrommeling’ aan te pakken<sup>43</sup>. Deze term verwijst naar de bestuurlijke drukte op intermediair niveau, gaande van intercommunales, over streekplatformen en allerlei ad-hoc overlegorganen, waarin de democratische controle vaak zoek is<sup>44</sup>. Originele oplossingen voor de schaalproblematiek hebben echter maar een kans op slagen wanneer differentiatie in de regelgeving wordt toegestaan. Vooralsnog kiest Vlaanderen echter voor een uniforme regelgeving voor gemeenten en provincies.

Hoewel we hierop verder zullen ingaan in hoofdstuk 3 willen we er hier toch al op wijzen dat in de discussies over politieke hervormingen (en dus ook in deze over de toekomst van de provincies), het debat steeds duidelijk ideologisch gekleurd was. Dat heeft ook gevolgen voor de positie van de provincies, aangezien sommige partijen duidelijk niet provincie-minded zijn<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Zie: Code de la démocratie locale et de la décentralisation, 27 mai 2004, Moniteur Belge 12 août 2004.

<sup>42</sup> Veel kleinere gemeenten zijn overigens niet meteen voorstander van fusies. De Ceuninck, K., Over de bestuurlijke schaal van de Vlaamse lokale overheden. In: Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, Memorandum 2009-2014. Aanbevelingen voor een krachtig bestuurlijk beleid. Brussel, VLABEST, 2009, pp.73-128. Zie ook: Gatz, S., Leysen, C., Pille, J., Stouthuysen, P., van Rouveroj, S., (eds), The state of the city. The city is the state. Stadslucht maakt vrij. Brussel, VUB Press, 2007, 330p.

<sup>43</sup> Vooral de provincies zelf zijn vragende partij om het bestuurlijk middenveld ‘op te kuisen’. Zie: VVP-aandachtspunten Vlaams regeerakkoord 2009-2014. Analyse vanuit bestuurlijk oogpunt, 10 juli 2009. Brussel, VVP, 2009, pp.3-4. Maar dit staat ook met zoveel woorden in het recentste Vlaams regeerakkoord, zie: Vlaanderen 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving. [Brussel], Vlaamse Gemeenschap, 9 juli 2009, p.90.

<sup>44</sup> Een studie van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen telt 372 ‘semi-bestuurlijke circuits’, waaraan allerhande taakstellingen werden toegekend. De VVP kwam na wat rekenwerk uit op het bestaan van niet minder dan 592 bestuurlijke circuits (naast de intercommunales) tussen het gemeentelijk, provinciaal en Vlaams bestuursniveau. Zie: VVP nieuwsbrief, X, nr. 5 (mei 2009).

<sup>45</sup> De liberalen staan doorgaans voor een discours over afslanking van de staat, met mogelijks repercussies voor het intermediair niveau. Al staan op dat vlak niet alle liberalen op dezelfde lijn. In het discours van de Vlaams-nationalistische partijen staat een sterker (onafhankelijk) Vlaanderen centraal, waarin geen plaats is voor de provincies als tussenniveau.



## De Nederlandse provincies tussen herindeling en regiovorming: tussen Scylla en Charybdis?

In tegenstelling tot het federale België is Nederland geëvolueerd naar een gedecentraliseerde eenheidsstaat. In deze staatsorganisatie is er daardoor geen bijkomend regionaal overheidsniveau zoals in België. Wel waren er in Nederland al veel plannen voor schaalvergroting en schaaldifferentiaties en was de taakontwikkeling en rolopvatting van provincies geregeld onderwerp van debat. Voor een uitgebreidere behandeling van de Nederlandse situatie verwijzen we naar hoofdstuk 3. Met het oog op de verdere ontwikkeling van ons onderzoekskader beperken we ons hier tot enkele hoofdlijnen van (het denken over) de staatkundige ontwikkeling. Dat is ook belangrijk voor een goed begrip van de context waarin provinciaal politiek leiderschap in Nederland functioneert.

Net als in België (en in Vlaanderen) is er ook in Nederland sprake van politiek-bestuurlijke ‘concurrentie’. Het debat over schaalvergroting (herindeling) heeft in Nederland een respectabele track record en plaatste de grote gemeenten en de steden in concurrentie met de pleitbezorgers van sterke provincies. In deze context komt ook de problematiek van de Randstad om de hoek kijken.

Volgens Boogers en Hendriks heeft het debat over het middenbestuur in Nederland verschillende achtergronden<sup>46</sup>. Zo neemt het vinden van een oplossing voor de bestuurlijke problemen van stadsregio’s een dominante plaats in de discussie in. Daarnaast is er de wens om de daadkracht en democratische controle van het regionale beleid te versterken. Tot slot vindt het debat over het middenbestuur ook plaats tegen de achtergrond van de positie van de Nederlandse regio’s binnen Europa, waarbij de gedachte is dat door een grotere schaal (de zgn. landsdelen) het middenbestuur beter zijn mannetje kan staan in het Europa van de regio’s. Dit betekent m.a.w. dat rol en betekenis van provincies doorgaans in de rand van andere discussies aan bod komen.

Meteen al na de Tweede Wereldoorlog werd een adviescommissie over de regioproblematiek ingesteld<sup>47</sup>. Deze commissie-Koelma zag geen heil in verplichte intergemeentelijke samenwerking en pleitte voor de instelling van districten, een bestuurslaag tussen gemeenten en provincies. Maar dit ging voor de minister en het parlement te ver en uiteindelijk werd er in 1950 gekozen voor een Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) op basis van vrijwillige samenwerking. Vanaf de jaren 1960 zorgde de explosieve industriële groei en de hiermee samenhangende processen van suburbanisatie voor problemen op het gebied van ruimtelijke ordening en

<sup>46</sup> Boogers, M., Hendriks, F., Middenbestuur in discussie. Analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland. Tilburg, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, 2005, p.2.

<sup>47</sup> Voor een beknopte chronologie, zie: Peters, K., o.c., pp.53-56.

volkshuisvesting. Deze konden moeilijk opgelost worden via intergemeentelijke samenwerking, zodat men het idee lanceerde van de creatie van gewesten als bestuursniveau tussen gemeenten en provincies. Zo werd in 1964 in de regio Rotterdam het Openbaar Lichaam Rijnmond ingesteld en verschenen in de daaropvolgende jaren plannen om bij deze gewestvorming de provincies om te vormen tot enkele grotere landsdelen, variërend van 40 tot 55 gewesten of 4 tot 5 landsdelen. Het ontwerp van de wet op de gewesten verscheen in 1971 maar kreeg uiteindelijk onvoldoende politieke steun en werd weer ingetrokken. Ondertussen was het aantal en de intensiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden sterk toegenomen. Maar zoals vaak het geval is betekende het aantreden van een nieuw kabinet dat voorgaande plannen werden herzien of in de ijskast werden gestopt.

In 1975 verscheen het ontwerp van de Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur (WRBB), waarmee men het overvloedig gebruik van de Wgr wilde terugdringen omdat het leidde tot functioneel verkokerd en ondemocratisch regionaal bestuur<sup>48</sup>. Men vreesde voor de uitholling van de gemeentelijke autonomie. Er werd vervolgens voorgesteld om de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te vervangen door verkleinde provincies, die een groot aantal gemeentelijke taken zouden krijgen en ook een aantal nieuwe bevoegdheden. In het wetsontwerp uit 1977 zouden er 24 van deze 'doe-provincies' of provincies-nieuwe-stijl komen. Maar de beoogde wijzigingen aan takenpakketten leidden tot grote belangenconflicten. Na het aantreden van een nieuw kabinet werd in de jaren 1980 opnieuw meer ingezet op gemeentelijke herindelingen en gemeentelijke samenwerking, waardoor een herziening van de Wgr opnieuw op de politieke agenda kwam. Daarnaast werd in die jaren bij bestuurlijke hervormingen, o.m. rond arbeidsvoorziening en de reorganisatie van de politie, gekozen voor functionele regiovorming, wat betekent dat voor het betreffende beleidsterrein nieuwe regio's in het leven werden geroepen maar die steeds weer anders ingedeeld werden<sup>49</sup>.

In 1989 kwam de grotestedenproblematiek opnieuw op de politieke agenda, o.m. door het rapport van de commissie-Montijn, waarin werd gepleit voor een versterking van de bestuurskracht van stedelijke gebieden. De regering werkte dit uit in (drie) nota's Bestuur op Niveau die zich (aanvankelijk) beperkten tot zeven stedelijke gebieden<sup>50</sup>. Deze zeven BoN-gebieden kregen een regionaal bestuur op basis van een aangescherpte Wgr (het zgn. Wgr+ regime), dat later kon uitgroeien tot stedelijke gebiedsautoriteit (SGA). Via de Kaderwet Bestuur in Verandering zouden de stadsregio's uiteindelijk een zelfstandige provincie-nieuwe-stijl worden met andere taken en meer bevoegdheden dan de bestaande provincies (kaderwetgebieden als tussenstap naar stadsprovincies). Maar na de installatie

---

<sup>48</sup> Boogers, M., Hendriks, F., o.c., p.4.

<sup>49</sup> Peters, K., o.c., p.55.

<sup>50</sup> Het betrof Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem-Nijmegen, Hengelo-Enschede en Eindhoven.

van het eerste paarse kabinet, onder leiding van Kok, bleek dat die een ander perspectief had op de ontwikkeling van stadsregio's. Men meende ook dat de taken die het Rijk liet uitvoeren door functionele regio's aan provincie en gemeente moesten toebedeeld worden. Grootschalige gemeentelijke herindelingen en de vorming van stadsprovincies waren dus de enige opties. Maar die laatste optie verdween naar de prullenmand toen de bevolking van Rotterdam en later ook Amsterdam zich er bij een consultatief referendum tegen verzette<sup>51</sup>. Uiteindelijk viel het kabinet terug op gebiedsuitbreiding van steden en een versterking van de intergemeentelijke samenwerking via Wgr+ constructies. Intussen werd in een rapport uit 2002 gepleit voor een gedifferentieerde schaalvergroting van provincies. De commissie-Geelhoed maakte haar rapport op vraag van het IPO, de belangenorganisatie van de 12 Nederlandse provincies, en stelde dat het vervagen van de grenzen tussen provincies in de Randstad het duidelijkst zichtbaar was. Om de concurrentiestrijd aan te kunnen met andere Europese regio's moest daarom overgegaan worden tot de vorming van een Randstadprovincie<sup>52</sup>.

In 1991 al was Regio Randstad ontstaan, een bestuurlijk samenwerkingsverband tussen de toen nog drie randstadprovincies (later kwam Flevoland er als vierde bij). Het steeds nadrukkelijker aandringen op verdergaande bestuurlijke samenwerking moet gezien worden tegen de achtergrond van de sterke ruimtelijke (en economische) verwevenheid en de concurrentie van andere Europese regio's<sup>53</sup>. Ook de zogenaamde 'Holland 8', bestaande uit de burgemeesters van de vier grote steden en de commissarissen van de Koningin van de vier betrokken Randstadprovincies, pleitten er in een gezamenlijk manifest voor om de samenwerking in de Randstad effectiever en efficiënter te organiseren door het instellen van een Randstadprovincie<sup>54</sup>. Daarnaast bestaat er sinds de jaren 1990 ook de G4, een samenwerkingsverband tussen de vier grootste steden van Nederland (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) die door hun vergelijkbare omvang en bevolkingssamenstelling vaak voor dezelfde uitdagingen staan, daardoor veel gelijklopende belangen hebben en op verschillende terreinen ambtelijk en bestuurlijk samenwerken<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Het protest was vooral gericht tegen de opdeling van de kernstad in afzonderlijke, kleinere gemeenten. Zie o.m.: Boogers, M., Hendriks, F., o.c., pp.10-11.

<sup>52</sup> Commissie Regionaal bestuur in Nederland (Commissie-Geelhoed), Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw. Den Haag, IPO, 2002, 67p.

<sup>53</sup> In haar rapport kwam de commissie-Geelhoed uit op 4 tot 6 landsdelen.

<sup>54</sup> Een minderheidsstandpunt stelde twee Randstadprovincies voor, nl. een voor de Noordvleugel en een voor de Zuidvleugel.

<sup>55</sup> Dat gaat van het beleidsveld cultuur tot aan de samenwerking op het gebied van Verkeer en Vervoer. Om rond al deze onderwerpen de krachten te bundelen hebben de G4 sinds 2003 trouwens een kantoor in Brussel. Zie website van de G4: [www.grotevier.nl/g4](http://www.grotevier.nl/g4) Geraadpleegd op 4 oktober 2009. De samenwerking is het gevolg van het grotestedenbeleid dat, op initiatief van de vier grote steden, in 1994 door de Nederlandse rijksoverheid is opgezet, maar inmiddels is

Dat discussies over het middenbestuur nooit zijn uitgemond in pogingen om de positie van de provincies te versterken, lijkt op het eerste gezicht merkwaardig maar is deels te verklaren doordat het Nederlandse middenbestuur binnen de bestaande bestuurlijke verhoudingen onvoldoende ruimte heeft gekregen én genomen. Dit is op zich dan weer deels te wijten aan twee bestuurlijke tradities: het unitarisme en het (meso-) corporatisme. Lange tijd bestond er immers nog een zekere angst voor een terugkeer naar het federalisme van de Zeven Provinciën. En vooraleer de provincies er zich op konden profileren, ontstond een rivaliserende vorm van intermediair en regionaal bestuur, m.n. de maatschappelijke zuil<sup>56</sup>. Allerlei meso-corporatistische arrangementen hebben de ontwikkeling van de provincies als middenbestuur dus sterk geremd.

Vooralsnog hebben de provincies al deze discussies overleefd. In het licht van ons onderzoek moeten we wel nog even stilstaan bij de belangrijkste, recente institutionele wijziging die het Nederlands openbaar bestuur kenmerkt, m.n. de invoering van het dualisme in 2002<sup>57</sup>. In 1998 adviseerde de commissie-Elzinga over de dualisering van de lokale politiek, met in de Annex van het eindrapport ook aandacht voor de provincies<sup>58</sup>. Het is de commissie-Bleker, door het IPO opgericht, die deze gelegenheid aangreep en de kansen voor een hervorming van het provinciaal politiek bestuur zag: de vertegenwoordigende rol van Statenleden moest herkenbaarder zijn, ze moesten zich ook onafhankelijker opstellen tegenover GS en er moest een duidelijker politieke stellingname zijn op provinciaal niveau<sup>59</sup>.

Hoewel de geschetste ontwikkelingen geen rechtstreeks gevolg hadden voor de functie van de CdK in Nederland, bepaalden ze onrechtstreeks wel mee zijn positie in het bestuurlijke landschap, gezien onder meer de bevoegdheden inzake toezicht op de gemeenten en op het vlak van de coördinatie tussen verschillende diensten (zie hoofdstuk 3). Sinds de grondwetsherziening van 1848, waaraan onlosmakelijk de naam van Thorbecke verbonden is, is de commissaris Rijkstoezichthouder namens de regering en tegelijk provinciaal bestuursorgaan. Het verschil met België is dat de klemtoon in Nederland meer op het provinciaal aspect ligt, wat zich onder meer weerspiegelt in zijn rol als voorzitter van tegelijk Gedeputeerde als van Provinciale Staten. Tot aan de grondwet van 1972 was de commissaris nog in de eerste plaats rijksorgaan en in de tweede plaats provinciaal bestuursorgaan. Bij de algemene herziening van de grondwet in

---

uitgegroeid tot een volwaardig beleid dat zich richt op zesendertig grote en middelgrote gemeenten.

<sup>56</sup> Toonen, T., Bestuur op niveau: regionalisatie in een ontzuilend bestuur. In: *Acta Politica*, 3 (1993), p.309. Zie ook: Toonen, T., *Dutch Provinces and the Struggle for the Meso*. In: L.J. Sharpe (red.), *The Rise of Meso Government in Europe*, London, Sage, 1993.

<sup>57</sup> Denters, B., *Squandering away Thorbecke's legacy? Some Considerations on Recent Dutch Local Government Reforms*. In: *Revolution of Renovation*, pp.429-442.

<sup>58</sup> De staatscommissie Dualisme en lokale democratie werd ingesteld bij KB van 30 september 1998.

<sup>59</sup> Peters, o.c., pp.65-66.

1983 is deze volgorde omgedraaid<sup>60</sup>. Volgens sommigen is de CdK trouwens te veel opgeschoven naar dat provinciaal profiel en moeten de rijksfuncties opnieuw meer beklemtoond worden<sup>61</sup>. Anderen menen dan weer dat zijn positie als voorzitter van PS ingaat tegen de geest van de dualisering die onder meer een scheiding van de positie en bevoegdheden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten beoogde (zie verder hoofdstuk 3 en 6).

### 1.2.2. Stand van het onderzoek

In internationaal perspectief is het onderzoek naar politiek leiderschap op intermediair niveau opvallend dun gezaaid<sup>62</sup>. Dat geldt ook voor het politiek-wetenschappelijk onderzoek naar het provinciaal niveau tout court, en dit zowel in Nederland als in Vlaanderen (en bij uitbreiding België). De geringe belangstelling voor het bestuursniveau bij de bevolking en in de media weerspiegelt zich blijkbaar in een even geringe aandacht bij de wetenschappers. Op dat vlak geldt wat een tiental jaar geleden gold voor de studie van lokale politiek, op vandaag nog steeds voor politiek en beleid op provinciaal niveau<sup>63</sup>. Onderzoekers lijken er vanuit te gaan dat het geen interessant niveau is, hoewel dit niveau in wezen met dezelfde uitdagingen wordt geconfronteerd als het lokale, gemeentelijke niveau (cf. supra).

Wegens het ontbreken van literatuur die zich focust op provinciaal politiek leiderschap, zijn we genoodzaakt ons te baseren op inzichten die worden aangereikt door studies over lokaal politiek leiderschap. En op dat vlak is sinds de jaren 1990 wél een inhaalbeweging gebeurd<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Janssens, J.W., *De commissaris van de Koningin. Historie en functioneren*. Leiden, s.n., 1992, pp.220-234.

<sup>61</sup> Zie o.m.: Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [G. ter Horst] aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 9 juni 2009. In: Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 VII, nr. 87, 10p.

<sup>62</sup> Ingraham, P.W., *Leadership: The Challenge and the Opportunity*. In: *The American Review of Public Administration*, 36, nr. 4 (dec. 2006), p.361 ; Berg, R., Rao, N., *Institutional Reforms in Local Government. A Comparative Framework*. In: Berg, R., Rao, N., (eds.), *Transforming local political leadership*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, pp.1-14.

<sup>63</sup> De reeks 'lokale en provinciale politiek' die onder leiding van het Centrum voor Lokale Politiek van de Universiteit Gent gestalte krijgt, vormt hierop een uitzondering. Voor een situering, zie verderop in deze rubriek.

<sup>64</sup> In het buitenland werden eerder al stappen gezet, al is ook daar de oogst beperkt als je verder kijkt dan de literatuur rond de (rechtstreeks) verkozen burgemeester. Vaak betrof het ook studies rond een specifieke lokaliteit of een bepaalde figuur. Groot-Brittanië kan wel als voorloper beschouwd worden met de studies van Stone in 1995, John in 1997, Hambleton in 1998 en Stoker in 1998. Leach, S., Wilson, D., o.c., p.1.

Zoals eerder vermeld heeft de studie van leiderschap nooit één specifieke focus gehad, vertrekkend vanuit een bepaalde discipline of raamwerk, maar is ze gevormd door een multidisciplinaire focus en methodologische benaderingen<sup>65</sup>. Er bestaat dan ook een vrij omvangrijke literatuur rond leiderschap, maar de meeste studies situeren zich in de managementsfeer of richten zich op leiderschap in de privésector. Wij focussen ons in ons onderzoek op leiderschap bij de overheid, in de publieke sfeer dus. Hoewel we ervan overtuigd zijn dat er geen al te strakke schotten moeten zijn tussen de diverse disciplines en dat er onderling zelfs een vruchtbare wisselwerking mogelijk is, volgen we de mening van verschillende auteurs die stellen dat voor publiek (en politiek) leiderschap een specifieke aanpak aangewezen is<sup>66</sup>. De studie van leiderschap, en van politiek leiderschap in het bijzonder, kent al een rijke geschiedenis. Het is hier niet de bedoeling daar in detail op in te gaan (voor een uitgebreidere bespreking verwijzen we naar hoofdstuk 2), maar we willen toch enkele hoofdlijnen schetsen. Die moeten dienen om onze uitgangspunten duidelijk te maken, onze onderzoeksvragen beter te formuleren en er onze methodologie op af te stemmen.

Gedurende lange tijd focuste de literatuur rond leiderschap zich op de persoonlijkheidskenmerken van leiders. Deze stroming, die overigens nog steeds bestaat, heeft vooral aandacht voor de intelligentie, het zelfvertrouwen, de integriteit, de flexibiliteit van de leiders<sup>67</sup>. Het nadeel van deze benadering bleek dat gedrag en kenmerken niet konden voorspellen hoe ‘effectief’ leiderschap er dan uitziet. Andere auteurs menen dan weer dat het misleidend en weinig zinvol is te spreken in termen van goed of effectief leiderschap, zowel vanuit een ontologisch standpunt (iedereen bekijkt de wereld met een andere bril) als vanuit een empirisch standpunt (leiders passen hun gedrag en stijl aan al naargelang de situatie, zie verder)<sup>68</sup>. Daarom verschoof de aandacht in studies van de kenmerken naar het gedrag van leiders binnen bepaalde contexten. Hieruit vloeiden studies voort die een beter begrip zochten voor de situaties waarmee leiders geconfronteerd worden, zoals de ‘contingency theory’ van Fiedler (1967) en de ‘managerial grid’ van Blake en Mouton (1971).

Het onderzoek dat daarop voortbouwde, concentreerde zich op de link tussen de leiderschapsstijl en de interne context van de organisatie. Zo omschrijft Goleman (2000)

---

<sup>65</sup> Ingraham, P.W., Leadership: The Challenge and the Opportunity. In: *The American Review of Public Administration*, 36, nr. 4 (dec. 2006), p.362.

<sup>66</sup> Morse, R., Buss, T., *The Transformation of Public Leadership*. In: Morse, R., Buss, T., Kinghorn, M., *Transforming Public Leadership for the 21st Century*. New York/London, M.E. Sharpe, 2007, p.18 ; Gill, R., *Theory and practice of leadership*. London, Sage, 2006, pp.294-297.

<sup>67</sup> Een voorbeeld daarvan zijn de studies van Amerikaanse presidenten. Gill, R., *Theory and practice of leadership*. London, Sage, 2006, pp.37-40.

<sup>68</sup> Nollenberger, K., *Leadership and Management in Local Government*. In: Morse, R., Buss, T., Kinghorn, M., *Transforming Public Leadership for the 21st Century*. New York/London, M.E. Sharpe, 2007, pp.266-268.

zes conceptuele categorieën of leiderschapstijlen met de focus op ‘adaptive leadership’, de mogelijkheid om verschillende leiderschapstijlen te ontwikkelen en deze aan te passen aan de situatie. Deze situationele benadering vormt ook vaak de basis voor hedendaagse studies rond leiderschap, hoewel veel recent onderzoek het gedrag van leiders klasseert op basis van drie factoren, nl. taak-georiënteerd gedrag, relatie-georiënteerd gedrag en gedrag georiënteerd op verandering<sup>69</sup>.

Een gemeenschappelijk kenmerk van veel leiderschapstheorieën is de nadruk op het interactieproces tussen leiders en volgers zoals in de ‘leader-member exchange theory’ (LMX) van Graen en Cashman (1977)<sup>70</sup>. Het nadeel van deze studies is dat ze een te strikte focus hebben op leiders en volgers en te weinig oog hebben voor de veelheid aan actoren in de interne en externe omgeving van de organisatie. Als reactie daarop merken we in de studie van leiderschap vervolgens een beweging richting ‘transactional’ en ‘transformational leadership’<sup>71</sup>. Het concept van ‘transactional’ leiderschap wortelt in wetenschappelijk management en de rational choice benadering en gaat ervan uit dat leiders en volgers verschillende belangen en voorkeuren hebben. Het is een mechanistische benadering die stelt dat overeenstemming bereikt kan worden tussen de verschillende actoren d.m.v. (financiële) incentives. ‘Transformational’ leiderschap wortelt in een meer humanistische benadering van de interactie tussen leider en volgers, waarbij leiders volgers kunnen motiveren d.m.v. niet-geldelijke incentives zoals het appelleren aan ethiek, moraliteit en inspiratie of door het gebruik van de cultuur van de organisatie om belangen en voorkeuren van actoren in lijn te krijgen met de visie en doelstellingen van leiders. Gordon en Yukl stellen dat leiderschapsgedrag en -processen geen eenduidig causaal verloop kennen maar omwisselbaar en multidirectioneel zijn<sup>72</sup>.

De verschillende stromingen en benaderingen van leiderschap hebben als gevolg dat er in de wetenschappelijke literatuur geen overeenstemming heerst over een algemeen geldende definitie van leiderschap. Dit hangt vanzelfsprekend samen met de verschillende theorieën rond leiderschap. Gill wijst in dat verband op het bestaan van niet minder dan 40 verschillende leiderschapstheorieën en vergelijkt de zoektocht naar een antwoord op de vraag naar een definitie van leiderschap met de zoektocht naar de Heilige Graal<sup>73</sup>. Anderen zijn van oordeel dat het zoeken naar die ene en ware definitie weinig zin heeft, aangezien de definitie afhankelijk is van de methodologische keuzes bij het

---

<sup>69</sup> Van Slycke, D.M., Alexander, R.W., Public Service Leadership. Opportunities for Clarity and Coherence. In: *The American Review of Public Administration*, 36, nr. 4 (dec. 2006), p.364.

<sup>70</sup> Deze theorie gaat uit van een psychodynamische interactie tussen de leiders en de groepsleden. Zie: Gill, R., *Theory and practice of leadership*. London, Sage, 2006, p.46.

<sup>71</sup> Van Slycke, D.M., Alexander, R.W., o.c., p.366 ; Gill, R., o.c., pp.50-53.

<sup>72</sup> Gordon, A., Yukl, G., The future of leadership research: Challenges and opportunities. In: *Zeitschrift für Personalforschung*, 18 (2004), p.363.

<sup>73</sup> Gill, R., *Theory and practice of leadership*. London, Sage, 2006, pp.7-8.

onderzoek naar leiderschap<sup>74</sup>. Toch staan we nog even stil bij de verschillende definities van leiderschap, omdat ze ons wijzen op enkele essentiële componenten en ons helpen om de kenmerken van leiderschap te detecteren.

De diverse bestaande definities van leiderschap variëren van zeer algemene tot heel specifieke definities. De epoche-machende studie van Burns definieert leiderschap “as a mobilization process by individuals with certain motives, values and access to resources in a context of competition and conflict in the pursuit of goals”<sup>75</sup>. Uit deze definitie blijkt dat leiderschap niet alleen naar een positie maar ook naar een proces kan verwijzen. Ook Leach en Wilson hanteren een vrij algemene definitie voor politiek leiderschap op lokaal niveau: “Leadership is the way in which leaders (i.e. those elected or appointed to a leadership position) behave”<sup>76</sup>. Los van het feit dat zij expliciet zowel verkozen als benoemde leiders aanduiden, vloeit uit hun omschrijving voort dat leiderschap een synthese is tussen positie en gedrag. Vaak echter is er geen vast verband tussen positie en gedrag. Een sterke formele positie resulteert niet automatisch in een sterk leiderschapsgedrag en vice-versa. Daarom hanteren wij in ons onderzoek een pragmatische benadering waarin “the analysis of institutional rules (both formal and informal) should be conducted alongside a consideration of agents’ actual behaviour within such institutions”<sup>77</sup>.

Northouse houdt er rekening mee dat leiders nooit geïsoleerd functioneren maar per definitie in interactie werken en definieert leiderschap daarom als “a process of influence where a person or group influences others to work towards a common goal”<sup>78</sup>. Deze definitie veronderstelt een dynamiek tussen leiders en volgers. Maar in werkelijkheid is daar niet altijd sprake van, bijvoorbeeld omdat macht vaak gedeeld wordt zoals bij collectieve beslissingen door een politiek lichaam (zoals het uitvoerend orgaan op provinciaal niveau). Daarom vinden sommige auteurs een eenvoudiger definitie meer aangewezen: “[leadership is about] bringing people together to make something different happen”<sup>79</sup>.

Ons onderzoek handelt over leiderschap in een overheidsorganisatie en dient daarom rekening te houden met die specifieke setting. Ook hiervoor bestaan in de literatuur veel varianten. Het boek van Burns is een klassiek voorbeeld van de studie van politiek

---

<sup>74</sup> Nollenberger, K., *Leadership and Management in Local Government*. In: Morse, R., Buss, T., Kinghorn, M., o.c., p.263.

<sup>75</sup> Burns, J.M., *Leadership*. New York, Harper Collins, 1978, p.425.

<sup>76</sup> Leach, S., Wilson, D., o.c., p.7.

<sup>77</sup> Ibidem, p.8.

<sup>78</sup> Northouse, P., *Leadership: Theory and Practice*. Thousand Oaks, Sage, 2004, p.3.

<sup>79</sup> Morse, R., Buss, T., *The Transformation of Public Leadership*. In: Morse, R., Buss, T., Kinghorn, M., *Transforming Public Leadership for the 21st Century*. New York/London, M.E. Sharpe, 2007, p.4.



leiderschap omdat het focust op de politieke elite die bestaat uit politieke leiders (zowel verkozen als benoemd). Van Wart's boek 'Dynamics of Leadership in Public Service' (2005) focust op formeel leiderschap binnen overheidsorganisaties en typeert dit als 'organizational leadership'. Daarnaast is er ook de variant 'public leadership' die niet zozeer focust op leiders, dan wel op het proces waardoor de scope verder gaat dan formele leiders. In de praktijk is er wel een overlap tussen deze drie focussen<sup>80</sup>.

Diverse auteurs wijzen ook op het belang van de veranderende context waarin leiders functioneren: "Environmental changes require leadership to evolve"<sup>81</sup>. Ze wijzen erop dat het daarbij niet zozeer gaat om het ontstaan van iets compleet nieuws, maar veeleer de metamorfose van iets dat al bestaat. Sommigen zien in het (leren) omgaan en aanpassen aan de veranderende context zelfs de belangrijkste uitdaging voor leiders in de toekomst<sup>82</sup>. En als gevolg van de verandering van de praktijk van publiek leiderschap, wijzigt ook de manier waarop we over leiderschap denken. De ontwikkelingen haken dus onderling op elkaar in.

De literatuur wijst verder op het belang van en de invloed van trends op leiderschap<sup>83</sup>. De meeste grote veranderingen in de openbare sector houden verband met de bredere sociale, economische en politieke veranderingen die het gevolg zijn van globalisering (cf. supra). Daarmee wordt onder meer verwezen naar de grote vooruitgang op het vlak van transport, communicatie en informatietechnologie. Het gevolg van die globalisering is dat grenzen minder belangrijk worden omdat de 'competitie' tussen regio's zich afspeelt op een globale schaal. Dit beïnvloedt uiteraard ook de rol van de overheid en van de leiders binnen alle sectoren, ook de publieke. Publiek en politiek leiderschap ondervindt wellicht de grootste invloed van de golf van administratieve hervormingen die een antwoord willen bieden op de uitdagingen van de globalisering en die door velen wordt samengevat als New Public Management. NPM komt in essentie neer op "running government like a business". Critici van NPM waarschuwen echter voor de gevaren ten aanzien van democratische waarden<sup>84</sup>.

Een nadere omschrijving van de trends die een invloed hebben op en die ook verantwoordelijk zijn voor veranderingen binnen de overheid en doorgaans gerelateerd worden aan NPM, levert zes fenomenen op: meer flexibiliteit, meer resultaatgerichtheid, het gebruik van een breed scala van marktgerichte hulpmiddelen (zoals PPS, outsourcing en privatisering), dienstverlening op maat, pogingen om burgers meer te betrekken bij het beleid en het gebruik van netwerken en partnerschappen (zowel binnen als buiten de

---

<sup>80</sup> Morse, R., Buss, T., o.c., p.5.

<sup>81</sup> Morse, R., Buss, T., o.c., p.6.

<sup>82</sup> Gill, R., o.c., 327.

<sup>83</sup> Morse, R., Buss, T., o.c., p.7-8.

<sup>84</sup> Pierre, J., Peters, G.B., Governance, Politics and the State. Houndmills, MacMillan, 2000, 231p.

overheid). Het gevolg van deze trends is dat er meer nood is aan netwerking en samenwerking en dat leiderschap zich meer moet richten op verbinden en samenwerken<sup>85</sup>. Svava duidt deze verandering voor leiderschap als de 'complementariteit' tussen administratief en politiek leiderschap: "while in some respects leadership influence may be diminishing within the organization due to more political influence, administrators are seen to have more influence in network or extraorganisational settings"<sup>86</sup>. Toch vervullen politieke en administratieve leiders volgens Nollenberger vaak verschillende rollen. "Mayors' political leadership is often connected to partisan politics and direct responsiveness to citizens whereas managers' political leadership is more about policy making, visioning and general political astuteness in a non-partisan way"<sup>87</sup>. Dit wijst op een verschil in leiderschapsrollen dat bruikbaar zal zijn voor ons onderzoek, aangezien gouverneurs en CdK's een neutrale rol moeten aannemen terwijl ze toch verwacht worden leiding te geven.

De hedendaagse context vraagt dus een hoge mate van coördinatie en samenwerking. Met het oog op "discovering en creating that common purpose or common vision" moet men de traditionele (vaak juridische) grenzen, de grenzen van de organisatie en van de sector overstijgen. Een belangrijke uitdaging voor leiderschap is dan ook te evolueren in netwerkleiderschap of interorganisationeel leiderschap. Leiderschap in de netwerksamenleving kan samengevat worden als de 'power to', in tegenstelling tot 'power over'<sup>88</sup>. Het probleem is dat de structuren en conventionele benaderingen van leiderschap nog hiërarchisch zijn, terwijl het niet realistisch is te veronderstellen dat hiërarchie vervangen kan worden. De uitdaging voor leiders bestaat er dus in hoe samenwerking te leiden dwars doorheen organisaties en binnen een hiërarchische context. Dit zal ook gevolgen hebben voor het onderzoek naar leiderschap dat nog te veel gedomineerd is door het hiërarchisch, positioneel paradigma en meer zou moeten aansluiten op de noties governance, netwerken en (andere vormen van) samenwerking. Wij hopen daar met ons onderzoek alvast een stukje toe bij te dragen.

De beschrijving en analyse van leiderschapsgedrag neemt in de literatuur een belangrijke plaats in. Peter John definieert vier soorten van invloeden op leiderschapsgedrag (en op de leiderschapsstijl)<sup>89</sup>: personele factoren of persoonlijke kenmerken, institutionele factoren, systeemfactoren en de politieke cultuur. Psychologische, personele factoren of

---

<sup>85</sup> Morse, R., Buss, T., o.c., pp.8-10.

<sup>86</sup> Svava, J., *Leadership by Top Administrators in a Changing World. New Challenges in Political-Administrative Relations*. In: Morse en Buss, *The Transformation of Public Leadership*, 2007, p.100.

<sup>87</sup> Nollenberger, K., *Leadership and Management in Local Government*. In: Morse en Buss, *The Transformation of Public Leadership*, 2007, p.281.

<sup>88</sup> Morse, R., Buss, T., o.c., pp.17-18. Dit loopt dan parallel met het vaak aangehaalde onderscheid tussen 'power over' en 'power to'. Zie: Pierre, J., Peters, G.B., *Governance, Politics and the State*. Houndmills, MacMillan, 2000, p.196.

<sup>89</sup> Geciteerd in Leach, S., Wilson, D., o.c., p.8.

persoonlijke kenmerken van leiders kunnen de anderen (volgers) overtuigen de leiding te volgen. Vaak wordt dan verwezen naar charisma. Het bezit van dergelijke persoonlijke kwaliteiten (en vaardigheden) verklaart dan leiderschapsgedrag. Institutionele factoren verwijzen naar formele machtsmechanismen, financiële hefboomen en het raamwerk van de organisatie waarin de leider opereert. Systeemfactoren of de partijorganisatie refereren naar de rechten en beperkingen die verbonden zijn aan een positie. En politieke cultuur verwijst onder meer naar hoe leiders verondersteld worden zich te gedragen en de mate waarin er een traditie is van respect ten aanzien van de leider (los van formele macht of persoonlijke kwaliteiten).

Het conceptueel raamwerk voor de analyse van politiek leiderschap waarop wij ons willen focussen in de analyse van het functioneren van gouverneurs en CdK's wordt aangereikt door Leach en Wilson (cf. infra). Volgens hun onderzoek bleek de relatie tussen de verwachtingen van de leiders zelf en de politieke en organisationele cultuur de belangrijkste drijfveer in de ervaring van leiders. Net als zij zullen wij in ons onderzoek vier dimensies van leiderschap in de analyse betrekken: de context van leiderschap, de leiderschapspositie en het leiderschapsgedrag (vaardigheden, waarden en taakoriënteringen) en de leiderschapstaken<sup>90</sup>.

Zoals eerder vermeld ontbreekt het wetenschappelijk onderzoek naar politiek leiderschap op provinciaal niveau nagenoeg volledig. In Vlaanderen is er wel literatuur rond politieke elites op provinciaal niveau<sup>91</sup>. Specifieke aspecten van provinciale politiek en provinciaal beleid worden belicht in de reeks 'Lokale en provinciale politiek' van het Centrum voor Lokale Politiek van de Gentse Universiteit<sup>92</sup>. Daarnaast beperkt het onderzoek zich tot enkele administratief-rechtelijke studies, en indicatoren die verband houden met bijvoorbeeld de verkiezingen<sup>93</sup>. Hier en daar hebben de Vlaamse provinciebesturen ook zelf onderzoek gefinancierd<sup>94</sup>. In Nederland is de situatie iets beter en wordt met iets meer regelmaat onderzoek verricht naar (deelaspecten van) provinciale politiek en provinciaal beleid. Specifiek met betrekking tot de CdK's is er het doctoraat van Janssens uit 1992 waarin een breed overzicht wordt gegeven van de historische evolutie van het ambt van commissaris. Recenter is er de studie van Bakker (2007) die een proeve van nieuwe

---

<sup>90</sup> Leach, S., Wilson, D., o.c., p.10

<sup>91</sup> Voor een overzicht, zie: Fiers, S., Reynaert, H., (red.), *Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht*. Leuven, Lannoo Campus, 2006, 203p.

<sup>92</sup> Voor een overzicht, zie de website van uitgeverij Vandenbroele: [www.vandenbroele.be](http://www.vandenbroele.be)

<sup>93</sup> Zoals de gedateerde vergelijking van de CdK en gouverneur van in fac. rechten en de nog steeds bruikbare studie over de evolutie van de provinciewet in België door Vande Lanotte en Hachez. Zie de bibliografie voor volledige beschrijving.

<sup>94</sup> Vaak zijn dit publicaties met een historische invalshoek die ook voor ons onderzoek een rijke bron van informatie vormen. Zie bijvoorbeeld de studie van Schepens over de provincie West-Vlaanderen, de studie van Valcke e.a. over Oost-Vlaanderen, de studie van Heylen e.a. over Antwerpen.

ambtsinstructie opstelde in een poging tegemoet te komen aan het ervaren gebrek aan houvast voor het uitvoeren van rijkstaken. Ook over deelaspecten van provinciale politiek wordt in Nederland iets regelmatig onderzoek verricht, zoals bijvoorbeeld het proefschrift van Van Lier over provinciale organisatiemodellen<sup>95</sup>.

### 1.3. ONDERZOEKSAANPAK EN UITGANGSPUNTEN

Als gevolg van de bovenbeschreven onderbelichting van de provinciale politiek wil ons onderzoek in de eerste plaats bijdragen tot de verkenning van een braakliggend terrein. We willen dit doen door een tot op heden niet onderzocht vraagstuk uit het wetenschappelijk onderzoek naar de provinciale politiek onder de loep te nemen: het (politiek) leiderschap van de Vlaamse gouverneurs en de Nederlandse CdK's. Meer concreet proberen wij een antwoord te formuleren op twee clusters van centrale onderzoeksvragen.

Een eerste cluster vragen heeft betrekking op de zogenaamde 'wie'-vraag. Wie zijn de gouverneurs en CdK's 'uit onze onderzoekspopulatie? Aan welke sociale en professionele kenmerken beantwoorden ze? Hoe werden deze ambtsdragers gerekruteerd? Is er in de loop van de voorbije decennia sprake van een evolutie in hun carrièrepatroon? En zijn er op deze genoemde terreinen grote verschillen tussen Vlaanderen en Nederland?

Een tweede cluster vragen heeft betrekking op de 'hoe'-vraag. Hoe geven de gouverneurs en CdK's vorm aan hun leiderschap in de respectievelijke settings? In welke mate bepaalt hun persoonlijke voorgeschiedenis, opleiding en voorfunctie hun functioneren als gouverneur of CdK? Over welke troeven beschikken ze, eens in functie, om hun leiderschapspositie te handhaven? Waaraan ontleen ze gezag? In welke mate kunnen ze invloed uitoefenen op het provinciaal beleidsproces? En ook hier analyseren we de mogelijke variaties in Vlaanderen, respectievelijk Nederland.

Wij proberen met voorliggende studie in de eerste plaats een goed beeld te krijgen van de huidige rekruteringswijze van de Vlaamse gouverneurs en Nederlandse CdK's. Dat is een eerste belangrijke stap om tot een beter begrip te komen van én de nodige nuance aan te brengen in discussies over (de toekomst van) de functie. Daarin ligt een belangrijke meerwaarde van dit onderzoek, wat uiteraard te maken heeft met de geringe belangstelling voor het provinciale niveau die de politieke wetenschap, maar ook de bredere maatschappij met inbegrip van de media, nog altijd kenmerkt.

---

<sup>95</sup> Voor een volledige bronbeschrijving verwijzen we de lezer naar de bibliografie achteraan dit proefschrift.

Ons onderzoek naar het functioneren van gouverneurs en CdK's, dat dus omwille van de stand van het onderzoek op zich al relevant is, probeert echter ook een meerwaarde te creëren die verder gaat dan het louter aanvullen van de politicologische kennis. De studie van leiderschap op provinciaal niveau raakt immers het debat over de toekomst van de instelling en specifiek ook over de benoemingswijze van beide functies. Verder legt het vigerende selectiemechanismen bloot binnen de instellingen (in dit geval slaat dit niet alleen op openbare besturen maar ook op partijen) en de representatieve spanningsvelden die ermee samenhangen. Uiteindelijk dient het onderzoek ons inzichten aan te reiken over de manier waarop het leiderschap wordt vormgegeven door de figuur die als symbool fungeert van de provincie als instelling.

Zoals reeds vermeld was de aandacht van politieke wetenschappers voor het provinciaal niveau - en voor provinciaal politiek leiderschap in het bijzonder - totnogtoe vrijwel onbestaande. Hierin ligt dan ook een betrachting van dit onderzoek, nl. het bijdragen aan een theoretisch kader voor de analyse van leiderschap op provinciaal niveau dat ons kan helpen een beter inzicht te verschaffen in het functioneren van deze elites.

Een gedeelte van ons onderzoek sluit bijgevolg aan bij de hierboven vermelde studies (zie hoofdstuk 5) over politieke elites waarbij socio-professionele achtergrondkenmerken centraal staan. Toch is het onderzoek naar leiderschap conceptueler van aard. We proberen immers voorbij de achtergrondkenmerken te kijken naar het effectief functioneren van de leiders en de potentiële implicaties van die kenmerken en de (institutionele en culturele) omgevingsfactoren op de verschillende dimensies van leiderschap.

Het mag ondertussen duidelijk zijn dat leiderschap in de vakliteratuur omschreven wordt als een complex concept<sup>96</sup>. Er werd al op gewezen dat de context van governance zorgt voor bijkomende eisen die aan leiderschap worden gesteld, vooral vaardigheden op het vlak van onderhandeling en overtuiging. Deze moeten een antwoord bieden op enkele belangrijke ontwikkelingen gedurende de laatste 20 jaar die eerder al werden geschetst: de centralisatie van de macht (vaak ten koste van de verkozen organen), de toenemende rol van de (massa)media en de evolutie waarin beleid steeds meer tot stand komt in een steeds groter aantal netwerken en partnerschappen, waarbij naast aspecten van management ook leiderschap steeds belangrijker wordt.

Diverse auteurs wezen op de impact van institutionele veranderingen op lokaal leiderschap. Het constitutioneel institutionalisme, als één van de takken binnen het nieuw institutionalisme, omschrijft instituties als "formal structures that provide the frames for the behaviour of individuals operating within them". Maar omdat verandering vaak voortvloeit uit de complexe interacties tussen *formele en informele* structuren maken wij

---

<sup>96</sup> Leach, S., Wilson, D., o.c., p.1.

gebruik van het sociologisch institutionalisme zoals dat door Berg en Rao in hun studie van lokaal leiderschap werd toegepast<sup>97</sup>. Wij willen immers ook de invloed van de provinciale en nationale politieke context (o.m. historische tradities, politieke cultuur, bijzondere karakteristieken van de betrokken provincies) in onze analyse van leiderschap betrekken. Aanvullend zijn ook de inzichten van het historisch institutionalisme van toepassing. In deze variant van het nieuw institutionalisme staat de term 'padafhankelijkheid' centraal, waarmee wordt aangegeven dat eerder gemaakte keuzes de nieuw te kiezen opties in zekere mate beperken<sup>98</sup>.

Gebruikmakend van het conceptueel raamwerk van Leach en Wilson<sup>99</sup> stellen we de volgende zes uitgangspunten voorop.

1. Leiderschap heeft vooral te maken met gedrag, in de zin dat een individu over de mogelijkheid beschikt anderen te beïnvloeden of te overtuigen zijn/haar initiatief te volgen.
2. De mogelijkheid van dergelijk gedrag wordt voor een belangrijk deel bepaald door de formele positie en de autoriteit die van de positie uitgaat maar evenzeer door informele groepsnormen die de perceptie van de rol van de leider en leiderschap vormgeven.
3. Leiderschap speelt zich niet af in een vacuüm, maar is doorgaans gefocust op enkele kernrollen of -taken. Leiderschap op provinciaal niveau zal zich richten tot vier essentiële organisationele taken: de strategische beleidsoriëntatie, de cohesie binnen de organisatie, de externe netwerking en de taakbehartiging. Wel blijft het delen of delegeren van taken mogelijk en hoeven de leiderschapstaken niet noodzakelijk het uitsluitend prerogatief te zijn van de nominale leider.
4. Variatie in rollen en taken is mogelijk. Zo kan het belang van rollen en taken verschillen al naargelang de context van de politieke actie, bijvoorbeeld n.a.v. veranderingen in de politieke samenstelling en cultuur of de interne (management) structuur.
5. Leiderschapsgedrag omvat twee kerncomponenten: de waarden en ideologie die de agenda van de leider bepalen (en die geconditioneerd zijn door de persoonlijke

---

<sup>97</sup> Berg, R., Rao, N., o.c., p.2.

<sup>98</sup> Zie o.m.: March, J., Olsen, J.P., The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: American Political Science Review, 78, 3 (Sept. 1984), pp.738-747.

<sup>99</sup> Leach, S., Wilson, D., o.c., pp.10-24.

achtergrond) en de oriëntatie op taken van de leider (de prioriteit die toegekend wordt aan specifieke rollen en taken)<sup>100</sup>.

6. Het uitoefenen van politiek leiderschap d.m.v. positie is grotendeels cultureel bepaald en is bijgevolg het voorwerp van voortdurende onderhandeling tussen de leider en de groep en tussen de politici en de ambtenaren (bijvoorbeeld n.a.v. de nieuwe samenstelling GS of deputatie).

Dat leiderschap gedragsmatig is bepaald verwijst naar expliciete acties om anderen te overtuigen een specifiek gedrag te volgen dat anders niet noodzakelijk zou gevolgd worden. Effectief leiderschap kan zich uiteraard ook heel subtiel manifesteren, bijvoorbeeld door de kunst van het 'niet-beslissen'.

De formele positie dient als functionele basis voor het leiderschap. Voor leiders met een formele positie is het niet gebruikelijk, maar ook niet onmogelijk, gemarginaliseerd te worden inzake leiderschap. Wel is het gebruikelijker voor iemand met een formele positie om ook in gedragstermen een dominante rol te spelen.

De kerntaken van leiderschap zijn voldoende beschreven in de literatuur<sup>101</sup>. We onderscheiden vier functies van institutioneel leiderschap: het definiëren van de institutionele missie en rol, de institutionele belichaming van het doel, het verdedigen van institutionele integriteit en het mediëren bij interne conflicten. Deze functies werden weliswaar opgesteld als algemeen geldend voor alle organisaties en moeten voor een politieke organisatie aangepast worden. Zo identificeerde een studie over verkozen burgemeesters zes modellen van leiderschap waaruit drie kernprocessen werden gedistilleerd: agenda setting, taakuitvoering en het opbouwen en onderhouden van netwerk(en). Praktisch kan het laatste proces opgedeeld worden in een interne en een externe component, respectievelijk de cohesie bewaren en het vertegenwoordigen van autoriteit naar buiten toe. Concreet zijn dus volgende vier taken te identificeren: cohesie bewaren, ontwikkelen van de strategische en beleidsrichting (verwijst naar strategie ontwikkeling, beleidsinitiatie of agenda setting), het vertegenwoordigen van autoriteit naar de buitenwereld toe en het waarborgen van taakuitvoering. Het identificeren van deze vier taken impliceert niet dat deze altijd en in even grote mate door het leiderschap worden opgenomen (cf. supra).

Belangrijke contextuele elementen voor politiek leiderschap zijn bijvoorbeeld het juridische framework inzake de politieke structuren en processen en het management. Zo kan er bijvoorbeeld gekozen worden voor een splitsing tussen uitvoerende en vertegenwoordigende functies (cf. de dualisering in Nederland). In dit verband is ook de

---

<sup>100</sup> Wij laten de leiderschapstijl, het optreden in publieke en private settings ten aanzien van belangrijke actoren, hier achterwege.

<sup>101</sup> Leach, S., Wilson, D., o.c., p.16.

wijzigende rol van de provinciale overheid an sich van belang (cf. supra). Indien de politiek door Multi-level governance meer gefragmenteerd is en uitgeoefend wordt door verschillende agentschappen en actoren (netwerkachtige samenwerkingsverbanden, zie hoofdstuk 2), dan moeten we leiderschap wellicht herdefiniëren in een meer collectieve richting, aangezien hiërarchische sturing meer is vervangen door netwerksturing<sup>102</sup>. Hoewel onze analyse zich zal focussen op de provinciale autoriteit en de interne (provinciale) coalitie, is het duidelijk dat een van de kerntaken van leiderschap, nl. vertegenwoordigen van autoriteit in de buitenwereld, door bovenvermelde ontwikkeling relatief aan belang zal winnen.

#### 1.4. AFBAKENING ONDERZOEKSKADER

De cases onderzocht in dit proefschrift hebben betrekking op het leiderschap van de gouverneurs in de vijf Vlaamse provincies en de CdK's in vijf geselecteerde Nederlandse provincies (over de selectie: zie hoofdstuk 4). Wat de Nederlandse cases betreft, gaat het om de CdK's in de provincies Zeeland, Noord-Brabant, Zuid-Holland, Utrecht en Groningen.

Onze cases zijn deels verwant, deels contrasterend. Ze behandelen telkens leiderschap in de specifieke setting van één provincie. Een uitgebreide beschrijving van onze cases volgt in hoofdstuk 6. Hoewel we ook interviews afnamen in Nederlands Limburg en Noord-Holland werden deze provincies niet als case opgenomen omdat we in deze provincies naar onze mening uiteindelijk onvoldoende interviews konden afnemen om tot een evenwichtig beeld te komen van leiderschap in de provinciale context. De interviews brachten ons wel inzichten bij en ook concrete informatie die we konden gebruiken voor de andere cases en voor de cross-sectionele analyse in hoofdstuk 7<sup>103</sup>.

De heterogeniteit van onze cases schuilt in de verschillende culturele tradities in beide landen maar ook in de onderscheiden provincies, met verschillende omgevingsfactoren zoals de politieke en sociaal-economische kenmerken van de provincies. Met andere woorden, na het vooreerst onder controle houden van enkele factoren, wordt nadien gestreefd naar een 'most different design' op basis van variabelen die van belang zijn in dit proefschrift (zie hoofdstuk 4). In de politicologie wordt deze aanpak aangeduid als 'comparative case method'<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> Leach, S., Wilson, D., o.c., p.22.

<sup>103</sup> Zo leverden de interviews in Nederlands Limburg ons bijvoorbeeld interessante informatie over de Vlaamse provincie Limburg en het leiderschap van de Limburgse gouverneurs.

<sup>104</sup> Neuman, W. L., Basics of social research: qualitative and quantitative approaches. Boston, Pearson, 2007, p.212-218.



Zoals gangbaar opteren we bij onze casestudies voor meerdere kwalitatieve onderzoeksmethoden en –technieken (zie hoofdstuk 4). In hoofdzaak baseren we ons op diepte-interviews met sleutelfiguren. In totaal werden in de loop van 2007, 2008 en 2009 68 politici en ambtenaren geïnterviewd. Deze interviews verliepen over het algemeen semi-gestructureerd. We kozen daarnaast ook telkens voor een analyse van verschillende (beleids)documenten.

Naast interviews met de gouverneurs en commissarissen, de ‘focal actors’ in ons onderzoek, namen we voor de analyse van de verschillende leiderschapsdimensies ook interviews af van gedeputeerden (als onderdeel van de interne politieke omgeving), griffiers, provinciesecretarissen en kabinetschefs (als onderdeel van de interne administratieve omgeving) en (al dan niet gewezen) ministers en partijvoorzitters (als onderdeel van de externe omgeving, m.b. de benoemende overheid). De bredere laag van allerlei maatschappelijke actoren (zoals het bedrijfsleven en de media) wordt op een indirecte manier gekaderd maar gaf geen input via interviews (dit zou een andere onderzoeksopzet en –omwille van de praktische haalbaarheid – ook een beperkter aantal cases vereisen). Bij de keuze voor de interviews met politici waakten we erover dat de verschillende ideologische strekkingen aan bod kwamen, dit om een zo realistisch mogelijk beeld te krijgen van het leiderschap van de ambtsdragers.

Inzake temporele afbakening maken we een onderscheid tussen twee niveaus. Bij de schets van de historisch-institutionele evolutie hanteren we een lange termijn perspectief. We willen daarmee rekening houden met de vaststelling in de literatuur dat veranderingsprocessen zich slechts langzaam ook vertalen in wijzigingen in de praktijk. Willen we de invloed van de beschreven veranderingen op het leiderschap van de gouverneurs en CdK's nagaan, dan moeten we dus een langere aanloop nemen. Voor de analyse van de diverse leiderschapsdimensies in de verschillende cases op basis van de interviews en de documentanalyse focussen we ons op de laatste 15 tot 20 jaar. Afhankelijk van de input uit de verschillende interviews is er op dit vlak van case tot case een kleine variatie mogelijk.

### **1.5. STRUCTUUR EN OPBOUW VAN HET PROEFSCHRIFT**

Naast dit inleidende hoofdstuk is dit proefschrift in drie delen opgedeeld, die respectievelijk de hoofdstukken rond theorie, empirie en de conclusies omvatten.

Binnen het eerste deel wordt een hoofdstuk gewijd aan de centrale concepten multi-level governance en leiderschap. Vervolgens is er een veeleer beschrijvend hoofdstuk over de (evolutie van de) institutionele setting in Vlaanderen en Nederland. Dit is van cruciaal

belang om zicht te krijgen op de context waarbinnen leiderschap zich op intermediair niveau ontwikkelt.

In het tweede deel worden de empirisch onderbouwde hoofdstukken samengebracht. Eerst staan we stil bij onze methodologische uitgangspunten en de gehanteerde methoden van dataverzameling. Daarna wijden we een hoofdstuk aan de beschrijving van de verschillende cases, waarbij naast een summier schets van de omgevingsfactoren en de politieke context, de verschillende dimensies van leiderschap centraal staan (leiderschapspositie, -gedrag en -taken). In het zevende hoofdstuk dienen deze dimensies als leidraad voor een cross-sectionele analyse die de verschillende cases in Vlaanderen en Nederland overstijgt.

Het derde en laatste deel bevat de algemene conclusies. In hoofdstuk 8 bundelen we de conclusies over provinciaal politiek leiderschap in Vlaanderen en Nederland en reflecteren we over de gehanteerde onderzoeksstrategie.

Tot slot is achteraan in het proefschrift de bibliografie opgenomen.

**DEEL I**

**THEORIE**



# HOOFDSTUK 2

## LEIDERSCHAP IN MULTI-LEVEL GOVERNANCE

“Political leadership is one of the most widely noted and reported and least understood phenomena in modern politics.” Burns, 1976

### 2.1. INLEIDING

In het eerste hoofdstuk stonden we stil bij de stand van het onderzoek en wezen we reeds op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen en bestuurlijke trends die het kader vormen waarbinnen leiderschap zich ontwikkelt. Eén daarvan was de evolutie naar een netwerksamenleving. Tegen deze achtergrond moeten we ook de evolutie van het klassieke hiërarchische ‘government’ naar het meer hedendaagse ‘governance’ zien. In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar de betekenis van multi-level governance voor leiderschap. In een eerste luik bespreken we het concept multi-level governance. Daarbij krijgen we al een eerste aanduiding van het belang van dit concept voor onze studie van leiderschap op intermediair niveau. We staan ook kort stil bij enkele gevolgen van multi-level governance op het vlak van efficiëntie, de machtscomponent, de betekenis van vertegenwoordiging en de legitimiteit. In een tweede luik behandelen we het concept leiderschap. Via een situering van de hoofdlijnen en kernelementen uit de leiderschapsliteratuur komen we zo uit op een analysekader voor de studie van leiderschap. In het laatste luik van dit hoofdstuk focussen we ons op de gevolgen van multi-level governance voor het leiderschap van de gouverneurs en CdK’s.

### 2.2. VAN GOVERNMENT NAAR MULTI-LEVEL GOVERNANCE

Zoals uit hoofdstuk 1 al bleek, stelt de literatuur dat leiderschap niet geïsoleerd kan worden van de context waarin de leiders zich situeren. We weten ook dat die context zich

niet beperkt tot het formele, institutionele (en bureaucratische) overheidsniveau van de provincie, maar zich uitstrekt over verschillende bestuurslagen en zelfs tot buiten de sfeer van de klassieke overheid. Zo oefenen de Vlaamse gouverneurs taken uit die te maken hebben met de bevoegdheden van de federale, de regionale en de provinciale overheid (zie hiervoor hoofdstuk 3). En ook de CdK's oefenen bevoegdheden uit die te maken hebben met de drie (klassieke) Nederlandse overheidsniveaus. Bovendien hebben beide ambtsdragers vanuit hun functie ook contacten met (semi-) private actoren. De vraag in welke vorm en in welke mate 'government' overgaat in het brede en vaak gehanteerde begrip 'multi-actor en multi-level governance' en wat dit betekent voor leiderschap moet daarom even van naderbij bekeken worden. Vooraleer we verdergaan nog een bedenking. De geraadpleegde literatuur rond multi-level governance vertrekt niet specifiek vanuit de intermediaire (provinciale) context, maar het concept verwijst intrinsiek naar trends die zich, weliswaar met een wisselende intensiteit, op alle overheidsniveaus voordoen.

### 2.2.1. Van 'government' via 'governance' naar 'multi-level governance'

De vaak gebruikte Engelse term 'governance' wordt ook in het Nederlands vaak gebruikt omdat hij moeilijk te vertalen is. Volgens Steyvers komt 'netwerkbestuur' nog het dichtst in de buurt<sup>1</sup>. Als containerbegrip is de term 'governance' niet altijd even bruikbaar vermits het verwijst naar een veelheid van fenomenen zoals beleidsnetwerken, public management, publiek-private netwerken, 'corporate governance' en 'good governance' (cf. infra)<sup>2</sup>. Het concept dankt zijn populariteit ook deels aan zijn vaagheid.

Beide begrippen, het traditionele 'government' en het ruimere 'governance', worden vaak, terecht of niet, tegenover elkaar geplaatst. Meestal wordt met government verwezen naar het (klassieke) beeld van een sturende overheid in een context waarin er een duidelijke scheiding is tussen de overheid, de markt en het middenveld, terwijl governance verwijst naar de vervlechting tussen de verschillende overheidsniveaus, het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en burgers bij beleidsprocessen<sup>3</sup>. Het gevolg daarvan is dat de grenzen tussen privaat en publiek vervagen, zoals ook de grenzen tussen de overheid en de economie en tussen de overheid en de maatschappij. Tegelijkertijd erodeert de hiërarchie bij overheden, wat op zijn beurt zorgt voor een groot aantal hybride en veeleer informele netwerken. Dat zijn bestuursinstituten waarin (semi-) publieke en (semi-) private actoren deel van kunnen uitmaken.

---

<sup>1</sup> Steyvers, K., Wat is lokale politiek? In: Reynaert, H., (red.), De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen. Brugge, Vanden Broele, 2007, p.39.

<sup>2</sup> Pierre, J., Peters, G.B., Governance, Politics and the State. Houndmills, MacMillan, 2000, p.14.

<sup>3</sup> Deschouwer, K., Politieke instituten, strategieën en beleid: de consequenties van multi-level governance. In: Res Publica, 2001, 1, pp.5-14.

Rhodes benadrukt het onderscheid tussen 'government' en 'governance', maar wijst er tegelijk op dat governance een zeer breed begrip is dat in verschillende omstandigheden anders kan gebruikt worden en derhalve steeds opnieuw in een context geplaatst moet worden. Hij onderscheidt een zestal verschillende contexten waarin het begrip wordt gebruikt<sup>4</sup>.

- 'Governance as the Minimal State': hier is het begrip gericht op het herdefiniëren van de rol van de overheid in de samenleving, waarbij het vaak als argument wordt ingeroepen voor bezuinigingen.
- 'Governance as Corporate Governance': dit beklemtoont vooral de wijze waarop organisaties en bedrijven bestuurd en gecontroleerd worden en waarbij begrippen als openheid, transparantie, integriteit en verantwoordelijkheid centraal staan.
- 'Governance as The New Public Management': hier verwijst het begrip zowel naar het introduceren van managementmethodes als naar het marktdenken in het openbaar bestuur. Daarbij staan prestatie- en klantgerichtheid, minder regels en privatisering centraal.
- 'Governance as Good Governance': dit impliceert vooral garanties voor het omgaan met politieke macht, waarbij onder meer het respect voor de wet, de legitimiteit van het beleid en pluralisme belangrijke elementen vormen.
- 'Governance as a Socio-cybernetic system': hiermee wordt de betrokkenheid van een veelheid aan zowel publieke als private actoren benadrukt, waarbij 'governing' niet alleen meer een zaak is van een centraal bestuur en waarbij interactie, interdependentie, gedeelde verantwoordelijkheden en vervagende grenzen tussen publieke en private actoren belangrijke kenmerken zijn.
- 'Governance as Self-organizing networks': centraal staat de vorming van (beleids)netwerken bestaande uit diverse onderling afhankelijke actoren.

Hoewel er voor leiderschap op een intermediair niveau uiteraard diverse elementen van toepassing kunnen zijn, beschouwen wij governance vooral in de laatste betekenis van Rhodes: de vorming van netwerken, bestaande uit diverse onderling afhankelijke actoren. De interdependentie zit hem vooral in het feit dat deze actoren belang hebben om samen te werken i.f.v. het bereiken van vooropgestelde doelen. Ze reiken elk vanuit hun invalshoek specifieke hulpbronnen aan (o.a. middelen, informatie en expertise) die noodzakelijk zijn om resultaat te behalen. Governance heeft te maken met het monopolieverlies van de staat en de toenemende betrokkenheid van andere maatschappelijke actoren. Bovendien zijn de relaties tussen de verschillende

---

<sup>4</sup>. Rhodes, R., The New Governance: Governing without Government. In: Political Studies, 44, 1996, 4, pp.652-653.

bestuursniveaus onderling en de relaties met maatschappelijke actoren minder hiërarchisch geworden en steunen ze meer op onderhandelen en het zoeken naar consensus.

Aan de hand van het gelijktijdig voorkomen van hervormingen (bijv. inzake New Public Management, interne rolverdeling, personalisering, verzelfstandiging, privatisering) en een samenspel van structurele factoren (o.m. globalisering, glocalisering, liberalisering van kapitaal) zien diverse auteurs sinds de jaren 1970 en 1980 steeds meer een verschuiving van government naar governance<sup>5</sup>. Die verschuiving wijst erop dat de overheid niet langer de enige beleidsbepalende actor is: horizontaal neemt het belang van allianties, netwerken en coalities toe, terwijl men verticaal niet langer één centrale en machtige overheid ziet, maar er een verschuiving is naar regulatie en sturing op verschillende schaalniveaus. Bij een dergelijke herschaling van territoriale macht wordt het belang van zowel lokale en regionale als Europese en internationale schalen groter, tegenover een afnemend belang van het traditionele centrale schaalniveau<sup>6</sup>.

Borraz en John zien een fragmentatie als een gevolg van wijzigingen aan de (openbare) instellingen vanaf de jaren 1970<sup>7</sup>. In veel West-Europese landen werden ook de instellingen op lokaal vlak hervormd, met het oog op meer kwaliteit en betere prestaties (efficiëntie). Meestal werden NPM maatregelen genomen (zoals in het VK), maar in andere landen (o.m. in Scandinavië) lag de nadruk meer op het verbeteren van de democratie. De fragmentatie waarvan sprake, is het resultaat van economische veranderingen die een grotere druk plaatsen op openbare besturen (o.m. de vestiging en de investeringen van grote bedrijven). Ook het toenemende aantal regels en normen vanuit de EU zorgt voor een toenemende druk op lokale (en provinciale) besturen.

Leach en Percy-Smith hebben in het kader van een studie rond 'local governance' in Groot-Brittannië de belangrijkste elementen van de overgang van government naar governance in een overzichtelijke tabel samengevat.

---

<sup>5</sup> John, P., *Local Governance in Western Europe*. Sage, London, 2001, pp.14-17 ; Denters, B., Rose, L., (eds.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005, pp.260-262 ; Steyvers, K., Reynaert, H., Delwit, P., Pilet, J.-B., *Comparing Local Political Leadership in Transformation*. In: Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., Pilet, J.-B., (eds.), *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?* Brugge, Vanden Broele Publishers, 2009, pp.14-22.

<sup>6</sup> We moeten hierbij weliswaar opmerken dat we het Vlaamse regionale niveau in zekere zin kunnen beschouwen als het nieuwe 'centrale' niveau. Zie hiervoor hoofdstuk 3.

<sup>7</sup> Borraz, O., John, P., *The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe*. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, nr. 1 (March 2004), pp.110-111.



Tabel 1. Van government naar governance (volgens Leach en Percy-Smith)<sup>8</sup>.

Government	Governance
The State	The State and civil society
The public sector	Public, private and voluntary (or 'third') sectors
Institutions	Processes
Organisational structures	Policies, outputs, outcomes
'Rowing', providing	'Steering', enabling
Commanding, controlling, directing	Leading, facilitating, collaborating, bargaining
Hierarchy and authority	Networks and partnerships

De tabel geeft aan dat beleid en besluitvorming niet langer uitsluitend een zaak van 'de overheid' zijn. Er wordt onder meer gewezen op de inbreng van maatschappelijke actoren. Bovendien wordt de aandacht gevestigd op het verschuiven van de klemtoon van formele hiërarchische instituties en structuren naar processen van coördinatie en sturing. Bij governance wordt eveneens veel belang gehecht aan de 'outputs' en 'outcomes' van het beleid, m.a.w. aan efficiëntie en effectiviteit. Verder wordt besturen, controleren en 'bevelen', vervangen door faciliteren, samenwerken en onderhandelen en dit via netwerken en partnerschappen.

Borraz en John omschrijven governance als "a flexible pattern of public decision-making based on loose networks of individuals in key public, para-public and private bodies at various territorial levels"<sup>9</sup>. Dit veronderstelt dat overheidsbeslissingen minder worden genomen binnen hiërarchische bureaucratieën, maar steeds vaker via langetermijn relaties tussen individuele actoren. Toch merken Borraz en John ook op dat governance geen substituut is voor government. Al was het maar omdat legitimiteit ingebed blijft in regels en procedures van de overheid.

Net zoals op andere niveaus en schalen stellen heel wat auteurs dat ook lokale en stedelijke overheidssystemen in West-Europa sinds de jaren 1980 een verschuiving hebben doorgemaakt van 'government' naar 'governance'. De ontwikkelingen op provinciaal niveau vormen hierop geen uitzondering. Denters en Rose wijzen op basis van vergelijkend onderzoek op drie belangrijke verschuivingen: ten eerste een wijdverspreid gebruik van 'New Public Management' en publiek-private samenwerking; ten tweede een groeiend aantal partnerschappen tussen lokale overheden en

<sup>8</sup> Leach, R., Percy-Smith, J., *Local Governance in Britain*. Basingstoke, Palgrave, 2001, p.5.

<sup>9</sup> Borraz, O., John, P., o.c., p.112.

georganiseerde verenigingen, belangengroepen en bedrijven ; en ten derde de opkomst van nieuwe vormen van burgerparticipatie<sup>10</sup>. Ondanks de grote variëteit waarin deze trends zich uiten, zijn ze volgens Denters en Rose merkbaar in zowel Noord- als Zuid-Europese landen. John komt tot min of meer gelijkaardige conclusies voor wat de centraal-lokale relaties betreft<sup>11</sup>. Gebruikmakend van de klassieke opdeling van Page en Goldsmith stelt hij dat er in zowel noordelijke als zuidelijke bestuurssystemen duidelijk sprake is van ‘governance’<sup>12</sup>. Hij blijft bovendien optimistisch over de rol van de (lokale) overheid: hoewel de klassieke hiërarchie is weggeëbd, blijft de lokale overheid door haar regisseursrol de nucleus in governance netwerken.

We hebben zopas in het kort de evolutie geschetst van government naar governance, waarbij zowel een verschuiving van formele hiërarchische instituties naar een veeleer procesmatig karakter van het beleid en de besluitvorming, alsook de betrokkenheid van zowel de overheid als diverse maatschappelijke actoren werden vastgesteld. Het multi-level aspect heeft vooral betrekking op het feit dat ‘de overheid’ niet bestaat uit één enkel bestuursniveau, maar uit meerdere lagen (de Europese overheid, de federale overheid, de gewesten en gemeenschappen, de provincies en de gemeenten). Bovendien worden bij multi-level governance de klassieke eenduidige en hiërarchische relaties binnen en tussen instellingen en maatschappelijke actoren vervangen door niet-hiërarchische relaties waarbij coördinatie, samenwerking, maar ook institutionele conflicten centraal staan<sup>13</sup>.

Toegepast op onze cases duidt het multi-level aspect op het feit dat het leiderschap van gouverneurs en CdK’s inwerkt op en ook beïnvloedt wordt door verschillende overheidsniveaus. Daarbij zijn dan wisselende partnerschappen, interacties en wederzijdse afhankelijkheid tussen de (lokale, provinciale, regionale, nationale en Europese) bestuurslagen aanwezig.

Toch plaatst een aantal auteurs vraagtekens bij de geschetste ontwikkeling, die lang niet zo eenduidig en absoluut zou zijn als vaak wordt beweerd. Zij wijzen op verschillen in de praktijk (niet alles komt overal of in dezelfde vorm voor), de gelijkenissen met vroegere praktijken (i.c. neocorporatisme), de spanningen met bestaande ‘bureaucratische’

---

<sup>10</sup> Denters, B., Rose, L., (eds.), o.c., pp.260-262.

<sup>11</sup> John, P., o.c., pp.31, 175.

<sup>12</sup> België en dus ook Vlaanderen worden traditioneel tot de zuidelijke bestuurstraditie gerekend. Zie verder hoofdstuk 3. Page, E., Goldsmith, M., Centre and locality: functions, access and discretion. In: Page, E., Goldsmith, M., (eds.), Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states. London, Sage, 1987, pp.1-11. John nuanceert deze stelling wel door te wijzen op het belang van de inbedding in staatstradities (padafhankelijkheid). Zo is in zuidelijke bestuurssystemen de neiging om met ‘New Public Management’ aan de slag te gaan minder groot en blijft ook de trend om burgers meer te betrekken bij besluitvorming vooralsnog beperkt.

<sup>13</sup> Deschouwer, K., o.c., 2001, p.6.

instituties en wetgevingen en de impact van padafhankelijkheid<sup>14</sup>. De relativiteit van horizontale herschaling betekent dat governance nog steeds in de schaduw opereert van government met zijn hiërarchisch gestructureerde macht. Bij de oprichting, het managen en het versterken van allerhande samenwerkingsverbanden en netwerken blijft de (hiërarchische) sturing van de overheid steeds prominent aanwezig. Devos ziet ook een relatieve ontwikkeling bij de verticale herschaling ; het is immers niet zo dat we evolueren van een absolute handelingsbekwaamheid van de centrale/nationale staat naar een toestand van absolute handelingsonbekwaamheid<sup>15</sup>.

Een belangrijk gegeven is dat bepaalde auteurs het concept governance gebruiken als een normatief of na te streven kader (cf. infra). Stoker verwijst in dit verband naar de normatieve connotatie van het begrip governance dat in de politieke retoriek vaak werd/wordt gebruikt om onder meer besparingen, hervormingen (vooral afslanking) van het ambtelijk apparaat en de introductie van meer op efficiëntie en effectiviteit gerichte NPM-maatregelen te verantwoorden. Governance is dan een ideologisch geladen begrip in een debat dat draait rond de rol van de overheid in de samenleving<sup>16</sup>.

Andere auteurs uit verschillende disciplines achten een governance benadering dan weer noodzakelijk omdat de traditionele, bureaucratische en trage bestuursvormen niet meer voldoende effectief zijn in de hedendaagse, complexe omgeving. Flexibele en dynamische bestuursvormen zijn nodig om op een efficiënte en effectieve manier sociale en economische problemen aan te pakken<sup>17</sup>. Sommigen leggen hier ook de link met New Public Management. Maar zoals hierboven gesteld willen wij het begrip ‘governance’ in dit proefschrift over leiderschap niet verenigen tot het toenemend gebruik binnen de overheid van allerlei uit de private sector afkomstige managementinstrumenten.

Waar sommige auteurs pleiten voor enige voorzichtigheid bij het al te snel veralgemenen van deze trends, rijst bij andere auteurs een duidelijke twijfel of er daadwerkelijk wezenlijke verschillen zijn met voorgaande perioden. Dit houdt ook wel verband met de oorsprong van de governance-literatuur die heel sterk Angelsaksisch is getint. Het Thatcherisme zorgde op Britse bodem effectief voor veel veranderingen in de aanpak van publieke problemen en de rol van de overheid daarin ; het problematiseren daarvan vond vervolgens ook zijn weg in een wetenschappelijke discours<sup>18</sup>. In Vlaanderen (België) en Nederland bestond er via de verzuiling en het neocorporatisme al langer een traditie voor

---

<sup>14</sup> Pierre, J., Peters, G.B., o.c., pp.199-200 ; Devos, Machtsrelevantie van multi-level structuren: een algemene verkenning. In: *Res Publica*, 18, 2001, 1, pp.81-101.

<sup>15</sup> Devos, C., o.c., p.83.

<sup>16</sup> Stoker, G., Introduction. Normative Theories of Local Government and Democracy. In: King, D., Stoker, G., (eds.), *Rethinking local democracy*. London, Macmillan, 1996, p.1.

<sup>17</sup> Campbell, A., Coulsen, A., *Into the mainstream: local democracy in Central and Eastern Europe*. In: *Local Government Studies*, 2006, 32, 5, pp.543-56.

<sup>18</sup> Leach, S., Wilson, D.J., *Rethinking local political leadership*. In: *Public Administration*, 2002, 80, 4, pp.665-666 ; Pierre, J., Peters, G.B., o.c., pp.2-3.

het betrekken van externe actoren bij het overheidsbeleid. In die context argumenteren sommige auteurs dan ook dat multi-actor en multi-level governance van alle tijden zou zijn. Zo stellen Andeweg en Irwin dat Nederland altijd al meer een voorbeeld geweest is van governance dan van government<sup>19</sup>. En zeker op provinciaal niveau zijn interbestuurlijke netwerken – hoewel in wisselende vormen – niet echt iets nieuw. Volgens Devos moet dit wel geplaast worden in een ander politiek-ideologisch discours en denken. In het governance denken primeert samenwerking op sociale strijd, moeten conflicten worden vermeden, primeert efficiëntie, moeten alle relevante actoren in netwerken worden opgenomen, elk met en vanuit de eigen verantwoordelijkheid op verschillende niveaus geschaald. Dit soort denken maskeert volgens Devos fundamenteel tegengestelde belangen, conflicten en antagonismen<sup>20</sup>. Bovendien blijft het ook moeilijk om een duidelijk onderscheid te maken met het vroeger overheersende (neo-)corporatisme (cf. het belang van de ‘zuilen’, zie hoofdstuk 3).

We hebben gezien dat bij governance in het algemeen en bij multi-level governance in het bijzonder netwerken een belangrijke plaats innemen. Het uitgangspunt is immers dat complexe problemen overleg en dialoog tussen diverse actoren veronderstellen, waarbij ieder vanuit een eigen invalshoek een bijdrage levert in functie van het te bereiken doel. Netwerken zijn daartoe een instrument. Vanuit de vaststelling dat complexe problemen niet langer door één actor kunnen opgelost worden, maar de betrokkenheid vereisen van zowel diverse bestuursniveaus als van private actoren, concluderen De Rynck en Voets: “De verdeling van taken over bestuursniveaus is dan hoogstens een nuttig instrument om vervolgens tot de essentie te komen. Hoe zullen die hulpbronnen van verschillende bestuursniveaus met elkaar in beleidsprocessen verbonden worden om tot een effectieve en gezamenlijke probleemaanpak te komen?”<sup>21</sup> Governance-principes zouden moeten bijdragen tot maatwerk in het beleid, maar vaak belemmeren juridische problemen of bureaucratische en politieke reflexen dat dit gebeurt. De auteurs maken deze beschouwing omtrent de sturing binnen een governance-perspectief weliswaar vanuit een specifieke invalshoek, de interorganisatorische gebiedsgerichte samenwerking, maar hun beschouwingen zijn ook relevant omdat ze interbestuurlijke verhoudingen betreffen waarmee gouverneurs en CdK’s geconfronteerd worden.

---

<sup>19</sup> Andeweg, R., Irwin, G., *Governance and Politics of the Netherlands*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, p.248.

<sup>20</sup> Devos, C., o.c., 2001, p.87.

<sup>21</sup> De Rynck, F., Voets, J., *Interorganisatorische gebiedsgerichte samenwerking*. In: Bouckaert, G., Hondeghem, A., Janvier, R., De Rynck, F., Waeye, H. (red.), *Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. Jaarboek 2002. Tussen bestuurskunde en bestuurspraktijk: bijdragen voor duurzaam besturen in Vlaanderen*. Brugge, die Keure, 2003, pp.25-26.

Eerder stipte De Rynck al aan dat de formeel-institutionele setting er altijd wel voor zorgt dat één of andere actor in het relatiepatroon een meer vooraanstaande rol speelt<sup>22</sup>. Maar al naargelang de onderscheiden territoriale situaties nemen (beleids)netwerken andere vormen aan, waarbij de betrokken actoren en hun onderlinge machtsverhoudingen variëren. Dit is ook belangrijk met het oog op leiderschap: een actor kan in de ene situatie een centrale positie innemen omwille van zijn beschikbare hulpbronnen, die essentieel zijn voor het oplossen van het gestelde beleidsprobleem, terwijl dit in een andere situatie niet zo is.

### 2.2.2. De gevolgen van multi-level governance

De toenemende vervlechting van niveaus van besluitvorming en het werken via variërende en complexe netwerken, zetten heel wat van de klassieke noties die verband houden met van elkaar gescheiden en afgebakende bestuursniveaus op de helling. We kunnen hier verwijzen naar het probleem van een slagkrachtige overheid, de spanningen die verband houden met 'het primaat van de politiek' en de wijze van verantwoording en de legitimiteit van het tot stand gekomen beleid. Ook de machtsfactor werd al onder de aandacht gebracht. In de hiernavolgende paragrafen gaan we kort in op enkele specifieke gevolgen van multi-level governance: het probleem van de efficiëntie, het schaalgegeven binnen multi-level governance en het probleem van de vertegenwoordiging, de verantwoording en het legitimiteitsvraagstuk.

#### Het efficiëntieprobleem

In netwerken is er altijd een latente spanning tussen samenwerking en autonomie. De toevloed aan overleg tussen een veelheid aan publieke en private actoren binnen netwerken houdt het gevaar in dat (noodzakelijke) beslissingen omwille van het niet bereiken van een akkoord of het gebrek aan draagvlak, dreigen uitgesteld of zelfs niet genomen te worden. Dit verwijst naar wat Fritz Scharpf, in de context van federalisme en Europese integratie, de 'joint-decision trap' noemt. Die houdt in dat de drang naar coördinatie tot een zodanige vervlechting of verstrengeling van (overheids)actoren ('Politikverflechtung') kan leiden dat noodzakelijke beslissingen uitblijven en een actief beleid aldus onmogelijk wordt: "In short, joint-decision systems are doubly vulnerable to the consequences of non-agreement: they may be incapable of reaching effective

---

<sup>22</sup> De Rynck, F., Streekontwikkeling in Vlaanderen bestuurskundig bekeken. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, Afdeling Bestuurswetenschap, K.U.Leuven, 1994, pp.42-43.

agreement, and they may lose the independent capabilities for action of their member governments”<sup>23</sup>. Sterk leiderschap kan in deze context dan ook heel belangrijk zijn.

### **Jumping of scales: de machtsdimensie van multi-level governance**

De basisgedachte van multi-level governance is dat het politieke beleids- en besluitvormingsproces over verschillende schalen en niveaus wordt opgedeeld. Carl Devos stelt hierover dat de multi-level opbouw van politieke processen op zichzelf niet machtsneutraal is en dus niet beperkt kan worden tot een efficiënte institutionalisering van specifieke beleidsprocessen<sup>24</sup>. De essentie is dat het antwoord op de vraag wat en hoe iets op welke schaal wordt georganiseerd wel degelijk een politiek belang heeft en schaalprocessen (en dus ook beleidsvorming in netwerken) bijgevolg een machtsverdelende potentie bezitten. Wanneer de (organisatorische) mogelijkheden van actoren om op diverse niveaus hun belangen te verdedigen, verschillend zijn, dan heeft het multi-level gegeven een machtsherverdelende impact. Bovendien kan het bestaan van meerdere schalen ertoe leiden dat een regeling of conflict op die schaal wordt georganiseerd waar desgevallend het minste weerstand wordt verwacht en de kans op een consensus groter is. “Schalen zijn (...) geen natuurlijke gegevenheden maar het gevolg van eerdere sociale verhoudingen en strijd”<sup>25</sup>. Het belang van scale jumping voor leiderschap komt verderop aan bod.

### **De betekenis van vertegenwoordiging, verantwoording en legitimiteit binnen multi-level governance**

Maatschappelijke en bestuurlijke evoluties hebben ervoor gezorgd dat de klassieke notie van vertegenwoordiging, via partijen, verkiezingen en parlementen binnen een afgebakend territorium, niet meer zo vanzelfsprekend is. De verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’ en meer in het bijzonder multi-level governance, geeft het debat over de betekenis van ‘het vertegenwoordigen van een politieke gemeenschap binnen een afgebakend territorium’ een nieuwe inhoud. We staan hier stil bij enkele auteurs die zich over de problematiek van vertegenwoordiging, verantwoording en legitimiteit in een veranderende institutionele context hebben gebogen.

---

<sup>23</sup> Scharpf, F., The Joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration. In: Public Administration, 66, 1988, 3, p.258.

<sup>24</sup> Devos, C., o.c., pp.88-91.

<sup>25</sup> Devos, C., o.c., p.91.

Frank Hendriks stelt dat de representatieve democratie onder druk wordt geplaatst door de zich ontwikkelende netwerksamenleving<sup>26</sup>. Hij ziet een discrepantie tussen de institutionele logica van de representatieve democratie - die in grote lijnen hiërarchisch is - en de logica van de zich ontwikkelende netwerksamenleving - die niet-hiërarchisch of slechts in beperkte mate hiërarchisch is. Hendriks onderscheidt drie domeinen binnen de representatieve democratie die 'last' hebben van deze evolutie: de vertegenwoordigende raden, de politieke partijen en het politiek bestuur (het primaat van de politiek). We pikken er die elementen uit die o.i. van belang zijn voor het leiderschap van de gouverneurs en commissarissen.

Met betrekking tot het 'primaat van de politiek' stelt Hendriks dat het sturingsvermogen van 'de politiek' onder druk staat, o.m. door de gewijzigde verhouding tussen de politiek en de ambtenarij en de zogenaamde juridisering van het bestuur dat als een beperkende factor voor het handelingsvermogen van de politiek wordt beschouwd. De genoemde druk stelt bijgevolg ook grenzen aan de mogelijkheden van leiderschap.

Over hoe de representatieve democratie zich dan moet verhouden t.a.v. de zich ontwikkelende netwerksamenleving bestaat er - noch onder politici, noch onder academici - een consensus. Hendriks onderscheidt twee grote stromingen: zij die pleiten voor een 'krachtige politiek' en zij die menen dat een 'bescheiden politiek' meer op zijn plaats is<sup>27</sup>. Bij de aanhangers van een krachtige politiek staat het primaat van de politiek en een sterk leiderschap voorop.

Hendriks is wel van oordeel dat de representatieve politiek nog een reden van bestaan heeft omdat ze inspeelt op bestaande noden en behoeften. Er is nog steeds een praktische behoefte aan personen die verantwoordelijkheid nemen in het publieke domein en er is ook nog steeds een selectieve behoefte aan autoriteit en onderscheidende personages<sup>28</sup>. Dit wijst dan weer op het belang van leiderschap, want ondanks de trend naar horizontalisering van het bestuur en de netwerksamenleving is er nood aan personages met gezag. Zij kunnen als het nodig is collectieve gevoelens en ervaringen onder woorden brengen.

Ook Kris Deschouwer zocht een antwoord op de vraag in welke mate de bovengeschetste evolutie de vertegenwoordigende democratie onder druk zet. Zijn bijdrage geeft een goed overzicht van de knelpunten die zich aandienen. Deschouwer spitst zich vooral toe op de institutionele architectuur die als gevolg van de genoemde verschuivingen aan het

---

<sup>26</sup> Hendriks, F., Representatieve politiek in de netwerksamenleving. Problemen en perspectieven. In: Bestuurskunde, 11, 2002, 7, pp.266-271.

<sup>27</sup> Hendriks, F., o.c., pp.272-274.

<sup>28</sup> Ibidem, pp.274-275.

veranderen is en onderscheidt een drietal (samenhangende) dimensies<sup>29</sup>. Ten eerste leidt de meerlagigheid van multi-level governance met een veelheid aan onderlinge interacties tot heel wat variaties over de wijze waarop beleid tot stand komt. Het is dan niet altijd duidelijk wie precies het beleid initieert, wie de betreffende regels maakt en wie het uiteindelijk uitvoert. Een tweede fenomeen heeft te maken met asymmetrische instellingen. Binnen de diverse beleidsdomeinen komt het beleid op een verschillende wijze tot stand en variëren de verhoudingen tussen de diverse bestuursniveaus. Dat is niet eenvoudig te communiceren naar de burger toe. Een derde dimensie heeft betrekking op het basisprincipe van de democratie, met name de soevereiniteit van het volk. Dit moet echter gerelativeerd worden. Zo is onder meer voorzien in allerlei ‘checks and balances’ zodat de wil van het volk getemperd wordt door instellingen, die elkaar in evenwicht houden. Deschouwer merkt echter op dat de balans vandaag heel sterk doorslaat in de richting van de efficiëntie van de instellingen terwijl de poot van de volkssoevereiniteit wat verwaarloosd wordt. Dit leidt dan uiteindelijk tot het zogenaamde democratisch deficit, dat onder meer op het provinciale niveau een knelpunt vormt. De legitimiteitscrisis die het gevolg is van dit democratisch deficit zou voor het leiderschap van gouverneurs en commissarissen wel eens extra kansen kunnen scheppen. Via de hoge symboolwaarde van hun functie kunnen ze het gebrek aan herkenning van de verkozen politici bij de bevolking a.h.w. compenseren en aldus de informele basis van hun leiderschap versterken.

Ook Peters en Pierre formuleren bedenkingen bij de gevolgen van multi-level governance. Zij vrezen dat “the informality and orientation towards objectives and outcomes rather than (...) rules and formal government could be a ‘Faustian bargain’ in which core values of democratic government are traded for accommodation, consensus and the purported increased efficiency in governance”<sup>30</sup>.

Daarbij aansluitend schetsen DeBardeleben en Hurrelmann drie democratische dilemma’s voor multi-level governance<sup>31</sup>. Het eerste dilemma heeft te maken met het evenwicht tussen de hoge verwachtingen ten aanzien van governance en de zwakke waarborgen inzake democratisering<sup>32</sup>. Het tweede dilemma betreft accountability. De complexiteit van

---

<sup>29</sup> Deschouwer, K., Federalisering, subsidiariteit en democratie. In: Hubeau, B., Est, M. (eds.), *Democratie in ademnood? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie*. Brugge, Die Keure, 2002, pp.57-63.

<sup>30</sup> Peters, G.B., Pierre, J., *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?* In: Bache, I., Flinders, M., (eds.), *Muli-level Governance*. Oxford, Oxford University Press, 2004, pp.76-77.

<sup>31</sup> DeBardeleben, J., Hurrelmann, (eds.), A., *Democratic Dilemmas of Multilevel Governance, Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union*. Palgrave MacMillan, 2007, pp.7-8.

<sup>32</sup> Toegepast op de EU verwijzen ze naar het ‘no-demos’ probleem: de afwezigheid van een eengemaakte publieke sfeer zorgt voor een fragile (Europese) identiteit, een laag gevoel van gedeelde politieke belangen (cf. de lage opkomst bij verkiezingen) en dus een ondermijning van de



multi-level governance arrangementen bemoeilijkt de accountability van zij die de beslissingen nemen. Dit zorgt op zijn beurt voor problemen met de democratische legitimiteit: terwijl de outputlegitimiteit bij multi-level governance doorgaans wel positief wordt beoordeeld, is dat niet het geval met inputlegitimiteit. Het derde dilemma ten slotte verwijst naar representatie, m.b. het evenwicht tussen sterk ‘deliberative policy making’ en ongelijke representatie van burgers. De overgang naar multi-level governance deed de verscheidenheid aan actoren – zowel publieke als private – die betrokken zijn in besluitvorming toenemen. In de praktijk blijkt dat bij ‘deliberative policy making’ bepaalde participanten bevoordeeld worden, wat leidt tot nieuwe vormen van exclusie of dominantie. De auteurs concluderen dat “The transition from statecentric to multilevel governance apparently extends the scope of democratic decision making but endangers its social preconditions, increases effectiveness but reduces accountability, and enables deliberation but weakens equal representation”<sup>33</sup>.

### 2.2.3. Gouverneurs en commissarissen in een multi-level omgeving

De Vlaamse gouverneurs en de Nederlandse commissarissen functioneren in een multi-level omgeving. Zonder daar op deze plaats al te diep op in te gaan (de institutionele context komt in hoofdstuk 3 uitgebreid aan bod), verwijzen we hier naar de scharnierfunctie van de gouverneurs in de interbestuurlijke verhoudingen. De gouverneurs zijn als voorzitter van het provinciaal uitvoerend orgaan niet alleen verbonden met het provinciaal niveau, maar vanuit hun bevoegdheden ten aanzien van de gemeenten en ocmw’s ook met het lokale niveau. Bovendien staan ze als vertegenwoordigers van de federale en regionale overheid ook in nauw contact met deze hogere overheidsniveaus. En via diverse Europese (al dan niet grensoverschrijdende) samenwerkingsverbanden moeten we daar ook nog eens een internationale dimensie aan toevoegen. En hoewel de gouverneur niet altijd de belangrijkste actor is in deze multi-level en multi-actor setting (bijvoorbeeld omdat anderen het initiatief nemen), neemt hij omwille van zijn formele titel en functie steeds een bijzondere positie in. Rekening houdend met de verschillende staatsinrichting (zie hiervoor hoofdstuk 3), kunnen we ook de positie van de Nederlandse CdK’s situeren in een multi-level omgeving.

Het belang van deze multi-level omgeving voor het leiderschap van beide ambtsdragers zit hem in het bovenvermelde fenomeen van ‘jumping of scales’. Devos voerde aan dat diegenen die kunnen omgaan met de complexiteit en de verschillende schaalniveaus in een multi-level omgeving, die m.a.w. kunnen ‘jumpen’ tussen de verschillende niveaus of

---

legitimiteit van democratische beslissingen. We kunnen dit mutadis mutandis naar het provinciaal niveau transponeren.

<sup>33</sup> DeBardeleven, J., Hurrelmann, o.c., p.8.

schalen, hun macht aanzienlijk kunnen vergroten<sup>34</sup>. Dit lijkt een cruciaal gegeven voor gouverneurs en CdK's die door hun formele positie als spil tussen de verschillende bestuurslagen alvast over de mogelijkheid beschikken om van het ene naar het andere niveau te hoppen. De vraag in welke mate de respectievelijke ambtsdragers van deze mogelijkheid gebruik maken in specifieke situaties zal in hoofdstuk 6 aan bod komen.

Bijkomend moeten we rekening houden met het democratisch deficit zoals we dit eerder hebben geschetst (Deschouwer) en dat voor de provincies wel zeer prangend is. De - wat dit betreft - schaars beschikbare cijfers voor Vlaanderen tonen aan dat de bevolking de provinciale politici, noch het provinciaal beleid kent (en dus ook niet weet wie verantwoordelijk is voor welk beleid)<sup>35</sup>. In Nederland wijzen ook de lage opkomstcijfers bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten op een legitimiteitsprobleem (zie ook hoofdstuk 3). Dit zou de leiderschapspositie van de gouverneurs en CdK's kunnen versterken. Het vertegenwoordigen van gezag in de buitenwereld is één van de kerntaken van leiders (zie 2.3.6) en dankzij de hoge symboolwaarde van hun functie kunnen de ambtsdragers het gebrek aan herkenning van de verkozen politici bij de bevolking a.h.w. compenseren. Dat zou meteen ook een belangrijke informele basis kunnen vormen voor een sterke leiderschapspositie tegenover de andere actoren. We zullen in hoofdstuk 6 zien hoe de gouverneurs en CdK's hiermee in de praktijk omgaan en wat de gevolgen zijn voor hun leiderschap.

### 2.3. LEIDERSCHAP

Zoals reeds in hoofdstuk 1 werd aangehaald, bestaat er een brede maatschappelijke belangstelling voor leiderschap. Dat uit zich onder meer in de erkenning van het belang van leiderschap in de diverse geledingen van de maatschappij, zoals het onderwijs, de kunst, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de internationale en nationale politiek<sup>36</sup>. Volgens Bass en Bass, auteurs van één van de standaardwerken over leiderschap, is leiderschap duidelijk een universeel fenomeen<sup>37</sup>. Antropologische studies toonden aan dat zelfs wanneer samenlevingen geen geïnstitutionaliseerde leiders of verkozen vertegenwoordigers hebben, er altijd leiders zijn die zaken initiëren en een centrale rol spelen in het nemen van groepsbeslissingen<sup>38</sup>. En hoewel de fascinatie voor

---

<sup>34</sup> Devos, C., o.c., 2001, p.99.

<sup>35</sup> Van alle provinciale organen geniet de gouverneur bij de bevolking de grootste bekendheid en roept de functie ook de meest positieve associaties op. Zie: Valcke, T., Reynaert, H., De provinciale volksvertegenwoordiging: democratisch deficit of democratische meerwaarde? In: Reynaert, H., Schram, F., Valcke, T., Wayenberg, E., (red.), Nieuwe griffels, schone leien? De Vlaamse provincies uitgedaagd. Brugge, Vanden Broele, 2007, pp.41-42.

<sup>36</sup> Gill, R., Theory and practice of leadership. London, Sage, 2006, pp.13-22.

<sup>37</sup> Bass, B.M., Bass, R., The Bass Handbook of Leadership. Theory, Research, and Managerial Applications. New York, Free Press, 2008, pp.7, 25.

<sup>38</sup> Ibidem, p.3.

bijvoorbeeld politieke en militaire leiders en voor grote persoonlijkheden in de wereld van de kunst en de economie lang geen nieuw gegeven is, meent Gill dat die de laatste 20 jaar fel is toegenomen<sup>39</sup>.

Sommigen relativeren het belang van leiderschap en beweren dat leiders enkel een symbolische rol vervullen omdat ze uiteindelijk sterk beperkt worden door organisatie-interne en externe factoren. Toch is het duidelijk dat leiders wel degelijk een verschil maken. Maar we moeten er ons bewust van zijn dat het natuurlijk geen 'alles-of-niets'-verhaal is.

Dat leiderschap een populair concept is, heeft tot gevolg dat het voor veel mensen ook heel verschillende betekenissen kan hebben<sup>40</sup>. Het begrip kan verwijzen naar partijleiders, maar evenzeer naar een bijzonder gedrag van bepaalde personen die geen officiële functie waarnemen. Dit duidt al aan dat leiderschap zowel kan verwijzen naar een positie als naar een proces (cf. infra).

In de hiernavolgende paragrafen geven we eerst een beknopt overzicht van de accentverschuivingen in de studie van leiderschap. Daarna zoeken we naar een definitie van leiderschap. Een antwoord zoeken op de vraag wat leiderschap is, wordt door Gill vergeleken met de zoektocht naar de Heilige Graal<sup>41</sup>. Zoals verderop nog zal blijken werd leiderschap inderdaad op heel diverse manieren gedefinieerd, m.b. in termen van kenmerken, processen, vaardigheden, competenties, relaties, enz. Een beter begrip van het concept krijgen we dan ook pas eens we de leiderschapstypes, de kenmerken van leiderschap en de relatie met macht onder de loep hebben genomen. Nadat we vervolgens stilstaan bij de veranderingen in leiderschap, komen we uiteindelijk tot een analysekader.

### 2.3.1. De studie van leiderschap

Het is niet onze bedoeling om hier een gedetailleerd overzicht te bieden van de studie van leiderschap. De geïnteresseerde lezer kan hiervoor terecht in publicaties die daar de nodige plaats voor inruimen<sup>42</sup>. Wel willen we kort aangeven dat de focus van de leiderschapsstudie in de loop van de jaren een paar keer is verschoven. Diverse elementen die hier ter sprake komen (het belang van leiderschapskenmerken, de verandering van leiderschap), worden verderop in dit luik terug opgepikt.

Tot het einde van de jaren 1940 focusten de meeste theorieën rond leiderschap zich op de persoonlijkheidskenmerken van de leiders<sup>43</sup>. Deze stroming had onder meer aandacht

---

<sup>39</sup> Gill, R, o.c., pp.12-13.

<sup>40</sup> Ibidem, p.7.

<sup>41</sup> Gill, R, o.c., p.8.

<sup>42</sup> Zie hiervoor o.m.: Bass, B.M., Bass, R., o.c., pp.46-80 ; Gill, R., o.c., pp.36-62.

<sup>43</sup> Northouse, P., *Leadership: Theory and Practice*. Thousand Oaks, Sage, 2001, p.31.

voor de intelligentie, het zelfvertrouwen, de integriteit en de flexibiliteit van de leiders<sup>44</sup>. Het nadeel van deze benadering was dat gedrag en kenmerken de effectiviteit van leiderschap niet konden voorspellen<sup>45</sup>. Sommige auteurs menen dan weer dat het weinig zinvol is te spreken in termen van goed of effectief leiderschap, aangezien leiders hun gedrag en stijl toch aanpassen al naargelang de situatie<sup>46</sup>. Daarom verschoof de wetenschappelijke aandacht van de kenmerken naar het gedrag van leiders binnen bepaalde contexten of situaties. Vanaf de jaren 1960 tot de jaren 1980 lag de klemtoon op een mix van de kenmerken en de situaties van zowel leiders als volgers. Hiertoe behoren Blake en Mouton (1964) die de integratie van taak- en relatie-oriëntering als de beste garantie zagen voor effectief leiderschap<sup>47</sup>. Andere voorbeelden van studies die een beter begrip zochten voor de situaties waarmee leiders geconfronteerd worden, zijn het 'contingency model' van Fiedler (1964) en Hersey en Blanchard's 'situational leadership' (1969)<sup>48</sup>. Een gemeenschappelijk kenmerk van veel leiderschapstheorieën is de nadruk op het interactieproces tussen leiders en volgers zoals in de 'leader-member exchange theory' (LMX) van Graen en Cashman. Het nadeel van deze studies is dat ze een te strikte focus hebben op leiders en volgers en te weinig oog hebben voor de veelheid aan (andere) actoren in de interne en externe omgeving van de organisatie. Toch is de interactie tussen leiders en volgers een belangrijk element in de leiderschapsliteratuur. Leiders bezorgen volgers feedback, ze communiceren noodzakelijke informatie en fungeren als model. Leiderschap en 'volgerschap' zijn wel wederzijds. Volgers hebben immers ook een impact op leiders. Bij een analyse van leiderschap zijn 'leader-member exchange' en 'leader-group exchange' daarom belangrijke elementen<sup>49</sup>.

Hieruit vloeide onderzoek voort dat zich concentreerde op de match tussen de leiderschapsstijl en de interne context van de organisatie (contingency theorie). Goleman omschrijft zo 6 conceptuele categorieën of leiderschapsstijlen met de focus op 'adaptive' leiderschap, de mogelijkheid om verschillende leiderschapsstijlen te ontwikkelen en deze aan te passen aan de situatie. Deze situationele benadering vormt nog vaak de basis voor hedendaagse studies rond leiderschap, maar recent onderzoek klasseert het gedrag van leiders op basis van drie factoren, nl. taak-georiënteerd gedrag, relatie-georiënteerd gedrag en gedrag georiënteerd op verandering<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> Een voorbeeld daarvan zijn de studies van Amerikaanse presidenten. Gill, R., *Theory and practice of leadership*. London, Sage, 2006, pp.37-40.

<sup>45</sup> Van Slycke, D.M., Alexander, R.W., *Public Service Leadership. Opportunities for Clarity and Coherence*. In: *The American Review of Public Administration*, 36, nr. 4 (dec. 2006), p.362.

<sup>46</sup> Nollenberger, K., *Leadership and Management in Local Government*. In: Morse, R., Buss, T., Kinghorn, M., *Transforming Public Leadership for the 21st Century*. New York/London, M.E. Sharpe, 2007, pp.266-268.

<sup>47</sup> Bass, B.M., Bass, R., o.c., p.511.

<sup>48</sup> Van Slycke, D.M., Alexander, R.W., o.c., p.363.

<sup>49</sup> Bass, B.M., Bass, R., o.c., p.436.

<sup>50</sup> Ibidem, p.364.

Vanaf de jaren 1980 verschenen theorieën rond de verandering van leiderschap, waarbij de begrippen ‘transactional’ en ‘transformational leadership’ centraal staan. Het concept transactional leiderschap wortelt in wetenschappelijk management en rational choice en gaat ervan uit dat leiders en volgers verschillende belangen en voorkeuren hebben. Het is een mechanistische benadering die stelt dat convergentie bereikt kan worden tussen de verschillende partijen/actoren d.m.v. incentives. Transformational leiderschap wortelt daarentegen in een meer humanistische benadering van de interactie tussen leider en volgers, waarbij leiders volgers kunnen motiveren d.m.v. niet-geldelijke incentives zoals het appelleren aan ethiek en moraliteit, door gebruik te maken van de cultuur van de organisatie om belangen en voorkeuren van volgers in lijn te krijgen met de visie en doelstellingen van leiders<sup>51</sup>.

Recent krijgt de studie van leiderschap als proces veel aandacht. Daarbij wordt dan veeleer gefocust op de relaties dan op het individu. Het aspect relatie staat ook centraal wanneer het effect en de wederzijdse beïnvloeding tussen leider en volgers (sommigen spreken liever van ‘medewerkers’) wordt bestudeerd. Sommige auteurs menen dat de focus van leiderschap op kenmerken wel de essentie benadrukt, maar niet de context van de leider, terwijl een situationele benadering teveel de context benadrukt. Volgens Keith Grint (1997) zou een ‘constitutieve benadering’ soelaas moeten bieden, waarin verschillende interpretaties mogelijk blijven van het belang van zowel de individuele leider als van de context<sup>52</sup>. Opvallend is dat er recent ook opnieuw een toenemende interesse is in persoonlijke leiderschapsfactoren<sup>53</sup>.

De aloude controverse over het belang van persoonlijke versus situationele kenmerken zal volgens Bass en Bass wellicht blijven bestaan. Deze auteurs verwachten dat er in de toekomst meer aandacht zal gaan naar genetische en hormonale effecten op leiderschap. Zo zijn er al studies verricht die erop wijzen dat het testosterongehalte een biologisch bepalende factor is voor temperament, waarmee men de prestaties van brandweerdiensten en medische hulpverlening kon voorspellen. Het zou volgens sommigen misschien ook de macht, motivatie, dominantie of de leiderschapsstijl kunnen voorspellen<sup>54</sup>.

Net zoals andere auteurs stelt Gill dat geen enkele theorie of model van leiderschap een bevredigende verklaring geeft voor leiderschap<sup>55</sup>. Dat is deels te wijten aan het feit dat er geen consensus bestaat over een definitie of de betekenis van leiderschap (cf. infra). Anderen menen echter dat de fragmentatie van het onderzoeksveld net wijst op de rijkdom ervan.

---

<sup>51</sup> Ibidem, p.366.

<sup>52</sup> Gill, R, o.c., p.61.

<sup>53</sup> Bass, B.M., Bass, R., o.c., p.1184 ; Northouse, P., o.c., p.32.

<sup>54</sup> Bass, B.M., Bass, R., o.c., pp.1183-1184.

<sup>55</sup> Gill, R, o.c., p.60.

In een nieuw model van leiderschap zouden volgens Gill vier dimensies van leiderschap aan bod moeten komen: de intellectuele of cognitieve dimensie (o.m. verwijzend naar de intelligentie, het analytisch vermogen, de creativiteit), de emotionele dimensie (zelfbewustzijn, integriteit, overtuigingskracht, empathie), de spirituele dimensie (zingeving en betekenisgeving) en de gedragsdimensie (met inbegrip van communicatieve vaardigheden, het opbouwen van relaties, inspireren en motiveren, maar ook politieke vaardigheden)<sup>56</sup>. Daaruit volgt dat effectief leiderschap moet beantwoorden aan de vier volgende functies: (1) het formuleren van een visie en missie, (2) het identificeren en versterken van gedeelde waarden, (3) het ontwikkelen van een strategie om de visie na te streven en (4) 'empowerment' (het inspireren en motiveren van mensen om precies dat te doen wat nodig is)<sup>57</sup>.

Een belangrijk facet in de studie van leiderschap is dat leiderschap onderhevig is aan maatschappelijke veranderingen. Leiderschap moet zich aanpassen aan de veranderingen in de samenleving<sup>58</sup>. Dat slaat o.m. op demografische aspecten (cf. migratiebewegingen), de invloed van multinationale ondernemingen (cf. de keuze van vestigingsplaatsen en investeringen), nieuwe technologieën, veranderingen binnen organisaties, enz. In 2.3.6. gaan we verder in op de transformaties van leiderschap.

### 2.3.2. Naar een definitie van leiderschap?

Ondanks het feit dat leiderschap al lang een object van studie vormt, bestaat er dus nog altijd een veelheid aan brede en meer specifieke definities. Bass en Bass identificeerden zo meer dan 1.500 definities van leiderschap<sup>59</sup>. Een definitie van leiderschap zou afhankelijk moeten zijn van het doel waarvoor het wordt gebruikt. Het moet immers bijdragen tot een beter begrip van de specifieke analyse. Een belangrijk gemeenschappelijk kenmerk is wel dat leiders 'agents of change' zijn, maar evenzeer dat elk lid van een groep tot op een zeker niveau leiderschap kan tonen<sup>60</sup>.

In één van de vaakst geciteerde studies over leiderschap gaf Burns in 1978 de volgende definitie van het concept: "the reciprocal process of mobilizing, by persons with certain motives and values, various economic, political and other resources, in a context of competition and conflict, in order to realize goals independently or mutually held by both leaders and followers"<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup> Ibidem, pp.63-91.

<sup>57</sup> Ibidem, pp.91-92.

<sup>58</sup> Bass, B.M., Bass, R., o.c., pp.1160-1166.

<sup>59</sup> Ibidem, p.12.

<sup>60</sup> Ibidem, o.c., p.25.

<sup>61</sup> Burns, J.M., Leadership. New York, Harper Collins, 1978, p.425.

Wie op zoek gaat naar een definitie van leiderschap kan niet voorbij de relatie tussen leiderschap en macht, één van de meest centrale concepten in de politieke wetenschappen. Macht vormt niet de centrale focus van ons proefschrift, maar we willen hier wel enkele verwante facetten naar voren brengen.

Macht draagt bij tot leiderschap, maar het is er geen synoniem van. Er zijn bovendien verschillende mogelijke bronnen van macht: informatie, status en gezag. Volgers vinden leiders die dwangmacht gebruiken minder aantrekkelijk dan leiders die andere vormen van macht gebruiken<sup>62</sup>.

Eén van de vragen die centraal staat bij het onderzoek naar leiderschap is de vraag wie iemand anders kan beïnvloeden en dit hangt in wezen af van wie er meer macht bezit en wie minder. De invloed van macht op leiderschap vormde het onderwerp van uitgebreid onderzoek o.m. door House (1984, 1988), Yukl (1981) en anderen.

Wij maken hier een onderscheid tussen positionele macht en persoonlijke macht. Positionele macht vloeit voort uit de formele positie die iemand bekleedt binnen een organisatie, terwijl persoonlijke macht door de omgeving aan iemand wordt toegekend en bijvoorbeeld gebaseerd kan zijn op de erkenning van expertise<sup>63</sup>. Vast staat dat de benoeming tot of verkiezing voor een bepaalde positie of functie in grotere mate legitimeert dan het verkrijgen van een positie via machtsgebruik. Maar persoonlijkheid kan een even belangrijke rol spelen in de verklaring van de machtsfactor als het bekleden van een formele functie<sup>64</sup>.

Sociale macht kan omschreven worden als de mogelijkheid actie te ondernemen die tot interactie leidt<sup>65</sup>. Belangrijk is dat iemands invloed door anderen moet aanvaard worden, anders is er geen sprake van invloed. Maar anderzijds moet macht niet daadwerkelijk uitgeoefend worden om effect te hebben.

Leiders gebruiken bewust en onbewust verschillende bronnen van macht. De macht van leiders wordt weliswaar verzwakt bij de aanwezigheid van leden die andere waarden of doelstellingen hebben en die de legitimiteit van het leiderschap in vraag stellen. Bovendien moeten we er rekening mee houden dat macht net als leiderschap steeds ook gedeeld kan worden. In dat verband beklemtonen Borraz en John dat we leiderschap meestal in meervoud moeten zien, veeleer dan als een individuele activiteit. Leiders

---

<sup>62</sup> Bass, B.M., Bass, R., o.c., p.290.

<sup>63</sup> Northouse, P., o.c., p.11.

<sup>64</sup> Dewachter, W., Das, E., Politiek in België. Geprofileerde machtsverhoudingen. Leuven/Amersfoort, Acco, 1991.

<sup>65</sup> Bass, B.M., Bass, R., o.c., p.263.

opereren zelden alleen en zelfs modellen van sterk leiderschap zouden wel eens kunnen aansturen op een meer collegiale praktijk<sup>66</sup>.

Als we leiderschap willen analyseren, is het belangrijk dat we een onderscheid maken tussen macht en gezag of ‘autoriteit’. Zoals hierboven reeds vermeld, is macht doorgaans gebaseerd op formele gronden, zoals wettelijke bevoegdheden. De competentie om beslissingen te nemen geeft iemand een bepaalde mate van macht. Maar in de moderne democratie - en in de provinciale settings waarin ons onderzoek is te situeren - is macht niet onbeperkt. Een systeem van checks en balances tussen de verschillende actoren, maar ook tussen de verschillende overheidsniveaus (zie hoofdstuk 3), zorgt voor beperkingen en controle<sup>67</sup>.

In tegenstelling tot macht berust gezag veeleer op informele gronden. Dit kan naar verschillende aspecten verwijzen, zoals kennis, ervaring, communicatieve vaardigheden of zelfs emotionele intelligentie<sup>68</sup>. Daarbij kan het klassieke Weberiaanse onderscheid tussen drie vormen van gezag (traditioneel, charismatisch en rationeel-legaal) ook vandaag nog relevant zijn.

Precies de combinatie van macht en gezag, gebaseerd dus op zowel formele als informele aspecten, is een belangrijk element in de ontwikkeling van sterk leiderschap. Daarnaast zijn ook de steun vanuit de groep en de overtuigingskracht cruciaal. In dit verband stellen Leach en Wilson dat leiderschap zich precies ontwikkelt op het kruispunt van positie en gedrag<sup>69</sup>. Ze voegen daar wel aan toe dat dit situationeel bepaald is, wat betekent dat een specifieke leiderschapspositie niet in alle omstandigheden tot eenzelfde gedrag leidt.

Erkend gezag geeft macht en macht brengt op zijn beurt verantwoordelijkheid met zich mee. Legitieme macht van individuen in groepen en organisaties is gebaseerd op gezag en verantwoordelijkheid. In feite is gezag het legitieme recht om macht uit te oefenen, maar het hangt af van de bereidheid van anderen om dit gezag te aanvaarden<sup>70</sup>.

Ondanks een groot aantal verschillende visies op leiderschap en variaties in de definiëring van het concept meent Northouse dat er toch een aantal gemeenschappelijke componenten kunnen geïdentificeerd worden: (1) leiderschap verwijst naar een proces, (2) leiderschap gaat over het uitoefenen van invloed en (3) leiderschap situeert zich in de context van een groep. Gebaseerd op deze componenten van reeds bestaande concepties definieert hij leiderschap “as a process whereby an individual influences a group of

---

<sup>66</sup> Borraz, O., John, P., o.c., p.113.

<sup>67</sup> Lewin, L., *Democratic Accountability. Why choice in politics is both possible and necessary.* Cambridge, Massachusetts and London, Harvard University Press, 2007, pp.1-13.

<sup>68</sup> Wallis, J.L., Dollery, B., McLoughlin, L., *Reform and Leadership in the Public Sector. A Political Economy Approach.* Cheltenham-UK/Northampton-USA, Edward Elgar, 2007, pp.168-173.

<sup>69</sup> Leach, S., Wilson, D., o.c., 2000, pp.7-8.

<sup>70</sup> Bass, B.M., Bass, R., o.c., pp.353-365.



individuals to achieve a common goal”<sup>71</sup>. Dat leiderschap verwijst naar een proces, impliceert dat leiders een effect hebben op volgers, maar dat dit niet lineair verloopt en dat leiderschap ook niet beperkt blijft tot de formeel aangestelde leider van een groep. Het is deze definitie die wij in ons onderzoek hanteren.

Leach en Wilson hanteren een gelijkaardige definitie als Northouse en omschrijven leiderschapsgedrag als: “explicit actions taken to persuade others to follow particular lines of action that they would not necessarily be predisposed to follow”<sup>72</sup>.

Zoals reeds vermeld neemt het interactieproces tussen leiders en volgers in veel theorieën een centrale plaats in<sup>73</sup>. Wij zullen in ons onderzoek niet de term ‘volgers’ hanteren, maar spreken over ‘andere actoren’ waarmee de leider, in ons geval dus de gouverneur of de CdK, moet samenwerken. In de praktijk is het immers niet altijd duidelijk dat die actoren simpelweg als ‘volgers’ kunnen beschouwd worden. Bovendien stelt de literatuur uitdrukkelijk dat de formele leider niet het alleenrecht op leiderschap bezit, maar dat elk lid van een groep, tijdelijk of in bepaalde situaties, de leiderschapsrol kan overnemen. Dat geldt des te meer in de multi-level governance omgeving, waarin – zoals we eerder hebben gezien – verschillende actoren al naargelang hun beschikbare en inzetbare machtsbronnen wisselende (machts)posities innemen, maar meestal onderling sterk van elkaar afhankelijk zijn. De ‘klassieke’ leider-volger relatie moet in die context dus sterk genuanceerd worden.

Hoewel de literatuur wijst op veel gemeenschappelijke kenmerken van leiderschap in verschillende domeinen zoals economie, kunsten of politiek, moeten wij in ons onderzoek over leiderschap bij gouverneurs en CdK’s rekening houden met de specifieke ‘publieke’ context waarin deze leiders functioneren. Sommige auteurs maken daarbij nog eens een duidelijk onderscheid tussen wat administratief en politiek leiderschap wordt genoemd, terwijl anderen de klemtoon veel meer leggen op de verwevenheid van beide ‘types’ leiderschap<sup>74</sup>. Gill merkt dan weer op dat leiderschap in de publieke sector onderhevig is aan veranderingen die het meer doen opschuiven naar leiderschap in de privésector: de focus op efficiëntie, toenemend belang van partnerschappen zowel in de publieke als ook in de privé-sector, toenemend gebruik van nieuwe technologieën. Op de vraag of de publieke sector dan (nog) een ander soort leiderschap nodig heeft, wordt evenwel geen duidelijk antwoord gegeven<sup>75</sup>.

Met ons onderzoek naar leiderschap bij gouverneurs en CdK’s focussen wij ons op politiek leiderschap. Daaruit vloeit onze conceptie van leiderschap voort als een synthese

---

<sup>71</sup> Northouse, P., o.c., p.3.

<sup>72</sup> Leach, S., Wilson, D., *Local political leadership*. Bristol, Policy Press, 2000, p.11.

<sup>73</sup>. Zie in dit verband ook de ‘leader-member exchange theory’ (LMX) van Graen en Cashman (1977). Gill, R., o.c., pp.11-12, 46.

<sup>74</sup> Nollenberger, K., o.c., p.271-280.

<sup>75</sup> Gill, R., o.c., pp.294-297

van positie en gedrag, waarin zowel formele als informele elementen een rol spelen. Een typisch gegeven van politieke leiders is immers precies dat hun leiderschap formeel is gebaseerd op hun positie (of ze nu verkozen zijn of benoemd). Een even belangrijk gegeven waarmee we in onze analyse van leiderschap rekening moeten houden, is het idee van gedeeld leiderschap<sup>76</sup>.

### 2.3.3. Leiderschapstypologieën

Het wetenschappelijke proces werd een tijdlang gekenmerkt door pogingen om fenomenen te classificeren. Zo werden ook classificaties van leiders opgesteld. Daarin werd bijvoorbeeld een belangrijk onderscheid gemaakt tussen “transactional leaders, who concentrate on an exchange relation of what they and their followers want” en “transformational leaders, who strive to arouse and satisfy the higher-level needs of their followers”<sup>77</sup>. De meeste van deze classificaties zijn ofwel taak-georiënteerd of relatie-georiënteerd. ‘Transactioneel’ ingestelde leiders belonen de volgers als de afspraken worden nagekomen, terwijl ‘transformationeel’ ingestelde leiders hun volgers motiveren om meer te doen dan ze oorspronkelijk van plan waren of mogelijk achtten<sup>78</sup>.

Een eenvoudig model van leiderschap kan bestaan uit een lijst met verschillende leiderschapstypes op basis van één of meer kenmerken. Plato maakte al gebruik van een classificatie en onderscheidde drie types: de staatsman-filosoof, de militaire bevelhebber en de ondernemer<sup>79</sup>. Hoewel veel typologieën niet rigoureus zijn, blijven ze aanspreken omdat ze makkelijk te bevatten en te onthouden zijn en voer voor discussie leveren.

Ook voor politieke leiders werden al veel typologieën opgesteld. Zo onderscheidde Plato de timocratie van de plutocratie, de democratie en de tirannie<sup>80</sup>. Burns (1978) classificeerde parlementaire leiders als ideologen, volkstribunen, carrièremakers, parlementairen (in de zin van politieke technici) en ‘brokers’<sup>81</sup>. Met betrekking tot lokale leiders verdeelden Kotter en Lawrence (1974) burgemeesters van steden in verschillende categorieën op basis van hun agenda’s, hun netwerken en hun taken. Zij maakten aldus een onderscheid tussen ceremoniële en individualistische burgemeesters, ‘caretakers’, ‘executive mayors’ en ‘program entrepreneurs’<sup>82</sup>. Recenter stelde Yukl (2002) een

---

<sup>76</sup> Leach, S., Wilson, D., o.c., p.12.

<sup>77</sup> Bass, B.M., Bass, R., o.c., p.45.

<sup>78</sup> Ibidem, p.618.

<sup>79</sup> Ibidem, p.27.

<sup>80</sup> Ibidem, p..32.

<sup>81</sup> Burns, J.M., o.c., pp.353-355.

<sup>82</sup> Bass, B.M., Bass, R., o.c., p.33.

hiërarchisch model op van leiderschapsgedrag op basis van drie aspecten: verandering, taken en relaties<sup>83</sup>.

Belangrijk voor ons onderzoek is dat er in de veelheid van typologieën vijf gemeenschappelijke thema's bovendrijven: (1) de leider helpt bij het duidelijk maken van de missie en doelstellingen van de groep of de organisatie, (2) de leider stimuleert en stuurt anderen in het nastreven van de missie en de doelstellingen, (3) de leider draagt bij tot structuur, methode, tactiek en instrumenten om de doelstellingen te bereiken, (4) de leider draagt bij tot het oplossen van tegengestelde meningen en (5) de leider evalueert de bijdrage van individuen en van de groep<sup>84</sup>.

### 2.3.4. Kenmerken van leiderschap

Er bestaat een vrij omvangrijke literatuur rond leiderschapskenmerken, vaardigheden, stijlen, organisationele contexten, enz. Eén van de stromingen binnen deze literatuur focust op de kenmerken en karakteristieken van leiders.

Kenmerken zijn constructies gebaseerd op consistente individuele verschillen tussen mensen<sup>85</sup>. Als er verwezen wordt naar kenmerken die aangewezen zijn om taken uit te voeren, dan wordt het woord 'competenties' gebruikt. Effectieve leiders hebben nood aan competenties. We kunnen daarbij wel een onderscheid maken tussen verschillende soorten: cognitieve kenmerken of competenties (o.m. intelligentie, kennis, maar ook technische vaardigheden, visie), sociale competenties (o.m. assertiviteit, coöperatieve ingesteldheid, empathie, tact, interpersoonlijke vaardigheden), emotionele competenties (o.m. emotionele intelligentie en maturiteit, zelfvertrouwen), fysische of biologische kenmerken en karaktereigenschappen (o.m. eerlijkheid, integriteit, discipline).

Gedurende het derde kwart van de 20<sup>ste</sup> eeuw domineerden situationele factoren de studie van leiderschap (cf. supra). Individuele kenmerken leken minder belangrijk. Maar experimenten (en de praktijk) toonden aan dat individuele kenmerken nog steeds belangrijk waren voor leiderschapsgedrag. In het laatste kwart van de 20<sup>ste</sup> eeuw werd opnieuw aandacht besteed aan de vraag of leiderschapskenmerken en leiderschap tout court vooral een gevolg zijn van 'nature or nurture', dus het gevolg van aangeboren eigenschappen of via de cultuur en opleiding verworven eigenschappen<sup>86</sup>. Situationele effecten bleven belangrijk, maar dan vooral als beperkingen ('contingencies'). Na 1970 werd ingezien dat competenties relatief zijn. Als je leiderschap wilt begrijpen, moet je niet

---

<sup>83</sup> Ibidem, p.44

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Ibidem, p.103.

<sup>86</sup> Ibidem, p.135.

alleen individuele verschillen inzake competenties onderzoeken, maar ook de relevantie van competenties binnen gegeven situaties.

Enkele van de belangrijkste kenmerken die uit dergelijke studies naar voren komen zijn: intelligentie, zelfvertrouwen, volharding, integriteit en sociabiliteit. Maar de ‘kenmerkenbenadering’ van leiderschap heeft ook een aantal tekortkomingen. Zo is men er niet in geslaagd een definitieve lijst van leiderschapskenmerken op te maken (enkel een subjectieve lijst die niet altijd stevig onderbouwd is door onderzoek) en is er ook geen duidelijke link aangetoond met de resultaten of ‘prestaties’ van leiders<sup>87</sup>.

De leiderschapsliteratuur die focust op de kenmerken van leiders geeft vaak een beschrijving van persoonlijkheidstypes en gaat er van uit dat effectieve leiders bepaalde gemeenschappelijke kenmerken hebben. Vaak wordt in dit soort studies een psychologische benadering gehanteerd, waarbij kenmerken als sociale klasse, opleiding, geslacht en het behoren tot een religieuze of etnische groep belicht worden<sup>88</sup>. Eén van de kritieken die op dit soort studies werd geformuleerd is dat het veralgemeende sociale criteria hanteert en niet doordringt tot het gedrag van de leiders. Bovendien leveren de talrijke soortgelijke studies resultaten die elkaar niet altijd bevestigen. Er zijn onderzoekers die wijzen op een significante correlatie tussen intelligentie en leiderschap, en anderen die stellen dat een hoge intelligentie zowel voor- als nadelen kan hebben. Zo wordt de effectiviteit van leiderschap deels ondermijnd wanneer de intelligentie van de leider deze van de volgers teveel overschrijdt. Studies die een significante relatie vaststellen tussen persoonlijkheidskenmerken en leiderschap wijzen meestal op cognitieve, emotionele en interpersoonlijke karakteristieken<sup>89</sup>.

### 2.3.5. De transformatie van leiderschap

We zagen eerder dat leiderschap de synthese is van positie en gedrag. Een ander belangrijk gegeven waarop diverse auteurs wijzen is dat leiderschap onder invloed van diverse ontwikkelingen een transformatie ondergaat. Maar over welke veranderingen gaat het precies? We kunnen hier in grote lijnen een onderscheid maken tussen veranderingen op drie niveaus (die tevens verwijzen naar ons analysekader): veranderingen op het niveau van de context, op het niveau van de leiderschapspositie en –gedrag en op het niveau van de leiderschapstaken.

De ontwikkelingen die een invloed hebben op de context van leiderschap zijn heel divers, maar worden vaak onder één noemer samengebracht: globalisering. Dit slaat op de grote vooruitgang op het vlak van transport, communicatie en informatietechnologie. De grote

---

<sup>87</sup> Northouse, P., o.c., pp.15-33.

<sup>88</sup> Gill, R., o.c., p.37.

<sup>89</sup> Ibidem, pp.38-39.

veranderingen in de openbare sector houden immers verband met of zijn een reactie op de bredere sociale, economische en politieke veranderingen die de globalisering teweegbrengt. Het gevolg van globalisering is dat grenzen minder belangrijk worden en dat de ‘competitie’ tussen regio’s zich afspeelt op een globale schaal. Dit beïnvloedt ook de rol van de overheid en de leiders binnen alle sectoren<sup>90</sup>.

Er zijn verschillende takken van dezelfde ‘globaliseringsboom’ die een invloed hebben op publiek en politiek leiderschap. De eerste en belangrijkste is de golf van administratieve hervormingen, door velen aangeduid als NPM. Zoals we in 2.2. hebben gezien, waarschuwen critici van NPM voor de gevaren ten aanzien van democratische waarden (cf. supra).

Een nadere omschrijving van de ontwikkelingen die verantwoordelijk zijn voor veranderingen binnen de overheid en gerelateerd worden aan NPM levert zes fenomenen op: meer flexibiliteit, meer resultaatgericht, marktgerichte hulpmiddelen (zoals PPS, outsourcing, privatisering), dienstverlening op vraag, meer burgerbetrokkenheid, netwerken en partnerschappen (binnen en buiten de overheid)<sup>91</sup>. Het gevolg is dat er meer nood is aan netwerking en samenwerking. De transformatie van leiderschap houdt dan precies in dat die zich meer moet richten op verbinden en samenwerken, wat verwijst naar veranderingen op het niveau van leiderschapstaken (cf. infra).

Steyvers et al. maken een onderscheid tussen twee soorten institutionele reacties als antwoord op de uitdagingen<sup>92</sup>. Enerzijds is er een tendens naar een versterking van leiderschap via een personalisering van het selectieproces (waarvan de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester het duidelijkste voorbeeld is). Anderzijds is er een tendens om de uitvoerende macht te concentreren in de handen van individuele leiders, de zogenaamde CEO-isering.

Met betrekking tot veranderingen op leiderschapsgedrag maakt John een onderscheid tussen vier soorten invloeden: personele factoren of persoonlijke kenmerken, institutionele factoren, systeemfactoren en de politieke cultuur<sup>93</sup>. Psychologische, personele factoren of persoonlijke kenmerken van leiders kunnen de anderen (volgers) overtuigen de leiding te volgen. Vaak wordt dan verwezen naar charisma. Het bezit van dergelijke persoonlijke kwaliteiten (en vaardigheden) verklaart dan leiderschapsgedrag. Institutionele factoren verwijzen naar formele machtsmechanismen, financiële hefboomen en het raamwerk van de organisatie waarin de leider opereert. Systeemfactoren of de partijorganisatie refereren naar de rechten en beperkingen die verbonden zijn aan een positie. En politieke cultuur verwijst onder meer naar hoe leiders verondersteld worden

---

<sup>90</sup> Morse, B.M., Bass, R., o.c., p.7.

<sup>91</sup> Ibidem, pp.8-9.

<sup>92</sup> Steyvers, K., Reynaert, H., Delwit, P., Pilet, J.-B., o.c., pp.16-19.

<sup>93</sup> Geciteerd in Leach en Wilson, 2000, p.8.

zich te gedragen en de mate waarin er een traditie is van respect ten aanzien van de leider (los van formele macht of persoonlijke kwaliteiten).

Nollenberger ziet m.b.t. lokaal bestuur in de VS twee belangrijke trends: de toenemende leiderschapsrol door managers en de trend naar sterke burgemeesters<sup>94</sup>. Hij duidt wel op een voor ons onderzoek naar gouverneurs en CdK's bruikbaar verschil tussen de rol van de managers en de burgemeesters: "Mayors' political leadership is often connected to partisan politics and direct responsiveness to citizens whereas managers' political leadership is more about policy making, visioning and general political astuteness in a non-partisan way"<sup>95</sup>. Verder stelt Nollenberger dat de meest succesvolle leiders deze zijn die zich aan de situatie hebben aangepast en die erin slagen 'bronnen' aan te boren om de doelstelling van de organisatie waar te maken<sup>96</sup>. Dit sluit aan bij de eerdere vaststelling over jumping of scales binnen de context van multi-level governance (cf. supra).

Ingraham legt de klemtoon op veranderingen en nieuwe druk op leiders die een invloed hebben op leiderschapstaken. Met interne druk verwijst ze naar zaken als de creatie van ethiek en capaciteit over de grenzen van verschillende delen van de organisatie. De externe druk verwijst naar de grote verwachtingen inzake samenwerking met verreikende netwerken en communicatieprocessen<sup>97</sup>.

Volgens Borraz en John vereist leiderschap ten eerste een hoger profiel (van de leider) en is het dynamischer geworden. Door partnerschappen is er immers meer concurrentie met andere politici op sub-nationaal niveau - en zoals we zullen zien niet in de laatste plaats binnen de intern-provinciale context. Ten tweede hebben de interne en externe druk de beslissingssystemen beïnvloed. De uitdagingen vereisen sterk leiderschap, maar de institutionele regels beletten dat soms<sup>98</sup>. Momenteel pleiten de functionele en competitieve druk voor een systeem van direct verkozen leiders. Volgens Borraz en John wordt de tendens naar direct verkozen burgemeesters en meer algemeen de tendens naar versterking van leiderschap als een antwoord gezien voor de lagere opkomst bij verkiezingen en het probleem van politieke verantwoordelijkheid (accountability) of wat men vaak met de term legitimeitscrisis aanduidt. Ze voegen daar wel aan toe dat de resultaten van de hervormingen doorgaans ontgoochelend zijn: de opkomst bij verkiezingen blijft dalen en de legitimeit is er niet op verbeterd. De meest opvallende vaststelling is dat de hervormers de leiders geen bijkomende macht hebben gegeven.

---

<sup>94</sup> Nollenberger, K., o.c., pp.263-280.

<sup>95</sup> Morse, R., Buss, T., The transformation of Public Leadership. In: Morse, R., Buss, T., Kinghorn, M., Transforming Public Leadership for the 21st Century. New York/London, M.E. Sharpe, 2007, pp.14.

<sup>96</sup> Nollenberger, K., o.c., In: Morse en Bass, p.280.

<sup>97</sup> Ingraham, P.W., Leadership: The Challenge and the Opportunity. In: The American Review of Public Administration, 36, nr. 4 (dec. 2006), p.393.

<sup>98</sup> Borraz, O., John, P., o.c., pp.114-115.

Ook Morse en Buss zien door de veranderingen in leiderschap twee uitdagingen die focussen op leiderschapstaken<sup>99</sup>. Een eerste uitdaging is de evolutie naar netwerk-leiderschap of interorganisatieel leiderschap. De hedendaagse context van multi-level governance vraagt een hoge mate van coördinatie en samenwerking. Maar de structuren en conventionele benaderingen van leiderschap zijn nog hiërarchisch. Het is echter niet realistisch te veronderstellen dat hiërarchie kan vervangen worden. De vraag voor leiders is meer hoe ze samenwerking kunnen bevorderen dwars doorheen organisaties en binnen een hiërarchische context. Een tweede uitdaging is het behoud van de integriteit van de organisatie. Hoe kunnen leiders ervoor zorgen dat ondanks de structuurveranderingen en de verandering van leiderschap de instellingen niet eroderen tijdens het proces.

De uitdaging voor leiderschap in de netwerksamenleving kan volgens Pierre en Peters ook gelinkt worden aan de machtsdimensie. Daarbij is dan sprake van een geleidelijke overgang van 'power over' naar 'power to'<sup>100</sup>.

### 2.3.6. Naar een analysekader van leiderschap

Om het leiderschap van gouverneurs en CdK's te beschrijven en te analyseren, maken wij gebruik van het conceptueel raamwerk van Leach en Wilson. Zij plaatsen in hun analyse van leiderschap vier elementen centraal (zie tabel 2): de context van leiderschap, de combinatie van leiderschapspositie en -gedrag (o.m. vaardigheden en waarden), leiderschapstaken en de leiderschapsstijl. Wij focussen ons in voorliggend onderzoek op de eerste drie elementen en laten leiderschapsstijl buiten beschouwing<sup>101</sup>. We staan verderop nog stil bij enkele elementen.

Daarnaast inspireerden we ons voor de verklaring van leiderschap in de multi-level omgeving op het model dat Lowndes en Leach opstelden en waarbij de analyse op drie niveaus plaatsvindt (zie tabel 3). Op macroniveau situeren ze de context van leiderschap, op mesoniveau verwijzen ze naar instituties en op microniveau naar wat zij de 'capabilities' noemen (een precieze vertaling daarvan bestaat niet, maar 'capaciteiten' komt wel het dichtst in de buurt). We lichten onze aanpak hieronder nader toe.

De evolutie van de kerntaken van gouverneurs en CdK's behandelen we verder in hoofdstuk 3, terwijl leiderschapspositie, -gedrag en -taken aan bod komen in hoofdstuk 6.

---

<sup>99</sup> Morse, R., Buss, T., o.c., pp.16-18. Daarnaast zien de auteurs de toenemende politisering van de administratie als derde uitdaging, maar die laten we hier verder buiten beschouwing.

<sup>100</sup> Pierre, J., Peters, G.B., *Governance, Politics and the State*. Houndmills, MacMillan, 2000, p.196.

<sup>101</sup> Leach, S., Wilson, D., o.c., 2000, p.10.

Tabel 2. De kernelementen uit het analysekader van Leach en Wilson (2000).

Kernelement	Deelaspecten
Context	formeel-legale context, politieke structuren en processen, de veranderende rol van de (in casu: provinciale) overheid, multi-level governance
Combinatie positie en gedrag	formele positie, vaardigheden
Leiderschapstaken	interne cohesie, gezag in buitenwereld, visieontwikkeling en beleidsoriëntatie, taakuitvoering

Het eerste element in het raamwerk van Leach en Wilson is dus de context<sup>102</sup>. Essentieel is hier dat de context evolueert. Dat geldt onder meer voor de formeel-legale regels, de wettelijke bepalingen m.b.t. de politieke structuren en processen. Een ander aspect is de veranderende rol van de (in ons geval: provinciale) overheid (zie hoofdstuk 3), waarmee we verwijzen naar de eerder beschreven evolutie naar multi-level governance. Het belangrijkste gevolg daarvan voor leiderschap is dat de focus van de leiders is verschoven van hoofdzakelijk intern naar hoofdzakelijk extern. Door de fragmentering van beleid moet leiderschap daarom opnieuw gedefinieerd worden in een meer collectieve betekenis, van leiderschap via hiërarchie naar leiderschap via netwerken. De vertegenwoordiging van gezag in de buitenwereld is dan ook van groeiend belang (cf. infra).

Met betrekking tot het tweede element wijzen Leach en Wilson op een intrinsieke spanning tussen het leiderschapsgedrag en de leiderschapspositie. Dit houdt verband met het onderscheid tussen de formele positie en de informele aspecten die bij het dagelijks functioneren bepalend zijn. Zij beschouwen leiderschap dan ook als de synthese van de positie (die grotendeels bepaald wordt door formele elementen, maar ook door de traditie) en het concrete gedrag van de leiders (cf. supra)<sup>103</sup>.

Wat het derde element binnen het raamwerk van Leach en Wilson betreft, maken de auteurs een onderscheid tussen vier onderscheiden functies of leiderschapstaken. Volgens Leach en Wilson zou elke studie van leiderschap aandacht moeten besteden aan een conceptie van leiderschapstaken<sup>104</sup>. Zoals we eerder hebben vermeld is taak-oriëntatie al veelvuldig aan bod gekomen in de literatuur rond leiderschap. Zo onderscheidde Selznick vier functies voor institutioneel leiderschap: “the definition of institutional mission and

<sup>102</sup> Leach, S., Wilson, D., o.c., 2000, pp.17-22.

<sup>103</sup> Ibidem, p.7.

<sup>104</sup> Zie ook: Leach, S., Wilson, D.J., o.c., 2002, p.665.



role, the institutional embodiment of purpose, the defence of institutional integrity and the ordering of internal conflict”<sup>105</sup>. Dit betreft evenwel een algemeen perspectief op leiderschap. Voor de toepassing in de context van een politieke organisatie dient dit aangepast te worden. Leach en Wilson baseren zich daarvoor op studies over politiek leiderschap bij burgemeesters in Amerika, maar dit is ook toepasbaar op de Vlaamse en Nederlandse context. Het Amerikaanse onderzoek identificeerde uiteindelijk drie kernprocessen: agenda setting, taakuitvoering en het opbouwen en onderhouden van netwerken. Wanneer we laatstgenoemd proces opsplitsen in een interne en externe component, wat respectievelijk verwijst naar het behoud van de interne cohesie en de vertegenwoordiging van gezag in de buitenwereld, komen we tot een viervoudige categorisering van leiderschapstaken: het behoud van de (interne) cohesie, het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe, visieontwikkeling en strategische beleidsoriëntatie en het verzekeren van taakuitvoering. We bespreken hieronder elk van deze leiderschapstaken afzonderlijk<sup>106</sup>.

### **Het behoud van de (interne) cohesie**

Dit wordt doorgaans in verband gebracht met het al dan niet bestaan van een (politieke) meerderheid. In Vlaanderen en Nederland waren er in de door ons beschouwde periode (de laatste 25 jaar) overal coalities op provinciaal niveau (zie hoofdstuk 3 en 6). Maar ook dan blijft deze kerntaak van groot belang. Het gaat er dan om partijen binnen de coalitie te verzoenen met het oog op het bereiken van de gezamenlijke doelstellingen. Daarnaast verwijst men met deze kerntaak doorgaans ook naar de cohesie binnen de administratie. Het ontwikkelen en onderhouden van goede relaties met topambtenaren is immers van even cruciaal belang om de doelstellingen te bereiken.

### **Het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe**

Deze kerntaak verwijst naar het toenemend belang van public relations, ook naar lokale en regionale media toe. Voor verkozen leiders vormt dit een bijzonder belangrijk aspect met het oog op een eventuele (her)verkiezing<sup>107</sup>, maar voor de ambtsdragers in ons onderzoek speelt dit geen rol. Toch zullen we zien dat dit om twee (uiteenlopende) redenen een bijzonder belang heeft (deze komen in hoofdstuk 6 uitgebreider aan bod). Enerzijds draagt het vertegenwoordigen van de provincie naar de buitenwereld toe bij tot de legitimiteit van de benoemde ambtsdragers. Anderzijds vormt het feit dat de gouverneurs en CdK's zelf veel aan bod komen in de media, omdat ze voor het publiek de

---

<sup>105</sup> Leach, S., Wilson, D., o.c., 2000, p.14.

<sup>106</sup> Ibidem, pp.13-17.

<sup>107</sup> Leach, S., Wilson, D., o.c., 2002, pp.668-669.

rol van symboolfiguur vertolken, a.h.w. een bedreiging voor de verkozen leiders van het uitvoerend orgaan. Zij worden immers minder vaak in de media opgevoerd maar hebben daar wel ‘nood’ aan hebben om herverkozen te worden. We zullen in hoofdstuk 6 nagaan in welke mate dit spanningsveld het leiderschap van de ambtsdragers beïnvloedt.

### **Agenda setting en visieontwikkeling**

Hier treden twee elementen op de voorgrond, met name de uitvoering van taken die door de hogere overheid worden opgedragen (denk aan de zogenaamde medebewinddossiers, zie hoofdstuk 3) en de ontwikkeling van een eigen langetermijnvisie. Hier komt opnieuw het belang van de administratie om de hoek kijken, omdat het ontwikkelen van visie vaak zijn oorsprong vindt in de administratie. In Vlaanderen heeft deze taak recent een meer verplichtend karakter gekregen door de decretale verplichting voor het opmaken van strategische beleidsplannen (cf. hoofdstuk 6). Voor het ontwikkelen van een langetermijnvisie wordt de focus van de ambtsdragers ook deels bepaald door hun ambtstermijn, die in veel gevallen deze van de politiek verkozenen overstijgt (zie hoofdstuk 5)<sup>108</sup>.

### **Het verzekeren van taakuitvoering**

Taakuitvoering wordt doorgaans toevertrouwd aan de administratie, maar in de praktijk is er niet altijd een strikt onderscheid tussen rollen en taken van de administratie en deze van de politici. Enerzijds kunnen ambtenaren door hun expertise in sommige situaties politieke taken vervullen, terwijl politici zich soms op het terrein van de administratie begeven<sup>109</sup>. Svava spreekt in dit verband over de complementariteit, maar ook over de overlapping tussen administratief en politiek leiderschap. Al ziet hij binnen de context van multi-level governance wel een toenemende rol voor topambtenaren<sup>110</sup>.

In hun conclusie over het conceptueel raamwerk stellen Leach en Wilson dat hoewel er vier kerntaken werden gedefinieerd en deze in de praktijk ook herkenbaar zijn, het

---

<sup>108</sup> De Vlaamse gouverneurs worden voor onbepaalde tijd benoemd en hebben doorgaans lange ambtstermijnen. In het geval van de Nederlandse commissarissen merken we dat sinds de invoering van de zesjarige ambtstermijn de meesten een tweede termijn aanvatten (zie verder hoofdstuk 5).

<sup>109</sup> Larsen, H., *Transforming Political Leadership: Models, Trends and Reforms*. In: Berg, R., Rao, N., (eds.), *Transforming local political leadership*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, pp.209-210.

<sup>110</sup> Svava, J., *Leadership by Top Administrators in a Changing World. New Challenges in Political-Administrative Relations*. In: Morse en Buss, *The Transformation of Public Leadership*, 2007, pp.73-96.

relatieve belang ervan varieert van situatie tot situatie<sup>111</sup>. Er kan ook sprake zijn van gedeelde taken of van delegatie. Bovendien is het niet noodzakelijk zo dat alle leiderschapstaken het prerogatief van de nominale leider zijn. Anderen, in casu de verkozen leden van het uitvoerend orgaan in Vlaanderen en in Nederland, kunnen in bepaalde omstandigheden leiderschapstaken opnemen. De mate waarin dit gebeurt, zal een belangrijke impact hebben op het leiderschap van de gouverneurs en commissarissen.

Daarbij aansluitend dienen we er rekening mee te houden dat de prioriteiten van de leider ook afhankelijk zijn van de manier waarop hij is verkozen of aangeduid. Zo zal een rechtstreeks verkozen leider minder geneigd zijn brede compromissen te maken, terwijl een (door de raad of de hogere overheid) aangeduide leider verplicht zal zijn een netwerk van steun op te bouwen. Dit lijkt aan de orde te zullen zijn bij zowel gouverneurs als CdK's die, willen ze invloed uitoefenen, in de eerste plaats de steun van de gedeputeerden moeten winnen en in de tweede plaats die van de andere actoren binnen hun interbestuurlijke netwerken.

Tabel 3. Een verklaringsmodel voor leiderschap op basis van Lowndes en Leach (2007).

Niveau		
Macroniveau	Context	staatsstructuur, centraal-provinciale relaties, multi-level governance
Mesoniveau	Instituties	bevoegdheden, informele relaties, historische groei van het ambt
Microniveau	Individu	achtergrond en 'capaciteiten' van de leider

Zoals hierboven vermeld maken wij voor de verklaring van het leiderschap in de (provinciale) multi-level omgeving gebruik van het schema dat door Lowndes en Leach werd uitgewerkt en dat gebaseerd is op inzichten uit het nieuw institutionalisme. Hun analyse situeert zich op drie niveaus: macro-, meso- en microniveau (zie tabel 3). Precies de interactie tussen deze drie leidt volgens hen tot een verschillende invulling van politiek leiderschap<sup>112</sup>. Wij hebben dit onderzoeksschema aangepast aan ons onderzoekssubject en maken daarbij gebruik van contexten, instituties en capaciteiten (de 'capabilities' bij Lowndes en Leach), zoals in bijgevoegd schema duidelijk wordt gemaakt. De capaciteiten ('capabilities') van de ambtsdragers komen aan bod in de hoofdstukken 5 en 6.

<sup>111</sup> Leach, S., Wilson, D., o.c., 2000, p.22-23.

<sup>112</sup> Lowndes, V., Leach, S., Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities. In: Local Government Studies, 30, 4 (1 december 2007), pp.557-575.

#### 2.4. LEIDERSCHAP IN EEN MULTI-LEVEL OMGEVING. DEELBESLUIT.

Verschillende auteurs hebben het belang van de (multi-level) governance omgeving voor leiderschap beklemtoond<sup>113</sup>. Eén van de belangrijkste elementen daarbij is het toenemend aantal partnerschappen waarin zowel publieke als private partners deelnemen en waarbij de diverse actoren onderling van elkaar afhankelijk zijn. Bovendien worden bij multi-level governance de klassieke eenduidige en hiërarchische relaties binnen en tussen instellingen en maatschappelijke actoren vervangen door niet-hiërarchische relaties waarbij coördinatie, samenwerking, maar ook institutionele conflicten centraal staan. Dit vraagt van de leiders specifieke vaardigheden, o.m. op het vlak van overtuiging en onderhandeling. Het toenemende aantal partnerschappen en netwerken zorgt er ook voor dat er nood is aan een symboolfiguur ('figurehead').

Onze conceptie van leiderschap is dat het de synthese vormt van positie en gedrag, waarbij we zowel formele als informele elementen in rekening willen brengen. Eén van de belangrijke vragen bij de studie van politiek leiderschap is waar de macht ligt. Die kan in principe in individuele handen liggen ofwel meer in handen van een collectief orgaan. Het feit dat gouverneurs en CdK's beiden voorzitter zijn van een collegiaal beslissingsorgaan (respectievelijk deputatie en GS) zal naar verwachting dan ook sterk inwerken op hun leiderschap. In veel landen zijn er structuur- en proceshervormingen die politieke leiders een duidelijkere rol (kunnen) geven. Maar in plaats van te focussen op persoonlijke, formele macht, zullen onze ambtsdragers vooral steun van andere actoren (binnen en buiten de provinciale organisatie) nodig hebben om invloed op te bouwen. Er is in die zin veel variatie mogelijk in politiek leiderschap al naargelang het overheidssysteem op Vlaams en Nederlands provinciaal niveau.

Leiderschap ondergaat dus een transformatie als gevolg van voornoemde veranderingen in de openbare sector. Zowel de Vlaamse gouverneurs als de Nederlandse CdK's functioneren op een intermediair bestuursniveau dat bij uitstek wordt geconfronteerd met het multi-level aspect van governance. Toegepast op onze cases duidt het multi-level aspect op het feit dat het leiderschap van gouverneurs en CdK's inwerkt op - en zelf ook beïnvloedt wordt door - verschillende overheidsniveaus. Daarbij zijn dan wisselende partnerschappen, interacties en wederzijdse afhankelijkheid tussen de (lokale, provinciale, regionale, nationale en Europese) bestuurslagen aanwezig. In onze analyse zullen we nagaan in hoeverre de ambtsdragers binnen die complexiteit van de verschillende schaalniveaus in een multi-level omgeving, gebruik maken van het zogenaamde 'jumping of scales' om hun leiderschap vorm te geven.

---

<sup>113</sup> Leach, S., Wilson, D., o.c., 2000, p.1 ; Morse en Buss, The Transformation of Public Leadership. In: Morse, R., Buss, T., Kinghorn, M., Transforming Public Leadership for the 21st Century. New York/London, M.E. Sharpe, 2007, p.3.

We leerden uit de leiderschapsliteratuur dat de formeel-institutionele setting er altijd wel voor zorgt dat één of andere actor in het relatiepatroon een meer vooraanstaande rol speelt, maar ook dat dit situationeel gebonden is. De machtsverhoudingen van de betrokken actoren variëren immers al naargelang de situaties en de netwerken waarin ze opereren. Op basis van de beschikbare hulpbronnen (de formele bevoegdheid, maar bijv. ook informele steun), zullen onze ambtsdragers in de ene situatie een centrale positie innemen, terwijl dit in een andere situatie niet zo zal zijn.

Dat er nog steeds een praktische behoefte bestaat aan personen die verantwoordelijkheid nemen in het publieke domein en er ook nog steeds een behoefte is aan autoriteit en onderscheidende personages, maakt leiderschap des te belangrijker. De diverse uitdagingen vereisen een sterk leiderschap, maar de institutionele regels beletten dat soms.

Een centraal gegeven bij leiderschap is de dynamiek tussen leiders en volgers. In de praktijk gaat het daarbij vaak om gedeelde macht of gedeeld leiderschap. Dat geldt zeker bij beslissingen door een collectief politiek lichaam, zoals het geval is in de deputatie en GS (zie hoofdstuk 3). Het succes van leiderschap is bovendien sterk afhankelijk van de relatie met de administratie.

Verder zal de wijzigende context waarin leiders functioneren cruciaal zijn in onze analyse van leiderschap. Daardoor verandert immers de praktijk van publiek leiderschap en als gevolg ook de manier waarop we over leiderschap denken. We gebruiken daarom een analysekader dat al deze elementen in rekening brengt, met aandacht voor het macroniveau (de - veranderende – context), het mesoniveau (de instituties) en het microniveau (de kenmerken van de leider en het individueel leiderschapsgedrag).

Borraz en John stellen dat de veranderende patronen van leiderschap sterk gelinkt zijn aan de overgang van government naar governance, maar dat deze padafhankelijk zijn en dat dus niet noodzakelijk sprake is van transformatie. “Leadership is crucial to the functioning and succes of local governance. The politics of decentralization, networks, participation, partnerships, bureaucratic reform, rapid policy change and central intervention need powerful but creative figures to give a direction to local policy making. In a time of institutional fragmentation and complexity, leaders can make the shifting framework of individuals and organizations work together”<sup>114</sup>. De functie van de leider is te zorgen voor samenwerking en coördinatie tussen individuen en groepen, het suggereren van oplossingen of mogelijke acties en het zorgen van een link met de identiteit en de belangen van de verschillende actoren.

Wij zullen ons in de analyse focussen op de in de literatuur geïdentificeerde leiderschapstaken: het behoud van de interne cohesie, het vertegenwoordigen van gezag

---

<sup>114</sup> Borraz, O., John, P., o.c., p.112.

in de buitenwereld, agenda setting (vertaalt naar visieontwikkeling en strategische beleidsoriëntatie) en het verzekeren van taakuitvoering.

Dat veranderingen in het openbaar bestuur essentieel zijn, mag duidelijk zijn. Maar even belangrijk is de bevinding uit onderzoek dat leiderschap nodig is om (gewenste) veranderingen tot stand te brengen. Zonder effectief leiderschap is de kans groot dat de natuurlijke weerstand tegen verandering bij mensen de overhand krijgt waardoor organisaties uiteindelijk onaangepast zijn om de uitdagingen aan te gaan. We verwijzen in dit verband naar de 'joint-decision trap' die binnen de context van een sterke vervlechting van (overheids)actoren kan leiden tot het uitblijven van noodzakelijke beslissingen.

# HOOFDSTUK 3

## VLAAMSE EN NEDERLANDSE PROVINCIES HET INSTITUTIONEEL KADER

### 3.1. INLEIDING

Centraal in dit hoofdstuk staat het institutioneel kader waarbinnen gouverneurs en CdK's functioneren. We hebben daarbij aandacht voor diverse ontwikkelingen op het niveau van de instituties en de context. Diverse auteurs wijzen immers op het belang van de veranderende context waarin leiders functioneren<sup>1</sup>. Volgens Gill ligt hierin zelfs de belangrijkste uitdaging voor leiders in de toekomst: "learn to manage continuous adaptation to change"<sup>2</sup>.

Wij lieten ons inspireren door het werk van Lowndes en Leach die zich voor de analyse van de praktijk van politiek leiderschap baseren op inzichten uit het nieuw institutionalisme en daarbij de interactie tussen 'constitutions', 'contexts' en 'capabilities' centraal stellen<sup>3</sup>. Precies die interactie leidt volgens hen tot een verschillende invulling van politiek leiderschap. Zoals in hoofdstuk 2 al toegelicht, hebben wij dit onderzoeksschema aangepast aan ons onderzoekssubject en maken wij gebruik van contexten, instituties en 'capabilities'. Daarvan komen in dit hoofdstuk vooral de eerste twee elementen aan bod, terwijl de individuele mogelijkheden en troeven van de ambtsdragers ('capabilities') uitgebreider worden behandeld in de hoofdstukken 5 en 6. Contexten en instituties omvatten zowel een externe als een interne dimensie. We staan hier in de volgende paragrafen nog even kort bij stil.

---

<sup>1</sup> Morse, R., Buss, T., Kinghorn, M., Transforming Public Leadership for the 21st Century. New York/London, M.E. Sharpe, 2007, p.6.

<sup>2</sup> Gill, R., Theory and practice of leadership. London, Sage, 2006, p.327.

<sup>3</sup> Lowndes, V., Leach, S., Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities. In: Local Government Studies, 30, 4 (1 december 2007), pp.557-575.

De regels voor provinciaal politiek leiderschap zijn niet alleen ingebed in bredere maatschappelijke ontwikkelingen (de ‘externe’ dimensie van de context, zoals de evolutie van de netwerksamenleving), maar ook in een ruim(er) institutioneel kader (de ‘interne’ dimensie, zoals de gevolgen van de staatshervorming). Ook de instituties bevinden zich op verschillende ruimtelijke (bijv. regels en conventies op regionaal, nationaal/federaal en Europees niveau) en conceptuele niveaus (operationele regels, collectief-legale regels en constitutionele regels). Op basis van het nieuw institutionalisme definiëren wij ‘harde’ of ‘formele’ instituties als structuren, regels, procedures en instellingen, terwijl ‘zachte’ of ‘informele’ instituties betrekking hebben op de (politieke) cultuur, tradities en omgangsvormen<sup>4</sup>. Zo moeten we het provinciaal leiderschap situeren binnen het kader van de centraal-provinciale relaties (cf. infra). Belangrijk daarbij is dat hoewel de rol van de lokale, provinciale en nationale overheid (in Vlaanderen ook de regionale overheid) in grote lijnen is vastgelegd (in wetten, decreten en andere afspraken), de praktijk aantoonde dat een duidelijk afgebakende functionele scheiding tussen de niveaus niet altijd bestaat. De specifieke ontwikkeling van provinciale politieke instituties is immers het resultaat en het bewijs van de creatieve manier waarop institutionele invloeden op verschillende niveaus onderhandeld worden (zie verder o.m. het kerntakendebat in Vlaanderen). Verder moeten we er rekening mee houden dat de regels en conventies met betrekking tot provinciaal politiek leiderschap worden beïnvloed door zowel politieke als niet-politieke elementen binnen het provinciale institutionele milieu (de maatschappelijke organisatie, de economische structuur van de provincie, de politieke tradities).

De schets van de evolutie van de provincies als bestuursniveau en de positie van de gouverneur en commissaris helpt ons een antwoord te formuleren op de tweede cluster onderzoeksvragen met betrekking tot de ‘hoe’-vraag. In welke mate bepalen de instituties en de contexten (interne zowel als externe) het leiderschap van de gouverneur en de CdK? Een belangrijk aspect van leiderschap betreft immers de focus op functies en kerntaken. We proberen zo niet alleen de vraag te beantwoorden welke functies en taken de ambtsdragers vervulden, maar ook welke invloed de wijzigingen in de context hadden op het invullen ervan. We zullen daarbij in het bijzonder aandacht hebben voor drie kernfuncties van leiderschap die we in de vorige hoofdstukken identificeerden op basis van de literatuur (cf. hoofdstuk 1 en 2): agenda setting, taakuitvoering en het opbouwen en onderhouden van netwerken. Concreet vertaalden we dit naar: het ontwikkelen van de strategische richting en de beleidsrichting (verwijst naar visievorming, strategieontwikkeling, beleidsinitiatie, agenda setting), het bewaren van de (interne) cohesie (de ‘interne’ component van netwerken), het vertegenwoordigen van autoriteit naar de buitenwereld toe (de ‘externe’ component van netwerken, w.o. ceremoniële taken,

---

<sup>4</sup> Zie o.m.: March, J., Olsen, J.P., *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. In: *American Political Science Review*, 78, 3, (Sept. 1984), pp.734-748.



het verzekeren van steun bij de bevolking) en het waarborgen van taakuitvoering (o.m. crisisbeheersing)<sup>5</sup>.

We zijn natuurlijk niet blind voor het onderscheid tussen de formele en informele aspecten van leiderschap. Leach en Wilson stelden eerder dat leiderschapsgedrag voor een belangrijk deel wordt bepaald door de formele positie en de autoriteit die van de positie uitgaat, maar evenzeer door informele groepsnormen die de perceptie van de rol van de leider en leiderschap vormgeven<sup>6</sup>. Formele bepalingen geven wel aan wie de beslissingen neemt en welke rol iemand vervult, maar zoals Lowndes en Leach aangaven kunnen de ‘rules in use’ sterk verschillen van de ‘rules in form’<sup>7</sup>. Deze informele elementen, die niet alleen persoonlijke gewoontes omvatten, maar ook gedeelde meningen onder de actoren, zullen vooral aan bod komen in hoofdstuk 6.

In de hiernavolgende paragrafen situeren we de instituties en de context eerst binnen de Vlaamse en vervolgens binnen de Nederlandse bestuurlijke ruimte. Zoals in hoofdstuk 1 reeds aangegeven moeten we dit plaatsen tegen de achtergrond van twee tendensen die een belangrijke impact kunnen hebben op de toekomst van intermediaire besturen en op de rol van politiek leiderschap in het bijzonder. Er is ten eerste de politiek-bestuurlijk concurrentiële omgeving waarbij het provinciaal, intermediair bestuursniveau zowel in Vlaanderen als in Nederland onder (toenemende) druk staat. En ten tweede is er de laatste decennia een duidelijke tendens waar te nemen naar een versterking van politiek leiderschap, wat vaak als een (gedeeltelijk) antwoord wordt gezien op diverse nieuwe uitdagingen (o.m. meer efficiëntie en meer transparante verantwoordelijkheid). Beide tendensen komen doorheen dit hoofdstuk aan bod.

### 3.2. DE VLAAMSE INSTITUTIONELE CONTEXT

Zoals al in de inleiding vermeld, is het voor een goed begrip van het leiderschap van de Vlaamse gouverneurs van cruciaal belang ons een correct beeld te vormen van de context waarin ze functioneren. Daarbij speelt, naast de externe (eerst Belgische en daarna ook Vlaamse) institutionele omgeving, ook de intern-provinciale structuur een belangrijke rol. Wij bespreken in dit onderdeel dan ook achtereenvolgens de externe en interne (f)actoren die de institutionele context bepalen. Voortbouwend op het belang dat in de literatuur wordt toegeschreven aan wijzigingen in de context die op hun beurt leiden tot aanpassing van leiderschap, proberen we zicht te krijgen op mogelijke evoluties. In een apart

---

<sup>5</sup> Zie o.m.: Larsen, H., *Transforming Political Leadership: Models, Trends and Reforms*. In: Berg, R., Rao, N., (eds.), *Transforming local political leadership*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, pp.195-211 ; Leach, S., Wilson, D., *Local political leadership*. Bristol, Policy Press, 2000, pp.13-17.

<sup>6</sup> Leach, S., Wilson, D., o.c., pp.10-24.

<sup>7</sup> Lowndes, V., Leach, S., o.c., pp.561-562.

onderdeel besteden we daarom de nodige aandacht aan de (evolutie van de) centraal-provinciale relaties, waarin de gouverneurs trouwens een bijzondere plaats innemen. En hoewel de focus van ons onderzoek op de laatste twee decennia ligt, zullen we bij de historische schets van de centraal-provinciale relaties een ruimere tijdspanne hanteren. Niet alleen werken verschillende elementen uit het verleden tot vandaag door in wat Lowndes en Leach de ‘organisationele biografie’ noemen<sup>8</sup>, de drie provinciale organen (gouverneur, deputatie en provincieraad) zoals ze in de 19<sup>de</sup> eeuw vormgegeven werden, bleven bovendien tot op heden behouden. Toch is de positie van deze organen door de evolutie van de wettelijke bepalingen ingrijpend gewijzigd, wat vanzelfsprekend implicaties heeft voor het functioneren van de gouverneurs.

### 3.2.1. De Vlaamse bestuursopbouw

De Belgische regionale overheden kregen pas vanaf 2002 de bevoegdheid over de lokale en provinciale besturen en het gemeente- en provinciedecreet die daar een concrete invulling aan gaven, dateren pas van respectievelijk juli en december 2005 (cf. infra). Als we de (Vlaamse) institutionele context willen begrijpen waarin de gouverneurs vandaag functioneren en de voorbije twee decennia hebben gefunctioneerd, dan moeten we bijgevolg eerst de ontwikkeling van de Belgische staat onder de loep nemen.

#### De verschillende overheidsniveaus

Nadat België zich in 1830 had afgescheurd van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, werd in de grondwet van 1831 een drieledige bestuursopbouw voorzien: naast de centrale staat waren er op dat moment 9 provincies en 2.498 gemeenten<sup>9</sup>. De ondertekening van het Verdrag der XXIV artikelen (in 1839) nam het bindmiddel weg voor het unionisme, dat van liberalen en katholieken tijdelijk bondgenoten had gemaakt<sup>10</sup>. In de loop van de 19<sup>de</sup> eeuw kwamen dan, mede door de democratisering (de stapsgewijze afschaffing van het cijnskiesrecht), geleidelijk aan drie breuklijnen aan het licht: de levensbeschouwelijke (gelovigen versus vrijzinnigen), de sociaal-economische (de rol van de staat versus deze van het privé-initiatief) en de communautaire breuklijn (Vlaanderen versus Wallonië)<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Lowndes, V., Leach, S., o.c., p.567.

<sup>9</sup> Vrielinck, S., De territoriale indeling van België (1795-1963): bestuursgeografisch en statistisch repertorium van de gemeenten en de supracommunale eenheden (administratief en gerechtelijk). Met de officiële uitslagen van de volkstellingen. 3 delen. Leuven, Universitaire Pers, 2000, p.1.788.

<sup>10</sup> Witte, E., Craeybeckx, J., Meynen, A., Politieke geschiedenis van België van 1830 tot nu. Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1990, pp.34-51.

<sup>11</sup> Sommige auteurs wijzen op het verschijnen van een vierde en zelfs vijfde breuklijn in de loop van de 20<sup>ste</sup> eeuw. Het betreft de breuklijn materialisme versus post-materialisme (cf. de nieuwe

Deze breuklijnen vormden de voedingsbodem voor de verzuiling (cf. infra). Bovendien bracht laatstgenoemde breuklijn een proces van staats Hervorming op gang waardoor de unitaire Belgische staat geleidelijk aan omgevormd werd tot een federale constructie. Anno 2009 ziet de Belgische bestuursopbouw er dan ook heel wat complexer uit: naast de federale staat zijn er drie gewesten (het Vlaams, Waals en Brussels Hoofdstedelijk gewest), drie gemeenschappen (de Vlaamse, Franse en Duitstalige gemeenschap), 10 provincies (waarvan 5 Vlaamse en 5 Waalse) en 589 gemeenten (waarvan 308 in Vlaanderen, 262 in Wallonië en 19 in het Brussels Hoofdstedelijk gewest).

Bij het ontstaan van België werd de nieuwe staat als een parlementaire monarchie geconcipieerd, met een liberale grondwet die voldoende garanties bevatte voor de katholieke kerk. Op nationaal niveau werd een bicameraal stelsel geïnstalleerd, bestaande uit een Kamer en een Senaat. Leopold I, die in 1831 de eed aflegde als eerste koning, probeerde aanvankelijk zoveel mogelijk macht naar zich toe te trekken, wat zich onder meer ook vertaalde in de organisatie van de provincies en gemeenten: de koning eiste het benoemingsrecht van gouverneurs en burgemeesters op (cf. infra).

Als je naar de geschiedenis van België kijkt, zo betoogt Deschouwer, zijn er een aantal keerpunten uit het verleden zo diep in de instellingen en procedures ingebakken dat ze ook bepalend zijn voor de toekomst<sup>12</sup>. Eén daarvan is de vorming van de staat en de reden van zijn creatie die het taalconflict evenals de breuklijn tussen katholieken en liberalen vroeg of laat onvermijdelijk maakte. Een ander belangrijk element is de institutionalisering van de territoriale tweedeling, m.n. door het taalgebruik geografisch vast te leggen vanaf de jaren 1920, wat meteen de basis vormde voor de latere federalisering<sup>13</sup>.

De Belgische staat is getekend door zijn lange geschiedenis van consensusdemocratie die de traditionele partijen en zuilorganisaties sterk heeft geworteld in het staatsapparaat<sup>14</sup>. In tweede instantie is de Belgische staat getekend door de meer recente geschiedenis van het federalisme<sup>15</sup>. Deze bijzondere kenmerken van het Belgische politieke leven werken door

---

sociale bewegingen) en de zogenaamde 'verticale' breuklijn (de kloof tussen de burger en de politiek). Zie: Huyse, L., *Over politiek*. Leuven, Van Halewyck, 2003, pp.392-393 ; Witte, E., Meynen, A., o.c., pp.182-192.

<sup>12</sup> Deschouwer, K., *The Politics of Belgium. Governing a Divided Society*. New York, Palgrave Macmillan, 2009, pp.38-39.

<sup>13</sup> Hoewel de grondwet de vrijheid van taalgebruik waarborgde, was het Frans de taal van de elites en werd het vrij snel ook de officiële taal. De hoofdstad Brussel verfranse geleidelijk aan. Deschouwer, K., o.c., 2009, pp.20-23.

<sup>14</sup> De Winter, L., Dumont, P., *Belgium: party system(s) on the eve of disintegration?* In: Broughton, D., Donovan, M., (eds.), *Changing party systems in Western Europe*. London, Pinter, 1999, pp.183-206.

<sup>15</sup> Deschouwer, K., o.c., 2009, pp.11-14.

tot op het provinciale niveau en zullen ons helpen enkele fenomenen m.b.t. het politiek leiderschap van gouverneurs te verklaren.

In de wetenschappelijke literatuur wordt België, samen met Nederland, Zwitserland en Oostenrijk, beschouwd als een van de klassieke voorbeelden van de pacificatiedemocratie. Lijphart spreekt zelfs van het beste voorbeeld (al heeft hij daar recent bedenkingen bij geformuleerd, cf. infra)<sup>16</sup>. Dat heeft het land te danken aan het vreedzaam oplossen van samenlevingsproblemen, m.b. de pacificatie van de taalproblematiek. Eerder al werd het land als pacificatiedemocratie beschouwd omdat de verzuilde samenleving de religieuze en economische spanningen neutraliseerde<sup>17</sup>. Cruciaal in een dergelijke samenleving is ‘power sharing’ tussen de elites en tussen de verschillende segmenten van de samenleving. De oorsprong hiervan situeert zich op het einde van WO I, toen koning Albert I de leiders van de drie (traditionele) partijen (katholieken, liberalen en socialisten) samenbracht en in het pact van Loppem werd afgesproken algemeen stemrecht in te voeren voor de eerstvolgende verkiezingen (hoewel de grondwet dat niet toeliet). Dit introduceerde de praktijk dat telkens wanneer er fundamentele zaken besproken moesten worden, er tussen de belangrijkste maatschappelijke bewegingen een compromis werd gezocht. In de jaren 1950 is wel nog geprobeerd conflicten te ‘winnen’ op basis van de macht van de meerderheid, maar uiteindelijk diende men ook voor de Koningskwestie en de Schoolstrijd de consensusmechanismen te hanteren<sup>18</sup>. De geboorte van de welvaartsstaat na WO II heeft de zuilorganisaties nog verder versterkt (de consensus tussen Vlamingen en Franstaligen werd vaak ‘afgekocht’ met financiële tegemoetkomingen voor de betrokken partijen) en de geest van consensus en overleg beheerste dan ook het proces van staatshervorming<sup>19</sup>.

Na een stapsgewijze staatshervorming die geleidelijk aan bevoegdheden overhevelde naar de gewesten en gemeenschappen is België sinds 1993 een federale staat (weliswaar verschillend van andere federale staten zoals de VS of Canada). Zoals andere Europese landen (Spanje, het VK, Italië en in mindere mate Frankrijk) werd de Belgische staat territoriaal gereorganiseerd om een antwoord te bieden op de maatschappelijke vraag naar meer autonomie. In België koos men (uiteindelijk) voor een federale oplossing als

---

<sup>16</sup> Lijphart, A., The Belgian example of cultural coexistence in comparative perspective. In: Lijphart, A., (ed.), Conflict and coexistence in Belgium: the dynamics of a culturally divided society. Berkeley, University of California Berkeley, 1981, 171p.

<sup>17</sup> Deschouwer, K., o.c., 2009, p.4.

<sup>18</sup> Ibidem, pp.7-8.

<sup>19</sup> In het licht van meer recente gebeurtenissen, waarbij het communautair conflict rond enkele symbooldossiers escaleerde en het leek alsof het meerderheidsdenken terug veld won, liet Lijphart optekenen dat de Belgische consensusdemocratie zich in de laatste jaren tot een extreme vorm ontwikkelde en dat er misschien ook wel grenzen bestaan aan het consensusmodel. Toespraak van Arend Lijphart n.a.v. het Eredocoraat van de Universiteit. Gent, 6 mei 2009. Zie: [www.psw.ugent.be/GHIPS/nieuw.aspx](http://www.psw.ugent.be/GHIPS/nieuw.aspx) Geraadpleegd op 16 november 2009.

antwoord op maatschappelijke conflicten<sup>20</sup>. Het gevolg daarvan was wel dat de politieke actoren (ook op provinciaal niveau) zich hebben moeten aanpassen aan de nieuwe institutionele context.

De Belgische federatie is in feite een dubbele federatie van gewesten en gemeenschappen, waarbij de drie gewesten verantwoordelijk zijn voor grondgebonden materies, terwijl de gemeenschappen verantwoordelijk zijn voor persoonsgebonden materies<sup>21</sup>. Een bijzonder kenmerk is dat er geen hiërarchie van normen is tussen de federale wetten en de decretale regelingen van de regionale parlementen (die sinds 1995 allemaal rechtstreeks verkozen worden).

Regeringsvorming in België gebeurt per definitie via coalities. Dat is het gevolg van de doorbaak van de massademocratie door de introductie van het algemeen stemrecht (vanaf 1921, voor vrouwen pas vanaf 1948) en evenredige vertegenwoordiging (vanaf 1899). Coalities komen tot stand na lange en - vooral op federaal niveau - vaak moeizame onderhandelingen (op regionaal niveau is dat iets makkelijker aangezien het taalevenwicht niet meespeelt) tussen partijleiders. Het resultaat is een coalitie- of regeerakkoord dat als bijbel wordt gehanteerd, wat betekent dat de parlementsleden zich vaak gedragen als vrij dociele en loyale partijsoldaten. We zien dit fenomeen niet alleen op federaal en regionaal niveau, maar ook op provinciaal niveau<sup>22</sup>.

De gemeentelijke autonomie is in de Belgische grondwet verankerd. Bij het ontstaan van België waren er nog veel kleine gemeenten, maar door de fusieoperatie van 1976 vond een schaalvergroting plaats: het aantal gemeenten werd uiteindelijk teruggebracht tot 589<sup>23</sup>. De doelstelling van de regering was om de leefbaarheid van de gemeenten te waarborgen of te verhogen dankzij een voldoende inwonertal, een passende oppervlakte en toereikende financiële middelen<sup>24</sup>. Het groeiende belang van de gemeenten verhinderde niet dat ook talrijke intergemeentelijke en andere vormen van interbestuurlijke

---

<sup>20</sup> Hoewel de federale staatsstructuur in het leven is geroepen om potentiële conflicten te vermijden, blijven er bevoegdheids- en belangenconflicten ontstaan. Deze worden ofwel via een rechterlijke ofwel via een politieke weg opgelost. Deschouwer, K., o.c., 2009, pp.67-69.

<sup>21</sup> Ibidem, pp.54-57.

<sup>22</sup> Alleen op gemeentelijk niveau komt het fenomeen van absolute meerderheden nog voor, al is het ook daar sinds de fusies fel afgenomen. Vóór de fusies bedroeg het aantal absolute meerderheden in Vlaanderen gemiddeld 80%, nadien is dit snel gedaald tot 30% na de verkiezingen van 2000. Zie: Steyvers, K., Reynaert, H., De gemeenteraadsverkiezingen als brandpunt van de lokale representatieve democratie. In: Reynaert, H., (red.), De kerktoerenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen. Brugge, Vanden Broele, 2007, pp.108-109.

<sup>23</sup> De fusie liep in feite in twee fasen. Na de grootschalige fusieoperatie van 1976 waren er op 1 januari 1977 nog 596 gemeenten. Antwerpen fusioneerde pas op 1 januari 1983 met de omliggende gemeenten waardoor het totale aantal gemeenten werd teruggebracht tot 589.

<sup>24</sup> Voor een uitvoerige analyse van de besluitvorming rond de fusies, zie: De Ceuninck, K., Politieke besluitvorming in België over de fusies van 1976. Gent, UGent, 2009, 361p. (onuitgegeven doctoraal proefschrift, Vakgroep Politieke Wetenschappen).

samenwerking ontstonden. Vermeldenswaard is verder dat de regionale overheid het lokale niveau erkende als basisniveau dat het dichtst bij de burger staat en daarom ook over een ruime autonomie dient te beschikken. Al moet daar meteen aan toegevoegd worden dat de retoriek van regeringsverklaringen niet in even grote mate vertaald werd in een concrete bevoegdheidsverruiming<sup>25</sup>.

De provincies vormden aanvankelijk de bouwstenen van het land: het eerste artikel van de grondwet vermeldde dat het grondgebied was opgedeeld in negen provincies. Ook de provinciale autonomie is grondwettelijk vastgelegd, maar meer nog dan bij het gemeentelijke niveau werd voorzien in allerlei beperkende en bevoogdende maatregelen, waardoor ze in een historische underdogpositie verzeild raakten<sup>26</sup>. Zo was de gouverneur één van de instrumenten van de centrale overheid om de provincies in bedwang te houden (cf. infra). Met het ontstaan van een meso-level, de regio's, is het belang en de relevantie van de provincies hoe dan ook afgenomen. De zoektocht naar een nieuwe invulling van hun rol wordt evenwel gehinderd door de regelmatig opstekende discussie over schaal en differentiatie<sup>27</sup>. Het is weliswaar niet gemakkelijk de provincies af te schaffen omdat het traditionele structuren betreft die voor de partijen een extra niveau bieden waar ze verkozenen en uitvoerende mandaten kunnen veroveren en controleren<sup>28</sup>. Als gevolg van de staatshervorming van 1993 (m.b. het Sint-Michielsakkoord) werd de unitaire provincie Brabant in 1995 opgesplitst in een Vlaams-Brabantse en Waals-Brabantse provincie, waardoor België sindsdien 10 provincies kent, vijf aan beide zijden van de taalgrens. Sindsdien maken de 19 gemeenten van het Brussels tweetalig gewest geen deel meer uit van een provincie<sup>29</sup>. Hoewel de vijf Vlaamse provincies opereren binnen hetzelfde legale raamwerk vertonen ze onderling toch ook grote verschilpunten, bijvoorbeeld inzake oppervlakte, bevolkingsdichtheid, budget en sociaal-economische structuur (zie tabel 4).

---

<sup>25</sup> De Ceuninck, K., Steyvers, K., Valcke, T., Lokale politiek in het binnenlands bestuur: centraal - lokale relaties. In: Reynaert, H. (red.), o.c., 2007, pp.59-86.

<sup>26</sup> Valcke, T., Nieuwe wegen voor de (Vlaamse) provincies!? In: Samenleving en Politiek, jg. 11, nr. 10 (dec. 2004), pp.27-38. Zie ook verderop in dit hoofdstuk.

<sup>27</sup> Voor een actuele stand van zaken, zie: De Ceuninck, K., Over de bestuurlijke schaal van de Vlaamse lokale overheden. In: Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, Memorandum 2009-2014. Aanbevelingen voor een krachtig bestuurlijk beleid. Brussel, VLABEST, 2009, pp.73-128.

<sup>28</sup> Deschouwer, K., o.c., 2009, pp.164-166.

<sup>29</sup> Vaesen, J., Osmose, dwang en tegenmacht? De verhoudingen tussen de openbare besturen in Brussel, 1970-2004. Brussel, VUB, 2008, pp.158-164.

Tabel 4. De Vlaamse provincies: sociaal-demografische en financiële basisgegevens (2009)

Provincie	Bevolking	Oppervlakte (km <sup>2</sup> )	Bevolkings- dichtheid (inw./km <sup>2</sup> )	Aantal gemeenten	Budget
Antwerpen	1.715.707	2.867	598	70	184.242.595
Limburg	826.690	2.422	341	44	143.398.970
Oost- Vlaanderen	1.408.484	2.982	472	65	239.115.032
Vlaams- Brabant	1.060.232	2.106	503	65	143.522.220
West- Vlaanderen	1.150.487	3.144	366	64	154.657.709

Bron: Provinciebudgetten 2009. Brussel, VVP, 2008, 7p. ; FOD Economie – ADSEI. Bevolkingscijfer op basis van het Rijksregister van de natuurlijke personen. Zie website [www4.vlaanderen.be/dar/svr/Cijfers/Pages/Excel.aspx#Bevolking](http://www4.vlaanderen.be/dar/svr/Cijfers/Pages/Excel.aspx#Bevolking) – Provincies Geraadpleegd op 1 december 2009. De cijfers over de bevolking geven de meest recent beschikbare situatie op 1 januari 2008, de budgetcijfers (gewone uitgaven eigen dienstjaar) zijn deze van de initiële begroting van 2009 in EUROS.

### De intern-provinciale structuur

Wij bespreken in dit onderdeel de politieke organen zoals ze anno 2009 vormgegeven zijn, met achtereenvolgens aandacht voor de provincieraad, de deputatie en de gouverneur. De wijzigingen die deze organen vanaf de 19<sup>de</sup> eeuw tot aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw hebben ondergaan en die relevant zijn voor ons onderzoek, komen in het hiernavolgende onderdeel aan bod (evolutie van de centraal-provinciale relaties).

Het Vlaamse provinciedecreet van 9 december 2005, dat tot stand kwam na de regionalisering van de bevoegdheid over de provinciebesturen, regelt de werking van de politieke en ambtelijke organen. De meeste bepalingen van het decreet gingen maar van kracht na de eerstvolgende verkiezingen voor de provincieraden die op 8 oktober 2006 plaatsvonden. Zoals hierboven vermeld focussen we ons in dit onderdeel op de politieke organen. De diverse vernieuwingen uit dit provinciedecreet die een invloed hebben op de

ambtelijke organen en bijgevolg ook op de politiek-ambtelijke verhoudingen (we denken o.m. aan de bepalingen over de afsprakennota en de deontologische code) komen slechts zijdelings ter sprake, met name in zoverre ze een (soms onrechtstreekse) invloed hebben op het functioneren van de gouverneur<sup>30</sup>.

Wat de samenstelling en het functioneren van de politieke organen betreft, bracht het provinciedecreet geen fundamentele wijzigingen tot stand. Een aantal bepalingen wijst wel in de richting van een versterking van de verkozen organen (zowel de provincieraad als de deputatie), waarmee dit decreet aansluit bij een evolutie die al sinds de jaren 1980 is ingezet (cf. infra). Veel maatregelen trachten een antwoord te formuleren op de diverse uitdagingen waar de provincies, maar ook andere besturen, geconfronteerd mee worden en die in het verleden aanleiding gaven tot het formuleren van kritiek op het vlak van legitimiteit, accountability en effectiviteit<sup>31</sup>. Overigens was het de bedoeling van de Vlaamse overheid om via gelijke organieke regels en procedures bij te dragen tot een vereenvoudiging van het bestuur. Daarom werden de principes en uitgangspunten die aan de grondslag lagen van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 zoveel mogelijk doorgetrokken naar het provinciaal niveau<sup>32</sup>.

De leden van de provincieraad, het wetgevend orgaan op provinciaal niveau, worden om de zes jaar rechtstreeks verkozen<sup>33</sup>. Met uitzondering van de zomermaanden vergaderen ze elke maand. Zoals voorheen varieert het aantal leden al naargelang het inwonertal van de provincie: in de provincie Limburg zetelen 75 raadsleden, alle andere provincies tellen 84 raadsleden. Uit haar midden verkiest de provincieraad zes gedeputeerden die deel uitmaken van de deputatie, het uitvoerend orgaan op provinciaal niveau. De meer transparante procedure voor de aanduiding van de provincieraadsvoorzitter en de leden van de deputatie wijst op een versterking van de prerogatieven van de verkozen raadsleden. Via diverse vormen van regelmatige rapportering beschikt de raad nu ook over sterkere instrumenten voor een democratische controle op de werking van de

---

<sup>30</sup> Voor een meer systematische behandeling van deze aspecten, zie: Reynaert, H., Schram, F., Valcke, T., Wayenberg, E., (red.), *Nieuwe griffels, schone leien? De Vlaamse provincies uitgedaagd*. Brugge, Vanden Broele, 2007, 213p.

<sup>31</sup> We verwijzen in dit verband naar de uitgebreide mogelijkheden inzake delegatie en verzelfstandiging als potentieel antwoord op het ervaren gebrek aan effectiviteit.

<sup>32</sup> Weliswaar werd dit principe niet consequent toegepast, terwijl men op andere vlakken dan weer te veel gelijklopendheid heeft nagestreefd waardoor men de eigenheid van het provinciaal niveau uit het oog verloor (bijv. inzake de niet-nabije relatie van de burger tot het provinciaal niveau). Zie: VVP-nieuwsbrief, VI, nr.1 (januari 2005).

<sup>33</sup> De regels m.b.t. de verkiezingen zijn vastgelegd in een apart Vlaams kiesdecreet van 10 februari 2006. Zie: Valcke, T., Reynaert, H., *De provinciale volksvertegenwoordiging: democratisch deficit of democratische meerwaarde?* In: Reynaert, H., Schram, F., Valcke, T., Wayenberg, E., (red.), o.c., pp.16-20.



deputatie en de administratie<sup>34</sup>. Formeel gezien is de provincieraad het beleidsbepalende orgaan op provinciaal niveau. Maar los van de formele regels wordt de werking vooral bepaald door de concrete machtsverhoudingen op het terrein. In de praktijk is er sprake van sterke partijpolitieke sturing, mede doordat in alle provincies ruime coalities worden gevormd<sup>35</sup>. In het verlengde daarvan en naar analogie met de bedenking in de internationale literatuur over het gebrekkig sturend vermogen van gemeenteraden, kunnen we ook vraagtekens plaatsen bij de traditionele interne (kaderstellende en controlerende) en externe (volksvertegenwoordigende) taken van de provincieraden. Ze worden daarin bijkomend gehinderd door een sterke professionalisering van de uitvoerende organen en van het ambtelijk apparaat binnen de context van een steeds complexer wordende bestuurlijke omgeving<sup>36</sup>. Overigens blijven de Vlaamse gedeputeerden stemgerechtigd lid van de provincieraad, wat formeel althans duidt op een monistisch stelsel.

De deputatie is in Vlaanderen dus het uitvoerend orgaan op provinciaal niveau. De deputaties staan in voor het dagelijks beleid van de provincie en vergaderen in regel wekelijks. Ze bestaan steeds uit zes leden, verkozen in de schoot van de provincieraad, met daarnaast een door de (regionale) regering benoemde gouverneur als voorzitter. Beslissingen in de deputatie worden collegiaal genomen. Een nieuwigheid die het provinciedecreet introduceerde is dat er voor de gedeputeerden geen verhindering meer is om tegelijkertijd het mandaat van gemeenteraadslid uit te oefenen<sup>37</sup>. Dit was mogelijk omdat de toezichtfunctie van de deputatie ten opzichte van de gemeenteraad is

---

<sup>34</sup> O.m. de provinciegriffier en de financieel beheerder rapporteren zowel aan de deputatie als aan de provincieraad.

<sup>35</sup> Sinds 1994 worden overall driepartijencoalities gevormd, met uitzondering van de tweepartijencoalitie in West-Vlaanderen. Valcke, T., Reynaert, H., o.c., pp.24-25 ; Coninckx, D., Valcke, T., Een klasse apart? De Vlaamse provincieraadsleden en de leden van de bestendige deputatie. In: Fiers, S., Reynaert, H., (red.), *Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht*. Leuven, Lannoo Campus, 2006, p.78.

<sup>36</sup> Getimis, P., Grigoriadou, D., Changes in urban political leadership: leadership types in the era of urban governance. In: Haus, M., Heinelt, H., Stewart, M., (eds.), *Urban governance and democracy: leadership and community involvement*. London/New York, Routledge, 2005, pp.172-173. Zie ook Mouritzen, P., Svava, J., *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2002, pp.61-62.

<sup>37</sup> De provincies hebben er tevergeefs voor gepleit ook het verbod op cumulatie van een provinciaal mandaat met een mandaat in het regionaal, federaal of Europees parlement op te heffen. Zie: Overzicht van de bestuurlijke en technische aandachtspunten m.b.t. de opmaak van het provinciedecreet op basis van het voorontwerp van provinciedecreet. VVP, 18 februari 2005, 11p. Over de ongelijke behandeling tussen provinciale en gemeentelijke mandatarissen inzake cumulatie van politieke mandaten, cf. infra.

weggefallen. Wel bleef het cumulverbod met een uitvoerend gemeentelijk mandaat behouden<sup>38</sup>.

De deputatie oefent twee soorten bevoegdheden uit: aan de ene kant de puur provinciale bevoegdheden waarvoor ze (althans in principe) door de provincieraad ter verantwoording kan worden geroepen, aan de andere kant bevoegdheden die voortvloeien uit andere wettelijke en decretale bepalingen en waarvoor ze geen verantwoording aan de provincieraad moet afleggen. Het gaat dan bijvoorbeeld over taken van algemeen belang of medebewindstaken, maar ook wanneer de bestendige deputatie een rechtsprekende bevoegdheid uitoefent. Dit was in het verleden o.m. het geval bij betwistingen inzake gemeenteraadsverkiezingen en is nog steeds het geval inzake ruimtelijke ordening (bouwberoepen) en milieuvergunningen<sup>39</sup>. Door de instelling van een Raad voor Verkiezingsbetwistingen vervalt de bevoegdheid van de deputatie als administratief rechtcollege inzake verkiezingszaken<sup>40</sup>. Zoals eerder aangehaald, blijkt uit wetenschappelijk onderzoek in de praktijk een relatieve dominantie van de uitvoerende organen. Dat geldt ook op provinciaal niveau en is deels toe te schrijven aan de politieke professionalisering van de uitvoerende mandaten in combinatie met een uitgesproken specialisering van het ambtenarenapparaat<sup>41</sup>.

### **De huidige positie van de Vlaamse provinciegouverneur**

Wat de positie van de gouverneur betreft werd met het provinciedecreet van 2005 uiteindelijk niets gewijzigd: hij of zij blijft voorzitter van de deputatie zonder stemrecht, tenzij de deputatie een rechtsprekende taak uitoefent (in dat geval beschikt hij wel over stemrecht). Wat de werking van de deputatie betreft, is er wel aan de rol van de gouverneur gesleuteld: de deputatie kan sinds 2006 immers zelf haar werkwijze organiseren (art. 55). Het belang van deze bepaling ligt hierin dat de (federale) provinciewet (art. 122) voorheen bepaalde dat de gouverneur met zijn diensten instond voor de voorbereiding van de dossiers die niet van provinciaal belang zijn (bv. de medebewinddossiers). Op basis van het provinciedecreet is het nu duidelijk dat de

---

<sup>38</sup> Dit vloeit evenwel voort uit bepalingen van het gemeentedecreet van 15 juli 2005, m.b. art. 48, 2° en art. 61.

<sup>39</sup> Heylen, S., Politiek en beleid. In: Heylen, S., De Nil, B., D'hondt, B., (reds.), Geschiedenis van de provincie Antwerpen. Een politieke biografie. Antwerpen, Provinciebestuur Antwerpen, 2005, pp.75-76.

<sup>40</sup> De Raad voor Verkiezingsbetwistingen, waarvan er één per provincie wordt samengesteld, werd opgericht bij decreet van 10 februari 2006. De samenstelling en bevoegdheden van deze Raad werden pas geregeld bij besluit van de Vlaamse regering van 15 september 2006, amper een paar weken voor de verkiezingen.

<sup>41</sup> Valcke, T., Reynaert, H., o.c., p.18.

deputatie zelf zowel de voorbereiding, de beslissing als de uitvoering van al haar dossiers verricht (en dus ook van de medebewinddossiers)<sup>42</sup>.

De Vlaamse gouverneur bekleedt dus nog steeds een bijzondere positie: hij oefent bevoegdheden uit die samenhangen met de verantwoordelijkheid van zowel het centrale als van het provinciale gezag. Enerzijds is hij de commissaris van de Vlaamse en van de federale regering in de provincie en wordt hij benoemd door de Vlaamse regering, op eensluidend advies van de ministerraad. Hij vertegenwoordigt dus zowel de Vlaamse als de federale regering in de provincie. Anderzijds is hij als voorzitter van de deputatie ook een orgaan van de provincie<sup>43</sup>.

Als vertegenwoordiger van de federale regering is de gouverneur verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid (zowel de politionele als niet-politionele veiligheid, waaronder aspecten van verkeersveiligheid vallen), de rampenbestrijding (coördinatie van brandweer, politie en civiele bescherming en coördinatie van rampenschade) en wapenvergunningen (o.m. het uitreiken van vergunningen).

Als vertegenwoordiger van de regionale (Vlaamse) regering is hij verantwoordelijk voor het toezicht op de gemeenten en ocmw's (dit houdt o.m. in: het beëdigen van burgemeesters, het coördineren van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen, de behandeling van klachten van burgers over lokale besturen - gemeenten en provincies - en het administratief toezicht op de gemeenten en de ocmw's, waarbij de gouverneur beslissingen kan schorsen wanneer deze in strijd zijn met wetten, decreten of het algemeen belang). Daarnaast vervult de gouverneur ook representatieve en protocollaire opdrachten (het begeleiden van missies in het buitenland, het ontvangen van belangrijke buitenlandse delegaties en leden van het diplomatieke korps, het begeleiden van de Koninklijke familie) en krijgt hij bijzondere opdrachten van de Vlaamse regering (zie verder hoofdstuk 7).

---

<sup>42</sup> Terloops wijzen we erop dat de positie van de gouverneur in Wallonië wél sterk gewijzigd is. In de Waalse provincies is de gouverneur niet langer voorzitter van het provinciaal college, de nieuwe benaming van de voormalige 'bestendige deputatie'. De gedeputeerden kiezen er zelf de voorzitter van het provinciaal uitvoerend orgaan, waarvan de gouverneur wel nog gewoon lid is (zonder stemrecht). In wezen is de Waalse gouverneur niet langer een provinciaal orgaan en nadrukkelijk vertegenwoordiger van de gewestregering in de provincie. Bovendien zijn ook de taken en bevoegdheden van de provincies in Wallonië meer gericht op het uitvoeren van het beleid dat door de gewestregering is bepaald. Valcke, T., De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K., Leadership, Governance and Legitimacy at an intermediate government level. The case of Belgian governors. In: *Local Government Studies*, 34, 2 (April 2008), pp.245-265 (Special Issue on Local Political Leadership).

<sup>43</sup> Deschouwer, K., o.c., 2009, pp.164-166.

Als provinciaal orgaan blijft de rol van de provinciegouverneur niet beperkt tot het voorzitterschap van de deputatie. Hij mag de vergaderingen van de provincieraad bijwonen en krijgt indien gewenst het woord. Bovendien kan hij de provincieraad verzoeken om bepaalde aangelegenheden te behandelen en is de provincieraad verplicht over deze aangelegenheden te beslissen (art. 63). Ten aanzien van de provincieraad heeft hij een informatieplicht over de wijze waarop hij zijn bevoegdheid uitoefent (art. 64).

In feite speelt de gouverneur een driedubbele rol aangezien hij naast voorzitter van het uitvoerend orgaan en vertegenwoordiger van de hogere overheid in de provincie ook symbolisch vertegenwoordiger van de provincie is. Deze onderscheiden rollen zullen vanzelfsprekend een belangrijke invloed hebben op de leiderschapspositie en het functioneren van de gouverneurs. Belangrijk is bovendien dat de gouverneur in grote mate zelf invulling kan geven aan zijn functie en eigen klemtonen kan leggen, waardoor er zich ondanks de formeel-juridisch uniforme regeling in de vijf Vlaamse provincies verschillende patronen (kunnen) ontwikkelen<sup>44</sup>.

Dat de gouverneur in de Vlaamse provincies voorzitter is gebleven van de deputatie hadden sommigen liever anders gezien. De Vereniging van Vlaamse Provincies was alvast vragende partij om aan de positie van de gouverneur te sleutelen. Zij meent dat een benoemde gouverneur principieel geen voorzitter kan zijn van een verkozen orgaan<sup>45</sup>. Dat het toch niet zover is gekomen, heeft onder meer te maken met het feit dat er onvoldoende tijd was om, in het licht van het klaarstomen van het provinciedecreet vóór de provincieraadsverkiezingen van oktober 2006, de positie van de gouverneur nog volledig te herzien. Dat kon de Vlaamse regering immers niet alleen realiseren, gezien de federale taken en bevoegdheden van de gouverneur. Een andere verklaring is dat de gouverneurs, die zich tegen een ver(der)gaande herziening van hun positie hebben verzet, daarvoor gehoor vonden bij de politieke partijen die hen hadden benoemd en waarmee de gouverneurs ook banden hadden (cf. hoofdstuk 5 over politieke rekrutering)<sup>46</sup>. Dit

---

<sup>44</sup> Valcke, T., *Belgian Mayors and Governors. Leadership in a Changing Multi-level Context*. In: Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., Pilet, J.-B., *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?* Brugge, Vanden Broele Publishers, 2009, pp. 247-283. Zie ook hoofdstuk 7.

<sup>45</sup> VVP, *Principiële standpuntbepaling*. VVP, Raad van bestuur van 9 mei 2005. Ook vanuit de Vlaamse administratie wilde men zijn rol terugdringen tot het ambtelijke. VVP-nieuwsbrief, VI, nr. 6 (juni 2005); Tegenbos, G., *Gouverneurs wankelen*. In: *De Standaard*, 11 augustus 2005, p.14.

<sup>46</sup> Hoewel er volgens sommigen binnen de regering toch een strekking was om de gouverneurs te scheiden van de deputatie, vormde dit volgens anderen geen zwaarwichtig punt. Nog anderen menen dat de socialisten plots geen voorstanders meer waren van een wijziging gezien de plannen om Stevaert te benoemen tot gouverneur van Limburg en dat de liberalen er van afzagen toen Denys werd benoemd in Oost-Vlaanderen. Zie: Valcke, T., *Interview met Paul Van Grembergen*. Evergem, 12 januari 2009; Idem, *Interview met Marino Keulen*. Brussel, 7 juli 2009; Idem, *Interview met Jan Durnez*. Brugge, 7 januari 2009; Idem, *Interview met Jos Geuens*. Antwerpen, 14 januari 2009; Idem, *Interview met Jean-Pol Olbrechts*. Leuven, 24 februari 2009.

bevestigt de stelling Lowndes en Leach: wijzigingen aan constituties vinden steeds plaats binnen een specifieke provinciale en nationale (in dit geval regionale) context en in sommige gevallen kan de impact van institutionele wijzigingen verhinderd of beperkt worden doordat traditionele institutionele elementen beschermd worden of omdat individuele actoren hun mogelijkheden ('capabilities') aanwenden bijvoorbeeld door het mobiliseren van politieke steun<sup>47</sup>.

### 3.2.2. Centraal- provinciale relaties

Nadat we in de vorige onderdelen een beeld hebben geschetst van de externe en interne institutionele context, gaan we in dit onderdeel verder in op de ontwikkelingen die voornoemde context de voorbije decennia heeft ondergaan. We bundelen dit onder de noemer centraal-provinciale relaties omdat dit ons de kans geeft het geheel van (ogenschijnlijk) losstaande feiten in een analytisch kader te plaatsen. Meteen moeten we echter ook nuanceren. Dé centraal-provinciale relaties bestaan in de praktijk niet. Ten eerste zijn ze afhankelijk van het beleidsdomein en de provincie in kwestie. Ten tweede zijn de verschillende dimensies van die relaties ook onderhevig aan evolutie, zoals in onderstaande paragrafen zal blijken.

Als we de centraal-provinciale relaties van de Vlaamse provincies in kaart willen brengen, moeten we rekening houden met de recente institutionele geschiedenis en de verschuiving in de invulling van het begrip 'centrum'. Sinds 2002 zijn de gewesten immers bevoegd voor het organieke kader op de lokale en provinciale besturen<sup>48</sup>. Die verschuiving is illustratief voor de meerlagigheid die de huidige bestuursstructuur kenmerkt. Dat de decentralisatietendens niet werd doorgetrokken in het voordeel van lagere subnationale besturen is toe te schrijven aan wat 'the rise of the meso level' wordt genoemd<sup>49</sup>. Het relatief jonge Vlaamse gewest bleek daarbij in de eerste plaats op de eigen machtsontplooiing (en -maximalisatie) gericht<sup>50</sup>.

In de volgende paragrafen proberen we aan te tonen dat het haast inherente spanningsveld tussen centralisatie en autonomie binnen de centraal-provinciale relaties vandaag veel meer dan vroeger in het voordeel van de provincies uitvalt<sup>51</sup>. Dat geldt

<sup>47</sup> Lowndes, V., Leach, S., o.c., pp.565-567.

<sup>48</sup> Reynaert, H., Schram, F., Valcke, T., Wayenberg, E., Algemene inleiding. In: Reynaert, H., Schram, F., Valcke, T., Wayenberg, E., (red.), *Nieuwe griffels, schone leien? De Vlaamse provincies uitgedaagd*. Brugge, Vanden Broele, 2007, pp.3-6.

<sup>49</sup> Sharpe, L.J., *The European Meso: An Appraisal*. In: Sharpe, L.J., (ed.) *The Rise of Meso Government in Europe*. London, Sage, 1993, pp.1-39.

<sup>50</sup> De Ceuninck, K., Steyvers, K., Valcke, T., o.c., p.65.

<sup>51</sup> Over dit spanningsveld: Valcke, T., *De Belgische Grondwet en de totstandkoming van de provinciewet in 1836*. In: Valcke, T., Lehoucq, N., (reds.), *De fonteynen van de oranjeberg*. Politiek-

bovendien voor de verschillende dimensies in die relatie zoals die hierna aan bod komen en waarin de gouverneur een bijzondere plaats inneemt<sup>52</sup>. De open taakstelling van de provincies, de verruimde financiële autonomie, het op de hoofdlijnen geconcentreerde toezicht en de mogelijkheid tot provinciale belangenbehartiging bij het centrum getuigen hiervan.

### Het analysekader van Hesse en Sharpe

Om een vergelijking tussen verschillende vormen van centraal-lokale relaties in de Europese landen mogelijk te maken, hebben verschillende onderzoekers getracht een typologie op te stellen waarbinnen de uiteenlopende posities van het centraal gezag en de lokale bestuurslaag worden gegroepeerd. De verhouding tussen centrale en lokale overheden wordt dan herleid tot een aantal kenmerkende structurele verschillen, wat evenwel niet betekent dat er binnen eenzelfde groep geen interstatelijke differentiatie meer zou voorkomen. Er is een grote diversiteit mogelijk aan modellen, al naargelang de uiteenlopende context waarnaar men refereert of de gebruikte parameters.

Een vaak gebruikt model is dat van Page en Goldsmith. Die auteurs onderscheiden in hun comparatief onderzoek uit de jaren 1980 drie dimensies die de wisselwerking tussen centrale en lokale besturen beschrijven en tegelijkertijd het bestuurlijk uitzicht van het lokale bestuur bepalen<sup>53</sup>. Een eerste dimensie is de variatie in het belang van het lokaal bestuur als publieke dienstverlener (functions). Dit verwijst naar de formele bevoegdheden waarover lokale besturen beschikken. Maar deze wettelijke verantwoordelijkheid zegt uiteraard niet alles over de praktische handelingsvrijheid van het bestuur in een gegeven domein, wat ons bij de tweede dimensie brengt (discretion). De wettelijke en/of financiële controle door 'het centrum' kan de slagkracht van de lokale besturen aanzienlijk beperken. Als derde dimensie is er de variatie in de toegang van lokale spelers tot de centrale arena (access). Als de centrale besluitvorming mee door lokale actoren wordt bepaald, verloopt die toegang direct. Dat kan onder de vorm van informele contacten, maar vindt men het meest uitgesproken in de cumulatie van politieke mandaten op beide niveaus.

Het analysekader van Page en Goldsmith werd bekritiseerd, onder meer omwille van de landenselectie in hun oorspronkelijk onderzoek (een beperkt aantal unitaire staten), maar

---

institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 1. De instelling, de bevoegdheden en de verkiezingsresultaten. Gent, Stichting Mens en Cultuur, 1993, pp.33-37.

<sup>52</sup> Valcke, T., o.c., 2004, p.32.

<sup>53</sup> Page, E., Goldsmith, M., Centre and locality: functions, access and discretion. In: Page, E., Goldsmith, M., (eds.), Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states. London, Sage, 1987, pp.1-11.

ook omwille van de dichotomie die de diversiteit in lokale bestuursystemen onvoldoende zou dekken. Zij onderscheiden immers een zuidelijke en een noordelijke bestuurstraditie, een opdeling die vandaag wellicht wat achterhaald is gezien de evoluties in heel wat Europese landen in de relaties tussen het centrum en de lokale besturen<sup>54</sup>. Het verondersteld antagonisme tussen de verschillende bestuursniveaus moet dus enigszins gerelativeerd worden. Zeker in de hedendaagse context van multi-level governance is de publieke dienstverlening in een bepaald domein verspreid over verschillende bestuurslagen en overigens ook niet beperkt tot de klassieke statelijke actoren. De verschillende bestuurslagen zijn met elkaar vervlochten en op elkaar aangewezen, waardoor de centraal-lokale relaties hun oorspronkelijk antagonisme verliezen en veeleer gezien moeten worden als partnerschappen met een wisselend evenwicht<sup>55</sup>.

Omdat de discussie bovendien vooral draaide rond de vraag of de noordelijke groep wel als één blok kon worden beschouwd, gebruiken wij het analysekader van Hesse en Sharpe. Deze onderzoekers stelden in het begin van de jaren 1990 een typologie op waarin ze niet twee, maar drie types van lokaal bestuur onderscheidde: de Franco-groep, de Anglo-groep en de Noord- en Midden-Europese groep<sup>56</sup>. Dit model stelt ons in staat om de Vlaamse en Nederlandse interbestuurlijke verhoudingen te vergelijken (zie ook *infra*)<sup>57</sup>.

Om de aard van de interbestuurlijke relaties te analyseren maakten zij gebruik van drie dimensies: de mate van gemeentelijke autonomie, de verhouding tussen de rol van het lokaal bestuur als publieke dienstverlener of politieke gemeenschap en de grondwettelijke status waarop het lokaal bestuur kan bogen. Precies de samenhang van deze dimensies bepaalt het type van lokaal bestuur. *Mutatis mutandis* kunnen wij dit model ook

---

<sup>54</sup> Goldsmith, M., *A New Intergovernmentalism?* In: Denters, B., Rose, L., (eds.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Palgrave MacMillan, Houndmills, 2005, pp.228-245.

<sup>55</sup> De Ceuninck, K., Steyvers, K., *Centraal-provinciale relaties: van concurrentie tot complementariteit?* In: Reynaert, H., Schram, F., Valcke, T., Wayenberg, E., (red.), o.c., pp.163-165.

<sup>56</sup> Hesse, J., Sharpe, L., *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations*. In: Hesse, J., (Ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialized Countries*. Baden-Baden, Nomos-Verlagsgesellschaft, 1991, pp.603-621.

<sup>57</sup> Het dient vermeld dat recent een verdienstelijke poging werd ondernomen om de problemen met de bestaande typologieën te overstijgen. Sellers en Lidström vergeleken 21 landen (met naast de Europese landen ook de VS, Australië, Nieuw-Zeeland en Japan) aan de hand van empirisch onderbouwde kenmerken inzake lokale bestuurscapaciteiten (o.m. grondwettelijke bescherming van de autonomie, collectieve vertegenwoordiging bij de hogere overheid, tewerkstellingsgraad, uitgaven) en supervisie over lokale besturen (o.m. benoeming van officiële toezichthouder, benoeming van de leden van het uitvoerend orgaan, fiscaal en politiek-administratief toezicht). Nog los van het feit dat de heterogeniteit van de gebruikte data een vergelijking problematiseert, komen ze ook niet tot een voor ons bruikbaar model. Sellers, J., Lidström, A., *Decentralization, Local Government and the Welfare State*. In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 20, no. 4 (October 2007), pp.609-632.

toepassen op de centraal-provinciale relaties. De onderscheiden dimensies fungeren hier dan ook als richtsnoer om de positie van de provincie ten aanzien van het wisselende centrum te bepalen met specifieke aandacht voor de rol van de gouverneur.

België wordt door de meeste onderzoekers tot de "Franco-groep" gerekend (in het model van Page en Goldsmith wordt België traditioneel tot de zuidelijke bestuurstraditie gerekend). Deze groep landen heeft een systeem van lokaal bestuur dat min of meer gestoeld is op het Franse of Napoleontische model, al kent het Franco-model ook heel wat variaties<sup>58</sup>. Wat de 'Belgische' casus betreft, moeten we het model ook met enige voorzichtigheid hanteren, aangezien er sinds de regionalisering van de bevoegdheid over de lokale en provinciale besturen (in 2002) niet langer sprake is van een zuiver Belgisch systeem<sup>59</sup>.

De grondwettelijke status van het lokaal bestuur is er gegarandeerd, maar in termen van functies en autonomie is dat bestuur toch beperkt. In de praktijk spelen ook gedeconcentreerde agentschappen van het centrale bestuur een grote rol in de dienstverlening en kan dat centrale bestuur een relatief sterke controle (via voorgedij/toezicht) uitoefenen op de lokale besturen. Het lokaal bestuur in deze landen is veel meer gericht op het politieke dan op het puur functionele aspect. Een belangrijk element is verder de verwevenheid of vervlechting van de verschillende bestuursniveaus, o.m. via de cumulatie van politieke mandaten of door partijpolitieke banden. Zoals we zullen zien was er in België (en later in Vlaanderen) een verbod op de cumulatie van politieke mandaten op provinciaal en nationaal/regionaal niveau. Dit maakt de politieke positie van de gouverneur des te belangrijker, aangezien de functie van de gouverneur het enige officiële mechanisme was om het centraal gezag te beïnvloeden, ook al was de functie initieel net andersom geconcipieerd (de gouverneur als centraal toezichthouder, cf. infra).

### **Het relatieve belang van de Vlaamse provinciebesturen: uitgaven en personeelsbestand**

Zoals in bovenstaande paragrafen werd toegelicht, zijn er verschillende benaderingen mogelijk om de functionele dimensie van subnationale bestuursniveaus te omschrijven. In dit onderdeel focussen wij ons op het financiële gewicht van de provincies en het relatieve aandeel van het personeelsbestand.

---

<sup>58</sup> Deze variaties komen voor in Frankrijk, Italië, Spanje, Portugal en in zekere mate ook Griekenland Hesse, J., Sharpe, L., o.c., pp.605-606.

<sup>59</sup> Sommige onderzoeken stippen trouwens ook aan dat de Vlaamse, respectievelijk Waalse regionale invulling van de lokale en provinciale bestuursniveaus elementen bevat die wijzen op twee uit elkaar groeiende systemen. Zie: Valcke, T., *Belgian Mayors and Governors. Leadership in a Changing Multi-level Context*. In: Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., Pilet, J.-B., o.c., 2009, pp.247-283.



Op basis van de begrotingscijfers voor 2009 komen we tot de vaststelling dat de Vlaamse provincies gemiddeld 135 Euro uitgeven per inwoner, terwijl dat bedrag voor de Vlaamse gemeenten gemiddeld 1.301 Euro bedraagt en voor Vlaanderen oploopt tot 4.025 Euro. Hoewel de concrete per jaar en per provincies verschillen (zie tabel 4), blijft de verhouding tussen de bestuursniveaus over de jaren heen wel gelijk. Zo gaven de Vlaamse provincies in 2005 gemiddeld 134 Euro uit per inwoner, terwijl het bedrag voor de Vlaamse gemeenten in 2005 gemiddeld 1.284 Euro bedroeg en de uitgaven voor de Vlaamse overheid in 2005 opliepen tot 3.126 Euro<sup>60</sup>. Deze cijfers geven duidelijk aan dat de provincies een bescheiden rol vervullen binnen het geheel van de overheid in Vlaanderen.

Ook het relatieve aandeel van het personeelsbestand in de overheidssector geeft een indicatie van de slagkracht van het bestuur. De recentst beschikbare cijfers dateren van 2007 en geven aan dat er 139.183 personen tewerkgesteld waren bij de gemeenten, terwijl dat er bij de provincies slechts 17.538 waren ; omgerekend naar voltijdse equivalenten gaat het om respectievelijk 106.794 en 14.716 personen. Opmerkelijk is dat de geleidelijke personeelsaangroei sinds 1995 zich bij de gemeenten verder doorzet (in 1995 waren er 119.000 personen tewerkgesteld bij de gemeenten, in 2004 waren dat er al 134.452), terwijl de cijfers voor de provincies in 2007 voor het eerst een daling lieten optekenen (in 1995 waren 16.704 personen tewerkgesteld bij de provincies, in 2004 waren dat er 19.113). Ter vergelijking: de federale overheid stelde in 2007 niet minder dan 83.052 mensen tewerk, terwijl de Vlaamse overheid 44.268 personen in dienst had<sup>61</sup>. In lijn met de vorige paragraaf is daarmee het relatief bescheiden gewicht van de provincies aangetoond.

Naast het financiële gewicht en het relatieve aandeel van het personeelsbestand van het betrokken niveau is de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de bestuursniveaus de meest courante benadering om de functionele dimensie van subnationale bestuursniveaus te omschrijven. De vraag is dan op welke domeinen het subnationale bestuur exclusief of in medezeggenschap met het centrum opereert. In wat hieronder volgt, hanteren we deze benadering vanuit een algemeen perspectief. Belangrijk voor

---

<sup>60</sup> Dexia. Lokale financiën 2009. Gemeenten en provincies. Brussel, Dexia, juni 2009, pp.18, 50 ; Lokale financiën 2009. Gemeenten en provincies. Brussel, Dexia, juni 2006, pp.15,41 ; VRIND 2009, Vlaamse Regionale Indicatoren. Brussel, Studiedienst van de Vlaamse regering, Zie ook de website van Dexia: [www.dexia.be/Nl/Professional/PublicFinance/oursector/Publications](http://www.dexia.be/Nl/Professional/PublicFinance/oursector/Publications) en van de Studiedienst van de Vlaamse regering: [www.vlaanderen.be/svr](http://www.vlaanderen.be/svr) Geraadpleegd op 31 oktober 2009.

<sup>61</sup> Indien men alle 'lokale' besturen, waaronder zowel provincies en gemeenten, alsook ocmw's, ziekenhuizen, intercommunales en (sinds 2002) politiezones samentelt, gaat het over 340.622 werknemers (tegenover 268.874 in 1995 en 332.982 in 2004). De cijfers voor Vlaanderen en de 'lokale' besturen, hebben betrekking op de situatie per 31 december van het betreffende jaar, de cijfers voor de federale overheid hebben betrekking op de situatie per 30 juni. Zie: Contractuele en statutaire tewerkstelling. Evolutie in de lokale sector 1995-2007. Brussel, RSZPPO, 2007, p.4 ; Studiedienst van de Vlaamse regering: [www.aps.vlaanderen.be](http://www.aps.vlaanderen.be) ; Personeelsstatistieken op de federale portaalsite: [www.pdata.be](http://www.pdata.be) Geraadpleegd op 3 november 2009.

onze studie is dat die functionele dimensie naast een externe component, de relaties tussen de provincies en de wisselende centra (die zijn 'extern' vanuit het provinciale perspectief), ook een interne component omvat. Die interne relatie in de interbestuurlijke verhoudingen verwijst naar de gouverneur die binnen de provincies lange tijd en uitgesproken als vertegenwoordiger van het centrum fungeerde. Zijn taakstelling beperkte in die zin de vrijheid van de verkozen provinciale organen en liet dus ook binnen de provincie de balans in het voordeel van het centrum overhellen.

In de historische evolutie van de centraal-provinciale relaties kunnen we grofweg drie periodes onderscheiden: de unitaire Belgische periode waarin een minimalistische invulling van de (grondwettelijke) notie provinciaal belang overheerste, een crisisperiode waarin het voortbestaan van de provincies op de helling stond en die - niet toevallig - samenviel met een relatief vergaande staatshervorming en de recente Vlaamse periode waarin de existentiële verankering gepaard gaat met het zoeken naar een vernieuwde taakstelling. Belangrijk is dat de rol van de gouverneur gaandeweg werd aangepast en mee evolueerde op een continuüm met aan de ene kant de rol als centrale waakhond en aan de andere kant de rol als provinciaal belangenbehartiger, maar steeds met een in de functie ingebakken ambiguïteit. Wat de evolutie van de specifieke provinciale taken en bevoegdheden betreft, dient opgemerkt dat de praktijk soms op de theorie vooruitliep: vooraleer bepaalde taken ook wettelijk vastgelegd werden, waren ze eerder al door de provincies opgenomen, precies door de discretionaire ruimte voor de provincies die – hoe klein soms ook – steeds aanwezig is geweest in de interbestuurlijke verhoudingen<sup>62</sup>.

### **Over autonome Staten en gouverneurs: de historische voorlopers van de provinciale instellingen**

De structuur, werking en bevoegdheden van de Vlaamse provincies zoals we die in het begin van de 21ste eeuw kennen, werden voor het eerst vastgelegd in de (Belgische) provinciewet van 1836. Maar als we op zoek gaan naar de wortels ervan, dan moeten we veel verder in het verleden teruggaan. De provinciale instellingen zijn immers de erfgenamen van de regionale Statenvergaderingen zoals die in de middeleeuwen tot stand zijn gekomen en mits wijzigingen qua samenstelling en autonomie tot aan de Franse overheersing zijn blijven bestaan. Als vertegenwoordigers van de regionale belangen overleefden ze de centralisatie onder de Bourgondiërs en Habsburgers. Laatstgenoemden zagen op hun beurt in de functie van gouverneur een waarborg voor het vrijwaren van het 'algemeen belang'. Pas tijdens de Franse overheersing kwam er een breuk met dat verleden. De grondige hervormingen die toen werden doorgevoerd,

---

<sup>62</sup> Voor een goed overzicht: Heylen, S., o.c., pp.19-198.

bleven nagenoeg integraal intact tijdens de periode van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden en vormden ook de basis voor de Belgische provinciewet in 1836<sup>63</sup>.

Als een vorm van (beperkte) volksvertegenwoordiging ontstonden vanaf de 14<sup>de</sup> eeuw (en op sommige plaatsen in de 12<sup>de</sup> eeuw) representatieve instellingen. Dat het geen volksvertegenwoordiging in de huidige betekenis van het woord betrof, verwijst naar het feit dat er doorgaans louter vertegenwoordigers van de zogenaamde drie standen (de adel, de geestelijkheid en de steden) deel van uitmaakten<sup>64</sup>. Deze 'Provinciale Staten' waren actief in de diverse graafschappen en hertogdommen en vaardigden vertegenwoordigers af naar de 'Staten-Generaal', het overkoepelend orgaan om op centraal niveau met de landvoogd te onderhandelen. De diverse gewestelijke Staten hadden meestal dezelfde bevoegdheden: ze vormden een rechtscollege voor administratieve betwistingen, vergaderden over belangrijke politieke kwesties (bijv. troonsopvolging, oorlogsverklaring of het aangaan van allianties) en stelden daarover verzoekschriften op waarmee ze zich inmengden in de algemene politiek van de vorst. Maar hun belangrijkste bevoegdheid lag op het financiële terrein, aangezien zij beslisten over de goed- of afkeuring van door de vorst gevraagde financiële steun (de zogenaamde 'beden') en over de verdeling daarvan over hun grondgebied. Daarmee beschikten ze over een belangrijk instrument om de vorst tot inschikkelijkheid te bewegen. Nadat men in de 16<sup>de</sup> eeuw overgeschakeld was van directe naar indirecte belastingen, waardoor er overschotten gegenereerd werden, ontstond een dagelijks bestuur of permanente deputatie (verkozen in de schoot van de standen) dat uit 8 leden bestond. Alle Staten ontplooiden meestal gelijksoortige initiatieven zoals infrastructuurwerken (wegen, kanalen) en de bevordering van de landbouw, terreinen die tot in de 19<sup>de</sup> eeuw de meeste aandacht kregen. De gedeputeerden en de griffier beschikten over een eigen administratie en werden verkozen voor het leven (althans vóór 1756).

Los van deze representatieve instellingen werd reeds onder de Bourgondische hertogen de functie van provinciegouverneur (in de noordelijke gewesten ook 'stadhouder' genoemd, cf. infra) in het leven geroepen. Die werd door de vorst benoemd en was tijdens diens afwezigheid ook zijn vertegenwoordiger. Hij bezat zowel burgerlijke als militaire bevoegdheden (het uitvaardigen in de gewesten/provincies van ordonnanties van de centrale regering, het waken over openbare orde en veiligheid). Hoewel hij vaak bemiddelaar was tussen de vorst en de Provinciale Staten stond hij wel volledig los van

---

<sup>63</sup> Valcke, T., o.c., 1993a, pp.19-28.

<sup>64</sup> De rol van de respectievelijke standen varieerde wel. Zo hadden in Vlaanderen (grotweg vergelijkbaar met het grondgebied van de latere provincies West- en Oost-Vlaanderen) de drie belangrijkste steden (Gent, Brugge en Ieper) de grootste vinger in de pap, terwijl in Brabant naast de vier hoofdsteden (Leuven, Brussel, Antwerpen en 's Hertogenbosch) ook de middelgrote steden en de adel een belangrijke rol speelden. In Henegouwen en Namen daarentegen, regio's met een zwakkere stedelijke ontwikkeling, speelden de steden een beduidend geringere rol. Zie: Valcke, T., o.c., 1993a, pp.20-22 ; Heylen, S., o.c., pp.21-22.

die Staten. Bovendien tolereerde de vorst geen ‘zelfstandig gedrag’, desnoods liet hij de vacature voor de functie openstaan of schafte hij ze gewoon af<sup>65</sup>.

### **De Franse overheersing: tijdperk van centralisatie**

De Franse Revolutie bracht in haar opeenvolgende fasen heel wat ingrijpende wijzigingen met zich, met onder meer een nieuwe en sterk hiërarchisch gestructureerde bestuurlijke en juridische indeling van het land. Zodoende werd na de inlijving, in 1794, van onze gewesten in de Franse Republiek de departementale indeling ook op het Belgische grondgebied toegepast. Aan het hoofd van elk van de negen departementen stond een regeringscommissaris (benoemd dus door de regering) die bijgestaan werd door een vijfkoppig college van administrateurs (getrapt verkozen voor 5 jaar)<sup>66</sup>. Met de nieuwe grondwet van het jaar 1800 kwam de leiding van het departement in handen van de prefect (benoemd door het staatshoofd en doorgaans niet afkomstig uit het departement). De prefect was tevens voorzitter van de prefectorale raad die het dagelijks bestuur vormde (en waarvan de leden ook door de regering aangesteld werden). Daarnaast benoemde de regering nog een algemene raad die slechts één keer per jaar samenkwam en enkel bevoegd was voor de omzetting van de belastingen. Het resultaat van de hervormingen onder de Fransen was dat steeds meer macht in handen kwam te liggen van de centrale regering<sup>67</sup>.

Nadat eind 1813 in het noorden de soevereiniteit hersteld was, werd op het Congres van Wenen (1814-1815) beslist de vroegere Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden te verenigen. De territoriale indeling die de Fransen hadden ingevoerd bleef in de periode van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden behouden, terwijl de oude benamingen van de provincies – die verwezen naar de vorstendommen – door Willem I opnieuw ingevoerd werden<sup>68</sup>. De grondwet van 1815 verleende de provincies wel een zekere

---

<sup>65</sup> Dit gebeurde bijvoorbeeld in Vlaanderen in 1581.

<sup>66</sup> Het oude graafschap Vlaanderen werd opgesplitst in het Leiedepartement (het latere West-Vlaanderen) en het Scheldedepartement (het latere Oost-Vlaanderen). De overige waren: het departement van de Twee Netten (later Antwerpen), het Dijledepartement (rond Brussel), het Nedermaasdepartement (rond Maastricht), het departement van de Ourthe (Luik), het departement van Jemappes (Mons), het departement van Samber en Maas (Namen) en het Woudendepartement (Luxemburg). Zie: Pouillet, P., *Les institutions françaises de 1795 à 1814. Essai sur les origines des institutions belges contemporaines*. Bruxelles, Dewit, 1907, 975p.

<sup>67</sup> Heylen, S., o.c., pp.23-27 ; Schepens, L., *De provincieraad van West-Vlaanderen, 1836-1921. Socio-politieke studie van een instelling en haar leden, met 501 biografieën van Westvlaamse notabelen*. Tielt/Amsterdam, Lannoo, 1976, pp.21-22 ; Valcke, T., o.c., 1993a, pp.25-27.

<sup>68</sup> De provincies werden in de grondwet van 1815 trouwens niet alfabetisch opgesomd, maar volgens de rangorde van hun historische titels, met eerst de hertogdommen, dan de graafschappen en vervolgens de markgraafschappen. Kinsbergen, A., *Van markgraafschap tot provincie*.

bestuurlijke autonomie. Aan het hoofd van de negen zuidelijke provincies stond een door de Koning benoemde gouverneur, die zowel voorzitter was van de Gedeputeerde Staten (GS) als van de Provinciale Staten (PS). De leden van de laatstgenoemde algemene vergadering waren vertegenwoordigers van de adel (rechtstreeks verkozen door de adellijke stand), de steden (getrapt verkozen door de gemeenteraadsleden) en het platteland (getrapt verkozen via kiescolleges in de districten). Zij waren verantwoordelijk voor het voorleggen van de begroting aan de centrale regering en het aanwijzen van de leden van de Tweede Kamer, terwijl uit hun midden tevens de leden van GS, het dagelijks bestuur, werden verkozen. Op het eerste gezicht lijken de (getrapte) verkiezingen een veel democratischer systeem te waarborgen dan tijdens de periode vóór 1815. Maar in de praktijk eiste Willem I het recht op de eerste leden van de Eerste en Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de stedelijke regimes te benoemen<sup>69</sup>. Op die manier verzekerde hij zich van getrouwen, maar was meteen ook de voedingsbodem gelegd voor een groot wantrouwen tegenover een sterk centraal gezag, wat zich na de Belgische onafhankelijkheid vertaalde in een strijd tussen autonomisten en centralisten. De grote persoonlijke macht van Willem I wordt gesymboliseerd in de figuur van de gouverneur die binnen de provincies de sleutelfiguur was. Hij beschikte over uitgebreide bevoegdheden die hem moesten toelaten toezicht uit te oefenen in naam van het staatshoofd: hij benoemde en ontsloeg het personeel, stond in voor de openbare orde en veiligheid en controleerde praktisch alle andere overheidsinstellingen en ondergeschikte besturen op het grondgebied van zijn provincie zoals gemeentebesturen, scholen, gevangenissen en ambtenaren van ministeries<sup>70</sup>. De gouverneurs waren de belangrijkste vertrouwenspersonen van de koning in de provincies.

### **Provincies als vierde macht in de Belgische grondwet**

De basisregels van de jonge Belgische staat vonden hun neerslag in de grondwet van 7 februari 1831. De twee voor ons belangrijkste artikels daarin zijn artikel 1 en artikel 31. Het eerste artikel van de grondwet stipuleerde dat het Belgische grondgebied opgedeeld is in negen provincies. Hoewel de realiteit de wet ondertussen had achterhaald, zou deze 19<sup>de</sup>-eeuwse basis van de staatsordening pas drastisch gewijzigd worden met de grondwetswijziging van 1993 (cf. infra). Artikel 31 omvatte de algemene bepaling dat de uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen geregeld dienden te worden door de gemeente- en provincieraden. Het belang van dit artikel schuilt hier niet zozeer in de bepaling an sich maar vooral in de plaats die het in de grondwet innam, m.b. na de

---

Antwerpen, Provincie Antwerpen, 1980, pp.49-51 (rede uitgesproken ter gelegenheid van de opening van de gewone zitting van 1 oktober 1980) .

<sup>69</sup> Valcke, T., o.c., 1993a, pp.27-28.

<sup>70</sup> Heylen, S., o.c., pp.31-32.

uittekening van het profiel van de drie onderscheiden en gescheiden machten, de wetgevende macht (het parlement), de uitvoerende macht (de koning en zijn ministers) en de rechterlijke macht. Zoals ook bleek uit de parlementaire debatten werden provincies en gemeenten dus als een vierde macht beschouwd. Niettemin moeten we meteen nuanceren, want deze vierde macht werd duidelijk van de drie andere machten onderscheiden en veeleer beschouwd als een administratieve macht, waaraan men zeker niet dezelfde autonomie wilde toekennen. Andere belangrijke grondwetsbepalingen, die tevens een breuk betekenden met de voorgaande periode, handelden over de rechtstreekse verkiezing van de gemeente- en provincieraden en over de openbaarheid van de vergaderingen en van de begrotingen (art. 108). Dat de provincies de mogelijkheid werd gegeven eigen belastingen te heffen (art. 100), illustreert dat de autonomie een stuk verder reikte dan voorheen. Wel wilde de grondwetgever beletten dat de provincieraden (alook de gemeenteraden) hun bevoegdheden te buiten zouden gaan, wat gewaarborgd werd door een sterke centrale controle met mogelijke tussenkomst van de koning of de wetgevende macht<sup>71</sup>. Opvallend is dat de gemeentelijke en provinciale instellingen steeds in één adem genoemd werden, iets wat nadien lange tijd niet meer zou gebeuren<sup>72</sup>.

### **De provinciewet: compromis tussen centralisten en autonomisten met de gouverneur als waakhond**

De provincie- en de gemeentewet kwamen in 1836 bijna gelijktijdig tot stand en vormden duidelijk een compromis tussen de centralisten en de autonomisten, een compromis dat in het nadeel van de provincies uitviel<sup>73</sup>. In feite was de provinciewet doordeesemd van het idee om de provinciale autonomie te ondergraven. Dat uitte zich in allerlei beperkingen die men de provincies oplegde (o.m. op het vlak van vergadermogelijkheden en onverenigbaarheden), maar ook in de voorziene tussenkomst van de koning bij tal van handelingen en vooral in het uittekenen van de functie van de gouverneur. Werd de provinciale autonomie aan de ene kant grondwettelijk gewaarborgd, dan werd die aan de andere kant dus fors beknot door een sterke centrale controle en allerlei beperkende maatregelen in de provinciewet. De provincies verzeilden in een historische onderdogpositie die ze tot op de dag van vandaag met zich meedragen<sup>74</sup>.

Een eerste maatregel waarmee de provinciale autonomie strikt aan banden werd gelegd bestond erin dat de provincieraden een slechts zeer beperkte vergadermogelijkheid werd

---

<sup>71</sup> Schepens, L., o.c., 1976, pp.29, 34.

<sup>72</sup> Pas op het einde van de 20<sup>ste</sup> eeuw worden provincies en gemeenten opnieuw samen als 'lokale besturen' bestempeld. Dat gebeurde voor het eerst in de aanloop naar het gelijktijdig organiseren van gemeente- en provincieraadsverkiezingen vanaf 1994 (zie verder).

<sup>73</sup> Valcke, T., o.c., 1993b, pp.33-37.

<sup>74</sup> Valcke, T., o.c., 2004, pp.27-29.

toegestaan, m.b. één keer per jaar gedurende twee weken om de begroting vast te stellen. Bovendien gebeurde het bijeenroepen van deze vergaderingen door respectievelijk een koninklijk besluit of op initiatief van de gouverneur. Dit weinig soepele stelsel van zittingen werd uiteindelijk pas in 1984 afgeschaft (cf. infra). Het hoeft geen betoog dat dit ook gevolgen had voor het politiek personeel. Het uitoefenen van een mandaat als gewoon raadslid in het provinciaal halffrond bood immers weinig perspectieven op een politieke carrière.

De beperkingen golden ook ten aanzien van de bevoegdheden. In principe waren alleen de provincies bevoegd voor zaken van provinciaal belang, maar deze vage notie werd in de provinciewet nauwelijks concreet ingevuld. In de praktijk vormde deze juridische vaagheid en onduidelijkheid - vooral in combinatie met de beperkte vergadermogelijkheid - lange tijd een belemmering voor de ontwikkeling van eigen initiatieven. Toen dat vanaf het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw wel gebeurde, omdat socialisten en progressieve liberalen onder invloed van de democratisering ruimer vertegenwoordigd waren en na hun electoraal succes in de schoot van de provincieraden meer aandacht opeisten voor beleidsdomeinen waar de nationale overheid in tekort kwam, werden hun voorstellen gekelderd met de opmerking dat dit buiten de bevoegdheid van de provincieraad viel<sup>75</sup>.

De marge om eigen initiatieven te nemen was ook smal omwille van de beperkte financiële autonomie waarover de provincies beschikten. Doordat de provinciewet een hele rits verplichte uitgaven opsomde, gaande van het onderhoud van kathedralen, bisschoppelijke paleizen en justitiepaleizen tot subsidies aan de gemeenten voor basis- en middelbaar onderwijs, was er zeker in de 19<sup>de</sup> eeuw nog maar weinig ruimte voor eigen initiatieven<sup>76</sup>.

Omwille van de schrik voor een àl te autonoom optreden van de provincieraden golden ook beperkingen ten aanzien van het politiek personeel. Het aantal provincieraadsleden werd bepaald à rato van het bevolkingsaantal, maar de wetgever reduceerde dit aantal drastisch en zeer bewust om geen grote en machtige provincieraden te creëren<sup>77</sup>. Dit hield in die eerste jaren na de Belgische onafhankelijkheid ook verband met de vrees voor het orangisme dat in sommige steden (Gent, Lokeren, Sint-Niklaas en Antwerpen) en provincies (Oost-Vlaanderen en Antwerpen) een niet onaanzienlijke aanhang genoot,

---

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> Heylen, S., De geschiedenis gestructureerd. In: Heylen, S., De Nil, B., D'hondt, B., Geschiedenis van de provincie Antwerpen. Een politieke biografie. Provincie Antwerpen, 2005, p.16.

<sup>77</sup> Om bij één voorbeeld te blijven: de provincie Oost-Vlaanderen zag zo het aantal raadsleden gereduceerd van 96 in de periode van het Verenigd Koninkrijk (ook het aantal dat in de oorspronkelijke versie van de provinciewet was voorgesteld) tot 73 bij de goedkeuring van de provinciewet in 1836. Zie: Valcke, T., De provincieraadsverkiezingen van 1836 tot 1991. In: Lehoucq, N., Valcke, T., (reds.), o.c., 1993, pp.109-112.

maar dat men tot elke prijs de kop wilde indrukken<sup>78</sup>. Om dat politiek personeel nog verder in toom te houden bouwde de wetgever ook nog een buitengewoon strenge regel van onverenigbaarheid in met het mandaat van nationaal parlementslid. Terwijl het voor gemeentelijke politici perfect mogelijk was in het parlement te zetelen, was dit voor provinciale politici verboden. Deze regel geldt tot de dag van vandaag nog altijd en heeft verstrekkende gevolgen (gehad) voor het lot van de provincies. Ondanks betogen tegen de cumulatie van politieke mandaten hadden gemeentelijke politici immers steeds de mogelijkheid hun belangen op het nationale forum te verdedigen. Zoals hierboven vermeld wordt België in internationaal vergelijkend perspectief traditioneel tot de zuidelijke bestuurstraditie gerekend - hoewel sommigen aanvoeren dat er een verschuiving zou zijn richting noordelijke traditie. Een relatief beperkte functionele autonomie (minder handelingsvrijheid door bijvoorbeeld een strak toezicht) wordt in het zuidelijk model gecompenseerd door patronen van toegang tot de centrale beslissingsorganen, onder meer via de 'cumul des mandats'. Dat ruim 80% van de volksvertegenwoordigers in zowel de kamer, de senaat als het Vlaams parlement eveneens actief is op het lokale niveau wijst erop dat de lokale en centrale beslissingsorganen via personele relaties sterk met elkaar vervlochten zijn<sup>79</sup>. Het illustreert tegelijk heel goed wat het ontbreken van deze compensatie betekent voor het provinciaal niveau.

Om het autonomiestreven van de provincieraden aan banden te leggen, voorzag de wetgever ook een sterk bevoogdende controle<sup>80</sup>. Zo was er in de aanloop naar de goedkeuring van de provinciewet nogal wat discussie over de benoeming van de provinciegriffier. Deze werd immers, naast de gouverneur, duidelijk gezien als iemand die kon waken over de belangen van het centraal gezag door toe te zien op de

---

<sup>78</sup> Lehoucq, N., Gent, hoofdstad van de provincie Oost-Vlaanderen, bolwerk van orangisme. In: Lehoucq, N., Valcke, T., o.c., 1993, pp.45-59 ; Heylen, S., o.c., pp.37-39, 45. Die vrees voor het orangisme bleek verder uit de bepaling van art. 48 die er de raadsleden voor de eedaflegging aan herinnerde dat de leden van het huis van Oranje-Nassau volgens de grondwet in België uitgesloten waren van de macht. Zie: Valcke, T., o.c., 1993b, p.37.

<sup>79</sup> De recentste data wijzen op een verhoogde graad van cumulatie. Van de 124 Vlaamse parlementsleden waren er in januari 2007 (na de installatie van de nieuwe gemeenteraden volgend op de verkiezingen van 8 oktober 2006) 107 (86%) die gelijktijdig ook een lokaal politiek mandaat uitoefenden, waarvan 45 (36%) met een uitvoerend mandaat. We noteerden vergelijkbare cijfers voor het federale parlement: van de 150 leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers waren er in januari 2007 niet minder dan 122 (81%) die gelijktijdig ook een lokaal politiek mandaat uitoefenden, waarvan 57 (38%) met een uitvoerend lokaal politiek mandaat. Van de 71 senatoren hadden er 62 tegelijk ook een gemeentelijk mandaat, waarvan het bij 17 over een uitvoerend mandaat ging. Zie: Ackaert, J., De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K., Valcke, T., Doen (wijzigende) instituties ertoe? De invloed van het gemeente(kies)decreet op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006. In: Res Publica, 2007, 1, pp.31-33 (Themanummer 'Gemeenteraadsverkiezingen 2006').

<sup>80</sup> Valcke, T., o.c., 1993b, pp.35-36.



werkzaamheden van de provincieraad en de bestendige deputatie. Daarom was de benoeming een prerogatief van de koning. Het compromis voorzag wel dat de benoeming zou gebeuren na een voorstel van een lijst met kandidaten door de bestendige deputatie (en niet door de provincieraad zoals aanvankelijk werd voorgesteld). Daarnaast waren allerlei handelingen en beslissingen van de provinciale overheid aan de koninklijke goedkeuring onderworpen. Via een tussenkomst van de gouverneur kon de koning beslissingen van de raad en de deputatie vernietigen (wat effectief ook gebeurde, cf. infra).

Maar het grootste slot op de provinciale autonomie was de installatie van een commissaris van de regering die er op moest toezien dat de provincies geen handelingen stelden die buiten hun bevoegdheid vielen. Dat kon hij omdat hij stemgerechtigd voorzitter was van de bestendige deputatie, het uitvoerend orgaan op provinciaal niveau. De gouverneur, zoals deze regeringscommissaris in België wordt genoemd, fungeerde zeker in de beginperiode als een echte vertegenwoordiger van het centraal gezag in de provincie, in de traditie van de Franse prefect. Hij werd door de koning benoemd (in de praktijk gebeurde dat door de regering), zonder dat daarbij rekening moest gehouden worden met de samenstelling van de provincieraad. De bevoegdheid van de gouverneur strekte heel ver. Niet alleen had hij een aantal algemene bevoegdheden op het grondgebied van zijn provincie, zoals de verantwoordelijkheid over openbare orde en veiligheid (waarvoor hij een beroep kon doen op de rijkswacht en het leger), hij bereidde ook de beslissingen van de provincieraad en de bestendige deputatie voor en voerde ze tevens uit<sup>81</sup>. De provincie kon dus slechts die taken opnemen die haar niet door het centraal gezag werden onttrokken.

Bovenvermelde beperkingen nopen ons tot de conclusie dat de provincies voor het grootste deel van de 19<sup>de</sup> eeuw in de eerste plaats als (louter) administratieve organen werden gezien (althans in de geest van de wetgever) die vooral in medebewind of als uitvoerders van centrale taakstellingen opereerden<sup>82</sup>. Het provinciaal belang werd dus erg minimalistisch ingevuld. Dat de gouverneur in deze context een cruciale rol speelde mag ondertussen duidelijk zijn. Een uitspraak van Rolin-Jacquemijns, minister van Binnenlandse zaken, uit 1878 vat goed samen hoe er toen door de centrale regering over de gouverneurs werd gedacht: “Les Gouverneurs, Messieurs, ce sont à la fois des agents

---

<sup>81</sup> De gouverneur verloor een deel van deze bevoegdheid in 1887, maar het grootste deel behield hij tot 1987. Zie: Schepens, L., o.c., 1976, pp.36-40.

<sup>82</sup> Valcke, T., Evolutie van de bevoegdheden van en het denken over de provincies. In: Lehoucq, N., Valcke, T., (reds.), o.c., 1993, pp.64-67.

politiques d'information, des agents politiques de surveillance, des agents politiques de controle (...)"<sup>83</sup>.

### **Politieke hoogspanning rond de schoolstrijd: aanzet tot hertekening rol gouverneur**

Vanop een afstand beschouwd was het institutioneel raamwerk op provinciaal niveau een broos evenwicht dat vroeg of laat aanleiding moest geven tot bijsturingen. De broosheid van het compromis kwam echter pas in tijden van hevige politieke crisis aan het licht. Dit gebeurde voor het eerst ten tijde van de eerste schoolstrijd (1878-1884), toen liberale gouverneurs moesten optreden tegen katholieke deputaties die weigerden de liberale (en in hun ogen antiklerikale) schoolwet van 1879 uit te voeren. De politieke hoogspanning in deze periode leidde ertoe dat gouverneurs werden afgezet. Voor een aantal provincies zijn we daarover vrij goed gedocumenteerd<sup>84</sup>. Hoewel het aanvankelijk de bedoeling was de slagkracht van de gouverneur als vertegenwoordiger van het centrum uit te breiden, zorgden de uiteindelijke aanpassingen van de provinciewet in 1887 toch voor het omgekeerde effect<sup>85</sup>. Belangrijk is dat de provincieraadsleden toegang kregen tot alle documenten betreffende de provinciale administratie en dat de bestendige deputatie een evocatierecht kreeg om bij gemotiveerde beslissing het voorafgaand onderzoek in zaken van provinciaal belang naar zich toe te trekken<sup>86</sup>. Daarnaast verloor de gouverneur enkele privileges op het vlak van benoemingen in de administratie<sup>87</sup>. Met de aanpassingen aan de provinciewet werd een nieuw evenwicht gecreëerd tussen de verschillende provinciale organen, waarbij de gouverneur een meer administratief-coördinerende rol kreeg toebedeeld ten nadele van zijn politieke rol als vertegenwoordiger van het centraal gezag. Kregen de verkozen organen meer armslag, dan werd daarmee tegelijk aanvaard wat men in 1836 had willen vermijden, m.n. dat de provincies een politieke macht zouden worden.

---

<sup>83</sup> Annales parlementaires de Belgique. Session extraordinaire de 1878. Bruxelles, Chambre des Représentants, 1878, p.105.

<sup>84</sup> Zie de biografieën van Théodore Heyvaert, de liberale gouverneur van West-Vlaanderen, Léon Verhaeghe de Naeyer, de liberale gouverneur van Oost-Vlaanderen en Edouard Pycke, de (liberale) gouverneur van Antwerpen. Schepens, L., o.c., pp.386-388 ; Wouters, N., Léon Verhaeghe de Naeyer. In: Valcke, T., (red.) De fonteinen van de Oranjeberg. Deel 3. Biografieën van 19<sup>de</sup> eeuwse beleidsmakers. Gent, Academia Press, 2000, pp.293-311 ; Heylen, S., o.c., pp.62-64.

<sup>85</sup> De verklaring voor deze ommezwaai is onder meer te vinden in de veranderde machtsverhoudingen in het parlement. De liberalen hadden de parlamentsverkiezingen van 1878 gewonnen en een (radicaal) liberaal kabinet gevormd. In 1884 heroverden de katholieken echter de meerderheid in de kamer en de senaat, waarna zij de wetsvoorstellen opnieuw aanpasten naar hun inzichten. Valcke, T., Evolutie van de bevoegdheden. O.c., pp.67-72.

<sup>86</sup> De gouverneur kreeg wel de mogelijkheid tegen die beslissing van de deputatie, binnen de drie dagen, in beroep te gaan bij de regering.

<sup>87</sup> Valcke, T., o.c., 2004, pp.29-30.

Het is wellicht niet toevallig dat juist onderwijs de hefboom vormde voor de wijzigingen die aan de provinciale taakstelling werden aangebracht aan het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw. Immers, zowel de externe als de interne dimensie van de functionele interbestuurlijke verhoudingen grepen hier op elkaar in, met de dubbelrol van de gouverneur (vertegenwoordiger van het centrum en voorzitter van het provinciaal uitvoerend orgaan) als katalysator.

In 1893 en 1921 vonden grondwetsherzieningen plaats die als onrechtstreeks gevolg hadden dat de politieke rol van de provincies (en hun verkozen organen) werd bevestigd en institutioneel verankerd<sup>88</sup>. De eerste introduceerde niet alleen het algemeen meervoudig stemrecht voor mannen, gekoppeld aan de opkomstplicht, maar voerde ook de provinciale senatoren in. Op die manier werd het lot van de provincieraden gekoppeld aan dat van de senaat<sup>89</sup>. In tegenstelling tot de rechtstreeks verkozen senatoren, werden de provinciale senatoren getraptd verkozen waardoor ze ontsnapten aan de cijnsverplichting en aan de leeftijdsgrens<sup>90</sup>. Het betekende wel dat de provincies vanaf het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw onrechtstreeks toegang hadden tot het centraal gezag (of toch althans tot één van de onderdelen van die centrale overheid). De staatsvorming van 1921 leidde tot het algemeen enkelvoudig stemrecht voor mannen en de introductie van de evenredige vertegenwoordiging. Dit zou een grote invloed hebben op de politieke samenstelling van de verkozen organen, wat er op zijn beurt toe leidde dat de provincies nieuwe initiatieven ontwikkelden (op terreinen waar de nationale staat geen oog voor had). Aan de positie en de taken van de gouverneur werd niets gewijzigd.

### **Democratisering en emancipatie van de verkozen organen**

Het einde van de 19<sup>de</sup> en het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw was een periode gekenmerkt door grote transformaties op politiek, economisch en sociaal gebied. De burgerlijk-liberale staat evolueerde naar een massademocratie. Dat was mogelijk door de invoering van het algemeen meervoudig stemrecht in 1894 voor mannen (enkelvoudig vanaf 1921) waardoor de politieke samenstelling van de provincieraden sterk wijzigde, m.b. door de intrede van de socialistische raadsleden. Weliswaar waren door de wetgever tegelijk enkele conservatieve maatregelen genomen, waaronder de (tijdelijke) verlenging van de ambtstermijn van provincieraadsleden van vier tot acht jaar (een maatregel die in 1921 opnieuw ongedaan gemaakt werd) en het stellen van strengere kiesvoorwaarden aan de

---

<sup>88</sup> Valcke, T., o.c., 1993c, pp.72-75.

<sup>89</sup> Wat later, bij het bespreken van voorstellen voor de hervorming van de senaat, tot problemen leidde.

<sup>90</sup> Die leeftijdsgrens was in 1831 vastgesteld op 40 jaar, wat ertoe bijdroeg dat de senaat een behoudsgezinde reflex had.

kiesgerechtigden voor de provincieraadsverkiezingen<sup>91</sup>. De evenredige vertegenwoordiging, die voor de parlementsverkiezingen in 1899 ingevoerd was, zou pas in 1921 ook bij de provincieraadsverkiezingen worden toegepast. Mede onder invloed van de maatschappelijke ontwikkelingen, wijzigde het economisch profiel van de meeste Vlaamse provincies, met een toenemend belang van de industriële sector ten nadele van de landbouw. Dit had ook implicaties voor het beleid van de provincies dat minder (eenzijdig) op landbouw werd gericht, maar ook inzette op het ondersteunen van ziekte- en pensioenkassen, de gezondheidszorg en de ondersteuning van bijzonder technisch onderwijs<sup>92</sup>. De periode van 1921 tot 1946 werd, zowel op nationaal als op provinciaal vlak, gekenmerkt door verhevigde politieke strijd. Ook het beleid kende een vernieuwing met aandacht voor de elektrificatie, de uitbreiding van de drinkwatervoorziening, het aanmoedigen van sociale huisvesting en de subsidiëring van mutualiteiten en werklozenkassen (mede noodzakelijk door de crisis in de jaren 1930)<sup>93</sup>.

Hoewel de democratisering van de verkiezingen geleidelijk aan een interne dynamiek op gang bracht, weliswaar met een verschillend tempo en een verschillende invulling in de onderscheiden provincies, kregen de provincies in de 20<sup>ste</sup> eeuw af te rekenen met externe bedreigingen. Ze raakten gekneld tussen twee territoriaal-functionele bewegingen: het devolutieve proces van de staatsvorming met de ontwikkeling van een nieuwe bestuurslaag van gemeenschappen en gewesten en de fusie van gemeenten die haar hoogtepunt in 1976 zou kennen. Deze evoluties, in combinatie met de underdogpositie van de provincies, leidden ertoe dat het bestaansrecht van de provincies in vraag werd gesteld. Dat leidde niet altijd tot concrete wijzigingen aan de taken van de provincies of de rollen van de provinciale actoren waaronder de gouverneur, maar het voedde wel een latente stroming in de samenleving die bij elk debat over de inrichting van het openbaar bestuur aan de oppervlakte kwam.

Ideeën over een nieuwe bestuurlijke indeling van het land staken al vóór WO II de kop op. In de jaren 1920 circuleerden er voorstellen waarin de provincies beschouwd werden als ideale organen voor decentralisatie<sup>94</sup>. Maar al in de jaren 1930 werden vraagtekens geplaatst bij het voortbestaan van de provinciale instellingen. Sommigen speelden met het idee om de grenzen van de provincies te doen samenvallen met de taalgrenzen<sup>95</sup>. In essentie ging het om voorstellen voor een herschaling van het subnationale niveau omdat

---

<sup>91</sup> Valcke, T., o.c., 1993c, pp.72-74.

<sup>92</sup> Heylen, S., o.c., pp.80-84, 90-91 ; Valcke, T., Van Daele, J., Wouters, N., De fonteynen van de Oranjeberg. Deel 3. Met gezag bekleed. Gent, Provincie Oost-Vlaanderen i.s.m. Academia Press, 2000, pp.421-491.

<sup>93</sup> Heylen, S., o.c., pp.98, 110-123.

<sup>94</sup> Schepens, L., De provincieraad van West-Vlaanderen 1921-1978. Socio-politieke studie van een instelling en haar leden, met 550 biografieën van Westvlaamse prominenten. Tielt/Amsterdam, Lannoo, 1979, pp.17-25.

<sup>95</sup> Dit idee werd in 1923 voor het eerst gelanceerd door de Waalse socialist Jules Destrée.

men de vorm van de toenmalige provincies ontoereikend achtte. Voor de enen lag de oplossing in een versterkende combinatie van deconcentratie en decentralisatie, anderen pleitten voor de creatie van regio's of het institutioneel vertalen van de tegenstelling tussen stad (agglomeraties) en platteland (streken). Maar dit zou allemaal pas na de Tweede Wereldoorlog geconcretiseerd worden. In de schoot van het Centrum-Harmel, dat sinds 1948 oplossingen bestudeerde voor de taalproblematiek en de daarmee samenhangende groeiende communautaire tweespalt, circuleerden in de jaren 1950 verschillende denkpijpen omtrent de hervorming van de staat, zowel via deconcentratie als via decentralisatie. Eén van deze voorstellen hield een pleidooi voor een herwaardering van de provincies door een versoepeling van hun werking, een uitbreiding van hun bevoegdheden, een opheffing van de onverenigbaarheid tussen parlementaire en provinciale mandaten en de verkiezing onder de leden van de deputatie van een eigen voorzitter. De gouverneur moest zich volgens dit plan concentreren op de bevoegdheden van algemeen belang (openbare orde en veiligheid, toezicht). Maar de adviezen van het Centrum-Harmel bleven in de lade zitten<sup>96</sup>.

Ondertussen werden enkele op het eerste gezicht technische wijzigingen aangebracht, waaruit bij nader toezien blijkt dat er effectief twee paden bewandeld werden, m.n. dat van de decentralisatie en dat van de deconcentratie. Zo werd in 1958 beslist dat alle kosten van de gedeputeerden (bezoldigingen, pensioenen, reiskosten) voortaan ten laste zouden vallen van de provincies, terwijl de gedeputeerden tot dan toe tot een salaris van de staat en een aanvullend provinciaal salaris ontvingen. Dit was een vereenvoudiging die in de praktijk evenwel ook neerkwam op een grotere autonomie. Maar in het kader van de deconcentratie kreeg de gouverneur in 1963 de mogelijkheid zelf buitengewone zittingen van de provincieraad bijeen te roepen, een recht dat tot dan toe enkel aan de koning voorbehouden was<sup>97</sup>.

Maatregelen van deconcentratie in de jaren 1930 en 1960 verruimden bovendien de bevoegdheden van de provinciegouverneur, en dit vooral inzake het administratief toezicht op de gemeenten. Zo breidde in 1934 de controlemacht van de gouverneur uit ten aanzien van de rekeningen en begrotingen van de gemeenten<sup>98</sup>. In 1961 verschoof de goedkeuringsbevoegdheid van de bestendige deputatie in verband met de benoeming van gemeentesecretarissen en ontvangers en in verband met de vaststelling van de wedde van het gemeentepersoneel naar de gouverneur. En in 1962 werd het schorsingsrecht van de gouverneur toepasselijk op alle handelingen van gemeentelijke overheden (en niet

---

<sup>96</sup> Heylen, S., o.c., p.162 ; Valcke, T., o.c., 2004, pp.30-31 ; Vande Lanotte, J., Haché, D., De geschiedenis van de provinciewet. Deelrapport 4. Gent, RUG, 1990, pp.10-14.

<sup>97</sup> Valcke, T., o.c., 1993c, p.79.

<sup>98</sup> De gouverneur kon beroep aantekenen tegen besluiten van de gemeenteraden als deze in strijd waren met de deflatiepolitiek die de regering voerde ter bestrijding van de economische crisis in de jaren 1930. KB van 10 november 1934.

enkel op die van de gemeenteraad)<sup>99</sup>. Deze maatregelen hielden dus een versterking in van de rol van de gouverneur als vertegenwoordiger van de centrale regering<sup>100</sup>.

### **Onder druk van de communautarisering: de provincies bedreigd in hun voortbestaan**

Toen het communautaire breukvlak in de jaren 1960 nadrukkelijk op de voorgrond trad en ook een regeringsprioriteit werd, kwam het provinciale belang pas echt in woelig water. Onder de regering Eyskens-Merlot-Cools (1968-1972) zag het er aanvankelijk nog gunstig uit: decentralisatie naar de provincies werd in het regeerprogramma opgenomen. Om een oplossing te zoeken voor de communautaire discussiepunten die de regering beheersten, werd een zogenaamde ‘Werkgroep der 28’ opgericht, bestaande uit afgevaardigden van vijf partijen uit zowel meerderheid als oppositie. Zij bereidde een grondwetsherziening voor die in 1970 leidde tot de oprichting van de cultuur- en gewestraden<sup>101</sup>. Even werd nog het idee geopperd die laatste uit provincieraadsleden te laten samenstellen, maar uiteindelijk koos men toch voor rechtstreeks verkozen raden. Daarmee kwam definitief een einde aan de idee voor decentralisatie naar de provincies toe. Men stelde, zowel langs Waalse als Vlaamse kant, ook steeds meer het samenvallen van de provinciale met de economische, sociale en culturele grenzen in vraag, een gedachtegang die ook het daaropvolgende decennium zou beheersen. De neergaande conjunctuur in het denken over de provincies lokte wel enkele reacties uit. In de overtuiging dat men zich gezamenlijk beter kon verdedigen tegen aanvallen op het provinciaal bestuursniveau zocht men naar samenwerkingsverbanden. Zo werd in 1972 de Vereniging van Belgische Provincies opgericht als belangenvereniging<sup>102</sup>.

Bij de volgende stappen in de staatsvorming kwam het tot een dieptepunt in het denken over de provinciale taakstelling. Het Egmontpact, het communautair akkoord uit 1977 dat de grondslag vormde voor de latere indeling in gewesten, behield de functie van gouverneur maar schoof de afschaffing van de politiek verkozen provinciale organen

<sup>99</sup> Zie: Heylen, S., o.c., pp.75-76 ; Lehoucq, N., Over de Oost-Vlaamse gouverneurs. In: Lehoucq, N., Valcke, T., De fonteynen van de Oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 2. Biografisch repertorium, Gent, Provincie Oost-Vlaanderen i.s.m. Stichting Mens en Cultuur, 1997, pp.40-42 ; Schepens, L., o.c., 1978, pp.89-90.

<sup>100</sup> Het administratief toezicht kwam door de grondwetsherzieningen van 1980 en 1988 toe aan de gewesten. Voor de Vlaamse provincies werd dit geregeld door het decreet van 22 februari 1995. De bepalingen van dit decreet werden tien jaar later vervangen door deze uit het provinciedecreet van december 2005. Zie: Heylen, S., o.c., pp.169-170.

<sup>101</sup> De pacificatiestrategie had aanvankelijk tot doel meer autonomie voor de taalgebieden te verzoenen met het behoud van de unitaire staatsstructuren, maar kon niet beletten dat de tweede staatsvorming van 1980 een einde maakte aan de unitaire staatsstructuur.

<sup>102</sup> In feite was dit de erfgenaam van de ‘Delegatie van de Bestendige Deputaties van het Rijk’ die in de jaren 1920 door de Henegouwse socialist Paul Pastur was opgericht. Zie: Valcke, T., Evolutie van de bevoegdheden. O.c., p.81.

(provincieraad en deputatie) naar voren. En hoewel in het Stuyvenbergakkoord (1978), dat als een addendum op het Egmontpact beschouwd moet worden, enkele aanpassingen werden opgenomen, werd het idee van subregionale entiteiten er verder in uitgewerkt. Voorzien werd in de oprichting van 11 Vlaamse en 13 Waalse subgewesten die bevoegdheden van de staat en de gewesten, alsook van de intercommunales zouden overnemen<sup>103</sup>. Doordat alleen de functie van gouverneur zou blijven bestaan, zouden de provincies enkel nog als een administratieve entiteit fungeren. De externe component van de functionele dimensie zou worden waargenomen door de subgewesten, terwijl de interne component volledig in het voordeel van de centrale vertegenwoordiging zou vallen (i.c. de gouverneur). Tegelijk zou daarmee de politieke rol van de provincies uitgespeeld zijn. Door uiteenlopende interpretaties aan beide zijden van de taalgrens en door verschillende partijen viel de regering en werd het Egmontpact als politiek akkoord niet in de praktijk gebracht, hoewel belangrijke elementen ervan overgenomen werden in latere fasen van de staatshervorming<sup>104</sup>. Dat daarmee allesbehalve een definitief antwoord was gegeven op de existentiële vraag over het bestaansrecht van de provincies blijkt uit het geregeld opnieuw opduiken van het debat over een (vereenvoudigd) bestuurlijk landschap<sup>105</sup>.

Door het proces van staatshervorming vanaf 1970 kregen de provincies af te rekenen met concurrentie van een nieuwe bestuurslaag, m.n. van het regionale niveau (de gewesten en gemeenschappen). Maar als gevolg van een omvangrijke fusieoperatie knaagden tegelijk ook de gemeenten aan hun functionele ruimte. Hoewel er in België eerder al samenvoegingen van gemeenten waren geweest, vond het omvangrijkste schaalvergrotingsproces via gemeentelijke fusies plaats in 1976, toen het aantal lokale bestuursentiteiten afnam van bijna 2.700 tot 589. Weliswaar werd die verhoogde territoriale bestuurskracht niet gevolgd door de beloofde functionele decentralisatie<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> Maes, R., Delmartino, F., Provincies tussen gisteren en morgen. Profielschets van een gevaloriseerd intermediair bestuursniveau. Antwerpen, Kluwer, 1986, p.9.

<sup>104</sup> Voor een verslag hierover, zie: De Ridder, H., De keien van de Wetstaat. Leuven, Davidsfonds, 1982, 275p.

<sup>105</sup> De Rynck, F., Heeft Vlaanderen provinciebesturen nodig? In: Tijdschrift voor Belgisch Publiekrecht, 1991, nr. 11, pp.724-727.

<sup>106</sup> De doelstelling van de regering was in de eerste plaats om de leefbaarheid van de gemeenten te waarborgen of te verhogen dankzij een voldoende inwonertal, een passende oppervlakte en toereikende financiële middelen. Zie: De Ceuninck, K., Valcke, T., De geschiedenis van de gemeente als instelling. In: Reynaert, H., (red.), De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen. Brugge, Vanden Broele, 2007, pp.41-57. Voor een uitvoerige analyse van de besluitvorming rond de fusies, zie: De Ceuninck, K., Politieke besluitvorming in België over de fusies van 1976. Gent, UGent, 2009, 361p. (onuitgegeven doctoraal proefschrift, Vakgroep Politieke Wetenschappen).

Maar de gemeenten raakten stilaan toch uit de schaduw van de kerktoren en wedijverden soms zelfs met provinciale entiteiten voor het bestuurlijk licht<sup>107</sup>.

### **Voorzichtige herwaardering provincies, hertekening rol gouverneur**

Nadat de existentiële storm rond de staatshervorming (tijdelijk) was gaan liggen, werd in de jaren 1980 toch een begin gemaakt van een voorzichtige herwaardering. Die had opnieuw vooral betrekking op de interne component van de functionele dimensie en luidde een repolitisering in (in vergelijking met de voorstellen van het einde van de jaren 1970). De wetwijzigingen van 1984 schaften het weinig soepele en zeer strikte stelsel van de zittingen af, waardoor de provincieraadsleden voortaan zo vaak konden vergaderen als ze dat nodig achtten. Bovendien werd het bijeenroepen van de vergaderingen nu een bevoegdheid van de voorzitter van de provincieraad en niet langer van de gouverneur. Blijkbaar achtte men de sterk bevoegde rol van de gouverneur niet langer nodig. De versoepeling blijkt ook uit het wegvallen van de verplichte Koninklijke goedkeuring voor tal van handelingen van de provincieraad en de deputatie<sup>108</sup>. Het resultaat van deze wijzigingen was een uitbreiding van de provinciale autonomie, met aldus de focus op de functionele dimensie van de centraal-provinciale verhoudingen.

De wetwijzigingen uit 1987 hielden zowel maatregelen van decentralisatie als van deconcentratie in. Zo was de benoeming, de schorsing of het ontslag van de provinciegriffier voortaan het prerogatief van de provincieraad, die tevens instond voor alle kosten verbonden aan het ambt. Daarmee werd de hoogste ambtenaar naast de gouverneur expliciet gezien als drager van de provinciale belangen. Van cruciaal belang was verder dat de gedeputeerden nu ook wettelijk over de mogelijkheid beschikten de bevoegdheden onder elkaar te verdelen – iets dat in de praktijk al langer gebeurde en toeliet dat de gedeputeerden zich konden profileren rond specifieke beleidsdomeinen<sup>109</sup>. Bovendien kwam het voorafgaand onderzoek in zaken van provinciaal belang niet langer de gouverneur maar wel de bestendige deputatie toe die tevens haar eigen beslissingen (en deze genomen door de provincieraad) zelf kon laten uitvoeren. De gouverneur

---

<sup>107</sup> Maes, R., De samenvoeging van gemeenten. In: Res Publica, 1982, nr. 3-4, pp.415-424 ; Ackaert, J., Dekien, C., Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering. Leuven, KUL, 1989, 370p.

<sup>108</sup> Dit had o.m. betrekking op het reglement van inwendige orde van de raad en de deputatie, het aangaan van leningen, aankopen, het overhevelen van artikelen binnen de goedgekeurde begroting, de oprichting van instellingen van provinciaal belang, de uitvoering van openbare werken, de presentiegelden voor de raadsleden, enz. Vande Lanotte, J., Haché, D., De geschiedenis van de provinciewet. Deelrapport 4. Gent, RUG, 1990, pp.13-24.

<sup>109</sup> Valcke, T., o.c., 1993c, pp.83-86 ; Vande Lanotte, J., Haché, D., De geschiedenis van de provinciewet. Deelrapport 2. Artikelsgewijs overzicht van de wijzigingen aan de provinciewet sinds 1836. Gent, RUG, 1990, 405p.



beheld als vertegenwoordiger van het centraal gezag enkel een ‘residuaire bevoegdheid’. Als een soort tegenwicht voor de versterking van de verkozen uitvoerende organen werden anderzijds ook de functies herzien van de vertegenwoordigers van het centraal gezag. Het statuut van de arrondissementscommissarissen werd gewijzigd - ook al omdat hun 19<sup>de</sup> eeuwse rol door de samenvoeging van de kleinere (zogenaamde niet-ontvoogde gemeenten) quasi achterhaald was - in de zin dat ze volledig onder de hoede van de gouverneur vielen en niet langer onder de hoede van de bestendige deputatie.

Globaal gezien creëerden de wijzigingen uit de jaren 1980 een nieuw evenwicht tussen de wetgevende en uitvoerende organen en tussen de gouverneur en de bestendige deputatie. De duidelijker taakafbakening resulteerde voor de raad in meer mogelijkheden (althans in theorie) om haar controlefunctie uit te oefenen, terwijl de gedeputeerden zich meer konden profileren op beleidsdomeinen. Het is dan ook typerend dat in 1991 de Vlaamse Vereniging van Provincies het levenslicht zag. Eén van de basisregels van de belangenvereniging was een grotere betrokkenheid van de raadsleden in vergelijking met de Vereniging van Belgische Provincies die ophield te bestaan<sup>110</sup>.

Ook het debat rond de externe component van de functionele dimensie raakte niet in de vergetelheid. Al bleven de pogingen daartoe in de jaren 1980 vooral een academische aangelegenheid. Maes en Delmartino formuleerden bijvoorbeeld als één van de eersten het idee om de provincies uit en om te bouwen tot een slagkrachtig en efficiënt intermediair bestuursniveau<sup>111</sup>.

Waar het denken en de praktijk in de balans tussen centrale vertegenwoordiging (gouverneur) en de provinciale verkozen organen dus een slingerbeweging met wisselend machtsevenwicht maakte, zou het in het daaropvolgende decennium vooral de externe component van de functionele dimensie in de centraal-provinciale relaties zijn die het debat over de inrichting van het bestuurlijk landschap zou beheersen. De hefboom daarvoor was de overdracht van het organiek kader op de lokale besturen naar de regio's<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> Aan Waalse zijde werd in hetzelfde jaar l'Association des Provinces wallones opgericht. De oprichting van deze belangenverenigingen moet dan ook gezien worden in het licht van de staatshervorming, waardoor een gespreksforum nodig was tussen de regionale regering en diensten aan de ene kant en de verschillende provincies aan de andere kant. Valcke, T., o.c., 1993, p.85.

<sup>111</sup> Maes, R., Delmartino, F., Provincies tussen gisteren en morgen. Profielschets van een gevaloriseerd intermediair bestuursniveau. Kluwer, Antwerpen, 1986, pp.123-147.

<sup>112</sup> De Ceuninck, K., Steyvers, K., o.c., p.170.

### Het kerntakendebat: hertekening van het bestuurlijk landschap in Vlaanderen?

Het Sint-Michielsakkoord uit 1993 en de daaropvolgende grondwetswijziging bekrachtigde de omvorming van België tot een federale staat. Als gevolg daarvan werd ook de splitsing van de (unitaire) provincie Brabant in het vooruitzicht gesteld (vanaf 1995 in een Vlaams- en Waals-Brabantse provincie). De provincies werden opnieuw verankerd in de grondwet, maar verhuisden van artikel 1 naar artikel 5. Tegelijk werd beslist de provincieraadsverkiezingen te laten samenvallen met de verkiezingen voor de gemeenteraden<sup>113</sup>. Voor het eerst sinds de totstandkoming van de provinciewet in 1836 werden provincies en gemeenten opnieuw aan elkaar gelinkt. Anderzijds viel voor de provincies het directe toegangsmechanisme van de provinciale senatoren weg. Voortaan maakten, naast de rechtstreeks verkozen senatoren, vertegenwoordigers van de Gemeenschappen en de Gewesten deel uit van de Senaat. De belangenbehartiging voor het provinciale niveau kwam aldus eenzijdig op de schouders van de VVP te liggen. Met de Sint-Michielsakkoorden werd ook de regionalisering van het organiek kader op de lokale besturen in het vooruitzicht gesteld. Dit zou de voorbode zijn van een nieuwe dynamiek in het denken over de provinciale taakstelling.

In 1997 stipuleerde de Commissie voor Bestuurlijke Organisatie (CBO) de kernopdracht van de provincies al in de evolutie naar integrale, gedecentraliseerde en gebiedsgerichte beleidsvoering. Kunnen omgaan met differentiatie naar gebied en schaal en netwerken kunnen vormen met andere actoren waren daartoe de voorwaarden. Eerder had ook de belangenorganisatie van de Vlaamse provincies – de VVP – zich voorgenomen de eigen taakstelling te concentreren rond enkele kernbevoegdheden<sup>114</sup>. Beide denksporen (kernprofilering en gebiedsgerichte aanpak) blijven doorwerken in het debat aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw.

Wel werd in 1997 door een kleine ingreep de rol van de gouverneur opnieuw gedefinieerd. Door een wijziging van de provinciewet werd hij enerzijds wel gehandhaafd als voorzitter van de bestendige deputatie, maar verloor hij anderzijds zijn stemrecht (tenzij wanneer de deputatie als administratief rechtscollege zetelt). De toenmalige gouverneurs hebben zich tevergeefs tegen deze wijziging verzet<sup>115</sup>. We zullen de implicatie van deze maatregel voor de leiderschapspositie van de gouverneur in deel 2 (hoofdstuk 6) bespreken. Verwijzend naar het model van Hesse en Sharpe hield dit een versoepeling in van de provinciale autonomie doordat een vorm van controle (via een vertegenwoordiger) vanuit het ‘centrum’ wegviel.

---

<sup>113</sup> Dit werd voor het eerst toegepast bij de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 1994.

<sup>114</sup> Valcke, T., Het provinciaal niveau: een eigen (herkenbaar) profiel? In: Reynaert, H., Devos, C., (reds.), Lokale en provinciale politiek. Uitdagingen voor de 21<sup>ste</sup> eeuw. Vanden Broele, Brugge, 2001, pp.86-87.

<sup>115</sup> Heylen, S., o.c., p.170.

Ter voorbereiding van de overdracht van de organieke bevoegdheid op de lokale besturen naar de regio's besloten de voornaamste spelers op het vlak van binnenlands bestuur zich onder impuls van het Vlaamse niveau te buigen over twee vragen: welke taken zijn van publiek belang en moeten nog door de overheid worden opgenomen en welk overheidsniveau wordt verantwoordelijk voor welke taken? Snel zou blijken dat men zich vooral op de laatste vraag focuste.

Bij deze oefening vormde het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel het centrale uitgangspunt. In de context van het kerntakendebat betekende dit dat slechts die taken waarvoor het meest burgers nabij bestuur (de gemeente) tekortschoot in termen van schaal, middelen of personeel, naar hogere bestuursniveaus zouden worden overgeheveld<sup>116</sup>. Het debat vond plaats tussen 2001 en 2003 onder de paars-groene Vlaamse regering (1999-2004) in een periode met hernieuwde en herwaarderende aandacht voor de gemeenten. Deze werden, na de vermeende democratische legitimiteitscrisis van de jaren 1990, naar voren geschoven als de basiscel van de democratie en eerstelijnsbestuur. Verondersteld werd dat precies op dit niveau de zogenaamde kloof tussen de burger en de politiek het kleinst was en hier dus ook het gemakkelijkst kon overbrugd worden<sup>117</sup>. Hoewel men bedenkingen kan maken bij de concrete vertaling daarvan in de praktijk is het duidelijk dat de gemeenten in het kerntakendebat een comfortabele uitgangspositie hadden, terwijl anderzijds de kaderstellende, sturende en controlerende rol voor de Vlaamse overheid niet in vraag kon gesteld worden. Binnen de VVP probeerde men een positieve invulling te geven aan bovenstaand denkschema, waarbij de provincies – o.m. voortbouwend op het CBO-rapport uit 1997 – zich zouden ontwikkelen tot bovenlokale streekbesturen in partnerschap (met andere overheidsniveaus en actoren), met een geïntegreerde aanpak (sectoroverstijgend) en gebiedsgerichte werking als richtprincipes<sup>118</sup>. Daarmee week men af van het tot dan toe louter territoriale perspectief op de notie provinciaal belang. Bovendien liet differentiatie toe de discussie rond de bestuurlijk-democratische schaal van de provincies deels te vermijden. De provincies zouden immers een spelverdelende rol opnemen voor beleidsproblemen met een bovenlokaal karakter.

Het kerntakendebat mondde in april 2003 uit in een bestuursakkoord waarin de voornaamste afspraken tussen de verschillende overheidsniveaus verankerd werden. De drie verkozen niveaus binnen de Vlaamse bestuursruimte kregen een profiel aangemeten

---

<sup>116</sup> Devos, C., Reynaert, H., Het kerntakendebat: Vlaamse 'federale' staatshervorming in het licht van subsidiariteit? In: Reynaert, H., Devos, C., (reds.), Het kerntakendebat in Vlaanderen. Brugge, Vanden Broele, 2002, pp.32-39.

<sup>117</sup> Steyvers, K., Reynaert, H., Het gemeentedecreet: gerealiseerde ambities? In: Reynaert, H., Steyvers, K., (reds.), Het gemeente- en provinciedecreet: gerealiseerde ambities? Brugge, Vanden Broele, 2003, pp.22-23.

<sup>118</sup> Beke, J., 'Provincie Plus': naar zelfbewuste en bestuurskrachtige provinciale streekbesturen. In: Reynaert, H., Steyvers, K., (reds.), o.c., pp.89-110.

waarin de gemeenten bevestigd werden in hun rol als basisniveau en eerstelijnsbestuur, terwijl de rol van Vlaanderen vooral sturend en controlerend werd opgevat (d.m.v. kader- en regelstelling). Voor de provincies bevatte het bestuursakkoord een mix van negatieve en positieve elementen in termen van algemene taakstelling en bevoegdheden. Ze werden nog steeds beschouwd als een soort compromisschaal met als voornaamste bestaansreden het democratisch legitimeren van beleid in de grijze zones tussen de andere bestuursniveaus. Tegelijk werd de notie provinciaal belang vooral in bovenlokale termen vertaald. Het gaat om belangen die deze van de gemeenten te boven gaan, maar te weinig algemeen zijn om op Vlaams niveau geregeld te worden. De verdere invulling van die notie botste echter op problemen, want de gemeenten en de Vlaamse overheid hadden in de bestuurspraktijk al heel wat hulpstructuren in het leven geroepen die een stuk van de ruimte claimden in de vermelde grijze zone ; we verwijzen o.m. naar intercommunales en gedeconcentreerde Vlaamse agentschappen<sup>119</sup>.

Hoewel enkele afspraken in de latere bestuurspraktijk gehonoreerd werden, werd het bestuursakkoord als globaal akkoord nooit uitgevoerd<sup>120</sup>. Positief voor de provincies was dat de discussies over de optimale schaal gecounterd werden door de wat pragmatische heroriëntering in bovenlokale termen. Het actieterrein van de provincies situeert zich volgens deze logica op het vlak van bovengemeentelijk beleid waar verdelingsvraagstukken aan de orde zijn (en waar dus geen sprake is van gemeenschappelijk belang zoals bijvoorbeeld bij intercommunales). Die streekbenadering komt vooral tot uiting in de voortrekkersrol van de provincies bij de gebiedsgerichte methodiek. Belangrijk voor de provincies is ook de open taakstelling die voldoende ruimte laat om op toekomstige uitdagingen in te spelen<sup>121</sup>. Uiteindelijk was het belangrijkste gegeven dat de denkwijze die aan de basis lag van het kerntakendebat meegenomen werd in de aanloop naar het provinciedecreet, waarbij de provincies hun rol als intermediair bestuur bevestigd zagen.

### **Het Vlaamse provinciedecreet van 2005**

De Lambermontakkoorden van 2001 voorzagen in de regionalisering van de organieke bevoegdheden op de lokale besturen vanaf januari 2002. Dit bood meteen de gelegenheid om de uitgangspunten die eerder in beleidsmiddens en tijdens het kerntakendebat waren geformuleerd om te zetten in een vernieuwd kaderdecreet. De concrete uitwerking van

---

<sup>119</sup> De Rynck, F., o.c., 1991, pp.726-727.

<sup>120</sup> Eén van de afspraken die wel degelijk concrete resultaten opleverde, betrof de overheveling van de provinciale wegen. De primaire en secundaire wegen werden vanaf 1 januari 2009 overgedragen aan het Vlaams gewest, een klein deel lokale wegen naar de gemeenten. Zie: VVP-nieuwsbrief, IX, nr. 8 (okt. 2008).

<sup>121</sup> Heylen, S., o.c., pp.171-173.

een provinciedecreet waartoe de Vlaamse regering besloot, zou echter nog enkele jaren in beslag nemen. Hoewel een eerste versie van zowel het provincie- als het gemeentedecreet al in 2003 door de paars-groene regering besproken werd, raakten de ontwerpen nooit in het parlement. De reden daarvoor moeten we zoeken in het wankelen van een politiek compromis rond enkele maatregelen van politieke vernieuwing in de gemeenten in het jaar vlak vóór de regionale verkiezingen. Vooral de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester zorgde voor onenigheid tussen de coalitiepartners<sup>122</sup>. Overigens is er nooit een gelijkaardig uitvoerig debat over de gouverneur gevoerd<sup>123</sup>. Het is trouwens opvallend dat de meeste aandacht van het wetgevend proces opgeslorpt werd door het gemeentedecreet ; het ontwikkelen van een nieuw wettelijk kader voor de provinciebesturen kreeg veel minder aandacht. Dit resulteerde bovendien in opvallend sterke parallellen in de bepalingen uit het provincie- en het gemeentedecreet<sup>124</sup>. Vanuit VVP, maar ook vanuit de Hoge Raad voor het Binnenlands Bestuur, werden wel bedenkingen geuit over o.m. de uitbouw door de Vlaamse overheid van eigen gedeconcentreerde diensten, het blijven bestaan van koppelsubsidies, het ontbreken van een decreet interbestuurlijke samenwerking, e.a.<sup>125</sup> Overigens dient er op gewezen dat de VVP, als belangenvereniging van de Vlaamse provincies, zelf een actieve inbreng had bij de voorbereiding van de wetgeving. Tijdens het kerntakendebat was ze voor het eerst nauw betrokken geweest bij het proces en dat gebeurde ook in de aanloop naar het provinciedecreet. Weliswaar stelde de VVP zich daarbij kritisch op en werden bedenkingen geformuleerd over de (te) krappe timing en de ongelijke behandeling van provincie- en gemeentedecreet<sup>126</sup>.

Uiteindelijk werden de nieuwe organieke kaders in 2005 goedgekeurd door de nieuwe Vlaamse regering (2004-2009)<sup>127</sup>. De missiebepaling bevat drie kernelementen die de

---

<sup>122</sup> Zie: Steyvers, K., De burgemeester: van regent tot eerste gemeenteburger. In: Reynaert, H. (red.), o.c., pp.153-154.

<sup>123</sup> Zie: Coninckx, D., Rechtstreekse verkiezing van de gouverneur: hoofd- of bijzaak? In: Reynaert, H., Devos, C., (red.), o.c., 2001, pp.91-110.

<sup>124</sup> Met inbegrip van het klakkeloos overnemen van passages zonder enige aanpassing en met behoud van storende fouten. Zie de opmerkingen hierover door de VVP: VVP-nieuwsbrief, VI, nr. 1 (januari 2005).

<sup>125</sup> Heylen, S., o.c., pp.172-173. Zie ook: HRBB, Advies 3-2005. Voorontwerp van provinciedecreet. Brussel, HRBB, 2003, 53p. ; VVP-nieuwsbrief, IX, nr.2 (februari 2008).

<sup>126</sup> De inbreng van de VVP werd verder geformaliseerd door haar opname in de Strategische Adviesraad voor Bestuurszaken die werd opgericht door het decreet van 19 april 2006 en het besluit van de Vlaamse regering van juni 2007. Het was daarmee de opvolger van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur die opgericht werd door het decreet van 30 maart 1999 en waarin de VVP ook vijf vertegenwoordigers had. Voor achtergrond over de hervorming van de strategische adviesraden in Vlaanderen, zie: Fobé, E., Brans, M., Vancoppenolle, D., Van Damme, J., Het nieuwe strategische adviesstelsel: een verbeteringsgerichte procesanalyse. Leuven, SBOV, 2009, 293p.

<sup>127</sup> Provinciedecreet van 9 december 2005. BS 29 december 2005. Achtergrond bij dit proces: Steyvers, K., Reynaert, H., o.c., 2003, pp.17-19.

provincies bevestigen in hun rol als intermediair bestuursniveau: een ondersteunende rol t.a.v. de lokale overheden (en op hun uitdrukkelijke vraag), bovenlokale taakbehartiging (i.c. bovengemeentelijk en streekgericht binnen het provinciale territorium) en gebiedsgerichte samenwerking (een bevestiging van de open en interbestuurlijke taakstelling). Daarnaast werd er ook verwezen naar de taken die de provincie in medebewind met of als uitvoerder voor de Vlaamse overheid op zich neemt.

Met de bijzondere aandacht voor de externe component van de functionele dimensie blijft haar interne tegenhanger in deze periode dus wat in de schaduw. En toch deed er zich een opvallende focusverschuiving voor: i.p.v. een zekere mate van strijd tussen de vertegenwoordiger van het centrum (de gouverneur) en de provinciale verkozen organen ligt het spanningsveld meer tussen de uitvoerende (gouverneur en deputatie) en wetgevende (provincieraad) component van het provinciale niveau. In lijn met een versterkt uitvoerend leiderschap dat ook op andere overheidsniveaus kan aangetroffen worden, plooit de wetgevende macht zich terug op kerntaken als beleidsvoorbereiding en vooral beleidscontrole<sup>128</sup>. We kunnen op dit vlak spreken van een periode van relatieve rust in de centraal-provinciale verhoudingen, ook al duiken er regelmatig discussies op rond de rol van de gouverneur als vertegenwoordiger van het centrum. Daar is de constante om die laatste rol af te bouwen ten voordele van meer provinciale accenten (verkiezing van de gouverneur door de bevolking of uit de deputatie, ontubbeling van zijn rol,...)<sup>129</sup>.

Het provinciedecreet vermeldt expliciet de grondwettelijke notie van provinciaal belang als toetssteen voor de eigen taakstelling (art. 2). Maar dat provinciale belang wordt onmiddellijk in de al aangehaalde bovenlokale betekenis geduid. Wel wordt ook de gebiedsgerichte werking onder de koepel van het provinciaal belang geplaatst. Provincies behouden hier dus het initiatiefrecht, maar dan wel binnen de grenzen die door de Vlaamse regering worden vastgelegd. Ook op het vlak van gebiedsgerichte samenwerking blijft de handelingsvrijheid dus onderworpen aan de discretionaire macht van de regionale overheid.

### 3.2.3. Toekomstscenario's: visies op de overheid en de verschillende bestuurslagen

Het is uiteraard onmogelijk te voorspellen hoe de rol van de provincies en de positie van de gouverneur in de toekomst zullen evolueren. Wat we hier willen doen is enkele recente stellingnamen en uitspraken over de provincies en de gouverneurs voor het voetlicht

---

<sup>128</sup> En is het vaak zoeken naar manieren om die taken effectief waar te kunnen maken. Denters, B., Rose, L., Towards Local Governance? In: Denters, B., Rose, L., (eds.), Comparing Local Governance. Trends and Developments. Houndmills, Palgrave MacMillan, 2006, pp.254-255.

<sup>129</sup> Valcke, T., o.c., 2004, pp.33-36.

brengen. We willen hierin niet exhaustief zijn, maar raken de naar onze mening interessantste punten aan.

Traditioneel worden naar aanleiding van de verkiezingen door de partijen en door individuele partijleden en mandatarissen allerlei ideeën op de bevolking (het kiespubliek) losgelaten. Dat was recent ook het geval naar aanleiding van de regionale verkiezingen van 7 juni 2009. Zoals al vermeld zijn de regio's sinds 2002 bevoegd voor de lokale en provinciale besturen en een aantal partijen verspreidde in de aanloop naar de verkiezingen hun ideeën over de toekomstige inrichting van het 'binnenlands' bestuur in Vlaanderen en Wallonië. Vooral in Wallonië gingen stemmen op om nu eindelijk komaf te maken met de discussie over de zin van de provincies. De ecologische partij Ecolo gooide de knuppel in het hoenderhok door de afschaffing van de provincies te bepleiten in het kader van meer transparantie en meer efficiëntie van het bestuur<sup>130</sup>. De bevoegdheden zouden overgeheveld moeten worden naar (deels nieuwe) structuren op het gewestelijke niveau. De MR gebruikte het argument van vereenvoudiging van het bestuurlijk landschap om te pleiten voor de afschaffing van de provincieraadsverkiezingen. De provincieraden zouden volgens de Waalse liberalen dan samengesteld worden met vertegenwoordigers van de gemeenten<sup>131</sup>. Ook aan Vlaamse kant pleitten sommige partijen voor de afschaffing van de provincies. Vlaams Belang is traditioneel voorstander van een sterk en onafhankelijk Vlaanderen, waarin geen plaats is voor de provincies. Voor Lijst Dedecker (LDD) zijn er te veel politieke instellingen en moeten de provincies samen met de Senaat afgeschaft worden<sup>132</sup>. De bevoegdheden van de provincies kunnen volgens de partij moeiteloos naar het Vlaams en gemeentelijk niveau overgeheveld worden. De N-VA is als erfgenaam van de VU geen voorstander van de provincies, maar de afschaffing ervan stond niet in het programma voor de Vlaamse verkiezingen. De partij pleitte vooral voor een versterking van de gemeentelijke bestuurskracht (o.m. via het aanmoedigen van vrijwillige fusies)<sup>133</sup>. Sommige liberalen zoals Vincent Van Quickenborne, federaal minister van Ondernemen en Vereenvoudigen, pleitten voor een interne Vlaamse staatshervorming met een schaalvergroting op gemeentelijk vlak en het opdoeken van de

---

<sup>130</sup> Programme Ecolo Élections 2009. Livre V. Pour une société démocratique. p.4. Zie de website van Ecolo: [web4.ecolo.be/IMG/pdf/Livre\\_V\\_-\\_Chapitre\\_2\\_-\\_Ethique\\_politique\\_et\\_gouvernance.pdf](http://web4.ecolo.be/IMG/pdf/Livre_V_-_Chapitre_2_-_Ethique_politique_et_gouvernance.pdf) Geraadpleegd op 4 november 2009.

<sup>131</sup> Actualités. Elections 2009. Le MR proposera la suppression pure et simple de l'élection provinciale. Zie de website van MR: [www.mr.be/news/2009/04/le-mr-proposera-la-suppression-pure-et-simple-de-l-rsquo-election-provinciale](http://www.mr.be/news/2009/04/le-mr-proposera-la-suppression-pure-et-simple-de-l-rsquo-election-provinciale) Geraadpleegd op 4 november 2009.

<sup>132</sup> LDD-programma Vlaamse verkiezingen. Zaterdag 21 maart 2009. Meer Vlaanderen. p.1 ; Idem. Vlaanderen bestuurt. p.2. Zie de website van LDD: [www.lijstdedecker.com/nl/verkiezingsprogramma-855.htm](http://www.lijstdedecker.com/nl/verkiezingsprogramma-855.htm) Geraadpleegd op 4 november 2009.

<sup>133</sup> Afrit Vlaanderen. Uitrit crisis. Verkiezingsprogramma 7 juni 2009. Brussel, N-VA, 104p. Zie de website van N-VA: [www.n-va.be/verkiezingen/programma/vlaams3.asp#3.1](http://www.n-va.be/verkiezingen/programma/vlaams3.asp#3.1) Geraadpleegd op 4 november 2009.

provincies<sup>134</sup>. Dat zorgt voor meer eenvoud en minder bureaucratie. Het voorstel werd echter niet door de hele partij gedragen. Uiteindelijk hebben de verschillende voorstellen noch in Vlaanderen, noch in Wallonië tot een fundamenteel debat geleid. Maar in de voorstellen aan Vlaamse kant was het duidelijk dat een afschaffing van de provincies niet automatisch zou betekenen dat ook de functie van gouverneur zou verdwijnen. In tegendeel zelfs, sommigen pleitten daarom net voor een versterking van zijn rol als coördinator van bestuurlijke processen op het bovenlokale niveau<sup>135</sup>.

Een blik op de regeringsverklaring van de nieuwe Vlaamse regering die na de verkiezingen van 2009 aantrad, is wellicht een betere graadmeter voor de richting waarin het openbaar bestuur in de (nabije) toekomst zal evolueren. Enkele punten trekken daarbij onze aandacht. De Vlaamse regering streeft naar minder bestuurlijke drukte door een (nieuwe) interne staatshervorming. Ze stelt dat een vereenvoudiging van de interveniërende bestuurslagen noodzakelijk is om tot een efficiëntere en effectievere werking van de overheid te komen. De bedoeling is om met de lokale en provinciale besturen taakafspraken te maken zodat het aantal interveniërende bestuurslagen per beleidsdomein gereduceerd wordt tot maximaal twee<sup>136</sup>. Wat de provinciale autonomie van de verkozen organen betreft lijken de onweerswolken die vóór de verkiezingen opdoemden op het eerste gezicht dus snel verdwenen. Wel stipuleert het regeerakkoord dat het de bedoeling is tot een sluitende lijst te komen van provinciale bevoegdheden die een grondgebonden karakter hebben. De oude discussie over een open versus gesloten taakstelling (cf. het kerntakendebat) lijkt daarmee, in afgezwakte vorm, opnieuw op tafel te liggen.

Belangrijk is verder wat over de gouverneurs in het regeerakkoord vermeld staat. Zij krijgen “een coördinerende opdracht om op permanente basis beleidsprocessen, controleopdrachten en de werking van de gedeconcentreerde diensten van de Vlaamse overheid af te stemmen op deze van de andere bestuursniveaus. Door hun voeling met de lokale en provinciale praktijk kunnen zij op vraag van de besturen het dagelijks partnerschap met Vlaanderen faciliteren en stroomlijnen”<sup>137</sup>. Daarmee lijkt het alsof de gouverneurs in de eerste plaats aan het Vlaamse bestuursniveau gelinkt worden, hoewel ook hun kruispuntfunctie tussen de bestuursniveaus beklemtoond wordt. Het was

---

<sup>134</sup> Tegenbos, G., Van Quickenborne wil provincies weg en gemeenten groter. In: De Standaard, 15 januari 2009.

<sup>135</sup> De Rynck, F., Meer macht voor de gouverneur. In: Knack, 19 augustus 2009, p.32.

<sup>136</sup> Vlaanderen 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving. [Brussel], Vlaamse Gemeenschap, 9 juli 2009, p.81-82.

<sup>137</sup> Ibidem, p.79.



overigens de eerste keer dat de provinciegouverneurs betrokken werden bij de gesprekken voor de formatie van een Vlaamse regering<sup>138</sup>.

### 3.2.4. Deelbesluit

In bovenstaande regels plaatsten wij de evoluerende institutionele context binnen het bredere kader van de centraal-provinciale relaties. Wij hebben geprobeerd deze te analyseren aan de hand van de drie dimensies uit het model van Hesse en Sharpe (autonomie, de verhouding tussen de rol van de provincie als publieke dienstverlener of als politieke gemeenschap en de grondwettelijke status). De gouverneur speelde doorheen de beschouwde periode vooral ten aanzien van de eerste twee dimensies een wisselende rol.

In de 19<sup>de</sup> eeuw werd een te grote provinciale autonomie duidelijk beschouwd als een potentieel gevaar voor de jonge Belgische staat. In tegenstelling tot de gemeenten werden de provincies (en hun verkozen organen) vanaf het begin onderworpen aan allerlei beperkende maatregelen. We herinneren aan de beperkte vergadermogelijkheden en financiële middelen en het verbod op de cumulatie met een nationaal politiek mandaat, waardoor hen de mogelijkheid werd ontzegd hun belangen op het centrale machtsechelon te verdedigen. Daarnaast kregen de provincies ook te maken met een sterk bevoogdende controle onder meer via de verplichte Koninklijke goedkeuring van tal van handelingen. De provinciegouverneur was in dit opzicht zeer instrumenteel. Hij moest in de eerste plaats waken over de belangen van de centrale overheid en beschikte daarvoor over vergaande bevoegdheden: hij was voorzitter van de bestendige deputatie, waarin hij bovendien stemrecht had, en beschikte verder over uitvoerings- en schorsingsbevoegdheid ten aanzien van de provinciale besluiten.

De democratisering van het openbaar leven zorgde vanaf het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw geleidelijk aan voor zelfbewustere provincies die ook allerlei nieuwe initiatieven ontplooiden. Maar een echte ontvoogding van de provinciale organen kwam er pas op het einde van de 20<sup>ste</sup> eeuw. Vooral vanaf de jaren 1980 kregen ze geleidelijk aan meer autonomie (meer vergadermogelijkheden, minder en vereenvoudigd toezicht, eigen uitvoeringsbevoegdheid). Ook de rol van de gouverneur evolueerde mee: er kwam een duidelijker onderscheid tussen de taken van de vertegenwoordiger van de centrale overheid en deze van de (bestendige) deputatie, die meer autonomie verwierf. Tegelijk kreeg de gouverneur via deconcentratie meer taken toegeschoven vanuit het 'centrum'. Zijn formele positie wijzigde fundamenteel in 1997 door het verlies van stemrecht in de bestendige deputatie.

---

<sup>138</sup> SVH, Geen intentie om provincies af te schaffen. In: De Standaard 13 juni 2009.

Ondertussen was door het stapsgewijze proces van staatshervorming het bestuurlijke landschap vanaf de jaren 1970 sterk gewijzigd. De regionale overheid vormde een nieuwe bestuurslaag die veel terreinen bezette. Tegelijk zorgde de fusieoperatie in de jaren 1970 voor een schaalvergroting op gemeentelijk niveau. Deze factoren leidden, in combinatie met de historische underdogpositie van de provincies, tot het in vraag stellen van de bestaansredenen van het provinciaal niveau.

De regionalisering van de bevoegdheden over de lokale en provinciale besturen in het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw leidde tot een kerntakendebat over de rol van de verschillende overheidsniveaus in Vlaanderen en in 2005 tot een provinciedecreet. Daarmee lijken de provincies bevestigd in hun (vernieuwde) rol van streekbestuur met grote aandacht voor de gebiedsgerichte werking. De positie van de gouverneur lijkt eveneens gestabiliseerd, weliswaar met behoud van het dualistische karakter van de functie, waarin een evenwicht is nagestreefd tussen zijn rol als provinciaal belangenbehartiger en zijn federale en regionale taken.

Ondanks de (voorlopig) positieve balans blijft het sluimerend debat over schaal een schaduw werpen over de invulling van de provinciale rol. Voor de positie van de gouverneur lijken in de toekomst alvast nog diverse mogelijkheden open te liggen.

### 3.3. DE NEDERLANDSE INSTITUTIONELE CONTEXT

Voor een goed begrip van het leiderschap van de Nederlandse commissaris van de Koningin geldt mutatis mutandis wat ook van toepassing is binnen de Vlaamse context: het is van cruciaal belang ons een correct beeld te vormen van de context waarin de CdK's functioneren. Hoewel de hedendaagse (Nederlandse) bestuurlijke context nog veel gelijkenissen vertoont met de 19<sup>de</sup> eeuwse constructie zoals die door Thorbecke uitgedacht is, mogen we niet blind zijn voor de evolutie die zowel het binnenlands bestuur als de intern-provinciale verhoudingen hebben ondergaan en die belangrijke implicaties hebben voor het functioneren van de CdK's<sup>139</sup>. Wij zullen dit onderdeel dan ook volgens hetzelfde

---

<sup>139</sup> Zoals verderop wordt toegelicht is in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat het openbaar bestuur formeel gebaseerd op de driedeling Rijk, provincies en gemeenten. Maar de verhoudingen tussen deze bestuurslagen zijn zowel qua vorm, inhoud als competentieverdeling bijna permanent in discussie. Een bestaat geen alomvattende theorie over wat het geëigende niveau is voor overheidstaken, waardoor een maatstaf voor decentralisatiebeleid ontbreekt. Bovendien is het bouwwerk van het openbaar bestuur, mede door maatschappelijke ontwikkelingen, veranderende rollen van bestuurlijke actoren en diverse institutionele veranderingen (de EU, de vorming van regionale samenwerkingsregio's en -verbanden, de realisatie van binnengemeentelijke decentralisatie), verder uitgedijd en een stuk ingewikkelder geworden. Elzinga, D.J., Hagelstein, G.H., Centralisatie en decentralisatie. In: Korsten, A.F.A., Tops, P.W., (red.), Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde. Samson, Alphen aan de Rijn,, 1998, p.108.

stramien behandelen zoals we dat eerder deden voor Vlaanderen: eerst komen respectievelijk de externe (nationale) institutionele omgeving en de intern-provinciale structuur aan bod zoals die zich anno 2009 aandienen. Omdat het voor de analyse van leiderschap in de voorbije twee decennia belangrijk is eveneens een beeld te hebben van de potentiële ontwikkelingen, zullen we daarna in een apart onderdeel de nodige aandacht besteden aan de (evolutie van de) centraal-provinciale relaties. Bij het overzicht van de (externe en interne) bestuurlijke verhoudingen zullen we ons niet beperken tot de laatste twee decennia, maar nemen we een aanloop vanuit een minder recent verleden. In de tekst zal aangegeven worden welke elementen nog steeds doorwerken in de hedendaagse context.

Nederland kent noch natuurlijke grenzen met de buurlanden, noch grenzen op het grondgebied van het land zelf. Maar de Nederlandse bevolking wordt wel gescheiden door de grenzen van religie en politiek, waarbij het opvallend is dat deze grenzen niet samenvallen<sup>140</sup>. Eén van de belangrijkste kenmerken van de Nederlandse samenleving is dan ook haar fragmentatie. Deze fragmentatie vindt zijn oorsprong in de verzuiling<sup>141</sup>. Hoewel er sinds het einde van de jaren 1960 duidelijke tekenen van ontzuiling zijn, leidde dit in werkelijkheid tot nog meer fragmentatie, omdat de vroegere integratiemechanismen tussen de zuilen niet werden vervangen. Belangrijk is dat het Nederlandse politieke landschap gekenmerkt wordt door een meerpartijensysteem, waarbij alle partijen minderheidspartijen blijven. Parlementaire meerderheden en regeringen zijn dus steeds gebaseerd op coalities tussen verschillende politieke partijen. Maar naast de culturele en politieke fragmentatie identificeerden Andeweg en Irwin ook een legaal-administratieve fragmentatie. Door haar specialisatie draagt de bureaucratie immers bij tot functionele fragmentatie.

Lijphart typeerde de Nederlandse democratie als stabiel en effectief en toonde aan dat sociale heterogeniteit (de massa die gesegmenteerd en verzuild is) niet door de massa zelf in balans gebracht moet worden, maar dat dit gecompenseerd kan worden op het niveau van de elite. De politiek van accommodatie op het niveau van de elite verwijst naar de consociationele democratie, waarvan Lijphart de oorsprong situeert in de periode 1913-1917 (cf. de Grote Pacificatie in 1917). Bij een politiek van accommodatie is proportionaliteit een heel belangrijk kenmerk en dit is heel sterk aanwezig in de

---

<sup>140</sup> De grenzen van de Romeinse kolonisatie, die stopten ter hoogte van de grote rivieren, hebben geleid tot een historische demarcatielijn tussen de landen onder Germaanse invloed en deze onder Romaanse invloed. Deze grenslijn bleef bewaard tussen Rome en de reformatie, tussen het katholicisme en het protestantisme. De taalbarrière bleef vooral in België zichtbaar. Andeweg, R., Irwin, G., *Governance and Politics of the Netherlands*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, pp.5-9.

<sup>141</sup> Andeweg, R., Irwin, G., o.c., pp.246-261.

Nederlandse politiek. Dit werkt ook door tot op het niveau van de benoeming van de burgemeesters in alle gemeenten en de CdK's in de provincies: "all major parties receive a share of these appointments more or less in line with their electoral strength"<sup>142</sup>. Net zoals de overheidssubsidies verdeeld worden onder de verenigingen voor woningbouw of organisaties in de gezondheidszorg<sup>143</sup>.

De oorzaken van de beschreven fragmentatie zetten zich door tot op het niveau van de uitvoerende organen. In dit gefragmenteerd politiek systeem worden beslissingen niet genomen, maar onderhandeld. Daarom scoort Nederland hoog op het vlak van 'power-sharing' en samenwerking. Het is ook de reden waarom Nederland wordt beschouwd als een klassiek voorbeeld van de consociationele democratie, waarin de destabiliserende effecten van diepe sociale breuken geneutraliseerd worden door samenwerking tussen de leiders van de sociale segmenten. Nederland benadert het dichtst het ideaaltype van consensusbeleid. In een breder perspectief zijn fragmentatie en horizontale coördinatie steeds minder uitzonderlijk. Overal moet centralisatie en hiërarchische controle plaatsmaken voor netwerken en een onderhandelingshuishouding (bargaining). Andeweg en Irwin besluiten dat het nu wel modieus is om te spreken over de overgang van government naar governance, maar dat Nederland altijd al meer een voorbeeld geweest is van governance dan van government<sup>144</sup>.

### 3.3.1. De Nederlandse bestuursopbouw

De fundering van het Nederlands subnationaal bestuur werd in het midden van de 19<sup>de</sup> eeuw gelegd door de staatsrechtgeleerde en liberaal staatsman Rudolph Jan Thorbecke, die instond voor de grondwet alsook voor de provinciewet en de gemeentewet<sup>145</sup>. Hij beschouwde de staat als een organisch geheel, een evolutionair gegeven voortvloeiend uit de geschiedenis, waarbij de relaties tussen de verschillende bestuurslagen niet noodzakelijk hiërarchisch zijn. Daarom is er ook geen plaats voor individueel leiderschap. De relatief zelfstandige delen (gemeenten, provincies, rijk) functioneren in onderlinge wisselwerking en vormen samen een eenheid. Door de combinatie van liberale ideeën over (gemeentelijk en provinciaal) zelfbeschikkingsrecht en een conservatieve organische staatsopvatting, kon een evenwicht gevonden worden tussen nationale eenheid en lokale

---

<sup>142</sup> Ibidem, p.36.

<sup>143</sup> Niet alle problemen zijn via een compromis op te lossen. Sommige problemen vergen immers een ja/nee oplossing. In dat geval maakt de politiek vaak gebruik van een drietal specifieke methodes: uitstellen van een beslissing, depolitisering door het in werkgroepen te stoppen (en technische argumenten te laten primeren) en het afwenden van politieke verantwoordelijkheid.

<sup>144</sup> Andeweg, R., Irwin, G., o.c., p.248.

<sup>145</sup> Schaap, L., 'De Burgemeester'. Netherlands' Mayoral Leadership in Consensual Democracy and Collegial Policymaking? In: Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., Pilet, J.-B., o.c., 2009, p.150.

verscheidenheid. Bovendien konden de verhoudingen daardoor zonder grote stelselwijzigingen gemakkelijk aangepast worden aan de eisen van de tijd<sup>146</sup>. Het gedachtegoed van de architect van de basiswetten is daarmee nog steeds actueel<sup>147</sup>

Het geheel van de verhoudingen tussen de verschillende overheidslagen wordt aangeduid met de term gedecentraliseerde eenheidsstaat. Alle bestuurslagen zijn gelijkwaardig, maar als de verantwoordelijkheden elkaar raken, is er toch een zekere hiërarchie: nationale en provinciale wetten en belangen gaan boven die van gemeenten. Boogers typeert de hoofdkenmerken van dit stelsel als volgt: lokale autonomie, centralisatie en decentralisatie, medebewind, beleidsvrijheid, financiële verhoudingen en toezicht<sup>148</sup>.

Toonen stelt dat het begrip gedecentraliseerde eenheidsstaat nogal eens als gezagsargument wordt gehanteerd vanuit de gedachte dat Thorbecke de gedecentraliseerde eenheidsstaat zou hebben geproclameerd. Maar in werkelijkheid is het begrip van veel recentere datum en een analyse van het denken over het binnenlands bestuur toont bovendien aan dat het concept aanzienlijke wijzigingen heeft ondergaan<sup>149</sup>.

Op het eerste gezicht is de Nederlandse overheid met haar drie bestuurslagen (de rijksoverheid, de provincies en de gemeenten) duidelijk gestructureerd. Toch toont de praktijk een gecompliceerder beeld: naast de drie vermelde overheidsniveaus zijn er ook de waterschappen die bevoegd zijn voor de waterkwaliteit en het watermanagement, de EU die een steeds belangrijker rol speelt, en een veelheid aan intergemeentelijke samenwerkingsvormen op regionaal niveau. Ondanks dit bestuurlijke patchwork is uniformiteit het sleutelwoord: alle provincies en gemeenten hebben dezelfde taken en politieke structuren.

Het collectief karakter van besluitvorming is ingebakken in de Nederlandse consensuele democratie. Voortbouwend op dit consensueel karakter van de democratie dat eerder door Lijphart werd aangetoond, typeert Hendriks de kenmerken ervan als volgt:

---

<sup>146</sup> Boogers, M., Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek. Den Haag, Lemma, 2007, pp.61-62.

<sup>147</sup> Enkele belangrijke principes en grondrechten die toen werden geïntroduceerd zijn nog altijd geldig. Er wordt dan verwezen naar de onschendbaarheid van de Koning, de ministeriële verantwoordelijkheid, de indeling van het land in drie bestuurslagen, de vrijheid van onderwijs, van vereniging en vergadering, van meningsuiting en van drukpers, de openbaarheid van de vergaderingen en de rechtstreekse verkiezing van alle openbare lichamen. Bakker, J., De commissaris van de Koningin. Een nieuwe rol voor de commissaris van de Koningin vertaald in een nieuwe ambtsinstructie. S.l., 2007, p.20 (doctoraalscriptie, Open Universiteit Nederland).

<sup>148</sup> Boogers, M., o.c., 2007, pp.63-67.

<sup>149</sup> Toonen, T.A.J., De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. In: Korsten, A.F.A., Tops, P.W., (red.), Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde. Samson, Alphen aan de Rijn,, 1998, pp.35-46.

scheiding der machten in brede politieke coalities, dualistische relaties tussen wetgevende en uitvoerende organen, meerpartijensysteem, evenredige vertegenwoordiging, consultatie van de civil society, gedecentraliseerde overheid, geïnstitutionaliseerde onderlinge afhankelijkheid en administratief-juridisch toezicht door ‘hogere’ overheid (respectievelijk provincie en rijk)<sup>150</sup>.

### De verschillende overheidsniveaus

In dit onderdeel geven we eerst een korte beschrijving van de Nederlandse politieke overheden. Daarbij wordt vaak verwezen naar *het huis van Thorbecke*. De Nederlandse jurist Thorbecke (die in de periode van het Verenigd Koninkrijk overigens hoogleraar was aan de Gentse universiteit) speelde een overheersende rol bij de grondwetsherziening van 1848 en de daarop gebaseerde provinciewet uit 1850 en gemeentewet uit 1851. Hij is daarom in belangrijke mate verantwoordelijk geweest voor de constitutionele en organieke wetgeving voor provincies, gemeenten en het binnenlands bestuur zoals wij die tot op de dag van vandaag op hoofdlijnen nog steeds kennen. De beeldspraak van het ‘huis’ verwijst naar de drie bestuurslagen, m.n. de gemeenten als basislaag van het openbaar bestuur (‘het gelijkvloers’), de provincies als een bestuurlijke tussenlaag (‘de verdieping’) en het rijk als bestuurlijke bovenlaag (‘het dak’). Door allerlei maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen is dit beeld in de praktijk niet langer accuraat. Maar toch wordt er nog heel vaak naar verwezen<sup>151</sup>. Daarom is het belangrijk dit huis van Thorbecke te duiden. We zullen in de volgende paragrafen dan de nodige nuances aanbrengen.

Volgens Derksen zijn autonomie en medebewind de belangrijkste kenmerken van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat<sup>152</sup>. De Nederlandse grondwet voorziet in de provinciale en gemeentelijke autonomie. Provincies en gemeenten hebben een algemene bevoegdheid en dus een open taakstelling. Op hun grondgebied zijn ze vrij in het maken van beleidskeuzes (zolang die niet indruisen tegen ‘hogere’ wetten). De eenheidsstaat mag dan ook niet verward worden met ‘centralisatie’. De ‘eenheid’ wordt nog het best geïllustreerd door de uniformiteit van de openbare dienstverlening. Maar ondanks deze uniformiteit is de Nederlandse staat sterk gedecentraliseerd. Lokale en provinciale besturen zijn immers ook verantwoordelijk voor de implementatie van

<sup>150</sup> Hendriks, F., *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006, pp.87-88.

<sup>151</sup> Denters, B., *Squandering Away Thorbecke’s Legacy? Some Considerations on Recent Dutch Local Government Reforms*. In: Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., Pilet, J.-B., (eds.), *Revolution or renovation? Reforming Local Politics in Europe*. Brugge, Vanden Broele Publishers, 2005, pp.421-444.

<sup>152</sup> Derksen, W., Schaap, L., *Lokaal bestuur. ’s Gravenhage*, Reed business information, 2007, 270p.

nationaal beleid. Op veel beleidsterreinen houden de provincies toezicht op de gemeenten, zoals het rijk dat doet bij de provincies. Het tweede hoofdkenmerk van subnationaal bestuur is dus medebewind (wat in iets mindere mate geldt voor provincies). Provincies zijn, net als gemeenten, wel heel sterk financieel afhankelijk van het rijk, m.b. voor 80% van hun inkomsten<sup>153</sup>. Belangrijk is dat de centralisatie - die het gevolg was van de groei van de welvaartsstaat - het belang van de subnationale besturen niet vernietigd heeft. Hoewel hun formele autonomie wel enorm verminderd is, is hun beleidsvrijheid nog min of meer intact<sup>154</sup>.

De enige significante hervorming van het subnationaal bestuur is het voortdurende fusieproces van gemeenten. De belangrijkste reden voor deze gemeentelijke herindelingen is de groei van de welvaartsstaat en de toenemende vraag naar beheerscapaciteit op lokaal niveau. Het probleem is evenwel dat de meeste evaluaties amper een relatie leggen tussen schaal (aantal inwoners) en de beheerscapaciteit<sup>155</sup>. In recente jaren werd een substantieel aantal bevoegdheden naar lokale besturen gedecentraliseerd met als doel meer effectiviteit en efficiëntie en een versterking van de lokale democratie te bewerkstelligen. Maar de gestelde doelen werden maar gedeeltelijk gehaald<sup>156</sup>.

Het continu proces van gemeentelijke herindeling, dat vooral vanaf de jaren 1980 sterk is toegenomen, wordt bovendien door de hogere overheid (zowel de rijksoverheid als de provincies) gestimuleerd. Telde Nederland in 1900 nog 1.121 gemeenten, dan bedroeg dat aantal in 2000 nog 537 en waren er in januari 2009 nog maar 441 gemeenten<sup>157</sup>.

In de loop van de voorbije decennia hebben gemeenten allerlei samenwerkingsverbanden opgezet met naburige gemeenten bijvoorbeeld op het vlak van huisvuilophaling, rampenplannen, hulpdiensten. Maar deze informele en functionele regio's vielen zelden

---

<sup>153</sup> Provincies krijgen hun financiële middelen uit verschillende bronnen. De belangrijkste inkomstenbron is de algemene uitkering uit het provinciefonds, die het Rijk jaarlijks beschikbaar stelt. Daarnaast ontvangen provincies specifieke bedragen voor taken die zij in medebewind uitvoeren (bijvoorbeeld voor jeugdzorg). Een andere bron van inkomsten is de opbrengst van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Daarnaast beschikken de provincies nog over eigen middelen afkomstig uit reserves en voorzieningen en uit dividenden van de aandelen in energiebedrijven. Dat deze eigen middelen de afgelopen jaren sterk gestegen zijn, heeft o.m. te maken met de energiecrisis die leidde tot fors verhoogde prijzen op de energiemarkt. Zie: Staat van het Bestuur 2008. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009, p.42.

<sup>154</sup> Schaap, L., o.c., p.153.

<sup>155</sup> Derksen, W., Schaap, L., o.c., p.135.

<sup>156</sup> Schaap, L., o.c., p.154.

<sup>157</sup> Zie grafiek en tabel op de website van de Stichting Decentraal Bestuur: [www.decentraalbestuur.nl](http://www.decentraalbestuur.nl). Geraadpleegd op 9 november 2009. Ook in de komende jaren zal het aantal gemeenten verder dalen. Dit kunnen we afleiden uit de websites van de 12 provincies die melding maken van lopende procedures van gemeentelijke herindeling ofwel op initiatief van de betrokken gemeenten of op initiatief van GS. De herindelingen zullen zich concentreren in Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Limburg, Groningen en Friesland.

samen, ook niet met regionale samenwerking die van bovenaf werd opgelegd zoals bijvoorbeeld inzake politie. Een vaak gehoorde kritiek is bovendien dat dergelijke structuren niet democratisch gelegitimeerd zijn en dus geen verantwoording verschuldigd zijn aan de bevolking.

Nederland telde in 2009 twaalf provincies, die onderling wel een en ander met elkaar gemeen hebben, maar toch ook grote verschilpunten vertonen, bijvoorbeeld inzake oppervlakte, bevolkingsdichtheid, budget en sociaal-economische structuur (zie tabel 5)<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> In 1986 werd de nieuwe provincie Flevoland opgericht.



Tabel 5. De Nederlandse provincies: sociaal-demografische en financiële basisgegevens (2009)

Provincie	Aantal inwoners	Oppervlakte (km <sup>2</sup> )	Bevolkingsdichtheid (inw./km <sup>2</sup> )	Aantal gemeenten	Budget
Drenthe	487.893	2.680	182	12	301.432.000
Flevoland	378.651	2.412	157	6	236.085.000
Friesland	643.189	5.741	112	31	449.846.000
Gelderland	1.983.779	4.975	399	56	1.136.888.000
Groningen	574.041	2.959	194	25	349.284.000
Limburg	1.123.735	2.209	509	40	609.645.000
Noord-Brabant	2.424.562	5.081	477	68	1.124.630.000
Noord-Holland	2.626.375	4.091	642	60	696.932.000
Overijssel	1.119.906	3.421	327	25	580.051.000
Utrecht	1.201.310	1.449	829	29	656.655.000
Zeeland	380.647	2.934	130	13	279.746.000
Zuid-Holland	3.460.194	3.403	1.017	76	987.582.000

Bron: De provinciale financiën 2009, een interprovinciale vergelijking. 's Gravenhage, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, s.d., p.47. Voor wat het aantal gemeenten en de oppervlakte betreft zijn de gegevens aangevuld met cijfers van de websites van de verschillende provincies en de website van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): [www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/provincie-op-maat/archief/2007/default.htm](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/provincie-op-maat/archief/2007/default.htm) Geraadpleegd op 1 december 2009. Wij geven de totale oppervlakte weer, dus zowel de oppervlakte land als

water. In sommige publicaties en op sommige websites wordt enkel de oppervlakte land weerhouden voor het bepalen van de bevolkingsdichtheid.

Van de drie Nederlandse bestuurslagen zijn de provincies zonder twijfel de laag met de meest turbulente geschiedenis. De bestuursorganisaties die men nu provincies noemt, hebben door de eeuwen heen veel veranderingen ondergaan. Ooit waren het zelfstandige gewesten (cf. infra) maar ze zijn in de loop van de tijd geworden tot een bestuur tussen andere besturen. Vanuit een formeel staatsrechtelijk perspectief zitten de provincies tussen de gemeenten en het Rijk in. Enerzijds waken de gemeenten over hun autonomie en weten ze zich in hun bestaansrecht gesteund door een verscheidenheid aan denkers die voor de gemeenten een zekere intrinsieke goedheid proclameren. Anderzijds is het Rijk de behoeder van de eenheidsstaat en weet zich gesteund door de soevereiniteit, de Grondwet en de wetenschap dat er niet meteen een alternatief voor haar is<sup>159</sup>. En hoewel het Rijk langzaam aan het mesobestuur opbouwde, lijkt er een constante achterdocht aanwezig: de provincies mogen nooit meer hun oude macht terugkrijgen. Waar gedecentraliseerd wordt, gaat dit in het algemeen ten bate van gemeenten<sup>160</sup>.

Vanuit beleidsperspectief gezien, worden de provincies geconfronteerd met een pluriformiteit aan partners die evenveel belangen vertegenwoordigen. Dit noopt de provincies net als de andere bestuurslagen tot nieuwe bestuurlijke constructies (convenanten, privatiseringen, deregulering, externe verzelfstandigingen, publiek-publieke samenwerking en publiek-private samenwerking ; zie hoofdstuk 2), wat hun directe sturingsmogelijkheden beperkt.

Volgens velen vervullen de provincies aan het begin van de 21ste eeuw niet veel meer dan een marginale rol in het openbaar bestuur. Fikkers stelt dat de eens zo sterke en soevereine gewesten een speelbal geworden zijn van de gemeenten, Brussel, Den Haag en bestuurlijke hervormers. Bovendien worden ze ook nog eens veelvuldig dwarsgezeten door de gemeenten en het Rijk<sup>161</sup>.

Sinds 1982 is het de officiële politiek, ongeacht de politieke samenstelling van de kabinetten, taken te decentraliseren naar subnationale entiteiten<sup>162</sup>. De soevereiniteit van de provincies die in de Napoleontische periode zwaar aangetast werd, werd nadien niet meer in ere hersteld. Michiel De Vries omschreef de provincies daarom als de meest

---

<sup>159</sup> Fikkers, D.J., *Provinciaal bestuur. Een onderzoek naar historische ontwikkelingen, politici, taken, problemen en bestuurlijke omgeving*. Nijmegen, KUN (Katholieke Universiteit Nijmegen), 2003, p.5 (doctoraalscriptie bestuurskunde).

<sup>160</sup> *Ibidem*, p.6.

<sup>161</sup> Fikkers, o.c., p.5.

<sup>162</sup> Andeweg, R., Irwin, G., o.c., pp.192-194.

impotente bestuurslaag<sup>163</sup>. De provincies hebben wel rechtstreeks verkozen raden, maar met uitzondering van enkele beleidsdomeinen (zoals transportinfrastructuur en milieubescherming) hebben ze maar een beperkte autonome rol in de beleidsvorming. Als intermediaire bestuurslaag tussen de lokale en nationale overheid hebben provinciebesturen vooral met andere besturen te maken en minder met individuele burgers. Sommigen zijn van oordeel dat de provincies, in een wanhopige poging zichzelf beter zichtbaar te maken voor de burgers, hun macht misbruikt hebben<sup>164</sup>. Enkel in Friesland en de zuidelijke provincies (Limburg, Zeeland en Noord-Brabant) is er een provinciale identiteit, maar de opkomst bij verkiezingen voor de Provinciale Staten is overal gedaald tot op een zeer laag niveau.

Eén van de kritieken is dat provincies te groot of te klein zijn. In een Europese context zijn de Nederlandse provincies te klein om te vergelijken met de Duitse Länder of de Belgische regio's. Daarom zij er ook ideeën tot samenvoeging. Sommige provincies hebben al samenwerkingsverbanden met naburige provincies, zoals ook blijkt uit de vertegenwoordiging van de 12 Nederlandse provincies te Brussel (gemeenschappelijk kantoor voor lobbywerk) dat eigenlijk bestaat uit vier kantoren (respectievelijk voor de noordelijke, westelijke, oostelijke en zuidelijke provincies). Hiernaar wordt vaak verwezen als 'de landsdelen'. In de EU worden deze 'landsdelen' ook erkend als het hoogste niveau van regionale administratie, de zgn. NUTS-1 regio's.

### **De intern-provinciale structuur**

We behandelen hier de politieke organen zoals ze anno 2009 vormgegeven zijn. De veranderingen die deze organen in de loop van de 19<sup>de</sup> en 20<sup>ste</sup> eeuw hebben ondergaan komen in de hiernavolgende paragrafen aan bod.

Net als op gemeentelijk niveau kent de provincie een drieledig bestuur dat gevormd wordt door de commissaris van de Koningin, de gedeputeerde staten en de provinciale staten. De wet dualisering provinciebestuur, die op 12 maart 2003 in werking trad, voerde enkele belangrijke wijzigingen door. De belangrijkste verandering ten opzichte van de oude provinciewet was de scheiding van de positie en bevoegdheden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten<sup>165</sup>.

---

<sup>163</sup> De Vries, M., Institutional Fleecing. The slow death of Dutch provinces. In: Public Organization Review, 2004, 4, pp.295-315.

<sup>164</sup> Peters, K., Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie. Amsterdam, Boom, 2007, 195p.

<sup>165</sup> Dualisme en provinciale democratie. Integrale tekst van de provinciewet vanaf 12 maart 2003. Den Haag, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003, s.p.

De leden van provinciale staten worden iedere vier jaar gekozen (de recentste statenverkiezingen vonden plaats op 7 maart 2007). Het aantal statenleden is afhankelijk van het inwonertal van een provincie, maar bij de laatste verkiezingen is het aantal leden verminderd. De belangrijkste reden hiervoor was dat het aantal leden niet in verhouding stond tot de omvang van het provinciale takenpakket. Na de verkiezingen van 2003 waren er in totaal nog 764 statenleden, een aantal dat na de verkiezingen van 2007 tot 564 statenleden teruggebracht was. Het aantal statenleden varieert nu van minimaal 39 bij provincies met minder dan 400.000 inwoners tot maximaal 55 bij provincies met meer dan 2.000.000 inwoners. Provinciale Staten zijn het vertegenwoordigende orgaan van de provincie. Ze hebben wetgevende bevoegdheid en budgetrecht en controleren Gedeputeerde Staten en de commissaris van de Koningin (in zijn hoedanigheid als provinciaal orgaan)<sup>166</sup>. Een bijzondere taak van de leden van PS is het kiezen van de leden van de Eerste Kamer. Eerste Kamerleden worden immers niet rechtstreeks gekozen, maar door getrapte verkiezingen. Op die manier zijn de verkiezingen voor PS van direct belang voor de Nederlandse nationale politiek.

Gedeputeerde Staten vormen het dagelijks bestuur van de provincie. Het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van PS is de belangrijkste taak van GS. Daarnaast voeren GS een groot aantal regelingen van de rijksoverheid in medebewind uit. Ze hebben ook een coördinerende en plannende functie en houden op financieel gebied toezicht op de gemeentebesturen. Het aantal gedeputeerden varieert per provincie. Na de verkiezingen van 2003 is het aantal gedeputeerden met 7 verminderd ten opzichte van het aantal na de verkiezingen van 1999 en na de verkiezingen van 2007 bleef het aantal gedeputeerden op gelijk niveau als in 2003<sup>167</sup>.

Een belangrijk aspect van de interne relaties betreft de collegevorming. Er is weliswaar geen publicatie voor handen over de provinciale collegevorming, maar we kunnen wel wijzen op de evolutie die Tops en Korsten in hun analyse met betrekking tot het College van Burgemeester en Wethouders hebben vastgesteld<sup>168</sup>. Vooral in de jaren 1960 waren er veel discussies over meerderheidscolleges en programcolleges. De manier waarop de collegevorming tot ongeveer 1970 verliep, wordt beschouwd als een lokale uitdrukkingsvorm van de pacificatiedemocratie. Na de verkiezingen kwamen de raadsfracties bijeen en werden de beschikbare wethouderszetels verdeeld naar rato van het aantal raadszetels. Dit waren dus in feite afspiegelingscolleges. Rond 1970 werd er

---

<sup>166</sup> Staat van het Bestuur 2008. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009, p.38.

<sup>167</sup> Staat van het Bestuur 2008. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009, p.40.

<sup>168</sup> Tops, P.W., Korsten, A.F.A., Het College van Burgemeester en Wethouders. In: Korsten, A.F.A., Tops, P.W., (red.), Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde. Samson, Alphen aan de Rijn,, 1998, pp.185-186.

steeds meer voor gepleit om voor de collegevorming de mate van politieke overeenstemming tussen de partijen als uitgangspunt te hanteren. Vooral de vorming van progressieve meerderheidscolleges was aanvankelijk zeer omstreven<sup>169</sup>. In de jaren 1980 is het dispuut rond programcolleges geleidelijk aan weggeëbd en sinds de jaren 1990 speelt de discussie nog nauwelijks. Recent worden colleges doorgaans op een brede basis gevormd. Wel wijzen de auteurs op verschillende spanningsvelden zoals tussen burgemeester en wethouders, tussen collegiaal en individueel bestuurder, tussen bestuurder en partijman, en tussen collegelid en raadslid<sup>170</sup>.

### **De huidige positie van commissaris van de Koningin<sup>171</sup>**

Op basis van de huidige wettelijke bepalingen heeft de commissaris van de Koningin een tweeledige positie: in de eerste plaats is hij provinciaal bestuursorgaan en daarnaast is hij 'rijksorgaan', belast met de uitvoering van een door de regering vastgestelde ambtsinstructie (waarvan de recentste versie dateert van 1994)<sup>172</sup>. Het belangrijkste verschil tussen beide posities heeft betrekking op de politieke verantwoordingsvraag. Als provinciaal bestuursorgaan is de commissaris verantwoording verplicht aan PS (met dien verstande dat PS niet de bevoegdheid hebben het ontslag van de CdK af te dwingen), terwijl hij als 'rijksorgaan' voor de uitvoering van de ambtsinstructie enkel verantwoording moet afleggen aan de regering, in het bijzonder de minister van Binnenlandse Zaken (die op zijn beurt door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen). Via aanwijzingen kan de minister op grond van de ambtsinstructie het beleid van de commissaris als rijksorgaan bijsturen. De gegroeide praktijk is dat er voor de afstemming van beleid regelmatig overleg plaatsvindt tussen de minister en de zogeheten 'Kring van Commissarissen van de Koningin' (zie ook hoofdstuk 7). De vergaderingen van de Kring en het overleg met de minister vinden doorgaans eens per maand plaats op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. We zullen beide posities nu even van naderbij toelichten.

De functie van de commissaris als provinciaal bestuursorgaan valt eigenlijk in drie bestuurlijke posities uiteen: de commissaris als voorzitter van PS, als voorzitter en

---

<sup>169</sup> In 1972 trad zo in Groningen tussentijds het eerste progressief meerderheidscollege aan.

<sup>170</sup> Tops, P.W., Korsten, A.F.A., o.c., pp.192-194.

<sup>171</sup> Tenzij anders vermeld is dit onderdeel gebaseerd op: Raad voor het openbaar bestuur (Rob), De burgemeester van de provincie? Advies commissaris van de Koningin als rijksorgaan. Den Haag, Rob, maart 2006, 79p. ; Tetteroo, P.W., De commissaris van de Koningin in Nederland. Historie, functioneren en toekomst van een bijzonder ambt. Paper gepresenteerd op het Politicologenetmaal 2007. Antwerpen, 31 mei - 1 juni 2007. 31p.

<sup>172</sup> Zie: Bakker, J., o.c., pp.46-48.

stemgerechtigd lid van GS en als eigenstandig bestuursorgaan, belast met de uitvoering van wettelijke taken.

Als voorzitter van PS situeren de taken en bevoegdheden van de commissaris zich op het terrein van de voorbereiding van en het toezicht op het ordelijk verloop van het debat en de besluitvorming in de vergaderingen van PS.

Als voorzitter en stemgerechtigd lid van GS stelt de commissaris dag en plaats van de vergadering van GS en het tijdstip van de opening vast (met inachtneming van wat GS hebben bepaald). Zijn stem geeft de doorslag bij het voor de tweede keer staken der stemmen over hetzelfde voorstel. Net zoals op lokaal niveau is het college van GS een collegiaal bestuursorgaan: de leden van GS zijn collectief en individueel verantwoording verschuldigd over het door hen gevoerde beleid. Er bestaat ook een mondelinge of schriftelijke informatieplicht aan (individuele leden van) PS. In de praktijk is sprake van een interne taakverdeling binnen GS, waarbij elke gedeputeerde een aantal bevoegdheden in portefeuille heeft. Slechts heel uitzonderlijk is de commissaris binnen GS verantwoordelijk voor zware, laat staan politiek gevoelige beleidsterreinen. Naast de reguliere wettelijke taken zijn de 12 commissarissen doorgaans ook verantwoordelijk voor algemene coördinatie, externe betrekkingen, representatie en communicatie. In 2009 had enkel de CdK van Zeeland een opmerkelijk beleidsterrein in 'eigen portefeuille' (m.b. verkeersveiligheid)<sup>173</sup>; anno 2004 was dat het geval bij twee commissarissen, met name bij de CdK van Noord-Holland (ontwikkelingssamenwerking) en bij de CdK van Friesland (strandvonderij)<sup>174</sup>.

Als eigenstandig bestuursorgaan is de commissaris ook belast met de uitvoering van wettelijke taken - neergelegd in de provinciewet - die hij in grote mate van zelfstandigheid vervult, zoals: de algemene coördinatie betreffende de voorbereiding en uitvoering van het provinciaal beleid, het toezicht op de afhandeling van bezwaarschriften en klachten, het uitbrengen van een burgerjaarverslag en de vertegenwoordiging van de provincie in en buiten rechte. Daarnaast heeft de commissaris op basis van de provincie- en gemeentewet toezichthoudende taken en bevoegdheden (deze herinneren aan zijn voormalige functie van 'rijkstoezichthouder'): hij stelt de minister in kennis van provinciale besluiten die naar zijn mening voor vernietiging door de Kroon in aanmerking komen, hij kan voorzien in een waarnemend burgemeester indien de commissaris dat in het belang van de gemeente nodig acht en hij kan voorzien in het burgemeesterschap indien sprake is van taakverwaarlozing door de burgemeester.

---

<sup>173</sup> Zie: Nieuwe verbindingen. Collegeprogramma van CDA, SGP, ChristenUnie en GL in Zeeland, 23 april 2007. Middelburg, Provincie Zeeland, 2007, p.71. CdK Karla Peijs is geweest minister van Verkeer en Waterstaat. Voor de context, zie hoofdstuk 7.

<sup>174</sup> Raad voor het openbaar bestuur, o.c., p.19.

Tot slot is de commissaris op grond van ongeveer 45 andere wetten belast met de uitoefening van zogeheten interbestuurlijk toezicht, dat wil zeggen de controle op de taakbehartiging en naleving van wetten en regels door bestuursorganen of overheidsfunctionarissen in de provincie. Vrij algemeen geformuleerd, gaat het daarbij vooral om algemeen toezicht op de Politie en de Koninklijke Marechaussee in de provincie of specifiek toezicht op gemeentelijke bestuursorganen (doorgaans de burgemeester) op het gebied van openbare orde en veiligheid, en crisisbeheersing. De wettelijke taken en bevoegdheden van de commissaris hebben meestal betrekking op het verzamelen en beoordelen van informatie (toetsing). In een aantal specifieke gevallen is de commissaris echter ook bevoegd tot interventie ten opzichte van andere bestuursorganen (handhaving), bijvoorbeeld het geven van aanwijzingen of het nemen van een eigenstandige beslissing. In buitengewone omstandigheden (zeer ernstige crisissituaties die het openbare leven in de provincie dreigen te ontwrichten) heeft de commissaris bijzondere bevoegdheden die eenieder kunnen treffen en waarbij zelfs sprake kan zijn van (tijdelijke) inperking van vrijheidsrechten van burgers.

De functie van de commissaris als rijksorgaan vindt zijn basis in de grondwet van 1983 (art. 136) die bepaalt dat er een wettelijke grondslag moet bestaan voor taken die de regering opdraagt. Deze wettelijke basis vinden we terug in de provinciewet (art. 182) en de ambtsinstructie commissaris van de Koning (uit 1994), op basis waarvan de CdK belast is met of bevoegd is tot: het bevorderen van de samenwerking tussen rijksambtenaren en personen van de krijgsmacht en het provinciebestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen, het regelmatig bezoeken van de gemeenten in de provincie (van bijzondere bevindingen doet hij verslag aan de minister van Binnenlandse Zaken), het uitbrengen van (on)gevraagde adviezen aan de regering of ministers, de coördinatie van de voorbereiding van de civiele verdediging door in de provincie werkzame rijksambtenaren, leden van de krijgsmacht, het provinciebestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen (de commissaris is voorzitter van het overleg van de in de provincie werkzame rijksambtenaren, leden van de krijgsmacht, de burgemeesters en de voorzitters van de waterschapsbesturen), taken die verband houden met een ordelijk verloop van de procedure inzake de benoeming, de herbenoeming en het ontslag van de burgemeester (o.m. advies aan de vertrouwenscommissie uit de gemeenteraad en de minister over kandidaten, informatie aan de vertrouwenscommissie, advies en rapportage aan de minister over herbenoeming, onderzoek bij conflict tussen gemeenteraad en burgemeester), advisering betreffende Koninklijke onderscheidingen en advisering ten aanzien van de benoeming van de korpschef van de politie en enige andere politiefunctionarissen<sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup> Voor een exhaustieve lijst, zie: Raad voor het openbaar bestuur, o.c., pp.26-33.

### 3.3.2. De centraal- provinciale relaties

We kunnen in de evolutie van de Nederlandse centraal-provinciale relaties grofweg vier periodes onderscheiden: een periode die gekenmerkt wordt door de vestiging van de eenheidsstaat en gepaard ging met een bescheiden plaats voor de provincies en sterke gouverneurs (1814-1848), een periode waarin de gedecentraliseerde eenheidsstaat vorm krijgt (1848-1887), een periode van nationalisering van de politiek, van provincialisering van het ambt van de CdK, van verzuiling en van de ontwikkeling van de welvaartsstaat (1887--1956) en een periode waarin de schaalproblematiek, professionalisering en bureaucratisering van het provinciaal bestuur voorop staat (vanaf 1983)<sup>176</sup>. Vooraleer we deze periodes waarin de ontwikkeling van het staatsapparaat, de positie van de provincies en de rol van de CdK toelichten, staan we stil bij het analysekader van Hesse en Sharpe dat ons in staat stelt de geschetste ontwikkelingen in een breder theoretisch kader te plaatsen.

#### Het analysekader van Hesse en Sharpe

Zoals we eerder in het luik over de Vlaamse institutionele context aangaven, werden door onderzoekers verschillende modellen ontwikkeld om de centraal-lokale relaties in diverse landen aan de hand van enkele parameters te vergelijken. Wij maken gebruik van het model van Hesse en Sharpe die in het begin van de jaren 1990 een typologie opstelden waarin ze drie types van lokaal bestuur onderscheidde: de Franco-groep, de Anglo-groep en de Noord- en Midden-Europese groep<sup>177</sup>.

In dat model worden de interbestuurlijke relaties geanalyseerd aan de hand van drie dimensies: de mate van gemeentelijke autonomie, de verhouding tussen de rol van het lokaal bestuur als publieke dienstverlener of als politieke gemeenschap en de grondwettelijke status waarop het lokaal bestuur kan bogen (cf. supra). Precies de samenhang van deze dimensies bepaalt het type van lokaal bestuur. Mutatis mutandis kunnen wij dit model toepassen op het provinciaal bestuur. Ook al moeten we het model met enige voorzichtigheid hanteren, toch reikt het enkele elementen aan die relevant zijn om ook de centraal-provinciale relaties in Nederland en de positie van de CdK beter te begrijpen.

---

<sup>176</sup> Wij maken hier gebruik van een vereenvoudigde indeling, daar waar Janssens (1992) een gedetailleerder onderscheid maakt tussen de volgende periodes: de vestiging van de eenheidsstaat (1814-1815), de nachtwakersstaat (1815-1840), de periode van politieke emancipatie (1840-1848), de vestiging van de gedecentraliseerde eenheidsstaat (1848-1887), de nationalisering van de politiek (1887-1917), de periode van verzuiling en ontwikkeling van de welvaartsstaat (1917-1956), de periode van vervlechting van het bestuur (1956-1983) en de periode gekenmerkt door de schaalproblematiek en professionalisering.

<sup>177</sup> Hesse, J., Sharpe, L., o.c., pp.603-621.



Voor ons is immers van belang dat Nederland tot de Noord- en Midden-Europese groep wordt gerekend (samen met het voormalige West-Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland en een kern van Scandinavische landen), waarin de nadruk ligt op de lokale functionele capaciteit, maar volgens Hesse en Sharpe dan wel in een evenwicht met het streven naar lokale democratie. De constitutionele status van het lokaal bestuur is er gegarandeerd, zoals ook haar slagkracht in termen van functies en autonomie. Heel wat taken van de welvaartsstaat werden door de lokale overheid geabsorbeerd of eraan toevertrouwd<sup>178</sup>.

### **Het relatieve belang van de Nederlandse provinciebesturen: uitgaven en personeelsbestand.**

Zoals eerder toegelicht m.b.t. de Vlaamse situatie zijn er verschillende benaderingen mogelijk om het belang van subnationale bestuursniveaus te kaderen. Verwijzend naar de tweede dimensie in het analysemodel van Hesse en Sharpe staan we hier respectievelijk stil bij het financiële gewicht van het betrokken niveau en het relatieve aandeel van het personeelsbestand (de verdeling van taken en bevoegdheden komt later aan bod).

Op basis van de provinciale begrotingen voor 2009 kunnen we vaststellen dat de totale begrotingsomvang voor de Nederlandse provincies in dat jaar 7,4 miljard Euro bedraagt (zie tabel 5). Afgezet tegen het aantal inwoners betekent dit dat de provincies jaarlijks gemiddeld 452 Euro per inwoner uitgeven<sup>179</sup>. Voor de Nederlandse gemeenten bedroeg de totale som van de gemeentelijke begrotingen in 2006 45,4 miljard Euro, of gemiddeld 2.779 Euro per inwoner<sup>180</sup>. De Nederlandse rijksbegroting voor het jaar 2009 bedroeg ruim

---

<sup>178</sup> In landen van de Franco-groep is het lokaal bestuur veeleer gericht op een gemeenschappelijke politieke identiteit. Lokale besturen genieten een grondwettelijke status, maar het centraal bestuur oefent een toezichhoudende functie uit. Het centrale machtsoverwicht wordt evenwel gemilderd door de 'kolonisatie' van haar instituties door lokale elites (via partijen, verkozen mandaten). Dit bestuurstype vertoont veel overeenkomsten met de zuidelijke bestuurstraditie uit het analysekader van Page en Goldsmith (landen als Frankrijk, Italië, België, Spanje, Portugal en Griekenland behoren tot deze traditie). In de Anglo-groep heeft het lokaal bestuur (bijna) geen grondwettelijke status. De centrale overheid kan er relatief vrij het statuut van het lokale niveau bepalen. Maar in de praktijk blijken noch het voogdijschap door de centrale overheid, noch de bestuurlijke verwevenheid tussen centrale en lokale actoren erg uitgebreid. In haar dagelijkse werking geniet het lokaal bestuur een relatief hoge mate van beslissingsvrijheid. In termen van functies en autonomie bevinden het lokale en het centrale bestuur zich in een vrij horizontale machtsrelatie, terwijl anderzijds mechanismen van directe toegang tot de centrale overheid minder frequent en belangrijk zijn (tot deze bestuurstraditie behoren landen als het Verenigd Koninkrijk, Ierland en delen van de Verenigde Staten).

<sup>179</sup> Achter dit globale cijfer gaan evenwel grote verschillen schuil, van 265 euro per inwoner voor de provincie Noord-Holland tot 735 euro per inwoner voor Zeeland. Zie: De provinciale financiën 2009, een interprovinciale vergelijking. 's Gravenhage, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, s.d., pp.11-12.

<sup>180</sup> De gemeente kiest. Gemeentefinanciënbericht 2006. Den Haag, VNG, 2006, p.12. 134p.

215 miljard Euro of gemiddeld 13.162 Euro per inwoner<sup>181</sup>. Uiteraard vertonen de concrete cijfers van jaar tot jaar schommelingen, maar de verhouding tussen de bestuursniveaus blijft over de jaren heen wel gelijk.

Daarnaast geeft ook het relatieve aandeel in het personeelsbestand van de overheidssector ons een indicatie van de slagkracht van het bestuur. De recentst beschikbare cijfers voor Nederland dateren van eind 2006 en geven aan dat er 177.618 personen tewerkgesteld waren bij de gemeenten, terwijl dat er bij de provincies slechts 13.337 waren<sup>182</sup>. Omgerekend naar voltijdse equivalenten gaat het om respectievelijk 155.933 en 12.008 personen<sup>183</sup>. Op basis van deze cijfers was 19,2% van alle overheidspersoneel bij de gemeenten tewerkgesteld, tegenover slechts 1,5% bij de provincies. Daarnaast waren ook nog eens 9.915 personen (9.175 voltijdse equivalenten) aan het werk bij de waterschappen en 19.533 bij de gemeenschappelijke regelingen (16.360 voltijdse equivalenten). Ter vergelijking: de rijksoverheid stelde in 2006 120.287 mensen tewerk (omgerekend naar voltijdse equivalenten: 111.993 of 13,8% van alle overheidspersoneel). Het relatief bescheiden gewicht van de provincies is daarmee duidelijk aangetoond.

### Over stadhouders en prefecten

Gaat de oorsprong van de huidige CdK terug tot de vermelding in de grondwet van 1814, dan kunnen we de echte wortels van het ambt toch in een verder verleden situeren. In het ontwerp van de grondwet (art. 39) wordt immers nog de term ‘stadhouder’ gehanteerd, waarmee verwezen werd naar de in 1581 ingestelde functionaris<sup>184</sup>. Sommigen omschrijven de stadhouder als “een wonderlijk conglomeraat van hoedanigheden en functies”<sup>185</sup>. De stadhouder werd door de staten aangewezen en was dus geen rijksfunctionaris. Vanaf 1747 werd een algemeen stadhouder aangewezen en werd deze titel erfelijk. Toen de Franse overheersers de Bataafse Republiek vervingen door het Koninkrijk Holland, werden in de provincies landdrosten aangesteld. Deze moesten

---

<sup>181</sup> Eigen berekening op basis van de vastgestelde bedragen (uitgaven). Bron: website van het ministerie van Financiën. Geconsulteerd op 24 november 2009. Begrotingsstaat van het rijk 2009. [www.rijksbegroting.nl/2009/overzicht/begrotingsstaat,Rijk.html](http://www.rijksbegroting.nl/2009/overzicht/begrotingsstaat,Rijk.html)

<sup>182</sup> Onder gemeentepersoneel wordt verstaan: personeel in dienst van de gemeenten, inclusief de burgemeester alsook personeel in dienst van een gemeentelijke stichting of gemeentelijke bedrijven, mits deze opgenomen zijn in de gemeentebegroting. Hetzelfde geldt, mutatis mutandis, voor wat provinciepersoneel betreft.

<sup>183</sup> Kerngegevens Overheidspersoneel 2006. Den Haag, Kenniscentrum Arbeidszaken Openbare Sector, 2007, p.7.

<sup>184</sup> Omdat men het niet eens kon worden over de benaming van de functionaris werd als compromis in de definitieve tekst de bepaling opgenomen dat de naamgeving aan de Koning werd overgelaten. Zie: Bakker, J., o.c., p.9.

<sup>185</sup> Geciteerd in: Bakker, J., o.c., p.8.

toezien op de naleving van de centrale wetten en regels in de provincies. Naar het voorbeeld van hun Franse evenknie kregen deze landdrosten vanaf 1811 de titel van prefect.

### **De vestiging van de eenheidsstaat ten koste van de provincies**

Simon Schama meent dat de Nederlandse eenmaking in feite een contradictie was, aangezien de Republiek van de Zeven Provinciën precies een natie wilde vormen om geen staat te worden. Het was een losse federatie met weinig nationale politieke instellingen. De macht berustte stevig in handen van de provincies. Maar de Franse periode, die maar van korte duur was (1795-1813), bracht hier verandering in. De Napoleontische bezetting liet het land sterk gecentraliseerd achter: lokale regels werden opzij gezet voor nationale wetgeving gebaseerd op de Franse codices, het gerecht werd hervormd en gecentraliseerd, er werd een nationaal belastingsysteem ingevoerd en de eens zo machtige provincies werden aan banden gelegd en kregen de status van Franse departementen<sup>186</sup>. De Franse invloed was dus zeer fundamenteel.

De provincies waren vroeger zo machtig dat ze beslisten wie stadhouder zou worden, maar ze opteerden ervoor om het gedurende bepaalde periodes ook zonder stadhouder te doen. Terwijl Nederland voorheen eigenlijk een Republiek was, werd in 1815 op voorstel van en met de steun van het Verenigd Koninkrijk het Koninkrijk van de Nederlanden gecreëerd door het Congres van Wenen.

Toen de Nederlandse eenheidsstaat in 1814 grondwettelijk werd vastgelegd, werd de centralistische staatsinrichting die door de Fransen ingevoerd was niet volledig verlaten. De provincies in het nieuwe staatsbestel waren niet te vergelijken met de provincies die tot 1795 de Republiek der Verenigde Nederlanden vormden. Deze Republiek was feitelijk een statenbond met een grote autonomie voor de provincies. Nadat de grondwet was goedgekeurd, heerste toch een grote vrees voor de desintegratie van de nieuwe staat en een herleving van het regionaal particularisme. Het voortbestaan van de staat kon slechts gewaarborgd worden door een krachtig centraal gezag te handhaven. Daarom vestigde de grondwet van 1814 een sterk personalistisch monarchaal regime<sup>187</sup>. In de nieuwe eenheidsstaat kregen de provinciale besturen slechts beperkte bestuurlijke bevoegdheden: de staten mochten maar twee keer per jaar bijeenkomen en ze kregen geen eigen financiële middelen. De uitoefening van het centraal gezag in de provincie werd gewaarborgd door de creatie van een commissaris van de vorst (in de grondwet van 1814 gouverneur genoemd), die zowel de rijks- als de provinciale belangen diende te

---

<sup>186</sup> Andeweg, R., Irwin, G., pp.15-21.

<sup>187</sup> Janssens, J.W., De commissaris van de Koningin. Historie en functioneren. Leiden, s.n., 1992, pp.11-12 (doctoraal proefschrift).

behartigen. Er was dus van bij het begin een zeker dualisme in het ambt. Enerzijds was de gouverneur de vertegenwoordiger van de vorst in de provincie en domineerde hij de provinciale politiek als voorzitter van de provinciale en gedeputeerde staten, terwijl hij anderzijds tegelijk zijn provincie vertegenwoordigde op regeringsniveau. De primaire zorg van de gouverneur, benoemd door de Kroon, betrof hoe dan ook de handhaving van de algemene wetten en verordeningen<sup>188</sup>. Hij onderhield rechtstreekse contacten met de regering en de ministers. Het optreden van de gouverneurs was in die tijd overwegend controlerend en repressief van aard. Daarnaast waren zij op diverse terreinen ook betrokken bij de uitvoering van het overheidsbeleid: ze kregen bijzondere opdrachten van de regering, zoals het gunstig stemmen van de publieke opinie over het regeringsbeleid of het bevorderen van de verkiezing van regeringsgezinde kamerleden.

Na de vereniging met België werd de grondwet in 1815 herzien. Hoewel de bepalingen over de gouverneur ter discussie werden gesteld (de Belgen associeerden de gouverneurs met de Franse prefecten die een slechte reputatie hadden), bracht de herziening van de grondwet geen verandering m.b.t. zijn positie<sup>189</sup>. Wel werden de bevoegdheden van de commissaris explicieter vastgelegd<sup>190</sup>. De definitieve instructie van 1820 vertoonde centralistische en autoritaire trekken en was veel omvangrijker (50 artikelen) dan de provisionele instructie van 1814<sup>191</sup>. De (nieuwe) benaming van gouverneur werd in het eerste artikel vermeld. Hun macht wordt geïllustreerd door het feit dat ze stemrecht verkregen en dit zowel in de vergaderingen van de gedeputeerde als van de provinciale staten. Bovendien hadden ze bij staking van stemmen een beslissende stem (art. 39). Door het overheidsoptreden onderging de gouverneur een gedaanteverwisseling die sommigen hebben aangeduid met de term 'prefectionering'. Hij werd immers uitsluitend beschouwd als instrument van de rijksregering. De commissie belast met de instructie noemde de gouverneurs "de voornaamste steunsels en werktuigen van het staatsgebouw"<sup>192</sup>. De activiteiten van de gouverneurs bestreken ongeveer alle terreinen van de overheid: ze waren in veel gevallen de intermediair tussen het rijk en de lagere overheden. Doordat de instructies in zeer algemene bewoordingen geformuleerd waren, bestond er bovendien een ruime marge voor eigen interpretatie.

Door de afscheiding van de Belgische gewesten in 1830 en het verlenen van de onafhankelijkheid in 1839 - middels het aanvaarden door Willem I van het Verdrag der XXIV Artikelen - verloor de grondwet van 1815 haar waarde. De afscheiding van België

---

<sup>188</sup> Janssens, J.W., Van commissaris en gouverneur. Middelburg, Provincie Zeeland, 1993, pp.389-390.

<sup>189</sup> Bakker, J., o.c., pp.12-14.

<sup>190</sup> Art. 137 vermeldde respectievelijk het toezien op de correcte uitvoering van wetten en het waken over de rijks- en provinciale belangen.

<sup>191</sup> Bakker, J., o.c., pp.14-16.

<sup>192</sup> Janssens, J., o.c., p.16.

werd staatsrechtelijk geregeld in de nieuwe grondwet van 1840. Ondanks grote politieke strijd omvatte deze grondwetswijziging geen wezenlijke veranderingen met betrekking tot de centralistische staatsvorm, de rol van de PS daarin en de positie van de gouverneur<sup>193</sup>.

### **De gedecentraliseerde eenheidsstaat krijgt vorm**

Onder de indruk van de revolutionaire bewegingen in Frankrijk en Duitsland liet koning Willem II in 1848 weten te willen meewerken aan een vergaande herziening van de grondwet<sup>194</sup>. Dit gebeurde onder leiding van Thorbecke en omvatte naast de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid ook een hervorming van de bestuurlijke verhoudingen. Door het eerste wijzigde de relatie tussen regering en parlement sterk waardoor zich een proces van partijvorming voltrok. Met het tweede streefde men naar een directere representatie van de bevolking op de drie bestuursniveaus en een afzwakking van het hiërarchische element in de verhouding tussen de bestuurslagen. Zo werd wat later de gedecentraliseerde eenheidsstaat werd genoemd, gevestigd (cf. supra). Er kwam o.m. een einde aan de standenvertegenwoordiging in de staten en de positie van de commissaris werd opnieuw gedefinieerd: zijn bevoegdheid werd nauwkeuriger omschreven en de nieuwe benaming (er werd niet langer van gouverneurs gesproken) werd in de grondwet opgenomen<sup>195</sup>. In de provinciewet van 1850 behield de commissaris zijn raadgevende stem in de staten en ook zijn stem in de GS, maar die was niet langer doorslaggevend bij staking van stemmen. Er werd ook een nieuwe instructie vastgelegd. Het impliciete dualisme in de functie bleef behouden: een formele positie als rijksorgaan, maar toch met ook nog provinciale bestuurstaken<sup>196</sup>.

Verschillende elementen wijzen op meer autonomie voor de provincies. Zo werden de vergaderingen van PS openbaar. Het verlaten van de hiërarchische relatie kwam ook tot uiting in de rol van de gouverneur. Janssens toonde aan dat de grondwetscommissie van 1848 de rol van de gouverneur als provinciaal politicus probeerde terug te dringen. De toenemende handelingsvrijheid voor de provincies impliceerde immers dat de

---

<sup>193</sup> In 1843 kwam er wel een belangrijke inperking van de macht van de gouverneur toen hij door de regering ontheven werd van het oppertoezicht over de belastingen. Janssens, J., o.c., pp.19-20.

<sup>194</sup> Een ongewone maar invloedrijke alliantie van katholieken en liberalen drong steeds meer aan op constitutionele hervormingen. Beide groepen streefden verschillende doelen na - de liberale democratiseringswens versus de katholieke emancipatiewens - maar vonden elkaar in hun middenkeuze, een grondwetsherziening ten koste van de rol van de Koning. Fikkers, D.J., Provinciaal bestuur. Een onderzoek naar historische ontwikkelingen, politici, taken, problemen en bestuurlijke omgeving. Nijmegen, KUN (Katholieke Universiteit Nijmegen), 2003, pp.20-24 (doctoraalscriptie bestuurskunde).

<sup>195</sup> In Nederlands Limburg wordt de commissaris officieus wel nog als 'gouverneur' aangeduid.

<sup>196</sup> Janssens, J., o.c., p.21-23.

kroonbenoemde gouverneur in politiek opzicht meer op de achtergrond moest treden ten gunste van de PS en GS. Hij zou minder een provinciaal bestuurder moeten zijn en zich meer als een kroonbenoemde controleur moeten opstellen. Daarom werd voortaan gesproken van de 'Commissaris des Konings'<sup>197</sup>.

Maar de commissaris bleek zich niet minder als een bestuurder te gedragen, hij voelde zich juist in de armen van de provinciale politiek gedreven. Terwijl men er dus vanuit ging dat een commissaris met minder bevoegdheden hem zou doen terugtreden, bleek hij zich juist meer op het provinciale te richten en zich voortaan meer als een vertegenwoordiger van het provinciale te gedragen. Janssens geeft voor deze ontwikkeling een drietal redenen op<sup>198</sup>. Allereerst was er sprake van een integratie van de gewesten in een nationaal verband. De tijd dat de commissaris des Konings moest worden ingezet om regionale driften namens de Kroon te onderdrukken, was aan het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw grotendeels achter de rug. Een tweede reden lag in de uitbreiding en intensivering van de overheidsfuncties. Dit bracht met zich mee dat de commissaris zich op meer beleidsvelden actief moest bewegen als uitvoerder van wetten. En een meer actieve houding van de CdK vergrootte zijn rol als bestuurder. De derde reden voor de intensivering van de bestuurderstaak van de CdK lag in de nationalisering van de politiek. Als gevolg van de partijvorming op nationaal niveau vielen regionale geschillen op nationaal niveau weg ten gunste van ideologische geschillen. De lokale belangenbehartiging werd als taak steeds meer overgenomen door de commissaris van de Koningin. Ook dit plaatste de commissaris uit de controlerende sfeer en meer in de provinciale bestuurlijke sfeer.

Vermeldenswaard is dat er bij de totstandkoming van de grondwet van 1848 wel enige discussie was over het stemrecht van de commissaris<sup>199</sup>. Sommigen meenden dat de CdK geen stemrecht behoefde, noch in PS, noch in GS, terwijl anderen dan weer vonden dat hij ook in PS een raadgevende stem moest hebben. Het toezicht op de staten werd in de grondwet uitdrukkelijk aan de CdK opgedragen, maar verder vond de regering het niet nodig in de grondwet melding te maken van de nadere instructie m.b.t. de CdK. Het grondwetsartikel over de CdK is nog gewijzigd in 1887, maar dit betrof geen wijziging van de positie van de CdK, meer een praktische regeling: de jaarwedde en kosten verbonden aan het ambt vielen voortaan ten laste van de rijksbegroting. Dit illustreert wel dat er in die tijd nog geen sprake was van provincialisering van het ambt.

Na de herziening van de grondwet kwam in 1850 dan de provinciewet tot stand, met in hoofdstuk 3 de bepalingen betreffende de commissaris. De grondwettelijke tekst i.v.m. het voorzitterschap van GS en PS werd erin herhaald, maar bevatte ook een afwijkende

---

<sup>197</sup> Ibidem, p.24.

<sup>198</sup> Ibidem, pp.25-26.

<sup>199</sup> Bakker, J., o.c., p.20.

bepaling, m.n. de vermelding dat de CdK een raadgevende stem had in PS. Verder was in de provinciewet opgenomen dat de commissaris alle stukken moest tekenen die uitgingen van GS en PS, dat hij alle stukken moest ontvangen en openen en dat hij de besluiten en beslissingen diende uit te voeren<sup>200</sup>. Hoewel de CdK het oppertoezicht kreeg op de griffie, diende de benoeming van de griffier te gebeuren door de staten, op basis van een drievoudige voordracht van GS. Hieruit spreekt een decentraliserende wens, want voorheen was het benoemen, schorsen en ontslaan van personeel een bevoegdheid van de koning die in de provincie door de CdK, zijn vertegenwoordiger in de provincie, werd uitgevoerd.

Omdat de brede formulering over de taken van de CdK in de grondwet geen helderheid bood, was er nood aan een nieuwe instructie. Deze kwam er, niet lang na de provinciewet, nog in 1850. Ten opzichte van deze uit 1820 was ze sterk ingekort, mede omdat sommige zaken nu in de provinciewet waren opgenomen. Alle artikelen hadden betrekking op de uitvoering van Koninklijke bevelen en regelden o.m. de verhouding van de commissaris en de rijksambtenaren in de provincie en het jaarlijks algemeen verslag over de provincie. Daarnaast waren het regelmatig bezoek van gemeenten en de handhaving van de openbare orde als taken opgenomen. Nieuw was de taak m.b.t. de benoeming van burgemeesters, waar de CdK een aanbevelingslijst met twee of meer personen aan de minister moest sturen. Verder diende de CdK ook gevolg te geven aan elke vraag van een minister betreffende zaken in zijn provincie. Door de grondwetsherziening van 1848 werd de commissaris toezichthouder i.p.v. gouverneur en was hij m.a.w. duidelijk nog een verlengstuk van het rijksgezag.

### **De nationalisering van de politiek en provincialisering van het ambt van de CdK**

De Pacificatie van 1917 heeft voor het maatschappelijk leven in Nederland grote gevolgen gehad. Zij impliceerde de erkenning van de levensbeschouwelijke diversiteit in Nederland en vormde daarmee een sterke stimulans voor de verdere groei van organisaties op levensbeschouwelijke grondslag. Het maatschappelijk middenveld dat in die verzuilde samenleving groeide, nam meteen de institutionele integratierol over die Thorbecke een halve eeuw daarvoor aan de provincies had toebedacht. Volgens Toonen was het niet de noodzaak van de centrale overheid of van de bedreigde kerken die leidde tot versterking van de zuilen. Juist de mogelijkheid tot verzuiling leidde tot verzuiling<sup>201</sup>. Volgens deze redenering was het m.a.w. niet de zwakte van de provincies die verzuiling noodzakelijk had gemaakt, maar was het juist de verzuiling die een versterking van de provincies overbodig maakte.

---

<sup>200</sup> Ibidem., pp.22-25.

<sup>201</sup> Toonen, T., o.c., 1996, p.623.

De nationalisering van de politiek mondde uit in een verzuimd politiek stelsel. De organisatie van politiek en samenleving verliep volgens religieuze en sociaal-economische scheidslijnen. Ondanks de verdeeldheid tussen de zuilen ontwikkelde zich een *modus vivendi*, een pragmatische, wederzijdse verdraagzaamheid en samenwerking die zich o.m. uitte in het streven naar een zekere evenredigheid in de verdeling van belangrijke bestuurlijke posities (o.m. bij de rekrutering van commissarissen). In de periode na WO II, een periode van ongekeerde economische groei en bevolkingsgroei veranderden de opvattingen over de rol van de overheid. De welvaartsstaat ontplooipte zich, ook op het provinciaal vlak: in 1946 werd het provinciefonds in het leven geroepen waaruit elke provincie volgens enkele verdeelsleutels een deel krijgt<sup>202</sup>. Het provinciaal niveau ontplooipte autonoom nieuwe taken, vaak te danken aan particuliere initiatieven van individuele gouverneurs. Maar de uitbreiding van de overheidsbemoediging voltrok zich ook in de sfeer van het medebewind, er werd steeds vaker een beroep gedaan op GS. Toch luidde de diagnose dat de provincies steeds zwakker werden. En het probleem werd na WO II actueler naarmate gemeentelijke schaalvergroting en toenemende gemeentelijke samenwerking leidden tot het ontstaan van een zogenaamd ‘regionaal gat’.

Reeds in 1947 werd door de commissie Koelma voorgesteld een vierde bestuurslaag, tussen provincies en gemeenten, te installeren. Deze districten zouden een oplossing moeten bieden voor bovenlokale schaalproblemen. Hoewel er in de praktijk niets van in huis kwam, werd gedeeltelijk in reactie hierop in 1950 de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) aangenomen. Op basis daarvan kregen gemeenten, maar ook provincies, mogelijkheden tot samenwerking.

In 1960 werd de Eerste Nota Ruimtelijke Ordening geschreven, waarin men gemeentelijke herindeling aanreikte als oplossing voor het regionale probleem. Maar in de tweede helft van de jaren 1970 zag men daar meer de problemen van in. Vanaf dat moment wilde men vasthouden aan de drie bestaande bestuurslagen, ook al zouden door herindelingen andere schaalverhoudingen ontstaan. Het is in dat licht dat we het wetsontwerp uit 1977 over de 24 doe-provincies of provincies nieuwe stijl moeten zien (voor de situering van het debat over schaal, zie hoofdstuk 1).

### **Vervlechting van het bestuur, politisering van provinciebesturen en democratisering van het ambt van de CdK**

Sinds het midden van 19<sup>de</sup> eeuw was de staatsrechtelijke positie van de CdK quasi ongewijzigd gebleven. Sinds 1887 viel de bezoldiging wel ten laste van het rijk, maar fundamentele wijzigingen lieten meer dan een eeuw op zich wachten. In de praktijk had

---

<sup>202</sup> Janssens, J., o.c., p.31.



de commissaris zich ondertussen ontpopt als ‘man van de provincie’. Vervolgens werden de wettelijke bepalingen in verschillende, kleine stappen aan de gewijzigde, reële situatie aangepast<sup>203</sup>. Zo werd bij de herziening van de grondwet in 1956 de CdK ontheven van het toezicht op de staten. Dit rijmde meer met de ontwikkeling van het ambt in de praktijk, waaruit bleek dat commissarissen vooral na WO II niet langer de spreekbuis waren van het centraal gezag, maar veeleer aanjager van het provinciebestuur en pleitbezorger van hun provincie bij de centrale overheid. Wel bleef een zekere tweeslachtigheid kenmerkend voor het ambt. Dat bleek ook toen bij de vervanging van de provinciewet in 1962 de in de praktijk gewijzigde bestuurlijke verhoudingen werden gecodificeerd. De commissaris werd daarin expliciet bestempeld als orgaan van de provincie, waarmee de provincialisering van het ambt die zich in de praktijk had voorgedaan, geofficialiseerd werd. Dat de CdK stemrecht had in GS en een raadgevende stem in PS was in het midden van de 20<sup>ste</sup> eeuw geen punt van discussie meer. Bij staking van stemmen in het college van GS had hij voortaan zelfs een doorslaggevende stem. Nieuw was verder de bepaling dat de CdK niet alleen oppertoezicht had over de provinciale griffie, maar ook over de andere provinciale diensten<sup>204</sup>. Vanaf 1974 deelde hij ook in de verantwoordingsplicht van GS tegenover PS, althans voor de werkzaamheden die hij verrichtte als provinciaal orgaan. Anderzijds ressorteerde hij als rijksorgaan nog steeds onder de minister van Binnenlandse Zaken. Zo moest hij de regering nog steeds op de hoogte brengen van besluiten die in strijd waren met de wet of het algemeen belang, wat het duale karakter van de functie illustreert. De nieuwe wet verleende de provincies wel meer handelingsvrijheid: ze mochten zelf bepalen hoe vaak ze vergaderden en de vereiste Koninklijke goedkeuring van provinciale besluiten werd sterk beperkt.

Het controleaspect van de commissarisfunctie zou nog meer in belang afnemen onder invloed van de expansie van de overheid en de vervlechting van de bestuurslagen. Er was een gestage uitbreiding van medebewindstaken, waardoor provincies en ook gemeenten steeds minder taken autonoom uitoefenden. Bovendien werd het onderscheid tussen autonomie en medebewind steeds vager door kaderwetten, doeluitkeringen, e.d.m. De intensivering van de overheidsbemoeienis ging gepaard met schaalvergroting waardoor de activiteiten van de bestuurslagen meer verstrengeld raakten. Door deze vervlechting van bestuurslagen werd het hiërarchische element in de verhoudingen afgezwakt. Precies in deze context werd het interactieve element in de commissarisfunctie van groter belang: aspecten van coördinatie, onderhandeling en bemiddeling werden belangrijker. Dit werd in 1966 vertaald in een nieuwe instructie (de oude dateerde van 1850), waarin de controle en het toezicht uit de oude instructie vervangen werden door coördinerende taken. Zo werd de CdK opgedragen alle gemeenten in de provincie regelmatig te bezoeken en aanbevelingen te blijven doen voor de benoeming en herbenoeming van burgemeesters.

---

<sup>203</sup> Ibidem, pp.32-39.

<sup>204</sup> Bakker, J., o.c., pp.31-33.

Na de invoering van de provinciewet in 1962 en de vaststelling van de nieuwe instructie in 1966 bleef het ambt in formele zin grotendeels ongewijzigd tot in de jaren 1980. De enige relevante aanpassing de jure had betrekking op de inspraak bij de burgemeestersbenoeming en de verantwoordingsplicht van de CdK tegenover de staten. We moeten deze wijzigingen zien in het licht van de drastisch veranderde houding tegenover gezag en autoriteit in de jaren 1960. Tot dan was er een relatief grote afstand tussen gezagsdragers en de bevolking. Maar onder invloed van diverse maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de groeiende welvaart, de ontkerkelijking, de sociale en geografische mobiliteit en de individualisering verloor gezag zijn vanzelfsprekendheid. Macht werd verdacht, terwijl besluitvorming aan de basis het devies werd. Hierdoor veranderde ook de houding ten aanzien van de CdK. Het gevolg was dat de benoeming van commissarissen sterker onderhevig was aan politieke strijd. Er kwamen ook steeds meer stemmen op die pleitten voor een gekozen commissaris. In de colleges verschoof het primaat naar de gedeputeerden, terwijl van de voorzitter een terughoudende opstelling verwacht werd. Aangezien een neutrale positie niet mogelijk werd geacht, moest hij zich zoveel mogelijk buiten de politieke besluitvorming houden. "Hij werd wel geacht het beleid te coördineren, de collegialiteit in de besluitvorming te bewaken en zondig partijen tot elkaar te brengen"<sup>205</sup>. Het vermogen op het beleid te sturen nam af, terwijl het interactieve element de functie aan belang won. Dat wordt ook geïllustreerd door de rol van de CdK bij de benoeming van burgemeesters die in 1972 wijzigde. Hij werd toen opgedragen de gemeenteraad te raadplegen over de eisen inzake bekwaamheid en geschiktheid. Een belangrijke nieuwigheid was wel de rol van de CdK bij de herbenoeming van een burgemeester. Van hem werd dienaangaande een voorstel verwacht alsook een verslag aan de minister over de wijze waarop betreffende burgemeester zijn ambt had uitgeoefend. Maar dat de duale rol van de CdK bleef bestaan, blijkt uit het feit dat hij enerzijds verantwoordelijk bleef voor de uitvoering van de besluiten van de provincie (art. 60) en anderzijds tevens bevoegd was desgevallend besluiten voor te dragen voor schorsing of vernietiging<sup>206</sup>.

### **De schaalproblematiek, professionalisering, bureaucratisering en departementalisering van het provinciaal bestuur**

De ontwikkeling van de provincies was na de jaren 1960 in een stroomversnelling gekomen. De provinciewet van 1962 had bevoegdheden van het centrale naar het provinciale niveau gedelegeerd en daarnaast werden ook taken in medebewind gegeven. Zo kregen de provincies taken op het terrein van zorg, onderwijs, ruimtelijke ordening en milieu. Volgens Bakker hield de ontwikkeling van het ambt van commissaris gelijke tred

---

<sup>205</sup> Janssens, o.c., p.38.

<sup>206</sup> Bakker, J., o.c., p.37.

met de ontwikkeling van de provincie als bestuurslaag en kon de CdK zich steeds meer profileren als het gezicht van de provincie<sup>207</sup>. Deze ontwikkelingen leidden wel tot de wens naar een complete grondwetsherziening, maar deze werd pas in 1983 gerealiseerd. Naast het afschaffen van veel verouderde bepalingen (zo werd o.m. de doodstraf afgeschaft), veranderde ook de constitutionele verankering van de CdK. De regering achtte een grondwettelijke basis van de commissaris als rijksorgaan wenselijk, onder meer m.b.t. het optreden bij rampen, de rol bij de benoeming en herbenoeming van burgemeesters en die als verbindingsschakel tussen het rijk en de decentrale overheden. Uiteindelijk werd ook het voorzitterschap van PS grondwettelijk verankerd. De regering hield ook vast aan de mogelijkheid om de commissaris opdrachten te geven d.m.v. een instructie. Ze verantwoordde dit alles als volgt: “Daarom is het van belang op dit tussenniveau een orgaan te hebben dat als het ware het centrale en het gedecentraliseerde bestuur in zich verenigt. Om die rol goed te kunnen vervullen dient de relatie van de commissaris met de centrale overheid een andere en nauwere te zijn dan die van de burgemeester”<sup>208</sup>. Daarmee werd de dualistische positie van de commissaris nu ook in de grondwet vastgelegd (art. 126).

Er waren wel discussies die aangaven de mogelijkheid van een gekozen commissaris open te houden, maar deze stelling vond geen meerderheid met als krachtigste argument dat de CdK zijn onafhankelijke positie zou verliezen (cf. infra). Voor de benoeming van de CdK's bestonden nog geen wettelijke inspraakprocedures, maar in de loop van de jaren was een praktijk gegroeid waarin de staten via een profielschets en vertrouwenscommissie toch invloed kregen op de keuze. In 1983 zette de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de werkafspraken m.b.t. de burgemeestersbenoeming op papier en deze richtlijnen gingen mutatis mutandis ook fungeren voor de benoeming van de CdK's.

Nadat in 1983 de ontwikkeling van het ambt van commissaris van rijksorgaan tot provinciaal orgaan voor het eerst ook grondwettelijk was vastgelegd, diende ook de provinciewet te worden aangepast. Deze aanpassing gebeurde pas in 1992 en werd van kracht in 1994. De belangrijkste wijzigingen waren dat de CdK niet langer belast werd met het oppertoezicht over de provinciale griffie en zijn inkomen, ambtswoning en alle kosten ten laste kwamen van de provincie. Daarmee was duidelijk dat hij niet langer een eerste verantwoordelijkheid van het rijk was. Artikel 64 werd in die zin aangepast dat hij voortaan benoemd werd voor de duur van 6 jaar (zoals ook de burgemeester) en dat PS bij een benoeming aan de minister hun eisen inzake bekwaamheid en geschiktheid (via een profielschets) konden overmaken.

---

<sup>207</sup> Ibidem, p.39.

<sup>208</sup> Geciteerd bij Bakker, J., o.c., p.42. Zie ook Janssens, J., o.c., p.40.

Een belangrijke discussie vond plaats over hoe een taak als rijkstaak gekwalificeerd kon worden. De regering maakte dit duidelijk door te stellen dat rijkstaken zowel bij wet als tegelijk in de ambtsinstructie moesten vastgelegd worden. Dit noodzaakte dan ook een aanpassing van de instructie in 1994. Deze bevatte voortaan een opsomming van deze taken. De wijziging aan de instructie versterkte de positie van de CdK ten aanzien van andere ambtenaren en bestuursorganen in de provincie, wat hem in staat stelde te bemiddelen bij eventueel gerezen conflicten tussen bestuursorganen of tussen burgers en bestuursorganen<sup>209</sup>. Bij ramp of ordeverstoring kreeg hij bijvoorbeeld de bevoegdheid alle ambtenaren van gedeconcentreerde rijksdiensten aanwijzingen te geven<sup>210</sup>. Ook bij de voorbereiding van de rampenbestrijding kreeg hij een coördinerende taak. Dat de CdK sindsdien officieel het overleg voorziet tussen de in de provincie werkzame rijksambtenaren, burgemeester en voorzitters van waterschappen legde in feite een in de praktijk gegroeide regel wettelijk vast. Ook het regelmatig bezoeken van de gemeenten staat expliciet als rijkstaak vermeld, wat in relatie gezien moet worden met de rol van de CdK bij de benoeming en herbenoeming van burgemeesters. Opvallend is wel dat niets opgenomen is m.b.t. de praktijk van de profielschets, maar deze bepalingen zitten vervat in de gemeentewet. Tot slot wordt ook de adviestaak van de CdK vermeld inzake het verlenen van Koninklijke onderscheidingen (de Orde van Oranje-Nasau en de Orde van de Nederlandse Leeuw) en inzake de benoeming van enkele politiefunctionarissen. Het betreft hier geen nieuwe taken, maar deze waren enkel in de wet vermeld en dienden gezien het nieuwe wetgevingssysteem ook in de ambtsinstructie vermeld te worden.

Bakker concludeert dat in 1983 de vreemde situatie die bij de grondwetsherziening van 1956 en de wijziging aan de provinciewet in 1962 was ontstaan en waarbij de CdK in de ene wet nog expliciet rijksorgaan was, terwijl hij in de andere wet doorging als provinciaal bestuursorgaan, hersteld werd. De grondwet van 1983 beschouwde de CdK nu ook constitutioneel als provinciaal bestuursorgaan. Dat zijn positie als rijksorgaan flink is afgebrokkeld kan duidelijk afgeleid worden uit het feit dat hij niet langer het oppertoezicht over de provinciale griffie uitoefent en ook niet meer betrokken is bij de benoeming, schorsing of ontslag van provinciale ambtenaren<sup>211</sup>.

Nog in 1994 kwam er een nieuwe ambtsinstructie, waarin de intermediaire positie van de CdK tussen de bestuurslagen duidelijker gedefinieerd werd<sup>212</sup>. De CdK kreeg expliciet de bevoegdheid om te adviseren m.b.t. de aanstelling van politiefunctionarissen en ten aanzien van het verlenen van Koninklijke onderscheidingen. Bakker argumenteert dat deze wet erop gericht was de provincies en gemeenten zoveel mogelijk gelijk te schakelen,

---

<sup>209</sup> Bakker, J., o.c., p.46.

<sup>210</sup> Deze bevoegdheid werd door de nieuwe wet op de veiligheidsregio's in 2009 alweer gewijzigd, cf. infra.

<sup>211</sup> Bakker, o.c., p.48.

<sup>212</sup> Ibidem, o.c., p.5.

waarbij ook de organen van beide bestuurslagen zoveel mogelijk vergelijkbaar moesten zijn. Bijgevolg moest het ambt van CdK zoveel mogelijk gelijkgeschakeld worden met dat van de burgemeester<sup>213</sup>. Meteen vormde de wet het hoogtepunt in de evolutie van provincialisering van het ambt, want daarna kwamen stemmen op om deze ontwikkeling terug te draaien. Het middenbestuur zou toezicht opnieuw meer als kerntaak dienen op te nemen en de CdK zou opnieuw meer als gedeconcentreerd rijksorgaan moeten gezien worden (cf. infra).

Lagen de bevoegdheden van de provincies in het verleden vooral op het vlak van toetsing en toezicht, dan waren die gaandeweg opgeschoven in de richting van planning, coördinatie en stimulering. Het provinciale takenpakket was in de jaren 1970 en 1980 trouwens alsmaar uitgebreid<sup>214</sup>. Dit is deels te verklaren door de maatschappelijke schaalvergroting en de groeiende overheidsbemoeienis. Niet alleen gingen provincies hun autonome taken steeds actiever invullen (vooral op het sociaal-economische vlak, zoals welzijnszorg en milieubeheer als nieuwe aandachtsvelden), de provincie kreeg ook een groeiend aantal medebewindstaken te vervullen. Maar de ruimere schaal van maatschappelijke activiteiten viel niet altijd samen met de grenzen van de provincies. De omvang van de schaal verschilt per sector en is ook geen constante. De reorganisatie van het binnenlands bestuur kreeg nieuwe impulsen door de beheersproblemen van de grote steden en de Europese integratie. Als gevolg daarvan is ook voorgesteld mogelijkheden te scheppen voor differentiatie in taken en bevoegdheden tussen provincies (en tussen gemeenten). In de drie nota's Besturen op niveau (de zogenaamde Bon-nota's) opperde men zo het idee nieuwe bestuurlijke entiteiten op te richten in de zeven grootstedelijke agglomeraties (zie hierover ook hoofdstuk 1)<sup>215</sup>. Een andere piste was een herindeling van provincies in landsdelen zoals al door de Raad voor het binnenlands bestuur werd overwogen.

Doordat in de regel het college van GS werd ingeschakeld voor het medebewind is de positie van de gedeputeerden in de jaren 1970 belangrijker geworden. Daarnaast bezorgde ook de groei en specialisatie van het ambtelijk apparaat de gedeputeerden een overwicht tegenover de staten. De provinciewet speelt daar ook op in door de gedeputeerden de mogelijkheid te geven bevoegdheden onder elkaar te verdelen (art. 166) waardoor ze zich konden profileren rond specifieke beleidsdomeinen. Maar tegelijk leidden deze ontwikkelingen ertoe dat de behoefte aan coördinatie en bemiddeling binnen het provinciaal bestuur aanzienlijk was toegenomen. Het waken over en bevorderen van de collegialiteit in het bestuur is precies wat men in deze context verwacht van de commissaris.

---

<sup>213</sup> Ibidem.

<sup>214</sup> Janssens, J., o.c., pp.46-48.

<sup>215</sup> Commissie Regionaal bestuur in Nederland (Commissie-Geelhoed), Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw. Den Haag, IPO, 2002, 67p.

In de zogenaamde decentralisatienota maakte de regering in 1980 een analyse van de factoren die in de naoorlogse jaren geleid hadden tot vergaande vormen van centralisatie (o.m. de maatschappelijke schaalvergroting en de sterk toegenomen maatschappelijke vraag, de technologische ontwikkeling, de sterke verambtelijking en bureaucratisering van het centrale overheidsapparaat). De regering achtte de tijd rijp voor een correctie, rekening houdend met de wens naar meer bestuurlijke vrijheid, verantwoordelijkheid en variatie<sup>216</sup>. In 1983 presenteerde ze een decentralisatieplan, waarmee ze streefde naar een algemene sanering van toezichtsmechanismen en een vergroting van de financiële ruimte voor gemeenten en provincies. In de bestuursakkoorden tussen de regering en VNG werd aan de decentralisatiedoelstelling inhoud gegeven. In 1991 besloot het kabinet Lubbers-Kok dan tot de decentralisatie-impuls met het tweeledige doel om enerzijds het lokaal bestuur te versterken en anderzijds de doelmatigheid van de overheid te verbeteren. In de perceptie van de lagere overheden werd dit echter gezien als een verkapt bezuinigingsstrategie. De regering kwam in 1992 tot een decentralisatie-akkoord met de VNG en in 1993 tot een vergelijkbaar akkoord met het IPO, maar de uitwerking verliep veel trager dan was voorzien en het beoogde baanbrekende effect werd niet gerealiseerd<sup>217</sup>.

Een vaste schaal voor een bestuurlijke taak is steeds moeilijk te vinden. Het aanpassen van de grenzen lijkt dan ook niet altijd de remedie. Meer dan vroeger wordt dan ook gezocht naar bestuurlijke samenwerkingsconstructies. Maar praktisch en bestuurlijk gezien zullen altijd ankerpunten en heldere juridische vormen van belang zijn voor bijvoorbeeld de financiering, de verantwoordelijkheid en de aanspreekbaarheid<sup>218</sup>.

In het kader van de verdediging van de belangen van de provincies mag hier gewezen worden op de belangrijke rol van het IPO, het Interprovinciaal Overleg. Tot op zekere hoogte is deze vergelijkbaar met de rol van de VVP in Vlaanderen. Beide belangenverenigingen bestaan ongeveer even lang: het IPO bestond in 2008 ruim 20 jaar, terwijl de VVP in 1991 het daglicht zag. Ook in Nederland heeft de belangenvereniging van de provincies te maken met ‘concurrentie’ van de belangenvereniging van de Nederlandse gemeenten, de VNG (Vereniging Nederlandse gemeenten)<sup>219</sup>. Maar er zijn

---

<sup>216</sup> Elzinga, D., Hagelstein, G., o.c., p.109.

<sup>217</sup> Ibidem, p.110.

<sup>218</sup> Ibidem, p.113.

<sup>219</sup> Zo kwam het regelmatig overleg tussen het IPO en de VNG in juli 2006 in ‘zwaar weer’ terecht na de aankondiging dat het VNG op een gesloten provinciale huishouding aanstuurt, zonder dat daarover een open gesprek had plaatsgevonden. Zie: IPO-Jaarverslag 2006. Den Haag, IPO, 2007, pp.7-8. Ook over andere beleidsthema’s durven de meningen nogal verschillen wat soms tot patstellingen leidt. Naar aanleiding van de invoering per 1 januari 2010 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) was door de minister een gezamenlijk standpunt gevraagd van provincies en gemeenten. Maar VNG en IPO raakten het niet eens over wie milieuvergunningen

toch belangrijke verschillen met de Vlaamse evenknie. Zo is de IPO veel sterker uitgebouwd (in 2009 werkten op het IPO ongeveer 80 mensen, tegenover 10 op de VVP) waardoor ze over meer expertise beschikt<sup>220</sup>.

### 3.3.3. Toekomstscenario's: visies op de overheid en de verschillende bestuurslagen

Hoe de rol van de Nederlandse provincies en de positie van de CdK in de toekomst zullen evolueren is uiteraard ook onmogelijk te voorspellen. Het is wel mogelijk de richting aan te duiden van de verschillende visies in het lopende debat over de rol van de overheidsniveaus en de verschillende actoren. Zonder exhaustief te willen zijn, belichten we hier enkele recente stellingnamen die een beeld geven van hoe er over de problematiek wordt nagedacht.

Net als in Vlaanderen heerste ook in Nederland op het eind van de 20<sup>ste</sup> en het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw enige tijd een geanimeerd debat over de invoering van de gekozen burgemeester<sup>221</sup>. Maar net als in Vlaanderen werd daar uiteindelijk geen politieke meerderheid voor gevonden<sup>222</sup>. Naar aanleiding van de pleidooien voor een gekozen burgemeester werd hier en daar wel geopperd om ook de commissarissen van de Koningin (rechtstreeks) te laten verkiezen, maar een echt debat daarover vond niet plaats. Minister Remkes (VVD) van Binnenlandse Zaken liet overigens optekenen dat de keuze voor een gekozen burgemeester niet automatisch ook de keuze voor een gekozen commissaris impliceerde<sup>223</sup>. Een vaak gehoord argument bij de tegenstanders was dat "te weinig wordt beseft dat de Nederlandse grondwet, die is geënt op het staatkundige ontwerp van Thorbecke, een consistent geheel vormt. Wanneer je één steen uit dat bouwwerk trekt, raakt het hele gebouw ontzet"<sup>224</sup>. Met het afvoeren van de gekozen burgemeester is de piste voor een gekozen CdK in ieder geval niet meteen aan de orde<sup>225</sup>.

---

moet verlenen. Zie: Warbroek, B., VNG en IPO ruziën over milieuvergunning. In: Binnenlands Bestuur, 24 april 2009. [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl) Geraadpleegd op 18 november 2009.

<sup>220</sup> Zie website van het IPO: [www.ipo.nl/21-Dit\\_is\\_het\\_IPO.html](http://www.ipo.nl/21-Dit_is_het_IPO.html) Geraadpleegd op 18 november 2009 ; zie ook IPO Publieksjaarverslag 2008. Den Haag, IPO, s.d., p.2.

<sup>221</sup> De voorstanders haalden de democratische legitimatie en een beoogde sterkere positie voor de burgemeester als belangrijkste argumenten aan. Maar de tegenstanders vonden dat de burgemeester boven de partijen moest blijven staan en dat hij daartoe beter in staat is als hij benoemd blijft door de Kroon.

<sup>222</sup> Schaap, L., o.c., pp.161-163.

<sup>223</sup> Remkes: Niet automatisch ook gekozen commissaris. In: Trouw, 10 oktober 2003.

<sup>224</sup> Uitspraak van Jan Franssen, CdK in Zuid-Holland. Zie: Kouters, S., Gekozen commissaris? In: De Volkskrant, 8 oktober 2003.

<sup>225</sup> Het voorstel tot deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming kreeg in de Eerste Kamer niet de benodigde tweederde meerderheid, nadat het eerder (op 9 november 2004) in tweede lezing wel met een tweederde meerderheid was aangenomen in de Tweede Kamer. Voor

Het regeerakkoord dat de coalitie van CDA, PvdA en ChristenUnie op 7 februari 2007 bereikte, bevat een luik over de bestuurlijke inrichting en wetgeving met 11 punten<sup>226</sup>. Daarin stelt het kabinet Balkenende IV de volgende intenties voorop met een mogelijke impact op de rol van de provincies en de positie van de CdK: differentiatie in taken, bevoegdheden en bestuurlijke inrichting van gemeenten en provincies wordt in de gemeentewet en in de provinciewet mogelijk gemaakt ; enkele nader te bepalen (beleids-) terreinen worden zo ingericht dat (maximaal) twee bestuurlijke niveaus betrokken zijn (het niveau dat beleid vormt en de taak uitvoert en maximaal één niveau dat coördineert respectievelijk toezicht uitoefent) ; decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van provincies en gemeenten wordt met kracht bevorderd (uit te werken in twee bestuursakkoorden) ; het kabinet stelt in samenspraak met betrokken provincies en gemeenten een urgentieprogramma op voor de Randstad ; de benoeming van burgemeesters en commissarissen van de Koningin geschiedt op bindende voordracht van de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten (op basis van een wettelijke taakomschrijving en een ambtsinstructie van de regering).

Maar misschien kunnen we de intenties van de zittende regering nog beter afleiden uit het 'Beleidsprogramma 2007-2011', de concrete uitwerking van het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende<sup>227</sup>. In dit beleidsprogramma worden ruim 70 doelen en 10 projecten gepresenteerd waar het kabinet zich de komende vier jaar voor wil inzetten en waarop ze ook aanspreekbaar is. Eén van die doelen is het vergroten van de beleidsruimte van gemeenten en provincies door decentralisatie van rijkstaken. Het kabinet wil ook de bestuurlijke drukte verminderen, bijvoorbeeld door het aantal betrokken bestuurslagen op bepaalde beleidsterreinen terug te brengen tot maximaal twee. In tegenstelling tot deze ruim geformuleerde doelstellingen bevat het bestuursakkoord dat in juni 2008 met de provincies is gesloten een veel beperkter aantal concrete afspraken die de rol van provincies op ruimtelijk-economisch en cultureel terrein moeten versterken. Deze voorstellen gaan over de overdracht van enkele rijkswegen en vaarwegen, de gelden voor de stads- en dorpsvernieuwing voor de kleinere gemeenten, de regionale uitvoeringsprojecten van de nota Ruimte, bodemsanering, externe veiligheid en natuurwetgeving. Op cultureel gebied zijn er afspraken om de provinciale rol te versterken bij de monumentenzorg, de Regionale Historische Centra en de Friese taal.

---

een verandering van de benoemingswijze zou na een deconstitutionalisering de (zware) procedure van grondwetswijziging niet meer nodig zijn.

<sup>226</sup> Website van het kabinet Balkenende: [www.regering.nl/Het\\_kabinet/Regeerakkoord#internelink9](http://www.regering.nl/Het_kabinet/Regeerakkoord#internelink9) Geraadpleegd op 4 november 2009.

<sup>227</sup> Beleidsprogramma 2007-2011. Titel 6. Overheid en dienstbare publieke sector. Website van het kabinet Balkenende: [www.regering.nl/Het\\_kabinet/Beleidsprogramma\\_2007\\_2011](http://www.regering.nl/Het_kabinet/Beleidsprogramma_2007_2011) Geraadpleegd op 4 november 2009.



In een toespraak op het jaarcongres van het IPO in september 2009 stelde premier Balkenende geen voorstander te zijn van alomvattende bestuurlijke blauwdrukken en vroeg hij vooral aandacht voor de discussie over de differentiatie van provinciale taken en bevoegdheden (met als raad: doe niet alles en doe vooral niet allemaal hetzelfde) en in het verlengde daarvan voor de bijzondere positie van de Randstad en Randstadprovincies<sup>228</sup>. Concrete beslissingen zijn daarover echter nog niet genomen.

Interessante informatie over de huidige positie van de provincies (met mogelijke gevolgen voor de toekomst) vinden we ook terug in een rapport dat de VNG in 2008 op vraag van de acht stadsregio's heeft laten opmaken. Een commissie onder leiding van Ed Nijpels nam de ervaringen met stadsregionale samenwerking onder de loep<sup>229</sup>. De stadsregio's zijn ingesteld op basis van de Wijzigingswet Wgr-plus en deze laatste voorziet in een wettelijke evaluatie in 2010. De acht stadsregio's bestaan sinds 1 januari 2006, maar zeven van de acht zijn de directe opvolger van de zogenaamde kaderwetgebieden die in 1995 werden ingesteld<sup>230</sup>. De betrokken gemeenten omvatten meer dan een derde van de Nederlandse bevolking. Stadsregio's vormen in feite een verlengd lokaal bestuur. Het rapport stelt dat er in Nederland behoefte is aan regionale agendavorming en –uitvoering en dat alle relevante en betrokken maatschappelijke organisaties de meerwaarde van de stadsregionale samenwerking op terreinen als vervoer, regionale economie, woningbouwplanning, ruimtelijke ordening en zorg onderschrijven<sup>231</sup>. Daarbij is flexibiliteit in de samenwerking belangrijk en moeten de provincies een belangrijke bondgenoot zijn. De Wgr-plus regeling verschilt op een aantal punten van de Wgr. Zo heeft de samenwerking een niet-vrijblijvend karakter, beschikt de stadsregio over doorzettingsmacht, zijn er enkele Rijkstaken bij wet aan de stadsregio's toevertrouwd (zoals de voorbereiding en uitvoering van het regionaal verkeers- en vervoerbeleid) en verkregen enkele stadsregio's bovendien taken van de provincie. Gemeenten dragen geregeld taken over op het terrein van de lokale en regionale economie, het sociaal-economisch overleg en het innovatiebeleid. Dat er in Nederland al meer dan vijftig jaar

---

<sup>228</sup> Toespraak Balkenende op jaarcongres IPO. 30-09-2009. Website van het IPO: [www.ipo.nl/31-Jaarcongres\\_2009.html?dossier=38](http://www.ipo.nl/31-Jaarcongres_2009.html?dossier=38) Geraadpleegd op 18 november 2009.

<sup>229</sup> Nijpels, E., (red.), *De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's*. Rapportage van de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking. Den Haag, VNG, 2009, 52p. De VVD-er Ed Nijpels was lid van de Tweede Kamer (1977-1986) en nadien minister van VROM (1986-1989). Na zijn ministerschap werd hij opnieuw kort lid van de Tweede Kamer (1989-1990), burgemeester van Breda (1990-1995) en commissaris van de Koningin in de provincie Friesland (1999-2008). Zie website Parlement en Politiek: [www.parlement.com/9291000/biof/01903](http://www.parlement.com/9291000/biof/01903) Geraadpleegd op 20 oktober 2009.

<sup>230</sup> De zeven oorspronkelijke regio's zijn: Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Stadsgewest Haaglanden, Bestuur Regio Utrecht, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Stadsregio Arnhem-Nijmegen en Stadsregio Twente. De achtste regio is Parkstad Limburg. Nijpels, E., o.c., p.11.

<sup>231</sup> Nijpels, E., o.c., p.8.

discussie is over regionale samenwerking illustreert de behoefte aan een dergelijk kader, maar tevens het feit dat er geen algemeen geaccepteerde vorm voor samenwerking bestaat. Dit moet ook gezien worden tegen de achtergrond van maatschappelijke veranderingen waarbij er steeds meer sprake is van een netwerksamenleving. Het is onwaarschijnlijk dat er een ideale bestuurlijke maat bestaat, maar volgens de commissie bieden de stadsregio's verschillende voordelen: de platformfunctie, een vertrouwde samenwerkingsvorm (de gemeenten kennen elkaar al), het verplichtend karakter, de succesvolle aanpak van maatschappelijke uitdagingen en een sterke, deskundige en flexibele organisatie<sup>232</sup>. Tegelijk signaleert de commissie ook een aantal knelpunten: het functioneren in een onzeker politiek krachtenveld (afhankelijk van politieke beslissingen in Den Haag), een ingewikkelde politieke besluitvorming (door het groot aantal participanten) en het onvermogen om alle regionale tegenstellingen te overbruggen<sup>233</sup>. Het verwijt dat de stadsregio's onvoldoende democratisch gelegitimeerd zijn, is echter onterecht en onjuist. Niet alleen hanteren de stadregio's verschillende procedures om de gemeenteraden als geheel en de gemeenteraadsleden als individuen te betrekken bij de voorbereiding van de besluiten, er is ook een structurele agendering in afzonderlijke raadscommissies of de plenaire raadsvergadering en in alle regio's hebben gemeenteraadsleden zitting in het algemeen bestuur (in het dagelijks bestuur zitten louter leden van de colleges van B&W). Eén van de alternatieven voor de stadsregio's is een grootschalige herindeling, maar de vele studies naar de effecten van gemeentelijke herindeling tonen niet eenduidig aan dat de maatschappelijke effectiviteit toeneemt. Daarnaast zijn er in de geschiedenis tal van voorstellen geweest om tussen de provincies en gemeenten een nieuwe bestuurslaag te vormen. Meestal ging dat om een bestuur met eigen bevoegdheden en dat via rechtstreekse verkiezingen verkozen werd. Het splitsen van de huidige provincies is een andere optie, maar sommige uitdagingen kunnen omwille van hun schaal beter door de huidige provincies behartigd worden. De aanbevelingen van de commissie zijn dan ook: handhaaf het algemeen kader en de flexibiliteit (maatwerk), handhaaf het niet-vrijblijvende karakter en de rechtstreekse geldstromen en wees geen concurrent maar bondgenoot (stadsregio's en provincies). Ondanks de vrij positieve beoordeling door de commissie-Nijpels werden door Castenmiller toch een aantal bedenkingen geformuleerd<sup>234</sup>. Zo is de bewijsvoering van de commissie in feite louter gebaseerd op de mening van direct betrokkenen, zijn de betere maatschappelijke resultaten van de samenwerkingsverbanden niet overtuigend aangetoond en blijft ook de meerwaarde van het verplichtend karakter onduidelijk. Hij concludeert dan ook dat het onduidelijk blijft "welke concrete maatschappelijke taken

---

<sup>232</sup> Ibidem, p.20.

<sup>233</sup> Ibidem, p.27.

<sup>234</sup> Castenmiller, P., Dunken en driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. In: Res Publica, 2009, 3, pp.346-349.

aansluiten bij het domein van individuele gemeenten, bij het domein van samenwerkende gemeenten of bij de provincie”<sup>235</sup>.

De intenties van het huidige kabinet m.b.t. de positie van de CdK werden duidelijk geformuleerd in een brief aan de Tweede Kamer van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ter Horst<sup>236</sup>. Daarin wordt erkend dat de CdK primair een provinciaal orgaan is en voor het grootste deel van zijn tijd taken en bevoegdheden uitoefent als provinciaal orgaan. Maar het kabinet acht het in het belang van de gedecentraliseerde eenheidsstaat nodig dat de CdK als rijksorgaan onder de verantwoordelijkheid van de regering, taken en bevoegdheden kan (blijven) uitoefenen. De CdK heeft immers een belangrijke rol als verbindingsschakel tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden. Het kabinet wijst er nadrukkelijk op dat ze de CdK niet zien als de burgemeester van de provincie. Ondanks de parallellen tussen beide ambten hebben ze toch een eigen positie in het staatsbestel en specifieke bevoegdheden op bepaalde terreinen. De wijze waarop CdK's invulling geven aan het takenpakket als rijksorgaan is niet uniform en dat hoeft voor het kabinet ook niet. Er zijn trouwens ook verschillen in opgaven waar de verschillende provincies voor staan. Om te bepalen welke taken en bevoegdheden van de CdK als rijksorgaan beschouwd moeten worden, zijn er drie criteria geformuleerd op basis van de bestaande praktijk: als er sprake is van een duidelijke taak of bevoegdheid van de rijksoverheid, als er een noodzaak is voor een nauwe samenhang tussen rijksbeleid en provinciaal beleid, als het wenselijk is de CdK te gebruiken als verbindingsschakel tussen de centrale overheid en de lokale overheid. In het kader van het afleggen van verantwoording zal in een jaarlijkse rapportage worden voorzien over de wijze waarop de taken als rijksorgaan zijn uitgevoerd.

Daarnaast wil het kabinet de mogelijkheid openhouden om in de toekomst nieuwe taken van de CdK als rijkszaak aan te duiden<sup>237</sup>. Concreet wordt eraan gedacht om de CdK als rijksorgaan een taak te geven als adviseur en bemiddelaar bij bestuurlijke conflicten (iets wat in de praktijk trouwens al gebeurt). Maar bij de uitwerking daarvan zou de Kring van CdK's, het IPO en de VNG moeten worden betrokken. Het kabinet formuleerde ook de intentie om de noodzakelijke wijzigingen in de wetgeving binnen een kort tijdsbestek aan de Kamer voor te leggen. Terloops wijzen we er op dat de rol van de CdK in de nieuwe wet op de veiligheidsregio's (die verwacht wordt in 2010 in voege te treden) formeel is

---

<sup>235</sup> Ibidem, p.349.

<sup>236</sup> Feitelijk is dit het kabinetsstandpunt op het in maart 2006 uitgebrachte Rob-advies over de rol van de CdK als rijksorgaan. Zie: Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [G. ter Horst] aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 9 juni 2009. In: Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 VII, nr. 87, 10p.

<sup>237</sup> Zo wordt o.m. voorgesteld om naast de huidige taken van de CdK ten aanzien van burgemeesters ook de resterende taken op grond van de gemeentewet, waaronder de bevoegdheden van de CdK om te voorzien in een waarnemend burgemeester, alsmede het afnemen van de eed bij een burgemeester als rijksstaken aan te duiden.

afgezwakt, aangezien niet de CdK maar de burgemeester van de grootste stad voorzitter zal zijn van de veiligheidsregio<sup>238</sup>.

### 3.3.4. Deelbesluit

We hebben in bovenstaande paragrafen de evolutie proberen te schetsen van de centraal-provinciale relaties. Daaruit is niet alleen gebleken dat de rol van de provincies sterk is gewijzigd, maar ook dat de positie van de gouverneur een bijzondere ontwikkeling heeft gekend.

Aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw nemen de 12 Nederlandse provincies een bescheiden plaats in het openbaar bestuur in (met een, verhoudingsgewijs, bescheiden personeelskader en dito uitgaven). Met de grote autonomie die ze ten tijde van de Republiek van de Zeven Provinciën genoten, werd door de Fransen definitief komaf gemaakt. De centralistische staatsinrichting werd bevestigd in de Nederlandse grondwet van 1814. Lange tijd heerste nog een zekere angst voor de desintegratie van de jonge staat en voor een terugkeer van het particularisme van de Zeven Provinciën. De provincies kregen een zuiver administratieve rol en dienden zich primair met het uitvoeren van rijksbesluiten bezig te houden. De installatie van een gouverneur, benoemd door de Kroon, als voorzitter van zowel GS als PS was hierbij zeer instrumenteel. Pas met de grondwet van 1848 en de provinciewet van 1850 kregen de provincies weer een meer dan louter administratieve rol. De Nederlandse staatsman Thorbecke legde toen de fundering van wat men later de gedecentraliseerde eenheidsstaat is gaan noemen en waarin de drie bestuurslagen (rijk, provincies en gemeenten) in relatieve zelfstandigheid konden functioneren.

Maar vooraleer de provincies zich konden profileren, ontstond een rivaliserende vorm van intermediair en regionaal bestuur, m.n. de maatschappelijke zuil. Allerlei meso-corporatistische arrangementen hebben de ontwikkeling van de provincies als middenbestuur sterk geremd. Daarnaast hadden de provincies na WO II ook af te rekenen met het debat over het schaalvraagstuk dat regelmatig de kop op stak. Op gemeentelijk niveau leidde de groei van de welvaartsstaat en de toenemende vraag naar beheerscapaciteit tot allerlei vormen van intergemeentelijke samenwerking (via de Wgr en Wgr+ regelingen) en tot één van de belangrijkste kenmerken van het Nederlands subnationaal bestuur: een bijna continu proces van gemeentelijke herindeling. Op provinciaal niveau liep het niet zo'n vaart. Wel neemt, in de discussie over het middenbestuur in Nederland, het vinden van een oplossing voor de bestuurlijke

---

<sup>238</sup> Zie website ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: [www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veiligheidsregio's/wetsvoorstel](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veiligheidsregio's/wetsvoorstel) Geraadpleegd op 2 december 2009.

problemen van de stadsregio's een dominante plaats in. Maar van de vele voorstellen, gaande van een uniforme provinciale herindeling in landsdelen tot schaalvariatie op provinciaal niveau, werd er (nog) geen enkele in praktijk gebracht.

De functie van commissaris werd van bij het begin gekenmerkt door een zekere dualiteit. Enerzijds was hij rijksorgaan, anderzijds provinciaal orgaan. Na de grondwetsherziening van 1848 en de provinciewet van 1850, waarbij de commissaris duidelijk als toezichthouder en verlengstuk van het rijksgezag werd gezien, bleef de constitutionele positie van de commissaris ruim een eeuw ongewijzigd. Maar ondanks de poging van de wetgever om de CdK terug te dringen ontwikkelde hij zich in de praktijk steeds meer als een provinciaal belangenbehartiger en raakten zijn controletaken op de achtergrond. Dit kaderde in de tendens om de provincies meer autonomie te geven. De provincialisering van het ambt werd in 1962 geofficialiseerd toen de CdK in de provinciewet als provinciaal bestuursorgaan werd genoemd. Formeel gezien verloor de CdK echter op een aantal terreinen zijn vroegere machtspositie: de verantwoordingsplicht van de CdK tegenover de staten werd uitgebreid en m.b.t. de burgemeestersbenoemingen kregen de gemeenteraden een belangrijke vinger in de pap.

### 3.4. DE VLAAMSE EN NEDERLANDSE INSTITUTIONELE CONTEXT: DEELBESLUIT

We staan in dit deelbesluit eerst even stil bij enkele vaststellingen over de positie van de provincies als bestuursniveau en deze van de gouverneur en de CdK. Daarbij komen zowel gelijkenissen als verschillen aan bod. Vervolgens bekijken we de gevolgen van de ontwikkeling van instituties en context die in de voorgaande rubrieken aan bod zijn gekomen voor het leiderschap van beide ambtsdragere. Dat leidt tevens tot een aantal bijkomende vragen.

Zowel de 5 Vlaamse als de 12 Nederlandse provincies genieten een in de grondwet verankerde autonomie. Weliswaar bestond lange tijd de vrees voor wat het 'provinciaal particularisme' werd genoemd. Een terugkeer van de vroegere provinciale macht vormde een bedreiging voor de eenheid van de jonge Belgische en Nederlandse staat, zo werd het midden 19<sup>de</sup> eeuw althans aangevoeld. De provinciegouverneur, respectievelijk commissaris van de Koningin, was in dat opzicht instrumenteel als vertegenwoordiger van de centrale belangen in de provincie en hij beschikte daarvoor over uitgebreide bevoegdheden: via stemrecht in het uitvoerend orgaan had hij beslissingsmacht - in Nederland vanaf 1962 zelfs een doorslaggevende stem - en daarnaast ook schorsingsbevoegdheid ten aanzien van de besluiten van provincieraad/PS of bestendige deputatie/GS die indruisten tegen de belangen van de hogere overheid. Van bij het begin werd het ambt van gouverneur/commissaris zowel in België (en later ook in Vlaanderen) als in Nederland gekenmerkt door een in de functie ingebakken dualiteit. Enerzijds was

(en is) de gouverneur, respectievelijk commissaris, vertegenwoordiger van de centrale (in Vlaanderen ook van de regionale) overheid, maar anderzijds is hij tegelijk ook vertegenwoordiger van de provinciale belangen.

Binnen het bredere kader van het binnenlands bestuur spelen de provincies in functionele termen een veeleer bescheiden rol. In Vlaanderen zorgde de federalisering voor de creatie van een nieuw, regionaal overheidsniveau dat zich bovendien zeer expansief opstelde en sinds 2002 de bevoegdheid verwierf over de organisatie van de lokale en provinciale besturen. Naast de historische underdogpositie van de provincies zorgde de creatie van het nieuwe deelstatelijke niveau, in combinatie met de gemeentelijke schaalvergroting door de fusieoperatie in de jaren 1970, voor het (op regelmatige tijdstippen) in vraag stellen van het nut van de provincies. Toch konden de provincies zich na de regionalisering van de wetgeving over de lokale besturen handhaven in hun (her)nieuw(d)e rol als intermediair bestuursniveau met nadruk op de gebiedsgerichte werking en de ondersteuning van gemeenten. Dit neemt niet weg dat het sluimerende debat over een eventuele nieuwe schaalvergroting af en toe de kop op steekt.

Ook in Nederland speelt het provinciaal niveau een veeleer bescheiden rol. De gemeenten nemen een steeds belangrijker plaats in de gedecentraliseerde eenheidsstaat in en nemen voor het uitvoeren van diverse taken hun toevlucht tot allerlei samenwerkingsverbanden. Het subnationaal bestuur in Nederland wordt trouwens gekenmerkt door een continu proces van gemeentelijke herindelingen. Ook de schaal tussen de gemeenten en het Rijksniveau stond geregeld ter discussie, wat zowel voorstellen voor schaalverkleining als voor schaalvergroting tot gevolg had. Deze discussie wordt wel gedomineerd door het zoeken naar een oplossing voor de bestuurlijke problemen van de stadsregio's. Voor het oplossen van deze problemen is echter nog geen (definitieve) keuze gemaakt tussen schaalvergroting of schaaldifferentiatie.

Wat betekenen de geschetste ontwikkelingen nu voor de leiderschapspositie van de gouverneur en de commissaris? Een eerste algemene vaststelling is dat een aantal ontwikkelingen in Vlaanderen en Nederland niet in dezelfde richting gaan.

In Vlaanderen lijkt de leiderschapspositie van de gouverneur verzwakt, althans formeel gezien en binnen het provinciaal bestuur. Dat is onder meer het gevolg van de herwaardering van de verkozen organen (zowel provincieraad als deputatie) en het verlies aan stemrecht van de gouverneur in het uitvoerend college, maar bijvoorbeeld ook omdat hij de uitvoeringsbevoegdheid van provinciale beslissingen verloor en zelfs de bevoegdheid inzake de voorbereiding van de medebewinddossiers. Het is trouwens belangrijk aan te stippen dat de gouverneurs de genoemde wijzigingen niet passief hebben ondergaan, maar ervoor hebben geijverd hun leiderschapspositie te vrijwaren. Anderzijds lijkt de leiderschapspositie van de gouverneur in het binnenlands bestuur

(dus m.b.t. zijn aan het provinciebestuur externe taken) veeleer versterkt door diverse maatregelen van deconcentratie en coördinatieopdrachten voor de Vlaamse regering. In de complexe netwerksamenleving zoals we die in hoofdstuk 2 hebben geschetst lijkt het ambt toegesneden op de noodzakelijke verbindingsrol tussen de verschillende bestuursniveaus die steeds meer van elkaar afhankelijk zijn voor het realiseren van hun beleidsdoelstellingen.

In Nederland bleef de leiderschapspositie van de CdK binnen het provinciaal bestuur gehandhaafd. Niet alleen behield hij het stemrecht in GS, maar ook het voorzitterschap van PS, zelfs na de invoering van de wet dualisme en provinciale democratie in 2003. De functie zelf is, eerst in de praktijk en daarna ook formeel-juridisch, wel veel duidelijker opgeschoven in de richting van provinciaal belangenbehartiger. Zo zijn alle kosten van de gouverneur sinds 1994 ten laste van de provincie en verloor hij een deel van zijn controletaken. Voor sommigen is de provincialisering van het ambt dan ook te ver gegaan en moet er opnieuw meer nadruk op de rijkstaken worden gelegd. Blijft de positie van de CdK intern gehandhaafd, ook al is de positie van de gedeputeerden sinds de jaren 1970 belangrijker geworden, dan is de formele macht van de CdK in zijn externe taken toch afgenomen. Zo hebben de gemeenteraden bij de benoeming (en herbenoeming) van burgemeesters een veel belangrijkere rol opgenomen en boette de rol van de CdK in op een aantal specifieke terreinen zoals veiligheid. Weliswaar moeten we dit formele verhaal nuanceren, aangezien er onderhand ook een praktijk is gegroeid waarbij de CdK in zijn externe taken een minder 'hiërarchische' en meer coachende rol opneemt, onder meer in het bemiddelen bij bestuurlijke conflicten. Er zijn bovendien plannen om deze rol meer gewicht toe te kennen.

Een tweede algemene vaststelling is dat ondanks deze verschillen tussen beide ambtsdragers er toch een aantal gelijkenissen zijn inzake het (blijven) vervullen van leiderschapstaken die in de literatuur als belangrijk naar voren worden geschoven. Het gaat dan o.m. om vertegenwoordigende taken (zowel intern als extern), het bewaken van de interne cohesie, de externe netwerking, de taken bij crisisbeheersing en de rol in het verzekeren van steun voor de provinciale organisatie bij de bevolking. Zo zijn er wat de vertegenwoordigende taken betreft, waaronder wij ook de ceremoniële taken begrijpen, weinig tot geen wijzigingen. Door (het behoud van) zijn titel en (van) zijn formele positie als voorzitter van het uitvoerend orgaan blijft hij de verpersoonlijking van een symboolfunctie. We zullen in hoofdstuk 6 nagaan in hoeverre dit belangrijk blijft in de contacten met de buitenwereld (de hogere overheden, het bedrijfsleven, de media en de burger).

De politieke rekrutering (waar in hoofdstuk 5 dieper op wordt ingegaan), de eerder vermelde dualiteit van het ambt en het toenemend belang van coördinatie vormen enkele bijkomende punten van gelijkenis tussen het ambt van gouverneur en dat van de CdK.

Dat de dualiteit van de functie behouden bleef, zorgt er precies voor dat beide ambtsdragers een belangrijke spil blijven in het institutioneel kaderwerk tussen gemeenten, provincie en de nationale/federale en Vlaamse regionale overheid.

Naast deze vaststellingen roepen de geschetste ontwikkelingen van instituties en context ook een aantal bijkomende vragen op. Zorgde de overheveling van de bevoegdheid over provincies naar het regionale niveau in Vlaanderen voor een andere rekrutering of voor andere verwachtingen ten aanzien van het leiderschap? Resulteert het toegenomen belang van de gemeenten en allerlei samenwerkingsverbanden (en het gelijktijdig terugdringen van het toezicht) in beperkingen voor het leiderschap van de gouverneur en de CdK of biedt het net meer kansen voor de manifestatie van leiderschap? Betekende de provincialisering van het ambt in Nederland in de praktijk een verzwakking van het leiderschap van de CdK? Daarnaast kunnen we ook de vraag stellen wat de gevolgen zijn van de grote diversiteit tussen de provincies (o.m. op het vlak van sociaal-economische structuur) voor het leiderschap van de ambtsdragers.

Meer specifiek zijn er ook bijkomende vragen over de gevolgen voor de verschillende leiderschapstaken, die in de literatuur als belangrijk werden aangemerkt. Heeft de evolutie van de context en de instituties, naast een gedeeltelijke verschuiving van kerntaken, ook geleid tot een andere manier waarop de gouverneur en de CdK die taken invult of uitoefent? Zo lijkt de Vlaamse gouverneur formeel terrein te hebben verloren op het vlak van de sturing en controle van het beleid, toch een belangrijke leiderschapstaak, aangezien hij sinds 1997 niet langer over stemrecht beschikt en dus niet langer beslissingsmacht heeft. De vraag is dan ook op welke manier en met welke steun (van politieke en/of ambtelijke actoren?) de gouverneur nog invloed kan uitoefenen op het provinciaal beleid. En hoe vervult de Nederlandse CdK zijn leiderschapsrol ten aanzien van de burgemeesters, sinds zijn rol in de benoeming en herbenoeming is afgezwakt? Verder zijn de taken van de commissaris veel strikter vastgelegd in de ambtsinstructie, dan dat bij de gouverneur het geval is. Eén van de vragen in hoofdstuk 6 zal dan ook zijn of de CdK in de praktijk over een even grote vrijheid beschikt in het vormgeven van zijn of haar leiderschap. De benoeming van de Vlaamse gouverneur blijft er een van onbepaalde duur, in tegenstelling tot de CdK die sinds 1992 wordt benoemd voor een zesjarige ambtstermijn (weliswaar hernieuwbaar). De vraag is of dit gevolgen heeft voor de visieontwikkeling op lange termijn, een ander belangrijke functie van leiderschap. Deze vragen zullen in de verdere hoofdstukken en meer bepaald in het tweede empirische deel van dit proefschrift aan bod komen.

Zoals vermeld dienen beide ambtsdragers een neutrale rol te vervullen. Dat zou hen moeten helpen om te waken over de interne cohesie van het uitvoerend orgaan en in Nederland (gezien het voorzitterschap van PS) ook van het provinciaal wetgevend orgaan. Die neutraliteit vormt niet alleen een belangrijk onderscheidend kenmerk van het



ambt, wat wijst op een mix van elementen die enerzijds aan politiek en anderzijds aan administratief leiderschap worden toegeschreven. Het lijkt bovendien ook een belangrijke troef in de netwerkomgeving waarin Vlaamse en Nederlandse provincies opereren.



**DEEL II**

**EMPIRIE**



# HOOFDSTUK 4

## METHODOLOGIE

“We believe that social science must never become prisoner of any orthodoxy and must continually renew itself by learning from other disciplines and from new developments, and by revisiting its own past.” Donatella Della Porta en Michael Keating

Na een korte beschouwing over enkele kennistheoretische aspecten behandelen we in dit hoofdstuk vervolgens de keuze voor een kwalitatieve onderzoekstrategie. We staan stil bij de voor- en nadelen van casestudyonderzoek en bij de selectie van onze cases. Daarna beschrijven we de methode van dataverzameling. Na het voorbereidend biografisch onderzoek ligt de klemtoon daarbij vooral op documentanalyse en diepte-interviews met verschillende kernactoren.

### 4.1. INLEIDING

Vooraleer onze onderzoeksstrategie en -methodologie onder de loep te nemen, komen hier enkele kennistheoretische aspecten voor het voetlicht.

Epistemologie gaat over ‘wat we weten’ en ‘hoe we dat weten’<sup>1</sup>. Het is onnodig het eeuwenoude kennisdebat telkens over te doen, maar het is wel belangrijk dat een onderzoeker zijn uitgangspunten en concepten expliciteert. Niet alleen hebben die uitgangspunten implicaties voor de methodologie, door ze te expliciteren wordt vermeden dat er bij de lezer verschillende, uiteenlopende interpretaties ontstaan over de gehanteerde begrippen en uiteindelijk over de draagwijdte van de conclusies.

---

<sup>1</sup> Della Porta, D., Keating, M., Introduction. In: Della Porta, D., Keating, M. (ed.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p.2.

#### 4.1.1. Humanistische benadering vanuit sociaal-constructivistisch perspectief

In tegenstelling tot in andere wetenschapstakken is er in de sociale wetenschappen geen paradigma dat algemeen aanvaard is door de volledige wetenschappelijke gemeenschap. De discussies over verschillende benaderingen in het sociaal-wetenschappelijk onderzoek worden vaak voorgesteld als een dualistische tegenstrijdigheid tussen twee benaderingen, m.n. een positivistische tegenover een humanistische, interpretatieve benadering. Deze dichotomie wordt gemakshalve ook gelijkgesteld met een opdeling in twee scholen, met name een kwantitatieve en een kwalitatieve school. Er zijn uiteraard enkele ideaaltypes van politiek-wetenschappelijk onderzoek, maar in de praktijk is dat onderzoek complexer en worden verschillende benaderingen gecombineerd<sup>2</sup>. Overigens zien verschillende auteurs mogelijkheden voor een toenadering tussen de verschillende benaderingen en methodes, onder meer via methodologische triangulatie (cf. infra)<sup>3</sup>.

In de positivistische traditie heeft onderzoek als doel tot causale verklaringen te komen, dit in de veronderstelling dat er een causaal verband is tussen variabelen<sup>4</sup>. Deze klassieke opvatting gaat uit van 'een objectief gegeven werkelijkheid' en maakt bij voorkeur gebruik van kwantitatief onderzoek waarbij statistische analyses worden toegepast. Onderzoekers streven naar een verklaring die structureel en contextvrij is, die tot generalisaties leidt en de ontdekking van universele gedragswetten.

Wij hanteren een sociaal-constructivistisch perspectief<sup>5</sup>. Dat is zeker aangewezen wanneer het de bedoeling is om inzicht te verwerven in het functioneren van en de interactie tussen diverse actoren in de complexe multi-level governance omgeving, zoals dat het geval is bij onze studie over de gouverneurs en CdK's in de Vlaamse en Nederlandse context (zie hoofdstuk 2 en 3). Vanzelfsprekend maken wij met onze kwalitatieve onderzoekstechniek (cf. infra) ook gebruik van verschillende variabelen om de diverse facetten van leiderschap te beschrijven en te analyseren (cf. o.m. de sociale

---

<sup>2</sup> Della Porta, D., Keating, M., How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction. In: Della Porta, D., Keating, M., Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp.19-21.

<sup>3</sup> Moses, J.W., Knutsen, T.L., Ways of knowing. Competing Methodologies in Social and Political Research. Basingstoke, Palgrave, 2007, pp.291-293. Zie ook: Della Porta, D., Keating, M., Comparing approaches, methodologies and methods. In: della Porta, D., Keating, M., Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 320.

<sup>4</sup> Mortelmans, D., Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden. Leuven, Acco, 2007, pp.61-62 ; Kunneman, H., De Waarheidstrechtter. Een communicatietheoretisch perspectief op wetenschap en samenleving. Amsterdam: Boom-Meppel, 1986, p.16.

<sup>5</sup> Zie: Riegler, A., Towards a Radical Constructivist Understanding of Science. In: Foundations of Science, 2001, 6, pp.1-30.

achtergrondkenmerken van de leiders). Maar in tegenstelling tot de positivistische traditie, heeft interpretatief/kwalitatief onderzoek tot doel gebeurtenissen te begrijpen door het ontdekken van de redenen die mensen aangeven voor hun gedrag. In de Weberiaanse traditie wil dit type sociaal-wetenschappelijk onderzoek de motivatie achter menselijk gedrag achterhalen, waarbij het belangrijk is dit te plaatsen binnen een specifieke context en een cultureel perspectief<sup>6</sup>. De verklaringen worden niet verwacht universeel geldig te zijn, maar spruiten veeleer voort uit de subjectieve interpretatie van de motieven voor menselijke acties/gedrag. Voortbouwend op ons sociaal-constructivistisch perspectief hanteren we daarbij een etnografische benadering. Die houdt in dat we verder proberen te kijken dan wat expliciet wordt gezien of gezegd naar wat eigenlijk wordt bedoeld<sup>7</sup>. Omdat we ervan uit gaan dat we dit (wat mensen denken en geloven) kunnen afleiden uit het gedrag van mensen in een specifieke sociale context zal dit implicaties hebben voor onze methodologie en ons veldwerk (cf. infra). Ook bij de interpretatie van teksten werd er rekening mee gehouden dat de betekenis van tekens en teksten nooit totaal vastligt, maar verandert al naargelang van de context waarin de tekens worden gebruikt<sup>8</sup>.

Elk onderzoek impliceert de selectie, interpretatie en presentatie van gegevens in een analytisch verhaal met betekenis<sup>9</sup>. Het is duidelijk dat dit gevaren inhoudt, maar deze worden precies ondervangen door het expliciteren van onze uitgangspunten en de keuze voor methodische triangulatie (cf. infra).

De keuze voor een sociaal-constructivistisch perspectief impliceert dat we er ons van bewust zijn dat de analyse het resultaat is van subjectieve keuzes door de onderzoeker. Het blijft moeilijk om alle oorzaken van de feiten te kennen ; men kan er slechts enkele noodzakelijke opnoemen. De keuze daarvan berust op een waardeoordeel en is dus subjectief. Reeds de selectie van de feiten impliceert een standpunt. Maar tussen dit scepticisme en de hoop/overtuiging dat absoluut objectieve kennis van de waarheid mogelijk is, wanneer één standpunt algemeen aanvaard zou worden, ligt de gematigde perspectieftheorie. Deze legt het bestaan van verschillende standpunten naast elkaar. De onderzoeker selecteert de feiten in functie van het studieobject, maar moet erover waken de lezer maximaal de kans te geven tot kritische verificatie. De eis tot objectiviteit impliceert echter geenszins onverschilligheid of het onderdrukken van betrokkenheid tegenover het bestudeerde materiaal. Integendeel zelfs, om bepaalde problemen te

---

<sup>6</sup> Della Porta, D., Keating, M., o.c., 2008b, pp.26-27.

<sup>7</sup> Neuman, W.L., Basics of Social Research. Qualitative and Quantitative approaches. Boston, Pearson, 2007, pp.276-278.

<sup>8</sup> Kunneman, H., o.c., p.16.

<sup>9</sup> Keating, M., Culture and social science. In: Della Porta en Keating, o.c., 2008a, pp.111-113.

kunnen begrijpen, moet men geïnteresseerd zijn voor die problemen. Men moet zich kunnen verplaatsen in een andere gedachtenwereld<sup>10</sup>.

#### 4.2. KWALITATIEVE ONDERZOEKSTECHNIEK AAN DE HAND VAN MEERVOUDIGE CASESTUDY'S

Elke onderzoeker hanteert een bepaalde onderzoeksstrategie en methodologie. Hij maakt daarbij dankbaar gebruik van beproefde recepten die andere onderzoekers voor hem hanteerden. Dat is ook het geval in ons onderzoek. Wij vonden het belangrijk bij de keuze van een methode de voor- en nadelen van elke methode af te wegen en te vergelijken, maar we zijn er ons van bewust dat die keuze evenzeer wordt bepaald door onze voorkeur als onderzoeker. Tot slot is de keuze ook afhankelijk van het soort data dat beschikbaar is<sup>11</sup>.

Voor ons onderzoek naar leiderschap bij gouverneurs en CdK's huldigen wij een pragmatische, kwalitatieve onderzoeksstrategie op basis van meervoudige casestudy's met als belangrijkste kenmerken dat deze holistisch, inductief en interpretatief is. We zullen deze kenmerken hieronder nader toelichten.

De keuze voor kwalitatief casestudyonderzoek werd ingegeven door diverse argumenten: de mogelijkheid empirisch te vertrekken vanuit het perspectief van de actoren die nauw gerelateerd zijn aan het onderzoekssubject ; de mogelijkheid om relevante contextuele gegevens in de analyse te behouden ; de mogelijkheid om informatie naar boven te halen die anders moeilijk op te sporen zou zijn (bijvoorbeeld louter door documentanalyse). Precies onze focus op de macht/invloed en onderlinge afhankelijkheid van de verschillende actoren in de multi-level governance omgeving heeft nood aan dit soort informatie.

Onderzoekspragmatici gaan pragmatisch te werk in de zin dat verschillende onderzoeksstrategieën en methodologieën worden gemengd. Typerend is dat zij "construct their reality socially and perform analysis critically ; they are sceptics and hence not believers of a final Truth"<sup>12</sup>. Dit sluit aan bij ons sociaal-constructivistisch perspectief en de kanttekeningen die worden gemaakt bij het determinisme dat vaak aan de grondslag ligt van een positivistische benadering (cf. supra).

Gouverneurs en CdK's functioneren in een complexe multi-level governance omgeving (zie hoofdstuk 2 en 3). Ze komen vanuit hun functie in contact met een veelheid van actoren, zowel binnen als buiten de provinciale organisatie en zowel in een politiek-

---

<sup>10</sup> Mortelmans, D., o.c., pp.63-68 ;

<sup>11</sup> Della Porta, D., Keating, M., How many approaches ..., p.33.

<sup>12</sup> Bogason, P., In: Guy Peters, B., Pierre, J., Handbook of Public Policy. London, Sage, 2006, p.81.



bestuurlijke context als in een context van niet-gouvernementele relaties. Een holistische benadering biedt het voordeel dat veel (f)actoren in rekening gebracht kunnen worden. Het nadeel is evenwel dat deze (f)actoren en hun relaties niet altijd diepgaand kunnen ontwikkeld worden. De toegevoegde waarde van deze benadering ligt dan ook in de kennis van een brede waaier van relevante elementen die samen een uitvoerig beeld schetsen van het functioneren van gouverneurs en CdK's. Bovendien lijkt de stand van het onderzoek rond ons onderzoeksobject (provinciale structuren en provinciaal politiek leiderschap) een holistische benadering te rechtvaardigen.

Een inductieve manier van werken is verwant met grounded theory. Theorie is belangrijk, maar wordt niet altijd voorafgaand aan het onderzoek bepaald. Het kan wel via grounded theory opgebouwd worden in de loop van het onderzoek, om dan beschikbaar te zijn voor verder onderzoek en de studie van andere cases<sup>13</sup>. Er is dan geen voorafgaand conceptueel kader, maar er zou theorie vanuit de data moeten kunnen afgeleid worden. Onze analyse van de casestudy's vertrok van een licht conceptueel kader rond leiderschap van Leach en Wilson (cf. hoofdstuk 2). In de loop van het onderzoek werd vervolgens gezocht naar een verklaringsmodel die de empirische bevindingen kon ondersteunen. Hiervoor werd een beroep gedaan op een model van Lowndes en Leach dat in functie van ons onderzoek werd aangepast (zie hoofdstuk 2). De empirie leidde dus tot nieuwe inzichten en een aanpassing van het conceptueel kader. Het opzet van dit onderzoek is dan ook "to develop analytical frameworks that help us to interpret the complex world"<sup>14</sup>. Dit houdt verband met de overdraagbaarheid van conclusies uit casestudyonderzoek (cf. infra).

Dit onderzoek is interpretatief omdat we voorbij het beschrijvende niveau proberen te verklaren wat de data betekenen. De empirische gegevens (feiten, gedragingen) worden niet beschouwd als 'feiten', maar worden ook geïnterpreteerd in hun context en binnen een bepaald tijds kader. Het is hier dat het verklaringsmodel van Lowndes en Leach, dat gebruik maakt van drie niveaus (de context als macroniveau, de instituties als mesoniveau en het individu als microniveau), van pas komt (zie hoofdstuk 2).

#### 4.2.1. Comparatief casestudyonderzoek

De systematische onderzoeksmethode die wij hanteren en waarover wij hier rapporteren zou de lezer in staat moeten stellen de 'logica' van het onderzoek te volgen. Onderzoeksmethodologieën zijn afhankelijk van het type onderzoeksvragen. De

---

<sup>13</sup> Della Porta, D., Keating, M., o.c., 2008b, pp.26-27.

<sup>14</sup> Agranoff, R., *Managing within networks: adding value to public organizations*. Washington (D.C.), Georgetown University Press, 2007.

onderzoeksvragen in dit onderzoek zijn van het 'wie' en 'hoe' type. Bijgevolg vormen casestudy's de meest gepaste methodologie. Wij lichten onze keuze hiervoor nu nader toe.

Bij comparatieve analyse zijn er drie belangrijke varianten<sup>15</sup>. De experimentele variant heeft als nadeel dat er maar een beperkt aantal sociale fenomenen d.m.v. experimenten kunnen onderzocht worden. Bij de statistische variant is het grootste probleem dat je een groot aantal gegevens nodig hebt, wat zeer duur en vaak onmogelijk is. Wij opteerden voor de 'comparatieve' variant (een wat verwarrende term) omdat in ons onderzoek het aantal cases te laag is voor statistische manipulatie.

Een case "is a phenomenon or an event, chosen, conceptualized and analysed empirically as a manifestation of a broader class of phenomena or events"<sup>16</sup>. Casestudyonderzoek is gebaseerd op diepgaand empirisch onderzoek van één of een klein aantal fenomenen met het oog op de verkenning van elke afzonderlijke case, door middel van het ontwerpen en evalueren van theoretische verklaringen. Wij willen er hier wel op wijzen dat onderzoekers verschillende meningen hebben over de karakteristieken van casestudy's, m.n. over het ideale aantal cases, de wijze waarop data dienen verzameld of de rol van inductieve en deductieve benaderingen.

De logica gebaseerd op cases neigt naar het verkennen van diversiteit, door het (uitgebreid) beschrijven van een klein aantal cases die op een aantal dimensies contrasteren. Zo oefenen gouverneurs en CdK's in wezen dezelfde functie uit, weze het in twee verschillende landen (wat zich vertaalt in een verschillende institutionele context) met daarenboven specifieke omgevingsfactoren al naargelang de provincie (verschillende tradities, coalities). De verklaringen zijn dan ook narratieve verhalen die niet in de eerste plaats veralgemening beogen. De tijdsdimensie is wel zeer nuttig voor het opbouwen van het verhaal van processen of evoluties.

Onderzoek dat focust op cases ('case-oriented') focust op een relatief klein aantal cases, waarbij elke case als een interpreteerbaar geheel wordt gezien en men de complexe eenheid probeert te begrijpen. We proberen ook zicht te krijgen op de relaties tussen variabelen. Wat is bijvoorbeeld de invloed van de sociale achtergrondkenmerken op het leiderschap van de gouverneurs en commissarissen? Daarbovenop gebruikt comparatieve analyse de methodes van gelijkenissen en verschillen. Zoals eerder aangehaald werd het determinisme bij het onderzoek naar noodzakelijke oorzaken bekritiseerd als onrealistisch. Bij onderzoek dat focust op cases gebeurt theorievorming en generalisering door ideaaltypen (en niet door statistische regelmatigheden). Ideaaltypen zijn abstracte modellen waartegen dan reële, complexe cases worden afgemeten.

---

<sup>15</sup> della Porta, D., Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research. In: della Porta, D., Keating, M., o.c., pp.200-201.

<sup>16</sup> Vennesson, P., Case studies and process tracing: theories and practices. In: della Porta, D., Keating, M., o.c., p.226.

De gehanteerde concepten krijgen vorm in de loop van het onderzoek, “they often coalesce in the course of the research through a systematic dialogue of ideas and evidence”<sup>17</sup>. In relatie tot theorie dient vermeld dat de theoretische constructie niet beperkt blijft tot het begin van het onderzoek. De onderzoeker herziet zijn belangrijkste concepten omdat hij leert van de cases die hij besloten heeft te onderzoeken. Volgens Lijphart kunnen case studies niet leiden tot empirische veralgemeningen en ook niet gebruikt worden voor het testen van hypothesen. Zijn stelling wordt echter niet door iedereen gedeeld<sup>18</sup>. Onderzoek dat focust op cases biedt vooral voordelen inzake conceptvorming en gedetailleerde beschrijving, is geknipt voor onderzoek “oriented towards understanding the cognitive protocols that capture the actors’ definition of the situation”, leidt tot gedetailleerde kennis van processen en is in het bijzonder nuttig voor het ontrafelen van sociale mechanismen<sup>19</sup>.

Een gekende kritiek op casestudy’s is de beperkte generaliseerbaarheid. Weliswaar moeten we in dit verband het onderscheid maken tussen statistische en theoretische generalisaties<sup>20</sup>. Statistische generalisaties gebeuren op basis van kwantitatief onderzoek. Wij opteerden, o.m. omwille van het beperkte aantal cases, voor kwalitatief onderzoek. Diverse auteurs wijzen op de mogelijkheid van theoretische generalisaties bij onderzoek gebaseerd op ‘exemplarische gevallen’. De overdraagbaarheid van de resultaten is daarbij gebaseerd op analogieredeneringen en geldt dan voor vergelijkbare of overeenkomstige gevallen die niet werden onderzocht. Voorliggend onderzoek over leiderschap op basis van meervoudige casestudy - in Vlaamse en Nederlandse provincies - zou dus tot inzichten moeten leiden die relevant zijn voor de studie van leiderschap in andere situaties en waarbij aspecten van multi-level governance aan de orde zijn.

Net als bij elk soort onderzoek zijn er ook aan casestudyonderzoek beperkingen verbonden. De literatuur vermeldt in het algemeen vier belangrijke uitdagingen. Het voortbouwen op vooraf bestaande theorieën vormt een eerste uitdaging. Casestudyonderzoek veronderstelt het bestaan van een theoretisch raamwerk, maar casestudyspecialisten erkennen vaak dat deze ontbreken. Indien er al een theorie bestaat, dan is ze onvoldoende specifiek of bruikbaar voor het probleem in kwestie. Een tweede uitdaging geldt de autonomie van elke case. Vaak zijn de cases immers onderling aan elkaar gelinkt. Een derde uitdaging betreft de nood aan empirische gegevens en het belang van de diversiteit aan empirisch bronnen. Dit impliceert dat het onderzoeksproces voldoende tijd dient te voorzien voor het bijeenbrengen en verwerken van de gegevens. Als laatste uitdaging zijn er de valkuilen van vooroordelen (hoewel ook deze gelden voor

---

<sup>17</sup> della Porta, D., o.c., pp.198-222.

<sup>18</sup> Moses, J.W., Knutsen, T.L., o.c., p.139.

<sup>19</sup> Héritier, A., Causal explanation. In: della Porta, D., Keating, M., o.c., pp.61-79.

<sup>20</sup> Yin, R.K., Case study research: design and methods. London, Sage, 1994, pp.38-40, Mortelmans, D., o.c., pp.442-443.

elk type van sociaal-wetenschappelijk onderzoek). Door de ‘confirmation bias’ is de onderzoeker geneigd vooral te zoeken naar bevestiging van wat hij/zij gelooft, wat op zich een invloed kan hebben op wat wel en niet gerapporteerd wordt, maar vermeden kan worden indien men ook oog heeft voor andere theorieën, hypotheses, alsook tegenstrijdigheden.

#### 4.2.2. De selectie van cases

Elk casestudyonderzoek volgt een specifieke strategie bij de selectie van cases. Onderzoekers kunnen opzettelijk cases selecteren die weinig van elkaar verschillen, bijv. als ze in het bijzonder focussen op positieve cases, cases waarbij een bepaald fenomeen aanwezig is. De selectie veronderstelt wel een appreciatie van de relevantie voor specifieke onderzoeksvragen.

Aanvankelijk selecteerden we alle Vlaamse en Waalse gouverneurs. Na een eerste verkennende studie van de omgevingsfactoren en een eerste ronde van interviews kozen we ervoor de Waalse gouverneurs niet langer in het onderzoek op te nemen. Weliswaar vertoont de institutionele setting in Wallonië sinds kort een aantal verschillen met die in Vlaanderen (na de regionalisering van de bevoegdheden over de provincies in 2002, zie hoofdstuk 3), maar die zijn te recent om grote conclusies uit te kunnen trekken. Bovendien hadden we een betere vergelijkingsbasis als we enkel de Vlaamse gouverneurs en de Nederlandse CdK's weerhielden. Zowel de institutionele setting als de culturele omgevingsfactoren zijn hier al langer verschillend en dit bracht potentieel meer interessante inzichten op.

In een verder stadium werd de selectie van Nederlandse cases gedicteerd door de in België opgedane ervaring dat je niet alle provincies en actoren in het onderzoek hoeft op te nemen om geldige uitspraken te kunnen doen (zie ook verder). Wat de Nederlandse cases betreft, werd bij de selectie rekening gehouden met de aanwezigheid van de verschillende regio's (minstens één Zuidelijke provincie, één Noordelijke provincie en één provincie uit de Randstad), de politieke achtergrond van de CdK in kwestie (waarbij we ernaar streefden om van alle partijen een ‘vertegenwoordiger’ op te nemen), de kenmerken van de provincie in kwestie (er werden zowel ‘grote’ als ‘kleine’ provincies geselecteerd) en de samenstelling van de coalitie in de Gedeputeerde Staten waarmee de CdK dient samen te werken (voor die kenmerken wordt verwezen naar de beschrijving van de context bij elke case in hoofdstuk 6). Deze selectie leverde zeven Nederlandse provincies op, waarvan er uiteindelijk vijf werden weerhouden voor de verdere analyse<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> In de provincies Limburg en Noord-Holland gingen te weinig actoren in op onze vraag om een interview, waardoor we over onvoldoende informatie beschikten voor de uitwerking van deze

In grote lijnen zijn er in casestudyonderzoek twee strategieën: most-similar systems of most-different systems<sup>22</sup>. Bij *most similar systems* wordt het aantal 'storende' variabelen beperkt. Bij cross-nationale vergelijkingen gaat het bijvoorbeeld vaak om landen die behoren tot een gemeenschappelijk geografisch gebied en die historische tradities, culturele kenmerken of economische ontwikkeling delen. Het nadeel bij vergelijkingen van similar systemen is dat we niet verder dan zogenaamde 'middle-range' theorieën geraken, theorieën die maar een beperkt gebied dekken. Een bijkomend probleem is het risico voor overdeterminatie ; terwijl veel variabelen invloed kunnen hebben, kan hun invloed niet gecontroleerd worden.

Bij *most different systems* kunnen we controleren of een correlatie overeind blijft ongeacht het land. Dit type van analyse focust vaak op het niveau van individuele actoren. Dit is dan ook waar wij voor opteerden. Wij focussen ons op gouverneurs en CdK's, vergelijkbare functies in twee verschillende landen, maar waarbij ook verschillende provincies in de analyse werden betrokken. Most different design strategie wordt toegepast bij vergelijkingen van gevallen, niet om de correlatie te zoeken tussen variabelen maar om de gemeenschappelijke mechanismen te identificeren, "to discover whether similar mechanisms and processes drive changes in divergent periods, places and regimes". De keuze voor een bepaalde strategie heeft ook gevolgen voor het type kennis dat we zoeken. Most similar design gaat vaak in andere landen op zoek naar bevestiging van een hypothese die in één land is ontwikkeld. De verschillen tussen de landen kunnen dan leiden tot het specificeren van hypothesen. Wij kozen voor most different design om afwijkende of paradigmatische cases te verkennen. Goede cases zijn in dit geval niet de meest typische maar de meest veelzeggende, omdat ze helpen theoretische problemen te verduidelijken.

Ons onderzoek vertoont op het eerste gezicht gelijkenissen met most similar design. Het gaat over leiderschap bij personen die benoemd worden op een vergelijkbaar intermediair niveau, die in contact staan met ongeveer dezelfde actoren en beschikken over ongeveer dezelfde geïnstitutionaliseerde bronnen van macht of invloed. Maar verschillende andere dimensies in het onderzoek wijzen meer in de richting van most different design. Zoals uit hoofdstuk 3 is gebleken vertonen de context en de instituties in de twee landen toch wel wat verschillen (bijv. een federale staat tegenover een gedecentraliseerde eenheidsstaat). Bovendien is er ook de specificiteit van elke provincie en de individuele kenmerken van de ambtsdragers.

---

cases. De informatie uit de interviews die wel doorgingen kon wel als achtergrond gebruikt worden bij de andere cases. Zo leverden de interviews in Noord-Holland bijvoorbeeld informatie over de case Zuid-Holland bezorgden de interviews in de Nederlandse provincie Limburg ons informatie over de (Vlaamse) case Limburg.

<sup>22</sup> della Porta, D., o.c., pp.211-213.

Daarnaast werd bij de selectie van cases ook rekening gehouden met enkele meer praktische en technische elementen. Zoals onder meer de suggestie van interessante cases door mensen in het veld die deelnamen aan interviews of academici met een bijzondere kennis van het onderzoekssubject. Uiteraard dienden we ook te kunnen beschikken over voldoende documentatie over elke case.

### **4.3. DATAVERZAMELINGSMETHODEN**

In dit onderdeel geven we toelichting bij de interviews als belangrijkste dataverzamelingmethode in ons onderzoek. We bespreken ook de documentanalyse en de voorafgaande reconstructie van de carrièrepatronen van gouverneurs en CdK's. We eindigen met enkele bedenkingen inzake de betrouwbaarheid en validiteit van ons onderzoek. Maar eerst staan we stil bij de techniek van methodische triangulatie die we toepassen.

#### **4.3.1. Methodische triangulatie**

Er zijn drie mogelijke manieren om kennisverwerving te combineren: via synthese, triangulatie en kruisbestuiving. Bij methodische triangulatie vullen verschillende onderzoeksmethoden elkaar aan. Het gebruik van verschillende methodes en methodologieën binnen eenzelfde onderzoeksproject verhoogt vaak de betrouwbaarheid en verbetert ons begrip van het onderzoekssubject<sup>23</sup>.

In dit onderzoek worden naast interviews en documentanalyse ook gebruik gemaakt van diverse data betreffende de achtergrondkenmerken van de verschillende provincies (financieel, demografisch, sociaal-economisch) en vooral betreffende de in het onderzoek betrokken personen, in eerste instantie de gouverneurs en CdK's zelf (zie rubriek 4.3.3.).

#### **4.3.2. Niet-participerende observatie**

Vooraleer met dit onderzoek werd gestart, heb ik ruim tien jaar gewerkt bij het Oost-Vlaams provinciebestuur. Dat gaf ons de gelegenheid om de organisatie, de verschillende actoren en de onderlinge relaties van binnenuit te leren kennen. Doordat we er een historiografisch project hebben geleid kwamen we in contact met zowel de politieke

---

<sup>23</sup> della Porta, D., Keating, M., o.c., 2008b, p.37.

actoren (gouverneur, gedeputeerden, provincieraadsleden) als met de bestuurlijke actoren (de administratie)<sup>24</sup>.

We willen dit hier toch vermelden omdat dit voor ons een unieke leerschool was, waarbij we werden geconfronteerd met het belang van politiek leiderschap. Bovendien hielp het ons niet alleen voor een gecontextualiseerd begrip van de onderzoeksdata, het is ook bepalend geweest voor onze keuze om in dit onderzoek een kwalitatieve onderzoeksstrategie te hanteren en intensief gebruik te maken van interviews (cf. supra)<sup>25</sup>. Onze ervaring kan beschouwd worden als veldwerk in een context waarin we als onderzoeker persoonlijk betrokken waren buiten de context van ons academisch werk<sup>26</sup>.

#### 4.3.3. Reconstructie van carrièrepatronen aan de hand van biografisch vooronderzoek

Om een inzicht te krijgen in onze onderzoekspopulatie, de Vlaamse gouverneurs en Nederlandse CdK's, hebben we hun levensloop gereconstrueerd. Dit verschaft ons niet alleen waardevolle informatie in functie van het onderzoeksopzet (zie hoofdstuk 5), maar tevens onmisbare achtergrond voor het plannen en afnemen van de interviews (cf. infra).

De biografische, politieke en carrièregebonden gegevens die als basis dienen voor een eerste analyse werden bijeengebracht door een combinatie van literatuurstudie en het consulteren van (de websites van) de politieke instellingen<sup>27</sup>. Wat de gewezen gouverneurs betreft vonden we heel wat gegevens terug in de bestaande literatuur, al dient beklemtoond dat de situatie op dit vlak niet voor elke provincie even gunstig is. De politiek-wetenschappelijke literatuur over provincies is hoe dan ook bijzonder schaars (zie hoofdstuk 1). Wat de huidige gouverneurs betreft vonden we de belangrijkste informatie terug op de websites van de Vlaamse provincies. Voor de reconstructie van de politieke

---

<sup>24</sup> Het project resulteerde in een vierdelige publicatiereeks onder de gezamenlijke noemer 'De fonteynen van de Oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu'. Voor referenties, zie de bibliografie achteraan dit proefschrift.

<sup>25</sup> Zoals eerder vermeld waren we via interviews in staat informatie naar boven te halen die niet in documenten was te vinden.

<sup>26</sup> Bray, Z., *Ethnographic approaches*. In: della Porta, D., Keating, M., o.c., 2008a, pp.305-309.

<sup>27</sup> Deze gegevens dienden als basis voor verkennend onderzoek dat eerder al werd gepresenteerd op een internationaal congres. Zie: Valcke, T., 'Leadership in a changing multi-level context. Governors in Belgian provinces'. Paper gepresenteerd op het congres Third Transatlantic Dialogue, 'Leading the Future of the Public Sector'. Delaware, 31 mei - 2 juni 2007. Zie ook: Coninckx, D., Valcke, T., 'De provinciegouverneur in Vlaanderen en Wallonië. Historie, functioneren en toekomst van een bijzonder ambt'. Paper gepresenteerd op het Politicologenetmaal 2007. Antwerpen, 31 mei - 1 juni 2007.

carrière raadpleegden we de gangbare biografische werkinstrumenten alsook de websites van de federale kamer en senaat en van het Vlaams parlement<sup>28</sup>.

Voor de Nederlandse CdK's gingen we op een vergelijkbare wijze te werk<sup>29</sup>.

#### 4.3.4. Diepte-interviews met de verschillende actoren

Omdat interviews als de belangrijkste, primaire bron van informatie worden beschouwd voor ons onderzoek gaan we hier wat dieper in op dit aspect. De keuze voor interviews vloeit voort uit onze humanistische benadering en de etnografische manier van werken (cf. supra).

Etnografie is een methodologie die centraal staat bij kwalitatief onderzoek in de sociale wetenschappen. Daarbij is de openinterviewtechniek, samen met de participerende observatie, één van de belangrijkste dataverzameling- en analysetechnieken. "Knowledge is considered 'deep' when a subject is examined in the context of its complex connections"<sup>30</sup>.

Etnografie kan vooral zinvol zijn in de studie van instellingen en persoonlijke interacties. In ons onderzoek willen we precies de dynamiek analyseren van de interactie tussen mensen, de verschillende manieren waarop macht en/of invloed wordt uitgeoefend, formeel zowel als informeel, en wat dit betekent voor het leiderschap van de ambtsdragers.

De interviews zelf helpen ons als onderzoeker een grondig beeld te krijgen van de rol van het individu als sociale actor, terwijl onze observaties en achtergrondinformatie de gegevens aanvullen die verkregen zijn uit de interviews.

Bij semi-gestructureerde interviews stelt de onderzoeker meer gerichte vragen maar moet de geïnterviewde niet binnen bepaalde antwoordcategorieën antwoorden zoals bij surveys. De vragen moeten neutraal zijn en het is belangrijk de vragen op een 'natuurlijke' manier te groeperen, want het antwoord op de ene vraag kan het antwoord op de andere vraag beïnvloeden. Na algemene vragen kan de onderzoeker meer specifieke vragen stellen of inpikken op wat is gezegd<sup>31</sup>. Hoewel het cruciaal is om

---

<sup>28</sup> Ook voor deze referenties verwijzen we naar de bibliografie.

<sup>29</sup> Daarnaast vonden we voor Nederland ook heel wat gegevens terug in: Janssens, J.W., De commissaris van de Koningin. Historie en functioneren. Leiden, s.n., 1992, 455p. (doctoraal proefschrift). Voor de recente periode aangevuld met gegevens uit Tetteroo, P., De commissaris van de Koningin in Nederland. Historie, functioneren en toekomst van een bijzonder ambt. Paper gepresenteerd op het Politicologenetmaal 2007. Antwerpen, 31 mei - 1 juni 2007.

<sup>30</sup> Bray, Z., o.c., p.297.

<sup>31</sup> Neuman, W.L., o.c., pp.296-299.



interviews op te nemen, leert de ervaring dat dit vaak de spontaneïteit van de informanten hindert. Het is trouwens van belang om ook de sfeer en de omstandigheden van het interview te noteren. Uiteraard moet de onderzoeker in bepaalde gevallen de vertrouwelijkheid garanderen. Zo vroegen sommige geïnterviewden bij bepaalde passages expliciet enkel anoniem geciteerd te worden.

Wij namen interviews af van de huidige (en enkele gewezen) gouverneurs en CdK's, met gedeputeerden (waarbij erop werd gelet dat zoveel als mogelijk de verschillende partijen binnen een coalitie aan bod kwamen), met kabinetsleden (meestal de kabinetschef) en met leden van de administratie, zijnde meestal de provinciegriffier (in Vlaanderen) en de provinciesecretaris (in Nederland). Daarnaast interviewden wij ook ministers van de federale en (in België) regionale regeringen en partijvoorzitters, waarvan we hoopten dat die ons een blik konden/wilden gunnen achter de schermen (voor een overzicht van de geïnterviewde personen, zie tabellen 6 en 7).

Een bijkomend criterium dat door de aard van ons onderzoek van belang was bij de selectie van interviews was de tijdsdimensie. Aangezien het in onze bedoeling lag na te gaan of er sprake was van een evolutie in het leiderschapsgedrag werd er ook rekening mee gehouden dat meer dan één legislatuur aan bod kwam. Dat kon bijvoorbeeld door gedeputeerden te selecteren waarvan het mandaat verschillende legislaturen omvat en/of die met meer dan één gouverneur of CdK hebben samengewerkt. Voor de analyse van leiderschapsgedrag focussen wij ons grofweg op de laatste 20 jaar. Voor de bredere schets van de interne en externe context gaan we verder terug in de tijd. Dat is soms nodig om te begrijpen waarom instituties op een bepaalde manier zijn vormgegeven, maar het is ook ingegeven door de vaststelling uit de literatuur dat transformaties zeer geleidelijk plaatsvinden (zie hoofdstuk 2) én door de vaststelling uit ons eigen onderzoek dat in het discours van verschillende actoren gerefereerd wordt naar feiten uit een verder verleden. De voorstelling van feiten beantwoordt soms niet meer aan de hedendaagse situatie, maar bewijst wel dat die relevant is in de ogen van de actoren<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Om één voorbeeld te noemen: vaak wordt gesteld dat de provincie als instelling of de functie van gouverneur nog uit de tijd van Napoleon stammen en dus niet meer aangepast zijn aan de tijd.

Tabel 6. Overzicht van de geïnterviewde personen in Vlaanderen<sup>33</sup>.

Naam	Functie tijdens interview
Balthazar Herman	gewezen gouverneur provincie Oost-Vlaanderen (1985-2004)
Berx Cathy	gouverneur provincie Antwerpen (sinds 2008)
Breyne Paul	gouverneur provincie West-Vlaanderen (sinds 1997)
Bruggeman Hilde	gedeputeerde provincie Oost-Vlaanderen – CD&V
Camps Renata	provinciegriffier Limburg
Claes Hilde	gedeputeerde provincie Limburg – sp.a
Collier Marc	provinciegriffier Vlaams-Brabant
Couckuyt Eddy	gedeputeerde provincie Oost-Vlaanderen – CD&V
De Buck Marc	gedeputeerde provincie Oost-Vlaanderen – Open VLD
de fauw Dirk	gedeputeerde provincie West-Vlaanderen – CD&V
De Nijn Bart	gedeputeerde provincie Antwerpen – N-VA
De Ruyver Brian	kabinetschef gouverneur Denys (provincie Oost-Vlaanderen)
De Witte Lode	gouverneur provincie Vlaams-Brabant
Debyser Johan	kabinetschef gouverneur Breyne (provincie West-Vlaanderen)
Decoster Guido	secretaris-generaal Vlaams Agentschap Binnenlands Bestuur
Dekeyser Julien	gedeputeerde provincie Vlaams-Brabant – Open VLD
Denys André	gouverneur provincie Oost-Vlaanderen (sinds 2006)
Dewael Patrick	voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Durnez Jan	gedeputeerde provincie West-Vlaanderen – CD&V
Geuens Jos	gedeputeerde provincie Antwerpen – sp.a
Helsen Koen	gedeputeerde provincie Antwerpen – Open VLD
Helsen Ludo	gedeputeerde provincie Antwerpen – CD&V
Hertog Peter	gedeputeerde provincie Oost-Vlaanderen – sp.a
Hoebers Ronald	kabinetschef gouverneur Stevaert (provincie Limburg)
Jirolée Karin	gedeputeerde provincie Vlaams-Brabant – sp.a

<sup>33</sup> In de bibliografie werd extra informatie opgenomen over de interviews en de geïnterviewde personen.

Naam (vervolg)	Functie tijdens interview
Keulen Marino	Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden
Martens Marc	gewezen provinciegriffier Limburg
Naeyaert Bart	gedeputeerde provincie West-Vlaanderen – CD&V
Olbrechts Jean-Pol	gedeputeerde provincie Vlaams-Brabant – CD&V
Ost Hilaire	provinciegriffier West-Vlaanderen
Paulus Camille	gouverneur provincie Antwerpen (1993-2008)
Pijpops Nicole	kabinetschef gouverneur De Witte (provincie Vlaams-Brabant)
Sleypen Sylvain	gedeputeerde provincie Limburg – sp.a
Smeets Frank	gedeputeerde provincie Limburg – CD&V
Stevaert Steve	gouverneur provincie Limburg
Thijs Erika	gedeputeerde provincie Limburg – CD&V
Titeca-Decraene Marleen	gedeputeerde provincie West-Vlaanderen – CD&V
Tobback Louis	burgemeester van Leuven
Toelen Danny	provinciegriffier Antwerpen
Troch Tom	gedeputeerde provincie Vlaams-Brabant – sp.a
Van Baelen Gilbert	gedeputeerde provincie Limburg – Open VLD
Van Gheluwe Patrick	gedeputeerde provincie West-Vlaanderen – sp.a
Van Grembergen Paul	gewezen Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden
Vandeput Marc	gedeputeerde provincie Limburg – CD&V
Vercamer Alexander	gedeputeerde provincie Oost-Vlaanderen – CD&V
Verhaert Inga	gedeputeerde provincie Antwerpen – sp.a
Verlinden Anne	kabinetschef gouverneur Paulus (provincie Antwerpen)
Wellens Marc	gedeputeerde provincie Antwerpen – CD&V

Om te illustreren op basis van welke elementen we onze keuze voor de interviews maakten geven we het voorbeeld van Louis Tobback. Toen hij minister van Binnenlandse Zaken was, dat was van 1988 tot 1994 (m.b. in de regeringen Martens VIII, Martens IX en

Dehaene I) werden drie gouverneurs benoemd, m.n. Camille Paulus in Antwerpen (1993), Michel Bolland in Henegouwen (1990) en Amand Dahlem in Namen (1994). Daarnaast werden er vijf gouverneurs benoemd in de periode dat hij partijvoorzitter was van de SP, de Vlaamse socialisten (1994-1998). Het betrof Hilde Houben in Limburg (1995), Paul Breyne in West-Vlaanderen (1997), Bernard Caprasse in Luxemburg (1996) en Valmy Féaux in Waals-Brabant (1995). Na de splitsing van de unitaire provincie Brabant in 1995 werd Lode De Witte gouverneur van Vlaams-Brabant ; voordien kabinetschef van minister Tobback. Dit alles maakt dat hij over heel wat informatie beschikt die een licht kan werpen op onder meer de manier van benoemen, het akkoord tussen de partijen, de gebruikte argumentatie.

Voorafgaand aan het interview is er een heel proces van selecteren, lokaliseren en contacteren van potentiële 'getuigen' / mondelinge bronnen, het opstellen en toetsen van een vragenlijst en uiteindelijk het ordenen, interpreteren, in context plaatsen en gebruiken van de informatie.

Tabel 7. Overzicht van de geïnterviewde personen in Nederland.

Naam	Functie tijdens interview
Bakker Jeroen	waarnemend kabinetschef CdK Peijs (provincie Zeeland)
Bleker Henk	gewezen gedeputeerde provincie Groningen - CDA
Bolding Henk Jan	secretaris GS provincie Groningen
Borghouts Harry	CdK provincie Noord-Holland (sinds 2002)
Mooij Cornelis	gedeputeerde provincie Noord-Holland - VVD
de Jong Wouter	gedeputeerde provincie Utrecht - ChristenUnie
Dierdorp Nicole	programmasecretaris Provincie Nieuwe Stijl, provincie Zuid-Holland
Ekkers Jan	gedeputeerde provincie Utrecht - VVD
Franssen Jan	CdK provincie Zuid-Holland (sinds 2000)
Frissen Leon	CdK provincie Limburg (sinds 2005)
Kersten Bert	gedeputeerde provincie Limburg - PvdA
Peijs Karla	CdK provincie Zeeland (sinds 2007)
Poppelaars Toine	gedeputeerde provincie Zeeland - CDA
Raven Anneke	gedeputeerde provincie Utrecht - CDA

Naam (vervolg)	Functie tijdens interview
Remkes Johan	Nederlands minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - VVD
Robbertsen Roel	CdK provincie Utrecht (sinds 2007)
Rüpp Paul	gedeputeerde CDA provincie Noord-Brabant - CDA
Rutten Wil	secretaris GS provincie Noord-Brabant
Sietsma Herman	secretaris GS provincie Utrecht
Slager Rudi	gedeputeerde provincie Groningen - ChristenUnie
ter Horst Guusje	Nederlands minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - PvdA
van den Berg Max	CdK provincie Groningen (sinds 2007)
van Dijk Asje	gedeputeerde provincie Zuid-Holland - CDA
van Engelshoven-Huls Martin	gedeputeerde provincie Zuid-Holland - PvdA
Van Gelder Wim	gewezen CdK provincie Zeeland (1992-2007)
Van Nieuwenhuizen Cora	gedeputeerde provincie Noord-Brabant - VVD
van Wieringen-Wagenaar Mariëtte	secretaris GS provincie Zuid-Holland
Verdult Viek	secretaris GS provincie Zeeland

### De voorbereiding van de interviews

Gezien het objectief van ons onderzoek vonden de interviews plaats op een semi-gestructureerde manier. Deze vereisen een grondige voorbereiding. Op basis van voorafgaand onderzoek (cf. supra) stelden we een databestand op, bestaande uit biografische informatie van de te interviewen persoon (levensloop, politieke mandaten en interesses, relevante feiten), informatie omtrent andere actoren en omgevingsfactoren (zoals de fysische en politieke kenmerken van de provincie in kwestie).

Vooraf werd een vragenlijst opgesteld die als leidraad diende tijdens de semi-gestructureerde interviews. Dit biedt de mogelijkheid om tijdens het interview waar nodig in te spelen op de gedachtegang van de respondent<sup>34</sup>. Vanzelfsprekend werd de vragenlijst aangepast aan elk interview.

<sup>34</sup> Dit is een techniek die vaak gebruikt wordt bij elite-interviews. Zie: Manheim, J.B., Rich, R., Willnat, L., *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science*. New York, Longman, 2002, pp.320-329 ; Burnham, P., Gilland, K., Wyn, G., *Research Methods in Politics*. Basingstoke, Macmillan, 2004, pp.205-220.

Door de combinatie van actoren konden we beletten dat we informatie gebruikten die enkel op één bron is gebaseerd en waren we in staat de uitspraken/ interpretaties tegen elkaar af te toetsen. Toch hebben wij daarmee geen waarborg dat we alle relevante elementen boven water gehaald hebben, maar wel wat menselijk mogelijk is.

Voorafgaand aan het gesprek werden de actoren via telefoon en met bevestiging via mail op de hoogte gebracht van het opzet en de situering van het onderzoek en de thema's die tijdens het gesprek ter sprake zouden komen.

### **Het afnemen en verwerken van de interviews**

De locatie waar de interviews plaatsvonden, was meestal de werkplaats van de actor, wat het voordeel biedt dat je de geïnterviewde in een voor hem vertrouwde omgeving kan observeren. De gesprekken werden niet opgenomen omdat dit bij veel personen een onnatuurlijke houding uitlokt die de onbevangenheid bij het antwoorden in de weg kan staan. We maakten wel uitgebreide notities die nadien volledig werden uitgeschreven. Deze notities werden bovendien gecodeerd met het oog op analyse.

Zoals hierboven vermeld vertrokken wij van een uitgebreide voorbereiding in verband met de positie en de rol van de geïnterviewde en stelden daarop een basisvragenlijst samen. Deze werd tijdens het gesprek als leidraad gebruikt. In het ene gesprek konden we ons rigoureuus aan de lijst houden en alle vragen afwerken, in het andere gesprek kwamen de meeste vragen aan bod doorheen een meanderend gesprek. Door het gesprek zoveel mogelijk 'autonoom' te laten verlopen is het mogelijk dat er onverwachts belangrijke zaken worden meegedeeld. De geïnterviewde voelt zich op zijn/haar gemak en lijkt meer geneigd informatie mee te delen. Dit viel meermaals voor. Alhoewel we hebben vastgesteld dat de ene geïnterviewde niet veel vragen nodig heeft en meteen spontaan informatie begint te leveren, terwijl er bij de andere geïnterviewde meer aanzetten moeten gegeven worden. Hier schuilt evenwel ook een potentieel gevaar om de hoek. De interviewer moet er immers over waken zelf niet teveel prijs te geven van informatie die hij al in bezit heeft (hetzij via literatuur, hetzij via andere interviews) en moet er ook voor opletten de geïnterviewde niet teveel te 'sturen', waardoor contaminatie ontstaat. Het is de geïnterviewde zelf die naar voren moet komen met antwoorden. Doorgaans vormt dit geen probleem. Alleen wanneer sommige geïnterviewden slechts moeizaam over de brug komen en de interviewer alles uit de kast moet halen om informatie los te krijgen, moet opgepast worden voor het uitlokken van (bepaalde) antwoorden. Indien de interviewer in uitzonderlijke gevallen antwoorden suggereert, dan moet expliciet naar een reactie worden gepeild. Het komt voor dat een gesprek in zijn geheel moeizaam verloopt, maar het kan ook slechts bij bepaalde passages voorkomen. Opvallend is evenwel dat de meeste interviews heel vlot verlopen en dat de geïnterviewden blijkbaar graag bereid zijn

hun ervaringen (mee) te delen. In een klein aantal gevallen vroeg de geïnterviewde om bij een bepaalde passage niet geciteerd te worden. In dergelijke gevallen maakten we de afspraak dat zou worden geprobeerd de bewering door andere bronnen te staven en dat enkel in de gevallen dat dit niet zou lukken, de geïnterviewde alsnog zou gevraagd worden hem als bron te vermelden i.v.m. de betreffende uitspraak/informatie.

Aan het begin van het interview werd het onderzoek kort gesitueerd en werd meegedeeld dat citeren in het proefschrift anoniem zou gebeuren. Meestal werd ook aangegeven welke interviews eerder al hadden plaatsgevonden (bijvoorbeeld in andere provincies). Uiteraard kreeg niet elk onderwerp tijdens de diverse gesprekken telkens dezelfde aandacht. We gaven de geïnterviewden de ruimte om uit te wijden over de voor hem/haar relevant geachte aspecten. Tijdens het gesprek werden ook vragen geïmproviseerd om in te spelen op wat door de geïnterviewde actoren werd gezegd.

Om de actoren te bewegen ook gevoelige informatie prijs te geven, dient de onderzoeker aan te tonen dat hij goed op de hoogte is van de relaties tussen de verschillende actoren en moet hij de geïnterviewde soms uitlokken. Dit is mogelijk door zelf soms stukjes informatie prijs te geven, eventueel verwijzend naar persartikels, documenten of eerder afgenomen interviews. Indien het eerdere interviews betreft, dient er wel over gewaakt dat er niet bij naam wordt verwezen naar de bron van informatie. Dit was niet altijd gemakkelijk, gezien de kleine kring waarin de actoren zich bewegen. Aan de geïnterviewden werd ook gevraagd welke andere personen er relevant konden zijn voor het onderzoek. Daarnaast werd gevraagd of de actoren bepaalde aspecten naar voren konden schuiven als relevant voor het onderzoek. Dit stelde ons in staat te peilen naar hun houding ten aanzien van het onderzoekssubject en de relaties tussen de verschillende actoren in kaart te brengen.

Doorgaans duurden de gesprekken minstens een uur, meestal echter anderhalf uur. Aan de hand van tijdens het gesprek gemaakte notities werden alle gesprekken naderhand uitgeschreven en gecodeerd met het oog op verwerking. Bij enkele personen was er geen mogelijkheid voor een mondeling interview en werd de vragenlijst schriftelijk beantwoord. We dienden ons hiervan evenwel slechts uitzonderlijk te bedienen (zie hiervoor het overzicht van de interviews dat in de bronnenlijst is opgenomen).

Normaal kozen we er expliciet voor de vragenlijst niet vooraf te bezorgen aan de geïnterviewde. Alleen bij uitzondering en wanneer daar door de persoon in kwestie uitdrukkelijk om werd gevraagd, werd een greep uit de vragenlijst vooraf bezorgd.

Zoals bij alle dataverzamelmethodeën zijn er ook aan interviews voor- en nadelen verbonden. De erosie van het geheugen maakt dat de geïnterviewde zich niet makkelijk de details kan herinneren van gebeurtenissen en afspraken in het verleden, ook al is dat

verleden niet veraf. Een goede voorbereiding door de onderzoeker is ook in dit opzicht van wezensbelang.

Onze interviews werden hoofdzakelijk uitgevoerd aan de hand van open vragen, waarbij werd gepeild naar de ervaringen van de geïnterviewde m.b.t. het functioneren van de commissaris/gouverneur en in relatie tot de interne en externe relaties. Het spreekt vanzelf dat elke vragenlijst werd aangepast aan de geïnterviewde, rekening houdend met zijn/haar specifieke achtergrond en ervaring.

Bij de interpretatie en verwerking is het uiteraard van belang kritisch om te gaan met het interview als bron van informatie. Zo dient men er als onderzoeker rekening mee te houden dat er op zijn minst vier lagen van communicatie aanwezig zijn<sup>35</sup>. Een factische laag met cognitieve informatie: de feitelijk uitgesproken tekst, perfect in een geschreven transcriptie weer te geven. Een muzische laag: intonatie, rustpauzes, met een belangrijk informatiegehalte over de gemoedsgesteldheid van de geïnterviewde, zeer moeilijk in een geschreven versie weer te geven tenzij met leestekens, puntjes enz. Een paralinguale laag: wat niet door taal, gesproken of geschreven, kan worden weergegeven, mimiek, bodylanguage van de geïnterviewde. Een extra-linguale laag: randomstandigheden, die het interview kunnen beïnvloeden, een persoon die binnenkomt, telefoon, achtergrondgeluiden. Daarom werden deze gegevens bij het uitschrijven ook genoteerd en desgevallend verwerkt in de analyse.

#### 4.3.5. Documentanalyse

De inhoudsanalyse van diverse types documenten was voor ons vooral van nut om zicht te krijgen op het formele kader, de beslissingen en de afspraken tussen de verschillende actoren. Wel speelde dit een rol in verschillende fazen van het onderzoek, zoals tijdens de voorbereiding van de interviews maar ook bij de controle en verwerking van de gegevens uit de interviews.

Over welke documenten gaat het? Een belangrijke officiële bron zijn de openingsredes van de (Vlaamse) gouverneurs. Traditioneel geven de gouverneurs een jaarlijkse toespraak voor de provincieraad naar aanleiding van de begrotingsbesprekingen in de maand oktober<sup>36</sup>. Deze toespraken, waarin meestal een centraal thema wordt gekozen waarop de gouverneurs de aandacht willen vestigen, worden gepubliceerd en zijn vaak heel rijk gestoffeerd met allerhande informatie over de werking van de provincies en de

---

<sup>35</sup> Boone, M., *Historici en hun métier. Een inleiding tot historische kritiek*. Gent, Academia Press, 2005, pp.120-123.

<sup>36</sup> Traditioneel vond deze rede altijd plaats voorafgaand aan de jaarlijkse begrotingsbesprekingen. In sommige provincies is dit gewijzigd ; de toespraak van de gouverneur is er sinds enige jaren ingepast na de begrotingsbesprekingen.



diverse actoren. Ze geven daarnaast ook een zicht op de beleidsthema's van de gouverneurs, wat ons informatie bezorgde in functie van de bespreking van de leiderschapstaken (zie hoofdstuk 6).

Voor wat de Nederlandse CdK's betreft beschikken we over een gelijkaardige bron van informatie, namelijk de jaarverslagen en burgerjaarverslagen van de CdK's. De jaarverslagen dienen als verantwoording naar Provinciale Staten en beschrijven de werkzaamheden van de CdK van het afgelopen jaar. Vaak wordt ook hier een centraal thema voor het voetlicht geplaatst. De burgerjaarverslagen geven een jaarlijks overzicht van de kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers en de procedures inzake burgerparticipatie in de provinciale politiek<sup>37</sup>.

Daarnaast gebruikten we ook allerhande overheidsdocumenten, zoals rapporten, nieuwsbrieven, brochures, de websites van provincies en andere overheidsdiensten en briefwisseling. Voor een overzicht van dit gevarieerd bronnenmateriaal wordt verwezen naar de bibliografie achteraan dit proefschrift.

#### **4.3.6. Over betrouwbaarheid en validiteit**

We staan in dit onderdeel even stil bij de betrouwbaarheid en validiteit van ons onderzoek.

De methodologische literatuur stelt twee manieren voorop waardoor de betrouwbaarheid gewaarborgd kan worden, m.n. door interne en externe consistentie<sup>38</sup>.

Interne consistentie verwijst naar het feit of de data plausibel zijn op basis van alle gegevens waarover we beschikken betreffende een persoon. Externe consistentie wordt bereikt door het verifiëren en toetsen van observaties via andere bronnen. In voorliggend onderzoek over leiderschap baseerden wij onze inzichten op een methodische triangulatie waarbij naast interviews onder meer ook werd gebruik gemaakt van niet-participerende observatie en documentanalyse (cf. supra). Betrouwbaarheid impliceert dat een andere onderzoeker op basis van dezelfde gegevens en gebruikmakend van dezelfde procedures tot dezelfde bevindingen zou komen. Daarvoor kan er bijv. gebruik gemaakt worden van onze dataset van gegevens, de verzameling informatie gegenereerd door interviews, documenten, rapporten, websites enz.

---

<sup>37</sup> De rol van CdK als kwaliteitsbewaker is er gekomen na de invoering van het duale stelsel in 2002.

<sup>38</sup> Yin, R.K., *Case study research: design and methods*. London, Sage, 1994, p.45 ; Neuman, o.c., p.294.

In dit verband merken we op dat de geraadpleegde bronnen en literatuur die achteraan in dit proefschrift zijn opgenomen in enkele vaak gebruikte categorieën zijn opgesplitst. Zo wordt een onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant bronnen an sich, zoals wetteksten, rapporten, (jaar-) verslagen en interviews en aan de andere kant geraadpleegde (wetenschappelijke) literatuur.

De betrouwbaarheid van casestudyonderzoek wordt vaak bekritiseerd. Vaak echter worden daarbij de verkeerde argumenten aangehaald, aangezien deze argumenten gebaseerd zijn op andere types onderzoek. Kwantitatieve onderzoekers formuleren bijvoorbeeld de kritiek dat casestudy's niet tot resultaten leiden die veralgemeend kunnen worden. Maar zoals eerder vermeld moeten we hier statistische generalisaties onderscheiden van theoretische generalisaties (cf. supra).

De validiteit kan wel gegarandeerd worden aan de hand van de enkele criteria en meer bepaald door gebruik te maken van verschillende bronnen van bewijsvoering, door een keten van bewijsvoering op te stellen en door een ontwerprapport op te maken dat nagezien wordt door actoren voor feedback<sup>39</sup>. De externe validiteit kan gewaarborgd worden door de logica van herhaling, m.b. door dezelfde logica toe te passen op verschillende cases. Dit gebeurde in ons onderzoek door comparatieve cases te onderzoeken en de bevindingen naast elkaar te leggen.

De diverse bronnentypes die wij gebruikten, en waarin naar vorm een onderscheid kan gemaakt worden tussen geschreven en ongeschreven bronnen werkten in aanzienlijke mate complementair<sup>40</sup>. Zo kunnen beweringen uit interviews (al dan niet) bevestigd worden in officiële documenten zoals rapporten of verslagen. Maar bepaalde informatie kan je in de officiële bronnen niet altijd terugvinden. Het gaat dan bijvoorbeeld om contextinformatie die enkel voor een inner circle van betrokken personen bekend is, informatie die ook enkel door betrokkenen kan worden geleverd.

Bijgevolg vervullen bronnen in ons onderzoek een dubbele functie, met name als informatieleveranciers én als toetsing en controle-instrument. Precies door juxtapositie en combinatie van verschillende bronnentypes krijgen we een vollediger beeld van ons onderzoekssubject. De kans dat zaken verborgen blijven, bijvoorbeeld omdat de geïnterviewde zaken wil verhullen, wordt op die manier sterk gereduceerd.

Voortbouwend op ons sociaal-constructivistisch uitgangspunt maakten we gebruik van een intuïtieve analyse. In dit verband brachten de talrijke plaatsbezoeken (cf. de interviews) ons geen diepgaande inzichten bij, maar verhoogden wel ons inlevings- en inschattingsvermogen ten aanzien van de personen die werden geïnterviewd. Zo deden

---

<sup>39</sup> Neuman, o.c., 294-295 ; Vennesson, P., o.c., p. 233.

<sup>40</sup> Miles, M.B., Huberman, A.M., *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. Thousand Oaks, Sage, 1994, pp.16-18.

we bij het bezoek aan de gebouwen en de ruimtes waarin vergaderingen en ontmoetingen plaatsvinden (hoofdzakelijk de provinciehuizen in de diverse steden) heel verschillende indrukken op in Limburg, Vlaams-Brabant, Zeeland, Groningen of Noord- en Zuid-Holland.



# HOOFDSTUK 5

## ACHTERGRONDKENMERKEN EN CARRIÈREPATROON VAN GOUVERNEURS EN COMMISSARISSEN VAN DE KONINGIN

### 5.1. INLEIDING

In dit hoofdstuk analyseren we de achtergrondkenmerken en het carrièrepatroon van de gouverneurs en CdK's. We baseren ons hiervoor deels op eerder verzamelde gegevens over zowel de Vlaamse als de Nederlandse ambtsdragers sinds 1945, die we aanvulden met eigen empirisch onderzoek voor de recente periode (cf. infra). De resultaten van deze analyse moeten ons toelaten een (gedeeltelijk) antwoord te bieden op de eerste grote cluster van onderzoeksvragen zoals die in hoofdstuk 1 werden geformuleerd. Die eerste cluster vragen heeft voornamelijk betrekking op de zogenaamde 'wie'-vraag. Wie zijn de Vlaamse gouverneurs en Nederlandse CdK's? Een antwoord op de vragen over leeftijd, beroepsachtergrond en de band met de provincie moet ons niet alleen in staat stellen de ambtsdragers te situeren binnen de context van het politieke provinciale krachtenveld, maar zou ons ook een gedeeltelijk beeld kunnen bezorgen van de voedingsbodem waarop hun leiderschap zal gebaseerd zijn. Vervolgens stellen we ons ook vragen over het carrièrepatroon en het rekruteringsmechanisme bij hun (politieke) benoeming. Hoe worden gouverneurs en CdK's precies gerekruteerd? Is er in de loop van de voorbije decennia sprake van een evolutie in hun carrièrepatroon of in het rekruteringsmechanisme? Zijn er op deze genoemde terreinen grote verschillen tussen Vlaanderen en Nederland? De antwoorden op al deze vragen moeten ertoe bijdragen ons een beeld te vormen van de leiderschapspositie bij de aanvang van het ambt.

Verwijzend naar het analysekader van Leach en Wilson willen wij zicht krijgen op de tweede dimensie, nl. de leiderschapspositie (in combinatie met leiderschapsgedrag dat in hoofdstuk 6 aan bod komt). Die wordt deels bepaald door de selectie van de kandidaten en de specifieke kenmerken die ze vertonen. Met betrekking tot het verklaringsmodel dat

in hoofdstuk 2 werd toegelicht, willen we ons in dit hoofdstuk een (gedeeltelijk) beeld vormen van het microniveau, m.b. de achtergrond en de ‘capaciteiten’ van de leider. Dit beeld is niet volledig en zal aangevuld moeten worden met de empirische bevindingen die in hoofdstuk 6 worden aangebracht.

We hanteren hier met opzet een longitudinale benadering ; we gaan de achtergrondkenmerken en het carrièrepatroon van de ambtsdragers na voor de periode sinds 1945. Dit is noodzakelijk als we willen nagaan of er sprake is van trendbreuken. Gezien de kenmerken van de ambtsdragers (o.m. lange ambtstermijnen, cf. infra) en de zeer geleidelijke transformaties van het formele kader (cf. hoofdstuk 2, het belang van padafhankelijkheid) kunnen trendbreuken immers niet achterhaald worden wanneer slechts een korte periode wordt beschouwd (bijv. de laatste 25 jaar).

In het eerste luik besteden we aandacht aan enkele vaststellingen uit de literatuur rond de sociale achtergrond, de gehanteerde data, de methode van dataverzameling en de beperkingen die dit oplevert. Het tweede luik geeft een beeld van de achtergrondkenmerken van de Vlaamse gouverneurs, waarbij onder meer geslacht, leeftijd en beroepsachtergrond worden belicht. In het derde luik staan we stil bij het carrièrepatroon en de politieke rekrutering van de Vlaamse gouverneurs. Vervolgens worden in het vierde en vijfde luik de achtergrondkenmerken en het carrièrepatroon van de Nederlandse commissarissen behandeld. Uiteindelijk maken we in het zesde en laatste luik de vergelijking tussen de verschillende achtergrondkenmerken en de aspecten van het carrièrepatroon van de Vlaamse en Nederlandse ambtsdragers. We belichten zo de diversiteit in het rekruteringsproces aan de hand van de verschillende methoden van selectie die uit het onderzoeksmateriaal naar voren komen.

### 5.1.1. Over rekrutering en selectie

Vaak wordt verondersteld dat de vaardigheden, attitudes en doelstellingen van politici het resultaat zijn van eerdere (levens)ervaringen. Daaruit zouden we kunnen opmaken dat kennis over wie de leiders zijn en hoe ze in die positie zijn beland tot een beter begrip kan leiden van hun gedrag<sup>1</sup>. Deze veronderstelling hangt samen met de conceptie van de representatieve democratie en meer bepaald de descriptieve variant van de representatieve democratie, die stelt dat er een overeenkomst moet zijn tussen de achtergrond en ervaringen van de bevolking en haar politieke vertegenwoordigers. De verschillende raden en hun leden zouden een afspiegeling moeten zijn van de bevolking,

---

<sup>1</sup> Matthews, D., Legislative Recruitment and Legislative Careers. In: Legislative Studies Quarterly, 9, 4 (Nov. 1984), pp.547-585.

omdat verondersteld wordt dat zich dat zal vertalen in de agenda-setting en de beleidsprioriteiten<sup>2</sup>.

Vanzelfsprekend is het met betrekking tot onze onderzoekspopulatie onmogelijk dat de gouverneurs en CdK's, de onderzoekssubjecten in dit proefschrift, op het vlak van sociale achtergrondkenmerken a.h.w. een afspiegeling zijn van de bevolking in de respectieve provincies. Maar de logica van de redenering kan wel aangehouden worden. Die komt er dan op neer dat kennis van de sociale achtergrond en de rekrutering van de leiders ons (beter) in staat zal stellen leiderschap en individueel leiderschapsgedrag te begrijpen (en mogelijks te verklaren).

Wel dient vermeld dat wij, in navolging van Saward en anderen, bedenkingen hebben bij het concept van descriptieve representatie<sup>3</sup>. Hoewel representatie doorgaans wordt verengd tot politieke vertegenwoordiging via verkiezingen, huldigen wij het idee van symbolische representatie, waarbij 'vertegenwoordigers' - in casu gouverneurs en commissarissen – op basis van hun kennis en ervaring verondersteld worden de belangen te kennen die ze moeten verdedigen. Ook dan is het van intrinsiek belang de sociale achtergrondkenmerken en het rekruteringsproces van deze ambtsdragers onder de loep te nemen.

Uit de literatuur komen twee tendensen naar voren: een eerste tendens probeert de verschillende attitudes en gedrag van politici en ambtsdragers te verklaren door te focussen op de sociale achtergrond als de basis voor rekrutering en carrière, terwijl een tweede tendens het effect van latere factoren tijdens het carrièreverloop probeert te evalueren. Deze laatste benadering levert meer consistente resultaten.

Bij de resultaten van ons empirisch onderzoek, die in de hiernavolgende paragrafen worden gepresenteerd, moeten we wel een belangrijke nuance maken. Idealiter zouden we de kenmerken van de kandidaten voor een functie of ambt moeten vergelijken met deze van de personen die uiteindelijk verkozen of benoemd zijn. Dat was om praktische redenen niet mogelijk. We hebben immers geen kennis van 'de kandidaten' bij de aanvang van de rekrutering (zie verder 5.3.2. en 5.5.1.)<sup>4</sup>. Het gevolg daarvan is dat wij in feite het eindpunt van een rekruteringsproces bestuderen, waarbij het waarschijnlijk is dat de betrokken personen een aantal gemeenschappelijke kenmerken zullen vertonen.

---

<sup>2</sup> Rao, N., Representation in Local Politics: a Reconsideration and Some New Evidence. In: Political Studies, XLVI, 1998, pp.19-21.

<sup>3</sup> Over de verschillende concepties van representatie en kritische bedenkingen bij de klassieke descriptieve representatie (cf. Pitkin), zie: Saward, M., Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected. In: Journal of Political Philosophy, 17, 1 (March 2009), pp.1-22 ; Saward, M., The Representative Claim. In: Contemporary Political Theory, 5, 3 (Aug. 2006), pp.297-318.

<sup>4</sup> De bij de selectieprocedure betrokken selectoren fungeren als 'gatekeepers' en zijn in casu ministers en partijvoorzitters. Zie verderop in dit hoofdstuk.

Daarmee rekening houdend, zijn we ons bewust van de relatieve beperkingen van de verklarende waarde van dit onderdeel in ons proefschrift. Niettemin mogen we stellen dat onze bevindingen waardevol zijn en aansluiten bij eerder onderzoek dat heeft aangetoond dat rekrutering en carrièreverloop gestructureerde processen zijn waarbij bepaalde factoren de kansen op succes beïnvloeden<sup>5</sup>. Sociale selectie wordt daarin vaak beschouwd als de eerste basis voor rekrutering en de verdere carrièreontwikkeling.

Attitudes en gedrag van politici worden dus vaak geassocieerd met hun sociale achtergrondkenmerken. Daarbij worden meestal de factoren geslacht, leeftijd, opleiding en beroep in rekening gebracht<sup>6</sup>. Een voorbeeld daarvan wordt geleverd door Steyvers die bij hoger opgeleide en oudere burgemeesters een oriëntatie op meer abstracte beleidsproblemen vaststelde en meer afstand ten aanzien van dagdagelijkse, individuele problemen<sup>7</sup>. Swianiewicz merkte op dat mannelijke burgemeesters meer belang hechten aan autonomie tegenover hogere overheden, terwijl oudere burgemeesters meer nadruk leggen op democratische waarden en participatie en hoger opgeleide burgemeesters meer nadruk leggen op effectiviteit<sup>8</sup>. Dit soort onderzoek bevestigt doorgaans het effect van sociale achtergrondkenmerken op politieke attitudes, maar heeft minder verklarende waarde voor wat het effect op het eigenlijke gedrag betreft. Zo vond Rao bijvoorbeeld geen significant effect van sociale achtergrondkenmerken zoals geslacht, opleiding en beroep op de tijdsbesteding van politici m.b.t. hun verschillende taken<sup>9</sup>. Steyvers kwam dan weer wel tot gematigde effecten: oudere en hoger opgeleide burgemeesters trekken minder tijd uit voor contacten met de administratie en burgers<sup>10</sup>.

Het is duidelijk dat het gevoerde onderzoek niet altijd tot eenduidige resultaten leidde. Wel kunnen we er enkele algemene conclusies uit opmaken. Studies die zich focussen op sociale achtergrondkenmerken tonen aan dat sociale selectiviteit (dus in termen van geslacht, leeftijd, opleiding en beroep) in het rekruteringsproces leidt tot meer afstandelijke concepties van de representatieve taak (een voorkeur voor abstracte

---

<sup>5</sup> Norris, P., Introduction: theories of recruitment. In: Norris, P., (Ed.). *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advances Democracies*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp.1-15.

<sup>6</sup> Steyvers, K., Reynaert, H., 'From the Few are Chosen the Few...'. On the Social Background of European Mayors. In: Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A., (Eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden, VS Verlag, 2006, pp.43-74.

<sup>7</sup> Steyvers, K., 'From the many are chosen the few'. Het politieke rekruteringsproces van de Belgische burgemeester. Gent, Universiteit Gent, 2005, pp.606-610 (onuitgegeven doctoraal proefschrift, Faculteit Sociale en Politieke Wetenschappen).

<sup>8</sup> Swianiewicz, P., The Values of Local Democracy as Seen by Mayors. In: Baldersheim, H., Illner, M., Wollman, H., (Eds.), *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen, Leske + Budrich, 2003, pp.263-272.

<sup>9</sup> Rao, N., Representation in Local Politics: a Reconsideration and Some New Evidence. In: *Political Studies*, XLVI, 1998, pp.26-27.

<sup>10</sup> Steyvers, K., o.c., 2005, p.599.



beleidsproblemen boven individuele dossiers). Onderzoek dat zich meer focust op factoren die dichter aanleunen bij de rekrutering en carrièreontwikkeling, bevestigt dat politici met een carrièreverloop dat nauw aansluit bij de partijpolitieke organisatie meer naar binnen gericht zijn (op het politiek-administratieve proces).

Interessant zijn de bevindingen van Bäck over een onderzoek naar burgemeesters in 17 Europese landen, één van de weinige pogingen om op een systematische en comparatieve manier de effecten van de verschillende stadia van rekrutering en carrièreontwikkeling na te gaan<sup>11</sup>. Zijn analyse toonde aan dat op het vlak van taakoriëntering, latere gebeurtenissen tijdens de rekrutering en de carrièreontwikkeling vaker en doorgaans een groter effect hebben dan voorafgaande sociale achtergrondkenmerken. Burgemeesters met een achtergrond in politieke partijen hechten meer belang aan de implementatie van hun partijprogramma en het bijdragen aan het succes van de partij dan aan het aantrekken van externe bronnen van financiering.

Voorafgaande sociale achtergrondkenmerken (m.b. geslacht, opleiding en leeftijd) hebben meer indirecte effecten. Zo hechten vrouwelijke burgemeesters meer belang aan de uitvoering van het partijprogramma en externe netwerking, terwijl hoger opgeleide burgemeesters meer belang hechten aan de uitvoering van hun persoonlijke beleidskeuzes en het behoud van de cohesie binnen de meerderheid. Ze hechten ook minder belang aan het aantrekken van externe financiering. Bäck argumenteert dat de link tussen achtergrondvariabelen en vroegere ervaringen in veel gevallen te maken heeft met de variabelen 'leeftijd' en 'anciënniteit in het ambt': oudere en meer ervaren burgemeesters zijn minder afhankelijk van steun via verkiezingen en ontwikkelen andere prioriteiten.

### 5.1.2. De dataverzameling

Zoals in hoofdstuk 4 aangegeven, maken wij in ons onderzoek gebruik van methodische triangulatie, waarbij verschillende onderzoeksmethoden elkaar aanvullen. Voor de data in verband met de achtergrondkenmerken en het carrièrepatroon die we in dit hoofdstuk presenteren, maakten we gebruik van uitgebreid biografisch vooronderzoek, documentanalyse en interviews. Alleen door de combinatie van deze methoden waren we in staat een goed beeld te krijgen van de verschillende aspecten die we wilden analyseren.

De biografische, politieke en carrièregebonden gegevens die als basis dienen voor een eerste analyse werden bijeengebracht door een combinatie van literatuurstudie en het

---

<sup>11</sup> Bäck, H., Does Recruitment Matter? Selecting Path and Role Definition. In: Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A., (Eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden, VS Verlag, 2006, pp.123-150.

consulteren van (de websites van) de politieke instellingen<sup>12</sup>. Wat de voormalige gouverneurs betreft, vonden we heel wat gegevens terug in de bestaande literatuur, al dient beklemtoond dat de situatie op dit vlak niet voor elke provincie even gunstig is. De politiek-wetenschappelijke literatuur over provincies is immers bijzonder schaars (zie hoofdstuk 1). Wat de huidige gouverneurs betreft, vonden we de belangrijkste informatie terug op de websites van de Vlaamse provincies. Met het oog op de reconstructie van de politieke carrière raadpleegden we daarnaast ook de gangbare biografische werkinstrumenten alsook de websites van de federale kamer en senaat en van het Vlaams parlement<sup>13</sup>.

Voor de Nederlandse commissarissen gingen we op een vergelijkbare manier te werk. Bovendien konden we voor Nederland gebruik maken van het proefschrift van Janssens, dat ons zeer rijke achtergrondinformatie verschafte voor de periode tot ongeveer 1990<sup>14</sup>. In de voorbereidingsfase van ons proefschrift brachten we vervolgens een samenwerking tot stand met het oog op een beperkt verkennend comparatief onderzoek over de gouverneurs en CdK's. Voor Nederland resulteerde dit in een rapport dat door de heer Tetteroo werd verzorgd en waaruit we ook dankbaar gegevens konden putten<sup>15</sup>. Wij hebben deze data over de Nederlandse commissarissen zelf aangevuld en gecorrigeerd op basis van gegevens op de websites van de provincies en de website Parlement en Politiek<sup>16</sup>.

Het past hier enkele bedenkingen te formuleren in verband met de beperkingen van ons onderzoek. Zoals uit het literatuuronderzoek al is gebleken (zie hoofdstuk 1), was het politieke rekruteringsproces van gouverneurs en CdK's tot op heden zelden het voorwerp van empirisch onderzoek. Om die reden moeten de resultaten van voorliggende analyse op een aantal aspecten dan ook veeleer als exploratief en descriptief beschouwd worden. We zijn in dit stadium van het onderzoek (nog) niet altijd in staat verklaringen te geven voor de vaststellingen die uit de analyse naar voren komen.

---

<sup>12</sup> Deze gegevens dienden als basis voor verkennend onderzoek dat eerder al werd gepresenteerd op een internationaal congres. Zie: Valcke, T., 'Leadership in a changing multi-level context. Governors in Belgian provinces'. Paper gepresenteerd op het congres Third Transatlantic Dialogue, 'Leading the Future of the Public Sector'. Delaware, 31 mei - 2 juni 2007. Zie ook: Coninckx, D., Valcke, T., 'De provinciegouverneur in Vlaanderen en Wallonië. Historie, functioneren en toekomst van een bijzonder ambt'. Paper gepresenteerd op het Politicologenetmaal 2007. Antwerpen, 31 mei - 1 juni 2007. 30p.

<sup>13</sup> Voor deze referenties verwijzen we naar de bibliografie.

<sup>14</sup> Janssens, J.W., De commissaris van de Koningin. Historie en functioneren. Leiden, s.n., 1992, 455p. (doctoraal proefschrift).

<sup>15</sup> De resultaten van dit verkennend comparatief onderzoek werden als paper gepresenteerd op het Politicologenetmaal in 2007. Zie: Coninckx, D., Valcke, T., o.c., 2007, 30p. ; Tetteroo, P.W., De commissaris van de Koningin in Nederland. Historie, functioneren en toekomst van een bijzonder ambt. Paper gepresenteerd op het Politicologenetmaal 2007. Antwerpen, 31 mei - 1 juni 2007. 31p.

<sup>16</sup> [www.parlement.com](http://www.parlement.com) Geraadpleegd op 30 november en 1 december 2009.

Specifieke gegevens over de benoeming van de Belgische/Vlaamse provinciegouverneurs zijn bijzonder schaars. Naast het benoemingsbesluit zelf zijn er weinig betrouwbare schriftelijke bronnen te vinden over het besluitvormingsproces rond deze benoemingen. Niet alleen zorgt de archiefwet en –praktijk ervoor dat de (officiële) documenten voor het grootste gedeelte van deze periode ontoegankelijk zijn, vooral het gegeven dat deze rekrutering en selectie voor het grootste gedeelte ‘binnenskamers’ gebeurde maakt het voor de wetenschapper zeer moeilijk om de rol van specifieke actoren en factoren te bepalen en de aard en gevolgen van hun interactie te onderzoeken. De interviews met de betrokken ambtsdragers alsook met de gewezen ministers en partijvoorzitters hebben deze lacune deels opgevuld (voor een lijst van de interviews verwijzen we naar de bibliografie en hoofdstuk 4). We maakten daarnaast ook gebruik van een minder betrouwbare, maar interessante aanvullende bron: de krantenberichten naar aanleiding van de benoeming, de ambtsbeëindiging of het overlijden van de ambtsdragers. Deze verslagen (en necrologieën) bevatten soms gegevens over de rekruterings- en selectieprocessen met betrekking tot de benoeming van gouverneurs. Uiteraard dienden we daarbij artikels uit kranten van verschillende politiek-ideologische strekkingen kritisch te vergelijken.

Laten we dan nu overgaan tot de bespreking van de resultaten van onze analyse in verband met de achtergrondkenmerken en het carrièrepatroon. We behandelen daarbij dus eerst de Vlaamse gouverneurs en nadien de Nederlandse commissarissen. Voor een beknopte weergave van de resultaten wordt verwezen naar de bijgevoegde tabellen (zie 5.7).

## 5.2. DE ACHTERGRONDKENMERKEN VAN DE VLAAMSE GOUVERNEURS

### 5.2.1. Geslacht

Over de sekse van de Vlaamse gouverneurs kunnen we vrij kort zijn: van alle 20 gouverneurs die sinds 1945 in functie waren, waren er slechts twee van het vrouwelijke geslacht. Van 1995 tot 2005 was Hilde Houben-Bertrand gouverneur in de provincie Limburg en in 2008 werd Cathy Berx benoemd tot gouverneur van de provincie Antwerpen.

Dat de vrouwen zo sterk in de minderheid zijn, kan op het eerste gezicht misschien verbazen, maar bij nader toezien is dat toch niet zo verrassend. De algemene ondervertegenwoordiging van vrouwen in politieke mandaten is immers een bekend gegeven<sup>17</sup>. Vrouwen waren en zijn op alle overheidsniveaus ondervertegenwoordigd en

---

<sup>17</sup> Celis, K., Meier, P., De macht van het geslacht: gender, politiek en beleid in België. Leuven, Acco, 2006, 222p. ; Fiers, S., Reynaert, H., Is de gekozen politieke elite in Vlaanderen een open of een

aan deze situatie is pas in de laatste decennia geleidelijk aan verandering gekomen. Die verandering kwam er pas nadat men quotaregelingen invoerde om het aantal vrouwen op de kandidatenlijsten op te krikken, in de veronderstelling dat daarna ook effectief meer vrouwen verkozen zouden geraken. Bovendien is het, rekening houdend met het feit dat er maar vijf mandaten te ‘verdelen’ zijn en de vrij lange ambtstermijnen van gouverneurs (cf. infra), begrijpelijk dat die vrij recente evolutie voor een meer evenwichtige verdeling van mandaten, zich amper vertaalt in de gouverneursbenoeringen.

We moeten daar nog aan toevoegen dat uit het eerder vermeld onderzoek is gebleken dat, naast de algemene ondervertegenwoordiging van vrouwen in politieke mandaten, het aantal vrouwen verhoudingsgewijs nog verder afneemt naarmate men op de hogere machtsechelons komt, m.b. de uitvoerende mandaten. Het zogenaamde glazen plafond maakt dat er verhoudingsgewijs veel minder vrouwen gedeputeerde (na de verkiezingen van 2006 gemiddeld 26,7%) zijn dan dat er vrouwelijke provincieraadsleden zijn (39,2%)<sup>18</sup>. Wat de gouverneurs betreft, moeten we bijkomend opmerken dat er niet met kandidatenlijsten gewerkt wordt, noch met quotaregelingen (cf. infra). Cathy Berx werd in 2008 gouverneur van de provincie Antwerpen en is op dit moment de enige vrouw onder de provinciegouverneurs. Nergens werd bevestigd dat de Vlaamse regering bij deze recente benoeming rekening heeft willen houden met het genderaspect. Zeker is dat dit soort criteria alvast niet bovenaan het prioriteitenlijstje stond en dat andere, partij-interne factoren een rol speelden<sup>19</sup>.

### 5.2.2. Leeftijd bij benoeming

Gezien het lage aantal ambten (20) waarover we spreken, is het moeilijk om algemene en vergaande conclusies te trekken in verband met de gemiddelde leeftijd en de duur van het gouverneursambt. Toch kunnen we enkele voorzichtige vaststellingen doen.

Een eerste vaststelling is dat je pas gouverneur wordt als je van middelbare leeftijd bent en je dus al wat ervaring hebt opgedaan. Dat blijkt uit het feit dat de gouverneurs in de Vlaamse provincies gemiddeld 47 jaar waren op de datum van benoeming. Van de 20

---

gesloten elite? In: Fiers, S., Reynaert, H., (red.), *Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen* doorgelicht. Tielt, Lannoo Campus, 2006, pp.183-184.

<sup>18</sup> Hetzelfde geldt op gemeentelijk vlak waar er na de verkiezingen van 2006 gemiddeld 34,2% vrouwelijke raadsleden verkozen waren, maar er slechts 29,6% schepenen werden en slechts 9,4% de burgemeesterssjerp mochten omgorden. Van Bever, E., *Vrouwen lokaal aan de macht? Lokale politiek: meer en meer ook voor vrouwen*. Brussel, Agentschap binnenlandse aangelegenheden, 2009, 116p. pp.79-82.

<sup>19</sup> Dat het gender aspect geen bepalende factor was, valt niet alleen af te leiden uit de persartikelen die verschenen n.a.v. gouverneursbenoeringen. In alle interviews met de hoofdrolspelers, waaronder de betrokken gouverneurs en ministers, werd het argument gender nooit aangehaald.

gouverneurs die in de beschouwde periode het ambt waarnamen, waren er niet minder dan 14 op het moment van hun benoeming 45 jaar of ouder, 10 van de 20 gouverneurs waren op het moment van benoeming zelfs 50 jaar of ouder. De benoeming van dertigers was en is zeer uitzonderlijk (zie de tabellen in 5.7. voor het overzicht per provincie). Dit impliceert dat de meesten al over een niet onaardig aantal jaren beroepservaring beschikten. Daarbij moeten we in rekening brengen dat de meesten ook al een (deels) politieke carrière achter de rug hadden, waardoor ze automatisch al een paar jaar op hun teller hadden staan (cf. infra). Belangrijk is te vermelden dat leeftijd op zich weinig verklaart, maar dat de vaststellingen wel aansluiten bij de levenscyclushypothese. Die houdt in dat groepen van middelbare leeftijd verhoudingsgewijs meer tijd ter beschikking hebben om aan een politiek mandaat te besteden dan jongere collega's, onder meer omwille van een aantal gunstige factoren in de persoonlijke levensomstandigheden.

Een tweede en misschien wat verrassende vaststelling in verband met de leeftijd bij de benoeming in het ambt is dat we geen evolutie in de tijd kunnen waarnemen. Dat we hierover licht verrast zijn, heeft te maken met de vaststelling in eerder onderzoek dat bij verkozen politieke mandaten er een geleidelijke verjonging plaatsvond in dezelfde periode. Dat was het geval bij zowel provincie- als gemeenteraadsleden<sup>20</sup>. Weliswaar was de verjonging op het niveau van de uitvoerende mandaten geen continu proces en was het bovendien ook veel minder uitgesproken. In die zin hoeft het ons dus niet zo te verbazen dat er bij de gouverneurs geen verjonging waar te nemen valt. Ook de lange ambtsduur speelt hier een verklarende rol, aangezien er daardoor in ieder geval ook al een geringer verloop was (zie 5.3.5.).

### 5.2.3. Opleiding

Op het vlak van opleiding kunnen we vooreerst vaststellen dat de meesten (16 op de 20) een universitaire opleiding genoten, waarbij de opleiding rechten in het oog springt: ruim de helft van de ambtsdragers heeft deze studie gevolgd en ook voleindigd.

Ten tweede kunnen we op het vlak van opleiding een dubbele evolutie in de tijd waarnemen. Al voegen we hier meteen aan toe dat we, omwille van het beperkt aantal personen waarover het gaat, voorzichtig moeten zijn om hieruit vergaande conclusies te trekken. Een eerste evolutie lijkt erop te wijzen dat de opleiding rechten iets minder dominant is geworden. Terwijl meteen na WO II alle in functie zijnde gouverneurs deze opleiding hadden genoten, was dat in 1995 nog maar bij twee van de vijf het geval. Eind 2009 hebben drie op de vijf zittende gouverneurs een diploma rechten op zak. Ook de in

---

<sup>20</sup> Coninckx, D., Valcke, T., Een klasse apart? In: Fiers, S., Reynaert, H., (red.), *Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht*. Tielt, Lannoo Campus, 2006, pp.70-80 ; Reynaert, H., Steyvers, K., Verlet, D., *De lokale politieke elite*. In: Fiers, S., Reynaert, H., (red.), o.c., pp.47-53.

2008 benoemde Antwerpse gouverneur (Cathy Berx) had, net als al haar ambtsvoorgangers sinds 1945, een opleiding rechten genoten en was zelf ook docent (m.b. vergelijkend publiekrecht) aan de Antwerpse universiteit. De gouverneurs die andere universitaire diploma's behaalden moeten we situeren in de domeinen economie, geschiedenis en politieke wetenschappen. De tweede evolutie wijst op het (lichtjes) afnemende belang van universitaire studies. In de recente periode zijn drie gouverneurs benoemd die geen universitair diploma hebben behaald (de in 2004 benoemde Oost-Vlaamse gouverneur en de respectievelijk in 2005 en 2009 benoemde Limburgse gouverneurs)<sup>21</sup>. De vraag is of dit wijst op een kentering in de benoemingspolitiek, waarbij men bijvoorbeeld voorrang geeft aan andere kwalificaties, of dat we deze benoemingen op dat vlak als uitzonderingen op de regel moeten beschouwen. De benoeming van Cathy Berx in Antwerpen pleit misschien voor het laatste, maar het is te vroeg om hierover al uitspraken te doen.

Ongeacht het feit dat het politieke benoemingen betreft (cf. infra), kunnen we uit het bovenstaande in ieder geval afleiden dat er door de benoemende instanties op het vlak van kennis en competenties toch bepaalde maatstaven werden en worden gehanteerd.

#### 5.2.4. Beroepsachtergrond

Op het vlak van beroepsachtergrond stellen we vast dat verschillende Vlaamse gouverneurs voorafgaand aan hun benoeming een carrière hadden in het academisch (docenten en hoogleraars) of juridisch milieu (w.o. verschillende rechters), al heeft laatstgenoemd milieu in de recente 20 jaar toch wat veld moeten prijsgeven. Daarnaast waren verschillende ambtsdragers voorheen hoge ambtenaren, waarvan er verschillende een periode actief waren als kabinetsmedewerker (van ministers of van een gouverneur). Tot slot is het ook opvallend dat (een gedeelte van) de beroepsachtergrond van verschillende gouverneurs zich meer in de partijpolitieke sfeer afspeelde. Zo streefde de Antwerpse gouverneur Kinsbergen nooit een verkozen politiek mandaat na, maar was hij wel voorzitter van de Antwerpse afdeling van de toenmalige liberale partij PVV<sup>22</sup>. En de latere Limburgse gouverneur Houben-Bertrand maakte, nog vooraleer ze gedeputeerde werd, carrière binnen het CMBV (Christelijke Middenstands- en Burgervrouwen), een aan

---

<sup>21</sup> Herman Reynders die in 2009 tot gouverneur van Limburg werd benoemd, studeerde in 1980 af als handelsingenieur aan de toenmalige Economische Hogeschool Limburg. Deze werd later pas omgevormd tot de faculteit Bedrijfseconomische Wetenschappen van de Universiteit Hasselt. Zie website van de Universiteit Hasselt: [www.uhasselt.be/liekos/toon\\_actueel/default.asp?id=1539&verantw=0853](http://www.uhasselt.be/liekos/toon_actueel/default.asp?id=1539&verantw=0853) Geraadpleegd op 30 november 2009.

<sup>22</sup> Gyselinck, S., (red.), Biografisch repertorium. In: Heylen, S., De Nil, B., D'hondt, B., Geschiedenis van de provincie Antwerpen. Een politieke biografie. Provincie Antwerpen, 2005, pp.111-112.

de katholieke zuil gelieerde organisatie waarvan ze in 1992 nationaal voorzitter werd. Bij de meer recent benoemde gouverneurs kunnen we in dit verband zowel Steve Stevaert als Cathy Berx vermelden. Eerstgenoemde was partijvoorzitter van sp.a, terwijl laatstgenoemde ondervoorzitter was van CD&V. We komen hier later nog op terug.

Uit deze beroepsachtergronden blijkt in ieder geval dat de benoemende overheid, naast verwachtingen inzake kennis via opleiding, duidelijk op zoek ging naar kwalificaties waarvan verondersteld werd (en wordt) dat deze nuttig konden zijn voor het uitoefenen van het ambt van gouverneur. Het gaat daarbij dus niet zozeer om enkel het diploma of het voormalige beroep, maar veeleer om de combinatie van beide die iemand geschikt lijkt te maken voor de functie.

### 5.2.5. Residentiële band met de provincie

In België en dus ook in Vlaanderen is de burgemeester doorgaans iemand die een sterke band heeft met de lokale gemeenschap<sup>23</sup>. We kunnen ons afvragen of er ook bij de gouverneurs sprake is van een residentiële band met de provincie. De gouverneur fungeert immers niet alleen als het ‘gezicht’ van de provincie en het aanspreekpunt voor de bevolking, hij wordt ook door de overheid als vertegenwoordiger van zijn provincie beschouwd. Enige affiniteit met de provincie waar men het ambt van gouverneur uitoefent, lijkt dus wenselijk. Globaal genomen, kunnen we effectief stellen dat er een sterke band is tussen de geografische afkomst van de betrokkene en de provincie waar die later tot gouverneur wordt benoemd. De meest duidelijke band is er wanneer men in de provincie is geboren en/of er het grootste deel van de tijd ook heeft gewoond en/of gewerkt. Het hoeft dus niet altijd te betekenen dat men er ook is geboren. Zo is de Vlaams-Brabantse gouverneur Lode De Witte afkomstig uit de West-Vlaamse gemeente Zwevegem, maar bleef hij na zijn studies aan de Leuvense universiteit om professionele redenen in Brabant ‘hangen’. Ook de Oost-Vlaamse gouverneur André Denys is afkomstig van een West-Vlaamse gemeente (Gistel), maar startte als zelfstandige een zaak in Oost-Vlaanderen op (Zulte), van waaruit hij zijn politieke carrière uitbouwde.

Alle na WO II benoemde gouverneurs waren afkomstig uit de provincie waarvan ze later gouverneur werden. Daarop waren eigenlijk slechts twee uitzonderingen, m.n. twee gouverneurs die in de beschouwde periode het ambt uitoefenden, maar eigenlijk nog vóór WO II benoemd werden: de Antwerpse gouverneur Richard Declercq (afkomstig van Brugge in West-Vlaanderen) en de Limburgse Hubert Verwilghen (geboren in het Oost-Vlaamse Sint-Niklaas en ook in Oost-Vlaanderen werkzaam als arrondissementscommissaris).

<sup>23</sup> Steyvers, K., ‘From the many are chosen the few’. Het politieke rekruteringsproces van de Belgische burgemeester. Gent, Universiteit Gent, 2005, pp.277, 299

We mogen dus stellen dat de benoemende overheid een bepaalde band met de provincie voor de toekomstige gouverneurs belangrijk achtte, hoewel dit niet expliciet werd verwoord.

### 5.3. HET CARRIÈREPATROON VAN DE VLAAMSE GOUVERNEURS

#### 5.3.1. Once a politician, always a politician?

Het is een publiek geheim dat de gouverneurs in Vlaanderen (en bij uitbreiding in België), ondanks hun veronderstelde neutrale positie, een politieke ‘kleur’ hebben. En met politieke kleur bedoelen we dan de kleur van één van de drie traditionele politieke partijen (katholiek/christendemocratisch, liberaal of socialistisch). We kunnen dat afleiden uit het feit dat de meeste betrokkenen vóór hun benoeming al een politiek mandaat op één van de overheidsniveaus bekleedden (zie het overzicht in 5.7). Van de 20 gouverneurs waren er in de beschouwde periode 9 christendemocratisch gezind, terwijl 7 de steun hadden van de liberalen en 4 die van de socialisten.

Het loont de moeite om de partijpolitieke carrière van deze gouverneurs even van naderbij te bekijken. We stellen immers vast dat de benoemingen in Vlaanderen na de regionalisering van de bevoegdheid (2002) wijzen op een meer uitgesproken partijpolitek profiel<sup>24</sup>. De eerste benoeming door de Vlaamse regering gebeurde in 2004 in Oost-Vlaanderen. André Denys was eerder federaal parlamentslid en tot voor zijn benoeming Vlaams parlamentslid, terwijl hij in beide parlementen gedurende lange tijd ook het voorzitterschap van de liberale fractie waarnam. Een dik half jaar later kon de regionale regering al een tweede gouverneur benoemen. Zo werd Steve Stevaert in 2005, op het hoogtepunt van zijn carrière als toppoliticus, gouverneur van Limburg. Hij was voordien Vlaams parlamentslid, minister en vicepremier in de Vlaamse regering en tot aan zijn benoeming tot gouverneur was hij voorzitter van sp.a en daarmee één van de topactoren in de Belgische politiek.

Bovenstaande vaststelling is opmerkelijk, omdat we eerder concludeerden dat de evolutie van taken en bevoegdheden wees op een depolitisering, onder meer door een duidelijker

---

<sup>24</sup> Terloops weze opgemerkt dat de partijpolitieke carrière bij de Waalse gouverneurs over de hele periode veel meer uitgesproken was. Niet alleen hadden meer Waalse dan Vlaamse gouverneurs voorafgaand een verkozen politiek mandaat, dat was bovendien vaker op een hoger politiek niveau (in het nationale/federale en/of regionale parlement of als minister), terwijl ook een voorafgaand politiek mandaat in de provincieraad of als lid van de deputatie in Wallonië frequenter voorkomt. Zie: Valcke, T., *Belgian Mayors and Governors. Leadership in a Changing Multi-level Context*. In: Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., Pilet, J.-B., *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?* Brugge, Vanden Broele Publishers, 2009, pp.273-274.



onderscheid tussen de taken van de verkozen gedeputeerden en de benoemde gouverneur (zie hoofdstuk 3). Nu moeten we het beeld aanvullen, want het blijkt dat terwijl de functie depolitiseerde, de benoemingspolitiek wel op een toegenomen politisering wijst (de aanstellingswijze bleef hoe dan ook politiek verankerd).

We kunnen dit terugkoppelen naar het model van Hesse en Sharpe dat we hebben gehanteerd om de centraal-provinciale relaties te analyseren op basis van drie samenhangende dimensies (de mate van gemeentelijke autonomie, de verhouding tussen de rol van het lokaal bestuur als publieke dienstverlener of politieke gemeenschap en de grondwettelijke status waarop het lokaal bestuur kan bogen). Toegepast op de functie van gouverneur vertoont Vlaanderen een gemengd beeld met zowel kenmerken van de Franco-groep, als van de Noord- en Midden-Europese groep. De toegenomen autonomie van de provinciale verkozen organen en de duidelijkere scheiding van taken tussen gouverneur en gedeputeerden wijzen enerzijds in de richting van de laatstgenoemde groep. Anderzijds lijkt de toegenomen politisering bij de benoeming van de vertegenwoordiger van het 'centrum' meer op een typisch kenmerk van de Franco-groep.

### 5.3.2. De algemene benoemingsprocedure en –praktijk

De provinciegouverneurs in Vlaanderen worden benoemd door de Vlaamse (vóór 2002 was dat de federale) regering en kunnen in die zin beschouwd worden als topambtenaren. Weliswaar beantwoordt hun benoeming niet aan het 'klassieke' wettelijke loopbaansysteem van de Belgische ambtenarij met de kenmerkende hiërarchische structuur (waarbij men bijvoorbeeld op basis van anciënniteit op de ambtenarenladder klimt)<sup>25</sup>. Maar we herkennen in de benoemingspraktijk van deze ambtenaar wel één kenmerk van het 'werkelijke' loopbaansysteem, namelijk de politisering.

Er zijn uiteraard verschillende variabelen die de loopbaan of de carrière van een individu beïnvloeden. Zo kan men organisatorische variabelen (bijvoorbeeld de organisatiestructuur of de organisatiedemografie) onderscheiden van individuele variabelen (zoals inzetbaar 'kapitaal' en motivatie) en beslissingsprocessen (van de kandidaat en van de selectoren). Wat de eerste reeks variabelen betreft, moeten we vaststellen dat het aantal posities beperkt was (nl. één gouverneur in elke provincie), in de tijd weinig veranderde (enkel de splitsing van de provincie Brabant leverde een extra ambt op) en dat door de vaste benoeming de circulatiegraad geremd wordt (al moeten we hier uiteraard ook aandacht hebben voor andere factoren zoals de aanvangsleeftijd en het aantal ontslagen, cf. supra). Wat de formele benoemingscriteria en de procedure betreft, moeten we vaststellen dat deze zeer beperkt waren en zijn. Tot aan de regionalisering van

---

<sup>25</sup> Coninckx, D., Valcke, T., o.c., 2007, p.18.

de bevoegdheid over de provinciebesturen werd de gouverneur door de ‘Koning’ benoemd en ontslagen. In de praktijk gebeurde dit door de regering en in de eerste plaats door de minister van Binnenlandse Zaken, die een benoemingsvoorstel uitwerkte. Maar van een officiële vacature, een formele sollicitatieprocedure en een open rekrutering was geen sprake. Dit veranderde niet na de regionalisering. Het Vlaamse provinciedecreet bepaalt dat de gouverneur door de Vlaamse regering wordt benoemd en afgezet, op eensluidend advies van de ministerraad (cf. supra). Zoals voorheen in de provinciewet werden alleen een reeks onverenigbaarheden vastgelegd (magistraten, leden van het operationeel kader van de politiediensten, personen die rechtstreeks onder het gezag staan van de gouverneur, deputatie of provincieraad en personen die in een andere lidstaat van de EU een gelijkaardig ambt uitoefenen zijn uitgesloten). Het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2004 dat het statuut van de provinciegouverneur regelt, bepaalt de algemene toelatingsvoorwaarden: Belg zijn, een gedrag hebben dat in overeenstemming is met de eisen van het ambt van gouverneur, de burgerlijke en politieke rechten genieten en aan de dienstplichtwetten voldoen. Het is ook in dit besluit dat de pensioenleeftijd vastgesteld werd op 65 jaar (tegenover 67 jaar voorheen). In wezen had de ‘Koning’ en heeft de Vlaamse regering dus een grote vrijheid van handelen bij het benoemen van de provinciegouverneurs.

In de praktijk gebeurden de afspraken over de in te vullen gouverneursambten in het federale regime op het moment dat zich een nakende vervanging aandiende<sup>26</sup>. Sinds de regionalisering van de bevoegdheid over de provinciebesturen in 2002 worden deze afspraken gemaakt bij de regeringsonderhandelingen, m.a.w. bij de coalitievorming net na de verkiezingen<sup>27</sup>. De verschuiving van het kader waarbinnen de afspraken worden gemaakt, van de federale naar de Vlaamse onderhandelingstafel, hield dus ook een verschuiving in van het moment waarop de afspraken worden gemaakt. Deze onderhandelingen worden trouwens aanzienlijk vergemakkelijkt doordat men, omwille van de vaste benoeming en de leeftijdsgrens, op voorhand weet in welke provincies er nieuwe benoemingen te verwachten zijn. Tenzij een gouverneur onverwacht en vroegtijdig zijn ambt neerlegt, maar zoals eerder vermeld is dit in Vlaanderen niet gebruikelijk (zie ook verder). Overigens worden bij het maken van de afspraken doorgaans geen namen ingevuld, maar betreft het louter de verdeling tussen de partijen. Het wordt dan aan de top van de partij in kwestie overgelaten om op het gepaste moment met een naam voor de dag te komen. Eén gewezen minister vergeleek het met de manier waarop ministers worden aangeduid.

---

<sup>26</sup> Valcke, T., Interview met Louis Tobback. Leuven, 5 februari 2009.

<sup>27</sup> Valcke, T., Interview met Marino Keulen. Brussel, 7 juli 2009 ; Idem, Interview met Paul Van Grembergen. Evergem, 12 januari 2009 ; Idem, Interview met Patrick Dewael. Brussel, 17 februari 2009.

Zoals dit met topambten in het openbaar bestuur gebeurde, werden ook de gouverneursposten partijpolitiek verdeeld. Daarbij werd steeds rekening gehouden met (zich wijzigende) algemene politieke evenwichten. Slechts in tweede orde speelden ook de provinciale machtsverhoudingen mee. Opvallend is wel dat enkel de traditionele partijfamilies kandidaten konden laten benoemen<sup>28</sup>. Een illustratie hiervan waren de eerste naoorlogse gouverneursbenoemingen toen in zeven van de negen Belgische provincies een gouverneur benoemd moest worden. Dit bood de gelegenheid om de verdeling van de gouverneursposities op basis van de nieuwe krachtsverhoudingen vast te leggen<sup>29</sup>. Zo werd Richard Declerck (Antwerpen) de eerste socialistische gouverneur in Vlaanderen.

Een vaste verdeelsleutel was en is er niet. Zoals reeds vermeld toonde eerder onderzoek aan dat er rekening gehouden wordt met de nationale/federale evenwichten en (in tweede instantie) met de provinciale politieke verhoudingen<sup>30</sup>. Dit verklaart waarom bijna de helft van de Vlaamse gouverneurs (9 op de 20) van christendemocratische signatuur was, dit was immers steeds de grootste partij in de Vlaamse regio. Het verklaart ook waarom de posities kunnen wisselen op basis van de wijzigende electorale sterkte van de traditionele politieke families in de verschillende provincies. Zo is het opvallend dat bij enkele recente benoemingen in Vlaanderen (m.b. in Oost-Vlaanderen en Limburg) de politieke kleur van de gouverneur wijzigde. De vervanging in Oost-Vlaanderen van een socialistische gouverneur door een liberaal is dan ook terug te voeren tot het ‘verzilveren’ van de liberale winst bij de parlements- en provincieraadsverkiezingen in de periode voorafgaand aan de benoeming. Het verlies van een gouverneursambt voor de socialisten in Oost-Vlaanderen werd a.h.w. gecompenseerd door de benoeming van een socialist in Limburg, waar tot dan toe steeds christendemocratische gouverneurs waren benoemd<sup>31</sup>. Dit bewijst onrechtstreeks dat over de verdeling van de ambten op politiek niveau wel degelijk werd en wordt ‘onderhandeld’, wat ook is bevestigd in verschillende interviews (cf. supra).

---

<sup>28</sup> Werden in de 19de eeuw aanvankelijk enkel katholieke of liberale gouverneurs benoemd, dan eiste de socialistische partij na enkele goede scores bij de parlementsverkiezingen ook de benoeming van socialistische gouverneurs. Dat gebeurde eerst in de Waalse provincies (omdat de Waalse socialisten precies daar electoraal het sterkst stonden), pas veel later in de Vlaamse provincies. Het invoeren van een leeftijdsgrens (toen op 67 jaar) in 1937 verschaftte het ‘alibi’ voor de benoeming van ‘rode’ gouverneurs. Zie: Valcke, T., *De gouverneurs in Oost-Vlaanderen tijdens het Interbellum. Instabiele functie of instabiele provincie?* In: Art, J., Francois, L. (red.), *Docendo discimus. Liber amicorum Romain Van Eenoo*. Band 2. Gent, Academia Press, 1999, p.826.

<sup>29</sup> De Limburgse gouverneur Verwilghen (katholiek/CVP) en de Oost-Vlaamse gouverneur Van den Boogaerde (liberaal) bleven behouden.

<sup>30</sup> Valcke, T., *Nieuwe wegen voor de (Vlaamse) provincies!?* In: *Samenleving en Politiek*, jg. 11, nr. 10 (dec. 2004), pp.27-38

<sup>31</sup> Zie ook het commentaar in de pers hierover: Brinckman, B., *Nieuwe gouverneurs in aantocht*. In : *De Standaard*, 11 oktober 2003.

Dat afgesproken verdelingen soms aangepast werden, zou kunnen blijken uit de overeenkomst in 1993 dat de toenmalige CVP een gouverneur kon laten benoemen in Vlaams-Brabant en de toenmalige SP in Limburg<sup>32</sup>, terwijl uiteindelijk het omgekeerde gebeurde. Na de regionale verkiezingen van 13 juni 2004 werd tijdens de Vlaamse regeringsonderhandelingen een roulatie afgesproken tot 2009: in Oost-Vlaanderen zou de VLD (in 2004) een benoeming mogen voorstellen, terwijl de sp.a het in Limburg (in 2005) voor het zeggen kreeg en CD&V aan de beurt zou komen in Antwerpen in 2009<sup>33</sup>.

Vanzelfsprekend selecteerden de coalitieregeringen vaak iemand die de steun kreeg van één van de meerderheidspartijen, maar toch kwam het ook voor dat een ‘oppositiekandidaat’ benoemd werd. Het behoud of het actualiseren van algemene politieke machtsevenwichten kreeg dus voorrang op het maximaliseren van de macht als regeringspartij. Op die manier werd Camille Paulus in 1993 gouverneur van Antwerpen toen een christen-democratisch-socialistische regering in het zadel zat, terwijl een christendemocratisch-liberaal kabinet in 1985 de socialist Herman Balthazar voor benoeming in Oost-Vlaanderen voorstelde. Er werd dus niet automatisch een meerderheidslogica toegepast. De consensusbesluitvorming rond de benoeming van gouverneurs kunnen we als een kenmerk van de pacificatiedemocratie beschouwen, die op dit niveau blijkbaar gehandhaafd bleef.

Precies om die reden - het algemeen politiek evenwicht op federaal en later op regionaal niveau - werd er met de krachtsverhoudingen binnen de provincies niet altijd rekening gehouden. Opvallend is wel dat in de provincies West-Vlaanderen en Limburg (tot 2005), twee provincies waar de katholieke zuil traditioneel erg sterk staat, steeds een christen-democratisch gelieerde kandidaat werd benoemd. Ook toen vanaf 1991 een paars-gele deputatie werd gevormd in Limburg, belette dit de regering niet om een vroegere CVP-gedeputeerde te benoemen.

Dat enkel de traditionele politieke families kandidaten konden laten benoemen, zou in de nabije toekomst wel eens kunnen veranderen. Naar aanleiding van het ontslag van gouverneur Stevaert medio 2009 werd deze ongeschreven regel alvast in vraag gesteld door andere partijen. Onder meer de N-VA, die voor de eerste keer deel uitmaakte van de Vlaamse regering rekende op een ‘verzilvering’ van haar electoraal succes<sup>34</sup>. De Limburgse gouverneur kondigde zijn ontslag immers aan net na de regionale verkiezingen van 7 juni 2009 en de daaropvolgende regeringsvorming vormde precies hét moment om afspraken te maken over dit soort benoemingen. Het traditionele verdelingsmechanisme, een kenmerk van het pacificatiemodel dat op federaal niveau

<sup>32</sup> Gazet van Antwerpen, 14 juli 1993, p.1.

<sup>33</sup> Brinckman, B., Hoe word je gouverneur? In De Standaard, 27 mei 2005, p.7

<sup>34</sup> CV, Drie partijen zien gouverneur wel zitten. In: Gazet van Antwerpen, 9 juni 2009, p.18 ; Dupont, P., Frieda Brepoels in beeld als gouverneur. In: De Standaard, 21 september 2009 ;

gehandhaafd bleef, staat op regionaal niveau dus onder druk doordat de drie traditionele partijen niet langer even dominant zijn en hun macht moeten delen met andere partijen.

### 5.3.3. De benoeming van gouverneurs in de Vlaamse provincies 1945-2002

Wij overlopen hier de benoemingen in de verschillende Vlaamse provincies vóór de regionalisering van de bevoegdheid over de provinciebesturen, m.a.w. in de periode van benoemingen door de nationale/federale regering.

In de provincie Antwerpen werd in 1946 de eerste socialistische gouverneur van een Vlaamse provincie benoemd. De Bruggeling Richard Declerck was een vriend van Achiël Van Acker en werd door deze laatste naar Antwerpen gestuurd<sup>35</sup>. Hij is één van de weinige voorbeelden van een gouverneur die niet in de provincie geboren of gevestigd was. Zijn opvolger, de liberaal Andries Kinsbergen, werd op voorstel van twee bevriende liberale ministers, Frans Grootjans (Nationale Opvoeding) en Herman Vanderpoorten (Binnenlandse Zaken) naar voren geschoven<sup>36</sup>. Kinsbergen werd zelf in 1993 opgevolgd door zijn vroegere kabinetschef en partijgenoot Camille Paulus, die daarvoor op de steun kon rekenen van hooggeplaatste liberalen hoewel die op dat moment geen deel uitmaakten van de regering<sup>37</sup>. Toen Paulus in 2008 de leeftijdsgrens had bereikt, kwamen de afspraken in voege die tijdens de Vlaamse regeringsonderhandelingen waren gemaakt en die voorzagen in een partijwissel (cf. supra). Nadat eerder in Oost-Vlaanderen en Limburg een gouverneur werd benoemd die 'brak' met de traditionele politieke kleur van die provincie, mocht Cathy Berx, tot dan ondervoorzitter van CD&V, in Antwerpen aantreden. Alle vier deze gouverneurs hadden rechten gestudeerd en ze waren als advocaat, rechter, kabinetschef of aan de universiteit actief geweest. Hun kennis en competenties sloten goed aan bij het reële competentieprofiel van een provinciegouverneur: juridische kennis en/of bestuurservaring. Daarnaast beschikten ze bovendien over politieke ervaring (in de partij of op lokaal bestuursniveau), die hen als voorzitter van de deputatie en in hun contacten met de provincieraad, met de gemeenten, de andere beleidsniveaus en andere actoren van pas kon komen. In hun representatieve rol kwamen hun communicatieve competenties van pas. Bewust of onbewust en los van het feit dat de partij over de benoeming besliste, had men kandidaten geselecteerd die goed voorbereid waren om de rollen van de gouverneur te vervullen.

In Limburg was in 1928 Hubert Verwilghen benoemd, voorheen arrondissementscommissaris in Oost-Vlaanderen en geëngageerd in de katholieke zuil. De Oost-Vlaming, die wel familiale Limburgse banden en een vriendenkring uit het

---

<sup>35</sup> Gyselinck, S., (red.), o.c., p.48.

<sup>36</sup> Ibidem, p.111.

<sup>37</sup> Ibidem, p.144.

Limburgse had, kreeg onder andere steun van de Antwerpse burgemeester Van Cauwelaert, een vriend uit zijn studententijd<sup>38</sup>. Hoewel er ook uit Limburg kandidaten waren, werd de concurrentiestrijd tussen deze minder bekende kandidaten door het kabinet van minister Jaspar beslecht door een buitenstaander te benoemen. Bij het bereiken van de leeftijdsgrens werd Verwilghen (in 1950) opgevolgd door CVP-parlementslid Louis Roppe. De belangrijkste kandidaat, Paul Cools, was familiaal gelieerd aan een lid van de Limburgse bestendige deputatie en viel daardoor af. Ook de opvolger van Roppe, Harry Vandermeulen, was niet de kandidaat van de eerste keuze. De toenmalig machtigste politicus in Limburg, de CVP-er Lambert Croux (onder meer gedeputeerde), had geweigerd om zich te laten voordragen omdat hij een lucratievere functie in het bedrijfsleven verkoos<sup>39</sup>. Uiteindelijk geraakten de regering en de Limburgse CVP het eens over de kandidatuur van Vermeulen<sup>40</sup>. Vooraleer Hilde Houben-Bertrand in 1995 tot eerste vrouwelijke Vlaamse gouverneur werd benoemd, had een hele reeks kandidaten afgehaakt, m.b. Vlaams minister Theo Kelchtermans, Leo Delcroix en Jo Van Deurzen. Bertrand werd blijkbaar ook gekozen omdat ze meer dan enkele andere kanshebbers over de partijgrenzen heen aanvaardbaar was en dit was niet onbelangrijk in een provincie waar de CVP geen deel uitmaakte van de bestendige deputatie. Opvallend, ook in Limburg, was dat drie van deze vier gouverneurs juristen waren en dat Hilde Bertrand politieke en sociale wetenschappen gestudeerd had: ook hier speelden juridische en politieke of bestuurskundige ervaring een rol bij de uiteindelijke selectie. Alle gouverneurs waren politiek-ideologisch geprofileerd en bovendien hadden twee gouverneurs voordien ‘provinciale ervaring’, Verwilghen als arrondissementscommissaris en Bertrand als provincieraadslid en gedeputeerde.

In Oost-Vlaanderen volgden op de liberaal Maurice van den Boogaerde en Albert Mariën de socialisten Roger De Kinder en Herman Balthazar<sup>41</sup>. Niet deze laatste, maar gemeenschapsminister Marc Galle, was blijkbaar de eerste kandidaat van de socialisten in 1985. Maar hij bleek niet aanvaardbaar voor de CVP of de regeringscoalitie van christendemocraten en liberalen. Dit had onder meer te maken met een vete die bestond tussen hem en minister Nothomb (in verband met de Happart-kwestie), al wees de pers ook op een ander motief: indien Galle gouverneur werd, zou de Gentse (socialistische) burgemeester Gilbert Temmerman hem als minister opvolgen en Temmerman werd (door de christen-democraten en liberalen) gezien als een geduchte concurrent bij de volgende

---

<sup>38</sup> De Gouverneurs in de beide Limburgen 1815-1989. Maastricht, Limburgs Geschied- en Oudheidkundig Genootschap, 1989, pp.325-332.

<sup>39</sup> Coninckx, D., Valcke, T., o.c., 2007, p.21.

<sup>40</sup> Het Belang van Limburg, 18 en 19 november 1995, p.35.

<sup>41</sup> Lehoucq, N., Over de Oost-Vlaamse gouverneurs. In: Lehoucq, N., Valcke, T., De fonteinen van de Oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 2. Biografisch repertorium, Gent, Provincie Oost-Vlaanderen i.s.m. Stichting Mens en Cultuur, 1997, pp.28-29.

verkiezingen in Gent<sup>42</sup>. Nadat ook deze opvolging enige tijd was blijven aanslepen, werd in 1985 uiteindelijk Herman Balthazar, hoogleraar nieuwste geschiedenis, de opvolger van De Kinder. Ook alle Oost-Vlaamse gouverneurs beschikten over een universitair diploma en bij drie van de vier sloten studie en vorig beroep goed aan bij het taakprofiel van de gouverneur: een jurist en magistraat (Van den Boogaerde), een licentiaat politieke en diplomatieke wetenschappen die ook kabinetsattaché was geweest (De Kinder) en een hoogleraar geschiedenis (Balthazar). Hoewel Mariën een burgerlijk ingenieur was, had hij zijn politieke competenties kunnen ontwikkelen op lokaal en nationaal niveau, wat ook voor De Kinder gold. Balthazar had enkel als gemeenteraadslid politieke bestuurservaring.

De gouverneurs van de provincie West-Vlaanderen vertonen een gelijkaardig profiel. Pierre van Outryve d'Ydewalle werd in 1944 gouverneur dankzij Hubert Pierlot, van wie hij nog de kabinetschef geweest was<sup>43</sup> en ook de huidige gouverneur Paul Breyne had kabinetservaring. Enkel Leo Vanackere had geen universitair diploma (wel een opleiding aan de normaalschool achter de rug). Van Outryve d'Ydewalle en Vanneste waren doctor in de rechten en Oliver Vanneste was doctor in de economie. Allen hadden administratieve ervaring. Olivier Vanneste was beheerder-directeur van de Westvlaamse Economische Raad (WER) en het Westvlaams Economisch Studiebureau (WES) en dus erg vertrouwd met de ontwikkelingen in de provincie<sup>44</sup>. Vanackere en Breyne hadden lokale politieke mandaten opgenomen en beiden hadden een parlementair verleden (Breyne was gedurende een heel korte periode ook minister).

Na de splitsing van de unitaire provincie Brabant werd Lode De Witte op 1 januari 1995 de eerste gouverneur van de nieuwe provincie Vlaams-Brabant. De Witte had rechten gestudeerd en was voordien kabinetschef van de socialistische minister van Binnenlandse Zaken Louis Tobback, een functie waarin hij de splitsing van de provincie zelf had voorbereid<sup>45</sup>.

#### 5.3.4. De benoeming van gouverneurs door de Vlaamse regering sinds 2002

Sedert de regionalisering van de bevoegdheid over de provinciebesturen heeft de Vlaamse regering vier gouverneurs benoemd: de socialist Steve Stevaert in Limburg, de liberaal André Denys in Oost-Vlaanderen, de christendemocratische Cathy Berx in Antwerpen en opnieuw een socialist, Herman Reynders, in Limburg. Vier cases zijn

<sup>42</sup> Valcke, T., Interview met Louis Tobback. Leuven, 5 februari 2009.

<sup>43</sup> Schepens, L., o.c., 1976, pp. 229-241.

<sup>44</sup> Ost, H., (red.), De provincieraad van West-Vlaanderen. Deel III, 1978-1995. Brugge, Provincie West-Vlaanderen, 1996, pp.371-379.

<sup>45</sup> Valcke, T., Interview met Lode De Witte. Leuven, 15 mei 2006.

uiteraard onvoldoende om te kunnen besluiten tot een trendbreuk (of vast te stellen dat deze er niet is), maar toch valt het op dat bij drie van deze vier het politieke profiel veel meer uitgesproken is dan dat het geval was bij de vroegere benoemingen door de federale overheid. In dat opzicht was zeker de benoeming van Steve Stevaert opmerkelijk. Enerzijds omdat deze voorzitter van sp.a in feite zichzelf tot gouverneur kroonde (hij was het immers die voor zijn partij een benoeming mocht doen)<sup>46</sup>. Anderzijds omdat hij de eerste toppoliticus was die gouverneur werd: Stevaert was onder andere Vlaams parlamentslid, vice-ministerpresident in de Vlaamse regering én partijvoorzitter geweest. Daarenboven beantwoordde hij niet aan het ‘gemiddelde profiel’ van de Vlaamse gouverneur: hij had geen diploma hoger onderwijs en was als kleine zelfstandige actief geweest. Ook André Denys beantwoordde aan dit ‘nieuwe’ profiel: hij was zelfstandig leerlooier geweest. Anders dan Stevaert was hij (tot zijn grote ontgoocheling) nooit minister geworden. Hij had wel, naast een politiek mandaat op gemeentelijk niveau, parlementaire ervaring en was bovendien fractievoorzitter geweest in het Vlaams parlement. Ook met Cathy Berx benoemde men een toppolitica: zij was op het moment van haar benoeming ondervoorzitter van CD&V. Hoewel sommigen het jammer vonden dat een ‘beloftevolle en intelligente jonge dame’ werd weggestuurd naar het provinciaal niveau, zagen anderen er als potentiële reden de eliminatie in van een potentieel geduchte tegenstandster (al dan niet in eigen partijrangen)<sup>47</sup>.

De vierde benoeming van een gouverneur door de Vlaamse regering gebeurde veeleer onverwacht. Stevaert kon normaal meer dan tien jaar gouverneur blijven, maar stapte al na vier jaar op. Een dergelijke ‘onverwachte’ vacature kan niet vooraf afgesproken worden. Maar de vervanging van Stevaert kon wel tijdens de onderhandelingen voor de (nieuwe) Vlaamse regering geregeld worden. Vrijwel meteen na het ontslag van Steve Stevaert op 7 juni 2009 (dag waarop de regionale verkiezingen plaatsvonden) werd de naam van Herman Reynders genoemd als nieuwe gouverneur van Limburg<sup>48</sup>. Dat het toch nog maanden duurde voor de knoop werd doorgehakt, heeft te maken met het in vraag stellen van de politieke verdeling onder de partijen binnen de regering (cf. supra), wat mede afhankelijk was van afspraken over andere topbenoemingen<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Valcke, T., Interview met Paul Van Grembergen. Evergem, 12 januari 2009. Zie ook: Pauli, W., Zoo koosj 't toch neit blieve. In: De Morgen, 28 mei 2007, p. 26 ; Samyn, S., De politicus die keien in de rivier verlegde. In: De Standaard, 26 mei 2005, p.7.

<sup>47</sup> Wwi, Functie maakt de man. Waarom een interim-voorzitter geen overgangsfiguur hoeft te zijn. In: De Standaard, 15 mei 2008, p.50.

<sup>48</sup> RSX, Herman Reynders kan kans grijpen. In: Het Nieuwsblad, 8 juni 2009, p.70.

<sup>49</sup> Putzeys, R., Drie partijen zien gouverneur wel zitten. In: Het Belang van Limburg, 9 juni 2009, p.2 ; Haeck, B., N-VA wil traditie gouverneurs breken. In: De Tijd, 8 sept. 2009, p.9 ; Lesaffer, P., Benoeming Reynders moeilijke bevalling. In: De Standaard, 2 oktober 2009, p.2. Hoewel Vlaams minister-president Kris Peeters (CD&V) ontkende dat de benoeming deel uitmaakte van een pakket topbenoemingen. Zie: Gouverneur Limburg niet in pakket topfuncties. In: De Tijd, 3



### 5.3.5. Duur van het ambt

Wat de gemiddelde duur van het ambt betreft, blijkt het gouverneursambt toch wel een vrij stabiele functie. Van de 20 gouverneurs in de beschouwde periode bleven er 11 gedurende 15 jaar of langer op post ; 6 onder hen oefenden het ambt meer dan 20 jaar uit. Dat is lang als je er rekening mee houdt dat de nog in functie zijnde gouverneurs daar nog een aantal jaren kunnen bijvoegen. Als we de laatstgenoemden buiten beschouwing laten, dan bedroeg de gemiddelde duur van een mandaat in Vlaanderen ruim 17 jaar. De ‘recordhouder’ situeert zich in West-Vlaanderen waar gouverneur Pierre van Outryve d’Ydewalle 34 jaar lang gouverneur was ; hij was dan ook al op de zeer jonge leeftijd van 32 jaar benoemd in het ambt.

Kunnen we het gouverneursambt beschouwen als een ‘fin-de-carrière’? Dat is alvast een idee dat in de pers vaak wordt aangehaald en waarmee wordt gesuggereerd dat het een uitbolbaan zou zijn. Uit het overzicht in de tabellen blijkt alvast dat alle Vlaamse gouverneurs hun ambt bleven bekleden tot aan hun pensioen of hun overlijden (dat laatste was het geval bij twee gouverneurs, m.n. Leo Vanackere in West-Vlaanderen en Roger De Kinder in Oost-Vlaanderen). Gouverneur zijn was dus de laatste stap in de carrière van alle gewezen gouverneurs. Rekening houdend met de hoge gemiddelde leeftijd waarop gouverneurs doorgaans benoemd worden, hoeft dit ook niet te verbazen. Over de hele periode beschouwd, waren er maar twee uitzonderingen op de regel dat het mandaat tot aan de pensioengerechtigde leeftijd werd uitgeoefend. Twee keer betrof het een Limburgse gouverneur, meer bepaald Louis Roppe, die in 1978 ontslag nam om gezondheidsredenen, en Steve Stevaert die in 2009 (vroegtijdig) ontslag nam<sup>50</sup>.

## 5.4. DE ACHTERGRONDKENMERKEN VAN DE NEDERLANDSE COMMISSARISSEN VAN DE KONINGIN

### 5.4.1. Geslacht

De cijfers i.v.m. de sekse van de Nederlandse CdK’s spreken voor zich: van alle 79 commissarissen die sinds 1945 in functie waren, waren er slechts 5 van het vrouwelijk

---

oktober 2009, p.23 ; Winkelmanns, W., N-VA rekent nu op topmandaten. In: De Standaard, 3 oktober 2009, p.17.

<sup>50</sup> Van Der Kelen, L., Stevaert stapt op als gouverneur. In: Het Laatste Nieuws, 8 juni 2009, p.1; Beel, V., Steve stunt weer. In: De Standaard, 8 juni 2009, p.29 ; Donckier, E., Een zware opdracht. In: Het Belang van Limburg, 8 juni 2009, p.22.

geslacht (zie het overzicht in de tabellen in 5.7)<sup>51</sup>. Pas in 1974 werd de eerste vrouw tot commissaris benoemd, A.P. Schilthuis (PvdA) in de provincie Drenthe. Nadien volgden nog vrouwelijke commissarissen in Drenthe (De Boer, 1993-1994), Zuid-Holland (Leemhuis-Stout, 1994-1999), Noord-Brabant (Maij-Weggen, 2003-2009) en Zeeland (Peijs, sinds 2007). Onder de huidige 12 commissarissen bevindt er zich maar één vrouw, m.n. in de provincie Zeeland, de rest zijn mannen. We plaatsen deze cijfers hieronder even in perspectief door een vergelijking met andere niveaus.

De zware ondervertegenwoordiging van vrouwen bij de commissarissen mag dan wel verbazen, ze sluit aan bij de bevindingen over de geringe deelname van vrouwen aan politieke mandaten in het algemeen. De Nederlandse regering wilde deze situatie verbeteren en stelde in het Meerjarenplan Emancipatie uit 2000 voor het eerst streefcijfers op voor het aandeel vrouwen, als aanbeveling aan de politieke partijen. Het streefcijfer lag voor de verkiezingen van de gemeenteraden in 2004 op 35% (45% in 2010) en voor de verkiezingen van de Provinciale Staten in 2007 op 45%. Deze streefcijfers werden in 2005 geactualiseerd in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie 2006-2010 dat onder meer als doelstelling vooropstelde het aandeel van vrouwen in topfuncties bij de overheid tegen 2010 te verhogen tot minimaal 25% en in politieke posities tot minimaal 45%<sup>52</sup>. Na de verkiezingen voor de Provinciale Staten in 2007 steeg het aantal vrouwelijke Statenleden effectief gevoelig, m.n. tot 35,7% (tegenover 28,4% bij de vorige verkiezingen)<sup>53</sup>. Weliswaar ligt dat cijfer nog steeds onder het streefgetal, net zoals op gemeentelijk niveau waar het aandeel vrouwen in de gemeenteraden in 2007 op 26% lag<sup>54</sup>.

Bovendien neemt ook in Nederland, zoals in andere landen, het aandeel vrouwen af naarmate je op een hoger politiek machtsechelon komt, zoals bij de politiek uitvoerende mandaten. Zo bedroeg het aandeel vrouwen in GS na de verkiezingen van 2007 30,9% (wat wel een flinke toename was tegenover de 19% na de verkiezingen van 2003)<sup>55</sup>. Ook bij de Nederlandse wethouders en burgemeesters zijn de vrouwen

---

<sup>51</sup> We houden hierbij geen rekening met de waarnemend commissarissen. Vaak maar niet altijd zijn dat gedeputeerden die tijdelijk de functie van CdK overnemen, bijvoorbeeld na een plots overlijden of onvoorzien ontslag, tot een nieuwe commissaris is benoemd.

<sup>52</sup> Meerjarenbeleidsplan Emancipatie 2006-2010. Emancipatie: Vanzelfsprekend, maar het gaat niet vanzelf! Vastgesteld in de Ministerraad van 19 December 2005. p.36. Website ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: docs.minszw.nl/pdf/35/2005/35\_2005\_3\_8464.pdf Geraadpleegd op 1 december 2009.

<sup>53</sup> Website van de 'Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen, Vrouwenarbeid en Gelijk Staatsburgerschap': [www.vrouwenbelangen.nl/politiek/Verkiezingen%202005tot2007/PS2007-overzichten.htm](http://www.vrouwenbelangen.nl/politiek/Verkiezingen%202005tot2007/PS2007-overzichten.htm) Geraadpleegd op 1 december 2009.

<sup>54</sup> Website van de 'Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen, Vrouwenarbeid en Gelijk Staatsburgerschap': [www.vrouwenbelangen.nl/politiek/overzichten.htm](http://www.vrouwenbelangen.nl/politiek/overzichten.htm) Geraadpleegd op 1 december 2009.

<sup>55</sup> Ibidem, [www.vrouwenbelangen.nl/politiek/Verkiezingen%202005tot2007/GS2007.htm](http://www.vrouwenbelangen.nl/politiek/Verkiezingen%202005tot2007/GS2007.htm) Geraadpleegd op 1 december 2009.

ondervertegenwoordigd, met een aandeel van respectievelijk 16 en 18%<sup>56</sup>. In landenvergelijkend perspectief biedt Nederland dan nog het meest flatterende beeld voor vrouwen, althans wat de burgemeesters betreft<sup>57</sup>. In zijn onderzoek naar het burgemeestersambt vermeldt Steyvers de conceptie van het burgemeesterschap in Nederland als een ambtelijke functie (waardoor er geen directe electorale selectie is). Dit zou een mogelijke verklaring zijn voor het (relatieve) succes van vrouwelijke kandidaten in het rekruteringsproces. Deze verklaring gaat niet op voor de CdK's, waarvoor een gelijkaardige benoemingsprocedure in voege is als voor de burgemeester op gemeentelijk niveau (selectie van kandidaten na profielschets door PS en Kroonbenoeming na aanbeveling van kandidaten door PS), maar die toch met een zeer laag aandeel vrouwelijke ambtsdragers kampt. Daarom gaat ook de suggestie van Konijnenbelt over een vorm van positieve discriminatie binnen de vigerende praktijk van de centrale benoeming en (gemeentelijke) vertrouwenscommissie (waarbij de voorkeur wordt gegeven aan vrouwelijke kandidaten ook al worden zij niet als eerste kandidaat gerangschikt) niet op voor de CdK's<sup>58</sup>.

Wil men de streefcijfers m.b.t. het aandeel vrouwen bij commissarissen behalen, dan is er nog veel werk aan de winkel. Minister Ter Horst, sinds 2007 minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaf overigens al aan dat de regering de doelstelling uit het Meerjarenplan Emancipatie 2006-2010 (minimaal 45% vrouwen in politiek-bestuurlijke functies) niet zal halen<sup>59</sup>.

#### 5.4.2. Leeftijd bij benoeming

De gemiddelde leeftijd waarop je in Nederland tot commissaris wordt benoemd ligt met 53 jaar vrij hoog. Slechts 26 van de 79 commissarissen waren op het moment van hun benoeming jonger dan 50 jaar. Daartegenover staat dat 8 commissarissen bij hun benoeming de leeftijd van 60 jaar of meer al bereikt hadden. Harry Linthorst Homan was 40 jaar toen hij in 1945 CdK van Friesland werd en is daarmee de jongst benoemde commissaris totnogtoe. Dit betekent dat de meeste ambtsdragers al over een niet onaardig aantal jaren beroepservaring beschikten. Ook in Nederland lijkt de levenscyclushypothese, die stelt dat groepen van middelbare leeftijd verhoudingsgewijs

---

<sup>56</sup> Meerjarenbeleidsplan Emancipatie 2006-2010. O.c., p.36. Website ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: docs.minszw.nl/pdf/35/2005/35\_2005\_3\_8464.pdf Geraadpleegd op 1 december 2009.

<sup>57</sup> Steyvers, K., o.c., 2005, p.536.

<sup>58</sup> Konijnenbelt, W., o.c., 2002, pp.182-183.

<sup>59</sup> Staatscourant, 9 november 2007. Zie website Parlement en Politiek: www.parlement.com/9291000/modulesf/hpshbol0 Geraadpleegd op 1 december 2009.

meer tijd ter beschikking hebben om aan een politiek mandaat te besteden dan jongere collega's, aldus van toepassing.

### 5.4.3. Opleiding

Op het vlak van opleiding kunnen we vooreerst vaststellen dat de meeste commissarissen een universitaire opleiding genoten, dat geldt zelfs voor 65 op de 79 ambtsdragers.

Een tweede vaststelling is dat het 'monopolie' van de juristen geleidelijk aan is doorbroken. Onder de 12 commissarissen die eind 2009 in functie waren, waren er nog slechts drie met een academische opleiding rechten. Andere universitaire diploma's zoals sociologie, bestuurskunde en politieke wetenschappen komen steeds vaker voor.

Tot slot leert het overzicht per provincie ons ook dat we in de periode na 1945 een duidelijke toename zien van het aantal commissarissen zonder een voltooide universitaire opleiding of met uitsluitend hoger en middelbaar onderwijs. Van de 12 CdK's die eind 2009 in functie waren, hadden er 5 geen universitair diploma, iets wat nooit eerder het geval was.

### 5.4.4. Beroepsachtergrond

De beroepsachtergrond van de meeste ambtsdragers kan in drie grote sectoren onderverdeeld worden: 1. openbaar bestuur, politiek en ambtenarij; 2. functies in het bedrijfsleven; 3. zelfstandige beroepen en eigenaars van ondernemingen.

Met de maatschappelijke veranderingen na 1945 en het bredere onderwijsaanbod wordt ook de beroepsachtergrond van de commissarissen geleidelijk aan gevarieerder, zoals blijkt uit de tabellen (zie 5.7.)<sup>60</sup>. Maar de meeste ambtsdragers zijn hun loopbaan dus begonnen in een ambtelijke functie, als zelfstandig beroepsbeoefenaar of in het bedrijfsleven. Opvallend is verder het toenemende aantal commissarissen die hun carrière zijn begonnen in de onderwijssector. We moeten hierbij wel bedenken dat veel commissarissen al vrij snel in hun loopbaan het reguliere beroep combineerden met het lidmaatschap van de gemeenteraad of PS om daarna definitief de overstap te maken naar het openbaar bestuur als wethouder, burgemeester, gedeputeerde, Kamerlid, staatssecretaris of minister (cf. infra).

---

<sup>60</sup> Janssens, J., o.c., 1992, pp.97-98.

#### 5.4.5. Residentiële band met de provincie

Het belang dat wordt gehecht aan de band met de provincie varieert doorheen de tijd. Janssens wees er op dat het belang van de factor herkomst bij commissarisbenoemingen na 1945 afnam, onder meer door de homogenisering van de maatschappelijke verhoudingen in nationaal verband en omdat andere factoren bij de selectie van de CdK's zwaarder gingen doorwegen<sup>61</sup>.

Dat de lokale en regionale cultuur sinds de jaren 1970 weer sterker wordt beleefd, leidde opnieuw tot een herwaardering van de factor herkomst. Dat bleek ook uit de inspraakprocedures rond de benoemingen, waarbij het eigen karakter van de provincie sterk(er) werd benadrukt. Dat uit zich het sterkst in Friesland, waar de commissaris verondersteld wordt de Friese cultuur te waarderen en de taal minstens passief te beheersen (of bereid te zijn zich die eigen te maken)<sup>62</sup>.

Hoewel het aannemelijk is dat vooral in provincies met een uitgesproken eigen identiteit de factor herkomst een groter gewicht wordt toegekend bij het selecteren van kandidaten, verschaffen de uiteindelijke benoemingen ons daar niet echt de bewijzen van. Het was toch niet van doorslaggevend belang bij de benoemingen in Zeeland en Friesland, bij uitstek twee provincies met een eigen identiteit<sup>63</sup>.

Janssens vermeldt dat de enige binding die Hans Wiegel had met de provincie Friesland het bezit was van een zomerhuisje in Ee, een dorp in het noordoosten van Friesland. Dat geldt ook als we kijken naar de meer recente benoemingen. Ed Nijpels was geboren in Den Helder, studeerde rechten in Utrecht, werd gemeenteraadslid in Bergen op Zoom en nadien burgemeester van Breda, vooraleer hij in 1998 benoemd werd tot CdK in Friesland. En John Jorritsma is wel geboren in de Friese gemeente Bolsward, maar zijn carrière als ambtenaar speelde zich af in gemeenten die niet in Friesland liggen (o.m. Amersfoort), terwijl hij lid werd van PS in Noord-Brabant en daar ook directeur werd van de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij tot hij in 2008 CdK van Friesland werd<sup>64</sup>. Wim van Gelder, die in 1992 benoemd werd tot CdK van Zeeland was Amsterdammer van geboorte, de stad waar hij ook studeerde. Ook hij kon niet bogen op een speciale band met de provincie aangezien hij voordien gedeputeerde was in Noord-Holland. Zijn opvolgster, Karla Peijs, is geboren in Tilburg en was lid van PS in Utrecht waar ze ook een tijdlang docent was aan de hogeschool. Haar enige band met Zeeland is dat haar echtgenoot er werd geboren. In een toespraak naar aanleiding van haar installatie als CdK op 9 maart 2007 verwoordde ze het als volgt: "Het is een bijzondere dag voor mijn man Rinus, die er als geboren Zeeuw voor heeft gezorgd dat ik al langere tijd met één been in

<sup>61</sup> Ibidem, pp.64-65.

<sup>62</sup> Ibidem, p.65.

<sup>63</sup> Ibidem, p.66.

<sup>64</sup> Zie: website Parlement en Politiek: [www.parlement.com](http://www.parlement.com) Geraadpleegd op 1 december 2009.

Zeeland stond. Vandaag trek ik ook het andere been bij naar zijn provincie”<sup>65</sup>. De vraag is of we dit niet veeleer als een gelegenheidsargument moeten beschouwen.

We hebben eerder al gewezen op de grotere rol van PS in de keuze van de CdK (zie hoofdstuk 3). Bij de aanpassing van de provinciewet in 1992, die van kracht ging vanaf 1994, werd de geleidelijk aan gegroeide praktijk van profielschets en vertrouwenscommissie in de wet ingeschreven. Wat kunnen we uit deze profielschetsen leren? De profielschets die de provincie Zeeland eind 2006 opstelde naar aanleiding van het aangekondigde vertrek van CdK van Gelder stelde de binding met de provincie alvast niet als prioriteit voorop. Er wordt wel vermeld dat “enthousiasme en betrokkenheid bij de Zeeuwse samenleving wordt verwacht”, maar de klemtoon wordt toch veel meer gelegd op andere aspecten. “De samenwerking bevorderen met bestuurders in Zeeland, Den Haag, Brussel en Vlaanderen” wordt als belangrijkste opdracht eerst genoemd. De commissaris dient een coördinator en bruggenbouwer te zijn die ervoor zorgt dat de zaken soepel verlopen, iemand met natuurlijk gezag, die boven het partijbelang denkt en handelt. Verder zijn belangrijk: een ruime bestuurlijke ervaring, gevoel voor bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen en kennis van, ervaring met en bijzondere belangstelling voor de volgende terreinen van het provinciale beleid: openbare orde en veiligheid, economische ontwikkelingen en grensoverschrijdende samenwerking<sup>66</sup>. Ook de profielschets die de provincie Groningen in 2007 opstelde voor de opvolging van CdK Alders legt meer nadruk op andere facetten. Wel zocht men iemand die “zich kan identificeren met de provincie Groningen” en iemand met een “energieke uitstraling en betrokkenheid bij Groningen en de Groningers”. Maar de commissaris moest vooral iemand zijn met uitstekende communicatieve vaardigheden, een coördinator en bruggenbouwer, “een lobbyist pur sang, een netwerker die de Groninger belangen kan behartigen in en samenwerking kan bevorderen met o.a. de provincies Drenthe en Friesland, Den Haag, Brussel, en (Noord-) Duitsland”, een daadkrachtige en ondernemende bestuurder met ruime ervaring in en affiniteit met het openbaar bestuur op hoog niveau<sup>67</sup>. Op het einde van de ambtstermijn van Hanja Maij-Weggen zocht men ook in Noord-Brabant naar een nieuwe commissaris. In de profielschets wordt Brabant geportretteerd als een provincie met een eigen identiteit, maar stelt men verder op zoek te zijn naar “een commissaris die niet per definitie zijn wortels in Brabant heeft, maar er wel snel en gemakkelijk kan wortelen op een overtuigende manier”. De commissaris is vooral

---

<sup>65</sup> Jaarverslag Commissaris van de Koningin provincie Zeeland 2007. S.l., Provincie Zeeland, 2008, p.7.

<sup>66</sup> Profielschets Commissaris van de Koningin in Zeeland. Middelburg, Provincie Zeeland, 6 september 2006, 3p. Zie: website van de provincie Zeeland: [kreeft.zeeland.nl/zeesterdoc/ZPS-O/ZEE/ZEE0/6009/600966\\_1.pdf#search=\[profielschets\]](http://kreeft.zeeland.nl/zeesterdoc/ZPS-O/ZEE/ZEE0/6009/600966_1.pdf#search=[profielschets]) Geraadpleegd op 1 december 2009.

<sup>67</sup> Profielschets commissaris van de koningin in de provincie Groningen. Groningen, Provincie Groningen, [2007], pp.2-3.

iemand die een breed netwerk heeft of kan ontwikkelen in de Brabantse samenleving, maar ook daarbuiten<sup>68</sup>.

Uit het bovenstaande kunnen we afleiden dat enige affiniteit met de provincie wel gewenst is, maar zeker niet als belangrijkste aspect naar voren wordt geschoven.

## 5.5. HET CARRIÈREPATROON VAN DE NEDERLANDSE COMMISSARISSEN VAN DE KONINGIN

### 5.5.1. De algemene benoemingsprocedure en –praktijk

Aan de benoembaarheid van de commissaris worden nauwelijks formele eisen gesteld; de belangrijkste eis is die van de Nederlandse nationaliteit. Voor het overige staat het ambt in beginsel open voor een ieder vanaf het moment dat er een vacature is opengesteld. In de huidige praktijk, dat wil zeggen sinds 1994, weegt de aanbeveling van benoembaar geachte kandidaten door PS zeer zwaar door in de benoemingsprocedure, hoewel de Kroon een zelfstandige afweging kan maken en derhalve kan afwijken van de aanbeveling door PS. Bij het opstellen van de aanbeveling laten PS zich vooral leiden door criteria en overwegingen als: het gewenste ‘persoonlijke profiel’ van de toekomstige commissaris (‘wat voor een persoonlijkheid of type bestuurder zoeken wij voor onze provincie?’), de bestuurlijke en maatschappelijke ervaring van de kandidaten (blijkend uit eerder vervulde functies in het openbaar bestuur of maatschappelijke nevenactiviteiten). De politieke overtuiging van de kandidaten is strikt genomen geen zelfstandig selectie- en benoemingscriterium voor het ambt als zodanig. De taken en verantwoordelijkheden van de commissaris vragen immers om een onafhankelijke opstelling ‘boven de partijen’. In de praktijk hebben kandidaten alleen een reële kans in de selectie- en benoemingsfase wanneer zij over een brede ervaring beschikken in het openbaar bestuur, blijkend uit eerder vervulde bestuurlijke en politiek vertegenwoordigende functies op gemeentelijk, provinciaal en/of nationaal niveau. Vanaf het begin van de vorige eeuw hebben nationaal georganiseerde politieke partijen zich allengs ontwikkeld tot de organisatievorm bij uitstek, die individuen kansen bieden ervaring op te doen in het openbaar bestuur op lokaal, provinciaal en nationaal niveau. In dat perspectief is het te verklaren waarom ook een groeiend aantal, en na 1945 zelfs het overgrote deel van de commissarissen op het moment van benoeming lid was van een politieke partij<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Profielschets commissaris van de koningin. Noord-Brabant zoekt een commissaris van de koningin. 's-Hertogenbosch, Provincie Noord-Brabant, 1 april 2009, 2p.

<sup>69</sup> Tetteroo, P.W., o.c., pp.15-16.

### 5.5.2. De benoeming van commissarissen in de Nederlandse provincies sinds 1945

Bij het bepalen van de politieke overtuiging, blijkend uit opvattingen, gedrag of bepaalde feiten (bijvoorbeeld het lidmaatschap van een politieke partij), van de gouverneurs en commissarissen sinds 1814 maakt Janssens een onderscheid tussen verschillende perioden<sup>70</sup>. In zijn proefschrift komt hij tot de conclusie dat reeds vanaf het begin van de negentiende eeuw sprake was van een min of meer vast patroon van benoemingen van commissarissen op grond van partijpolitieke richting. Tijdens het Interbellum was sprake van een bepaalde verdeelsleutel voor de benoeming van commissarissen (en ook burgemeesters), die ook wel bekend staat als de ‘formule Ruijs’, genoemd naar de Limburgse politicus Ruijs de Beerenbrouck. Volgens deze formule was de partijpolitieke kleur van de commissaris afhankelijk van de politieke krachtsverhouding tussen confessionelen en niet-confessionelen in de provincie.

Na de bevrijding bleef het vooroorlogse patroon van partijpolitieke rekrutering min of meer in stand tot begin van de jaren 1990. Het enige verschil was dat vanaf 1945 ook de PvdA mee in de verdeling werd opgenomen. Voor de periode 1945-1991 komt Janssens tot het volgende patroon van benoemingen van commissarissen op basis van partijpolitieke richting: PvdA in de provincies Drenthe, Noord- en Zuid-Holland ; VVD in Groningen en Friesland ; CDA (KVP-bloedgroep) in Limburg, Noord-Brabant en Overijssel ; CDA (ARP- en CHU-bloedgroep) in Zeeland en Utrecht ; geen vast of onduidelijk patroon in Gelderland en Flevoland.

Vanaf 1991 wordt dit vaste patroon van partijpolitieke rekrutering echter doorbroken. In ieder geval vonden enkele benoemingen van commissarissen plaats met een partijpolitieke kleur die afwijkt van het patroon zoals Janssens dat heeft vastgesteld. Wellicht werd het ‘vaste patroon van Janssens’ vanaf 1991 om twee redenen doorbroken. Met de benoeming van D66-politicus Terlouw tot commissaris in Gelderland in 1991 werd voor het eerst in de naoorlogse periode gerekruteerd buiten het CDA (KVP, ARP, CHU), de PvdA of de VVD (met uitzondering van het kleine aantal formeel partijloze commissarissen). In 2002 was dit opnieuw aan de orde met de benoeming in Noord-Holland van commissaris Borghouts, die lid was van GroenLinks. Daarnaast hebben verschuivingen binnen de (groepen van) provincies plaatsgevonden. Voor de periode 1992-2007 levert dat het volgende beeld op<sup>71</sup>.

#### Drenthe, Noord- en Zuid-Holland

In 1994 werd in Zuid-Holland commissaris Patijn, lid van de PvdA, opgevolgd door Leemhuis-Stout (VVD). Na haar aftreden in 1999, werd Leemhuis in 2000 definitief opgevolgd door haar partijgenoot Franssen. In 2002 werd Van Kemenade (PvdA)

<sup>70</sup> Janssens, o.c., 1992, pp.68-75

<sup>71</sup> Tetteroo, P.W., o.c., p.14.



opgevolgd door Borghouts, lid van GroenLinks. De situatie in Drenthe bleef ten opzichte van 1991 ongewijzigd met de benoeming in 1995 van Ter Beek (PvdA) als opvolger van partijgenote De Boer en met de benoeming van Tichelaar als opvolger van Ter Beek in 2008.

### **Groningen en Friesland**

In 1996 werd de Groningse commissaris Vonhoff (VVD) opgevolgd door de sociaal-democraat Alders, die zelf in 2007 werd opgevolgd door zijn partijgenoot Van den Berg. In Friesland bleef, met de benoemingen van Hermans in 1994, Nijpels in 1998 en Jorritsma in 2008, de rekrutering plaatsvinden uit de VVD.

### **Limburg, Noord-Brabant en Overijssel**

De commissarissen die zijn benoemd in Limburg, Noord-Brabant en Overijssel tussen 1992-2009 zijn allen van CDA-huize. Dit levert geen verandering op ten opzichte van de situatie van vóór 1991.

### **Zeeland en Utrecht**

In de provincie Zeeland is met de benoemingen van de christendemocraten Van Gelder (in 1992) en zijn opvolger Peijs (in 2007) geen verandering opgetreden ten opzichte van het 'vaste patroon'. Met de benoeming in 1998 van Staal (D66) werd voor het eerst sinds 1954 geen commissaris benoemd in de provincie Utrecht van ARP-, CHU- of CDA-huize. Maar zijn opvolger in 2007, Robbertsen, is wel opnieuw lid van het CDA.

### **Gelderland en Flevoland**

In Gelderland worden na de ambtsperiode van Terlouw (1991-1996) twee commissarissen benoemd van VVD-huize; Kamminga (1997-2005) en de commissaris Cornielje (in 2005). Ten aanzien van de jongste provincie, Flevoland (ontstaan in 1986), kan (nog) niet van een vast patroon worden gesproken wanneer het gaat om de partijpolitieke rekrutering voor het ambt van commissaris. De eerste commissaris in deze provincie, Lammers, was lid van de PvdA, zijn opvolger in 1996, Jager, was lid van D66 en Verbeek die er commissaris is sinds 2008, is opnieuw iemand van PvdA.

Wanneer we een vergelijking maken tussen de situatie in 1991 en de stand van zaken op 30 november 2009, dan levert dat voor de verdeling van alle in functie zijnde commissarissen naar partijpolitieke richting het volgende op (tussen haakjes staan de mutaties ten opzichte van 1991): vijf commissarissen zijn van CDA-huize (status quo), drie

zijn lid van de PvdA (-1), drie zijn van VVD-huize (-1), één van GroenLinks (+1), terwijl er is geen commissaris meer is die lid is van D66 (-1)<sup>72</sup>.

### 5.5.3. Duur van het ambt

Een analyse van de gemiddelde leeftijd al naargelang de politieke strekking levert weinig significante verschillen op. Hetzelfde geldt als we de differentiatie van de gemiddelde leeftijd onderzoeken al naargelang de provincie. De gemiddelde leeftijd bij aanvang van het mandaat schommelt voor alle politieke strekkingen en in alle provincies rond de 53 jaar. Alleen in de provincie Friesland zijn de commissarissen doorgaans een stuk jonger, de gemiddelde leeftijd bij benoeming bedraagt er 46 jaar.

Een bijkomende vaststelling is dat we m.b.t. de gemiddelde leeftijd van de CdK's geen evolutie in de tijd kunnen waarnemen. Ondanks de hoge gemiddelde leeftijd merken we dus in de loop van de jaren geen verjonging.

Naar analogie met de Vlaamse situatie blijkt uit de gemiddelde duur van het ambt dat we ook in Nederland te maken hebben met een vrij stabiele functie. Van de 79 commissarissen in de beschouwde periode bleven er niet minder dan 40 gedurende 10 jaar of langer op post. Harry Linthorst Homan was niet alleen de jongst benoemde commissaris, met zijn ambtstermijn van 25 jaar houdt hij ook het 'record' van langst zittende CdK. Mogelijks moeten we in de toekomst rekening houden met een lichte daling van de gemiddelde ambtstermijn. Dat zou het gevolg kunnen zijn van de instelling van een ambtstermijn van 6 jaar door een wijziging aan de provinciewet in 1992, een regeling die van kracht werd vanaf 1994. Toch zal de gemiddelde duur van het ambt wellicht niet drastisch dalen. Er bestaat immers een mogelijkheid tot herbenoeming, op voorwaarde van een gunstige aanbeveling door PS. En een blik op de tabellen leert dat alle CdK's die sinds de inwerkingtreding van de zesjarige ambtstermijn benoemd werden, tevens een tweede ambtstermijn hebben aangevat. Daarop was slechts één uitzondering, m.n. Hanja Maij-Weggen, commissaris van Noord-Brabant, stopte na één ambtsperiode, maar zij was dan ook al 60 jaar toen ze in 2003 werd benoemd. Daarnaast waren er sinds 1994 twee CdK's die hun zesjarige benoeming vroegtijdig afbraken. Loek Hermans nam na vier jaar ontslag als CdK van Friesland omdat hij in 1998 minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kon worden in het kabinet Kok II (1998-2002). En Joan Leemhuis-Stout

---

<sup>72</sup> Voor deze vergelijking hebben we bewust de situatie op 30 november 2009 als uitgangspunt genomen. Dat was voor het ingaan van het ontslag van CdK Borghouts. Op het moment van de redactie van dit proefschrift was immers nog geen uitzicht op een vervanger. Die zal er pas zijn na de procedure die ongeveer vijf maanden in beslag zal nemen.

moest in 1999, na vijf jaar, noodgedwongen aftreden als CdK van Zuid-Holland vanwege de Ceteco-affaire, waarbij onzorgvuldig was omgegaan met de provinciale financiën<sup>73</sup>.

Kunnen we het ambt van commissaris beschouwen als een ‘fin-de-carrière’? Vooraf moeten we bedenken dat de pensioengerechtigde leeftijd voor commissarissen in 1945 werd vastgesteld op 65 jaar. Vanaf 2007 werd deze leeftijdsgrens opnieuw opgetrokken naar 70 jaar<sup>74</sup>. Van de 67 CdK’s uit de beschouwde periode die niet meer in functie zijn, beëindigden 46 het ambt omwille van het bereiken van de leeftijdsgrens of door overlijden<sup>75</sup>. Dit betekent dat voor een meerderheid van CdK’s dit ambt effectief de laatste stap in de carrière was. Als we rekening houden met de hoge gemiddelde leeftijd waarop de commissarissen doorgaans benoemd worden, hoeft ons dit ook niet te verbazen. Toch is het commissarisambt lang niet voor iedereen de afsluiter van een politieke carrière. Zo verbaast het dat toch wel wat personen na het ambt van commissaris nog een andere functie opnemen. We zijn dat zeker van 10 CdK’s, maar dat kunnen er ook meer zijn. Een voorbeeld daarvan was de CdK van Utrecht. Boele Staal nam ontslag uit zijn ambt, omdat hij begin 2007 benoemd zou worden tot voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), de brancheorganisatie voor de in Nederland actieve banken<sup>76</sup>. Soms zijn er ook bijzondere redenen waarom het ambt wordt neergelegd. Zo vroeg Hans Alders, CdK van Groningen, in 2007 zijn ontslag op de leeftijd van 55 jaar. Hij gaf daarbij geen specifieke reden op, maar vond dat er “aan het begin van een nieuwe statenperiode behoefte is aan een nieuwe man of vrouw als commissaris van de Koningin”<sup>77</sup>. Ook Ed Nijpels, CdK van Friesland, nam in 2008 ‘vroegtijdig’ ontslag (hij was toen 58). In een brief aan PS van Friesland liet hij verstaan dat zijn vertrek samenhang met de nieuwe baan van zijn echtgenote die voor haar werkgever vanuit Kuala Lumpur (in Maleisië) zou

<sup>73</sup> De CdK nam daarmee de politieke verantwoordelijkheid op zich voor de onzorgvuldigheid waarmee was omgegaan met de provinciale financiën. Nochtans was CdK zelf gekant tegen de constructie, waarbij de provincie in het geheim voor ongeveer twee miljard gulden bankierde met als doel het maken van winst, maar werd overruled door GS. Ze maakte wel de inschattingfout het besluit daarover niet naar het ministerie te zenden, terwijl dat volgens de provinciewet had moeten gebeuren. Zie website Parlement en Politiek: [www.parlement.com](http://www.parlement.com) Geraadpleegd op 1 december 2009. Zie ook: Tetteroo, P.W., o.c., p.16.

<sup>74</sup> Circulaire verhogen pensioengerechtigde leeftijd van commissarissen van de Koningin. Wijziging van het Rechtspositiebesluit Commissarissen van de Koning. Gepubliceerd in Staatsblad 2007, nummer 99. De wijziging is in werking getreden op 11 mei 2007.

<sup>75</sup> Bij 42 onder hen was dat omwille van de leeftijd.

<sup>76</sup> Boele Staal, die vóór zijn benoeming tot CdK actief was in het bedrijfsleven (m.b. als commercieel directeur van een uitzendbureau en nadien als algemeen directeur van een beveiligingsbedrijf), vestigde zich daarnaast ook nog als zelfstandig (bestuurs)adviseur. Website van de provincie Utrecht: [www.provincie-utrecht.nl/prvutr/internet/E5\\_2.nsf/vwE5\\_1/E95EE167A9E52134C12571D20049D989?opendocument](http://www.provincie-utrecht.nl/prvutr/internet/E5_2.nsf/vwE5_1/E95EE167A9E52134C12571D20049D989?opendocument) Geraadpleegd op 10 november 2009.

<sup>77</sup> Hans Alders vertrekt als commissaris van de koningin. In: DVHN, 15 maart 2007. Website van het Dagblad van het Noorden: [www.dvhn.nl/nieuws/noorden/article1621703.ece](http://www.dvhn.nl/nieuws/noorden/article1621703.ece) Geraadpleegd op 10 november 2009.

opereren<sup>78</sup>. Het vroegtijdig ontslag van Harry Borghouts, CdK van Noord-Holland, in december 2009 houdt dan weer verband met perikelen rond beleggingen in de IJslandse bank Landsbanki die als gevolg van de kredietcrisis failliet ging en waardoor de provincie veel geld verloor<sup>79</sup>.

## 5.6. ACHTERGRONDKENMERKEN EN CARRIÈREPATRONEN VAN GOUVERNEURS EN COMMISSARISSEN: DEELBESLUIT

Wat leren we uit de vergelijking van de achtergrondkenmerken van de gouverneurs en de commissarissen? Vooreerst blijkt een zware ondervertegenwoordiging van vrouwelijke ambtsdragers. Met betrekking tot de benoeming van deze hoge ambten is er zowel in Vlaanderen als in Nederland overduidelijk sprake van een glazen plafond. Dit ligt in het verlengde van vaststellingen over de geringe deelname van vrouwen aan politiek op alle bestuursniveaus. De quotaregeling waarmee men in Vlaanderen het aantal vrouwelijke kandidaten bij verkiezingen wil opkrikken is niet van toepassing op gouverneurs aangezien deze niet verkozen, maar benoemd worden. Maar ook de streefcijfers die de regering in Nederland invoerde, hebben niet het beoogde effect. De Vlaamse gouverneurs en de Nederlandse CdK's hebben een hoge gemiddelde leeftijd op het moment van hun benoeming ; in Nederland ligt die met 53 jaar nog hoger dan in Vlaanderen (47 jaar). De levenscyclushypothese lijkt dan ook voor beide ambtsdragers van toepassing te zijn. De meesten hadden al een ruime beroepservaring, vaak aangevuld met ervaring in politieke mandaten. In Vlaanderen, waar de gemiddelde duur van het ambt iets hoger ligt dan in Nederland, is het gouverneursambt meestal ook een fin de carrière. Dat laatste geldt weliswaar ook voor de meeste ambtsdragers in Nederland, maar hier zijn er toch iets meer voorbeelden van commissarissen die nadien nog een andere functie opnemen.

---

<sup>78</sup> ANP, Ed Nijpels stopt als commissaris van de koningin. In: De Volkskrant, 9 oktober 2007.

<sup>79</sup> Officieel heet het dat "kritiek op het financieel beheer van de provincie en op zijn functioneren, hem deden besluiten op te stappen". Zie website Parlement en Politiek: [www.parlement.com](http://www.parlement.com) Geraadpleegd op 1 december 2009. Borghouts wekte veel verontwaardiging met zijn besluit om aan te blijven als commissaris, terwijl alle zeven gedeputeerden in het college van GS aftraden vanwege de Landsbanki-affaire. Over de 78 miljoen euro die de provincie Noord-Holland had weggezet bij de IJslandse bank, verklaarde Borghouts tegenover een commissie van PS dat de provincie geen onverantwoord risico had genomen. Borghouts weigerde eveneens op te stappen als bestuurslid van het pensioenfonds ABP, een bijbaan waarmee hij 38.000 euro per jaar verdiende. Provinciale Staten in Noord-Holland vonden hem daarvoor ongeschikt vanwege de Landsbanki-affaire. Pas nadat een meerderheid dreigde een motie van wantrouwen aan te nemen, wilde Borghouts zijn nevenfunctie neerleggen. Zie: Commissaris van de Koningin Borghouts neemt ontslag. 11 september 2009. Website De Pers: [www.depers.nl/binnenland/336273/Borghouts-stapt-op.html](http://www.depers.nl/binnenland/336273/Borghouts-stapt-op.html) Geraadpleegd op 1 december 2009 ; Noord-Holland neemt afscheid van Borghouts. In: De Telegraaf, vrijdag 27 november 2009. Website van De Telegraaf: [www.telegraaf.nl/binnenland/5436206/\\_\\_\\_Borghouts\\_weg\\_\\_\\_html](http://www.telegraaf.nl/binnenland/5436206/___Borghouts_weg___html) Geraadpleegd op 1 december 2009.

Aansluitend bij eerder onderzoek, dat erop wijst dat ervaring en anciënniteit in het ambt bijdragen tot een meer onafhankelijke houding, zouden de relatief lange ambtstermijnen voor gevolg kunnen hebben dat de ambtsdragers het na verloop van enkele jaren makkelijker hebben om een onafhankelijke en neutrale rol te spelen.

Op het vlak van diploma vertonen beide ambten dan weer gelijkenissen, meestal zijn het universitair, waarbij een opleiding in de rechten het meest voorkomt. Dat hoeft niet te verbazen; het sluit aan bij onderzoek waarin politieke socialisatie, samen met opleiding, als bepalend worden gezien voor de ambitie een hoger ambt na te streven. Wel is er in Vlaanderen en in Nederland eenzelfde evolutie waar te nemen, waarbij het diploma steeds meer wordt verdrongen door andere universitaire diploma's én door personen zonder universitair diploma. De beroepsachtergrond vertoont veel gelijkenissen, maar ook enkele verschillen. In Nederland zijn de meeste ambtsdragers hun loopbaan begonnen in een ambtelijke functie, als zelfstandig beroepsbeoefenaar (de advocatuur) of in het bedrijfsleven. Ook in Vlaanderen had men vóór de benoeming vaak een carrière in de hoge ambtenarij, waarvan sommigen als kabinetsmedewerker, maar wordt er in verhouding vaker gerekruteerd uit het academisch milieu. De residentiële band met de provincie is in Vlaanderen sterker dan in Nederland. Dat is opmerkelijk aangezien de benoeming in Vlaanderen volledig centraal gebeurt, terwijl de Provinciale Staten in Nederland - via de profielschets, de vertrouwenscommissie en de aanbeveling van kandidaten - net een veel grotere invloed hebben op de uiteindelijke benoeming. Bij de selectie van kandidaten blijkt men groot belang te hechten aan bestuurlijke en politieke ervaring. Maar in tegenstelling tot in Vlaanderen worden er in Nederland vaker personen gerekruteerd met een parlementaire of zelfs ministeriële ervaring. Wel merken we in Vlaanderen sinds de regionalisering een sterker uitgesproken politiek profiel. Een ander onderscheid met Nederland is wel dat bij de verdeling van de ambten in Vlaanderen (voorlopig) enkel de traditionele politieke partijen betrokken zijn, ook al werd daarbij niet automatisch een meerderheidslogica toegepast. Het machtsverlies van die traditionele partijen heeft er echter wel toe geleid dat er, vooral sinds de regionalisering van de bevoegdheid, een toenemende druk is om bij dergelijke topbenoemingen ook andere partijen aan bod te laten komen. Hanteerde men in Nederland tot 1991 een min of meer vast patroon bij de politieke verdeling van de ambten in de verschillende provincies, dan noteerden we daarin sindsdien toch enkele verschuivingen. De toegang tot het ambt is in Nederland wel minder gesloten dan in Vlaanderen, aangezien ook kandidaten van niet-traditionele partijen in het ambt werden benoemd.

Uit ons onderzoek blijkt dat de bewust of onbewust gehanteerde criteria geleid hebben tot het selecteren van personen die door hun kennis en competenties over het algemeen goed voorbereid zijn op de rollen die de gouverneur en de commissaris moeten vervullen: ambtelijk, politiek en representatief. Wat Vlaanderen betreft stelden we vast dat de rekrutering en selectie grotendeels gesloten en informeel verlopen, waardoor de

partijpolitiserings van het ambt volledig is. In Nederland is er geleidelijk een wat transparantere procedure gegroeid, maar blijft men rekruteren in partijpolitieke middelen. Zowel in Vlaanderen als in Nederland vormen politieke ervaring, kennis en vaardigheden een belangrijk criterium bij de rekrutering en selectie. Zoals eerder vermeld toonde onderzoek aan dat politici die voorafgaand nadrukkelijk ingebed waren in de partijpolitieke sfeer later meer loyaal staan tegenover hun partij<sup>80</sup>. Naar verwachting zou het relatief minder uitgesproken partijpolitiek profiel van de Vlaamse gouverneurs hen dus beter in staat moeten stellen hun neutrale rol te vervullen in vergelijking met hun Nederlandse collega's die een - relatief gezien - veel meer uitgesproken partijpolitiek profiel hebben. In hoofdstuk 6 zal blijken óf en in hoeverre dit zal doorwerken op het leiderschap van de ambtsdragers.

## 5.7. APPENDIX

In de voorgaande paragrafen werden de sociale en politieke achtergrondkenmerken van de Vlaamse gouverneurs en de Nederlandse commissarissen besproken. Hieronder volgen de tabellen waarin de basisinformatie is samengebracht.

Eerst komen de Vlaamse ambtsdragers aan bod en vervolgens hun Nederlandse collega's. De tabellen zijn uniform opgemaakt en vallen telkens in twee delen uiteen. In het eerste (bovenste) deel wordt de ambtsperiode, de politieke kleur en de reden van het beëindigen van het mandaat weergegeven. Het tweede (onderste) deel vermeldt de variabelen geslacht, geboortjaar, de beroepsachtergrond en de eventuele politieke ervaring. Met het oog op een 'leesbare' tabel werd laatstgenoemde variabele via afkortingen weergegeven. De verklaring van deze afkortingen volgt achteraan de tabellen.

**Tabel 8. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de gouverneurs in de provincie Antwerpen sinds 1945**

Naam		Periode	Politieke richting	Einde	
R. Declerck		1946 – 1966	S	leeftijd	
A. Kinsbergen		1967 – 1993	L	leeftijd	
C. Paulus		1993 – 2008	L	leeftijd	
C. Berx		2008 –	CD	nog in functie	
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
R. Declerck	M	1899	UNIV	ZELFST / RECHT	GEM
A. Kinsbergen	M	1926	UNIV	ZELFST / UNIV	

<sup>80</sup> Thurber, J., The Impact of Party Recruitment Activity Upon Legislative Role Orientations: A Path Analysis. In: Legislative Studies Quarterly, 1976, 1, pp.533-550.

C. Paulus	M	1943	UNIV	AMB / UNIV	GEM
C. Berx	V	1969	UNIV	AMB / UNIV / POL	GEM / PAR

**Tabel 9. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de gouverneurs in de provincie Limburg sinds 1945**

Naam		Periode	Politieke richting	Einde	
H. Verwilghen		1928 – 1950	CD	leeftijd	
L. Roppe		1950 – 1978	CD	nam ontslag	
H. Vandermeulen		1978 – 1995	CD	leeftijd	
H. Houben-Bertrand		1995 – 2005	CD	leeftijd	
S. Stevaert		2005 – 2009	S	ontslag op eigen verzoek	
H. Reynders		2009 -	S	nog in functie	
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
H. Verwilghen	M	1883	UNIV	AMB	GEM / PAR
L. Roppe	M	1914	UNIV	ZELFST	
H. Vandermeulen	M	1928	UNIV	BEDR	PROV
H. Houben-Bertrand	V	1940	UNIV	MAAT ORG / BD	
S. Stevaert	M	1954	HSO	ZELFST / POL	GEM / PROV/BD/ PAR / MIN
H. Reynders	M	1958	Hogeschool	MAAT ORG	GEM / SCHEP/ BURG

**Tabel 10. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de gouverneurs in de provincie Oost-Vlaanderen sinds 1945**

Naam		Periode	Politieke richting	Einde	
M. Van den Boogaerde		1939 – 1954	L	leeftijd	
A. Mariën		1954 – 1963	L	leeftijd	
R. De Kinder		1963 – 1984	S	overleden	
H. Balthazar		1985 – 2004	S	leeftijd	
A. Denys		2004 -	L	nog in functie	
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
M. Van den Boogaerde	M	1887	UNIV	RECHT	GEM / PAR
A. Mariën	M	1896	UNIV	BEDR	
R. De Kinder	M	1919	UNIV	AMB / JOURN / UNIV	GEM / PAR
H. Balthazar	M	1938	UNIV	UNIV	GEM
A. Denys	M	1948	HSO	BEDR	GEM / PAR

**Tabel 11. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de gouverneurs in de provincie Vlaams-Brabant sinds 1945**

Naam			Periode	Politieke richting	Einde
L. De Witte			1995 –	S	nog in functie
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
L. De Witte	M	1954	UNIV	AMB	-

**Tabel 12. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de gouverneurs in de provincie West-Vlaanderen sinds 1945**

Naam			Periode	Politieke richting	Einde
P. van Outryve d'Ydewalle			1944 – 1979	CD	leeftijd
L. Vanackere			1979	CD	overleden
O. Vanneste			1979 – 1997	CD	leeftijd
P. Breyne			1997 -	CD	nog in functie
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
P. van Outryve	M	1912	UNIV	ZELFST / AMB	-
L. Vanackere	M	1927	NORM	POL	GEM / PAR
O. Vanneste	M	1930	UNIV	AMB	-
P. Breyne	M	1947	UNIV	AMB	GEM / PAR / MIN

**Tabel 13. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Groningen sinds 1945**

Naam			Periode	Politieke richting	Einde
dr. E.H. Ebels			1945 - 1954	LSP, PvdV, VVD	leeftijd
mr. W.A. Offerhaus			1954 - 1961	Liberal	overlijden
mr. C.L.W. Fock			1961 - 1970	VVD	leeftijd
mr. E.H. Toxopeus			1970 - 1980	VVD	andere functie
H.J.L. Vonhoff			1980 - 1996	VVD	leeftijd
J.G.M. Alders			1996 - 2007	PvdA	nam ontslag
M.J. van den Berg			2007 -	PvdA	in functie
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
Ebels	M	1889	UNIV	ZELFST	BURG/PS/GS
Offerhaus	M	1897	UNIV	ZELFST	-
Fock	M	1905	UNIV	BEDR / MIL / DIPL / AMB	-
Toxopeus	M	1918	UNIV	ZELFS / AMB	GEM / TK / MIN
Vonhoff	M	1931	ONV UNIV	OND	TK / STAS / BURG
Alders	M	1952	ONV HO	BEDR	POL / PS / TK / MIN
Van den Berg	M	1946	UNIV	MAAT ORG	WETH / POL / EP



**Tabel 14. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Friesland sinds 1945**

Naam		Periode	Politieke richting	Einde	
mr. H.P.Linthorst Homan		1945 - 1970	VVD	leeftijd	
mr. H. Rijpstra		1970 - 1982	CHU	leeftijd	
H. Wiegel		1982 - 1994	VVD	andere functie	
drs. L.M.L.H.A. Hermans		1994 - 1998	VVD	andere functie	
drs. E.H.T.M. Nijpels		1998 - 2008	VVD	nam ontslag	
J.A. Jorritsma		2008 -	VVD	in functie	
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
Linthorst Homan	M	1905	UNIV	ZELST / BEDR / AMB / MIL	-
Rijpstra	M	1919	UNIV	AMB	BURG
Wiegel	M	1941	ONV UNIV	-	TK / MIN
Hermans	M	1951	UNIV	OND	TK / BURG
Nijpels	M	1950	UNIV	OND	GEM / TK / MIN / BURG
Jorritsma	M	1956	UNIV	AMB	PS / BURG

**Tabel 15. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Drenthe sinds 1945**

Naam		Periode	Politieke richting	Einde	
mr. R.H. baron de Vos van Steenwijk		1945 - 1951	LSP, PvdV, VVD	leeftijd	
mr. J.Cramer		1951 - 1964	PvdA	leeftijd	
mr. K.H. Gaarlandt		1964 - 1974	Sociaal-democraat	leeftijd	
mw.mr.A.P. Schilthuis		1974 - 1982	PvdA	andere functie	
dr. A.P. Oele		1982 - 1988	PvdA	leeftijd	
W.. Meijer		1988 - 1993	PvdA	andere functie	
mw. M. de Boer		1993 - 1994	PvdA	andere functie	
A.L. ter Beek		1995 - 2008	PvdA	overleden	
J. Tichelaar		2008 -	PvdA	in functie	
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
Steenwijk	M	1885	UNIV	AMB	-
Cramer	M	1899	UNIV	AMB	EK
Gaarlandt	M	1909	UNIV	ZELFST	BURG
Schilthuis	V	1921	UNIV	AMB	GEM / TK
Oele	M	1923	UNIV	BEDR	TK / EP / BURG / OP LICH
Meijer	M	1939	MO	WELZ	GEM / TK / STAS
De Boer	V	1939	HO	WELZ / AMB	PS / GS

Ter Beek	M	1944	ONV UNIV	OMROEP	PL / TK / MIN
Tichelaar	M	1953	UNIV	OND / VAKB	TK

**Tabel 16. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Overijssel sinds 1945**

Naam		Periode	Politieke richting	Einde	
mr. A.E. baron van Voorst tot Voorst		1945 – 1946	RKSP, KVP	leeftijd	
ir. E.B.G.M. van der Schueren		1946 – 1964	KVP	leeftijd	
jhr. mr. O.F.A.H. van Nispen		1964 – 1972	KVP	leeftijd	
mr. J.L.M. Niers		1972 – 1988	KVP, CDA	leeftijd	
mr. J.A.M. Hendrikk		1988 – 2002	CDA	leeftijd	
mr. G.J. Jansen		2002 -	CDA	in functie	
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
van Voorst tot Voorst	M	1880	UNIV	BEDR	CDK
van der Schueren	M	1899	UNIV	BEDR	-
van Nispen	M	1907	UNIV	-	BURG / PS / EK
Niers	M	1925	UNIV	OND / ZELFST	GEM / PS / GS / EK
Hendrikk	M	1941	UNIV	AMB	BURG / GS
Jansen	M	1946	UNIV	AMB / UNIV	OP LICH

**Tabel 17. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Gelderland sinds 1945**

Naam		Periode	Politieke richting	Einde	
mr. S. baron van Heemstra		1945 – 1946	ARP	leeftijd	
jhr. dr. G.C.G. Quarles van Ufford		1946 – 1957	CHU	leeftijd	
mr. H.W. Bloemers		1957 – 1973	VVD	leeftijd	
mr. W.J. Geertsema		1973 – 1983	VVD	andere functie	
ing. M.de Bruijne		1983 – 1991	VVD	overlijden	
dr. A.P. Oele (wnd.)		1991	PvdA	waarnemend	
dr. J.C. Terlouw		1991 – 1996	D66	leeftijd	
J. Kamminga		1997 – 2005	VVD	andere functie	
C.G.A. Cornielje		2005 -	VVD	in functie	
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
Heemstra	M	1879	UNIV	BEDR	GEM / CdK
Quarles van Ufford	M	1891	UNIV	AMB	BURG
Bloemers	M	1908	UNIV	ZELFST	BURG
Geertsema	M	1918	UNIV	AMB / UNIV	GEM / BURG / TK / MIN
De Bruijne	M	1932	UNIV	VAKB	GEM / PS / GS

Oele	M	1923	UNIV	BEDR	TK / EP / BURG / OP LICH
Terlouw	M	1931	UNIV	UNIV	GS / TK / MIN
Kamminga	M	1947	HO	ZELFST / WERKG	GEM / POL
Cornielje	M	1958	MO	OND	POL / TK

**Tabel 18. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Flevoland sinds 1945**

Naam		Periode	Politieke richting	Einde	
J.C.L. Lammers		1986 - 1996	PvdA	leeftijd	
mr. M.J.E.M. Jager		1996 - 2008	D66	leeftijd	
L. Verbeek		2008 -	PvdA	in functie	
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
Lammers	M	1931	ONV UNIV	JOURN	GEM / WETH / LAND/BURG
Jager	M	1944	UNIV	AMB / UNIV	GEM / WETH / BURG
Verbeek	M	1954	ONV HO	AMB / ZELFST	GEM / WETH / BURG

**Tabel 19. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Utrecht sinds 1945**

Naam		Periode	Politieke richting	Einde	
jhr. mr. L.H.N. Bosch ridder van Rosenthal		1945 – 1946	CHU	andere functie	
M.A. Reinalda		1947 – 1954	PvdA	leeftijd	
mr. C.Th.E. graaf Lynden van Sandenburg		1954 – 1970	Antirevolutionair	leeftijd	
mr. P.J. Verdam		1970 – 1980	ARP	andere functie	
mr. P. van Dijke		1980 – 1985	ARP, CDA	andere functie	
jhr. drs. P.C.A. Beelaerts van Blokland		1985 – 1998	CDA	leeftijd	
mr. B. Staal		1998 – 2007	D66	andere functie	
R.C. Robbertsen		2007 -	CDA	in functie	
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
Bosch van Rosenthal	M	1884	UNIV	ZELFST	GEM / WETH / BURG / CdK
Reinalda	M	1888	LO	BEDR	GEM / PS / WETH / EK / BURG
Lynden v. Sandenburg	M	1905	UNIV	ZELFST	GEM / WETH / BURG
Verdam	M	1915	UNIV	ZELST / BEDR	PS / MIN / EK
Van Dijke	M	1920	UNIV	AMB	BURG
Beelaerts van Blokland	M	1932	UNIV	AMB	BURG / PS / MIN / TK
Staal	M	1947	UNIV	AMB / BEDR	EK
Robbertsen	M	1948	HO	ZELFST	GEM / WETH / PS / GS / BURG

**Tabel 20. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Noord-Holland sinds 1945**

Naam		Periode	Politieke richting	Einde	
dr. J.E. baron de Vos van Steenwijk		1945 – 1954	LSP , PVDV , VVD	leeftijd	
dr. M.J. Prinsen		1954 – 1964	PvdA	leeftijd	
mr. F.J. Kranenburg		1964 – 1976	PvdA	leeftijd	
drs. R.J. de Wit		1976 – 1992	PvdA	leeftijd	
dr. J.A. van Kemenade		1992 – 2002	PvdA	leeftijd	
mr. H.C.J.L. Borghouts		2002 – 2009	GroenLinks	nam ontslag	
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
De Vos van Steenwijk	M	1889	UNIV	OND / UNIV	BURG
Prinsen	M	1899	UNIV	AMB / RECHT	-
Kranenburg	M	1911	UNIV	ZELFST	GEM/STAS/TK
De Wit	M	1927	UNIV	MAAT ORG	PS/GEM/WETH/BURG
Van Kemenade	M	1937	UNIV	UNIV	MIN/TK/BURG
Borghouts	M	1943	UNIV	MIL / AMB	GEM

**Tabel 21. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Zuid-Holland sinds 1945**

Naam		Periode	Politieke richting	Einde	
mr. L.A. Kesper		1945 – 1955	VDB, VVD	eervol ontslag	
mr. J. Klaasesz		1955 – 1972	PvdA	leeftijd	
mr. M. Vrolijk		1972 – 1984	PvdA	leeftijd	
mr. S. Patijn		1984 – 1994	PvdA	andere functie	
mw. ir. J.M. Leemhuis-Stout		1994 – 1999	VVD	ontslag op politieke gronden	
ir. D. Luteijn (wnd.)		1999 – 2000	VVD	waarnemend	
J. Franssen		2000 -	VVD	in functie	
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
Kesper	M	1892	UNIV	AMB	-
Klaasesz	M	1907	UNIV	AMB	BURG / GOUV SUR
Vrolijk	M	1911	UNIV	JOURN	TK / GEM / WETH / MIN
Patijn	M	1936	UNIV	AMB / UNIV	TK / EP
Leemhuis-Stout	V	1946	UNIV	AMB / MAAT ORG	DIJKG
Luteijn	M	1943	UNIV	ZELFST / MAAT ORG	EK
Franssen	M	1951	ONV UNIV	OND	POL / GEM / PS / TK / BURG

**Tabel 22. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Zeeland sinds 1945**

Naam		Periode	Politieke richting	Einde	
jhr. mr. J.W. Quarles van Ufford		1944 – 1948	CHU	leeftijd	
jhr. mr. A.F.Ch.de Casembroot		1948 – 1965	Christelijk-historisch	overlijden	
mr. J. van Aartsen		1965 – 1974	ARP	leeftijd	
dr. C. Boertien		1974 – 1992	ARP, CDA	leeftijd	
drs. W.T. van Gelder		1992 – 2007	CDA	leeftijd	
mw. drs. K.M.H. Peijs		2007 -	CDA	in functie	
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
Quarles van Ufford	M	1882	UNIV	AMB	CDK
De Casembroot	M	1906	UNIV	-	BURG / PS / GS
Van Aartsen	M	1909	UNIV	AMB / WERKG	GEM / WETH / TK / MIN
Boertien	M	1925	UNIV	BEDR	TK / EP / MIN
Van Gelder	M	1942	UNIV	BEDR	PS / GS
Peijs	V	1944	UNIV	OND	PS / EP / MIN

**Tabel 23. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie Noord-Brabant sinds 1945**

Naam		Periode	Politieke richting	Einde	
dr. J.E. de Quay		1946 – 1959	KVP	andere functie	
dr. C.N.M. Kortmann		1959 – 1973	KVP	leeftijd	
J.D. van Harten		1973 – 1983	KVP, CDA	leeftijd	
mr. A.A.M. van Agt		1983 – 1987	CDA	andere functie	
mr. F.J.M. Houben		1987 – 2003	CDA	leeftijd	
mw. J.R.H. Maij-Weggen		2003 – 2009	CDA	leeftijd	
W. van de Donk		2009 -	CDA	in functie	
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
De Quay	M	1901	UNIV	UNIV / BEDR	REGCOM/VZCOLCOM/MIN
Kortmann	M	1908	UNIV	AMB	BURG
Van Harten	M	1918	ONV UNIV	BEDR / JOURN	GEM / WETH / PS / GS
Van Agt	M	1931	UNIV	ZELFST / AMB / UNIV	MIN / TK / MP
Houben	M	1939	UNIV	AMB	BURG
Maij-Weggen	V	1943	ONV UNIV	OND	EP / MIN
van de Donk	M	1962	UNIV	AMB / UNIV	-

**Tabel 24. Sociaal-demografische en politieke kenmerken van de commissarissen van de Koningin in de provincie (Nederlands) Limburg sinds 1945**

Naam		Periode	Politieke richting	Einde	
mr. W.G.A. van Sonsbeeck		1944 – 1947	RKSP, KVP	ontslag op verzoek	
mr. F.J.M.A.H. Houben		1947 – 1964	KVP	leeftijd	
mr. Ch.J.M.A. van Rooy		1964 – 1978	KVP	leeftijd	
dr. J. Kremers		1978 – 1990	KVP, CDA	andere functie	
ing. E.M. Mastenbroek		1990 – 1993	CDA	leeftijd	
mr. B.J.M. baron van Voorst tot Voorst		1993 – 2005	CDA	leeftijd	
L.P.J.M. Frissen		2005 -	CDA	in functie	
Naam	M/V	Geb.jr	Opleiding	Beroepsachtergrond	Politiek verleden
Van Sonsbeeck	M	1877	UNIV	AMB	BURG / CdK
Houben	M	1898	UNIV	VAKB / BEDR	-
Van Rooy	M	1912	UNIV	AMB	BURG / MIN
Kremers	M	1933	UNIV	UNIV	-
Mastenbroek	M	1930	UNIV	BEDR	PS / GS
Van Voorst tot Voorst	M	1944	UNIV	AMB	STAS / TK
Frissen	M	1950	MO	AMB	POL / TK / BURG

**Verklaring van de afkortingen voor de biografische, sociale en politieke gegevens in de tabellen**

AMB	ambtenaar (gemeente, provincie, rijk, waterschap, zelfstandig bestuursorgaan, EU, internationale organisatie), politiefunctionaris, medewerker of griffier van de Tweede Kamer
BD	lid van de bestendige deputatie
BEDR	functie in bedrijfsleven, inclusief staatsondernemingen, stichtingen
BURG	(waarnemend) burgemeester
CD	katholiek/christendemocraat
CdK	Commissaris van de Koningin vóór 1945
DIPL	diplomatie
DIJG	dijkgraaf
EK	lid van de Eerste Kamer
EP	lid van het Europees Parlement
GEM	lid van de gemeenteraad
GS	lid van Gedeputeerde Staten
GOUV SUR	Gouverneur van Suriname
HO	hoger onderwijs (gymnasium, HBS, HBO)
HSO	hoger secundair onderwijs
JOURN	journalist, redacteur
L	liberaal
LANDD	landdrost IJsselmeerpolders

LO	lager onderwijs
MAAT ORG	medewerker of bestuurslid van een maatschappelijke organisatie (niet zijnde vakbond of werkgeversorganisatie)
MIL	militaire functie
MIN	minister
MO	middelbaar onderwijs (o.m. lerarenopleiding, opleiding gemeenteadministratie)
MP	minister-president
NORM	normaalschool
OMROEP	medewerker van een publieke omroep
OND	onderwijzer, leraar, docent
ONV HO	onvoltooid hoger onderwijs
ONV UNIV	onvoltooide universitaire opleiding die niet geleid heeft tot het behalen van academische titel
OP LICH	bestuurder van en openbaar lichaam
PAR	lid van het parlement (op nationaal of regionaal niveau)
POL	bezoldigde partijpolitieke functie(s) (o.m. partijvoorzitter, -secretaris, internationaal secretaris, assistent gemeenteraadsfractie, persoonlijk medewerker bewindspersoon, voorlichter of beleidsinhoudelijk medewerker Kamerfractie)
PROV	lid van de provincieraad
PS	lid van Provinciale Staten
RECHT	rechterlijke macht
REG COM	regeringscommissaris (1944-1945)
S	socialist
SCHEP	lid van het college van burgemeester en schepenen
STAS	staatssecretaris
TK	lid Tweede Kamer
UNIV	voltooid universitaire opleiding, universiteitsbestuurder, hoogleraar, wetenschappelijk onderzoeker
VAKB	medewerker of bestuurder van een vakbond of vakvereniging
VZ COL COM	voorzitter College van Commissarissen in de bevrijde Zuidelijke Nederlanden (1944-1945)
WELZ	functie in welzijnssector of maatschappelijk werk
WETH	wethouder
WERKG	medewerker of bestuurder van een werkgeversorganisatie
ZELFST	zelfstandig beroep (o.m. advocaat en procureur, makelaar) of eigenaar van een onderneming (inclusief agrarische onderneming)





# HOOFDSTUK 6

## CASEBESCHRIJVING: RECONSTRUCTIE VAN LEIDERSCHAPSPATRONEN

### 6.1. INLEIDING

In het vorige hoofdstuk probeerden we een antwoord te geven op de eerste cluster onderzoeksvragen, gecentraliseerd rond de 'wie-vraag'. Het voorliggende hoofdstuk heeft de tweede cluster onderzoeksvragen, gecentraliseerd rond de 'hoe-vraag', tot voorwerp. Hoe geven de gouverneurs en commissarissen vorm aan hun leiderschap in de respectievelijke provinciale contexten? In welke mate bepaalt hun persoonlijke voorgeschiedenis, opleiding en voorfunctie hun leiderschapspositie en -gedrag als gouverneur of CdK? Over welke troeven beschikken ze, eens in functie, om hun leiderschapspositie te handhaven? Waaraan ontlenen ze gezag? In welke mate kunnen ze invloed uitoefenen op het provinciaal beleidsproces? Welke rol spelen de andere actoren (we spreken bewust niet van volgers, cf. hoofdstuk 2)? In de hiernavolgende bespreking komt de multi-level context waarin onze ambtsdragers functioneren nadrukkelijk aan bod: de leiderschapspositie en de leiderschapstaken staan immers duidelijk niet alleen in verband met het provinciebestuur, maar ook met de nationale (in Vlaanderen: federale en gewestelijke) en lokale overheden.

We hebben het hoofdstuk gestructureerd op basis van de verschillende dimensies van leiderschap zoals we die in hoofdstuk 2 geïdentificeerd hebben (cf. het analysekader van Leach en Wilson). Per casebeschrijving hanteren we dus telkens hetzelfde stramien, waarbij eerst de leiderschapspositie en vervolgens de leiderschapstaken aan bod komen. Met betrekking tot het verklaringsmodel van Lowndes en Leach (cf. hoofdstuk 2) bevinden we ons vooral op het micro- en mesoniveau.

Elke case (provincie) wordt in dit hoofdstuk apart besproken. Daarbij komen eerst de vijf Vlaamse provincies en vervolgens de vijf geselecteerde Nederlandse provincies aan bod<sup>1</sup>. We beginnen telkens met een schets van de provinciale context, waarbij we een bondig overzicht geven van de belangrijkste fysieke, sociaaleconomische en culturele karakteristieken van de provincie, alsook van de politieke context. Vervolgens komen de verschillende dimensies van leiderschap aan bod. Wat de leiderschapspositie betreft hebben we zowel oog voor de formele als informele elementen, zoals die uit de empirische bevindingen naar voren komen. We peilen bijvoorbeeld niet alleen naar de impact van de afschaffing van het stemrecht in de Vlaamse context, maar zoeken ook naar andere bronnen van macht of invloed van de betrokken leiders. Bij de leiderschapstaken besteden we aandacht aan de eerder vermelde componenten: het behoud van de interne cohesie, het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe, de agenda setting (en visieontwikkeling) en tenslotte de taakuitvoering (zie hoofdstuk 1 en 2). We namen geen aparte rubriek op over leiderschapsgedrag omdat dit finaal tot uiting komt in het concrete functioneren en dus reeds aan bod komt in de andere rubrieken<sup>2</sup>.

Het hanteren van de verschillende dimensies van leiderschap als vast stramien bij de bespreking heeft voor- en nadelen. Het nadeel is dat sommige empirische bevindingen onder verschillende rubrieken onder te brengen zijn. De leiderschapspraktijk laat zich immers niet altijd makkelijk vatten in overzichtelijke kaders. Zo bespreken we het contact met de gemeenten (o.m. voortvloeiend uit de wettelijke toezichtstaak) bij het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe als leiderschapstaak, maar blijkt dit ook een bepalend element voor de leiderschapspositie (aan de formele bevoegdheid terzake wordt deels gezag ontleend). De dimensies van leiderschap verwijzen evenwel naar ons theoretisch kader en stellen ons in staat om enige klaarheid te scheppen in de veelheid aan informatie die uit de interviews naar voren kwam.

Het is belangrijk hier te vermelden dat we in de casebeschrijvingen niet de ambitie hebben om van de betrokken ambtsdragers *biografieën* te schrijven. Dat is niet de opzet van ons onderzoek en we hebben er overigens ook de plaats niet voor. Vanzelfsprekend komen biografische aspecten in de casebeschrijvingen aan bod, maar dan wel in functie van ons onderzoek. We baseren ons in hoofdzaak op de interviews met de verschillende actoren om zicht te krijgen op het leiderschap van de gouverneurs en commissarissen. Voor aanvullende informatie of achtergrond wordt daarnaast soms verwezen naar documenten. Omwille van de belofte van anonimiteit opteerden we ervoor de naam van de geïnterviewden niet te vermelden bij citaten (cf. hoofdstuk 4).

De verschillende dimensies van leiderschap komen hierna in de casebeschrijvingen reeds aan bod, maar worden in het volgende hoofdstuk meer analytisch behandeld. We geven

---

<sup>1</sup> Over de selectie van de cases, zie hoofdstuk 4.

<sup>2</sup> Zie Leach, S., Wilson, D, *Local political leadership*. Bristol, Policy Press, 2000, pp.11-12.

daarin dan een cross-sectioneel overzicht van de verschillende dimensies van leiderschap en proberen de verschillen te duiden en te verklaren.

## 6.2. PROVINCIE ANTWERPEN

### 6.2.1. Schets van de provinciale context

Antwerpen is qua oppervlakte de derde grootste Vlaamse provincie en telt met ruim 1.715.000 inwoners het grootste aantal inwoners van alle Vlaamse provincies. Daarnaast is Antwerpen met bijna 600 inwoners/km<sup>2</sup> ook de dichtstbevolkte provincie (zie tabel 4 in hoofdstuk 3).

Administratief is het grondgebied van de provincie opgedeeld in drie arrondissementen, met name Antwerpen, Mechelen en Turnhout. Dit zijn ook de drie grootste steden. De provincie telt 70 gemeenten, maar het merendeel van haar bevolking woont op het grondgebied van de stad Antwerpen (eind 2008 waren dat er 477.000)<sup>3</sup>, de grootste stad in het Vlaamse gewest en dankzij de haven en de diamanthandel economisch ook de belangrijkste stad van de provincie.

Antwerpen grenst aan drie Vlaamse provincies: in het westen aan de provincie Oost-Vlaanderen (wat onder meer van belang is voor het havengebied, cf. infra), in het zuiden aan de provincie Vlaams-Brabant en in het oosten aan de provincie Limburg. Daarnaast grenst het grondgebied van de provincie in het noorden aan de Nederlandse provincie Noord-Brabant en voor een stuk ook aan de provincie Zeeland. Deze ligging bepaalt - samen met de aanwezigheid van de haven - voor een groot stuk het sociaaleconomisch profiel van de provincie.

Antwerpen is, als grootste rivierhaven in Europa, vooral gespecialiseerd in bulkgoederen. In 2008 bestond meer dan 60% daarvan uit vaste fossiele brandstoffen, biobrandstoffen, ertsen en metaalresiduen, met daarnaast nog een belangrijk percentage aan meststoffen, ruwe mineralen, bouwmaterialen, zand, cement en graan<sup>4</sup>. Er is door die aanvoer van

---

<sup>3</sup> Bevolking op 31 december 2008. Zie: Burgerlijke stand en bevolking. Jaarverslag 2008. Antwerpen, Stad Antwerpen, [2009], p.2. Website stad Antwerpen: [www.antwerpen.be/eCache/ABE/80/42/091.Y29udGV4dD04MDM2ODY3.html](http://www.antwerpen.be/eCache/ABE/80/42/091.Y29udGV4dD04MDM2ODY3.html). Geraadpleegd op 2 december 2009.

<sup>4</sup> Zie: website Haven van Antwerpen: [www.havenvanantwerpen.be/portal/page/portal/POA\\_NL/Actueel/Nieuws/Persberichten/Bulkhaven](http://www.havenvanantwerpen.be/portal/page/portal/POA_NL/Actueel/Nieuws/Persberichten/Bulkhaven). Geraadpleegd op 2 december 2009.

brandstoffen een belangrijke petrochemische industrie aanwezig in Antwerpen. De zogenaamde ‘chemische cluster’ is zelfs de tweede grootste ter wereld<sup>5</sup>.

De provincie Antwerpen heeft een bijzondere relatie met de stad Antwerpen. Dat is onder meer te verklaren doordat het belang van de provincie bestuurlijk in de schaduw staat van dat van de stad Antwerpen. Dit is historisch ook van belang geweest voor de provinciale politiek, waarbij het zoeken naar een evenwicht tussen de stad en de verschillende andere gebieden van de provincie een belangrijk aandachtspunt was (o.m. de herkomst van de gedeputeerden werd en wordt daar gedeeltelijk op afgestemd). Het vertaalde zich ook in het provinciale beleid (zie 6.2.2.)<sup>6</sup>. Vooral in de ogen van de verkozen politici uit andere gebieden dan het Antwerpse diende (en dient) de provincie te zorgen voor een evenwicht tussen de ontwikkeling van de verschillende provinciale gebieden (naast Antwerpen stad zijn dat ook de Kempen rond Turnhout en de streek rond Mechelen). De omgekeerde redenering wordt echter ook gevolgd. Zo stelde een gedeputeerde uit het arrondissement Antwerpen dat gedeputeerden uit de Kempen met een lange staat van dienst “veel geld naar de Kempen hebben gesluisd”.

### De politieke context<sup>7</sup>

Als we de resultaten van de provincieraadsverkiezingen in de provincie Antwerpen sinds 1991 bekijken, dan valt het op dat er nogal wat fluctuaties zijn bij de verschillende partijen. De christendemocraten vormden lange tijd de grootste fractie, maar moesten deze positie in 2006 afstaan aan het Vlaams Belang dat bij de recentste verkiezingen de grootste stemmenwinst boekte. De liberalen behoorden in 2000 tot het winnende kamp, maar zagen hun winst in 2006 volledig wegsmelten. Ze vielen terug tot op het niveau van het midden van de jaren 1990. In tegenstelling tot de groene partij, die in 2006 een heel slechte beurt maakte en zelfs terugviel naar het niveau van begin de jaren 1980, konden de socialisten de dalende trend van de voorgaande verkiezingen in 2006 ombuigen. De winst voor het kartel sp.a-spirit werd toegeschreven aan de focus op de stad Antwerpen tijdens de verkiezingscampagne. De provinciale bonus van de socialisten was (ten minste gedeeltelijk)

---

<sup>5</sup> Zie: [www.provant.be/mobiliteit/haven/publicaties/specifieke\\_haveninfo](http://www.provant.be/mobiliteit/haven/publicaties/specifieke_haveninfo). Geraadpleegd op 20 november 2009.

<sup>6</sup> Heylen, S., Politiek en beleid. In: Heylen, S., De Nil, B., D’hondt, B., Geschiedenis van de provincie Antwerpen. Een politieke biografie. Antwerpen, Provincie Antwerpen, 2005, pp.162-173.

<sup>7</sup> Voor de schets van de politieke context baseerden wij ons op de volgende publicaties: Valcke, T., Reynaert, H., Steyvers, K., Ackaert, J., De provincieraadsverkiezingen van 8 oktober 2006. Electorale tendensen in Vlaanderen en Wallonië. In: Res Publica, 2007, 2-3, pp.440-472 (Politiek Jaarboek 2006); Coninckx, D., Valcke, T., Een klasse apart? De Vlaamse provincieraadsleden en de leden van de bestendige deputatie. In: Fiers, S., Reynaert, H., (red.), Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht. Leuven, Lannoo Campus, 2006, pp.76-79; Van Overloop, G., Provincie Antwerpen. In: De provincieraden in Vlaanderen, pp.16-21.

te danken aan de ‘presidentiële’ campagne van Patrick Janssens voor de gemeenteraadsverkiezingen in Antwerpen.

De krachtsverhoudingen in de Antwerpse provincieraad zijn na de recentste verkiezingen dus grondig gewijzigd. Zoals vermeld vormt het Vlaams Belang de grootste fractie. Op de tweede plaats vinden we CD&V en N-VA, die in kartel aan de verkiezingen hadden deelgenomen. Groen! is met 4 zetels de kleinste fractie en vormt samen met de grootste fractie in de Antwerpse provincieraad de oppositie. Ook de verhoudingen in de deputatie zijn gewijzigd. De liberalen die na de verkiezingen van 2000 een tweede gedeputeerde mochten leveren, moesten deze zetel na de laatste stembusgang opnieuw inleveren. In feite keert men daarmee terug naar de situatie zoals in de jaren 1990 toen de CVP drie gedeputeerden had, met dien verstande dat daarvan nu één mandaat de N-VA toekomt<sup>8</sup>.

Tabel 25. Partijpolitieke samenstelling van de Antwerpse provincieraad en de (bestendige) deputatie

Partijen / Verkiezingsjaar	1991		1994		2000		2006	
	PR	BD	PR	BD	PR	BD	PR	BD
CVP/CD&V-N-VA	24	3	27	3	21	2	24	2
N-VA								1
(Open) VLD/VLD- Vivant	15	1	13	1	20	2	13	1
SP/sp.a-Spirit	18	2	15	2	12	2	18	2
VU-ID	7		2		2			
Agalev/Groen!	8		9		9		4	
Vlaams Blok/Belang	18		16		20		25	
Patsy			1					
WOW			1					
Totaal	90	6	84	6	84	6	84	6

<sup>8</sup> Op te merken valt wel dat de voorzitter van de Antwerpse provincieraad sinds 2006 iemand van VLD-signatuur is, terwijl dit voorheen een CVP-mandataris was.

## 6.2.2. Analyse van leiderschapspositie, -gedrag en -taken

### Leiderschapspositie

Eén van de elementen die de formele leiderschapspositie van de gouverneur heeft gewijzigd, is het verlies van stemrecht in de (bestendige) deputatie in 1997 (zie hoofdstuk 3). Sindsdien beschikt de gouverneur formeel gezien niet langer over beslissingsmacht. Beide geïnterviewde Antwerpse gouverneurs, Paulus en Berx, stellen echter dat het feit dat je als gouverneur geen stemrecht hebt, niet zoveel uitmaakt. Paulus, die gouverneur was van 1993 tot 2008 en dus nog de periode heeft gekend waarin gouverneurs wél stemrecht hadden, beklemtoont dat er in de (bestendige) deputatie toch vrijwel nooit gestemd wordt. Bovendien leidt de gouverneur nog steeds de vergaderingen. Hij beschouwde zich daardoor nog steeds als ‘the captain of the team’. Berx, die Paulus in 2008 als gouverneur opvolgde, verwijst naar een ander element. Zij beschouwt het als een anomalie dat een benoemde gouverneur een verkozen orgaan met stemrecht kon voorzitten. “De functie moet gezag uitstralen en dat kan niet als je stemrecht hebt”. Ook onder gedeputeerden overheerst de mening dat het weinig verschil maakt dat de gouverneur formeel geen stemrecht meer heeft, onder meer omdat er in het uitvoerend orgaan toch vrijwel nooit wordt gestemd. Eén gedeputeerde formuleert het zo: “In de deputatie speelt hij zijn rol volwaardig. Hij kan zijn gedacht zeggen. Als er geen consensus is, dan wordt er niet gestemd. Iedereen weet dan hoe de gouverneur zou stemmen”.

Maar de formele positie heeft uiteraard ook met andere factoren te maken. Berx stelt dat je als gouverneur eigenlijk niet beschikt over middelen, maar enkel over het woord. Ze verwijst hiermee naar het feit dat ze wel kan beschikken over een aantal provinciale en federale personeelsleden (cf. de arrondissementscommissarissen), maar niet over personeel vanuit het Vlaams gewest. Ook de gedeputeerden vinden het vreemd dat (een deel van) het kabinet van de gouverneur door de provincie wordt betaald en dat de gouverneur niet beschikt over gewestelijk personeel. Dit wordt overigens als een probleem erkend en zal tijdens de volgende legislatuur worden opgelost.

In de ogen van de gedeputeerden en de griffier is er evenwel een belangrijkere, zij het zeer geleidelijke, evolutie waarbij de informele positie van de gouverneur gewijzigd en zelfs (in de bewoordingen van één actor) ‘aangetast’ is. Hiervoor wordt naar verschillende elementen verwezen. Een eerste element betreft het voorzitterschap van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij (GOM). Deze organisatie, waarvan er één per provincie was, stond tot 2006 in voor de uitvoering van het sociaaleconomische beleid van de provincie, een taak die in 2006 werd overgenomen door de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij (POM)<sup>9</sup>. Gouverneur Paulus was, net als zijn ambtsvoorgangers, voorzitter van de GOM

---

<sup>9</sup> Dit gebeurde op basis van het Vlaams decreet van 7 mei 2004. Zie: Anthierens, G., Bats, P., Boerjan, V., e.a., Praktisch handboek voor provincierecht. Brugge, die Keure, 2006, p.389. In feite

en sinds 2006 ook voorzitter van de POM. Maar toen Paulus als gouverneur door Berx werd opgevolgd, ging het voorzitterschap van de POM over in handen van de gedeputeerde voor economie. Een tweede voorbeeld van gewijzigde informele verhoudingen betreft de aanwezigheid van de gouverneur bij de voorbesprekingen van de begroting door de deputatie. Terwijl gouverneur Paulus daar altijd bij aanwezig was (en hij de gedeputeerden ook apart aansprak om zaken via de begroting te realiseren), werd met die traditie (ook de vorige gouverneurs waren bij het begrotingsoverleg aanwezig) gebroken toen er in 2008 een nieuwe gouverneur werd benoemd. Dat de gouverneur daar niet meer bij betrokken is, was niet haar keuze, maar het betekent wel dat ze het forum mist om zaken te kunnen (bij)sturen of op zijn minst zicht te hebben op de standpunten. Sommige geïnterviewden wezen er op dat bepaalde gedeputeerden op dat vlak een duidelijke breuk met vroeger wilden en dat dit ook te maken had met de ervaring van de gedeputeerden dat Paulus gemakkelijk zaken naar zich toetrok of zelf ergens mee naar buiten kwam.

De hierboven aangehaalde voorbeelden zijn vrij recent, maar de evolutie is al langer aan de gang. Sommige geïnterviewden menen dat de provincie lange tijd eigenlijk bestuurd werd door de provinciegriffier. Dat was het geval onder Robert Picavet, griffier van 1953 tot 1977<sup>10</sup>. Toen Andries Kinsbergen, die geen politieke ervaring had maar wel een gerenommeerd advocaat was, in 1967 gouverneur werd, had hij het in het begin moeilijk omdat de griffier gewoon was zelf de baas te zijn. Maar Kinsbergen had naast stemrecht ook nog toezicht op de provincie. Enkele geïnterviewden beweren dan ook dat de macht toen in feite werd gedeeld door de gouverneur en de griffier. Na 27 jaar onder gouverneur Kinsbergen lag het provinciebestuur opnieuw in een zekere plooi. Onder zijn opvolger moest naar een nieuw evenwicht gezocht worden in de krachtsverhoudingen tussen de verschillende actoren. Eén van de geïnterviewden vermeldt dat de gedeputeerden de agenda van de deputatie in de jaren 1980 via de gouverneur ontvingen en schetst de situatie als volgt: “Kinsbergen [gouverneur van 1967 tot 1993] was hier koning. Als je als gedeputeerde bij de gouverneur moest, dan was dat als een minister die naar de koning ging”. Daarbij aansluitend wijst een andere geïnterviewde er op dat hij als burgemeester (in de jaren 1980) nog heeft meegemaakt dat hij bij gouverneur Kinsbergen werd ‘ontboden’, “terwijl de huidige gouverneur vraagt wanneer het past om zaken te overleggen”. Gouverneur Berx kwam dan ook in een heel andere situatie terecht en heeft te maken met beroepspolitici. Enerzijds moet wie als laatste toetreedt tot een machtskenakel of –netwerk rekening houden met reeds aanwezige informele verhoudingen. Of zoals één iemand het verwoordt: “Toen Berx hier benoemd werd als

---

nam de POM de taak over om sociaaleconomische projecten te ontwikkelen, te ondersteunen en uit te voeren. Daarnaast werd per provincie ook een Vlaams Agentschap Ondernemen (VLAO) opgericht, die de bedrijfsbegeleidingstaken van de voormalige GOM's overnam.

<sup>10</sup> Moorkens, P., Peiren, L., Robert Picavet (1913-2007). In: ODIS - Database Intermediary Structures Flanders [online]. 9 juli 2004. Record Last Modified Date: 9 april 2008. Record no. 44932. www.odis.be. Geraadpleegd op 11 december 2009.

gouverneur zat ik hier al 20 jaar. Zij was nieuw, maar de spelregels bestonden dus al". Anderzijds worden bepaalde momenten, bijvoorbeeld bij de samenstelling van een nieuwe deputatie na verkiezingen of bij de benoeming van een nieuwe gouverneur, aangegrepen om de machtsposities te herdefiniëren. Zo worden dit scharniermomenten waarbij met bestaande tradities wordt gebroken of waarbij nieuwe informele afspraken worden ingevoerd.

Bij het inschatten van de invloed van de diverse actoren moeten we daarom rekening houden met wat we de levenscyclus van een functie kunnen noemen. De invloed van een actor bij de aanvang van zo'n cyclus is niet noodzakelijk vergelijkbaar met deze in de eindfase van een mandaat of functie. Dat geldt zowel ten aanzien van de gouverneur als ten aanzien van de verkozen gedeputeerden. Verschillende actoren stellen dat een pas benoemde gouverneur nog wat moet zoeken, onder meer wat de omgang met de deputatie betreft. Gouverneur Berx is zich van deze situatie bewust: "Je moet ook beseffen dat de positie van de gouverneur kan wijzigen. Ik zit nu in een deputatie waarvan enkele leden al 20 jaar gedeputeerde zijn. Je merkt wel een verschil met de 'nieuwe' gedeputeerden". Het idee dat de relaties tussen generatiegenoten – of soms zelfs gewezen collega's - makkelijker verlopen, wordt door wel meer geïnterviewden aangehaald: "In Antwerpen zitten we met de bijzondere situatie dat we een gouverneurswissel hadden en tegelijk met een generatiekloof in de deputatie zitten. Er zijn eigenlijk twee soorten gedeputeerden, twee leden zijn al meer dan 20 jaar gedeputeerde, één was meer dan 20 jaar schepen in Antwerpen en de rest zijn nieuwe en relatief jonge gedeputeerden. Dat scheidt andere verhoudingen".

De eerder vermelde scharniermomenten worden door verschillende actoren trouwens ook positief ingeschat. Eén van de actoren met ruime ervaring stelt: "Berx zorgt wel voor een fris geluid, waardoor Antwerpen eindelijk van het Kinsbergen-syndroom zal af geraken". Ook jongere gedeputeerden wijzen op het nadeel van iemand die al lang in functie is en minder behoefte voelt om zaken te veranderen. Een nieuwe gouverneur durft zaken in vraag te stellen (bijv.: worden de middelen niet te veel versnipperd over teveel initiatieven) en dat biedt perspectieven om een aantal zaken anders te organiseren, wat voor een dynamiek kan zorgen.

Verschillende geïnterviewden wijzen op het belang van netwerken voor het leiderschap van de gouverneur. Daarbij helpt de status van de functie om mensen samen te brengen en zo netwerken op te bouwen. Maar het wijst er tegelijk op dat de gouverneur in zijn leiderschapspositie sterk afhankelijk is van anderen om zaken te realiseren. Succes is niet altijd gegarandeerd. Zo wordt verwezen naar de inspanningen van gouverneur Paulus, in samenspraak met de Antwerpse burgemeester en de schepen van Sport, in verband met een nieuw te bouwen voetbalstadion waar de twee Antwerpse clubs (GBA en Antwerp) gebruik van zouden maken. Dat dit niet lukte tijdens zijn ambtsperiode zou de gouverneur bijzonder jammer gevonden hebben, maar de geïnterviewden wijzen er



tegelijk op dat ook de (gekozen) politici het niet konden oplossen<sup>11</sup>. “Je kan als gouverneur wel de mensen samenbrengen en de neuzen in dezelfde richting krijgen, maar je hebt geen macht om het te doen slagen.” Een voorbeeld dat bewijst dat het persoonlijke netwerk van de gouverneur wel kan bijdragen tot de doorbraak in dossiers, betreft de Ronde van Frankrijk. Ook hier was er een gezamenlijke inspanning van de (politici van de) stad Antwerpen en gouverneur Paulus. Laatstgenoemde blijkt niet alleen zelf een hart voor sport (en wielrennen in het bijzonder) te hebben, maar is ook goed bevriend met Eddy Merckx. Paulus kwam via zijn contacten bij Jean-Marie Leblanc, de directeur van de Tourorganisatie, terecht en hielp zo de Ronde van Frankrijk op 9 en 10 juli 2001 naar Antwerpen te halen. Overigens werkt ook de huidige Antwerpse gouverneur Berx samen met Antwerps burgemeester Janssens om het wielerevenement in 2010 opnieuw in Antwerpen te krijgen. Samen stuurden ze een brief naar de organisatoren met de kandidatuurstelling van de Scheldestad als mogelijke aankomst- of vertrekplaats. Ondertussen is het zeker dat er een doortocht in de provincie zal zijn, aangezien het Antwerps provinciebestuur in september 2009 het verzoek van organisator ASO kreeg om de doortocht door de provincie Antwerpen voor te bereiden. Een werkgroep aangestuurd door gouverneur Berx en de gedeputeerde voor sport Helsen tekende in samenwerking met de provinciale sportdienst en de stedelijke politiediensten een voorstel van parcours uit<sup>12</sup>.

“De gouverneur is zo sterk als de deputatie wil”, zo omschrijft één van de geïnterviewde actoren de afhankelijkheid van de gouverneur van andere partners en actoren - en in de provinciale context zijn dat in eerste plaats de gedeputeerden. Toch wordt er op gewezen dat die afhankelijkheid wederzijds is. Ook de gedeputeerden zijn deels afhankelijk van de gouverneur om zaken te realiseren. Ze maken immers gebruik van de positie en het netwerk van de gouverneur. Zo belde gouverneur Kinsbergen met de minister om zaken op het gewestplan te wijzigen zoals de deputatie dat wilde.

Op het moment van de interviews was Berx nog niet lang gouverneur, zodat de geïnterviewden minder makkelijk concrete voorbeelden konden (wilden?) geven. Wel wordt gesignaleerd “dat een telefoon van haar naar minister-president Kris Peeters meer impact zal hebben dan een telefoon van een gedeputeerde”. In die zin bepalen de contacten uit de voorgaande functie tot op zekere hoogte de leiderschapspositie van de gouverneur. Berx geeft zelf aan dat haar contacten in Brussel, ook buiten de eigen partij, zeker een voordeel zijn. Als ondervoorzitter van CD&V (zie hoofdstuk 5) was ze onder meer betrokken bij de regeringsonderhandelingen na de federale verkiezingen van 10 juni

---

<sup>11</sup> Onder meer de zoektocht naar een geschikte locatie was/is, naast het vinden van voldoende financiering, één van de elementen die een beslissing in het dossier over het Antwerps voetbalstadion belemmer(d)en.

<sup>12</sup> Zie: website van de provincie Antwerpen: [www.provant.be/nieuws/vrije\\_tijd/sport/nieuws\\_tourdefrancedoorprovinc.jsp](http://www.provant.be/nieuws/vrije_tijd/sport/nieuws_tourdefrancedoorprovinc.jsp). Geraadpleegd op 11 december 2009.

2007, waardoor ze ook toppolitici uit andere partijen kent. Maar de gouverneurs worden ook gebruikt door de regering en de ministers. Zo gebruikte Stevaert, toen die Vlaams minister van Mobiliteit was, gouverneur Paulus voor het masterplan rond de mobiliteit in Antwerpen (cf. infra). “De gouverneurs zijn gezaghebbende mensen die je het veld kan insturen”.

En ondanks de onderlinge afhankelijkheid mag de invloed van de gouverneur ook niet onderschat worden. Zo is de gouverneur op het terrein van de diamantsector belangrijker dan de burgemeester van de stad Antwerpen. Als voorzitter van de deputatie heeft de gouverneur impact op de agenda. Hij kan bijvoorbeeld de verdaging van agendapunten voorstellen. Indien de gouverneur geen voorzitter meer zou zijn, dan zou dit leiden tot een vervreemding tussen de gouverneur en het bestuur.

Als belangrijkste troeven waarover de gouverneur beschikt, beklemtonen de Antwerpse actoren vooral elementen die verband houden met de positie van de functie an sich, zoals de neutraliteit en de kruispuntfunctie. Daarnaast wordt ook het moreel gezag vermeld. Dat gezag gaat deels ook mee met de functie, maar moet je volgens de geïnterviewden ook afdwingen.

Door de neutraliteit, die samenhangt met de benoemde positie, is de gouverneur ook een verbindingspersoon. Dat hangt ook samen met de unieke positie van de gouverneur als spil tussen drie overheden, de provinciale, regionale en federale overheid. “Als gouverneur kan je gemakkelijk verschillende echelons bijeenbrengen, terwijl je als gedeputeerde gebonden bent aan je bevoegdheden”. De gouverneur zorgt bijvoorbeeld voor synergieën tussen verschillende diensten en departementen. Zo is er in Antwerpen naast de POM, waarvan de gedeputeerde bevoegd voor economie voorzitter is, ook een dienst economie, maar samenwerking creëren tussen beide is niet eenvoudig. Eén van de troeven van de gouverneur is precies dat die (makkelijker) een coördinerende rol kan spelen, mensen bij elkaar kan zetten. Dat uit zich ook in het contact met de gemeenten dat veel natuurlijker verloopt, dan dat bij gedeputeerden soms het geval is.

De verschillende actoren zijn het erover eens dat de gouverneur voor de provincie een boegbeeld is. Je merkt het belang van de functie ook bij buitenlandse contacten: “Je komt verder met de gouverneur, terwijl je als gedeputeerde niets voorstelt. Ik herinner me een missie in Amerika, daar heeft ‘the governor’ heel wat aanzien, terwijl je het woord gedeputeerde niet eens goed kan vertalen. De gouverneur doet meer deuren open”. Verder zien de gedeputeerden het ook als een voordeel dat je de gouverneur niet tegenkomt bij verkiezingen, waardoor er op dat vlak geen concurrentie is.

Gouverneur Paulus ervaart het feit dat je boven en buiten de politiek staat als belangrijkste troef voor de leiderschapspositie. Daarnaast heeft een gouverneur invloed omdat hij op het kruispunt van verschillende bestuursniveaus staat en wettelijke banden heeft met zowel het federale, het regionale als het provinciale niveau. Tot slot verwijst hij

naar de traditie van de gouverneur als gekend figuur. Ook gouverneur Berx beklemtoont het belang van de functie an sich, die voor veel mensen iets betekent. Dat helpt vooral in het buitenland om bijvoorbeeld nieuwe investeringen aan te trekken. Bijkomend wijst Berx op het voordeel dat je als gouverneur meer op de lange termijn kan werken en een neutrale houding kan aannemen. “Je bent geen concurrent voor de anderen omdat je niet verkozen moet worden. Je wordt daardoor als vertrouwenspersoon aangezien”.

## **Leiderschapstaken**

### *Interne cohesie*

Uit voormelde ervaringen blijkt dat de gouverneur bij gebrek aan formele instrumenten, vooral op informele gronden moet terugvallen om zijn leiderschapspositie te vestigen. Hier komt het aspect gezag om de hoek kijken en het belang van een neutrale houding. Eén van de actoren merkt in dat verband op dat de deputatie meer in de politieke luwte opereert, aangezien er niet erg veel mediabelangstelling is voor de provincie. Daardoor “is het samenspel van personen belangrijker dan het samenspel van de partijen”. Paulus benadrukt dat je geen te uitgesproken etiket mag hebben. Zelf had hij nooit een nationaal politiek mandaat en beschouwde hij zich meer als de man van de universiteit.

Sommige gedeputeerden stellen dat gouverneur Berx zich toch wat discreter en subtieler opstelt tegenover de CD&V dan gouverneur Paulus zich vroeger opstelde tegenover de VLD. Andere gedeputeerden merken dan weer op dat Paulus op het einde van zijn ambtsperiode duidelijk een neutrale rol vervulde, terwijl Berx vooral in het eerste halfjaar van haar ambtsperiode moeite had een afstand te bewaren tot de CD&V-gedeputeerden. Weliswaar houdt ze zich heel bewust weg van partijpolitieke bijeenkomsten. Dat ze het in het begin wat moeilijk had om een neutrale rol te spelen, wordt in verband gebracht met de bekendmaking van haar benoeming door de partij, nog vóór de Vlaamse regering dit kon doen en waardoor ze aanvankelijk de schijn tegen had.

Naast de neutraliteit wordt de interne cohesie ook bepaald door de mate waarin de gouverneur wordt beschouwd als verdediger van provinciale dan wel van gewestelijke of federale belangen. Alle geïnterviewde actoren, behorend tot de administratie of de politiek, zien zowel gouverneur Berx als haar ambtsvoorganger Paulus in de eerste plaats als verdediger van de provinciale belangen. Slechts één jonge gedeputeerde ervaart de gouverneur veeleer als commissaris van de Vlaamse regering, maar voegt daar wel aan toe dat de bevolking geen onderscheid maakt tussen de provinciale en de gewestelijke diensten. Eén van de gedeputeerden met meer ervaring nuanceert en stelt dat als je het bekijkt vanuit het standpunt van de gemeenten, de gouverneur dan inderdaad in de eerste plaats commissaris van de regering is. Zelf voelt gouverneur Paulus zich vooral verdediger van de provinciale belangen en beklemtoont hij dat hij ook het gezicht is van

de provincie. Gouverneur Berx legt een andere klemtoon. Volgens de huidige Antwerpse gouverneur zijn de taken niet scheidbaar en komen de synergieën precies vanuit de verschillende invalshoeken tot stand. Zo kan de gouverneur bijvoorbeeld de link leggen tussen de openbare veiligheid en de civiele veiligheid, toegepast op de haven van Antwerpen.

Een volgende element dat we hier willen belichten, is de mate waarin de gedeputeerden de gouverneur als een medestander (of concurrent) beschouwen voor het beleid op hun bevoegdheidsdomein. Op dat vlak heerst er bij de gedeputeerden een wat dubbele houding. Enerzijds maken ze gebruik van de bekendheid van de gouverneur, terwijl ze zich anderzijds soms ook storen aan de media-aandacht die de gouverneur geniet en die zij ontberen.

Sommige gedeputeerden, ongeacht de partij waartoe ze behoren, zien de gouverneur duidelijk als een medestander voor het realiseren van hun beleidsplannen (cf. infra). Maar soms is het afhankelijk van het beleidsthema. Zo hecht gouverneur Berx belang aan onderwijs en aan jeugd, maar de opvattingen daarover stroken niet noodzakelijk met die van de bevoegde gedeputeerde. Al wordt daar aan toegevoegd dat het uiteindelijk de deputatie is die beslist.

Er wordt in dat verband ook gewezen op de vreemde situatie dat de gouverneur voor het ontplooiën van acties in feite niet over de middelen beschikt. Zo gebeuren de WODCA-acties (de gecoördineerde acties tegen de weekendongevallen, cf. infra), waarvan de gouverneur het boegbeeld is, met provinciaal geld, terwijl er tegelijk ook een gedeputeerde voor veiligheid bevoegd is. Verder speelt de provincie ook een rol op het vlak van veiligheid via de opleiding van de veiligheidsdiensten (cf. de politieschool PPA en de brandweerschool PIBA)<sup>13</sup>. Ook de gouverneur werkt met deze diensten vanuit de federale bevoegdheid rond veiligheid en dat zorgt een beetje voor strijd inzake terreinafbakening met de bevoegde gedeputeerde. Wel wordt vermeld dat de samenwerking beter verloopt dan onder de vorige gouverneur die van veiligheidsbeleid één van zijn stokpaardjes had gemaakt. Dat maakte het voor de bevoegde gedeputeerde moeilijker, ook al omdat hij een nieuwkomer was in 2006, terwijl de gouverneur al jaren bezig was met het thema.

Door de representatieve rol krijgt de gouverneur veel media-aandacht en dat werkt imagoversterkend. Maar de gedeputeerden zelf krijgen nooit die aandacht. Eén van de gedeputeerden vat het zo samen: “de gouverneur krijgt veel media-aandacht en die kan je

---

<sup>13</sup> Het Provinciaal Instituut voor Brandweer- en Ambulanciersopleiding vzw werd opgericht op 11 oktober 1985 (toen nog als Brandweerschool Provincie Antwerpen). De Provinciale Politieschool Antwerpen (PPA) ging in januari 2006 van start onder de vorm van een gewoon provinciebedrijf en zette eigenlijk de activiteiten verder van de voormalige politieschool van de stad Antwerpen (Potva). Zie website provincie Antwerpen: [www.provant.be/leren/vormingscentra](http://www.provant.be/leren/vormingscentra). Geraadpleegd op 11 december 2009.

gebruiken, maar je kan als gedeputeerde ook in de schaduw staan”. Overigens stellen sommige geïnterviewden dat Berx nog in een aanpassingsperiode zit. “Ze zat vroeger in het Vlaams parlement en daar heerst nog het oude beeld van de gouverneur als baas en de gedeputeerden als ‘adjuncten’, maar dat beeld is al aangepast”.

Een laatste element m.b.t. de interne cohesie dat we hier willen aanstippen, betreft het belang van overleg met de administratie. Gouverneur Berx stelt veel contact te hebben met de administratie, onder meer inzake de rechtspositieregeling van het personeel. Haar juridische achtergrond maakt dat ze op dit vlak een technische competentie heeft die ook onderkend wordt. Als gouverneur wil ze een algemene lijn volgen en erover waken dat het juridisch klopt. Een belangrijk gegeven is dat de Vlaamse en gewestelijke directies gescheiden zijn van de provinciale administratie. Toch blijft de gouverneur ook verbonden met de provincie. Net zoals haar ambtsvoorganger Paulus heeft ook gouverneur Berx wekelijks overleg met de provinciegriffier, hoofdzakelijk m.b.t. het overlopen van de stukken en de agenda van de deputatie. Dat is een traditie die blijkbaar dateert van onder gouverneur Kinsbergen. In het kader van het toezicht op de lokale besturen heeft de gouverneur regelmatig overleg met gewestelijke ambtenaren, terwijl er m.b.t. brandweer en politie dan weer overleg is met federale ambtenaren.

#### *Vertegenwoordiging van gezag naar de buitenwereld toe*

In verband met het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe, zijn de verschillende actoren het erover eens dat de gouverneur de bekendste figuur blijft bij de bevolking en dat die bevolking ook geen onderscheid maakt tussen de provincie en de gouverneur. Voor de provincie is dat ook een bruikbaar instrument. Gouverneur Berx stelt dat de gouverneur vaak door burgers wordt aangesproken en ook veel gevraagd wordt om te spreken, tot zeker 3 keer per week.

Maar daarnaast, zo voegen de geïnterviewden er aan toe, maken of kennen ook gemeenten en schepenen geen duidelijk onderscheid tussen de gouverneur en de provincie en dat maakt het voor gedeputeerden soms wel lastig. Eerder werd al vermeld dat de gouverneur op het vlak van externe relaties, bijvoorbeeld bij internationale contacten, meer invloed heeft. Zo was gouverneur Paulus op het terrein van de diamantsector belangrijker dan de burgemeester van de stad Antwerpen (cf. supra).

Wat die internationale contacten betreft, vermeldt Berx dat er veel overleg plaatsvindt met de Nederlandse bureaus. Dat gebeurt zowel ad hoc als structureel, bijvoorbeeld in het kader van de Rijn-Schelde Delta (RSD), het in 1995 opgerichte samenwerkingsverband rond

wonen, werken en leven in de delta van de rivieren Rijn, Maas en Schelde<sup>14</sup>. Naast een jaarlijks overleg tussen de deputatie van Antwerpen en de GS van de provincie Zeeland is er vaker contact met de CdK van Zeeland Karla Peijs en met Pieter Langenberg, de Nederlandse consul-generaal in Antwerpen.

De gouverneur heeft regelmatig contact met de 70 Antwerpse gemeenten. Net als haar ambtsvoorganger Paulus organiseert ook gouverneur Berx werkbezoeken aan de gemeenten met de voltallige deputatie. Tijdens die werkbezoeken, die overigens door de administratie goed voorbereid worden, komen vooral de onderwerpen ruimtelijke ordening en bedrijventerreinen aan bod. Een deel van de contacten met de gemeenten gebeurt n.a.v. specifieke dossiers. Zo is er contact met de burgemeesters in het provinciaal veiligheidsoverleg. Over de politieschool PPA (cf. supra) vindt overleg plaats met de burgemeesters en de politiezones.

Naast het contact met de gemeenten is er ook regelmatig overleg met een veelheid aan andere (al dan niet bestuurlijke) partners, waarbij ‘het vertegenwoordigen van gezag’ door de gouverneur een rol speelt. Zo is er in functie van de aandacht voor economie ad-hoc overleg met werkgeversorganisatie VOKA (het Vlaams netwerk van ondernemingen dat het Vlaams Economisch Verbond en de Kamers van Koophandel overkoepelt).

Berx bezoekt wekelijks bedrijven en stelt dat “het erop neerkomt bij alle contacten opportuniteiten te zien”. Ze geeft daarbij het voorbeeld van de fusie van de opleiding Industriële Wetenschappen tussen de hogeschool en de universiteit. Het probleem was hoe het tekort van 15 miljoen EURO op te vangen. Via de contacten van de gouverneur met de GIMV opende zich zo een nieuw perspectief. Er bestaat immers interesse om de participatie die de provincie in 1983 nam in het UZ Antwerpen over te nemen, waardoor een deel van die opbrengst geïnvesteerd kan worden in de IW-opleiding.

### *Agenda setting en visieontwikkeling*

Alle geïnterviewden omschrijven de rol van gouverneur Berx in de deputatie op dezelfde manier: zij zit de vergadering voor, overloopt de agenda, leidt de discussie en vat samen. Iedereen is het er over eens dat ze dat directer en efficiënter doet dan haar ambtsvoorganger. Bovendien werpt ze als juriste soms haar licht op de juridische kant van de zaak, zoals ook Paulus dat deed. Volgens sommige gedeputeerden komt Berx beleidsmatig niet tussenbeide, maar volgens anderen gebeurt dat wel als het over haar interesses gaat zoals onderwijs, jeugd en veiligheid. Paulus was minder efficiënt, volgens sommigen ‘gemoedelijker’, bij het leiden van de vergadering. Doordat hij veel ervaring

---

<sup>14</sup> Het gebied van deze samenwerkingsorganisatie strekt zich uit van de regio Rotterdam in het noorden tot de steden Antwerpen en Gent in het zuiden. Partners zijn zowel de provinciebesturen als de gemeenten en steden, de Kamers van Koophandel, de havenbedrijven en milieuorganisaties.

had, kon hij wel makkelijker de historiek van de agendapunten schetsen, wat ook gedeeltelijk verklaart waarom de vergaderingen langer uitvielen.

Wel wijzen sommige actoren er op dat Paulus goede persoonlijke relaties had met de gedeputeerden die al lang zetelden. Hij riep de gedeputeerden soms ook bij hem voor overleg. Verder wordt over Paulus gezegd dat hij naar een consensus zocht, terwijl dat bij Berx nog niet zo duidelijk is, aangezien ze op het moment van de interviews nog niet zo lang in functie was. Jongere gedeputeerden zijn van mening dat het bestuursakkoord beter met de gouverneur zou afgetoetst worden. Vaak is elk op zijn domein bezig en wordt niet makkelijk aanvaard dat er iemand is die overkoepelend werkt. Dat zou nochtans de rol van de gouverneur kunnen zijn.

Een veel gehoorde klacht, vooral bij gedeputeerden met wat ervaring, is dat de relatie tussen de gouverneur en de gedeputeerden heeft geleden onder de beslissing van de Vlaamse regering i.v.m. de vervanging bij afwezigheid van de gouverneur. Vroeger gebeurde dat door een lid van de deputatie, terwijl het provinciedecreet voorziet dat een arrondissementscommissaris de plaats van de gouverneur inneemt. “Sindsdien houdt de VVP ook veel strikter aan het onderscheid tussen de deputatie en de gouverneur”.

Over de rol van de gouverneur bij de visieontwikkeling zijn de verschillende actoren het minder eens. Zo menen sommige gedeputeerden dat Paulus geen visie had op de provincie, terwijl Kinsbergen die wel had - al wordt er niet bij gezegd wat die visie dan inhield. De meeste actoren verwijzen in dit verband naar de openingsredes van de gouverneur. Elk jaar houdt de gouverneur immers een toespraak tot de provincieraad bij de openingszitting in oktober. Meestal wordt daarin een thema uitgediept. Volgens de geïnterviewden sprak Kinsbergen in zijn openingsredes meer over algemene zaken, zoals toerisme, waterbeheersing, bejaardenzorg, vergrijzing of welzijnszorg. Paulus verbond daar altijd concrete maatregelen of voorstellen aan. “Soms paste dat niet in het beleid van de deputatie, waardoor er ook niets van in huis kwam”. Paulus kon wel op provinciale steun rekenen voor de WODCA-acties (‘WeekendOngevallen Door Controles Aanpakken’), waarvan hij het idee lanceerde in zijn openingsrede van 1994<sup>15</sup>. Gouverneur Berx vraagt zich af wat de impact is van de redes van de gouverneurs. Zelf beschouwt ze het in ieder geval als “een belangrijk forum voor de gouverneur, waarbij ideeën kunnen meegegeven worden aan de politiek gekozenen”.

---

<sup>15</sup> Paulus, C., Een toast op het leven. WODCA: WeekendOngevallen Door Controles Aanpakken. Rede uitgesproken door Camille Paulus, gouverneur van de provincie Antwerpen, tijdens de zitting van de provincieraad van Antwerpen op 1 december 1994. Antwerpen, Provinciebestuur Antwerpen, 1994, 71p.

*Taakuitvoering*

Eén van de leiderschapstaken betreft de eigenlijke taakuitvoering. Wat de gouverneur betreft, situeerden we dit eerder al in de multi-level omgeving waarbij we een onderscheid kunnen maken tussen taken verbonden aan het provinciale, het regionale en het federale niveau (zie hoofdstuk 2 en 3). Het is daarom interessant na te gaan hoe deze taakuitvoering in de praktijk vorm krijgt. We doen dat hier door na te gaan wat de belangrijkste beleidsthema's van de gouverneur zijn. Zo kunnen we ons een beter idee vormen van de leiderschapstaken. Bovendien proberen we ook te achterhalen waardoor de keuze voor die beleidsthema's wordt bepaald, bijvoorbeeld door de opleiding, de voorafgaande functie of de specificiteit van de provincie.

De meest prominente beleidsthema's die respectievelijk door gouverneur Paulus en zijn ambtsopvolger Berx worden aangewezen, zijn ook de thema's die door de andere geïnterviewden worden genoemd. Wel zijn er tussen beide gouverneurs accentverschillen.

Gouverneur Paulus wijst twee thema's als de allerbelangrijkste aan, m.n. economie en mobiliteit. Daarnaast hecht hij ook groot belang aan sport en jongeren. Het belang van deze beleidsthema's vloeit hoofdzakelijk voort uit de specifieke context van de provincie Antwerpen. Daarnaast, maar in mindere mate, zijn ook de interesses van de gouverneur en de aansturing door de hogere overheid meebepalend. De specifiek provinciale context blijkt uit de aandacht voor economie. Dit heeft vanzelfsprekend te maken met het belang van de haven en de aanwezigheid van de chemie- en diamantsector voor de economische ontwikkeling van de provincie. Paulus gaf er onder meer vorm aan als voorzitter van de GOM en later van de POM (cf. supra). Ook mobiliteit en (verkeers)veiligheid die ermee in verband staan, worden door die context bepaald (cf. het knooppunt van internationale wegen in combinatie met de haventrafiek). De eigen interesses van de gouverneur komen o.m. tot uiting in het WODCA-idee (cf. supra). Dat hij een groot sportliefhebber is bepaalde mee zijn inzet om de Tour de France naar Antwerpen te brengen en verklaart ook de oprichting van het Jeugdsportfonds Camille Paulus, dat aandacht besteedt aan de combinatie 'sport en opvoeding' en waarvoor hij de interesse van het bedrijfsleven kon wekken<sup>16</sup>. Het belang van het thema veiligheid kreeg een extra impuls door de aansturing van de hogere overheid. Zo werd gouverneur Paulus door de Vlaamse regering het veld ingestuurd om een oplossing te zoeken voor de mobiliteitsproblemen van de regio<sup>17</sup>. Hij bracht hiervoor verschillende mensen samen, had overleg met economische middens en

---

<sup>16</sup> Dit fonds geeft subsidies voor bovenlokale jeugdsportprojecten en sportprojecten voor gehandicapten. Zie: website van de provincie Antwerpen: [www.provant.be/vrije\\_tijd/sport/jeugdsportfonds\\_cami](http://www.provant.be/vrije_tijd/sport/jeugdsportfonds_cami). Geraadpleegd op 11 december 2009.

<sup>17</sup> Zie ook: D'hondt, B., Camille Paulus (1943-). In: ODIS - Database Intermediary Structures Flanders [online]. 15 maart 2006. Record Last Modified Date: 27 maart 2008. Record no. 50391. [www.odis.be](http://www.odis.be). Geraadpleegd op 12 december 2009.



organiseerde een Staten-Generaal over de Mobiliteit, waarna een consensus werd bereikt over de noodzakelijke werken<sup>18</sup>.

Gouverneur Berx was op het moment dat de interviews werden afgenomen nog niet zo lang gouverneur, waardoor het bijna onmogelijk was om ook effectief al grote lijnen te kunnen waarnemen. We baseren ons zoals steeds op de ervaringen van de geïnterviewde actoren. Berx noemt in eerste instantie vier prominente beleidsthema's: veiligheid (m.i.v. verkeersveiligheid), sociaaleconomische ontwikkeling (gekoppeld aan duurzaamheid), onderwijs (m.b. HOKT) en mobiliteit<sup>19</sup>. Later wordt daar nog de versterking van de bestuurskracht van gemeenten aan toegevoegd, hoewel dat thema door geen enkele andere actor wordt genoemd.

Net als bij haar ambtsvoorganger lijkt het belang dat de gouverneur aan deze thema's toedicht vooral bepaald door de specifieke context van de provincie Antwerpen. Ook hier zijn er elementen die, weliswaar in mindere mate, wijzen op de invloed van persoonlijke interesses van de gouverneur en de aansturing door de hogere overheid. Toch kunnen we hier nog een element aan toevoegen. Zo wijzen de geïnterviewden er op dat Berx de verworvenheden van de WODCA-acties van haar ambtsvoorganger wil behouden. Maar ze neemt niet alles van haar voorganger over. Terwijl de diamantsector voor Paulus heel belangrijk was, is dat niet zo bij Berx. De aandacht voor economie en veiligheid lijkt vooral door de provinciale context te worden gedictieerd (cf. supra). De eigen interesse van Berx blijkt dan weer uit de aandacht voor onderwijs, wat in verband wordt gebracht met haar beroepsachtergrond (als docent aan de universiteit en als Vlaams parlementslid toen ze zich in het thema onderwijs specialiseerde). Door de herziening van de civiele veiligheid door de hogere overheid besteedt Berx veel tijd aan de brandweer. Onder meer de creatie van een nieuw opleidings- en oefencentrum waar zowel PPA als PIBA gebruik van kunnen maken vereist veel overleg.

We bespreken hier ook kort de contacten van de gouverneur met de provincieraad. De verschillende actoren bevestigen dat gouverneur Berx, net als haar ambtsvoorgangers Paulus en Kinsbergen, vaak aanwezig is op de zittingen van de provincieraad. Sinds het provinciedecreet kunnen de gouverneurs vragen krijgen, maar in Antwerpen wordt het vragenuurtje niet gebruikt.

---

<sup>18</sup> Die werden uiteindelijk door de Vlaamse regering goedgekeurd onder de noemer 'Masterplan van de Mobiliteit in Antwerpen'. Als commissaris-generaal van dit plan nam gouverneur Paulus onder meer het voortouw in de realisatie van de zogenaamde Oosterweelverbinding, die de Antwerpse ring moet rondmaken. Nadien rees onder de bevolking evenwel veel verzet tegen deze plannen.

<sup>19</sup> Het zijn ook de thema's die in haar eerste openingsrede in 2008 aan bod komen. Vaak wordt in dergelijke toespraken één thema belicht, maar bij een eerste openingsrede is het niet uitzonderlijk dat er verschillende thema's aan bod komen. Berx, C., Grootse ambities maken sterke(re) mensen. Rede door Cathy Berx voor de provincieraad van Antwerpen, 10 oktober 2008. Antwerpen, Provinciebestuur Antwerpen, 1994, 143p.

## 6.3 PROVINCIE LIMBURG

### 6.3.1. Schets van de provinciale context

Limburg is qua oppervlakte de op één na kleinste Vlaamse provincie. Met ongeveer 826.000 inwoners telt de provincie het minste aantal inwoners van alle provincies. Het grondgebied van de provincie is administratief opgedeeld in drie arrondissementen, met name de arrondissementen Hasselt, Maaseik en Tongeren. Er zijn 44 gemeenten, met Hasselt (71.543 inwoners en tevens de hoofdstad van de provincie) en Genk (64.295 inwoners) als de grootste en belangrijkste steden<sup>20</sup>.

Limburg grenst in het noorden aan de Nederlandse provincie Noord-Brabant, in het oosten aan de Nederlandse provincie Limburg, in het zuiden aan de Waalse provincie Luik en in het westen aan de Vlaamse provincies Vlaams-Brabant en Antwerpen.

Sociaaleconomisch was Limburg lange tijd een landbouwprovincie. In het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw werd er steenkool in de bodem ontdekt. De ontginning daarvan bepaalde lange tijd het economisch weefsel van de streek en ook het fysisch uitzicht ervan. Bovendien leidde het tot een immigratiegolf van eerst Italiaanse en nadien Turkse en Marokkaanse gastarbeiders. De ontginning van steenkool werd in de tweede helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw echter langzamerhand onrendabel. In 1964 sloot de eerste mijn en in 1992 viel het doek over de laatste mijn. Daarna begon een periode van sociaaleconomische reconversie. In het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw zijn de sterkst vertegenwoordigde economische sectoren in Limburg (zowel naar tewerkstelling als naar omzet): de automobielnijverheid (Ford in Genk), de chemische sector (o.m. Janssens in Tessenderlo), de bouw, de metaalsector en de logistieke sector<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Basisdatafiches demografie. Editie 2009. [Hasselt], Provincie Limburg, 2009, s.p. (cijfers op 01.01.2008).

<sup>21</sup> Economisch Rapport POM – ERSV Limburg. Deel 2. Socio-economische analyse van Limburg en haar 5 streken. Hasselt, POM – ERSV, 2009, 55p.

## De politieke context<sup>22</sup>

Tabel 26 laat zien dat de christendemocraten, die in Limburg tot 1981 de absolute meerderheid behielden, in de beschouwde periode steeds de grootste partij waren. Na de socialisten, die de tweede grootste fractie vormden, vinden we tot 2006 de liberalen op plaats drie. Bij de recentste verkiezingen moesten zij hun derde plaats in de rangorde van de partijen afstaan aan het Vlaams Belang.

Wat de samenstelling van de Limburgse deputatie betreft, is het van belang te vermelden dat de CVP in 1991 voor het eerst in de periode na WO II niet vertegenwoordigd was (cf. 6.3.2.). De coalitie werd in de jaren 1990 gevormd door socialisten, liberalen en één of twee gedeputeerden van VU-ID. Sinds 2000 maken de christendemocraten van CD&V echter opnieuw deel uit van de deputatie. De verdeling van de zes mandaten van gedeputeerde werd na de recentste verkiezingen in 2006 niet gewijzigd: drie gedeputeerden voor CD&V-N-VA (die in kartel naar de verkiezingen waren getrokken), twee voor sp.a-spirit en één voor VLD-Vivant.

Tabel 26. Partijpolitieke samenstelling van de Limburgse provincieraad en (bestendige) deputatie

Partijen / Verkiezingsjaar	1991		1994		2000		2006	
	PR	BD	PR	BD	PR	BD	PR	BD
CVP/CD&V-N-VA	24		29		27	3	26	3
(Open) VLD/VLD- Vivant	12	2	17	2	18	1	14	1
SP/sp.a-Spirit	18	2	20	3	21	2	20	2
VU-ID	10	2	4	1	2			
Agalev/Groen!	3		2					
Vlaams Blok/Belang	3		3		7		15	
Totaal	70	6	75	6	75	6	75	6

<sup>22</sup> Voor de schets van de politieke context baseerden wij ons op de volgende publicaties: Valcke, T., Reynaert, H., Steyvers, K., Ackaert, J., De provincieraadsverkiezingen van 8 oktober 2006. Electorale tendensen in Vlaanderen en Wallonië. In: Res Publica, 2007, 2-3, pp.440-472 (Politiek Jaarboek 2006) ; Coninckx, D., Valcke, T., Een klasse apart? De Vlaamse provincieraadsleden en de leden van de bestendige deputatie. In: Fiers, S., Reynaert, H., (red.), Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht. Leuven, Lannoo Campus, 2006, pp.76-79 ; Coninckx, D., Provincie Limburg. In: De provincieraden in Vlaanderen, pp.99-107.

### 6.3.2. Analyse van leiderschapspositie, -gedrag en -taken<sup>23</sup>

#### Leiderschapspositie

Eén van de elementen die de formele leiderschapspositie van de gouverneur heeft gewijzigd, is het verlies van het stemrecht in de (bestendige) deputatie in 1997 (zie hoofdstuk 3). Sindsdien beschikt de gouverneur formeel gezien niet langer over beslissingsmacht. Het belang daarvan moet enigszins gerelativeerd worden, aangezien alle Limburgse actoren er op wijzen dat er in de deputatie formeel niet wordt gestemd. Toch beklemtonen de geïnterviewden dat het een goede zaak is dat de gouverneur niet langer stemrecht heeft, omdat het de neutraliteit bevordert. Ook gouverneur Stevaert is die mening toegedaan, al voegt hij er wel aan toe dat het goed is dat de gouverneur voorzitter is (gebleven) van de deputatie.

Sommige geïnterviewden wijzen echter op een evolutie die al langer aan de gang is: “Vroeger was de gouverneur de baas van de provincie, de baas van de gemeenten en de baas van de gedeconcentreerde diensten. Maar sinds de regionalisering en de uitbouw van de Vlaamse administratie is de machtspositie van de gouverneurs en van de provincies sterk afgenomen”. Niet alleen heeft de gouverneur geen stemrecht meer, op het vlak van het toezicht is de bevoegdheid nog slechts marginaal, want in feite een Vlaamse bevoegdheid. Er wordt daarbij ook op de verregaande centralisatie op Vlaams niveau gewezen. Functioneel kunnen de ministers wel een beroep doen op de gouverneurs, bijvoorbeeld door ze bepaalde opdrachten toe te vertrouwen. Maar de actoren hebben niet de indruk dat dit systematisch gebeurt. Bovendien is de functie van gouverneur binnen de provinciale context, volgens sommigen, juridisch bijna een lege doos.

Alle actoren beklemtonen wel het belang van de politieke ervaring. “Het voordeel van een oud-politicus is dat die het reilen en zeilen van de politiek kent”. Daarnaast biedt die politieke achtergrond ook het voordeel dat je de contacten hebt.

Maar los van de evolutie van het institutioneel kader wordt de macht of invloed van de gouverneur ook nog door andere zaken bepaald. Eén van de actoren, die drie gouverneurs heeft meegemaakt (Vandermeulen, Houben en Stevaert), schrijft de verschillen in leiderschap toe aan drie factoren: de persoonlijkheid van de gouverneur, de politieke en de maatschappelijke context. De maatschappelijke context is in Limburg heel

---

<sup>23</sup> Vooraf willen we nog meedelen dat we in deze casebeschrijving geen rekening hebben gehouden met Herman Reynders die in oktober 2009 Steve Stevaert opvolgde als gouverneur van Limburg. Ons voorbereidend veldonderzoek was tegen dan al afgerond. Omwille van de consistentie in de casebeschrijvingen hanteren we ook voor de case Limburg de tegenwoordige tijd, hoewel gouverneur Stevaert bij het afronden van dit proefschrift dus al geen gouverneur mee was.

bijzonder, anders dan in de andere provincies. Dat heeft te maken met de provinciale identiteit die voor de gouverneurs een meerwaarde betekent<sup>24</sup>. De politieke context verwijst naar de samenstelling van de deputatie. Dat zorgt altijd voor een spanningsveld en het bepaalt de ruimte die de gouverneur krijgt om iets te doen. Die is/was verschillend bij de drie gouverneurs.

Dat de gouverneur over weinig macht beschikt, uit zich ook in het feit dat hij niet over middelen beschikt. De geïnterviewden merken op dat alle provinciale initiatieven in principe door de provincieraad en de deputatie worden beslist. Maar de gouverneur kan wel op een andere manier zaken realiseren, “hij kan ervoor zorgen dat iets gedragen wordt”. Bovendien heeft de functie op zich een meerwaarde, want hij doet deuren openen.

In Limburg is de gedeputeerde voor economie voorzitter van de POM. Dat was ook zo ten tijde van de GOM. Gouverneur Stevaert heeft dat voorzitterschap nooit geambieerd. Wel is de gouverneur voorzitter van het directiecomité van LSM (Limburg Sterk Merk). De gedeputeerde voor economie is er voorzitter van de Raad van Beheer, maar stelt dat beiden op dezelfde golflengte zitten.

Als belangrijkste troeven waarover de gouverneur beschikt, worden door de verschillende actoren vier elementen genoemd: het netwerk waarover je beschikt, de (politieke) kennis en ervaring, persoonlijke kenmerken zoals communicatieve vaardigheden en creativiteit en tot slot de functie zelf. Maar het netwerk waarover de gouverneur beschikt wordt door alle geïnterviewden het meest als grootste troef benadrukt. “Wat je als gouverneur kan doen, hangt heel sterk af van je netwerk. Je moet contacten hebben in Brussel”.

Dat netwerk wordt heel sterk bepaald door de voorgaande (politieke) mandaten en op dat vlak heeft Stevaert een rijk palmares: gemeenteraadslid, gedeputeerde, burgemeester, minister en partijvoorzitter (zie hoofdstuk 5). Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat hij contacten heeft binnen de partij, maar ook over de partijgrenzen heen en dat hij die contacten onderhoudt.

Hij gebruikt zijn netwerk op alle vlakken. Bijvoorbeeld op het gebied van economie, maar ook op het vlak van cultuur. Als voorbeeld wordt aangehaald dat toen er geld voor grote projecten rond cultuur naar Gent en naar Antwerpen ging, Stevaert zijn goede contacten met minister Anciaux uitspeelde om Limburg niet te vergeten. Daar is een project voor beelden uit voortgekomen. Stevaert en Anciaux waren de twee voortrekkers van het verkiezingskartel sp.a-Spirit in 2003. Stevaert zelf is niet geïnteresseerd in de formele taken en werkt bij uitstek via zijn netwerk.

---

<sup>24</sup> We zijn er ons van bewust dat de term ‘provinciale identiteit’ hier niet wetenschappelijk onderbouwd werd. We geven dan ook enkel de mening weer van de geïnterviewden.

Stevaert was van 1999 tot 2003 minister van Mobiliteit in de Vlaamse regering en houdt uit die periode ook contacten over met de NMBS en met De Lijn (de Vlaamse openbare vervoersmaatschappij). En precies omdat er goede contacten zijn, wordt de gouverneur bij belangrijke beslissingen vooraf gecontacteerd. Stevaert zelf beseft weliswaar dat zijn invloed en macht zullen afnemen.

Een ander element is dus de functie zelf. Die biedt het voordeel dat er maar één aanspreekpunt is, terwijl je verschillende gedeputeerden hebt. Bovendien zorgt het feit dat hij niet verkozen is voor neutraliteit (of toch tenminste de schijn van neutraliteit). De gedeputeerden worden immers steeds met hun politieke partij en fractie geassocieerd. In Limburg moet er ook rekening gehouden worden met de provinciale reflex die in Limburg veel sterker is dan in de andere provincies. “In andere provincies heb je een strijd, maar in Limburg is de gouverneur het vlaggenschip en een vertrouwensfiguur. Als je dit afschaft, dan moet je iets anders in het leven roepen die als verbindingsfiguur werkt”. Eén van de andere actoren vult aan: “De bevolking heeft een gouverneur nodig, een leidersfiguur, al is het dan symbolisch, als een burgemeester van de provincie”.

Door de benoeming is er bovendien continuïteit in de functie, wat op een andere troef wijst: een gouverneur kan het langetermijnperspectief voor ogen houden, terwijl een politicus meer op de middellange termijn zit. “Je wordt bij de volgende verkiezingen afgerekend op wat je hebt gerealiseerd”. In dit verband wordt verwezen naar het idee van Limburg CO<sup>2</sup>-vrije provincie tegen 2020 (cf. infra). Het globale kader daarvoor is door de gouverneur geschetst, want de politici zitten op de kortere termijn.

De persoonlijke kenmerken vormen volgens de geïnterviewden ook een onmiskenbare bron van invloed. Stevaert is heel bekend, krijgt veel aandacht en kan daardoor gemakkelijk ‘trekker’ zijn. Bovendien heeft hij ook politieke feeling en ervaring en kan hij een consensus nastreven tussen partners. Hij kan mensen van verschillende partijen bij elkaar brengen. Als voorbeeld wordt verwezen naar de omvorming van het Limburgs Universitair Centrum tot Universiteit Hasselt in 2005 en de oprichting van een rechtenopleiding vanaf het academiejaar 2008-2009 aan deze universiteit (in het kader van de tUL - transnationale Universiteit Limburg)<sup>25</sup>. Verschillende actoren stellen dat dit “zonder de gouverneur niet mogelijk (was) geweest”. Stevaert gaf ook zelf aan dat de ontwikkeling van de universiteit Hasselt één van zijn prioriteiten was. Eén van de geïnterviewden illustreert de invloed van Stevaerts ideeën. In de toespraak voor de provincieraad van 2008 lanceerde de gouverneur (onder meer) het idee van een ziekenhuissamenwerking. Hoewel dat geen provinciale bevoegdheid is, is het gevolg wel

---

<sup>25</sup> Bij de oprichting van het LUC, in 1971, speelde onder meer gouverneur Louis Roppe (1950-1978) een grote rol. De universiteit veranderde vanaf 15 juni 2005 van naam en heet sindsdien Universiteit Hasselt. De oprichting van een opleiding rechten was één van de punten uit het ‘Limburgplan’ dat tot stand kwam toen Houben nog gouverneur was (zie verder), maar waarover Stevaert als partijvoorzitter van sp.a een stevig woordje meesprak achter de schermen.

dat door dit idee te lanceren, het nu op een ander niveau besproken wordt. “Het thema krijgt dus de aandacht die het anders niet zou krijgen”.

Eén van de persoonlijke troeven van gouverneur Stevaert is dat hij communicatief en creatief heel vaardig is. Bovendien is de rol van de media ook toegenomen en speelt die in Limburg een bijzondere rol: de meeste Limburgers lezen ‘Het Belang van Limburg’ en kijken naar TV-Limburg. De pers heeft volgens de geïnterviewden veel meer aandacht als de gouverneur iets lanceert dan als iemand van de gedeputeerden dat doet. “Maar als deputatie profiteer je van de communicatieve vaardigheden van Stevaert. Daardoor versterkt hij het Limburg-gevoel, ook in internationale context”. Er wordt in dit verband verwezen naar het belang van de gouverneur als uithangbord bij het project rond de oprichting van een EGTS (cf. infra). Een ander voorbeeld betreft een lijvig rapport over de economische positie en de troeven van de provincie dat in de deputatie en de LRM werd toegelicht. “Stevaert vat dat rapport dan samen in één zin of frase: we gaan van Limburg de langste binnenhaven maken! Hij verstaat als geen ander de kunst om iets te ‘verkopen’ en te communiceren”.

## **Leiderschapstaken**

### *Interne cohesie*

Stevaert zelf is van mening dat een gouverneur niet geur- en kleurloos moet zijn, maar wel los moet staan van de partijpolitiek. “Het feit dat je boven de politiek staat is zeer belangrijk”. De diverse actoren, ook de gedeputeerden van de verschillende partijen, bevestigen de neutrale houding van de gouverneur. In dat verband merkt de enige VLD-gedeputeerde in de deputatie op dat hij op de zwakste stoel zit, maar helemaal niet dat gevoel heeft. Verder wordt vermeld dat Stevaert weet dat hij zelf belang heeft bij (het versterken van) de cohesie binnen de deputatie.

Alle geïnterviewde actoren, behorend tot de administratie of de politiek en zonder onderscheid van politieke kleur, zien gouverneur Stevaert heel duidelijk als verdediger van de provinciale belangen. Eén van de CD&V-gedeputeerden omschrijft hem als “het meest positieve dat Limburg kon overkomen”.

Soms is er wel sprake van concurrentie met de gedeputeerden. Dat heeft vooral te maken met de media-aandacht die de gouverneur bijna automatisch geniet (cf. zijn communicatieve vaardigheden). “Als gedeputeerde kom je in Limburg op de tweede plaats”. Soms ontwikkelt een gedeputeerde zelf een idee en doet hij het voorbereidende werk, maar kan de gouverneur ermee uitpakken. Dit leidt in de praktijk soms tot een wat ambivalente houding van de gedeputeerden: ze gebruiken de naamsbekendheid en de media-aandacht van de gouverneur, maar er is frustratie omdat ze zelf veel minder in beeld komen.

Ook het feit dat de ideeën van gouverneur Stevaert niet altijd op voorhand afgetoetst zijn met de deputatie creëert een spanningsveld. Zo wordt het voorbeeld gegeven van de ‘kansensbank voor jongeren’, een soort peterproject dat Stevaert in zijn eerste rede tot de provincieraad lanceerde. Dit was vooraf niet doorgesproken met de gedeputeerde bevoegd voor onderwijs. Toch heeft die het idee, weliswaar inhoudelijk verbreed, overgenomen. De geïnterviewden melden dat de samenwerking op het vlak van onderwijs nadien heel goed verliep. Toen Stevaert in zijn rede van 2008 het idee lanceerde om van Limburg tegen 2020 een CO<sup>2</sup>-vrije provincie te maken, het zogenaamde TACO<sub>2</sub>-plan, was dat op voorhand overlegd<sup>26</sup>.

Belangrijker is evenwel dat alle geïnterviewden de gouverneur duidelijk zien als een medestander voor het realiseren van beleid in de bevoegdheidsdomeinen van de gedeputeerden. Dat wordt geïllustreerd met verschillende voorbeelden van geslaagde samenwerking. Zo vermeldt de gedeputeerde bevoegd voor welzijns- en gezondheidsbeleid dat ze bij de aanvang van haar termijn voorop stelde 1.900 bijkomende rusthuisbedden te willen creëren om het nijpende tekort daaraan in Limburg te verhelpen. Hoewel velen dat niet realistisch vonden, zijn er halfweg de legislatuur toch al 1.300 bedden bijgekomen, “iets wat zonder de steun van de deputatie én de gouverneur nooit was gelukt”. De eerste gedeputeerde is bevoegd voor economie en internationale samenwerking, zaken die ook gouverneur Stevaert belangrijk vindt. In de praktijk vullen beiden elkaar daarin goed aan. Ook inzake toerisme en regiomarketing meldt de bevoegde gedeputeerde een goede samenwerking en ondersteuning. De strategie om de provincie Limburg te promoten, onder meer via TV-series zoals ‘Katarakt’ en ‘De smaak van De Keyser’ wordt door de gedeputeerde uitgetekend. De mediawaarde van de gouverneur wordt dan ‘gebruikt’ om dat naar de buitenwereld uit te dragen. En gouverneur Stevaert werkt daarin goed mee.

Een laatste element m.b.t. de interne cohesie dat we hier willen aanstippen, betreft het belang van overleg met de administratie. Stevaert zelf voert aan dat er regelmatig overleg plaatsvindt en dat wordt door de andere actoren bevestigd. Er wordt aan toegevoegd dat gouverneur Stevaert een heel beperkt kabinet heeft, omdat hij meestal met de administratie werkt. Het overleg met de administratie gebeurt op wekelijkse basis en meestal informeel. Bij zijn aantreden deed Stevaert ook een ronde van de ambtenaren. Sommige ambtenaren kennen de gouverneur nog uit de periode dat hij gedeputeerde was. Blijkbaar was niet iedereen even coöperatief bij de aanvang van de ambtsperiode, wat te maken had met de periode waarin Stevaert als gedeputeerde de architect was van een coalitie zonder de toenmalige CVP. Door de jarenlange dominante positie van die partij werkten er in de administratie immers veel CVP-getrouwen. Wat de interne organisatie betreft, moeit de gouverneur zich niet. Dat wordt aan de provinciegriffier

---

<sup>26</sup> Stevaert, S., Limburg buitengewoon gewoon. Rede van de gouverneur voor de provincieraad van 12 november 2008. Hasselt, Provincie Limburg, 2008, pp.25-32.



overgelaten. Dat geldt ook wat het managementteam betreft. Blijkbaar vertrouwden ook de ambtsvoorgangers van Stevaert het beleid op het vlak van personeel toe aan de provinciegriffier. Die was in Limburg niet alleen hoofd van het provinciepersoneel, maar ook van de rijksambtenaren, wat een uitzonderlijke situatie is. Dat de gouverneur van de provincie ondersteuning krijgt voor (het personeel van) zijn kabinet, vormt in Limburg geen probleem.

*Vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe*

De gouverneur heeft niet alleen contact met de gemeenten naar aanleiding van zijn wettelijke bevoegdheid inzake toezicht, dat overigens wordt opgevat als coaching en het voorkomen van problemen. Daarnaast worden alle 44 Limburgse gemeenten stelselmatig bezocht met de voltallige deputatie. De gemeenten kunnen bij een dergelijk bezoek dan onderwerpen ter sprake brengen.

Vanuit zijn vorige functie heeft de gouverneur intensieve contacten met de federale en de Vlaamse overheid en daarnaast is er veel contact met Nederlands Limburg, wat wordt bevestigd door commissaris Frissen. De gouverneur wendt zijn uitgebreid netwerk ook aan voor het realiseren van allerlei initiatieven voor Limburg (cf. supra, Oost- en West-Limburg).

In verband met de contacten met het bedrijfsleven wordt in de interviews verwezen naar de bemiddeling door gouverneur Houben in de zaak rond de Ford-vestiging. Eén van de gedeputeerden wijst op het belang van de geloofwaardigheid bij de contacten met het bedrijfsleven. Vanuit de onafhankelijke positie van de functie wordt de gouverneur immers gezien als een verzoeningsfiguur. Daar komt bij dat Stevaert vroeger zelf zelfstandige was (hij was uitbater van verschillende jongerencafés in Hasselt), wat zeker bijdraagt tot die geloofwaardigheid. Gouverneur Stevaert onderhoudt zeer goede contacten met het bedrijfsleven, onder meer via werkgeversorganisatie VOKA (het Vlaams netwerk van ondernemingen dat het Vlaams Economisch Verbond en de Kamers van Koophandel overkoepelt) en via UNIZO (de Unie van Zelfstandige Ondernemers). De gouverneur wordt ook vaak door bedrijfsleiders aangesproken. Verder wordt vermeld dat het in Limburg een traditie is dat de gedeputeerde bevoegd voor economie voorzitter is van de POM, terwijl dat in andere provincies traditioneel de gouverneur is. Gouverneur Stevaert stelt dat hij dat formeel voorzitterschap niet wil en liever informeel te werk gaat: “Een gouverneur die niet sterk genoeg staat, moet misschien wel formeel lid of voorzitter zijn om zijn positie te versterken”. Daarnaast is er ook een goede relatie met de vakbonden, als vertrouwenspersoon.

Wat de contacten met de burger betreft, wordt er op gewezen dat gouverneur Stevaert zeer toegankelijk is. Dat was onder sommige van zijn ambtsvoorgangers wel anders, maar

dit heeft ook te maken met een evolutie in de omgangsvormen. Zelf geeft de gouverneur aan “continu over van alles” aangesproken te worden, wat deels wordt toegeschreven aan het profiel van de provincie en de gouverneur in Limburg. Vaak gaat het over economische zaken, maar ook over “gewone menselijke problemen”.

### *Agenda setting en visieontwikkeling*

Alle geïnterviewden omschrijven de rol van gouverneur Stevaert in de deputatie op dezelfde manier: hij mengt zich weinig in de discussie en zeker niet in concrete dossiers, enkel als het gaat over de grote lijnen, over belangrijke, maatschappelijke zaken, bij strategische keuzes, grensoverschrijdende samenwerking en de economie. Het is de eerste gedeputeerde die de agenda overloopt. De gouverneur zoekt een consensus en draagt bij tot de goede werking van de deputatie. Er wordt benadrukt dat hij goed weet hoe de zaak in elkaar zit, omdat hij vroeger ook gedeputeerde is geweest. Stevaert voegt zelf geen agendapunten toe. “Als hij iets wil aankaarten, dan doet hij dat wel via de gedeputeerden zelf”.

Dat Stevaert een visie heeft op de ontwikkeling van de provincie Limburg komt onder meer goed tot uiting in de redes die de gouverneur traditioneel uitspreekt tijdens de novemberzittingen van de provincieraad. Zo wordt het voorbeeld gegeven van ‘Oost- en West-Limburg’. De bedoeling is om tussen de Vlaamse en Nederlandse provincie Limburg tot een meer geïntegreerde en grenzeloze samenwerking te komen en “de provincie(s) te profileren en te positioneren als een innovatieve voorbeeldregio in Europa”. De vorming van een EGTS (Europese Gemeenschap voor Territoriale Samenwerking) is daarbij dan het instrument bij uitstek<sup>27</sup>. Enkele geïnterviewden merken daarover op dat alle Europese middelen voor Limburg (o.m. in het kader van de economische reconversie na de mijnsluitingen) waren opgebruikt, terwijl er nu met de EGTS toch nieuwe (al dan niet Europese) middelen worden aangetrokken. Het illustreert volgens de actoren ook sterk het marketingdenken van Stevaert, “Limburg als sterk merk”.

Een vergelijking met de vorige gouverneurs is moeilijk, omdat de politieke context totaal anders was. Zo was de bestendige deputatie onder gouverneur Vandermeulen overwegend van dezelfde politieke strekking als de gouverneur (cf. het overwicht van de CVP). Gouverneur Houben had het in de deputatie moeilijker, aangezien de toenmalige CVP niet in de coalitie zat. Dat maakte het trouwens ook voor de administratie moeilijk (cf. supra). De verschillen in leiderschapsgedrag binnen de context van de deputatie zijn echter voor een deel ook toe te schrijven aan de persoonlijkheid van de gouverneurs. Zo wordt Stevaert, net als Vandermeulen, omschreven als bemiddelend tussen de fracties in

---

<sup>27</sup> Stevaert, S., o.c., p.39.

de deputatie. Dat was veel minder het geval bij gouverneur Houben, ook al lag dat moeilijker gezien de coalitie.

Verschillende actoren melden trouwens dat de echt politieke beslissingen aan bod komen bij informeel overleg. Bovendien is er in Limburg (sinds een tiental jaar) een systeem van maandelijks beleidsvergaderingen, dat is een soort informele deputatie. Onder gouverneur Vandermeulen kwamen de fracties ook al onder elkaar samen. “Maar er was toen nog een zekere kiesheid tegenover de gouverneur. Hij werd niet betrokken bij het politieke overleg om hem als gouverneur niet te compromitteren”.

Overigens is het in Limburg een traditie dat de gouverneurs aanwezig zijn op de begrotingsbesprekingen. Weliswaar komt de begroting tot stand volgens een vaste procedure, waarbij de voorbereiding gebeurt door de administratie. Maar vóór de bespreking in de deputatie is er een weekend waarop de begroting wordt besproken onder de gedeputeerden en daar is de gouverneur bij aanwezig. De rol van de gouverneur daarin is in het geheel wat visie en inhoud aan te brengen. Dat gebeurde volgens de geïnterviewden bij gouverneur Vandermeulen, weinig bij Houben, maar zeker bij Stevaert.

Toch kan je het leiderschapsgedrag van Vandermeulen niet vergelijken met dat van Stevaert. Vandermeulen was veeleer teruggetrokken en niet sterk naar de buitenwereld gericht. Maar hij zocht in de deputatie wel naar een consensus. Gouverneur Houben was voordien zelf gedeputeerde geweest, maar had het niet makkelijk na Vandermeulen die zo lang gouverneur was geweest (van 1978 tot 1995). Bovendien kwam ze in een deputatie terecht waarvan de CVP voor het eerst sinds lang geen deel uitmaakte, “eigenlijk was dat een anti-CVP coalitie”. Bijgevolg was de ruimte die ze kreeg in de deputatie beperkt. Hoewel er op wordt gewezen dat er altijd een spanningsveld bestaat tussen de ruimte die iemand ‘neemt’ en de ruimte die iemand krijgt binnen de groep, wordt beklemtoond dat het bij gouverneur Stevaert om een ‘win-win verhaal’ gaat. “Stevaert hangt zijn wagen aan die van ons vast en ook omgekeerd hangen wij onze wagentjes vast aan die van de gouverneur”. Zo maken de gedeputeerden bijvoorbeeld gebruik van zijn naamsbekendheid om de media te gebruiken en pikt de gouverneur zaken op in zijn toespraken.

### *Taakuitvoering*

We gaan hier na wat de belangrijkste beleidsthema’s van de gouverneur zijn. Zo kunnen we ons een beter idee vormen van de leiderschapstaken. Bovendien proberen we ook te achterhalen waardoor de keuze voor die beleidsthema’s wordt bepaald, bijvoorbeeld door de opleiding, de voorafgaande functie of de specificiteit van de provincie.

Interessant is de vaststelling van verschillende geïnterviewden dat de gouverneurs Vandermeulen, Houben en Stevaert toch eigen accenten leggen op specifieke beleidsthema's. Dat lijkt er op te wijzen dat de persoonlijke inbreng bepalend is. Toch is er één thema dat bij de drie genoemde gouverneurs terugkomt, m.n. de economie. De aandacht die de verschillende gouverneurs aan dit thema besteden, lijkt dan ook voort te vloeien uit de specifiek provinciale context (cf. Limburg als 'perifere' Vlaamse provincie met achtergestelde economie) óf gedictieerd te worden door de omstandigheden van het moment.

Verschillende actoren stellen dat Vandermeulen gouverneur was in de periode van de mijnsluitingen en de daaropvolgende reconversie. Hij speelde een rol als bemiddelaar tussen de verschillende partners en had in verband met de reconversie veel contacten met bedrijven. Los daarvan had hij tijdens zijn gouverneurschap ook te maken met de kwestie Voeren, de Limburgse gemeente met taalfaciliteiten voor Franstaligen. Maar daar heeft het provinciale niveau verder niets mee te maken, aangezien het voortvloeit uit het federale takenpakket van de gouverneur. We laten het hier verder ook buiten beschouwing, omdat het te ver af staat van de focus in ons onderzoek.

Over gouverneur Houben wordt gesteld dat ze een 'ambtelijke invulling' gaf aan de functie. In de periode dat ze gouverneur was, werd wel de politiehervorming doorgevoerd en vanuit haar federale taken was ze bij de uitvoering daarvan betrokken. Daarnaast had ze aandacht voor de welzijnssector, maar ze kon zich minder makkelijk met specifieke thema's bezighouden, wat ook te maken heeft met het feit dat ze in de deputatie weinig ruimte kreeg. Door de herstructurering van Ford vanaf 2003 en de sluiting van de Philips-vestiging in 2002 te Hasselt was ze evenwel ook actief op het terrein van de economie. Samen met de gedeputeerde voor economie werd onder meer een tewerkstellingscel opgericht. Vanaf ongeveer 2000-2001 besteedde gouverneur Houben veel aandacht aan het Limburgplan. Dat verliep in twee fasen. In een eerste fase was er het Toekomstplan, daarna kreeg de gouverneur vanuit Vlaanderen meer de formele opdracht voor de uitwerking van het Limburgplan. Overigens werd de CVP ook betrokken bij het Limburgplan, o.m. bij de ondertekening in de provincieraad<sup>28</sup>.

Gouverneur Stevaert stelde bij de aanvang van zijn ambtsperiode vooral aandacht te hebben voor de aanpak van de werkloosheid (en het ontwikkelen van instrumenten daarvoor), de veiligheid en de economie. De keuze daarvoor is volgens de gouverneur ingegeven door de specifieke Limburgse context, met een sterke provinciale identiteit. Er is in Limburg geen grootstedelijke infrastructuur en ook geen competitie tussen de steden

---

<sup>28</sup> Op 8 juli keurde de Vlaamse regering het Limburgplan goed en diezelfde dag ondertekenden de Vlaamse regering en het Limburgs provinciebestuur de Limburgovereenkomst, waarin werd afgesproken samen bijna 700 miljoen euro te investeren om de sociaaleconomische achterstand van de provincie weg te werken. De uitvoering van het Limburgplan had betrekking op de periode 2006 - 2009. Zie: Limburgplan 2006-2009. S.l., s.n., 2005, 22p.

en de provincie. Het blijvende belang van de sociaaleconomische thematiek blijkt uit Stevaerts grote rol in de LRM (Limburgse Reconversie Maatschappij) en LSM (Limburg Sterk Merk).

De verschillende geïnterviewden beklemtonen, naast de focus op economie (en dan vooral het opkrikken van de tewerkstelling), ook de aandacht voor andere domeinen zoals de grensoverschrijdende samenwerking (cf. idee van Oost- en West-Limburg), het thema gezondheidszorg (cf. voorstel tot ziekenhuissamenwerking) en alles rond het thema kennis in brede zin (cf. de talentenontwikkeling). In dat verband wordt gewezen op de belangrijke bijdrage van gouverneur Stevaert bij de omvorming van de Universiteit Hasselt en de oprichting van een rechtenopleiding (cf. supra).

Je merkt het belang van verschillende thema's ook aan het verschil in de redes van de gouverneur. In de eerste rede van Stevaert ging het vooral over werk. In de volgende toespraken over de 'brain-gain', opleidingen, de universiteit, speerpuntsectoren. Zo zet hij bijvoorbeeld sterker in op de samenwerking met de bureaus, de grensoverschrijdende samenwerking met Nederland.

Stevaert zet ook in op verkeersveiligheid. Zo is de gouverneur initiatiefnemer van de SLim-acties vanuit zijn federale taken rond veiligheid<sup>29</sup>. Maar er wordt samengewerkt met de gedeputeerde die de provinciale bevoegdheid rond veiligheid in portefeuille heeft.

De verschillende actoren bevestigen dat de gouverneurs, zowel Stevaert als zijn ambtsvoorgangers, de zittingen van de provincieraad bijwonen. Vroeger konden de gouverneurs geen vragen krijgen. Sinds het provinciedecreet kan dat wel, maar Stevaert houdt die boot zoveel mogelijk af. "Hij wil dat niet en het zou ook niet goed zijn in functie van de neutraliteit". Sommige actoren voegen daar aan toe dat, hoewel de gouverneur geen inbreng heeft in de provincieraad, zijn aanwezigheid belangrijk is om de hartslag van de provincie te voelen.

## **6.4. PROVINCIE OOST-VLAANDEREN**

### **6.4.1. Schets van de provinciale context**

De provincie Oost-Vlaanderen is qua oppervlakte na West-Vlaanderen de tweede grootste provincie. Wat het bevolkingsaantal betreft, komt de provincie met ruim 1.400.000 inwoners op de tweede plaats, na Antwerpen (zie tabel 4 in hoofdstuk 3).

Oost-Vlaanderen telt 65 gemeenten en daaronder is Gent met ongeveer 235.000 inwoners de hoofdplaats en tevens de grootste stad. Met de haven van Gent en de universiteit is het

---

<sup>29</sup> Bij de SLim-acties houden de Limburgse korpsen van de lokale politie en de WegPolitie Limburg elk weekend en het hele jaar door, gecombineerde controles op alcohol, drugs en snelheid.

ook economisch de belangrijkste stad. Eind 2006 stelde het arrondissement Gent 47,3% (208.404 arbeidsplaatsen) van de Oost-Vlaamse werknemers te werk, tegenover een aandeel van 37% in het Oost-Vlaams inwonersaantal. Met respectievelijk 38,1% en 33,4% zijn de tertiaire en quartaire sectoren de belangrijkste inzake tewerkstelling<sup>30</sup>. Vooral de Oost-Vlaamse kleding- en textielsector blijft relatief belangrijk qua tewerkstelling ten opzichte van de rest van Vlaanderen. Maar daarnaast zijn ook het onderwijs en de gezondheidssector belangrijk, dit door de aanwezigheid van de universiteit, hogescholen en het universitair ziekenhuis.

In tegenstelling tot de provincies West-Vlaanderen en vooral Limburg heeft de provincie Oost-Vlaanderen geen uitgesproken provinciale identiteit. Overigens was dit bij het aantreden van de Oost-Vlaamse gouverneur Denys in 2005 één van zijn wensen, m.n. om een Oost-Vlaams gevoel aan te wakkeren<sup>31</sup>.

### **De politieke context<sup>32</sup>**

Uit tabel 27 kunnen we opmaken dat de christendemocraten (eerst als CVP en later als CD&V) tot aan de verkiezingen van 2000 en opnieuw vanaf de verkiezingen van 2006 de grootste partij waren in het Oost-Vlaamse halfrond. Op de tweede plaats vinden we de liberalen die na de verkiezingen van 2000 de koppositie van de christendemocraten voor één legislatuur overnamen. De socialisten vormden tot 2006 de derde grootste fractie in de provincieraad. Bij de recentste provincieraadsverkiezingen werd hun plaats ingenomen door het Vlaams Belang.

De verkiezingen van 1994 hadden een belangrijke impact op de samenstelling van de bestendige deputatie. De CVP kon haar electorale overwinning immers niet verzilveren. Ondanks het feit dat de CVP genoeg had aan de VLD of de SP om een coalitie te vormen, kwam een driepartijencoalitie bestaande uit drie CVP-ers, twee liberalen en één socialist tot stand. Zowel de liberalen als de socialisten, die samen niet over een meerderheid beschikten, weigerden immers apart met de CVP over een bestuursakkoord te onderhandelen. De zege

---

<sup>30</sup> De primaire sector is goed voor 2,9% en de secundaire sector voor 25,6% (cijfers voor eind 2006). Zie: Sociaal-economische situatieschets van Oost-Vlaanderen (Editie 2009). Gent, Studiedienst van het Huis van de Economie, 2009, p.39.

<sup>31</sup> Oost-Vlaanderen, een meerwaarde. Toespraak door gouverneur Denys voor de provincieraad. Maandag 28 november 2005. Gent, Provincie Oost-Vlaanderen, 2005, 31p.

<sup>32</sup> Voor de schets van de politieke context baseerden wij ons op de volgende publicaties: Valcke, T., Reynaert, H., Steyvers, K., Ackaert, J., De provincieraadsverkiezingen van 8 oktober 2006. Electorale tendensen in Vlaanderen en Wallonië. In: Res Publica, 2007, 2-3, pp.440-472 (Politiek Jaarboek 2006) ; Coninckx, D., Valcke, T., Een klasse apart? De Vlaamse provincieraadsleden en de leden van de bestendige deputatie. In: Fiers, S., Reynaert, H., (red.), Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht. Leuven, Lannoo Campus, 2006, pp.76-79 ; Valcke, T., Provincie Oost-Vlaanderen. In: De provincieraden in Vlaanderen, pp.132-141.

van de liberalen bij de verkiezingen van 2000 leidde opnieuw tot een belangrijke wijziging in de bestendige deputatie. De CVP verloor opnieuw één gedeputeerde, terwijl de VLD er één won. Die gewijzigde krachtsverhoudingen in de provincieraad na de recentste verkiezingen in 2006 vertaalden zich gedeeltelijk ook in een andere samenstelling van de deputatie: de liberalen moesten een mandaat inleveren, terwijl de christendemocraten er één bij kregen. Daardoor ziet de samenstelling van de deputatie er opnieuw uit zoals in de periode 1994-2000. De oppositie in de Oost-Vlaamse provincieraad bestaat enkel nog uit provincieraadsleden van de partijen Groen! en Vlaams Belang.

Tabel 27. Partijpolitieke samenstelling van de Oost-Vlaamse provincieraad en (bestendige) deputatie

Partijen / Verkiezingsjaar	1991		1994		2000		2006	
	PR	BD	PR	BD	PR	BD	PR	BD
CVP/CD&V-N- VA	28	4	33	3	25	2	25	3
N-VA								
(Open) VLD/VLD- Vivant	22	2	22	2	27	3	22	2
SP/sp.a-Spirit	20		17	1	13	1	14	1
VU-ID	8		2		2			
Agalev/Groen!	4		4		5		4	
Vlaams Blok/Belang	8		6		12		19	
Patsy								
WOW								
Totaal	90	6	84	6	84	6	84	6

#### 6.4.2. Analyse van leiderschapspositie, -gedrag en -taken

##### Leiderschapspositie

Eén van de elementen die de formele leiderschapspositie van de gouverneur heeft gewijzigd, is het verlies van stemrecht in de (bestendige) deputatie in 1997 (zie hoofdstuk 3). Sindsdien beschikt de gouverneur formeel gezien niet langer over beslissingsmacht. Het belang van die wijziging moet enigszins gerelativeerd worden, aangezien alle geïnterviewde Oost-Vlaamse actoren er op wijzen dat er in de deputatie slechts uitzonderlijk wordt gestemd. Sommige gedeputeerden stellen dan ook dat het verlies van

stemrecht van de gouverneur “in de praktijk weinig verandering betekende”. Toch mogen we de impact van de maatregel ook niet onderschatten. De gekozen politici beklemtonen immers ook dat het de gedeputeerden zijn die de beslissingen nemen en dat de positie van de gouverneur in de laatste decennia toch verzwakt is (cf. infra). Toen gouverneur Denys in 2004 in de functie werd benoemd, was de regeling al enige tijd ingeburgerd. Hij kende dus nooit een andere situatie, maar vindt het wel een goede regeling omdat hij zich toch niet met het dagdagelijkse moet bemoeien.

Het verschil in de leiderschapspositie tussen gouverneur Balthazar (gouverneur tussen 1985 en 2004) en gouverneur Denys (gouverneur sinds 2004) is volgens diverse actoren door twee factoren te verklaren, enerzijds de gewijzigde (wettelijke en maatschappelijke) context en anderzijds de persoonlijke kenmerken. Toen Balthazar gouverneur was, had de functie institutioneel, maatschappelijk en politiek meer invloed en macht. Maar onder meer door het provinciedecreet is die macht afgenomen. Balthazar putte veel gezag uit zijn intellectuele achtergrond, als hoogleraar aan de universiteit. Gouverneur Denys heeft een totaal andere achtergrond en komt uit de politieke wereld. Maar die achtergrond heeft, samen met de persoonlijke stijl, ook gevolgen voor het leiderschapsgedrag. “Je zou het wat scherp zo kunnen formuleren: Denys is een bottom-up mens, terwijl Balthazar meer een top-down mens was”.

Nadat Balthazar in 1985 tot gouverneur was benoemd, werd de wetgeving een paar keer aangepast (zie hoofdstuk 3). Dit had volgens de gedeputeerden duidelijk een impact op de verhoudingen in de deputatie. Bovendien wordt aangegeven dat de houding tot en de verhouding met de gouverneur ook wijzigt, naarmate er nieuwe gedeputeerden bijkomen. Hiermee wordt verwezen naar een soort levenscyclus van de functie. Een belangrijk element hierin was de gelijkschakeling van de provincieraadsverkiezingen met de verkiezingen voor de gemeenteraden in 1994, waardoor het mandaat van de gedeputeerden op zes jaar werd gebracht. Dit leidde tot een emancipatie van zowel de provincieraad als de (bestendige) deputatie.

Maar los van de formele positie wijzen sommige actoren ook op het belang van informele elementen. De leden van de deputatie zijn onderling van elkaar afhankelijk. Zo beschikt de gouverneur over weinig middelen om zaken te realiseren en moet hij bij de deputatie aankloppen als hij geld nodig heeft om projecten te realiseren (cf. infra). Tegelijk zou de provincie veel minder ‘zichtbaar’ zijn zonder de gouverneur als symbolisch figuur.

Als belangrijkste troeven waarover de gouverneur beschikt om zijn leiderschap vorm te geven, worden door de diverse actoren verschillende elementen genoemd. Die zijn blijkbaar ook verschillend al naargelang de persoon die de functie uitoefent. Bij gouverneur Denys is zijn politieke ervaring een belangrijke troef: “hij weet hoe hij iets gedaan moet krijgen”. Daardoor weet hij ook hoe de media werken. In tweede instantie wordt verwezen naar het feit dat hij een netwerkmens is, wat als een persoonlijk kenmerk



wordt beschouwd. Een derde troef is deels verbonden met de functie van gouverneur, maar houdt ook verband met de manier waarop die wordt ingevuld (met leiderschapsgedrag dus), m.n. het gegeven dat de gouverneur de provincie een gezicht geeft.

Andere geïnterviewden beklemtonen vooral persoonlijke kenmerken als belangrijkste troef. In dat verband wordt bij gouverneur Denys verwezen naar het feit dat hij een grote daadkracht uitstraalt en populair is bij de bevolking. Wat zijn ambtsvoorganger betreft ervaren de actoren vooral het gezag van Balthazar als belangrijkste troef, “men keek naar hem op”.

Gouverneur Denys zelf wijst op een combinatie van formele en informele elementen. Enerzijds is het belangrijk de tussenschakel te zijn, “de missing link” tussen verschillende organisaties en partners. Anderzijds bezorgt ook de formele bevoegdheid autoriteit aan de functie. Dat geldt bijvoorbeeld voor het toezicht naar lokale besturen toe, maar ook voor de federale bevoegdheid inzake (politiezone) veiligheid naar de politiezones toe. Als laatste element verwijst de gouverneur naar het belang van continuïteit en de lange termijn. Doordat je als gouverneur benoemd bent en niet verkozen, kan je de zaken rustiger laten groeien en hoef je de zaken niet te forceren.

## **Leiderschapstaken**

### *Interne cohesie*

De neutraliteit van de gouverneur en de mate waarin die door de andere actoren - en in de eerste plaats door de gedeputeerden - wordt aanvaard, is een belangrijk element voor de interne cohesie. Uit bovenstaande paragrafen bleek het belang van de politieke ervaring voor de leiderschapspositie van de gouverneur. Eén van de belangrijkste verschilpunten tussen gouverneur Denys en zijn ambtsvoorganger Balthazar betreft het veel meer uitgesproken politieke profiel van eerstgenoemde (cf. supra en hoofdstuk 5). De vraag is hier of de politieke rekrutering een bedreiging vormt voor de interne cohesie, één van de belangrijke leiderschapstaken.

De verschillende actoren beklemtonen dat zowel gouverneur Balthazar als Denys zich in de deputatie partijpolitiek neutraal opstellen. Gouverneur Denys beklemtoont in dit verband de benoemingsgrondslag. Indien de gouverneur (al dan niet rechtstreeks) zou verkozen worden, “dan kan je niet boven de partijpolitiek staan ; en dat is precies van het grootste belang om als arbiter en verzoener te kunnen optreden”. Ook Balthazar was een groot verdediger van de benoeming van de gouverneur<sup>33</sup>. Beide gouverneurs proberen

---

<sup>33</sup> Balthazar, H., Een hoed met vier deuken. Rapport over het gouverneursambt 1985-1994. Toespraak tot de provincieraad, 17 november 1994. Gent, 1994, p.7. Zie ook: Deneckere, G.,

het ‘politieke’ niveau te overstijgen en het algemene belang centraal te stellen. Het feit dat gouverneur Denys ‘ontmoetingsdagen’ organiseert waarbij de bevolking met vragen bij hem terecht kan, heeft volgens de geïnterviewden geen invloed op zijn ambtelijk functioneren.

Dat sommige gedeputeerden dezelfde politieke overtuiging delen van de gouverneur ervaren zowel Denys als Balthazar niet noodzakelijk als een voordeel. Balthazar voelde zich als voorzitter van de bestendige deputatie soms in een comfortabelere positie in de periode dat er geen socialistische gedeputeerde deel van het college uitmaakte (vóór 1994). Voor Denys geven de persoonlijke relaties de doorslag, meer dan de ‘politieke’ relaties. Eén van de gedeputeerden omschrijft het zo: “De relatie met de partijgenoten is zeker niet gemakkelijker dan met de andere gedeputeerden”.

Hoewel alle geïnterviewde gedeputeerden er niet blind voor zijn dat de gouverneur verschillende rollen tegelijk vervult, zien ze gouverneur Denys in de eerste plaats als verdediger van de provinciale belangen. Dat wordt onder meer geïllustreerd door het feit dat hij soms kritiek levert op het Vlaamse beleid, bijvoorbeeld in antwoorden op vragen in de provincieraad.

Verder wordt in dit verband gewezen op het feit dat de gouverneur in de perceptie van de bevolking het hoofd van de provincie is. “Als ze een brief schrijven, dan richten ze die aan de gouverneur, ook als het een bevoegdheid van een gedeputeerde betreft”. Zo wordt het voorbeeld gegeven van een actiecomité dat is opgericht rond de problematiek van een asbestfabriek. Er werd een petitie opgestart en die werd aan de gouverneur bezorgd, hoewel dat eigenlijk de bevoegdheid van een gedeputeerde is. Deze reflex bestaat ook bij gemeentebesturen, die een brief richten aan de gouverneur en niet aan de deputatie. Zelfs bij sommige ministers zie je deze houding. Zo schreef Bert Anciaux als minister van Sport een brief over de wielerscholen, gericht aan de gouverneur en niet aan de gedeputeerden<sup>34</sup>. Ook de Vlaamse minister van Mobiliteit stuurt een brief naar de gouverneurs en niet naar de gedeputeerden. “De ministers denken dat de gouverneur een soort burgemeester is”. Dit houdt vanzelfsprekend verband met de vertegenwoordiging van gezag (cf. infra).

Sommige gedeputeerden willen de gouverneur zoveel als mogelijk inzetten als belangenverdediger voor de provincie. Er zouden daarover betere afspraken kunnen gemaakt worden, bijvoorbeeld bij het begin van een legislatuur of bij het begin van de ambtstermijn van de gouverneur. Bovendien wordt gepleit voor een minimale

---

Herman Balthazar. In: Valcke, T., (red.) De fonteinen van de Oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 4. Biografieën van twintigste-eeuwse beleidsmakers. Gent, Provincie Oost-Vlaanderen i.s.m. Academia Press, 2003, pp.635, 644.

<sup>34</sup> Volledigheidshalve dient vermeld dat volgens de geïnterviewden andere ministers, zoals Van Mechelen en Crevits hun brieven wel altijd naar de gedeputeerden sturen.

democratische legitimatie, zodat de gouverneur bijvoorbeeld in de provincieraad echt geïnterpelleerd zou kunnen worden (nu kan hij enkel ‘bevraagd’ worden).

Diverse actoren wijzen er op dat het voordeel van een gouverneur zoals Denys is dat de provincie permanent in de belangstelling staat. Bovendien verdedigt hij openlijk provinciale dossiers. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de ‘missing links’ (inzake mobiliteit) en de havenproblematiek. Gouverneur Balthazar speelde wel een veel grotere rol in buitenlandse contacten. Zo was hij “de vader van het China-dossier”, waaruit de samenwerking tussen de provincie Oost-Vlaanderen en de Chinese provincie Hebei voortvloeide. Hij werd daarin ook gerespecteerd. Gouverneur Denys gaat blijkbaar veeleer sporadisch mee op buitenlandse missies.

Opvallend is dat de ambtenaren veel meer de nadruk leggen op de kruispuntfunctie van de gouverneur, de combinatie van taken en niet louter de provinciale taken beklemtonen. Toch beamen ook zij dat de provinciale belangen bij Denys prioriteit krijgen en hij zich ook als zodanig profileert. De gouverneur is de spreekbuis van Oost-Vlaanderen, ook naar de Vlaamse en regionale regering toe. “Denys ziet de Vlaamse (en federale) taken als instrumenten voor het provinciaal belang”. Ook gouverneur Denys zelf voelt zich in de eerste plaats verdediger van de provinciale belangen, maar stelt dat het niet zwart/wit is. Zo haalt hij het voorbeeld aan van een conflict met de provincieraad, die een motie stemde voor de afschaffing van het tolgeld in de Liefkenshoektunnel. Maar als vertegenwoordiger van de Vlaamse regering en in de wetenschap dat de regering dit geld nodig heeft, moet de gouverneur dan het belang van de Vlaamse overheid verdedigen. Een ander voorbeeld betreft de vraag van de Vlaamse overheid om 10 motorcrossterreinen in de verschillende provincies te voorzien. Maar aangezien daar totaal geen draagvlak voor is, heeft de gouverneur dit ‘provinciaal belang’ naar Vlaanderen toe verdedigd.

In het verlengde daarvan geven verschillende gedeputeerden voorbeelden waaruit blijkt dat ze de gouverneur zien als een medestander voor het realiseren van beleid in hun respectieve bevoegdheidsdomeinen. Eén van de gedeputeerden vermeldt de samenwerking rond diversiteitsbeleid. Zo is er een programma opgezet om allochtonen voor te bereiden op selectieproeven bij o.m. de politie. De gouverneur heeft veel contacten met andere ‘uniform-beroepen’, zoals de brandweer, en wordt dan gevraagd hieraan mee te werken. Wel dienen de politici te waken over de grenzen van hun bevoegdheid. De gouverneur is immers zeer gedreven en haalt er bijvoorbeeld soms de pers bij vooraleer de partners helemaal op de hoogte zijn. Een ander voorbeeld betreft de actie ‘Music for Life’. De provincie wilde de actie steunen via het budget voor noodhulp. Via de gouverneur werd dan een actie op poten gezet voor de inzameling van speelgoedwapens (naar het voorbeeld van de wapeninzamelactie, cf. infra). In de pers wordt echter alleen de gouverneur bij de actie genoemd.

Wat door alle gedeputeerden als een slechte zaak wordt beschouwd is de vervangingsregeling bij afwezigheid van de gouverneur zoals dat in het provinciedecreet is geregeld. Vroeger konden de gedeputeerden de gouverneur bij afwezigheid vervangen, maar sinds het provinciedecreet mogen enkel nog arrondissementcommissarissen dit doen. Dit vormt een bedreiging voor de interne cohesie.

Een laatste element m.b.t. de interne cohesie dat we hier willen aanstippen, betreft het belang van overleg met de administratie. Eigenaardig genoeg spreken de antwoorden elkaar op dit vlak tegen (althans wat gouverneur Denys betreft). Gouverneur Denys zelf stelt dat er geen structureel overleg, maar enkel ad-hoc overleg is en betreurt dat. Dit houdt onder meer ook verband met het vasthouden (door de deputatie) aan een strikte scheiding van het personeel (naast het provinciepersoneel werken op het provinciebestuur ook Vlaamse en federale ambtenaren). De gouverneur heeft ook geen zicht op de werking van het managementteam, wat hij eveneens betreurt, omdat dat in zijn brugfunctie toch belangrijk is. In tegenstelling tot de gouverneur meent de kabinetschef dat er wel degelijk zeer frequent overleg is met de administratie. Dat gebeurde trouwens ook onder gouverneur Balthazar, hoewel er op het einde van zijn ambtsperiode minder overleg met de administratie plaatsvond.

#### *Vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe*

Het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe kan een belangrijk element zijn dat de leiderschapspositie mee bepaalt (cf. supra). Het is ook één van de belangrijke leiderschapstaken. Het vertegenwoordigen van gezag komt onder meer tot uiting in het contact met de gemeenten. In Oost-Vlaanderen is er regelmatig en ook structureel contact met de gemeenten. Dit staat los van de contacten in het kader van het toezicht dat de gouverneur uitoefent ten aanzien van de lokale besturen. Onder gouverneur Balthazar was er minder contact met de gemeenten. Zo nam gouverneur Denys het initiatief voor een 'Ronde van Oost-Vlaanderen'. Daarbij werden alle 65 Oost-Vlaamse gemeenten door de gouverneur en de gedeputeerden bezocht. Dit werd ambtelijk goed voorbereid en de gemeentebesturen konden ook zelf punten ter bespreking aangeven. Het resulteerde in 500 afspraken tussen de gemeenten en de deputatie<sup>35</sup>. Overigens ervaren de gedeputeerden dat gouverneur Denys er goed in slaagt om de gemeentebesturen bij specifieke acties en bij het beleid te betrekken.

Naast het contact met de gemeenten is er ook veel overleg met andere partners, waarbij 'het vertegenwoordigen van gezag' door de gouverneur een rol speelt. Door de symboolfunctie van de gouverneur wordt hij immers zowel door de bevolking, als door

---

<sup>35</sup> Ongeveer 1/3 betreft provinciale afspraken, 1/3 betreft puur Vlaamse materies en 1/3 betreft gemengde bevoegdheden. Voor het verslag hiervan, zie: Denys, A., Mijn ronde: het bestuurlijk reisverhaal van gouverneur Denys. Gent, Snoeck, 2008, 586p.

bedrijven, maar ook door gemeenten en ministers vaak beschouwd als het hoofd van de provincie (cf. supra). Gedeputeerden merken daarover op: “buitenstaanders, zowel burgers als bedrijven, kloppen bij de gouverneur aan, terwijl het vaak om de bevoegdheid van een gedeputeerde gaat”. Ook organisaties richten zich automatisch tot de gouverneur.

Gouverneur Denys heeft, net als zijn ambtsvoorganger Balthazar die op het terrein van de grensoverschrijdende en internationale samenwerking veel initieerde, contact met andere provincies zoals de buurprovincies West-Vlaanderen, Antwerpen en de Nederlandse provincie Zeeland. De gouverneur onderhoudt ook contacten met justitie, met het bedrijfsleven, de havengemeenschap, de Kamer van Koophandel, met de onderwijswereld en de ziekenhuizen. Zo staat de gouverneur van Oost-Vlaanderen als regeringscommissaris in voor de coördinatie van twee strategische planningsprocessen: de Gentse kanaalzone en de haven van Antwerpen. Via een samenwerkingsovereenkomst participeert het provinciebestuur, als één van de partners, in het Project Gentse Kanaalzone<sup>36</sup>. Soms neemt de gouverneur zelf het initiatief (cf. de ‘Ronde’ bij Oost-Vlaamse gemeenten), soms is het op uitnodiging. Zo is er het voorbeeld van de wapeninzamelactie in 2006. Dat spruit voort uit het provinciaal veiligheidsoverleg, waarin de afspraak is gemaakt om per jaar 1 à 2 gecoördineerde acties op te zetten, naar het voorbeeld van Nederland.

Wat het contact met de bevolking betreft, houdt gouverneur Denys maandelijks een ontmoetingsdag – onder gouverneurs een veeleer buitengewone activiteit. Daarop wordt hij vooral aangesproken over bouwvergunningen, maar ook over allerlei persoonlijke problemen. Daarnaast is er ook contact via de bezoeken aan gemeenten, op allerlei manifestaties waarop de gouverneur aanwezig is en via de website.

#### *Agenda setting en visieontwikkeling*

Alle geïnterviewden omschrijven de rol van gouverneur Denys in de deputatie op dezelfde manier: hij geeft bezorgdheden mee, is betrokken, geeft zijn mening, pikt in op voorstellen en doet zelf ook voorstellen. Denys leidt de deputatie ook als voorzitter en zeker wanneer de deputatie vergadert als hoorcollege (bijv. inzake bouwberoepen, cf. hoofdstuk 3) treedt hij sturend en actief op.

---

<sup>36</sup> Zie [website provincie Oost-Vlaanderen: www.oost-vlaanderen.be/public/wonen\\_milieu/ruimtelijke\\_ordering/gebiedsgericht/havenontwikkeling/index.cfm](http://www.oost-vlaanderen.be/public/wonen_milieu/ruimtelijke_ordering/gebiedsgericht/havenontwikkeling/index.cfm). Geraadpleegd op december 2009 ; over de rol van gouverneur Balthazar hierin, zie ook: Voets, J., *Intergovernmental Relations in Multi-Level Arrangements: Collaborative Public Management in Flanders*. Leuven, KUL, 2008, pp.236-237.

Sommige gedeputeerden benadrukken dat de gouverneur in feite geen beleid kan voeren, aangezien hij als voorzitter van de deputatie geen stemrecht heeft en als commissaris van de Vlaamse en federale regering uitvoert wat hem wordt opgedragen. Toch wijzen ook zij er op dat de gouverneur een (zeer) actieve rol speelt in de deputatie.

Een aantal gedeputeerden, van liberale maar ook van andere strekking, geeft toch een aantal voorbeelden van dossiers waarin de rol van de gouverneur doorslaggevend was. Zo was het zonder de steun van de gouverneur, zelf trouwens een groot wielersfanaat, niet mogelijk geweest de Ronde van Frankrijk in Gent te laten aankomen op 9 juli 2007. De gedeputeerde bevoegd voor sport is in ieder geval verheugd dat de gouverneur op dezelfde lijn zit en de provincie zich daarmee kan profileren. Soms heeft de gouverneur een veeleer onrechtstreekse invloed. Voor de Staten-generaal rond mobiliteit kan hij bijvoorbeeld veel makkelijker iedereen samenbrengen dan de gedeputeerden dat zouden kunnen.

De gouverneur wordt evenwel niet betrokken bij de begrotingsbesprekingen. Ook het bestuursakkoord is een louter politiek akkoord, waar de gouverneur niets mee te maken heeft. Overigens worden sommige beleidsbeslissingen (bijv. over de rechtspositieregeling van het personeel) vooraf genomen, op een overleg met de gedeputeerden of tijdens een conclaaf zonder de gouverneur.

Dat is trouwens één van de verschillen met vroeger. Toen Balthazar gouverneur was, werd verslag uitgebracht over het begrotingsconclaaf en werd de gouverneur op het einde mee uitgenodigd. Bij Denys is dat dus niet meer het geval. Overigens speelde Balthazar een andere rol in de bestendige deputatie. Dat heeft o.m. te maken met de regelgeving (cf. wijzigingen door het provinciedecreet, zie hoofdstuk 3), maar het heeft ook te maken met de persoon zelf. “Balthazar was iets formeler en slechts toegankelijk voor een beperkte kring die dicht bij hem stond, terwijl Denys toegankelijker is”.

Hoewel het de deputatie is die beslist, mengt Denys zich in de discussies. Ook dat was bij gouverneur Balthazar helemaal anders. Hij hield wel enkele terreinen voor zich, maar mengde zich niet op andere terreinen. Zo was cultuur in het Gentse het terrein van Balthazar en daar hielden de gedeputeerden rekening mee. Cultuur in de rest van de provincie was dan het terrein van de gedeputeerde voor cultuur. Volgens de geïnterviewden moet er ook rekening gehouden worden met een totaal andere context. Toen Balthazar in 1985 werd benoemd, had de gouverneur nog stemrecht en waren de politieke verhoudingen helemaal anders (zie 6.4.1.). Dat gaat niet alleen over de sterkte van de verschillende partijen, maar heeft ook te maken met de sterke professionalisering die zich vooral in de jaren 1990 heeft voltrokken, zowel bij provincieraadsleden als gedeputeerden. “Het zijn nu bijna allemaal beroepspolitici”.

Toen Balthazar gouverneur was, was er ooit een meningsverschil met de gedeputeerde bevoegd voor personeel. Balthazar had een andere visie omtrent de scheiding van het

Vlaams, federaal en provinciaal personeel. In feite wilde hij de vermenging behouden. Omdat hij niet akkoord ging in de discussie over de hervorming van het personeel werd de discussie dan uitgesteld.

Eén van de gedeputeerden typeert gouverneur Denys als een “schitterend provinciaal belangenverdediger”, maar stelt dat de gedeputeerden de grenzen van hun provinciale bevoegdheden moeten bewaken.

Tot slot wijzen verschillende actoren er ook op dat je als gedeputeerde sneller kan zorgen voor concrete beslissingen, maar dat de gouverneur beter geplaatst is om een trekkersrol te spelen in ruimere dossiers. Daarbij wordt onder meer verwezen naar de opdracht die de Oost-Vlaamse gouverneur, samen met zijn West-Vlaamse collega, kreeg van de Vlaamse regering m.b.t. het Schipdonkkanaal (cf. infra).

### *Taakuitvoering*

We gaan hier na wat de belangrijkste beleidsthema's van de gouverneur zijn. Zo kunnen we ons een beter idee vormen van de leiderschapstaken. Bovendien proberen we ook te achterhalen waardoor de keuze voor die beleidsthema's wordt bepaald, bijvoorbeeld door de opleiding, de voorafgaande functie of de specificiteit van de provincie.

Gouverneur Denys zelf wijst drie thema's aan waarop hij sterk focust: een structurele relatie met de gemeenten, de strategische ontwikkeling van de provincie (sociaaleconomisch) en de veiligheid. Wat de relatie met de gemeenten betreft ziet hij de provincie als motor van de subsidiariteit. Via het aanmoedigen van samenwerking tussen gemeenten, bijvoorbeeld de conferentie van burgemeesters in het Meetjesland, ontstaan er verbanden. De strategische ontwikkeling van de provincie verwijst naar de aandacht voor sociaaleconomische aspecten: het volop benutten van de ligging van de provincie op het kruispunt van twee snelwegen (de E17 en de E40), de linkeroever (waar een deel van de haven van Antwerpen zich verder ontwikkelt), de haven van Gent, het versterken van de as Antwerpen - Gent, aandacht voor de logistieke sector en voor de kenniseconomie (de samenwerking met de universiteit en met het bedrijfsleven). Inzake tijdsbesteding worden grofweg twee dagen per week besteed aan de strategische ontwikkeling, één dag aan federale taken zoals veiligheid, één dag aan de deputatie en één dag aan het bezoek of het contact met de gemeenten. Verder wijst hij op een evolutie in zijn taken die ook door andere actoren wordt bevestigd en waarbij veiligheid belangrijker is geworden en de representatieve taken in de functie worden afgebouwd. De gouverneur krijgt ongeveer 40 uitnodigingen per week van allerlei organisaties en stelt dat hij het in het begin, vanuit een politieke reflex, moeilijk had om nee te zeggen.

De aandacht die de gouverneur aan bovenvermelde thema's wijdt, lijkt vooral bepaald te worden door de specifiek provinciale context (cf. de ligging, de haven, de as met

Antwerpen). Alleen het nastreven van een structurele relatie met de gemeenten lijkt vooral door een persoonlijke interesse en overtuiging van de gouverneur te zijn ingegeven. Al hangt dit ook gedeeltelijk samen met taken die eigen zijn aan de functie (het toezicht op de lokale besturen).

Daarnaast wordt door andere actoren ook nog een aantal thema's naar voren geschoven die wijzen op een mix van persoonlijke interesses van de gouverneur, de provinciale context, het belang van de actualiteit en taken die door de hogere overheid worden opgedragen aan de gouverneur. Zo staat het oplossen van vraagstukken rond mobiliteit en infrastructuur duidelijk in verband met de ligging van Oost-Vlaanderen op het kruispunt van twee belangrijke snelwegen. De gouverneur nam onder meer het initiatief tot het samenbrengen van verschillende partners in een Staten-Generaal over de mobiliteit (in 2006 en 2007). De aandacht voor sport (cf. supra) wijst vooral op een grote persoonlijke interesse in het onderwerp. Nadat er in 2007 al eens een ritaankomst van de Ronde van Frankrijk in Gent plaatsvond (cf. supra), wil de gouverneur dit in 2012 graag nog eens overdoen – wellicht niet toevallig voor het einde van zijn ambtsperiode. De grote wapeninzamelactie die in 2006 werd georganiseerd, vloeide voort uit de nieuwe federale wapenwet. Maar de gouverneur gaf er ook een eigen invulling aan (met o.m. de nadruk op sensibilisatie), dit in overleg met de procureur-generaal en de verantwoordelijken van de politiezones. Anderzijds krijgt de gouverneur ook bijzondere opdrachten van de federale en regionale regering. Een voorbeeld daarvan is de opdracht die de Oost- en West-Vlaamse gouverneurs in 2008 kregen van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Leefmilieu en Natuur inzake de problematiek van het Schipdonkkanaal<sup>37</sup>.

Volgens één van de gedeputeerden worden de beleidsthema's sterk bepaald door de specifieke positie van de gouverneur, op het kruispunt van Vlaanderen, de provincies en de gemeenten. Het zijn dan ook deze beleidsdomeinen die zijn grootste aandacht vragen, wat onder meer tot uiting kwam naar aanleiding van de Ronde van Oost-Vlaanderen en waaruit afspraken resulteerden over provinciale materies, Vlaamse materies en gemengde bevoegdheden (cf. supra).

De geïnterviewde actoren wijzen wel op belangrijke verschillen tussen de beleidsthema's waarop gouverneur Denys focust en deze waarop zijn ambtsvoorganger gouverneur Balthazar de klemtoon legde. Uiteraard zijn er een aantal thema's die bij beide gouverneurs aanwezig zijn, onder meer omdat die voortvloeien uit de wettelijke taken die de gouverneur zijn opgedragen of bepaald worden door de specificiteit van de provincie.

---

<sup>37</sup> Door een verbreding van dat kanaal zou de Zeebrugse haven via de binnenvaart aangesloten worden op de Seine-Schelde-verbinding. Het huidige kanaal is echter niet bevaarbaar voor grote containerschepen en vergt grote aanpassingen. Naast de weerstand die dit oproept bij de bevolking zijn er ook vragen over de technische en financiële haalbaarheid van het project. Zie: Gebiedsvisie Seine Schelde West. Rapport gouverneurs Breyne en Denys aan minister Hilde Crevits. Gent/Brugge, s.n., 2008, 44p.



Zo had ook gouverneur Balthazar veel aandacht voor de politionele en civiele veiligheid (hij begon met de organisatie van een verkeersveilige dag onder meer n.a.v. een kettingbotsing op de E17 te Nazareth in 1996). Maar de geïnterviewden wijzen er toch op dat de meeste aandacht van Balthazar uitging naar cultuur en grensoverschrijdende en internationale samenwerking. Dat wordt toegeschreven aan zijn persoonlijke interesses en achtergrond, zijn afkomst van Gent en de link met de academische wereld. Zo was Balthazar één van de stuwende krachten achter het ROM-project rond de Gentse kanaalzone en speelde hij een grote rol als voorzitter van de Scheldemondraad. Voor de geïnterviewden is het duidelijk dat zich dat laat en liet voelen in het beleid.

Verder wordt ook gewezen op een totaal verschillende leiderschapstijl. Balthazar, afkomstig uit de academische wereld, was zeer discreet en diplomatisch. Dat kwam onder meer tot uiting in de rol die hij achter de schermen speelde in dossiers rond de Bank van de Arbeid en de Vlerick Management school<sup>38</sup>. Denys komt uit de actieve politiek en is zeer dynamisch. Volgens een aantal gedeputeerden is hij zich daardoor “niet altijd bewust van de grenzen van het ambt” en zit hij soms op bevoegdheidsdomeinen van gedeputeerden.

We bespreken hier ook kort de contacten van de gouverneur met de provincieraad. Diverse actoren merken hier een onderscheid tussen gouverneur Balthazar en Denys. Dat is deels te verklaren door de wettelijke evolutie, maar deels ook door de verschillende achtergrond (opleiding en voorgaande functie) en persoonlijkheid van beide gouverneurs.

Net zoals gouverneur Balthazar dat deed, woont ook zijn ambtsopvolger Denys de zittingen van de provincieraad regelmatig bij. De houding van Balthazar was wel veel gereserveerder, afstandelijker ook, terwijl Denys “niet liever heeft dan dat er hem vragen worden gesteld, hij zou ze zelfs uitlokken”. Balthazar beschouwde de jaarlijkse toespraak tot de provincieraad als een orgelpunt waarbij hij de raadleden wilde ‘instrueren’ over een belangrijk maatschappelijk onderwerp. De toespraken, stevig onderbouwd en vaak ook uitgebreid qua omvang, behandelden heel diverse thema’s waarvan sommige onderwerpen terugkeren. De toespraken van Denys zijn veel beknopter en behandelen meer concrete onderwerpen.

---

<sup>38</sup> De Vlerick School ontstond in 1968 als een spin-off van de universiteit en kende nadien een gestage groei, waarbij vanaf 1999 werd samengewerkt met de Katholieke Universiteit Leuven. Door nijpend plaatsgebrek dreigde de school naar Leuven te verhuizen. Balthazar zorgde er voor dat er in de gebouwen van het bisdom in de Seminariestraat ruimte vrijkwam waardoor de school in Gent verankerd bleef. Zie: Deneckere, G., o.c., p.639.

## 6.5. PROVINCIE VLAAMS-BRABANT

### 6.5.1. Schets van de provinciale context

De provincie Vlaams-Brabant is in 1995 ontstaan, na de splitsing van de unitaire provincie Brabant. Dat was een gevolg van het communautaire Sint-Michielsakkoord uit 1993 (zie hoofdstuk 3)<sup>39</sup>.

Qua oppervlakte is Vlaams-Brabant de kleinste Vlaamse provincie. Dat geldt niet wat het aantal inwoners betreft, want met ruim een miljoen inwoners laat ze de provincie Limburg achter zich en komt ze in de buurt van de provincie West-Vlaanderen. Op de provincie Antwerpen na, heeft Vlaams-Brabant met ruim 500 inwoners/km<sup>2</sup> de hoogste bevolkingsdichtheid (zie tabel 4 in hoofdstuk 3). Het is dan ook een sterk verstedelijkt gebied.

Het grondgebied van de provincie is administratief opgedeeld in twee arrondissementen, met name het arrondissement Halle-Vilvoorde, dat 35 gemeenten telt, en het arrondissement Leuven dat 30 gemeenten telt. In dat laatste arrondissement situeert zich ook de gelijknamige hoofdstad van de provincie die met 95.000 inwoners meteen ook de grootste stad vormt<sup>40</sup>. De provincie omsluit de 19 gemeenten die deel uitmaken van het Brussels tweetalig gewest en grenst in het zuiden voor het grootste deel aan haar Waalse zusterprovincie en voor een kleiner deel aan de Waalse provincies Henegouwen en Luik. Vlaams-Brabant grenst verder aan drie andere Vlaamse provincies: de provincie Antwerpen in het noorden, de provincie Limburg in het oosten en de provincie Oost-Vlaanderen in het westen.

Bepalend voor de sociaaleconomische situatie van de provincie is de nabijheid van de Belgische hoofdstad Brussel. Rond de hoofdstad concentreren zich immers heel wat economische sectoren, wat zijn weerslag heeft op het profiel van Vlaams-Brabant. Van alle Vlaamse provincies is het gemiddeld inkomen per hoofd er het hoogst, terwijl de gemiddelde werkloosheidsgraad er het laagst is<sup>41</sup>. Door zijn centrale ligging in het land heeft de provincie een dicht netwerk van wegen en autosnelwegen. Ook de nationale luchthaven van Zaventem bevindt zich op het grondgebied van de provincie, wat zowel een rechtstreekse als een onrechtstreekse impact heeft op het vlak van tewerkstelling (maar ook op andere vlakken, cf. infra).

---

<sup>39</sup> Sinds de splitsing van de unitaire provincie in Vlaams-Brabant en Waals-Brabant maken de 19 gemeenten van het Brussels tweetalig gewest geen deel meer uit van een provincie.

<sup>40</sup> Zie website van de provincie: [www.vlaams-brabant.be/over-de-provincie/cijfers-weetjes/arrondissementen-en-gemeenten](http://www.vlaams-brabant.be/over-de-provincie/cijfers-weetjes/arrondissementen-en-gemeenten). Geraadpleegd op 2 december 2009.

<sup>41</sup> In 2008 lag het gemiddeld inkomen per hoofd op 29.549 euro en bedroeg de gemiddelde werkloosheidsgraad 4,75%. Zie website van de provincie: [www.vlaams-brabant.be/over-de-provincie/cijfers-weetjes/algemene-cijfers](http://www.vlaams-brabant.be/over-de-provincie/cijfers-weetjes/algemene-cijfers). Geraadpleegd op 2 december 2009.

## De politieke context<sup>42</sup>

Sinds de oprichting van de provincie Vlaams-Brabant vonden drie provincieraadsverkiezingen plaats<sup>43</sup>. De stemmen- en de zetelverschuivingen die deze teweeg brachten, hadden uiteindelijk maar een beperkt effect op de krachtsverhoudingen in de provincieraad. Zoals blijkt uit tabel 28 behielden de christendemocraten hun positie als grootste partij, op enige afstand gevolgd door de liberalen op plaats twee. Door de winst van de partij Vlaams Belang bij de verkiezingen van 2006 verloren de socialisten wel hun derde plaats in de rangorde.

Tabel 28. Partijpolitieke samenstelling van de Vlaams-Brabantse provincieraad en (bestendige) deputatie

Partijen / Verkiezingsjaar	1994		2000		2006	
	PR	BD	PR	BD	PR	BD
CVP/CD&V-N-VA	23	3	22	2	25	2
N-VA						
(Open) VLD/VLD- Vivant	17		21	2	17	2
SP/sp.a-Spirit	13	2	12	2	14	2
VU-ID	5	1	5			
Agalev/Groen!	6		8		7	
Vlaams Blok/Belang	6		10		15	
UF	5		6		6	
Totaal	75	6	84	6	84	6

Wat de samenstelling van de deputatie betreft, waren er na de verkiezingen van 1994 plannen om een 'grote coalitie' te vormen met de drie traditionele partijen. Maar dit ging uiteindelijk niet door. De toenmalige CVP verkoos dan met de SP in zee te gaan en om een mathematische meerderheid te halen werd een tripartite gevormd met de toenmalige

<sup>42</sup> Voor de schets van de politieke context baseerden wij ons op de volgende publicaties: Valcke, T., Reynaert, H., Steyvers, K., Ackaert, J., De provincieraadsverkiezingen van 8 oktober 2006. Electorale tendensen in Vlaanderen en Wallonië. In: Res Publica, 2007, 2-3, pp.440-472 (Politiek Jaarboek 2006) ; Coninckx, D., Valcke, T., Een klasse apart? De Vlaamse provincieraadsleden en de leden van de bestendige deputatie. In: Fiers, S., Reynaert, H., (red.), Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht. Leuven, Lannoo Campus, 2006, pp.76-79 ; Vandersteene, L., Provincie Brabant en Vlaams-Brabant. In: De provincieraden in Vlaanderen, pp.63-65.

<sup>43</sup> Zoals eerder vermeld ging de provincie Vlaams-Brabant officieel van start op 1 januari 1995. De samenstelling van de politieke organen was gebaseerd op de resultaten van de verkiezingen van 9 oktober 1994.

VU. Na de verkiezingen van 2000 en 2006 werden de zes mandaten van gedeputeerde wethouders verdeeld onder de christendemocraten, socialisten en liberalen. De partijen Agalev/Groen!, Vlaams Blok/Belang en UF vormen de oppositie in de provincieraad van Vlaams-Brabant.

### 6.5.2. Analyse van leiderschapspositie, -gedrag en -taken

#### Leiderschapspositie

In 1997, twee jaar nadat De Witte benoemd werd tot gouverneur in Vlaams-Brabant, verloor de gouverneur het stemrecht in de (bestendige) deputatie (cf. hoofdstuk 3). Formeel gezien heeft hij sindsdien geen beslissingsmacht meer. Uit de interviews met de Vlaams-Brabantse actoren leren we evenwel dat er in de deputatie slechts uiterst zelden wordt gestemd, zodat we het effect van de afschaffing van het stemrecht op zijn minst moeten relativiseren. De gouverneur zelf meent dat de wijziging van het toezicht een grotere invloed had. Het betreft meer bepaald de schrapping van de bevoegdheid van de gouverneur om besluiten van de deputatie bij de minister aan te kaarten. “Vroeger kon je daardoor wegen op specifieke beslissingen (niet op grote dossiers) en daardoor was de deputatie soms wat terughoudender want de gouverneur kon verhaal nemen”. Bovendien ging dit gepaard met een evolutie waarbij de gedeputeerden zich meer nadrukkelijk opstellen als politiek verantwoordelijken. Dit is een gevolg van de politiek-institutionele hervormingen die een ruimere autonomie voor de politiek verkozen organen inhielden (zie hoofdstuk 3).

Zoals uit hiernavolgende paragrafen blijkt, is de macht of invloed van de gouverneur in Vlaams-Brabant door het verlies van het stemrecht alvast niet gewijzigd. Dat is wellicht voor een deel te verklaren door de specifieke situatie in deze provincie. Lodewijk De Witte is er gouverneur sinds de oprichting van de provincie in 1995 en oefende het ambt dus ook al uit voor de nieuwe regeling m.b.t. het stemrecht. Met gewoontes of tradities wordt niet makkelijk gebroken, ook al is de formele context gewijzigd. Eén gedeputeerde stelt het heel scherp: “In de periode 1994-2000 besliste de gouverneur nagenoeg alles. Hij dirigeerde het hier. Maar in 2000 kwam er een nieuwe deputatie. Dat zorgde voor een kentering in de relatie met de gouverneur en de administratie”.

Alle actoren beklemtonen wel het belang van de vertrouwdheid met de politiek. Hoewel Lode De Witte geen politiek mandaat heeft uitgeoefend, heeft hij wel ervaring op het kabinet van Binnenlandse Zaken (bij toenmalig minister Louis Tobback). Dat zorgt er niet alleen voor dat “Je weet hoe de politiek in elkaar steekt”. Het maakt ook dat de gouverneur ingang heeft bij alle partijen en makkelijk contacten legt met alle ministers. “Hij is onze beste lobbyist bij de regering”.

Als belangrijkste troeven waarover de gouverneur beschikt, worden door de verschillende actoren drie elementen genoemd: persoonlijke kenmerken zoals de inhoudelijke focus, de zakelijke stijl en de visievorming, het moreel gezag en tot slot aan de positie verbonden kenmerken zoals de onafhankelijkheid.

Onder persoonlijke kenmerken vallen verschillende elementen. Zo wordt verwezen naar de intelligentie en (juridische) kennis van de gouverneur, zijn sterk inhoudelijke focus, zijn bestuurlijk en politiek inzicht, de zakelijke stijl. Maar ook naar het feit dat hij vertrouwen kan scheppen, over een grote overtuigingskracht beschikt en niet de behoefte heeft om 'in the picture' te staan. Het moreel gezag dat door veel geïnterviewden wordt genoemd is geen persoonlijk kenmerk, maar kan wel gedeeltelijk voortvloeien uit het ontzag voor de kennis en capaciteiten van de ambtsdrager. Anderzijds wordt het ook beïnvloed door de formele positie van de gouverneur. Met aan de positie verbonden kenmerken verwijzen de verschillende actoren doorgaans naar de onafhankelijkheid van de functie door de benoemingsgrondslag, de status die aan de functie kleeft, de brugfunctie waardoor je het bindmiddel kan zijn tussen verschillende partners.

## **Leiderschapstaken**

### *Interne cohesie*

Een belangrijk element voor de interne cohesie is dat gouverneur De Witte sterk inhoudelijk gefocust is. Over het algemeen is er bij alle actoren en vanuit alle partijen een appreciatie voor zijn materiekennis. Daardoor wordt de neutraliteit van de gouverneur niet echt in vraag gesteld. De gouverneur zal een goed voorstel steunen, "ongeacht uit welke politiek-ideologische hoek het komt". De socialistische gedeputeerden worden niet bevoordeeld. Integendeel zelfs. Zo wordt door verschillende geïnterviewden vermeld dat de gouverneur in de vorige deputatie scherper was voor de socialistische gedeputeerden, al had dat meer te maken met een verschillende persoonlijke visie op een aantal zaken. Anderzijds wordt soms wel ervaren dat de gouverneur socialistisch geïnspireerd is, ook al zal zich dat binnen de deputatie niet vertalen in partijpolitieke termen. Zo zal hij bijvoorbeeld in een discussie over ruimtelijke ordening en de invulling van bedrijventerreinen de klemtoon leggen op tewerkstelling, ook al heeft hij oog voor het milieu. Ook in het dossier over Zaventem, waar het draaide om nachtlawaai door de nachtvluchten van koeriersbedrijf DHL, zat de gouverneur meer op het spoor van de tewerkstelling.

Gouverneur De Witte stelt zelf dat de opvatting over politiek en bestuur (bijv. primeert het algemeen belang of het particulier belang) belangrijker is dan de politieke kleur. "Als je aanhanger bent van dezelfde partij, maar je hebt een andere visie, dan helpt het niet veel". Hij wijst verder ook op de invloed van generaties (cf. infra).

Van belang is dat de gouverneur naar buiten toe het gelaat van de provincie blijft, terwijl dat niet zo is voor de gedeputeerden. Meer dan één gedeputeerde merkt op dat iedereen in de deputatie vaak met zijn eigen winkel bezig is en dat het dan goed is dat er een persoon is die de grote lijn uitzet. De gouverneur heeft zo een meerwaarde voor de deputatie.

In het verlengde daarvan zien de meeste geïnterviewden de gouverneur als verdediger van de provinciale belangen. In dat verband wordt er op gewezen dat de gouverneur zich soms kritisch uitlaat over het Vlaams beleid, waarbij hij vooral zijn materiekennis uitspeelt. Bovendien neemt hij soms ‘politieke’ initiatieven. Zo zat hij rond de mobiliteit in Vlaams-Brabant samen met alle lijsttrekkers van de regionale verkiezingen in 2009. De kabinetschef benadrukt de rol van de gouverneur als scharnierpunt van de drie overheden, en stelt dat je het belang van één overheidsniveau niet boven dat van een ander kan plaatsen.

Eén van de gedeputeerden nuanceert en stelt dat het verdedigen van de provinciale belangen het meest zichtbaar is en dat de burger dat ook zo ervaart. Nog een andere gedeputeerde maakt een bijkomende nuance door er op te wijzen dat de gouverneur nog andere taken vervult. Met betrekking tot het Vlaamse karakter van de rand rond Brussel speelt de gouverneur niet de rol van medestander van de deputatie, maar meer de rol van toezichthouder. Dit heeft dan te maken met zijn taken als commissaris van de Vlaamse regering.

Gouverneur De Witte zelf ziet zich in de eerste plaats als verdediger van de provinciale belangen. Hij ervaart bovendien dat zich dat versterkt, naarmate je langer gouverneur bent. Toch moet je als gouverneur soms ingaan tegen een provinciale opvatting “omdat je denkt dat de Vlaamse opvatting ook beter is voor het provinciaal belang”. Hij geeft het voorbeeld van de discussie rond het Vlaams Stedelijk Gebied rond Brussel, waarbij je naast het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen ook dat van Vlaams-Brabant hebt. Er moet daarin rekening gehouden worden met verschillende gevoeligheden: de verfransing, het verdwijnen van het milieu en de primauteit van de economie. De provinciale opvatting was tegen verandering, maar de gouverneur was overtuigd van de nood aan een nieuwe visie.

De verschillende gedeputeerden zien de gouverneur dikwijls als een medestander voor het realiseren van beleid als gedeputeerde, al is dit afhankelijk van de materie. Zo is de gouverneur niet zo gefocust op cultuur, maar wel op het vlak van jeugd. Ook op het vlak van verkeer wordt hij door de gedeputeerden als medestander beschouwd. Als voorbeeld van samenwerking wordt een reglement voor de brandveiligheid in jeugdlokalen vermeld. De gouverneur werkte daarin samen met zijn diensten en met de gedeputeerde om alles op elkaar af te stemmen: de brandweer moest rekening houden met de

opmerkingen vanuit de jeugdsector en de jeugdsector diende rekening te houden met de voorschriften van de brandweer.

Toch is er soms ook sprake van concurrentie met de gedeputeerden. Dat heeft te maken met de grote technische (voor)kennis van de gouverneur en met de grote(re) media-aandacht die de gouverneur krijgt. Gouverneur De Witte is inhoudelijk soms zo sterk dat hij teveel aan bod komt. Je merkt dat bijvoorbeeld bij het HOC- en BOC-overleg (het overleg met de vakbonden over personeel), waarbij zijn juridische opleiding en specialisatie in arbeidsrecht hem een voorsprong geven. Gedeputeerden toetsen dossiers vooraf soms ook af bij de gouverneur, dan zijn ze ook zeker dat het juridisch klopt. De gouverneur komt veel makkelijker in de pers dan de gedeputeerden, terwijl de gedeputeerden dat net meer nodig hebben met het oog op de volgende verkiezingen. Na de provincieraadsverkiezingen van 2006 kwam er volgens betrokkenen wel een sterkere deputatie. Daarbij houdt de gouverneur wel rekening met de verschillende ervaring van de gedeputeerden, want er zitten een paar jongere en een paar oudere gedeputeerden.

Gouverneur De Witte wordt omschreven als zeer bekwaam en dominant. Het probleem dat sommige gedeputeerden ervaren, is dat hij niet altijd in samenspraak met de deputatie handelt. Zo praat hij tijdens het bezoek aan gemeenten over ruimtelijke ordening, terwijl dat de bevoegdheid van één van de gedeputeerden is. Een ander voorbeeld: de gouverneur lanceerde in januari 2009 zijn idee voor een snelheidslimiet van 100 km/h op de Brusselse ring, maar koppelde dat niet terug naar de deputatie. Sommige gedeputeerden vinden het een slechte zaak dat de gouverneur, als enige Vlaamse gouverneur, nog voorzitter is van de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij (POM). In alle andere provincies is de gedeputeerde bevoegd voor economie voorzitter van de POM, waardoor het economisch beleid van de provincie - volgens de betrokkenen - een geheel vormt. In Vlaams-Brabant is dat beleid uiteengetrokken en zijn er naast een tiental mensen die bij de POM werken, een 20-tal personeelsleden die bij RESOC werken (en waar de gedeputeerde voor economie voorzitter van is) en nog een zestal mensen bij de provinciale dienst economie.

Een laatste element m.b.t. de interne cohesie dat we hier willen aanstippen, betreft het belang van overleg met de administratie. In Vlaams-Brabant is er een zeer duidelijke scheiding tussen de verschillende types personeelsleden, m.b. federaal, Vlaams en provinciaal personeel. Gouverneur De Witte heeft geregeld overleg met de Vlaamse en de federale ambtenaren. Daarnaast is er ook wekelijks overleg met de provinciegriffier. Met de andere provinciale ambtenaren heeft de gouverneur geen regelmatig overleg, maar alleen n.a.v. concrete dossiers. Bij dergelijk overleg zijn dan meestal de ambtenaar, de provinciegriffier, de gouverneur en de bevoegde gedeputeerde aanwezig. Bij het begin van zijn ambtsperiode had de gouverneur meer contact met provinciale ambtenaren. Hij stopte toen veel energie in de opbouw en organisatie van de nieuwe provincie Vlaams-Brabant. Maar geleidelijk aan nam de deputatie zelf meer in handen. De gouverneur krijgt

de verslagen van het managementteam via de deputatie, maar heeft er verder weinig contact mee. Wat de federale en Vlaamse personeelsleden betreft, stuurt de gouverneur mee de keuze van het profiel en de selectieprocedure. Vanuit ambtelijke hoek wordt de aandacht voor en kennis van gouverneur De Witte op het vlak van personeelszaken en zijn affiniteit met de bestuurlijke organisatie als een pluspunt ervaren. Sommige geïnterviewde politici ervaren het echter veeleer als een vorm van bemoeienis van de gouverneur. De bijzondere aandacht van de gouverneur voor personeelszaken is in ieder geval te verklaren door zijn specialisatie in arbeidsrecht en zijn ervaring in besprekingen met vakbonden toen hij op het kabinet van de minister van Binnenlandse Zaken werkte.

*Vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe*

In verband met het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe beklemtoont gouverneur De Witte de institutionele brugfunctie. Door verschillende ‘bondgenootschappen’ kan je zaken bewerkstelligen. Hij geeft zelf aan in mindere mate over een netwerk te beschikken dan sommige gouverneurs die vóór hun benoeming tot gouverneur (belangrijke) politieke mandaten uitoefenden. Daartegenover staat “de gave om een synthese te maken en van daaruit naar oplossingen te zoeken”. Dit wordt door partners erkend en draagt bij tot gezag. Verder merkt hij op dat het gezag met de jaren toeneemt.

Een belangrijk onderscheid met sommige andere Vlaamse gouverneurs is dat gouverneur De Witte in minder mate op de externe omgeving is gericht. Zo laat hij zich zelden zien op evenementen, tenzij men expliciet de aanwezigheid van de gouverneur vraagt. Hij zoekt de media ook niet actief op, wat niet betekent dat hij er het belang niet van kan inschatten. Zo had hij bijvoorbeeld zijn idee over de 100km/u grens op de Brusselse ring (cf. supra) eerder kenbaar gemaakt bij de minister. Pas toen hij na zes maanden geen antwoord kreeg, liet hij het idee via de pers verspreiden.

Gouverneur De Witte heeft regelmatig contact met de gemeenten. Afhankelijk van de materie is er sprake van gestructureerd of meer occasioneel overleg. Zo is er op initiatief van de gouverneur regelmatig overleg met de gemeentesecretarissen. Dat gaat meestal over toezichtdossiers (personeelsaangelegenheden en financiële kwesties). Verder is de gouverneur voorzitter van het provinciaal veiligheidsoverleg en van het formeel overleg met de brandweer. De gouverneur kent alle burgemeesters persoonlijk en ook veel schepenen en gemeenteraadsleden, maar het contact met hen verloopt minder georganiseerd.

De gouverneur wordt via verschillende kanalen door de bevolking gecontacteerd. Drie thema’s komen daarbij het vaakst aan bod: verkeersveiligheid, vormen van misbruik inzake ruimtelijke ordening (waarbij zowel particulieren als bedrijven contact opnemen)



en taalkwesties. De gouverneur doet uit principe niet aan dienstbetoon, omdat dat niet past bij de neutraliteit van de functie.

Naast het contact met de gemeenten is er ook veel overleg met een veelheid aan andere (al dan niet bestuurlijke) partners, waarbij ‘het vertegenwoordigen van gezag’ door de gouverneur een rol speelt. Zo is er regelmatig contact met de sociale partners (de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers). Afhankelijk van het beleidsthema dat op de agenda staat (bijv. op het gebied van milieu en natuur) is er vaak contact met de Vlaamse administraties, al gebeurt dat soms ook via ambtenaren. En tot slot heeft hij contact met het klassieke middenveld maar niet systematisch, meestal n.a.v. een project.

Nagenoeg wekelijks is er overleg met de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij (POM) en met het Vlaams Overleg Sociale Economie (VOSEC). Vervolgens is er maandelijks de conferentie van gouverneurs (op federaal niveau) en tweemaandelijks is er het college van Vlaamse gouverneurs. Maandelijks is er ook een bijeenkomst van de federale politieraad, van de taskforce over de Vlaamse rand en het overleg rond de luchthaven van Zaventem. De belangrijkste thema’s die bij deze overlegorganen aan bod komen zijn: het sociaaleconomische, de luchthavenproblematiek, de Vlaamse rand en veiligheid.

#### *Agenda setting en visieontwikkeling*

Alle geïnterviewden, op één gedeputeerde na, zijn het erover eens dat de gouverneur een grote impact heeft in de deputatie. Hij neemt op vergaderingen het voortouw en stuurt de vergadering. De gouverneur is niet enkel formeel voorzitter, maar is ook inhoudelijk sterk aanwezig. Zo wordt bijvoorbeeld vermeld dat hij zelfs inzake ruimtelijke ordening, wat een zeer technische materie is, volledig mee is en die kennis ook benut. Hij stelt de zaken op scherp, wijst op consequenties van de beslissingen die moeten genomen worden en neemt duidelijke standpunten in, maar laat de beslissingen over aan de deputatie. Hij bezit een grote ‘materiekennis’ (door zijn juridische achtergrond en zijn ervaring als adjunct-kabinetschef van de minister van Binnenlandse Zaken) en heeft daarnaast ook een duidelijke visie. “Hij kan een dossier altijd kaderen in een toekomstbeeld”. Uiteindelijk heeft hij door zijn beslagenheid en rechtlijnigheid een moreel gezag. Er wordt in Vlaams-Brabant ook met een informele agenda van de deputatie gewerkt, waarop ook de gouverneur punten kan aanbrengen.

De tussenkomsten van de gouverneur beperken zich niet tot een bepaalde materie. Het kan evengoed over bouwberoepen als over onderwijs of financiering gaan. Meer dan één gedeputeerde stelt dat hij een voorstel niet zal afbreken, maar bijvoorbeeld wel kan zeggen waarom een reglement niet goed in elkaar steekt. De gouverneur is tevens aanwezig bij de begrotingsbesprekingen en zit die besprekingen actief voor.

Los van de rol van de gouverneur binnen de deputatie, speelt hij ook in het algemeen een rol in de provinciale organisatie. Zijn voorkennis speelt ook hier een rol. Hij is zeer beslagen op personeelsvlak, wegens zijn vroegere ervaring met besprekingen met de vakbonden (toen hij op het kabinet van Tobback werkte). Omdat hij de arbeidswetgeving goed kent (cf. supra), leidt hij bijvoorbeeld de besprekingen met de vakbonden. Meestal is dat overlegd met de deputatie, maar het zorgt wel voor een spanningsveld met de gedeputeerden. Zo was er i.v.m. de rechtspositieregeling van het personeel voorafgaand overleg tussen de gouverneur, de bevoegde gedeputeerde en de provinciegriffier.

Wat visieontwikkeling betreft wordt er op gewezen dat de gouverneur de vraag stelt: waar gaan we met de provincie naartoe? Hij herinnert ook aan eerder genomen beslissingen. Een voorbeeld van de invloed van de gouverneur op het vlak van visievorming betreft het thema mobiliteit. Ingevolge de afspraken bij het kerntakendebat (cf. hoofdstuk 3) zijn de ongeveer 120 km. provinciale wegen van Vlaams-Brabant sinds januari 2009 overgeheveld naar het Vlaams gewest of naar de gemeenten<sup>44</sup>. Naar aanleiding van deze wijziging port de gouverneur de deputatie aan om het beleid omtrent mobiliteit te heroriënteren.

### *Taakuitvoering*

We gaan hier na wat de belangrijkste beleidsthema's van de gouverneur zijn. Zo kunnen we ons een beter idee vormen van de leiderschapstaken. Bovendien proberen we ook te achterhalen waardoor de keuze voor die beleidsthema's wordt bepaald, bijvoorbeeld door de opleiding, de voorafgaande functie of de specificiteit van de provincie.

De vijf meest prominente beleidsthema's die door de gouverneur worden aangewezen, zijn ook de thema's die door de andere geïnterviewden worden genoemd. Het gaat over het sociaaleconomische, de mobiliteit (en verkeersveiligheid), veiligheid, huisvestingsbeleid en wonen en tot ten slotte welzijnsvoorzieningen. Daarvan beschouwt gouverneur De Witte de eerste twee als de allerbelangrijkste. Wat het sociaaleconomische betreft, wordt veel tijd geïnvesteerd in contacten met de bedrijven en gaat er veel aandacht naar de tewerkstelling (bijv. in een dossier als dat van de luchthaven van Zaventem). De gouverneur geeft hier onder meer vorm aan via het voorzitterschap van de POM en via het voorzitterschap van de vzw VOSEC (actief in de sector van de sociale economie). Op het vlak van mobiliteit en verkeersveiligheid heeft de gouverneur quasi geen bevoegdheden, maar hij stelt dat je via samenwerking toch veel kan realiseren. Zo is hij voorzitter van de stuurgroep mobiliteitsbeleid en is hij ook sterk betrokken bij het START-project, het Strategisch Actieplan voor Reconversie en Tewerkstelling voor de

---

<sup>44</sup> De overheveling van het deel naar de gemeenten was in november 2008 afgerond ; het deel dat naar het Vlaams Gewest werd overgeheveld was afgerond per 1 januari 2009.

luchthavenregio dat eind 2004 door de Vlaamse regering werd gelanceerd. Wat het thema veiligheid betreft, is er veel overleg rond de politionele veiligheid en in het leggen van verbanden met de brandweer. Huisvestingsbeleid en wonen hebben te maken met ruimtelijke ordening, maar in de provincie Vlaams-Brabant is er ook een verband met de problematiek van de Vlaamse Rand. Op het terrein van welzijnsvoorzieningen wordt zijn aandacht getrokken naar de problematische spreiding van het aanbod.

Het belang van bovengenoemde beleidsthema's vloeit hoofdzakelijk voort uit de functie en uit de provinciale context. Anderzijds wordt er op gewezen dat de functie wel degelijk de ruimte biedt om een bijzondere interesse van de gouverneur uit te diepen. De gouverneur zelf geeft aan dat ook qua tijdsbesteding een aanzienlijk deel wordt bepaald door de functie, bijvoorbeeld de taken m.b.t. het voorzitterschap van de deputatie en het toezicht op de lokale besturen. Naast deze taken besteedt gouverneur De Witte vooral veel aandacht en tijd aan de sociaaleconomische ontwikkeling, vervolgens aan mobiliteit en dan aan veiligheid. De welzijnsdossiers nemen in verhouding dan weer minder tijd in beslag. Soms wordt de gouverneur gevraagd om bepaalde dossiers ter harte te nemen. Zo vroeg de toenmalige minister van Cultuur Luc Martens eind de jaren 1990 bijvoorbeeld een financiële tussenkomst voor het Vlaams Radio Koor. Vaak echter neemt de gouverneur zelf het initiatief. Als voorbeeld wordt het dossier van de Plantentuin van Meise vermeld. Dat is één van de federale instellingen, waarrond evenwel een juridisch, politiek en communautair getouwtrek is ontstaan, wat de werking van de instelling ernstig belemmert. Gouverneur De Witte nam zelf het initiatief om uit de patstelling te komen, maar bleef er nadien niet verder bij betrokken.

De verschillende actoren bevestigen dat gouverneur De Witte de zittingen van de provincieraad bijwoont. Sinds het provinciedecreet kunnen de gouverneurs vragen krijgen en in Vlaams-Brabant krijgt De Witte ongeveer om de twee maanden een vraag. Doorgaans gaat dat specifiek over zijn federale of gewestelijke bevoegdheden, m.b. over veiligheid en toezicht. Daarnaast vraagt de gouverneur soms zelf het woord om zaken te verduidelijken. Meestal betreft het dan een juridische toelichting.

## **6.6. PROVINCIE WEST-VAANDEREN**

### **6.6.1. Schets van de provinciale context**

West-Vlaanderen is qua oppervlakte de grootste Vlaamse provincie, maar is veel minder dichtbevolkt dan de provincies Antwerpen, Vlaams-Brabant en Oost-Vlaanderen. De provincie telt ongeveer 1.150.000 inwoners en heeft een bevolkingsdichtheid van 366 inwoners/km<sup>2</sup> (zie tabel 4 in hoofdstuk 3).

Administratief is het grondgebied van de provincie opgedeeld in acht arrondissementen, die verder van weinig belang zijn. Belangrijker is dat de provincie 64 gemeenten telt. De

provincie wordt niet echt gedomineerd door één grote stad. De twee grootste steden zijn Brugge (net geen 120.000 inwoners) in het noorden en Kortrijk (net geen 75.000 inwoners) in het zuiden van de provincie. Brugge is tevens de hoofdstad van de provincie en toeristische trekpleister door zijn historisch erfgoed. Kortrijk is het centrum van een economisch sterke regio die aansluit bij het noorden van Frankrijk en de groeipool Lille. Daarnaast zijn er nog enkele middelgrote steden zoals Oostende (ongeveer 70.000 inwoners) en Roeselare (iets meer dan 55.000 inwoners).

West-Vlaanderen grenst aan één Vlaamse en één Waalse provincie: in het oosten is dat de provincie Oost-Vlaanderen en in het zuiden de provincie Henegouwen. Daarnaast grenst de provincie in het westen aan het Franse departement Nord-Pas de Calais en in het noord oosten aan de Nederlandse provincie Zeeland. Ten noorden wordt het grondgebied van de provincie begrensd door de Noordzee. Daarmee is meteen een belangrijk kenmerk aangegeven, dit is m.n. de enige Vlaamse kustprovincie.

Inzake tewerkstelling is het belang van de tertiaire en quartaire sector in West-Vlaanderen ongeveer even groot (tussen 34 en 35%). Economisch is naast de regio Kortrijk ook de haven van Zeebrugge van belang. De haven kan de grootste containerschepen ter wereld ontvangen. Daarnaast is de kuststreek een belangrijke factor omwille van het toerisme<sup>45</sup>.

### **De politieke context<sup>46</sup>**

Tabel 29 toont dat de christendemocraten (eerst als CVP, daarna als CD&V) steeds de grootste partij vormden in de West-Vlaamse provincieraad. De socialisten bekleedden tot aan de verkiezingen van 2000 en opnieuw vanaf de recentste verkiezingen in 2006 de tweede plaats in de rangorde. In de periode 2000 tot 2006 waren de liberalen de tweede grootste fractie van de West-Vlaamse provincieraad, terwijl ze zowel voorheen als nadien op plaats drie stonden. Sinds de laatste verkiezingen moeten ze die derde plaats delen met de fractie van het Vlaams Belang.

De gewijzigde krachtsverhoudingen in de West-Vlaamse provincieraad na elke verkiezingsronde hadden echter geen invloed op de samenstelling van de (bestendige)

---

<sup>45</sup> Zie: West-Vlaanderen sociaaleconomisch. Editie 2009. Deel 1. Feiten. [Brugge], Provincie West-Vlaanderen, 2009, pp.21, 71, 93, 101.

<sup>46</sup> Voor de schets van de politieke context baseerden wij ons op de volgende publicaties: Valcke, T., Reynaert, H., Steyvers, K., Ackaert, J., De provincieraadsverkiezingen van 8 oktober 2006. Electorale tendensen in Vlaanderen en Wallonië. In: Res Publica, 2007, 2-3, pp.440-472 (Politiek Jaarboek 2006) ; Coninckx, D., Valcke, T., Een klasse apart? De Vlaamse provincieraadsleden en de leden van de bestendige deputatie. In: Fiers, S., Reynaert, H., (red.), Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht. Leuven, Lannoo Campus, 2006, pp.76-79 ; Vanhoorne, J., Provincie West-Vlaanderen. In: De provincieraden in Vlaanderen, pp.170-178.

deputatie. De coalitie tussen christendemocraten en socialisten, die al dateert van 1968<sup>47</sup>, bleef behouden met een verdeling van vier gedeputeerden voor CD&V-N-VA en twee voor sp.a-spirit (deze verdeling is al sinds 1981 ongewijzigd).

Tabel 29. Partijpolitieke samenstelling van de West-Vlaamse provincieraad en (bestendige) deputatie

Partijen / Verkiezingsjaar	1991		1994		2000		2006	
	PR	BD	PR	BD	PR	BD	PR	BD
CVP/CD&V-N-VA	35	4	40	4	33	4	36	4
N-VA								
(Open) VLD/VLD- Vivant	19		15		20		14	
SP/sp.a-Spirit	21	2	20	2	18	2	18	2
VU-ID	7		2		4			
Agalev/Groen!	5		4		4		2	
Vlaams Blok/Belang	3		3		5		14	
Patsy								
WOW								
Totaal	90	6	84	6	84	6	84	6

## 6.6.2. Analyse van leiderschapspositie, -gedrag en -taken

### Leiderschapspositie

Eén van de elementen die de formele leiderschapspositie van de gouverneur heeft gewijzigd, is het verlies van stemrecht in de (bestendige) deputatie in 1997 (zie hoofdstuk 3). Sindsdien beschikt de gouverneur formeel gezien niet langer over beslissingsmacht. Het belang daarvan moet enigszins gerelativeerd worden, aangezien alle geïnterviewde West-Vlaamse actoren er op wijzen dat er in de deputatie zelden formeel wordt gestemd. Toch mogen we de impact van de maatregel zeker niet onderschatten. Zowel de gekozen politici als de ambtenaren beklemtonen immers dat het de gedeputeerden zijn die de beslissingen nemen en dat de gouverneur zeer sterk afhankelijk is van de ruimte die hem wordt gegund. In dat verband wordt vermeld dat de gouverneur formeel over weinig

<sup>47</sup> Met uitzondering van de periode 1978-1981 toen de toenmalige CVP een absolute meerderheid had en geen coalitie met een andere partij aanging.

middelen beschikt. Daardoor moet hij voor de uitvoering van zijn taken een beroep doen op provinciaal personeel en provinciale middelen (zie ook verder). “Van de Vlaamse en federale regering krijgt hij niet de middelen om zich als burgemeester van de provincie te manifesteren”. Een illustratie daarvan is het dossier rond de vestiging van de politie- en brandweerschool in een oude legerkazerne in de gemeente Zedelgem. Op vraag van de gouverneur, vanuit zijn federale bevoegdheid rond veiligheid (zie hoofdstuk 3), zal het gebouw door de provincie worden aangekocht. Het gaat voor de provincie over een grote investering in de toekomst (3 à 4 miljoen EURO), “hoewel de provincie daar eigenlijk niets mee te maken heeft”<sup>48</sup>.

Maar ondanks het feit dat de gouverneur over weinig formele machtsbronnen beschikt, ervaren alle betrokkenen dat de gouverneur door ‘de buitenwereld’ wordt beschouwd als de vertegenwoordiger van de provincie. Zelfs beginnende provincieraadsleden zien de gouverneur vaak als ‘de baas van de provincie’. Die buitenwereld mag trouwens zeer breed geïnterpreteerd worden, m.n. zowel de burger als de overheid en de niet-gouvernementele organisaties. “De houding van de regering is dat de gouverneur met de provincie wordt gelijkgeschakeld, terwijl de gedeputeerden democratisch verkozen zijn”. Of zoals iemand anders het stelt: “Bij de Vlaamse overheid - ook bij de Vlaamse ministers - leeft een misvatting over de provincies: als ze de gouverneur inlichten denken ze dat ze ‘de provincie’ hebben ingelicht, maar dat is niet hetzelfde”. Niet alleen de Vlaamse en federale administratie en zelfs de ministers beschouwen de gouverneur als het eerste aanspreekpunt. Dat geldt ook voor werkgeversorganisaties zoals VOKA (Vlaams netwerk van ondernemingen). Eén van de geïnterviewden geeft het voorbeeld van de opening van een verzorgingsinstelling waarbij de gouverneur werd bedankt voor de subsidie van de provincie, “terwijl natuurlijk niet de gouverneur die subsidie verleent, maar de provincieraad en deputatie”. De West-Vlaamse gedeputeerden storen zich duidelijk aan deze situatie. Ze wijzen er stevast op dat zij de democratisch gelegitimeerde vertegenwoordigers van de bevolking zijn. Hun ergernis richt zich echter niet louter op de formele positie van de gouverneur (in de andere Vlaamse provincies hebben de gouverneurs dezelfde positie maar is die ergernis zo goed als afwezig), maar heeft duidelijk ook te maken met het leiderschapsgedrag van de West-Vlaamse gouverneur. Volgens de geïnterviewden doet gouverneur Breyne er alles aan om het beeld dat hij het voor het zeggen heeft in stand te houden. “Zo laat hij op buitenlandse missies uitschijnen dat hij kan beslissen over mogelijke subsidies, terwijl hij dat helemaal niet kan”.

In het verlengde daarvan heerst er in West-Vlaanderen een grote overeenstemming over het feit dat de (vooral Vlaamse) overheid (te) weinig klaarheid schept over de positie van de gouverneur. Enerzijds werden er in het verleden bevoegdheden weggetrokken van de gouverneur, terwijl hij anderzijds wel wordt ingeschakeld voor bijzondere opdrachten.

---

<sup>48</sup> Volgens de geïnterviewde beperkte de provincie zich vroeger tot een subsidie voor het personeel van ongeveer 12.500 EURO.

Met het wegtrekken van bevoegdheden wordt onder meer verwezen naar de toezichtregeling die niet alleen versoepeld is, maar deels ook naar het Vlaamse niveau verschoof (zie hoofdstuk 3). Het inschakelen, door de Vlaamse regering, van de West-Vlaamse gouverneur voor bijzondere opdrachten gebeurt onder meer in verband met de samenwerking met Noord-Frankrijk in het dossier rond het Schipdonkkanaal (cf. infra).

De geïnterviewden zien wel een belangrijke potentiële rol voor de gouverneur als coördinerende instantie. Sommigen menen dat hij de rol van verbindingspersoon tussen de provincie en Vlaanderen ook daadwerkelijk opneemt. Maar doorgaans is men de mening toegedaan dat men de gouverneur nog meer zou kunnen gebruiken. “Er zijn nu veel contradicties tussen de verschillende Vlaamse departementen. Ook meer en betere coördinatie tussen de Vlaamse en federale buitendiensten zou goed zijn”. Maar volgens de geïnterviewde provinciale politici is het lang niet altijd duidelijk of men de positie van de gouverneur nu al dan niet wil versterken. “De gouverneur zou de link moeten zijn tussen Vlaanderen en de provincies, maar ik betwijfel of Vlaanderen de gouverneur een grotere rol wil geven als je ziet welke macht ze aan de Vlaamse administratie geeft”. Eén van de andere gedeputeerden vult aan: “De sturing van de [Vlaamse] buitendiensten is anders geregeld. Vlaanderen wil dit zelf in handen houden”. In ieder geval wijzen deze ervaringen er op dat de leiderschapspositie van de gouverneur sterk afhankelijk is van de ruimte die andere actoren hem toestaan.

De gouverneur zelf lijkt zich bewust te zijn van zijn ‘afhankelijkheidspositie’: “Je bent eigenlijk vooral stimulator en daarbij is partnerschap zeer belangrijk. Maar het leidt niet noodzakelijk tot concrete realisaties”. Hij benadrukt dat het streven naar een consensus zeer belangrijk is, maar dat dit niet altijd lukt. Zo is hij als gouverneur van de kustprovincie nauw betrokken bij alles dat te maken heeft met de Noordzee. Hij haalt het voorbeeld aan van de strijd tussen de verschillende vismijnen (de visserij staat onder druk van de strenge Europese vangstquota), waarbij hij er niet in slaagde iedereen op dezelfde lijn te krijgen, “door persoonlijke tegenstellingen en ook financiële kwesties”.

De geïnterviewden getuigen dat de leiderschapspositie ook sterk wordt bepaald door de interpersoonlijke relaties en daarin kan de gemeenschappelijke ervaring in politieke mandaten of het partijpolitieke netwerk een belangrijke rol spelen. Zo zat één van de gedeputeerden samen met Breyne in de Kamer en ook in dezelfde commissie Binnenlandse Zaken, toen beiden fractieleider waren voor een andere partij. “We reden dikwijls samen naar huis”. Gouverneur Breyne wordt door één van de actoren bestempeld als “de leermeester van alle West-Vlaamse katholieken”. Hij is afkomstig van Ieper, de stad waar hij ook enige tijd burgemeester was voor de toenmalige CVP. Van 1978 tot aan zijn benoeming als gouverneur was hij volksvertegenwoordiger voor diezelfde partij en in 1988 korte tijd minister. Eén van de gedeputeerden, ook afkomstig van Ieper, is tevens lid van dezelfde partij. Daarnaast is de broer van de gouverneur stadssecretaris in Ieper en was Yves Leterme, die later Vlaams minister-president werd en

federaal premier is (en ook afkomstig is van Ieper), kabinetsmedewerker van Breyne toen die volksvertegenwoordiger was. Deze relaties verstevigen de leiderschapspositie van de gouverneur. Ook al zijn er eventuele bedenkingen over de manier waarop hij functioneert, men gaat niet tegen hem in de aanval gaan.

De politieke ervaring en het daaruit voortvloeiende netwerk waarover je als gouverneur beschikt wordt door diverse actoren ook vermeld als bron van macht of invloed. Een voorbeeld is de rol van de gouverneur in de Bekkenbesturen, waar hij de verschillende partners echt tot besluitvorming leidt. Of in de omschakeling van 6 kleine polderbesturen naar één groot polderbestuur. “Het is niet eenvoudig om vijf dijkgraven ervan te overtuigen dat één volstaat in de nieuwe structuur”. De gouverneur beschikt dan over de nodige ervaring om een vergadering goed te leiden en tot compromissen te komen. “Hij vormt dan de schakel tussen mensen en verschillende instellingen of besturen”. Daarin speelt wel een rol dat hij in een onafhankelijke en comfortabele positie zit, aangezien hij niet verkozen moet worden en zich vrijer kan bewegen. Gouverneur Breyne zelf legt de klemtoon op informele aspecten als belangrijkste troef in zijn functie: “alleen vanuit de formele rol lukt het niet, al helpt je formele positie wel.” Zo vermeldt hij de persoonlijkheid, correctheid, het respect voor ieders bevoegdheden en de discretie wanneer dat is gewenst.

## **Leiderschapstaken**

### *Interne cohesie*

De neutraliteit van de gouverneur en de mate waarin die door de andere actoren - en in de eerste plaats door de gedeputeerden - wordt aanvaard, is een belangrijk element voor de interne cohesie. Uit bovenstaande paragrafen bleek het belang van de politieke ervaring voor de leiderschapspositie van de gouverneur, maar de politieke rekrutering (cf. hoofdstuk 5) zou voor de interne cohesie ook een nadeel kunnen vormen.

De verschillende actoren beklemtonen dat gouverneur Breyne zich in de deputatie partijpolitiek neutraal opstelt. Dat was ook zo onder zijn ambtsvoorganger, gouverneur Vanneste (1979-1997). Een aantal geïnterviewden ervaren zelfs dat de gouverneur zich in de deputatie ‘strenger’ opstelt tegenover gedeputeerden die tot dezelfde politiek-ideologische overtuiging behoren. “De gouverneur laat blijken wanneer hij het niet eens is met de mening van een CD&V-gedeputeerde”.

De gouverneur - die overigens niet meer naar partijvergaderingen gaat - is van mening dat het feit dat sommige gedeputeerden dezelfde politieke achtergrond hebben een voordeel kan zijn. Maar hij acht een goed persoonlijk contact, ongeacht de partijkleur, belangrijker. Wel geeft hij toe dat het bij de aanvang van zijn ambtsperiode een grote



aanpassing was: “Je moet je reflex van politieker kwijtspelen en meer bruggenbouwer worden”.

Gouverneur Breyne ziet zichzelf in de eerste plaats als verdediger van de provinciale belangen. “Je voelt je symbool van de provincie”. Hij voegt er wel aan toe dat je in een provincie met een sterk provinciaal gevoel wellicht vaker dan in andere provincies moet wijzen op de Vlaamse en federale belangen. Eigenaardig genoeg zien alle andere geïnterviewden de gouverneur vooral als verdediger van de Vlaamse en (in mindere mate) de federale belangen. Zijn ambtsvoorganger, gouverneur Vanneste, wordt meer beschouwd als verdediger van provinciale belangen. Er wordt in dit verband gewezen op de veranderde wettelijke context. “Onder meer door het provinciedecreet is het accent meer verlegd op de Vlaamse en federale taken”. Maar in de perceptie van de bevolking wordt de gouverneur nog steeds gelinkt aan de provincie als instelling. Als voorbeeld wordt verwezen naar de grensoverschrijdende samenwerking, vooral dan met Noord-Frankrijk. “De gouverneur speelde op dat vlak altijd al een prominente rol vanuit het provinciaal beleid, maar nu is hij daarvoor door de Vlaamse regering aangeduid als Vlaams coördinator”.

Op de vraag of de gouverneur wordt beschouwd als een medestander voor het realiseren van beleid door de gedeputeerden, wordt door de verschillende actoren maar matig enthousiast gereageerd. Op sommige domeinen, zoals mobiliteit, is er een goede samenwerking. Het blijkt toch vooral een zaak van onderlinge afhankelijkheid van de gouverneur en de gedeputeerden te zijn. Zo wordt gesteld dat er m.b.t het engagement van de provincie in het project van de overname van de legerkazerne in Zedelgem (cf. supra) een afspraak was tussen de gouverneur en een gedeputeerde, maar “dat die gedeputeerde er wel voor zal zorgen iets in de plaats te krijgen”. Een gelijkaardig voorbeeld is de overname door de provincie van het natuurgebied Zwin in Knokke-Heist.

Een laatste element dat bijdraagt tot de leiderschapstaak rond interne cohesie is de manier waarop het contact met de administratie verloopt. Op dit vlak moet er rekening gehouden worden met het feit dat er drie soorten personeel zijn, waarmee de gouverneur in mindere of meerdere mate contact heeft, m.n. federaal, gewestelijk en provinciaal personeel. Een goede relatie met de administratie is niet alleen belangrijk voor de interne cohesie, de verhoudingen met de administratie kunnen ook een element vormen in de leiderschapspositie van de betrokkenen. Specifiek rond dit thema was er ooit een hevig conflict tussen gouverneur Vanneste en de deputatie. Enkel de gouverneur, die zich in dit dossier als commissaris van de Vlaamse regering gedroeg, was voorstander van de opsplitsing van gewestelijk en provinciaal personeel in 1995, terwijl de deputatie en de griffier tegen waren. “Uiteindelijk werd de scheiding in West-Vlaanderen scrupuleus doorgevoerd, terwijl dat in Oost-Vlaanderen en Antwerpen toen niet gebeurde”. Het heeft de relatie tussen de gouverneur en de deputatie, maar vooral ook tussen de gouverneur en de griffier verzuurd. Overigens wordt de nieuwjaarstoespraak voor het (gezamenlijke)

personeel in de provincie West-Vlaanderen niet door de gouverneur of de deputatie gegeven (zoals dat in andere Vlaamse provincies gebeurt), maar door de griffier.

Gouverneur Breyne meldt dat hij het meest overleg heeft met gewestelijk personeel (vooral i.v.m. toezicht) en vervolgens ook met federaal personeel. Er is minder overleg met provinciale ambtenaren, omdat dit meestal via de bevoegde gedeputeerde gebeurt. Hij is niet betrokken bij het managementteam - dat is een zaak van de provinciegriffier - maar krijgt er nadien de verslagen van.

#### *Vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe*

Het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe kan een belangrijk element zijn dat de leiderschapspositie mee bepaalt. Het is ook één van de belangrijkste leiderschapstaken. Het vertegenwoordigen van gezag komt onder meer tot uiting in het contact met de gemeenten. Dit contact verloopt in West-Vlaanderen meestal rond specifieke dossiers, zoals veiligheid of administratief toezicht (zie ook hoofdstuk 3). De gouverneur zelf ervaart dat het occasioneel contact met de gemeenten leidt tot regelmatige contacten. Zo is er met de meeste burgemeesters een vertrouwensband en is er bijvoorbeeld apart overleg met de kustburgemeesters dat door de gouverneur wordt voorgezeten. Verder merkt de gouverneur op dat de toezichtfunctie bijdraagt tot gezag. Daarnaast is het ook van belang te waken over objectiviteit en neutraliteit. Bovendien “moet je bij het contact met mensen afstand bewaren om je gezag te behouden”. Als gewezen volksvertegenwoordiger heeft hij zich daaraan moeten aanpassen.

Naast het contact met de gemeenten is er ook veel overleg met andere partners, waarbij ‘het vertegenwoordigen van gezag’ door de gouverneur een rol speelt. Zo is er regelmatig overleg in het kader van de Euregio Scheldemond, het grensoverschrijdend samenwerkingsverband van de provincies West-Vlaanderen en Oost-Vlaanderen en de Nederlandse provincie Zeeland. Over het thema veiligheid is er onder meer overleg met de procureur-generaal en met Noord-Frankrijk (cf. grensoverschrijdende criminaliteit). Maandelijks is er de ‘Conferentie van gouverneurs’ op federaal niveau (waar zaken worden besproken met de minister van Binnenlandse Zaken) en (met minder vaste regelmaat) het Vlaamse gouverneursoverleg (waar zaken met de minister van Binnenlandse Aangelegenheden worden besproken). Verder is er ad-hoc contact met het bedrijfsleven en met de vakbonden. Zo had de gouverneur in het kader van zijn federale opdracht rond de openbare orde en veiligheid en op vraag van de minister van Binnenlandse Zaken een gesprek met de vakbonden n.a.v. de geplande stakingen rond het Generatiepact, het plan dat de regering-Verhofstadt in oktober 2005 voorstelde om de problemen rond de vergrijzing in België aan te pakken.

De geïnterviewden stellen dat de gouverneur omwille van zijn unieke functie vaak door allerlei organisaties als spreker wordt uitgenodigd. En de gouverneur gaat daar graag op in.

#### *Agenda setting en visieontwikkeling*

We belichten hier kort de rol van de gouverneur in de deputatie en zijn eventuele bijdrage tot visieontwikkeling, zoals ervaren door de verschillende actoren.

De agenda van de deputatie komt in West-Vlaanderen nogal ‘incrementeel’ tot stand. Zo is er eerst een ontwerpagenda, vervolgens een tweede ontwerpagenda en daarnaast zijn er nog punten die staande de zitting worden behandeld. Verder is er een systeem van ‘besprekpunten’, waardoor ook de gouverneur en de provinciegriffier punten kunnen toevoegen. Er wordt door een aantal geïnterviewden wel op een verschil gewezen tussen de rol van gouverneur Vanneste en die van zijn opvolger Breyne. Zo was Vanneste aanwezig bij de (voor)besprekingen van de begroting door de deputatie, terwijl dat bij Breyne niet het geval is. Vanneste schetste dan de grote lijnen waarbinnen gewerkt moest worden. Dat was wel in de periode waarin de gouverneur een grotere toezichtrol vervulde ten aanzien van de provincie. Er wordt weliswaar aan toegevoegd dat er tussen de gedeputeerden onderling afspraken worden gemaakt (en daarom niet altijd allemaal samen).

De geïnterviewden geven uiteenlopende signalen over de manier waarop de gouverneur zijn rol van voorzitter in de deputatie invult. Volgens sommigen zit hij de deputatie goed voor, zorgt hij voor de goede orde, geeft hij commentaar en zorgt hij “dat het vooruit gaat”. Anderen menen dat de gouverneur zelden tussenkomt in de discussie, behalve bij milieu- en bouw dossiers, omdat hij aan dienstbetoon doet. Men is het er wel over eens dat gouverneur Breyne, in vergelijking met sommige andere gouverneurs, veel minder wordt ‘gebruikt’ door de deputatie om zaken gedaan te krijgen. Er wordt op gewezen dat hij daartoe ook minder in staat is, omdat hij over een minder groot netwerk beschikt. Opvallend is dat de meeste gedeputeerden bedenkingen maken bij het feit dat een door de regering benoemde gouverneur de vergadering van verkozen politici leidt. Tijdens de interviews werd geen melding gemaakt van een bijdrage van de gouverneur aan de visieontwikkeling op de provincie.

#### *Taakuitvoering*

Door na te gaan op welke beleidsthema’s de ambtsdragers zich focussen, proberen we ons een idee te vormen van de bepalende factoren bij deze leiderschapstaak.

De geïnterviewden wijzen op een belangrijk verschil tussen gouverneur Vanneste en gouverneur Breyne inzake de klemtoon op beleidsthema's. Vanneste, economist van opleiding, was eigenlijk enkel in economie geïnteresseerd. Daardoor ging zijn aandacht hoofdzakelijk naar het West-Vlaams Economisch Studiebureau (WES), de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) en (de haven van) Zeebrugge.

De aandachtspunten van gouverneur Breyne bestrijken een breder gebied. Volgens één van de actoren zijn de vijf belangrijkste: (politie en civiele) veiligheid, grensoverschrijdende samenwerking, de Noordzee, administratief toezicht en economie. Het zijn ook de thema's die de gouverneur zelf naar voren schuift, ook al voegt hij daar aan toe dat "alle thema's belangrijk zijn". Veiligheid en grensoverschrijdende samenwerking zijn meer gebonden aan de formele bevoegdheden van de gouverneur. We verwijzen hier bijvoorbeeld naar de aanwijzing van de gouverneur door de Vlaamse regering als Vlaams coördinator voor de coördinatie met Noord-Frankrijk (cf. supra). Voor het aspect verkeersveiligheid kunnen we ook een persoonlijke motivering aanvoeren. Zo wordt gerapporteerd dat de gouverneur in zijn woonplaats Ieper ervaringen had met verkeersonveilige situaties bij autorally's. Door de specificiteit van deze kustprovincie is de West-Vlaamse gouverneur betrokken bij tal van initiatieven rond de Noordzee. Zo is de gouverneur voorzitter van de Kustwacht en ook van de raad van bestuur en de algemene vergadering van het Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ). Er is ook een crisiscomité (i.f.v. het Rampenplan Noordzee, die de gouverneur als coördinator aanduidt in fase 3 en 4)<sup>49</sup>.

Wat de grensoverschrijdende samenwerking betreft, merkt één van de gedeputeerden op dat de gouverneur niets te maken heeft met de Interreg programma's, aangezien dat via de bevoegde gedeputeerde loopt. Naar Nederland toe nam gouverneur Breyne het voorzitterschap van de Scheldemondraad over toen de Oost-Vlaamse gouverneur Balthazar zijn functie neerlegde. De drie gouverneurs (van Oost- en West-Vlaanderen en van Zeeland) spelen daar hun rol. Dat de West-Vlaamse gouverneur in 2004 door de Vlaamse regering als Vlaams coördinator werd aangewezen om de contacten met Noord-Frankrijk te verzorgen, wordt gerelativeerd. De stuwende kracht daarachter gaat meer uit van andere personen, m.b. van Rudy Demotte (minister-president van de Waalse regering), Martine Aubry (burgemeester van Rijsel) en Stefaan De Clerck (burgemeester van Kortrijk). Gouverneur Breyne zit in Rijsel wel in het dagelijks bestuur van de EGTS en werkt op bepaalde onderdelen, o.m. de sectoren zorg en transport. Aanvullend wordt wel de rol van de gouverneur benadrukt om het aanbod van de hogescholen uit te breiden. Hoewel dit dossier nog verder geconcretiseerd moet worden, bracht hij de hogescholen en de KULAK (de Kortrijkse afdeling van de Leuvense universiteit) samen en zorgde hij ervoor dat er een fonds is dat gespijsd wordt door het bedrijfsleven.

---

<sup>49</sup> Ministerieel besluit tot vaststelling van het 'Rampenplan Noordzee'. 19 april 2005. BS, 25 mei 2005.

De gouverneur zelf wijst op een geleidelijke evolutie, waarbij hij steeds meer aandacht heeft voor sociale aspecten. Daarbij wordt het initiatief met de hogescholen en initiatieven inzake de innovatie in het bedrijfsleven (een actieprogramma samen met andere partners) genoemd. Een ander voorbeeld daarbij is dat de gouverneur mede-initiatiefnemer is van ‘een hart voor West-Vlaanderen’ dat sociale projecten rond kinderen met problemen ondersteunt<sup>50</sup>.

We bespreken hier ook kort de contacten van de gouverneur met de provincieraad. Diverse actoren merken hier een onderscheid tussen gouverneur Vanneste die meestal aanwezig bleef gedurende de hele zitting en gouverneur Breyne die enkel aanwezig is tijdens het vragenuurtje. Dit is deels te verklaren door de wettelijke evolutie. Toen Vanneste gouverneur was, had hij nog voorgedijbevoegdheid zodat hij op het einde, al was het pro forma, “voorbehoud aantekende bij de beslissingen van de raad”. Maar naast de wettelijke evolutie is er ook het verschil in persoonlijkheid en leiderschapsgedrag tussen beide gouverneurs. Verschillende geïnterviewden bevestigen dat gouverneur Breyne het vragenuurtje ‘gebruikt’ om aan het woord te komen. “Er zijn bijna elke maand vragen en hij stimuleert dat ook”. Vaak zijn de vragenstellers burgemeesters, die met de gouverneur in contact komen rond bijvoorbeeld veiligheid.

## 6.7. GRONINGEN

### 6.7.1. Schets van de provinciale context

Qua oppervlakte behoort de provincie Groningen tot de middelgrote provincies in Nederland. Met 574.000 inwoners is het op dat vlak evenwel één van de kleinere provincies. De combinatie van die gegevens vertaalt zich in een lage bevolkingsdichtheid van minder dan 200 inwoners/km<sup>2</sup> (zie tabel 5 in hoofdstuk 3).

De provincie Groningen telt 25 gemeenten (cijfers uit 2006), maar nagenoeg een derde van de bevolking woont in de gelijknamige hoofdstad. Met ruim 180.000 inwoners is dat bijgevolg ook de grootste stad. De meeste gemeenten in de provincie hebben een niet-stedelijk karakter. Op Friesland na is van alle Nederlandse provincies het gemiddeld aantal inwoners per gemeente in Groningen het laagst (net geen 23.000)<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> ‘Een Hart voor West-Vlaanderen’ is een initiatief van het Streekfonds West-Vlaanderen en de mediagroep Roularta. Het Streekfonds West-Vlaanderen zelf is ontstaan in 2001 onder impuls van Levi Strauss Europe, de provinciegouverneur, de lokale sociale partners en de Koning Boudewijnstichting. Sinds 2005 is het werkingsgebied van het Streekfonds uitgebreid over de hele provincie.

<sup>51</sup> De provincie Groningen telde in 1840 nog 57 gemeenten. De grootste daling van het aantal gemeenten deed zich voor na 1990. Zie: Provincie Op Maat 2007, Groningen. Den Haag, CBS, 2008, pp.32, 51.

Lange tijd was de provincie in hoofdzaak een landbouwgebied. Een typisch kenmerk was de ontginning van de veenkoloniën. De dienstverlening en handel waren steeds geconcentreerd in de stad Groningen. Verder zijn de haven en de petrochemische industrie in Delfzijl belangrijk voor de regionale economie. Maar de allerbelangrijkste bijdrage van Groningen aan de Nederlandse economie komt van de gaswinning. De ontdekking van het aardgasveld van Slochteren dat in 1959 bij Kolham werd aangeboord zorgde voor een kentering. De directe opbrengst voor de Nederlandse staat is inmiddels tot meer dan 100 miljard EURO opgelopen (cijfers 2006). Groningen is daarmee dé energieprovincie van Nederland (zie ook 6.7.2.).

De provincie Groningen telde 246.000 jobs (cijfers 2006) waarvan ruim de helft in de stad Groningen (129.000 banen of 52,4%). Opgedeeld al naargelang de sector leverde de commerciële dienstverlening het grootste aantal banen in de provincie (bijna 108.000)<sup>52</sup>.

### **De politieke context**

Tabel 30 leert ons dat de PvdA gedurende de beschouwde periode steeds de grootste partij was in de Groningse Provinciale Staten. De tweede plaats werd tot 2003 gedeeld door CDA en VVD. Vanaf dat jaar vormde het CDA alleen de tweede grootste fractie. De VVD werd vanaf 2003 de derde grootste in de rangorde van de partijen, maar werd bij de recentste Statenverkiezingen in 2007 voorbijgestoken door de SP. In 1995 was D66 nog de derde grootste fractie, terwijl dat in 1999 GroenLinks was.

De dominante positie van de PvdA in de PS vertaalde zich ook in de samenstelling van GS. Van 1995 tot 2003 waren er steeds drie PvdA-gedeputeerden, twee gedeputeerden van CDA als en één VVD-gedeputeerde. In 2003 was er één mandaat minder te verdelen, waardoor enkel de partijen PvdA en CDA hun aantal gedeputeerden behielden. Uiteindelijk werd er na de recentste Statenverkiezingen in 2007 opnieuw een zesde gedeputeerde in het college opgenomen. De drie PvdA en twee CDA-leden kregen het gezelschap van een lid van de ChristenUnie.

---

<sup>52</sup> Provincie Op Maat 2007, Groningen. Den Haag, CBS, 2008, p.20.

Tabel 30. Partijpolitieke samenstelling van de Groningse Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

Partijen / Verkiezingsjaar	1995		1999		2003		2007	
	PS	GS	PS	GS	PS	GS	PS	GS
PvdA	16	3	17	3	20	3	12	3
CDA	11	2	11	2	12	2	9	2
SP	2		2		3		7	
VVD	11	1	11	1	7		5	
CU					4		4	1
GL	3		6		5		3	
Partij voor het Noorden					2		1	
D66	5		3		2		1	
Partij voor de Dieren					-		1	
RPF/GPV	5		5					
AO/U5/S2	2							
Totaal	55	6	55	6	55	5	43	6

### 6.7.2. Analyse van leiderschapspositie, -gedrag en -taken

#### Leiderschapspositie

Hoewel de verschillende actoren een wisselend belang hechten aan diverse bronnen van macht of invloed van de CdK, wijzen ze toch allemaal op een mix van zowel formele als informele elementen.

Het beschikken over stemrecht in de Gedeputeerde Staten is één van de formele elementen die de leiderschapspositie van de Nederlandse commissaris bepaalt. De verschillende geïnterviewden bevestigen dat er in GS van Groningen bijna nooit wordt gestemd, misschien één keer in tien jaar tijd. Toch benadrukken de meeste actoren het belang van het stemrecht. Slechts één geïnterviewde kan er begrip voor opbrengen dat je vanuit het standpunt van neutraliteit als CdK misschien beter geen stemrecht zou hebben. Commissaris van den Berg zelf meent dat je als voorzitter van GS over stemrecht moet beschikken. Hij is van oordeel dat je door het stemrecht deel uitmaakt van een team, wat voor verantwoordelijkheid zorgt. “Maar je mag je stem niet gebruiken om politiek het verschil te maken”.

De leiderschapspositie van de CdK wordt ook bepaald door de wijze van benoemen. In hoofdstuk 5 werd de huidige benoemingsprocedure toegelicht, waarin PS een rol vervullen via het opstellen van een profielschets en het instellen van een

vertrouwenscommissie. Formeel hebben GS geen zeggenschap in de procedure, maar in de praktijk is dat wel het geval. Hoewel daarover geen wettelijke bepalingen zijn, staat in een circulaire van de minister dat een gedeputeerde kan opgenomen worden in de vertrouwenscommissie (de andere leden van de commissie zijn meestal fractievoorzitter in PS). Dat was in Groningen het geval n.a.v. de procedure voor de opvolging van Alders (CdK 1996-2007). Uiteindelijk is het de gedeputeerde die het politieke werk en de voorbereiding heeft gedaan. Formeel heeft GS dus geen zeggenschap, maar informeel wel. De verhouding tot de CdK wordt er mee door bepaald, aangezien er een vorm van onderlinge afhankelijkheid ontstaat.

De ambtelijke actoren stellen dat je het belang van de formele bevoegdheden van de CdK niet mag onderschatten. “Zo kan hij beslissingen opschorten. En dat is geen louter hypothetische bevoegdheid”. De provincie Groningen verloor door de kredietcrisis in 2008 bijna 30 miljoen EURO als gevolg van de problemen bij de IJslandse Kaupthing-bank en Lansbanki Islands waar geld was belegd<sup>53</sup>. De CdK kan zich verzetten tegen grote investeringen of beleggingen. De opschortingsbevoegdheid speelt volgens dezelfde bron ook informeel een rol in het erkennen van de rol van de CdK, ook al maakt hij er nooit gebruik van.

De diverse actoren wijzen naar verschillende bronnen van macht of invloed van de CdK. Volgens de enen vormen de persoonlijke competenties de belangrijkste troef voor een CdK, terwijl een andere geïnterviewde het gezag als belangrijkste troef voorop stelt. Eén van de geïnterviewden meent dat de informatie en kennis waarover je beschikt de belangrijkste bron van invloed is, vervolgens het netwerk van de CdK (dat verschillend is van dat van de gedeputeerden) en tot slot de positie als commissaris an sich en als voorzitter van GS en PS. Sommigen maken een onderscheid tussen de positie naar de interne of externe relaties toe. Naar de gemeenten toe ontleent de CdK gezag aan zijn formele bevoegdheid en zijn rol bij de benoemingen en herbenoemingen van burgemeesters. Met betrekking tot de internationale contacten speelt het ‘aanzien’ van de CdK een grote rol. “Hij is vertegenwoordiger van de Koningin en daar wordt wel naar opgezien”. Ook de commissaris ervaart het belang van de formele positie - de CdK als vertegenwoordiger van de Koningin - bij de externe relaties, zowel ten aanzien van bedrijfsrelaties als relaties met buitenlandse overheden. Dat is cruciaal voor de provincie Groningen die door haar ligging aan de grens met Duitsland veel te maken heeft met de steden Bremen en Hamburg en de regio Neder-Saksen. Hij benadrukt wel dat externe partners engagement verwachten, wat impliceert dat alles doorgesproken wordt met GS. Het informele is daarbij belangrijk, onder meer door via het onderhouden van contacten vertrouwen te scheppen.

---

<sup>53</sup> Begin 2009 was daarvan al ruim 20 miljoen EURO gerecupereerd. Zie website provincie Groningen: [www.provinciegroningen.nl/bestuurenpolitiek/financien/kredietcrisis?view=Standard&search=true](http://www.provinciegroningen.nl/bestuurenpolitiek/financien/kredietcrisis?view=Standard&search=true). Geraadpleegd op 15 mei 2009.



Een meer informeel element dat mee invloed heeft op het leiderschap van de CdK is dat de inwoners van de provincie Groningen zich herkennen in de Staten en in de CdK. Die provinciale identiteit speelt volgens de diverse actoren veel minder in provincies als Zuid- en Noord-Holland, waardoor de functie van CdK daar ook een ander karakter heeft.

Ook commissaris van den Berg benadrukt het belang van informele elementen. Hij acht vooral het politieke vertrouwen, van PS en GS, als essentieel. Daarom beschouwt hij de benoeming voor een periode van 6 jaar als niet meer dan vanzelfsprekend. Dat vertrouwen is ook van belang in de rol van de CdK als link tussen de verschillende bestuurslagen. “Als al die mensen je het niet gunnen, dan werkt het niet. Je moet de ruimte krijgen”. Daarom is neutraliteit van groot belang (cf. infra). Het wijst op de onderlinge afhankelijkheid van gedeputeerden en CdK, die door de andere actoren wordt bevestigd.

Volgens CdK van den Berg kan je als CdK de facto meer bereiken dan als gedeputeerde. Eén van de elementen die daarbij een rol spelen is de continuïteit. Bovendien is een commissaris ook het gezicht van de provincie. “Maar je mag de politieke macht van de gedeputeerden niet negeren, want dan lukt het niet”. Over de vraag of een CdK meer kan betekenen voor de provincie, zijn de meningen wat verdeeld. Terwijl één van de actoren meent dat je als gedeputeerde meer kan doen omdat je een portefeuille hebt en beslissingen kan nemen, stelt een andere geïnterviewde dat je als gedeputeerde enkel met je eigen bevoegdheden bezig bent. Een commissaris kan meer doen dan een gedeputeerde, omdat hij breder kan werken en bovendien over het aanzien en het gezag beschikt. “Als CdK vertegenwoordig je de hele provincie. Daardoor kan je zaken klaarspelen, die je als gedeputeerde niet kan”.

Alle actoren bevestigen het belang van de politieke ervaring van de CdK, zowel wat betreft de vertrouwdheid met het politieke functioneren als voor het opbouwen van een netwerk of lobbycircuit. Op dit vlak had CdK Alders als ex-minister, volgens de geïnterviewden, een voorsprong op zijn ambtsopvolger van den Berg. “Ex-ministers hebben als CdK een stevige positie binnen hun netwerk. En dit niet alleen in politiek Den Haag en de departementen”<sup>54</sup>. Ook CdK van den Berg vindt de politieke rekrutering goed omdat het een erg publieke functie betreft.

Ook de invloed van de persoonlijkheidskenmerken wordt door alle actoren onderkend. Er wordt wel op gewezen dat dit in twee richtingen kan gaan. Alders ging bijna amicaal met iedereen om. Bij van den Berg is dat anders, zakelijker, rustiger ook. Zo wordt Alders getypeerd als een debater die op veel terreinen actief was, maar daardoor soms minder effectief was. Commissaris van den Berg wordt veeleer getypeerd als een observator en

---

<sup>54</sup> Precies omwille van zijn talrijke Haagse contacten werd Alders naar aanleiding van de Statenverkiezingen van 2007 in de pers uitgeroepen tot de meest invloedrijke Nederlandse commissaris. Zie: ‘Alders meest invloedrijk’. In: Nederlands Dagblad, 5 maart 2007.

een analist, die selectiever tewerk gaat en daardoor soms meer effect heeft. “Van den Berg handelt meer als een politiker die zoekt naar wegen om zijn eigen opvattingen te realiseren”.

Het belang van de CdK voor het inzetten in lobbydossiers wordt door alle actoren onderkend. Een voorbeeld betreft de compensaties voor de problemen met de ontginning van aardgas. Groningen bezit de belangrijkste aardgasreserves, terwijl slechts 1% van de opbrengst de Noordelijke provincies ten goede komt. Maar doordat de bodem verzakt en er regelmatig aardbevingen zijn die schade berokkenen, ondervindt de provincie wel de nadelen van de gasontginning. De compensatie die de provincie daarvoor heeft gekregen, zou de verdienste zijn van commissaris Alders. Vaak wordt ook verwezen naar de rol van CdK Alders in het dossier over de snelle spoorverbinding met het Noorden. De drie noordelijke provincies (Groningen, Friesland en Drenthe) ijverden 10 jaar voor een HST-lijn en commissaris Alders was daar het boegbeeld van. Toen bleek dat de regering haar beloften inzake de Zuiderzeelijn niet zou nakomen, werd een compensatie gevraagd. Uiteindelijk werd een bedrag van 2,3 miljard EURO toegekend voor compenserende maatregelen op infrastructureel gebied. Eén van de geïnterviewden meent echter dat de CDA-connectie in dat dossier meer impact had dan de demarches van de CdK. Er werd daarover een deal gemaakt met de toenmalige CDA-minister van Verkeer en Waterstaat Karla Peijs, en nadien met haar opvolger Camiel Eurlings<sup>55</sup>.

## Leiderschapstaken

### *Interne cohesie*

Het belang van het behoud van de interne cohesie bleek eerder al met betrekking tot de leiderschapspositie. Ook na de invoering van de wet dualisering (zie hoofdstuk 3) bleef de commissaris zowel voorzitter van GS als van PS. Volgens sommigen ligt die combinatie moeilijk, gezien de opdeling van rollen tussen GS en PS. Maar volgens CdK van den Berg kan je theoretisch wel het onderscheid maken tussen het voorzitterschap van PS en van GS, maar niet in de praktijk. Hij beschouwt de informatiedoorstroming naar PS toe als een belangrijke taak van de CdK.

Een belangrijk element voor de interne cohesie is de neutrale rol die de CdK geacht wordt te vervullen. Alle actoren bevestigen dat de CdK neutraal staat tegenover de verschillende partijen in GS. Hoewel commissaris van den Berg zelf, net als zijn ambtsvoorganger, een

---

<sup>55</sup> Over de rol van gedeputeerde Bleker bij het compensatiepakket voor de Zuiderzeelijngelden, zie ook: Toespraak commissaris van de koningin Max van den Berg afscheid gedeputeerde Henk Bleker, 22 april 2009, Statenzaal provinciehuis Groningen, p.3. Website provincie Groningen: [www.provinciegroningen.nl/21513/afschiedbleker220409.pdf?view=Standard](http://www.provinciegroningen.nl/21513/afschiedbleker220409.pdf?view=Standard). Geraadpleegd op 1 juni 2009.

PvdA-verleden heeft (zie hoofdstuk 5), krijgen de PvdA-gedeputeerden zeker geen bevoorrechte behandeling. Wel wordt gerapporteerd dat CdK van den Berg zich in het begin van zijn ambtsperiode soms liet betrappen op het gebruik van het woord 'wij' als het over de PvdA ging. Er is blijkbaar een overgangperiode nodig waarin de ambtsdrager zich de neutrale houding moet eigen maken. Verder zijn de geïnterviewden het erover eens dan CdK van den Berg duidelijke opvattingen heeft over beleidsthema's en dat hij die niet onder stoelen of banken steekt. Het betreft onder meer de regiotram, de CO<sup>2</sup>-opslag, het al dan niet bouwen van een kerncentrale, ... (cf. infra). Commissaris van den Berg stelt dat de gedeputeerden de knopen moeten doorhakken en ziet zijn rol binnen GS vooral in de zin van "de boel samenhouden, het debat stimuleren en ervoor zorgen dat zaken niet uit de weg worden gegaan". De onafhankelijke positie van de CdK helpt daarin. In dit verband merkt hij op "dat je best niet in een fase van je leven zit waarin je per se iets wil realiseren, want dan lukt het niet". Je moet in de luwte kunnen werken.

De gedeputeerden, hierin bevestigd door de provinciesecretaris, zien de CdK duidelijk als een medestander voor het realiseren van beleid in hun bevoegdheidsdomeinen. Ze illustreren dit met voorbeelden van geslaagde samenwerking. Zo is er het dossier over het voetbalstadion van Groningen, het zogenaamde Stadion Euroborg dat in 2006 in gebruik werd genomen. Binnen de toenmalige coalitie, bestaande uit PvdA, CDA en VVD, was enkel CDA daar voorstander van, terwijl de andere partijen aarzelden. Toen de gedeputeerde die destijds bevoegd was voor sport het voorstel op tafel legde, kreeg hij daarvoor de volle steun van commissaris Alders. De gedeputeerden lijken de CdK vooral in te zetten wanneer het hen zelf niet lukt iets rond te krijgen. Dan wordt gebruik gemaakt van het aanzien en het netwerk van de commissaris om de belangen van de provincie te verdedigen. "Hij zorgt voor politiek commitment, intern, maar ook in Den Haag of in de naburige provincies". Zo heeft de provincie Groningen 60% aandelen in Groningen Seaports. Dit brengt echter grote investeringen en dus ook grote risico's met zich mee. Binnen GS is er overeenstemming om meer in te zetten op professionalisme en verzelfstandiging, naar het voorbeeld van de haven van Rotterdam. Maar omdat de provincie geen evenredige zeggenschap heeft naar rato van haar aandeel, moeten de andere aandeelhouders overtuigd worden. De CdK wordt dan ingezet om de gemeenten, die daartoe aanvankelijk niet bereid waren, in die richting te doen meestappen.

Een laatste element m.b.t. de interne cohesie dat we hier willen aanstippen, betreft het belang van overleg met de administratie. De CdK van Groningen heeft maandelijks overleg met het managementteam - iets wat in de andere Nederlandse provincies veeleer uitzonderlijk is. De administratie vindt dit noodzakelijk voor de afstemming tussen GS, CdK en PS. Het overleg gaat minder over partijpolitiek, maar meer over de bewaking van het bestuurlijke proces. Commissaris van den Berg vindt het belangrijk "ervoor te zorgen dat de administratie integer blijft. Soms kunnen ambtenaren en een gedeputeerde niet door één deur en dan moet naar een oplossing gezocht worden". De CdK wordt ook door

individuele ambtenaren gecontacteerd, o.m. over de relatie tussen de stad Groningen en het omliggende platteland. Dit houdt ook verband met een andere leiderschapstaak van de CdK, m.b. het vertegenwoordigen van gezag in de buitenwereld.

*Vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe*

Zoals eerder vermeld, telt de provincie Groningen 25 gemeenten, maar woont een derde van de bevolking in de stad Groningen. Dit zorgt voor een bijzondere relatie tussen de stad en de provincie. “De provincie is hier altijd al de behoeder geweest van het evenwicht tussen de stad en wat hier het ommeland wordt genoemd”. Eén geïnterviewde stelt dat die relatie lastig is, onder meer omdat er in de stad een links college is, terwijl er in de provincie een centrum college is. Dit zorgt bijvoorbeeld voor conflicten over verkeer en vervoer. De geïnterviewden zijn het er wel over eens dat de rol van de CdK, zowel bij Alders als bij van den Berg, die is van verzoener. De meeste actoren benadrukken dat er soms wel rivaliteiten waren, maar dat er op veel terreinen ook wordt samengewerkt. Twee keer per jaar is er trouwens overleg tussen de wethouders van Groningen en de gedeputeerden. Het dossier van de regiotram wordt daarbij als illustratie aangehaald. De stad Groningen wilde al lang een tram, maar daar was geen ruimte en ook geen geld voor. De provincies willen in dat verhaal meegaan op voorwaarde dat er ook verbindingen zijn met het omliggende platteland. Aangezien men er vooral het mobiliteitsvraagstuk in de regio Groningen-Assen mee wil aanpakken, zijn immers zowel de beide steden als de provincies Groningen en Drenthe erbij betrokken. Het resultaat is dat er een regiotram zal komen. Het is tevens een voorbeeld van een dossier waarin de contacten van CdK van den Berg een rol spelen. Hij kent burgemeester Jacques Wallage uit de periode waarin zij samen wethouder waren in Groningen.

Commissaris van den Berg ziet het genuanceerd: hoewel de stad een derde van de provincie vertegenwoordigt, moet de provincie ook opkomen voor het ommeland. Hij stelt dat de stad de provincie op een aantal terreinen, zoals infrastructuur (bv. spoorwegen), veiligheid en water, nodig heeft. Bovendien meent hij dat de stad soms niet sterk genoeg is om te lobbyen. De drie noordelijke provincies kunnen dat gezamenlijk veel beter. De rol van de commissaris is “om een consensus te bereiken over dossiers via het bij elkaar brengen van mensen, een ‘oliespuitje’ te geven en het aanreiken van suggesties”.

In verband met het vertegenwoordigen van gezag door de CdK wordt gewezen op de task force rond de CO<sup>2</sup> opslag. Daarin werken overheid en bedrijven sinds maart 2008 samen om de ontwikkeling van CO<sup>2</sup> opslag in Nederland te versnellen<sup>56</sup>. Er zijn in Nederland maar twee regio’s met die problematiek bezig en nadat Rotterdam ex-premier

---

<sup>56</sup> De opslag zou onder meer plaatsvinden in de lege gasvelden onder de bodem van de provincie.

Lubbers afvaardigde, moest Groningen ook iemand met naam en ervaring kiezen. Daarom stelden Gedeputeerde Staten commissaris van den Berg voor.

De CdK speelt een belangrijke rol in de internationale contacten, vooral naar de Duitse regio toe (cf. infra). Hoewel daar soms een ceremonieel aspect aan verbonden is, is de CdK wel vaak de leider van het gezelschap. Wat het Samenwerkingsverband Noord-Nederland betreft, waarmee de drie noordelijke provincies sinds 1992 de economische positie van Noord-Nederland willen versterken, worden de afspraken evenwel gemaakt door de vakgedeputeerden<sup>57</sup>. De CdK's van de drie provincies zijn wel lid van het dagelijks en het algemeen bestuur maar spelen daar, volgens de geïnterviewden, geen prominente rol. Dat CdK van den Berg voorzitter wordt van SNN, wordt toegeschreven aan het roulerend voorzitterschap dat is afgesproken.

Een laatste element dat we hier kunnen vermelden, is het contact met het bedrijfsleven. Commissaris van den Berg stelt dat dit veelal op eigen initiatief gebeurt, maar niet zonder ruggespraak met GS. Door de onafhankelijke positie van de CdK wordt hij door bedrijven gecontacteerd om bijvoorbeeld op til zijnde veranderingen te melden, “zodat je die informatie niet uit de pers moet vernemen”. Dit gaat niet via de gedeputeerden. Bedrijven contacteren de commissaris soms ook met de vraag hoe ze een dossier moeten aanpakken.

#### *Agenda-setting en visieontwikkeling*

We belichten hier kort de rol van de CdK in GS en zijn eventuele bijdrage tot visieontwikkeling, zoals ervaren door de verschillende actoren.

Volgens de geïnterviewden nemen zowel CdK Alders als van den Berg actief deel aan de vergaderingen van GS. Hun rol was/is niet louter beperkt tot die van technisch voorzitter. Op de agenda heeft de CdK geen invloed, want die wordt ambtelijk voorbereid. Wel is er op elke vergadering GS anderhalf uur tijd voorzien voor informatie-uitwisseling, een systeem dat onder CdK Alders werd ingevoerd. Het betreft dilemma's en eventuele knelpunten en de CdK heeft hier een evenwaardige inbreng als die van de gedeputeerden.

Volgens de ene gedeputeerde speelt CdK van den Berg soms de rol van een vaderfiguur en soms die van advocaat van de duivel. “Hij is er voor het afwegen van de belangen en dat wordt makkelijk aanvaard, aangezien hij zelf geen portefeuille heeft”. Een andere gedeputeerde ziet de rol van de CdK in GS vooral op het vlak van de politieke procesbewaking. Hij beklemtoont echter dat veel afhangt van de samenstelling van GS en

---

<sup>57</sup> Het samenwerkingsverband is vastgelegd in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Sinds 2007 hebben de vier grote steden Groningen, Leeuwarden, Emmen en Assen binnen dit samenwerkingsverband een belangrijke adviesrol.

van de personen. “Indien er binnen GS een gedeputeerde zit die ook de politieke leider is van zijn fractie, dan is de rol van de CdK beperkter”.

Wat de bijdrage van de CdK tot de visieontwikkeling betreft, zijn de meningen meer verdeeld tussen de ambtelijke actoren en de politici. De enen menen dat CdK van den Berg wel degelijk een visie heeft op openbaar bestuur en op de functie van CdK. “Hij ziet dat in een ruimer perspectief, ook gezien zijn achtergrond”. Daarmee wordt dan verwezen naar zijn beroepsverleden voor organisaties in de ontwikkelingssamenwerking en zijn mandaat als Europarlementslid. De politici leggen er de nadruk op dat visie vooral als college wordt ontwikkeld en door de gedeputeerden op hun eigen bevoegdheidsterrein. In dit opzicht wordt er ook op gewezen dat de CdK niet betrokken is bij de vorming van het college en ook niet bij de begrotingsbesprekingen. Toch wordt vermeld dat de CdK meer dan de gedeputeerden de grote lijnen in het oog houdt.

### *Taakuitvoering*

Door na te gaan wat de belangrijkste beleidsthema’s van de CdK zijn, kunnen we ons een beter idee vormen van de leiderschapstaken. We proberen ook na te gaan waardoor de keuze voor die beleidsthema’s wordt bepaald, bijvoorbeeld door de opleiding, de voorafgaande functie of de specificiteit van de provincie.

Alle actoren, ook de commissaris zelf, stellen dat de provinciale taken het zwaarst doorwegen. En daarin zijn het voorzitterschap van GS en PS de belangrijkste, zoals onder meer blijkt uit de tijdsbesteding. In dit verband wijzen de geïnterviewden wel op een groot verschil in leiderschapsgedrag tussen CdK van den Berg en zijn ambtsvoorganger Alders. Het gaat dan vooral om een andere bestuursstijl. Eén van de actoren vat het zo samen: “CdK Alders las en wist alles, terwijl CdK van den Berg luistert en vragen stelt”. Bij de rijkstaken is er de benoeming van burgemeesters, maar door de grotere inspraak van de gemeenten is het belang daarvan afgenomen. Ook wordt verwacht dat het belang van veiligheid in de taakuitvoering gevoelig zal afnemen door de nieuwe wet op de veiligheidsregio’s (zie hoofdstuk 3).

Sommige gedeputeerden zien de rol van procesverantwoordelijke als de belangrijkste provinciale taak van de CdK: “ervoor zorgen dat de politieke en ambtelijke processen goed verlopen”. Een andere gedeputeerde wijst er op dat de rol van de CdK als voorzitter van GS en PS intern de meest zichtbare is, maar dat er daarnaast ook de representatieve verplichtingen zijn. Hij ervoer dit zelf toen hij de CdK rond Koninginnedag een week moest vervangen omdat hij een week in het buitenland was. “Dan merk je hoe belangrijk de rol van CdK is inzake veiligheid”. Hij illustreert dit met het drukke overleg naar aanleiding van de gebeurtenissen in Apeldoorn, waar een dolle man tijdens de Koninklijke parade met een wagen inreed in het publiek, met verschillende doden en

gewonden tot gevolg. Het was ook de periode waarin de Mexicaanse griep was uitgebroken en ook daarover werd veel overleg gepleegd tussen de verschillende diensten. “Er gebeurt veel op de achtergrond, waar je normaal niets van af weet”.

Eén van de actoren wijst bij de taakuitvoering naar het lobbywerk: “De CdK is eigenlijk dé lobbyist van de provincie”. Ook commissaris van den Berg zelf verwijst naar het lobbywerk, waarbij hij zich het meest op Den Haag richt, “omdat je die stap nodig hebt om ook in Brussel iets te bereiken”. Het lobbyen gaat via ministers én via het ambtelijk apparaat. Wel stelt hij dat ‘Brussel’ steeds belangrijker wordt, maar dat dit door de drie noordelijke provincies gezamenlijk wordt aangepakt. Daarnaast besteedt hij ook tijd aan de relatie met Neder-Saksen, “dat is voor ons economisch een belangrijke en grote regio”. Ook in de relaties met de Baltische staten en met Rusland fungeert hij a.h.w. als ‘een blikopener’.

We kunnen ons ook een idee vormen van de leiderschapstaken door na te gaan wat de belangrijkste beleidsthema’s van de CdK zijn. Commissaris van den Berg noemt vier ‘thema’s’: veiligheid en rampenvoorbereiding, het voorzitterschap van PS, het gezicht van de provincie zijn naar de burgers toe en het lobbyen voor de provincie in Brussel en Den Haag. Alleen de eerste twee daarvan vloeien duidelijk en rechtstreeks voort uit de wettelijke opdrachten van de commissaris (zie hoofdstuk 3). Ook één van de gedeputeerden associeert CdK van den Berg onmiddellijk met het thema veiligheid.

Eén van de geïnterviewden benadrukt dat de CdK de vrijheid heeft om die thema’s te kiezen die hem interesseren. De persoonlijkheid en de interessesferen hebben dus een heel grote invloed. Hij wijst dan ook op een verschillende invulling tussen CdK Alders die een bredere belangstelling had en inhoudelijk vooral aandacht had voor ruimtelijke ordening en energie. Bij CdK van den Berg is de aandacht voor energie gelijklopend, maar daarnaast legt hij meer de nadruk op sociale zaken zoals onderwijs.

## 6.8. UTRECHT

### 6.8.1. Schets van de provinciale context

Hoewel Utrecht qua oppervlakte de kleinste Nederlandse provincie is, wonen er toch 1.200.000 mensen. Met ruim 800 inwoners/km<sup>2</sup> is het dan ook de op één na dichtstbevolkte provincie (alleen Zuid-Holland kent een nog hogere bevolkingsdichtheid, zie tabel 5 in hoofdstuk 3)<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Utrecht lijdt als gevolg daarvan onder de zogenaamde verstedelijkingsdruk. Zie: Utrecht 2040. Een strategische analyse in het kader van het traject ‘Samen op weg naar 2040’ van de Provincie Utrecht. Utrecht, Universiteit Utrecht, 2008, p.3.

De provincie Utrecht telt 29 gemeenten (situatie in 2009)<sup>59</sup>, maar het merendeel van haar bevolking woont op het grondgebied van de stad Utrecht die bijna 300.000 inwoners telt<sup>60</sup>. Utrecht en Amersfoort vormen de twee grote historische steden van de provincie. De hoofdstad van de gelijknamige provincie is economisch een belangrijke factor, aangezien ze het grootste aantal banen levert in de provincie (35,1%). Het grootste aandeel banen situeert zich in de commerciële dienstverlening.

Gesitueerd in het centrum van Nederland grenst Utrecht aan drie provincies: in het noorden aan Noord-Holland, in het westen en zuidwesten aan Zuid-Holland en in het oosten en zuidoosten aan Gelderland. Deze ligging bepaalt voor een groot stuk het sociaaleconomisch profiel van de provincie. Utrecht wordt doorgaans tot de Randstad gerekend, een gebied dat niet alleen bekend staat voor de hoge bevolkingsdichtheid, maar ook voor de concentratie van economische activiteiten<sup>61</sup>. Om de uitdagingen die hieruit voortvloeien adequaat het hoofd te bieden, werd al meermaals gesuggereerd dat de bestuurlijke inrichting van het gebied aangepast zou moeten worden (cf. infra, zie ook hoofdstuk 3).

### **De politieke context**

Zoals blijkt uit tabel 31 was de VVD in de Utrechtse Provinciale Staten tot 2003 de grootste partij. Nadien werd die koppositie overgenomen door het CDA, dat voorheen de tweede grootste fractie vormde. Van 2003 tot aan de verkiezingen van 2007 moest de VVD de tweede plaats in de rangorde delen met de PvdA, tot dan toe goed voor de derde plaats en ook vanaf 2007 opnieuw de derde grootste partij. Op plaats drie vinden we in de periode 2003 tot 2007 GroenLinks.

Het verschuiven van de machtsverhoudingen binnen PS had ook gevolgen voor de samenstelling van GS, hoewel de gedeputeerden steeds uit dezelfde (grote) partijen werden gerekruteerd, kwestie van een stabiele coalitie te hebben binnen PS. Van 1995 tot 1999 leverde de VVD drie gedeputeerden, het CDA twee en de PvdA één. Toen er na de verkiezingen van 1999 een bijkomend mandaat van gedeputeerde beschikbaar was, werd dezelfde coalitie aangevuld met een tweede lid uit de PvdA-stal. Vanaf 2003 viel het aantal gedeputeerden echter opnieuw terug op zes, en werd besloten dat elk van de partijen binnen de coalitie twee gedeputeerden mocht aanduiden.

De coalitie zoals ze na de Statenverkiezingen van 2007 werd gevormd, viel een dik half jaar later echter uiteen. In de zomer van 2008 zegden de VVD- en PvdA-fracties het

---

<sup>59</sup> In 1840 telde de provincie nog 95 gemeenten. De grootste daling van het aantal gemeenten situeert zich vooral na 1989. Zie: Provincie Op Maat 2007, Utrecht. Den Haag, CBS, 2008, p.32.

<sup>60</sup> Ibidem, p.20.

<sup>61</sup> Utrecht 2040. O.c., pp.5-8.



vertrouwen in het coalitieverband met het CDA op. Nadat een poging om de breuk te lijmen mislukte, werd de PvdA in het coalitieverband uiteindelijk vervangen door de ChristenUnie. Deze bestuurscrisis en het mogelijke belang van de leiderschapspositie van de CdK wordt verder behandeld in 6.8.2<sup>62</sup>.

Tabel 31. Partijpolitieke samenstelling van de Utrechtse Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

Partijen / Verkiezingsjaar	1995		1999		2003		2007*	
	PS	GS	PS	GS	PS	GS	PS	GS
CDA	12	2	13	2	16	2	11	2
VVD	21	3	18	3	14	2	10	2
PvdA	9	1	10	2	14	2	8	2
SP	1		2		3		5	
GL	5		8		6		4	
CU					3		4	
D66	7		5		4		2	
SGP	2		2		2		1	
LPF					1			
Partij voor de Dieren							1	
Mooi Utrecht							1	
RPF/GPV	4		4					
Inwoners			1					
AOV/U55+	2							
Totaal	63	6	63	7	63	6	47	6

\* na afloop van de bestuurscrisis begin 2008 werden Gedeputeerde Staten opnieuw samengesteld in een combinatie waarbij CDA, VVD en ChristenUnie elk twee gedeputeerden leveren.

### 6.8.2. Analyse van leiderschapspositie, -gedrag en -taken

#### Leiderschapspositie

Het beschikken over stemrecht in de Gedeputeerde Staten is één van de formele elementen die de leiderschapspositie van de Nederlandse commissaris bepaalt. Hoewel er

<sup>62</sup> Coalitieakkoord "Accent 2008, slagvaardig verder". Persbericht uit Provinciale Staten nr. 7262, 23 september 2008. Zie ook: In Utrecht. Burgerjaarverslag. Jaarverslag Commissaris van de Koningin 2008. Utrecht, Provincie Utrecht, p.7-8.

uiterst zelden wordt gestemd in de GS van Utrecht, benadrukken de geïnterviewde actoren het belang van het stemrecht. Eén geïnterviewde verwoordt het zo: “Wie in een collegiaal bestuur zit, moet daar ook voluit deel van uitmaken en dan moet je ook stemrecht hebben”. Iemand anders stelt dat het stemrecht belangrijk is, omdat “het voorzitterschap dan niet vrijblijvend is”.

Commissaris Robbertsen, die van 1995 tot 2001 ook gedeputeerde was in Utrecht, ervaart dat zijn formele positie als CdK toch een groot verschil maakt: “Je moet je positie gebruiken! Maar als CdK gaan de deuren voor je open, niet als gedeputeerde”. Daardoor kan je als CdK absoluut meer bereiken dan als gedeputeerde. Hij benadrukt echter dat er een goed samenspel moet zijn met GS, ook omdat “je de zaken op bepaalde momenten aan de gedeputeerden moet overlaten”. Ook de gedeputeerden wijzen op de onderlinge afhankelijkheid in een collegiaal bestuur als GS. Eén van de gedeputeerden brengt daarbij wel een nuance aan: “als je goede gedeputeerden hebt en er is een slechte CdK, dan kan je toch goed werken leveren. Maar als je een goede CdK hebt en slechte gedeputeerden, dan komt er niets van”.

Als belangrijkste troeven waarover de CdK beschikt, worden meestal drie elementen genoemd. In volgorde van de belangrijkheid die er door de verschillende actoren aan wordt gehecht zijn dat: het netwerk waarover je beschikt, de positie/functie an sich en de kennis of informatie waarover je beschikt.

De toegang tot netwerken wordt meestal als de eerste en belangrijkste troef genoemd. Een CdK zit op het snijvlak van allerhande invloeden, wat veel mogelijkheden biedt voor het opbouwen van netwerken. Die krijgen vooral vorm via informele momenten zoals recepties, diners, feesten, enz. Er wordt gewezen op de grote rol van de contacten met Den Haag. Dat er in Nederland maar 12 CdK's zijn, maakt hen volgens één geïnterviewde ook uiterst geschikt als aanspreekpunt in Den Haag. De contacten met de bestuurlijke hoofdstad lopen deels via partijnetwerken, waarbij het dan uiteraard een voordeel is dat de partij waartoe de CdK behoort aan de macht is - in casu het CDA van minister-president Balkenende. Maar een CdK heeft functioneel ook veel contacten met ministeries en departementen, vooral dan met het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit wordt in verband gebracht met de voorgaande (beroeps)ervaring van de CdK als wethouder en gedeputeerde. Naast de contacten binnen de overheid, al dan niet via partijkanalen, heeft de CdK ook een netwerk van contacten in bedrijven. Het onderhouden en verder uitbouwen van die netwerken is iets waar CdK Robbertsen veel aandacht aan besteedt, iets wat hij bij zijn aantreden meteen aangaf. Zo legde hij in het eerste halfjaar van zijn ambtsperiode veel kennismakingsbezoeken af, onder meer bij toonaangevende Utrechtse instellingen of bedrijven, zoals NS, Rabobank, Universiteit van Utrecht en Hogeschool Utrecht<sup>63</sup>. Daarnaast vinden ook (gezamenlijke) werkbezoeken van GS plaats<sup>64</sup>. Veel

---

<sup>63</sup> Burgerjaarverslag 2007. Provincie Utrecht. Utrecht, Provincie Utrecht, 2008, p.23.

bedrijfsbezoek gebeuren op eigen initiatief van de CdK, maar soms ook op uitnodiging, wat nieuwe contacten oplevert<sup>65</sup>. De gedeputeerden getuigen dat ze via de CdK gebruik maken van deze netwerken. Eén van de voorbeelden die worden aangehaald, is dat CdK Robbertsen via zijn netwerken een belangrijke rol heeft gespeeld in de vestiging van een onderzoekscentrum van het bedrijf Danone, waar 500 hooggeschoolde arbeidsplaatsen worden gecreëerd (cf. infra).

Een tweede gerapporteerde bron van invloed is dus de functie an sich, de functie maakt (voor een stuk) de persoon. Alle actoren zijn het erover eens dat de persoon aanzien krijgt door de functie. Het aanzien dat a.h.w. vastkleeft aan de CdK speelt vooral in de buitenwereld een rol, in het contact met andere besturen en met het bedrijfsleven. Zo wordt gerapporteerd dat bij internationale contacten met het bedrijfsleven (vooral dan in de Aziatische wereld) veel deuren opengaan als de commissaris van de Koningin deel uitmaakt van een delegatie. Maar het aanzien van de functie speelt ook een rol naar de bevolking toe. De commissaris is voor de man in de straat het boegbeeld van de provincie.

Als derde bron van invloed werd verwezen naar de kennis waarover je als CdK beschikt. Het is wel van belang dat je de informatie die je hebt integer gebruikt. Specifiek m.b.t. CdK Robbertsen wordt allusie gemaakt op zijn kennis van de provincie en van de dossiers, waarvoor hij kan terugvallen op zijn ervaring als gewezen gedeputeerde in dezelfde provincie. Hij weet waarover het gaat. Daardoor kan hij het volgens sommigen knap lastig maken voor een portefeuillehouder. Eén van de gedeputeerden stelt dat wat je nodig hebt als een bestuurder van een grote organisatie evenzeer geldt voor een grote stad als voor een bedrijf. “Je moet een brede maatschappelijke kennis en ervaring hebben. Mensenkennis en zelfkennis zijn ook belangrijk”.

Eén gedeputeerde maakt wel de bedenking dat je op inhoudelijk vlak meer mogelijkheden hebt als gedeputeerde. Voor de bestuurlijke partners zijn daarom de gedeputeerden met hun specifieke bevoegdheid belangrijk.

Commissaris Robbertsen stelt dat je als CdK wettelijk over weinig macht beschikt, maar dat het niet het formele is dat telt. Zelf beschouwt hij het gezag dat je hebt opgebouwd als de belangrijkste troef. In zijn ervaring wordt dit gezag opgebouwd door aanwezig te zijn wanneer het moet, oplossingen te (helpen) zoeken, de ‘Haarlemmer olie’ te gebruiken als er iets vastzit, afspraken na te komen en het vertrouwen niet te beschamen. Opvallend is dat het daarbij meer om de cultuur dan om de structuur gaat, iets wat ook de andere actoren benadrukken. Een formeel belangrijk element hierbij is dat de CdK wordt benoemd, wat voor continuïteit zorgt en vertrouwen schept.

---

<sup>64</sup> In 2007 vonden in dat kader alleen al 37 werkbezoeken plaats aan bedrijven, culturele organisaties en andere overheidsinstellingen. Zie: Burgerjaarverslag 2007. Provincie Utrecht. Utrecht, Provincie Utrecht, 2008, p.15.

<sup>65</sup> In Utrecht. Burgerjaarverslag. Jaarverslag Commissaris van de Koningin 2008. Utrecht, Provincie Utrecht, 2009, p.45.

Dat de politieke ervaring van belang is voor het leiderschap van de CdK, werd in bovenstaande paragrafen voldoende aangetoond. Toch wordt daar door sommigen ook een bedenking bij gemaakt. Vooral het feit dat CdK Robbertsen eerder gedeputeerde was in dezelfde provincie kan ook een nadeel zijn. “Men kent je en weet dus ook wat je (minder positieve) eigenschappen zijn”. Een ander nadeel is dat de politieke kleur van de CdK hem soms kan belemmeren om krachtig op te treden. Dit vormt dan een potentieel gevaar voor de interne cohesie (zie volgende paragrafen).

## **Leiderschapstaken**

### *Interne cohesie*

De neutraliteit van de CdK en de mate waarin die door de andere actoren - en in de eerste plaats door de gedeputeerden - wordt aanvaard, is een belangrijk element voor de interne cohesie. Uit bovenstaande paragrafen bleek het belang van de politieke ervaring voor de leiderschapspositie van de CdK, maar de politieke rekrutering van de CdK's (cf. hoofdstuk 5) zou voor de interne cohesie ook een nadeel kunnen vormen.

Commissaris Robbertsen stelt dat de politieke kleur wel van belang is bij de benoeming, maar niet bij het functioneren omdat je een neutrale houding moet aannemen. Nagenoeg alle actoren merken op dat CdK Robbertsen effectief neutraal staat tegenover de partijen in GS, zoals dat ook het geval was bij zijn ambtsvoorganger, CdK Boele Staal. De gedeputeerden van de verschillende politieke partijen in GS stellen duidelijk dat er van partijdigheid geen sprake is. Gedeputeerden van het CDA menen het soms zelfs moeilijker te hebben dan de gedeputeerden van andere partijen. Maar in elke organisatie heb je met macht te maken en zeker in een politieke organisatie zijn het allemaal ego's. Toch zit iedereen in GS met een profileringsdrang, wat wel voor spanningen kan zorgen, want “Niemand zal op z'n kop laten zitten”. Slechts één gedeputeerde heeft de ideologische overtuiging van CdK Robbertsen als een nadeel ervaren. Meer bepaald met betrekking tot de bestuurscrisis in 2008 (cf. supra) wordt het vermoeden geuit dat het CDA er de dupe van was omdat de CdK te terughoudend was. Zijn politieke kleur zou hem belemmerd hebben om krachtig op te treden. Dat hij nog niet lang commissaris was, maakte het wellicht extra moeilijk om op te treden.

Toch beklemtonen de geïnterviewden dat ze de CdK in de eerste plaats zien als de verdediger van de provinciale belangen (en dus niet van de Rijksbelangen), een ander belangrijk element voor de interne cohesie. Dit blijkt volgens alle betrokkenen ook uit het feit dat de CdK daar ook de meeste tijd aan besteedt (cf. infra).

Daarbij aansluitend zien de gedeputeerden de CdK als een medestander voor het realiseren van beleid in de domeinen waarvoor zij bevoegd zijn. Unisono wordt daar wel aan toegevoegd dat dit in het begin niet makkelijk was, wellicht omdat de CdK zelf

gedeputeerde is geweest en zich moest aanpassen aan zijn nieuwe rol. In de praktijk zal er altijd een zeker spanningsveld zijn en zeker in het begin was er sprake van concurrentie tussen de CdK en (sommige) leden van GS. Belangrijk is ook de bedenking dat de gedeputeerden zich collegiaal moeten willen opstellen. Ze moeten soms ook de wil hebben zich te laten coachen.

Diverse gedeputeerden geven wel voorbeelden van geslaagde samenwerking - uit verschillende beleidsdomeinen - waaruit blijkt dat de CdK een medestander is. Zo vindt de gedeputeerde bevoegd voor economie een medestander in de CdK in de zoektocht naar manieren om de provincie aantrekkelijker te maken voor bedrijven. Concreet slaagden ze er samen in om Danone naar Utrecht te halen. Het betreft een nieuwe vestiging op het Utrechtse universiteitscomplex waar Danone vanaf 2012 alle Nederlandse R&D-activiteiten zal bundelen. Commissaris Robbertsen wendde zijn goede relaties met zowel het departement als de minister van economische zaken aan. "Hij kent de minister, toevallig van CDA-huize, uit een vroegere context". Ook rond mobiliteit lobbyt de CdK bij de minister. Er wordt al een tijdje naar een oplossing gezocht voor de oostelijke kant van Utrecht waar de verkeerscapaciteit moet verhogen via een verbreding of een ondertunneling. Dat is ook van belang voor de provincie, maar het zal geld kosten. "Om er andere partners bij te betrekken moet je daar een verhaal rond verzinnen". De commissaris wordt dan ingeschakeld om de minister te benaderen.

De gedeputeerde bevoegd voor milieu en duurzaamheid wijst op de belangrijke inbreng van de CdK in het breed uitdragen van het thema duurzaamheid. Meer concreet haalt hij de rol van de CdK aan voor het realiseren van de samenwerking tussen de provincie en de Universiteit Utrecht in het 'Centrum voor Aarde en Duurzaamheid'. In dit centrum werken onderzoekers en bedrijven samen op het gebied van klimaat en energie met als doelstelling één van de grootste klimaatonderzoekscentra van Europa te worden. De CdK zorgt onder meer voor de betrokkenheid van de minister en van het bedrijfsleven. En omdat hiervoor een Europese subsidie nodig is, trokken de universiteit en de provincie ook naar Brussel om extra steun voor dit plan te krijgen<sup>66</sup>.

Tot slot wordt ook de inspanning van de CdK op het vlak van cultuur vermeld. Naar aanleiding van de viering van 300 jaar Vrede van Utrecht in 2013 wordt een breed cultureel programma gepland. Commissaris Robbertsen fungeert in deze als ambassadeur.

We staan hier nog even stil bij de bestuurscrisis in de provincie Utrecht in de tweede helft van 2008. Omdat diverse geïnterviewden in hun versie van de feiten andere klemtonen leggen, is het niet eenvoudig een duidelijk beeld te krijgen van de rol van CdK Robbertsen

---

<sup>66</sup> Zie in dit verband ook de website van de provincie Utrecht: [www.provincie-utrecht.nl/prvutr/internet/Nieuwsberichten.nsf/0/7e85cd847c4f95dac1257583004f0cbe?OpenDocument](http://www.provincie-utrecht.nl/prvutr/internet/Nieuwsberichten.nsf/0/7e85cd847c4f95dac1257583004f0cbe?OpenDocument). Geraadpleegd op 24 november 2009.

in het oplossen van deze crisis. “Op 9 juli 2008 gaven de fractievoorzitters van VVD en PvdA een verklaring waaruit bleek dat hun fracties besloten hadden het coalitieverband met het CDA te beëindigen. De directe aanleiding daarvoor was het gebrek aan vertrouwen van de VVD en de PvdA in het CDA”<sup>67</sup>. Op 14 juli belegde de CdK een extra vergadering van PS over de ontstane situatie, waaruit bleek dat GS haar werkzaamheden voorlopig kon verderzetten. Nadien liet de CdK alles even bekoelen, maar toen bleek dat dit geen oplossing dichterbij bracht, suggereerde hij om een informateur aan te stellen. Dit idee werd opgepikt en uiteindelijk werd de PvdA in het coalitieverband vervangen door de ChristenUnie. Nadien is dan nog een formateur aangewezen. De suggestie om een informateur aan te duiden wordt door een aantal actoren als een goede zet beschouwd, want daardoor was de CdK er zelf niet langer rechtstreeks bij betrokken, maar meer als procesbewaker.

Eén van de gedeputeerden meent echter dat CdK Robbertsen geen rol heeft gespeeld in het oplossen van de crisis. Een week nadat het vertrouwen in het CDA was opgezegd, werd de fractievoorzitter van de VVD die dit voorbereid had, opzijgeschoven. Daarop vond vooral veel overleg plaats tussen twee gedeputeerden en twee fractievoorzitters (die van CDA en de nieuwe fractievoorzitter van VVD). Toen bleek dat de breuk met de PvdA niet te lijmen was, kwam de ChristenUnie in beeld. Niet alle partijen wilden een bemiddelaar aanstellen, zodat het uiteindelijk een informateur is geworden.

Het overleg met de administratie is een laatste aspect in verband met de interne cohesie dat we hier kort willen toelichten. Uit de interviews komt naar voren dat CdK Robbertsen wekelijks overleg pleegt met de griffier en met de provinciesecretaris. Daarnaast is er maandelijks overleg met de directieleden. Tot slot is er ook specifiek overleg met ambtenaren. Zo vindt er regelmatig overleg plaats rond het thema veiligheid, één van de rijkstaken van de commissaris, wat onder meer voortvloeit uit de oprichting, in januari 2006, van de Veiligheidsregio Utrecht. De commissaris nam in 2008 zelf ook het initiatief om regelmatig overleg te plegen met de rijksfunctionarissen uit de provincie Utrecht, onder andere met het oog op de afstemming van de rolverdeling van de rijksfunctionarissen in de crisisbeheersing<sup>68</sup>.

#### *Vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe*

Het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe werd eerder al genoemd als één van de belangrijke troeven die de leiderschapspositie bepalen. Het is echter ook één van de belangrijkste leiderschapstaken.

---

<sup>67</sup> In Utrecht. Burgerjaarverslag. Jaarverslag Commissaris van de Koningin 2008. Utrecht, Provincie Utrecht, pp.7-8.

<sup>68</sup> Ibidem, pp.36-39.

Het vertegenwoordigen van gezag komt onder meer tot uiting in het contact met de gemeenten. De geïnterviewden getuigen van het feit dat CdK Robbertsen daar veel tijd en energie in stopt. Het gaat daarbij over meer dan de rol van de commissaris bij de benoeming en herbenoeming van burgemeesters. Zo zijn de Utrechtse gemeenten ook mee betrokken in de Veiligheidsregio Utrecht (cf. supra). Verder wordt opgemerkt dat er altijd een wat gespannen verhouding is geweest tussen de dominante stad Utrecht in een kleine provincie. Een paar jaar geleden was er zelfs een conflict tussen de provincie en de stad Utrecht. Daar komt bij dat de vorige CdK, Boele Staal, niet overweg kon met de toenmalige burgemeester van Utrecht. Dat alles nu heel goed en soepel verloopt, wordt (deels) toegeschreven aan de goede verhoudingen tussen de CdK en burgemeester Aleid Wolfsen (PvdA en voormalig lid van de Tweede Kamer) die in januari 2008 het ambt opnam. Dat beide ambtsdragers heel goed met elkaar opschieten, heeft ook bijgedragen tot het succes in het dossier over de Danone-vestiging (cf. supra)<sup>69</sup>.

#### *Agenda setting en visieontwikkeling*

We belichten hier kort de rol van de CdK in GS en zijn eventuele bijdrage tot visieontwikkeling, zoals ervaren door de verschillende actoren.

Alle geïnterviewden delen dezelfde mening over de zeer actieve rol van CdK Robbertsen in GS. Hij is meer dan een louter technisch voorzitter en is ook inhoudelijk betrokken. Er wordt in dit verband gewezen op een groot verschil met de vorige CdK, Boele Staal, die zich meer beperkte tot de rol van technisch voorzitter. Door zijn inhoudelijke betrokkenheid moet Robbertsen er wel over waken de grenzen met de gedeputeerden te respecteren, maar dat was zoals reeds vermeld vooral in het begin van de ambtsperiode een gevoelig punt. Robbertsen wordt geprezen voor zijn dossierkennis, “de commissaris leest echt alles en kent de dossiers” en voor het feit dat hij meedenkt aan oplossingen als er bijvoorbeeld een patstelling is. De CdK fungeert ook als coach en kan bijvoorbeeld gedeputeerden met minder ervaring wijzen op het gevaar van een bepaalde aanpak of een bepaald voorstel. Hij zorgt ervoor dat iedereen aan het woord komt en kan spanningen helpen oplossen als die er zijn. De CdK kan punten aan de agenda van GS toevoegen, maar dit gebeurt blijkbaar weinig. Wel neemt de CdK deel aan de begrotingsbesprekingen, waar hij ook effectief een inbreng heeft.

Wat de bijdrage van de CdK tot de visieontwikkeling betreft, zijn de meningen meer verdeeld. In tegenstelling tot zijn ambtsvoorganger die meer aandacht had voor het proces, heeft CdK Robbertsen volgens enkele actoren absoluut een visie en kijkt hij vooral naar de trends op het vlak van kennis en duurzaamheid. Economisch kent de provincie de sterkste groei van het land en dat wil hij versterken (cf. supra). Volgens anderen is de

---

<sup>69</sup> Ook de houding van de stad zou als gevolg daarvan gewijzigd zijn.

vraag niet zo makkelijk te beantwoorden. Eén van de gedeputeerden merkt op dat Robbertsen zich veeleer aansloot bij een visie die eerder werd ontwikkeld. In het vorige college, onder CdK Boele Staal, werd met de hulp van PriceWaterhouseCoopers gebrainstormd over waar men met de provincie wilde staan in 2040. En in het coalitieakkoord na de Statenverkiezingen van 2007 werd dit dan vertaald naar een ‘kaart van Utrecht’<sup>70</sup>.

Commissaris Robbertsen zelf stelt dat hij binnen GS vooral de grote richting probeert aan te geven waarbij volgens hem kennis, innovatie en duurzaamheid centraal moeten staan. Daarnaast wil hij andere actoren aan het denken zetten over de vraag met wie de provincie Utrecht moet concurreren. Terwijl dan vaak automatisch naar de buurprovincies wordt gekeken, kijkt hij verder dan het landelijke niveau. Hij illustreert dit door er op te wijzen dat de Universiteit van Utrecht in de Shanghai-ranking op de vierde plaats staat, waarmee hij wil aantonen dat men de concurrentie op wereldschaal moet bekijken.

### *Taakuitvoering*

Door na te gaan wat de belangrijkste beleidsthema’s van de CdK zijn, kunnen we ons een beter idee vormen van de leiderschapstaken. We proberen ook na te gaan waardoor de keuze voor die beleidsthema’s wordt bepaald, bijvoorbeeld door de opleiding, de voorafgaande functie of de specificiteit van de provincie.

Commissaris Robbertsen geeft aan dat je als CdK moeilijk een onderscheid kan maken tussen de rijkstaken en de provinciale taken, aangezien beide takenpakketten verplicht zijn. Qua tijdsbesteding ligt het zwaartepunt op drie domeinen, m.b. het voorzitterschap van GS, het voorzitterschap van PS en het optreden als boegbeeld van de provincie. Daarvan neemt het voorzitterschap van GS het leeuwendeel van de tijd in beslag. In vergelijking daarmee neemt het voorzitterschap van PS maar 10% van de tijd in beslag. Naast die drie zwaartepunten zijn er de rijkstaken zoals de burgemeestersbenoemingen, het toezicht op de gemeenten en de rapportage daarover aan de minister, de crisisbeheersing en algemene veiligheidsaspecten.

Volgens de secretaris zet CdK Robbertsen zich sterk in op kennisontwikkeling, o.m. via de Universiteit. Daarnaast is er de aandacht voor het economische, wat zich onder meer vertaalt in bedrijfsbezoeken (bijvoorbeeld naar China) en ruimtelijke ordening. Er is een belangrijk verschil met ambtsvoorganger Staal, die wat meer begaan was met het cultuurhistorische, al was hij zoals eerder vermeld veel minder inhoudelijk betrokken. De ervaring van de gedeputeerden sluit daar gedeeltelijk bij aan. Sommigen wijzen vooral op

---

<sup>70</sup> Utrecht 2040. Een strategische analyse in het kader van het traject ‘Samen op weg naar 2040’ van de Provincie Utrecht. Utrecht, Universiteit Utrecht, 2008, 73p.



de aandacht voor ‘landelijk gebied’ en ruimtelijke ordening, anderen menen dat de focus van de CdK vooral gericht is op landelijk gebied en economische zaken en de laatste tijd ook wel duurzaamheid. Eén van de gedeputeerden merkt in dit verband op dat de CdK bij de aanvang van zijn ambtsperiode de neiging had zich toe te leggen op de thema’s die hij vroeger als gedeputeerde in portefeuille had.

Een laatste aspect met betrekking tot taakuitvoering dat we hier willen aanraken, betreft de relatie met de Provinciale Staten. Volgens de ervaring van de geïnterviewden beperkt de CdK zich niet tot zijn formele rol als voorzitter van PS. De commissaris blijkt de relatie met PS ingrijpend te sturen. Hij wil de relatie tussen GS en PS verbeteren en spoort daartoe ook de griffier en de provinciesecretaris aan. Hij vraagt daarvoor aandacht op de vergaderingen van GS en neemt daar initiatieven rond bij het fractieoverleg en op het presidium. De vorige CdK, stuurde dit helemaal niet.

## 6.9. ZUID-HOLLAND

### 6.9.1. Schets van de provinciale context

Qua oppervlakte is Zuid-Holland een middelgrote provincie. Maar van alle Nederlandse provincies telt Zuid-Holland wel het grootste aantal inwoners, ruim 3.460.000 (zie tabel 5 in hoofdstuk 3). Dat vertaalt zich bijgevolg in de hoogste bevolkingsdichtheid: meer dan 1.000 inwoners/km<sup>2</sup>. Gezien deze context is het opmerkelijk dat Zuid-Holland pas de op twee provincies na hoogste begroting heeft (op basis van cijfers voor de begroting van 2009, zie hoofdstuk 3).

De provincie Zuid-Holland telt 76 gemeenten, dat is het grootste aantal van alle Nederlandse provincies (situatie in 2009)<sup>71</sup>. Rotterdam is met meer dan 580.000 inwoners de grootste stad, gevolgd door Den Haag met ruim 480.000 inwoners. Daarnaast telt de provincie nog andere belangrijke steden zoals Dordrecht, Delft, Leiden en Gouda. Bovendien hebben de meeste gemeenten in Zuid-Holland (44) een stedelijk karakter.

Gesitueerd in het westen van Nederland grenst Zuid-Holland aan vijf andere Nederlandse provincies: in het noorden is dat Noord-Holland, in het noord-oosten de provincie Utrecht, in het oosten de provincie Gelderland, in het zuidoosten de provincie Noord-Brabant en in het zuidwesten de provincie Zeeland. Samen met de provincies Noord-Holland en Utrecht vormt Zuid-Holland de kern van wat de Randstad wordt genoemd, een gebied dat niet alleen bekend staat voor de hoge bevolkingsdichtheid, maar ook voor de concentratie van economische activiteiten. Om de uitdagingen die daaruit

---

<sup>71</sup> In 1840 telde de provincie nog 239 gemeenten, dat was toe ook het hoogste aantal van alle Nederlandse provincies. De grootste daling van het aantal gemeenten in de provincie Zuid-Holland, situeert zich vooral na 1984. Zie: Provincie Op Maat 2007, Zuid-Holland. Den Haag, CBS, 2008, p.32.

voortvloeiën adequaat het hoofd te bieden, werd al meermaals gesuggereerd om de bestuurlijke inrichting van het gebied aan te passen (cf. infra, zie ook hoofdstuk 3). De ligging bepaalt voor een groot stuk het sociaaleconomisch profiel van de provincie.

De belangrijkste economische factor is de aanwezigheid van de haven van Rotterdam. Dit weerspiegelt zich in de tewerkstellingscijfers. Zuid-Holland telt het grootste aantal jobs van alle provincies, m.b. 1,64 miljoen of 21,2% van alle banen in Nederland (cijfers eind 2006)<sup>72</sup>. Binnen de provincie is de gemeente Rotterdam de stad met de grootste tewerkstelling (goed voor 359.000 banen). Opgedeeld naar sector, levert de commerciële dienstverlening het grootste aandeel banen in Nederland en deze sector is sterk geconcentreerd in de provincies Noord- en Zuid- Holland (samen goed voor meer dan 42% van de banen in deze sector). In de provincie Zuid-Holland waren er eind 2006 ruim 834.000 banen in deze sector, waarvan het grootste deel in Rotterdam.

### **De politieke context**

Uit tabel 32 leren we dat de VVD in de Zuid-Hollandse Provinciale Staten tot 2003 de grootste partij was. Van 2003 tot 2007 deelde ze die koppositie met de PvdA, terwijl ze na de Statenverkiezingen van 2007 vrede moest nemen met de tweede plaats. Het CDA vormde de tweede grootste fractie tot 2003, zij het op een gedeelde tweede plaats met de PvdA-fractie vanaf 1999. Samen deelden beide partijen de eerste plaats vanaf de verkiezingen van 2003. Maar sinds de recentste stembusgang in 2007 is het CDA de grootste fractie in PS van Zuid-Holland. De VVD staat sindsdien op de tweede plaats in de rangorde, terwijl de PvdA op de derde plaats is beland zoals midden de jaren 1990.

Na elke verkiezing werd ook de samenstelling van GS gewijzigd. Nadat VVD, PvdA en CDA van 1995 tot 1999 de mandaten in het college hadden verdeeld, waren er na de verkiezingen van 1999 twee extra zetels te 'verdelen'. Toch werd de VVD tussen 1999 en 2003 uit het college geweerd. GroenLinks en SGP werden in de coalitie elk met één zetel opgenomen. Na de verkiezingen van 2003 viel het aantal leden GS terug op zes en werden de mandaten gelijkmatig verdeeld onder de PvdA, CDA en VVD. Bij de laatste Statenverkiezingen van 2007 werd opnieuw een zevende zetel toegevoegd aan het college. De bestaande verdeling werd aangevuld met één zetel voor een lid van de ChristenUnie.

---

<sup>72</sup> Provincie Op Maat 2007, Zuid-Holland. Den Haag, CBS, 2008, p.20.

Tabel 32. Partijpolitieke samenstelling van de Zuid-Hollandse Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

Partijen / Verkiezingsjaar	1995		1999		2003		2007	
	PS	GS	PS	GS	PS	GS	PS	GS
PvdA	14	2	16	3	20	2	10	2
CDA	15	1	16	3	20	2	13	2
SP	2		3		4		8	
VVD	28	3	24		18	2	12	2
CU					3		4	1
GL	4		8	1	5		3	
Partij voor de Dieren							1	
D66	8		5		4		1	
SGP	4		5	1	4		2	
LPF					4			
Leefbaar Zuid- Holland					1		1	
RPF/GPV	3		4					
CD	1							
NEDMOB			1					
OZH			1					
Ov.Oud.	4							
Totaal	83	6	83	8	83	6	55	7

### 6.9.2. Analyse van leiderschapspositie, -gedrag en -taken

#### Leiderschapspositie

Het beschikken over stemrecht in de Gedeputeerde Staten is één van de formele elementen die de leiderschapspositie van de Nederlandse commissaris bepaalt. Hoewel er ook in Zuid-Holland, net als in de andere Nederlandse provincies, zelden of nooit wordt gestemd, benadrukken alle geïnterviewden het belang van het stemrecht. Wanneer er over een agendapunt geen overeenstemming is, dan wordt de beslissing uitgesteld. Het verlies aan stemrecht wordt echter beschouwd als een uitholling van de positie van de CdK. Commissaris Franssen meent dat het in de praktijk weinig uitmaakt, omdat het toch de argumenten zijn die tellen. “Maar een afschaffing van het stemrecht zou mogelijks de positie van de CdK verzwakken”. Eén van de gedeputeerden stelt wel dat het ongewoon is dat een benoemde functionaris voorzitter is van een verkozen college, maar vindt het wel logisch dat de voorzitter van een college stemrecht heeft.

In verband met de macht of invloed van de CdK wordt er door verschillende actoren op gewezen dat de rol van de CdK niet in alle provincies gelijk is. In provincies als Friesland of Noord-Brabant betekent het wel wat als je commissaris bent. In Zuid-Holland is de CdK in zekere zin minder belangrijk omdat er in deze provincie zoveel belangrijke personen en figuren zijn. “Je moet hier je gezag verdienen”. Bovendien, zo wordt gesteld, heeft de CdK op zich weinig macht, enkel door zijn gezag kan hij zaken realiseren.

Ook commissaris Franssen ervaart dat hij, als het erop aankomt, over (te) weinig wettelijke bevoegdheden beschikt zodat je in de functie soms (te) zeer afhankelijk bent van de persoonlijke verhoudingen. Hij merkt op dat politici soms bang zijn om te beslissen of beslissingen uitstellen en dan “zou het mogelijk moeten zijn om over bestuurlijke doorzettingsmacht te beschikken”.

Eén van de gedeputeerden vergelijkt de positie van de gedeputeerden met die van de CdK: binnen een bevoegdheidsdomein kan je als gedeputeerde veel effectiever zijn, knopen doorhakken en beslissingen nemen. Maar anderzijds is een gedeputeerde gebonden aan de opvattingen van het college en die van de fractie. Een commissaris is op dat vlak meer onafhankelijk en heeft meer armslag. Bovendien kan de CdK in sommige situaties, bijvoorbeeld als er bestuurlijke of politieke problemen zijn, voor continuïteit en borging zorgen.

De diverse bronnen van macht of invloed die door de verschillende geïnterviewden worden genoemd, worden door CdK Franssen zelf treffend samengevat: “Je moet het hebben van je kwaliteiten, je kennis en je kennissen. En dat laatste is soms belangrijker dan je kennis”. Daarnaast is er de positie op zich, het persoonlijk gezag en het feit dat je door de bevolking als boegbeeld wordt gezien.

Eén van de persoonlijke kenmerken van CdK Franssen die het vaakst wordt genoemd is zijn retorische vaardigheid. Hij beschikt over de gave van het woord en ontleent daar ook deels zijn gezag aan. Zo slaagt hij er in om de voorzitter of woordvoerder van de vertrouwenscommissie bij de benoeming van burgemeesters na een gesprek op een ander idee te brengen, ook al was er voorafgaand aan het gesprek een duidelijk idee van de gewenste kandidaat. Een tweede persoonlijk kenmerk is de variatiebreedte om oplossingen te bedenken, het vermogen om met originele ideeën voor de dag te komen. Ook het leiderschapsgedrag is heel sterk persoonlijk gekleurd. Bij vergaderingen zet Franssen de toon. “Meestal is hij voorzitter of wil hij dat zijn. En als hij dat niet is, dan zorgt hij dat hij een goede plaats aan tafel heeft, bijvoorbeeld naast de voorzitter”.

De bestuurservaring die hij in vroegere mandaten heeft opgedaan (als lid van PS in Noord-Holland, als lid van de Tweede Kamer en als burgemeester van Zwolle, zie ook hoofdstuk 5), komt hem goed van pas. Het levert hem niet alleen politieke kennis op, maar draagt er volgens de geïnterviewden ook in belangrijke mate toe bij dat hij over een groot netwerk beschikt. In de periode dat wij onze interviews afnamen, was hij o.m.

voorzitter van IPO en ook van de Kring van Commissarissen, terwijl hij voorheen voorzitter was van VNG. “Hij kent iedereen en iedereen kent hem. Als hij Kamerleden, burgemeesters of iemand uit het bedrijfsleven moet spreken, dan heeft hij makkelijk toegang”. De vele nevenfuncties van Franssen maken dat hij er overal bij is en veel te zeggen heeft. Bij de herbenoeming van Franssen als CdK in 2006 was zijn groot netwerk, waardoor hij de belangen van Zuid-Holland goed kan verdedigen, dan ook doorslaggevend. Het verdedigen van die belangen gebeurt vooral ten aanzien van het Rijk, maar ook ten aanzien van de waterschappen en andere provincies.

Een belangrijke troef is dat de CdK op verschillende borden kan schaken. Dat vloeit gedeeltelijk ook voort uit de functie, al heeft het bij CdK Franssen ook te maken met zijn persoonlijke invulling (cf. infra). Als voorzitter van zowel GS als van PS kan hij zaken in verband brengen en zorgen voor coördinatie. En vanuit zijn functie heeft hij ook makkelijk ingang bij ministers en bij burgemeesters, waar hij zaken kan aankaarten. Een troef is ook dat de bevolking het bestuur associeert met de CdK. Maar om iets te realiseren, is de binding met het college heel belangrijk, wat wijst op onderlinge afhankelijkheid.

## **Leiderschapstaken**

### *Interne cohesie*

De verschillende actoren beklemtonen de onafhankelijke houding van CdK Franssen t.a.v. de partijen. Overigens neemt hij in toespraken ook openlijk afstand van de VVD, zoals hij ook van andere partijen afstand neemt. Er wordt door sommigen wel aan toegevoegd dat het feit dat CdK's in Nederland binnen GS niet aan partijpolitiek doen, niet betekent dat ze niet meer actief zouden zijn binnen de partij. Maar dat gebeurt niet meer op de voorgrond. Als voorbeeld wordt verwezen naar Karla Peijs, CdK van Zeeland die binnen het CDA bijvoorbeeld nog een belangrijke rol speelde bij de vorming van de lijsten voor de Europese verkiezingen van 2009. Ook CdK Franssen zou binnen de VVD nog een rol spelen, maar dan achter de schermen.

Gedeputeerden van verschillende partijen beschouwen CdK Franssen als medestander voor het realiseren van het beleid waarvoor zij bevoegd zijn. Zo wordt de provincie rond verkeer en mobiliteit vaak geconfronteerd met het NIMBY-syndroom. In verband met de aanleg van een nieuwe weg tussen de A4 en de A44, dat is de weg van Amsterdam naar Den Haag, de zgn. Rijnlandroute, is er bijvoorbeeld één gemeente die niet wil meewerken. Dan helpt de CdK die gemeente te overtuigen. Hij heeft, o.m. via de jaarlijkse bezoeken veel contact met de gemeenten en brengt dergelijke onderwerpen dan ter sprake. Toch is er volgens één geïnterviewde ook wel een spanningsveld. De commissaris is meer ongebonden. Zo zal hij bij werkbezoeken aan gemeenten een voorstel tot herindeling

doen (hij is daar groot voorstander van), terwijl GS van mening is dat dit proces best start vanuit de gemeente zelf.

Volgens sommige actoren kan de CdK, doordat hij zowel voorzitter is van GS als van PS, waken over de eenheid van bestuur. Het zou voor de interne cohesie een slechte zaak zijn als de PS een eigen voorzitter zouden hebben.

Verder wordt gewezen op het spanningsveld tussen de CdK en de gedeputeerden ten gevolge van het feit dat de CdK veel gevraagd wordt voor toespraken. Als de commissaris bijvoorbeeld wordt gevraagd om een toespraak te houden bij de opening van een zorgcentrum, dan vindt de gedeputeerde voor welzijn dat hij dat moet doen. Maar hij wordt niet gevraagd, wel de CdK, wat soms voor wrevel zorgt.

Commissaris Franssen wijst op een ander element dat potentieel voor spanning kan zorgen. Er is in de provincie Zuid-Holland sinds de Statenverkiezingen van 2007 een breed college, waarin bijna alle fracties vertegenwoordigd zijn (zie tabel 32). De ervaring van commissaris Franssen is dat er in zo'n brede coalitie meer aanleiding is voor de CdK om dossiers die men niet wil oppakken - ongeacht welke partij - aan te wijzen (cf. de eerder vermelde angst om beslissingen te nemen of de neiging om ze uit te stellen). "Ik ben niet verantwoordelijk voor het beleid, maar moet er wel over waken dat wat afgesproken is ook wordt uitgevoerd".

Het overleg met de administratie is een laatste aspect in verband met de interne cohesie dat we hier kort willen toelichten. Uit de interviews komt naar voren dat CdK Franssen vooral zeer frequent overleg pleegt met de provinciesecretaris, dit m.b.t. het overlopen van de agenda GS en het bespreken van bestuurszaken. Daarnaast is er maandelijks overleg met de directieleden.

#### *Vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe*

Het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe werd eerder al vermeld als één van de belangrijkste troeven die de leiderschapspositie bepalen. Het is echter ook één van de belangrijkste leiderschapstaken. Dit komt onder meer tot uiting in het overleg met andere bestuurlijke partners. Er wordt daarbij verwezen naar het voorzitterschap van Regio Randstad, het samenwerkingsverband tussen de vier provincies (Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland), vier grote steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) en vier kaderwetgebieden dat van 2002 tot 2007 functioneerde maar op 1 januari 2008 werd opgeheven. Commissaris Franssen is tevens voorzitter van het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (BPZ), waarin men probeert tot overeenstemming te komen over hoe de zuidvleugel er in de toekomst moet uitzien en waarin lokale en regionale overheden overleggen over de planning en uitvoering van ruimtelijke en infrastructurele projecten.

Daarnaast heeft de CdK tal van nevenfuncties, waardoor hij in contact staat met de samenleving in al zijn geledingen.

#### *Agenda setting en visieontwikkeling*

We belichten hier de rol van de CdK in GS en zijn eventuele bijdrage tot visieontwikkeling, zoals ervaren door de verschillende actoren.

Alle geïnterviewden delen dezelfde mening over de zeer actieve rol van CdK Franssen in GS. Hij is meer dan een louter technisch voorzitter en heeft ook een inhoudelijke inbreng. Daarnaast is hij ook agenda settend, hoewel “niet in de zin dat hij zelf punten op de agenda zet, maar hij zorgt ervoor dat de gedeputeerden dat doen!” Hij mengt zich evenwel niet in de begrotingsbesprekingen.

Verder speelt de CdK binnen GS (en ook in PS) de rol van procesbewaker. Hij zorgt voor een stabiel bestuur. Bij spanningen binnen het college (of binnen PS) stuurt hij d.m.v. een voorstel van oplossing. Hij zorgt ervoor dat er gedragen besluitvorming tot stand komt. Binnen GS kan hij signaleren dat een bepaalde portefeuille niet goed loopt. Er worden daarrond binnen GS soms zelfs afspraken gemaakt, zodat de CdK een gedeputeerde kan coachen. De gedeputeerden zien de CdK duidelijk ook als meedenker, al wordt beklemtoond dat “hij nooit zal zeggen wat hij wil dat er gebeurt, maar wel opmerkingen maakt in de trant van, dat heb ik daarin gemist, of waarom is daaraan niet gedacht”.

Commissaris Franssen zelf ziet zijn rol als voorzitter van GS vooral in het bewaken van een zo optimaal mogelijke kwaliteit van bestuur. Hij benadrukt dat de gekozen bestuurders de inhoudelijke keuzes maken, maar dat hij zich nooit geremd heeft gevoeld voor zijn eigen inbreng. “Soms moet ik ze waarschuwen voor de gevolgen van beslissingen of aanporren een beslissing te nemen”.

Wat de bijdrage van de CdK tot visieontwikkeling betreft, zijn alle actoren het erover eens dat CdK Franssen een duidelijke visie heeft. De commissaris ziet de provincie functioneren in een stedelijke omgeving, waarbij rekening moet worden gehouden met zowel een ‘ruimtelijke druk’ als een bestuurlijke drukte. Dit hangt uiteraard nauw samen met de specifieke context waarin de provincie Zuid-Holland functioneert. De CdK is dan ook voorstander van bestuurlijke herindeling, zowel op gemeentelijk als op provinciaal niveau (vier of vijf landsdelen). De commissaris zelf stelt hierover dat men hem bij zijn aantreden in 2000 expliciet had gezegd niet te praten over bestuurlijke herindeling, maar dat hij dat toch doet.

Een laatste aspect dat we in verband met agenda setting en visieontwikkeling willen vermelden, is de rol van de CdK in het project ‘Provincie Nieuwe Stijl’. Hiermee wil de provincie Zuid-Holland duidelijkere keuzes voor hoofdpogaven waardoor de provincie

een duidelijker profiel krijgt en “een eigen erkende positie verwerft tussen andere overheden en vele maatschappelijke partijen”<sup>73</sup>. Het project is het gevolg van een proces dat al langer aan de gang was en waarbij GS het profiel van de provincie wilde aanscherpen. Daarnaast was er bij de Statenverkiezingen van 2007 kritiek over het feit dat de provincie zich met teveel bemoeide en tegelijk een scherp profiel miste op de belangrijke taken. De lage opkomstcijfers bij de Statenverkiezingen, de discussie over eventuele herindelingen en zelfs over de afschaffing van de provincies, hebben ertoe geleid dat men uiteindelijk een intentie heeft opgenomen in het coalitieakkoord. Hoewel de CdK er niet van bij de aanvang bij betrokken was en het proces inhoudelijk wordt gestuurd door een gedeputeerde, heeft hij ingezien dat het programma eigenlijk strookt met zijn visie op het bestuur. Alle actoren beklemtonen dat hij meedenker is geworden en ook de ambassadeur is van het project naar de buitenwereld toe. Hij ‘verkoopt’ het project a.h.w. via ‘management by speech’, onder meer naar andere provincies toe, bij ministeries en naar gemeenten toe. Hij doet dit onder andere als voorzitter van het IPO en zegt dan duidelijk tegen gemeenten wat de provincie in de toekomst niet meer zal doen.

#### *Taakuitvoering*

Wettelijk heeft de CdK twee soorten takenpakketten, m.n. de zogenaamde rijkstaken en de provinciale taken (zie hoofdstuk 3). Wij willen hier nagaan welke taken in de praktijk als voornaamste naar voren komen. Daarnaast peilen we ook naar de belangrijkste beleidsthema’s om ons zo een beter idee te vormen van de leiderschapstaken.

Nagenoeg alle actoren zijn van mening dat CdK Franssen in de eerste plaats provinciaal belangenbehartiger is en dat de provinciale taken de bovenhand krijgen<sup>74</sup>. Er wordt in dat verband onder meer verwezen naar het voorzitterschap van het IPO (cf. supra). Bovendien, zo wordt gesteld, getuigen zijn kritische bedenkingen ten aanzien van voorstellen van het kabinet dat de commissaris als rijksorgaan zeker geen lijdzaam volgeling is. Hij wordt door iedereen ook als boegbeeld van de provincie beschouwd. Weliswaar besteedt hij ook veel tijd aan de rijkstaken, zoals de burgemeestersbenoemingen (wat logisch gezien meer tijd in beslag neemt in de Nederlandse provincie met het grootste aantal gemeenten) en de verschillende aspecten van veiligheid en de representatieve taken die voortvloeien uit zijn functie.

Wel voeren een aantal geïnterviewden aan dat er naast de provinciale taken en de rijkstaken nog een derde taak is, m.n. de maatschappelijke functie. Die maatschappelijke functie, die weliswaar nergens als zodanig omschreven staat, uit zich in het vertolken van

<sup>73</sup> Provincie Nieuwe Stijl. Over positie, rol en taken van de provincie. [Den Haag], Provincie Zuid-Holland, 2007, p.5.

<sup>74</sup> Eén geïnterviewde geeft een nogal formeel antwoord en meent dat beide takenpakketten, de rijkstaken en de provinciale taken, in evenwicht zijn.



meningen, het geven van advies, de forumfuncties. Dat gebeurt op vraag van de regering, op vraag van derden in de maatschappij of op eigen initiatief van de CdK. Zo wordt de CdK van Zuid-Holland vaak door de regering gebruikt, bijvoorbeeld om een task force voor te zitten. Een ander voorbeeld is het initiatief van CdK Franssen om met de Holland 8 een advies uit te brengen over de bestuurlijke structuur in de Randstad. Wat daarbij opvalt, is dat de maatschappelijke functies die de CdK van Zuid-Holland opneemt, zich vooral situeren buiten de provinciale organisatie.

Commissaris Franssen zelf wijst er op dat de gangbare opvatting in Nederland is dat het zwaartepunt in de functie van CdK zich heeft verschoven van ‘Rijkspottenkijker’ naar provinciaal boegbeeld, maar dat er opnieuw een tendens is naar het benadrukken van de rijkstaken. Hij verwijst daarvoor onder meer naar de standpunten van de minister van Binnenlandse Zaken Guusje ter Horst (zie hoofdstuk 3). Hij wijt dit aan de context van nadrukkelijke decentralisatie in de laatste jaren, waarbij de nationale regering meer macht moest afstaan en het Rijk gebaat is met een toezicht op de uitvoeringstaken, o.m. door de CdK als rijksorgaan in te zetten.

De geïnterviewden geven aan dat het moeilijk is om CdK Franssen vast te pinnen op specifieke beleidsthema’s. Hij heeft immers aandacht voor veel verschillende thema’s. Toch wordt zijn uitgesproken opvatting over de schaal van het bestuur (cf. supra) hier opnieuw naar voren geschoven. Dat heeft ook te maken met de specifieke context van de provincie Zuid-Holland, die met zijn 76 gemeenten (zie tabel 5 in hoofdstuk 3) veel meer gemeenten telt dan alle andere provincies. Daarnaast hecht hij veel belang aan het thema veiligheid (een wettelijke taak, maar waarin hij verder gaat dan het wettelijke), zijn rol bij de burgemeestersbenoemingen, de kust (in functie van het belang voor recreatie en toerisme) en de spreiding van culturele voorzieningen.

## 6.10. ZEELAND

### 6.10.1. Schets van de provinciale context

Zeeland is zowel qua oppervlakte als qua aantal inwoners één van de kleinere Nederlandse provincies. Als we afgaan op het aantal inwoners dan is alleen Flevoland, de jongste provincie, nog kleiner. Rekening houdend met de bevolkingsprognose van het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek valt het bovendien te verwachten dat Zeeland in de nabije toekomst qua inwonertal effectief de kleinste provincie zal zijn<sup>75</sup>. Van alle andere Nederlandse provincies heeft alleen Friesland een lagere bevolkingsdichtheid.

---

<sup>75</sup> Volgens de bevolkingsprognose van het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek zal de bevolking van de provincie Flevoland tegen 2025 aangroeien met ruim 20%, terwijl de bevolking van de provincie Zeeland in dezelfde periode naar verwachting slechts met 3,5% zal aangroeien.

Behalve het gebied Zeeuws-Vlaanderen bestaat Zeeland in feite uit een aantal schiereilanden die ooit losse eilanden vormden<sup>76</sup>. Van de 13 gemeenten die de provincie telt (situatie in 2009), zijn Middelburg, Terneuzen, Vlissingen en Goes de grootste<sup>77</sup>. Middelburg is de hoofdstad, maar Terneuzen heeft met 55.000 inwoners de grootste bevolking. Vlissingen en Terneuzen zijn belangrijke havenplaatsen met grote industriegebieden en Goes vervult een belangrijke centrumfunctie door zijn centrale ligging.

Gesitueerd in het zuidwesten van Nederland wordt Zeeland in het westen begrensd door de Noordzee, terwijl het in het noorden grenst aan de provincie Zuid-Holland, in het oosten aan de provincie Noord-Brabant en in het zuiden aan de Vlaamse provincies West- en Oost-Vlaanderen en Antwerpen.

De alomtegenwoordigheid van water vormt één van de wezenskenmerken van de provincie. Er is niet alleen de nabijheid van de Noordzee, de provincie wordt ook doorsneden door de Wester- en de Oosterschelde. Door de watersnoodramp van 1953 kwam een groot deel van de Zeeuwse eilanden onder water te staan. Om een dergelijke ramp in de toekomst te vermijden werden in de daaropvolgende jaren de Deltadijken en -dammen aangelegd. In 1986 was de stormvloedkering in de Oosterschelde klaar<sup>78</sup>. Het hoeft niet te verbazen dat het begrip 'veiligheid' sterk leeft onder de Zeeuwse bevolking en ook voor de provincie en de CdK een permanent aandachtspunt vormt<sup>79</sup>.

De Zeeuwse economie was vroeger sterk gericht op de landbouwsector. Maar dat veranderde door de aanleg van het haven- en industriegebied in Vlissingen in de jaren 1960 en 1970. Ook de ontwikkeling van de Zeeuws-Vlaamse kanaalzone vormt in dat opzicht een belangrijke factor. In het eerste decennium van de 21<sup>ste</sup> eeuw is het vooral de commerciële dienstverlening die de grootste werkgelegenheid verschaft<sup>80</sup>. Tot slot is de opening van de Westerscheldetunnel in 2003, met 6,6 km de langste tunnel voor

---

Zie: Provincie Op Maat 2007, Zeeland. Den Haag, CBS, 2008, p.12 ; Provincie Op Maat 2007, Flevoland. Den Haag, CBS, 2008, p.12.

<sup>76</sup> Het gaat over Tholen, Sint-Philipsland, Schouwen-Duiveland, Noord- en Zuid-Beveland en Walcheren.

<sup>77</sup> Zie website provincie Zeeland: [http://www.zeeland.nl/ruimte\\_wonen/regio/zeeland/bevolking](http://www.zeeland.nl/ruimte_wonen/regio/zeeland/bevolking). Geraadpleegd op 3 december 2009.

<sup>78</sup> Zie website provincie Zeeland: [www.zeeland.nl/ruimte\\_wonen/regio/zeeland/geschiedenis](http://www.zeeland.nl/ruimte_wonen/regio/zeeland/geschiedenis). Geraadpleegd op 3 december 2009.

<sup>79</sup> Jaarverslag Commissaris van de Koningin provincie Zeeland 2007. S.l., Provincie Zeeland, 2008, p.27. Veiligheid vormt ook het centrale thema in het Liber Amicorum van CdK Van Gelder. Zie: Liber Amicorum Wim van Gelder. [Middelburg], Provincie Zeeland, 2007, 135p.

<sup>80</sup> Eind 2006 was die sector goed voor 64.000 van de 146.000 banen. Met bijna 49.000 banen kwam de niet-commerciële dienstverlening op de tweede plaats. De sectoren landbouw, bosbouw en visserij vertegenwoordigden slechts een goede 3.000 banen. Zie: Provincie Op Maat 2007, Zeeland. Den Haag, CBS, 2008, p.20.

wegverkeer in Nederland, van niet te onderschatten belang voor de toekomstige economische ontwikkeling van de provincie Zeeland.

### De politieke context

Was de VVD tot 1999 nog de grootste fractie in PS, dan heeft het CDA die positie sinds de verkiezingen van 2003 overgenomen (tussen 1999 en 2003 waren beide fracties met 10 Statenleden precies even groot). Sinds de recentste Statenverkiezingen in 2007 delen PvdA en VVD de tweede plaats in de rangorde. Op plaats drie staat SGP. Tot 2003 waren er zes gedeputeerden, gelijkmatig verdeeld onder PvdA, CDA en VVD. Vanaf 2003 bestaan de Gedeputeerde Staten van Zeeland nog maar uit vijf leden. De twee CDA-gedeputeerden gingen in 2003 sloop met twee PvdA-gedeputeerden en één gedeputeerde van SGP. Sinds de Statenverkiezingen van 2007 ziet de samenstelling van het college er evenwel helemaal anders uit: naast de twee CDA-gedeputeerden is er telkens één gedeputeerde voor de ChristenUnie, GroenLinks en SGP (zie tabel 33)<sup>81</sup>.

Tabel 33. Partijpolitieke samenstelling van de Zeelandse Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

Partijen / Verkiezingsjaar	1995		1999		2003		2007	
	PS	GS	PS	GS	PS	GS	PS	GS
PvdA	8	2	8	2	10	2	6	
CDA	10	2	10	2	13	2	10	2
SP					2		4	
VVD	12	2	10	2	7		6	
CU					3		3	1
GL	2		4		2		2	1
D66	3		1		1			
SGP	6		7		6	1	5	1
Partij voor Zeeland			4		2		2	
LPF					1			
SociaalZeeland							1	
RPF/GPV	3		3					
AO/U5/S2	1		0					
Overige	2							
Totaal	47	6	47	6	47	5	39	5

<sup>81</sup> Samenstelling colleges van gedeputeerde staten vanaf 1991. S.l., Provincie Zeeland, s.d., s.p.

## 6.10.2. Analyse van leiderschapspositie, -gedrag en -taken

### Leiderschapspositie

Zoals in hoofdstuk 2 toegelicht, wordt de leiderschapspositie zowel door formele als informele elementen bepaald. Eén van de formele elementen is het feit dat de Nederlandse commissaris beschikt over stemrecht in de Gedeputeerde Staten. Zowel de geïnterviewde commissarissen, als de gedeputeerden en de provinciesecretaris vinden het stemrecht een belangrijk gegeven. Hoewel er in GS van Zeeland zelden of nooit wordt gestemd, acht men het belangrijk dat iedereen weet wat de positie van de ander is. Dat de gouverneur in Vlaanderen niet langer over stemrecht beschikt, vindt men geen goede zaak. Eén van de geïnterviewden meent dat het verlies van stemrecht een verlies van macht, aanzien en imago betekent. De overtuiging leeft dat als een college goed samenwerkt, je geen structuren nodig hebt. Die heb je vooral nodig voor als het niet goed loopt tussen personen. Doordat er in Zeeland maar vijf gedeputeerden zijn, zou de stem van de CdK - bij een staking van stemmen – wel de doorslag kunnen geven.

Werden commissarissen vroeger voor onbepaalde duur benoemd, zoals dat nog steeds het geval is voor de Vlaamse gouverneurs, dan voorzag een wijziging van de provinciewet uit 1992 in een zesjarige ambtsperiode, weliswaar verlengbaar met een tweede ambtsperiode (zie hoofdstuk 3). De benoemingstermijn van zes jaar wordt positief beoordeeld, omdat daarmee de evaluatie van de functie gedeeltelijk wordt geformaliseerd. Gewezen commissaris Van Gelder is van oordeel dat hij ook verantwoording aflegde via de jaarverslagen, die overigens altijd werden voorgelegd in de commissie algemene zaken van PS. Wel beklemtoont hij dat je als benoemde bestuurder meer vrijheid hebt om zaken te zeggen. “Een verkozenen denkt wel na of het hem niet wordt aangerekend bij de volgende verkiezingen”.

Huidig CdK van Zeeland, Karla Peijs, ervaart het feit dat ze benoemd is en niet politiek verantwoordelijk is soms als ‘weinig handig’, vooral daar waar het haar eigen portefeuille veiligheid betreft (cf. infra). Dat zorgt voor een spanningsveld. Als iets in politiek vaarwater komt, bijvoorbeeld in de uitvoeringsfase van het project Kanaalzone, wanneer het gaat om de besteding van (veel) middelen, dan moet er verantwoording mogelijk zijn en dan moet je het kunnen doorgeven aan de bevoegde gedeputeerde. Dat spanningsveld speelt minder waar het de rijkstaken betreft.

Dat commissaris Peijs eigen (provinciale) bevoegdheden in portefeuille heeft (m.n. verkeersveiligheid, multimodaal goederenvervoer en de Kanaalzone tussen Gent en Terneuzen), is een bijzondere situatie en onder de huidige commissarissen uniek in Nederland<sup>82</sup>. Het valt deels te verklaren door het samenvallen van de benoeming van

---

<sup>82</sup> Vaak krijgt de commissaris de bevoegdheid over communicatie, maar dat wordt niet beschouwd als een inhoudelijke bevoegdheid.

Peijs met de Statenverkiezingen in 2007. Het aantal gedeputeerden is toen van 6 naar 5 gebracht en bij de collegevorming is besloten de CdK te betrekken bij de portefeuillevreiding<sup>83</sup>. Dat Peijs ex-minister van Verkeer en Waterstaat was, zou daarbij ook een rol gespeeld hebben. Men wilde gebruik maken van haar ervaring en netwerk terzake (cf. infra). In verband met de bevoegdheden wijst gewezen commissaris Van Gelder er op dat hij officieus de portefeuille 'Europa' had. Dat was niet formeel, aangezien er een gedeputeerde voor bevoegd was. De commissaris is er evenwel van overtuigd dat sommige gedeputeerden liever hadden dat hij met Europa bezig was, omdat hij dan minder met andere zaken bezig kon zijn. Kan je als CdK meer bereiken dan als lid GS? Ja en nee. Ja, omdat je een betere entrée hebt, zowel formeel als informeel. Nee omdat je als gedeputeerde wel een budget hebt waarover je beslist. Je merkt wel dat naarmate je langer in functie bent, GS meer een beroep doet op de CdK.

De verwijzing naar de voorgaande functie van CdK Peijs is exemplarisch. Alle actoren zijn het er immers over eens dat de persoonlijke achtergrond van de commissaris een bepalende factor is voor het leiderschap van de ambtsdragers. Meer in het bijzonder wordt vooral de voorafgaande ervaring in politieke mandaten beklemtoond. Gewezen commissaris Van Gelder maakt een onderscheid tussen twee soorten CdK's: zij die vanuit het Haagse milieu komen en zij die vanuit de provincie komen. Wie landelijke bekendheid geniet, hoeft zich zo niet meer te bewijzen. Bovendien staan ex-ministers of parlementairen in een andere verhouding tot de ministers en ambtenaren van de departementen waarmee ze als CdK het meest in contact komen, m.b. Binnenlandse Zaken, Verkeer en Waterstaat, VROM en Landbouw. Eén van de geïnterviewden merkt in dat verband op dat door de provincialisering van het ambt in de laatste decennia (zie hoofdstuk 3) de CdK's de machtspositie van vroeger missen. Op de bijeenkomsten van de Kring van Commissarissen is duidelijk merkbaar dat oud-ministers als CdK meer te zeggen hebben tegen een minister. Dat is nu veel minder het geval, omdat er steeds minder gewezen ministers tot CdK benoemd worden. Er wordt in dat opzicht ook een verband gelegd met de evolutie dat GS steeds meer inspraak hebben in de selectieprocedure voor CdK's.

Het belang van ervaring in politieke mandaten kan moeilijk overschat worden. Een oud-minister heeft veel contacten. De geïnterviewden bevestigen dat Peijs makkelijk iemand in Den Haag en Brussel weet te bereiken. Zo kent ze bijvoorbeeld de Vlaamse minister-president Kris Peeters heel goed. Weliswaar is er ook een nadeel aan verbonden. Gewezen ministers moeten wennen aan het ambt van CdK. Terwijl je als minister vaak alleen beslist, moet je als CdK rekening houden met de beperkte formele bevoegdheid én met het feit dat GS een collegiaal beslissingorgaan is.

---

<sup>83</sup> Zie: Nieuwe verbindingen. Collegeprogramma van CDA, SGP, ChristenUnie en GL in Zeeland, 23 april 2007. Middelburg, Provincie Zeeland, 2007, pp.30-32, 71.

Eén van de meer informele manieren om invloed uit te oefenen, is het houden van toespraken. Gewezen commissaris Van Gelder getuigt dat hij steeds het principe van ‘management by speech’ huldigde. Door te spreken over onderwerpen kan je een zaak op de agenda plaatsen, er de aandacht op vestigen. Je kan er ook reacties mee uitlokken. Een belangrijk element hierbij is dat deze onderwerpen altijd door de pers worden opgepikt. Commissarissen hebben immers nooit een gebrek aan persaandacht. Dat wordt door alle actoren bevestigd.

Ook huidig commissaris Peijs benadrukt dat ze geen (formele) macht heeft en alleen zaken kan realiseren via een goede samenwerking. Ze verwijst daarmee impliciet naar het belang van goede relaties en netwerken. In de ervaring van Peijs is het belangrijk dat je in een positie staat om mensen wat te gunnen. Als voorbeeld haalt ze aan dat ze door de burgemeester van Breda, Peter Van der Velden (PvdA, burgemeester sinds 2004), werd aangesproken i.v.m. de keuze voor een logistiek centrum (zie ook casebeschrijving Noord-Brabant). “Ik heb dan een brief geschreven naar de minister en de keuze is ook op Breda gevallen. Ik vraag dan wel eens iets terug”. Eurlings, de minister in kwestie, is partijgenoot van Peijs en haar opvolger als minister van Verkeer en Waterstaat. Een ander voorbeeld ter illustratie van het gebruik van netwerken betreft het hertekenen van de kaart van de rechtbanken. Hierbij zou de zetel van de rechtbank in Middelburg geschrapt worden. Peijs contacteerde de minister en lichtte toe waarom dat voor de mensen in Zeeland, gezien de afstanden, niet werkbaar was. Het gevolg is dat de rechtbank in Middelburg blijft bestaan. De betrokken minister van Justitie, Hirsch-Ballin, is lid van het CDA en tevens ex-collega van Peijs in het kabinet Balkenende II (in de periode 2006-2007).

Een gedeputeerde merkt op dat dit lobbywerk in Den Haag zowel gebeurt op eigen initiatief van de CdK (hoofdzakelijk op het terrein van veiligheid) als op vraag van GS. Hij wijst er op dat je als CdK meer dan als gedeputeerde achter de schermen kan werken. Maar omdat de CdK nadrukkelijk naar buiten treedt als het gezicht van de provincie (wat veel minder het geval was bij Peijs’ ambtsvoorganger) blijft ze ook in de beeldvorming de baas.

Diezelfde gedeputeerde beschouwt ‘het samenbrengen van partijen’ en ‘het achter de schermen opereren’ ook als de belangrijkste troeven voor het leiderschap van de CdK. Eén van de andere actoren wijst op verschillende troeven bij de twee gouverneurs. Bij Van Gelder waren de intellectuele capaciteiten een heel belangrijke troef, terwijl Peijs meer haar sociale kwaliteiten inbrengt. “Ze kan met een kwinkslag in een discussie het tij doen keren en dat hoeft niet gebaseerd te zijn op dossierkennis”. Daarnaast wordt ook haar politieke netwerk aangehaald. “Zij belt zonder probleem met minister-president Balkenende, toevallig ook een Zeeuw”. Precies door haar netwerk onderscheidt ze zich en is ze tot meer in staat dan de gedeputeerden en dan haar ambtsvoorganger.

Gewezen commissaris Van Gelder zelf wijst op vier cruciale elementen voor het leiderschap van de CdK: de politieke ervaring, de kennis (in algemene zin, maar meer specifiek ook van het onderwerp dat ter tafel ligt), de vele contacten (die veel breder zijn dan die van de gedeputeerden) en de neutraliteit van de CdK. Als CdK sta je in de ogen van de bevolking en van bedrijven boven de partijen, waardoor je in een bevoorrechte positie zit en men geneigd is je meer te vertrouwen. Min of meer gelijklopend beschouwt huidig commissaris Peijs het netwerk waarover je als CdK beschikt (en dat veel groter is dan bij gedeputeerden), de politieke ervaring en je achtergrond als belangrijkste troeven voor leiderschap. “Je hebt de contacten binnen de partij, als gewezen minister en als gewezen Europarlementslid”.

## **Leiderschapstaken**

### *Interne cohesie*

Een eerste element dat een belangrijke rol speelt voor de interne cohesie is de mate waarin de neutraliteit van de CdK door de andere actoren - en in de eerste plaats door de gedeputeerden - wordt aanvaard. Dat die neutraliteit geen vanzelfsprekendheid is, heeft te maken met de politieke rekrutering van de CdK's, zoals we die in hoofdstuk 5 hebben doorgelicht.

Gewezen commissaris Van Gelder hield afstand van het CDA door bijvoorbeeld afwezig te blijven bij activiteiten van het CDA in Zeeland. Aan activiteiten buiten de provincie nam hij wel nog deel. Hij ervoer nooit dat de gedeputeerden hem als partijdig beschouwden. “En in de ogen van de bevolking en van bedrijven sta je boven de partijen”. Ook huidig commissaris Peijs mijdt partijvergaderingen in de provincie Zeeland. Naar bijeenkomsten op landelijk niveau blijft ze wel gaan, omdat ze daar - naar eigen zeggen - dan ook de Zeeuwse belangen kan bepleiten. Toch slaagt CdK Peijs er minder makkelijk in haar CDA-stempel van zich af te schudden dan haar ambtsvoorganger. In de verschillende interviews werd genoteerd dat ze met haar politieke kleur, zowel in GS als in PS, alerter zou moeten omspringen. Er wordt in dat verband ook gewezen op de gevoeligheid in PS sinds de laatste collegevorming, aangezien PvdA en VVD uit GS werden geweerd. Mogelijks moeten we hier rekening houden met een overgangperiode, waarbij de CdK enige tijd nodig heeft om zijn/haar politiek verleden a.h.w. van zich af te schudden.

Maar naast het aanvaarden van de neutraliteit van de CdK spelen nog andere elementen een rol bij de leiderschapstaak rond interne cohesie. Zo zien alle actoren de CdK duidelijk als verdediger van de provinciale belangen. Ze maken daarbij graag gebruik van de eerder vermelde troeven van de commissarissen om hun leiderschap vorm te geven. Verder beschouwen de gedeputeerden de CdK tevens als medestander voor het realiseren

van het beleid waarvoor ze als gedeputeerde bevoegd zijn. In dat opzicht merkt één van de geïnterviewden een opvallend verschil met de Vlaamse situatie, waar heel sterk wordt vastgehouden aan de hiërarchie tussen de gedeputeerden en ook naar de gouverneur toe. In Zeeland zou dat veel minder het geval zijn. Het voorbeeld dat hierbij aangehaald wordt, is de ondertekening van het protocol in het kader van de overname van de Westerscheldetunnel van de Staat door de provincie Zeeland. Officieel moet de CdK dat ondertekenen, maar zij machtigde een gedeputeerde om dat te doen.

Maar er kan ook sprake zijn van spanning of zelfs concurrentie tussen de CdK en de gedeputeerden. Zo wordt opgemerkt dat sommige gedeputeerden het op zijn zachtst uitgedrukt vervelend vinden dat de toespraken van de CdK zoveel aandacht krijgen in de pers. Dat hangt ook samen met het feit dat de gedeputeerden zelf veel meer moeite hebben om diezelfde persaandacht te krijgen. Van dezelfde orde is de ergernis bij de gedeputeerden over het feit dat vaak naar de CdK wordt gevraagd, bijvoorbeeld voor de opening van een bejaardentehuis, in plaats van naar de gedeputeerde die bevoegd is in de materie.

Een laatste element dat bijdraagt tot de leiderschapstaak rond interne cohesie is de manier waarop het contact met de administratie verloopt. Omwille van hun voorzitterschap van GS en PS hebben de CdK's in elk geval overleg met de griffier en de provinciesecretaris<sup>84</sup>. Voor CdK Peijs doet zich daarnaast de bijzondere situatie voor dat ze deelneemt aan het stavenoverleg omwille van de bevoegdheden die haar bij de collegevorming werden toegewezen<sup>85</sup>. Op die manier heeft ze niet alleen een goed zicht op de werking van de administratie en de uitvoering van de beslissingen, het helpt ook voor het opbouwen van gezag.

#### *Vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe*

Het vertegenwoordigen van gezag wijst op de externe dimensie van de leiderschapstaken. Hier komen zowel het contact met de gemeenten als met andere bestuurlijke partners en

---

<sup>84</sup> Sinds de dualisering werd een opsplitsing gemaakt tussen de functie van griffier en die van provinciesecretaris. De griffier staat sindsdien aan het hoofd van de Statengriffie, die de Provinciale Staten ondersteunt bij het vervullen van haar controlerende, kaderstellende en vertegenwoordigende functie. De provinciesecretaris heeft de leiding over de ambtelijke provinciale organisatie en vormt de verbinding tussen het college van Gedeputeerde Staten en de ambtenaren die werken bij de provincie. De secretaris is aanwezig bij de vergaderingen van het college van Gedeputeerde Staten en ondertekent samen met de CdK de door GS genomen besluiten.

<sup>85</sup> Het betreft respectievelijk de Staf Verkeersveiligheid, de Staf Handhaving, de Staf Verkeer en Vervoer, de Staf Ontwikkelingsschets Zeeuwse Passage, de Staf Kabinet en Juridische Zaken en de Staf Communicatie. Zie: Jaarverslag Commissaris van de Koningin provincie Zeeland 2007. S.l., Provincie Zeeland, 2008, 73p.



het bedrijfsleven aan bod. Het contact met de gemeenten gaat verder dan de Rijkstaak m.b.t. de benoeming en herbenoeming van burgemeesters. Zowel CdK Van Gelder als Peijs leggen daarbij de nadruk op de bemiddelende en adviserende rol. Daarnaast vinden er ook nog werkbezoeken met GS plaats<sup>86</sup>. Commissaris Peijs bezocht in 2007 alle 13 Zeeuwse gemeenten<sup>87</sup>. Dat ze daar zoveel tijd aan besteedde, heeft er ook mee te maken dat ze toen nog in het begin van haar ambtsperiode zat - normaal worden er twee tot drie gemeenten per jaar bezocht. Een belangrijk element is de grensoverschrijdende samenwerking met de Vlaamse provincies Antwerpen, maar vooral met Oost- en West-Vlaanderen, onder meer in het kader van het Euregionaal Veiligheidsoverleg (cf. infra over taakuitvoering). Ook naar de bedrijfswereld toe vormt dit een belangrijke leiderschapstaak. Gewezen CdK Van Gelder verhaalt hoe het samenbrengen van mensen tot resultaten kan leiden. Toen bleek dat de opmaak van veiligheidsplannen door bedrijven niet vlot liep, nodigde de commissaris alle betrokken bedrijven uit op een diner. Het feit dat de CdK dit organiseerde, zorgde ervoor dat iedereen aanwezig was en dat er vervolgens ook schot in de zaak kwam.

#### *Agenda setting en visieontwikkeling*

Zoals in hoofdstuk 2 toegelicht, houdt agenda setting ook verband met visieontwikkeling. We proberen daar zicht op te krijgen door de rol van de CdK binnen het college van GS nader te bekijken.

De geïnterviewden maken een duidelijk onderscheid tussen het leiderschap van CdK Van Gelder en dat van Peijs. Commissaris Peijs speelt binnen GS duidelijk een actieve rol, vooral dan in de dossiers waar ze zelf belang aan hecht. Dat is bijvoorbeeld niet het geval in het sociale domein, maar wel in economische dossiers. In dat laatste geval stuurt ze mee in een bepaalde richting. Daarbij streeft ze dus niet alleen naar een consensus, maar meer naar een door haar gewenste oplossing. Commissaris Van Gelder was technisch gesproken wel voorzitter van GS, maar had weinig impact. Hij was inhoudelijk minder betrokken en meer gericht op het ordentelijk verloop van de vergaderingen. Hij overliep een agenda GS op mogelijke knelpunten, terwijl Peijs een agenda GS bekijkt naar mogelijkheden om zelf ergens uit te komen. Volgens één geïnterviewde werd Van Gelder binnen GS, zo goed als buitenspel gezet. Dat wordt toegeschreven aan de dominante positie van twee gedeputeerden, die de facto de leiderschapspositie van de CdK binnen GS overnamen. Toen Van Gelder CdK was, waren er nog zes gedeputeerden en kon er zich een staking van stemmen voordoen. Daarbij had de stem van de CdK de doorslag kunnen geven, maar de gedeputeerden deden er alles aan om vooraf alles politiek uit te

---

<sup>86</sup> Zie: Jaarverslag Commissaris van de Koningin provincie Zeeland 2006. S.l., Provincie Zeeland, 2007, pp.7-10 ; Jaarverslag ..., o.c., 2008, pp.13-16.

<sup>87</sup> Zie o.m.: Jaarverslag ..., o.c., 2008, p.21.

praten vooraleer in GS te beslissen. Ze wilden CdK geen kans laten zijn stem te gebruiken. Beide gedeputeerden maakten geen deel meer uit van het college dat na de Statenverkiezingen van 2003 werd gevormd. Tijdens dat laatste college kon CdK Van Gelder dan ook meer zijn rol van voorzitter opnemen. Sinds Peijs CdK is, kan er zich geen staking van stemmen meer voordoen, aangezien het aantal gedeputeerden teruggebracht is van zes naar vijf. Maar er wordt wel met haar rekening gehouden. Van Gelder zelf verwoordt de omslag als volgt: “voor mij leek het alsof ik een nieuwe baan had”. Hij ziet het in een breder perspectief waarbij gedeputeerden met minder ervaring makkelijker om advies vragen en dat accepteren, terwijl gedeputeerden met jarenlange ervaring de positie van de CdK meer als concurrentie ervaren.

Peijs leidt de vergaderingen GS, geeft advies, praat mee over de onderwerpen van alle gedeputeerden en kan zelf ook punten op de agenda plaatsen. Bovendien is ze ook aanwezig op de begrotingsbesprekingen die ze tevens voorziet. Bij de collegevorming speelde Peijs een “minder prominente rol”, terwijl over Van Gelder wordt gesteld dat hij er geen rol bij speelde. Peijs vult zelf aan dat ze een rol kan spelen wanneer er tussen gedeputeerden inhoudelijke meningsverschillen uitgeklaard moeten worden.

Wat de bijdrage van de CdK betreft op het vlak van visieontwikkeling zijn de meningen verdeeld. Sommige actoren wijzen er op dat CdK Peijs snel een visie heeft ontwikkeld op de provincie Zeeland. Daarbij beklemtoont Peijs de eigenheid van Zeeland als geografisch geheel, een belangrijk gegeven in een context waarbij op Rijksniveau een sterke tendens bestaat naar uniformisering. De visie van CdK Van Gelder was meer gezagsgetrouw. Maar dit zou ook samenhangen met het feit dat Van Gelder vooral aandacht had voor de culturele dimensie, terwijl Peijs vooral voor de economische dimensie aandacht heeft.

Anderen, vooral de gedeputeerden, zijn van oordeel dat de CdK geen prominente rol speelt in de visieontwikkeling. Dit zou meer vanuit de politiek en dan vooral vanuit de Provinciale Staten komen. De politici menen dat Peijs niet de persoon is met visionaire ideeën, maar meer iets heeft met concrete projecten. Zij beschouwen CdK Van Gelder meer als de man met een visie. Dit houdt verband met zijn intellectuele bagage (cf. supra). In tegenstelling tot Peijs stond hij afstandelijker tegenover de bevolking en was hij minder met concrete projecten bezig.

Van Gelder zelf illustreert zijn inbreng op het vlak van visie met een concreet voorbeeld. Toen hij als CdK begon, sprak hij er zijn verbazing over uit dat er in een pas gepubliceerd rapport (het ‘Plan van Zeeland’) zo weinig aandacht was voor het thema ‘water’, terwijl Zeeland toch aan de Noordzee lag. Hij merkt op dat die houding sindsdien toch wel sterk veranderd is en dat hij daar de grote promotor van was. Al is hij er zich tegelijk van bewust dat hij dit niet alleen voor elkaar heeft gekregen, maar ook anderen daarbij hebben geholpen.

*Taakuitvoering*

Door na te gaan wat de belangrijkste beleidsthema's van de CdK zijn, kunnen we ons een beter idee vormen van de leiderschapstaken. We proberen ook na te gaan waardoor de keuze voor die beleidsthema's wordt bepaald, bijvoorbeeld door de opleiding, de voorafgaande functie of de specificiteit van de provincie.

Zowel de politici als de ambtenaren zien de commissaris in de eerste plaats als provinciaal belangenbehartiger. De gedeputeerden voegen daar wel aan toe dat de situatie van commissaris Peijs op dat vlak wel bijzonder is, aangezien ze als enige CdK een eigen portefeuille heeft (cf. supra). Bovendien zijn de rijkstaken voor de gedeputeerden meestal onzichtbaar. Over de burgemeestersbenoemingen en –herbenoemingen wordt binnen GS nooit gepraat. Het zijn de provinciale taken waar de gedeputeerden het meest mee geconfronteerd worden. Een niet onbelangrijk aspect is dat de commissarissen in Nederland naast de rijkstaken en provinciale taken ook nevenfuncties mogen uitoefenen. Dat gebeurt door de CdK van Zeeland en door alle andere CdK's in meerdere of mindere mate. In de pers worden daar soms vraagtekens bij geplaatst<sup>88</sup>. Tegenstanders werpen op dat de functie van CdK blijkbaar te licht weegt, aangezien verschillende CdK's er veel nevenfuncties op kunnen nahouden. De voorstanders wijzen er evenwel op dat de commissarissen door deze nevenfuncties precies ook voeling houden met de verschillende onderdelen van de samenleving.

Gewezen commissaris Van Gelder benadrukt dat er naast de rijkstaken en provinciale taken nog een derde soort taken zijn, m.n. het representatieve werk. Dat zijn zaken waar de overheid in wezen niets mee te maken heeft zoals openingen, verzoeken van bedrijven enz. “Maar ze nemen wel het grootste deel van de tijd in beslag”. Hij stelt dat hij zelf vooral veel inspanningen deed voor de bevordering van de cultuur in Zeeland en voor de relatie met Vlaanderen, wat overigens door de andere actoren wordt bevestigd (cf. infra), maar dat dit nergens in zijn taakomschrijving vermeld stond en dat hij er ook niet ter verantwoording voor werd geroepen<sup>89</sup>. “Het aardige aan de functie is dat je er zelf inhoud kan aan geven”. Dit wijst er op dat de keuze voor deze thema's bij Van Gelder vooral op een persoonlijke motivatie was gebaseerd. Al moeten we hier ook aan toevoegen dat hem vanuit GS weinig ruimte werd geboden om zich op andere zaken toe te leggen (cf. supra).

---

<sup>88</sup> Joosten, C., De grootverdieners van het provinciehuis. In: Elsevier, 2 februari 2005. Zie website van Elsevier: [www.elsevier.nl/web/Artikel/163814/Bestuur-De-grootverdieners-van-het-provinciehuis.htm](http://www.elsevier.nl/web/Artikel/163814/Bestuur-De-grootverdieners-van-het-provinciehuis.htm). Geraadpleegd op 15 mei 2009. De lijst van nevenfuncties van CdK's wordt op de websites van de respectieve provincies gepubliceerd.

<sup>89</sup> Omwille van zijn verdiensten op het vlak van de samenwerking met Vlaanderen werd CdK Van Gelder na zijn pensioen gevraagd covoorzitter te zijn van het Cultureel Verdrag tussen Vlaanderen en Nederland, samen met gewezen Oost-Vlaams gouverneur Balthazar.

Dat Van Gelder daarnaast ook het thema veiligheid ter harte nam, had dan weer meer te maken met de specifiek Zeeuwse context (cf. infra)<sup>90</sup>.

Verder relativeert gewezen CdK Van Gelder de lobbyfunctie. Het belangrijkste is of je met een terechte vraag zit. “Als je kan aantonen dat er een belang is voor de andere partij, dan ben je al ver op weg”. In de perifere provincies zoals Zeeland overheerst vaak het idee dat er te weinig wordt gelobbyd, maar dat betwist hij. De relatie met Brussel verliep voor Van Gelder vooral langs het Comité van de Regio’s, waarvan hij lid was tussen 1994 en 2007.

Commissaris Peijs stelt dat het moeilijk is om op basis van de tijdsbesteding te bepalen welke taken de belangrijkste zijn, de zogenaamde rijkstaken of de provinciale taken. Dit blijkt immers heel sterk periodegebonden te zijn. Veiligheid is het belangrijkste beleidsthema dat door de CdK naar voren wordt geschoven en ook door de andere actoren als zodanig wordt aangewezen. Dat heeft in de eerste plaats te maken met het takenpakket van de CdK, maar ook de persoonlijke interesse van Peijs speelt daarin een rol. Bovendien heeft het ook te maken met de specifieke context van de provincie Zeeland. Doorgaans wordt daarbij verwezen naar de overstroming van 1953 en de daaropvolgende Deltawerken, de aanwezigheid van de kerncentrale in Borsele en van de Westerscheldetunnel<sup>91</sup>.

De gedeputeerden onderscheiden bij CdK Peijs drie belangrijke taken: veiligheid, het lobbyen en voeren van promotie en het bijwonen van evenementen in Zeeland. Er wordt expliciet gesteld dat de contacten van de commissaris in Den Haag door GS ook worden gebruikt. Als voorbeeld wordt verwezen naar de ondertekening van de afkoop van de Westerscheldetunnel door de provincie Zeeland (cf. supra), samen met minister van Financiën Bos en minister van Verkeer en Waterstaat Eurlings. Toen bleek dat Eurlings verhinderd was en niet aanwezig zou zijn, heeft het contact met commissaris Peijs ervoor gezorgd dat de minister toch aanwezig was. Een ander voorbeeld betreft het Zeeuws diner in Den Haag. Dat had vroeger al een paar keer plaatsgevonden, maar toen Peijs er zich mee inliet, is het nieuw leven ingeblazen. Het kaderde in de inspanningen voor de mosselindustrie van Zeeland. De bedoeling was om alle partijen bij elkaar te krijgen en door de inzet van de CdK waren alle prominenten effectief aanwezig, o.m. de ministers en minister-president Balkenende. “En nét voor het Zeeuws diner begon, was het akkoord over de mosselindustrie rond”.

---

<sup>90</sup> Het thema veiligheid stond ook centraal in het Liber amicorum dat bij het afscheid van Van Gelder werd gepubliceerd. Zie: Liber Amicorum Wim van Gelder. [Middelburg], Provincie Zeeland, 2007, 135p.

<sup>91</sup> Jaarverslag Commissaris van de Koningin provincie Zeeland 2007. S.l., Provincie Zeeland, 2008, pp.8-9, 27-29.

## 6.11. NOORD-BRABANT

### 6.11.1. Schets van de provinciale context

De provincie Noord-Brabant is qua oppervlakte de op twee na grootste Nederlandse provincie. Met ruim 2.400.000 inwoners staat de provincie ook inzake bevolkingsaantal op de derde plaats, na Zuid- en Noord-Holland (zie tabel 5 in hoofdstuk 3).

Noord-Brabant telt 68 gemeenten (situatie in 2009), dat is na Zuid-Holland het grootste aantal van alle Nederlandse provincies. 's Hertogenbosch is de hoofdstad van de provincie, maar moet qua aantal inwoners de drie andere grote steden laten voorgaan: Eindhoven telt bijna 210.000 inwoners, Tilburg iets meer dan 200.000 inwoners en Breda rond de 170.000 inwoners.

Gesitueerd in het zuiden van Nederland grenst Noord-Brabant aan vier andere Nederlandse provincies en twee Vlaamse provincies: in het noorden zijn dat de provincies Zuid-Holland en Gelderland, in het oosten de Nederlandse provincie Limburg en in het westen de provincie Zeeland. In het zuiden gaat het over de Vlaamse provincies Antwerpen en Limburg.

Economisch van groot belang is de strategische ligging van de provincie, tussen het Ruhrgebied en de Randstad en dichtbij Antwerpen. Noord-Brabant telt 1,17 miljoen jobs, dat is 15,2% van alle banen in Nederland (cijfers eind 2006)<sup>92</sup>. Het grootste aantal banen in de provincie (155.000 of 13,2%) situeert zich in de stad Eindhoven. Belangrijke takken van de industrie zijn de productie van elektronica (Philips) en vrachtwagens (voornamelijk in Eindhoven). Noord-Brabant kent in vergelijking met andere provincies een grotere focus op de industrie en is daardoor gevoeliger voor conjuncturele schommelingen en internationale concurrentie<sup>93</sup>. Toch is ook hier het grootste aantal jobs te vinden in de sector commerciële dienstverlening (582.000), vooral in de stad Eindhoven.

### De politieke context

Tabel 34 toont aan dat het CDA steeds de grootste partij was in de Provinciale Staten van Noord-Brabant. De VVD bekleedde tot 2003 de tweede plaats in de rangorde, maar moest vanaf dat jaar vrede nemen met de derde plaats. Tot 2003 was de PvdA-fractie de derde grootste binnen PS. Vanaf dat jaar nam ze de plaats in van de VVD als tweede grootste partij, maar ze viel na de Statenverkiezingen van 2007 terug op de vierde plaats. Na de recentste verkiezingen werd de tweede plaats ingenomen door de SP.

<sup>92</sup> Provincie op maat 2007, Noord-Brabant. Den Haag, CBS, 2008, p.20.

<sup>93</sup> Excelleren door slim combineren. Sociaal-economische verkenning Noord-Brabant 2007. Rotterdam, Ecorys Nederland BV, [2008], p.52.

De gedeputeerden werden in de beschouwde periode steeds uit dezelfde partijen gerekruteerd. Het CDA, dat van 1995 tot 1999 vier gedeputeerden afvaardigde, kon vanaf 1999 rekenen op drie zetels in het college GS. De VVD ging na de verkiezingen van 1999 van één naar drie gedeputeerden, maar viel later terug op twee vertegenwoordigers binnen GS. Na de Statenverkiezingen van 2007 werd het aantal leden GS verminderd (nadat ook het aantal leden PS was afgenomen). Daardoor moest de PvdA één van haar twee zetels prijsgeven.

Tabel 34. Partijpolitieke samenstelling van de Noord-Brabantse Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

Partijen / Verkiezingsjaar	1995		1999		2003		2007	
	PS	GS	PS	GS	PS	GS	PS	GS
CDA	25	4	28	3	30	3	18	3
SP	3		4		6		12	
VVD	22	1	19	3	15	2	11	2
PvdA	11	2	14	1	17	2	8	1
GL	3		7		4		2	
CU					1		1	
SGP/GPV/RPF	1		1					
Partij voor de Dieren							1	
D66	8		4		3		1	
Brabantse Partij							1	
BOF	1		1					
AOV/OU55+	5		1					
LPF					2			
Leefbaar Brabant					1			
CD	1							
Totaal	79	7	79	7	79	7	55	6

### 6.11.2. Analyse van leiderschapspositie, -gedrag en -taken

#### Leiderschapspositie

Het beschikken over stemrecht in de Gedeputeerde Staten is één van de formele elementen die de leiderschapspositie van de Nederlandse commissaris bepaalt. Hoewel er niet wordt gestemd in de GS van Noord-Brabant, benadrukken de geïnterviewde actoren

toch het belang van het stemrecht. Belangrijker is evenwel de opmerking dat in de praktijk één van de gedeputeerden de informele voorzitter is van GS en dus eigenlijk deels de rol van de CdK overneemt.

Ook de rol van het provinciebestuur heeft een invloed op de leiderschapspositie van de CdK. Meer in het algemeen wordt hiermee verwezen naar het feit dat de provincies als bestuursniveau in een zwakke hoek staan. Er wordt gesuggereerd dat dit één van de redenen is waarom er geen (of toch veel minder) grote namen (ex-ministers) meer worden benoemd tot CdK. Maar in Noord-Brabant betekent de provincie wel wat en dit komt het aanzien van de CdK ten goede. Dat de provincie nog iets betekent in Noord-Brabant komt niet alleen omdat het één van de grootste provincies is, er wordt ook goed samengewerkt met de 68 gemeenten (o.m. via de reconstructie van landelijk gebied)<sup>94</sup>.

De invloed of macht van de CdK wordt ook deels bepaald door de voorgaande functie. Zo stond in de profielschets naar aanleiding van de benoeming van een nieuwe CdK in Noord-Brabant (2003) uitdrukkelijk vermeld dat er vraag was naar iemand met contacten in Den Haag en Brussel<sup>95</sup>. Hanja Maij-Weggen was vijf jaar minister van Verkeer en Waterstaat en bijna 20 jaar Europees parlementslid en beantwoordde dus heel sterk aan dit politieke profiel. De geïnterviewden getuigen dat de CdK uitdrukkelijk gevraagd werd haar vroegere Europese mandaat en contacten aan te wenden en dat dit ook vruchten heeft afgeworpen. Bijvoorbeeld op het vlak van de bewustmaking bij PS en GS dat Brussel belangrijk is. Het wierp ook vruchten af “door haar rol als liaison en omdat ze kon wijzen op het bestaan van subsidies”.

Daarnaast is volgens sommigen ook haar politieke ervaring binnen het CDA (ze was van 1994 tot 2003 lid van het dagelijks bestuur en van het partijbestuur) een voordeel. Al wordt daar wel aan toegevoegd dat als de partij van de CdK niet in de regering zit, je er ook geen voordeel mee kan halen.

Daarbij aansluitend stelt één van de geïnterviewden dat de macht of invloed van de CdK en gedeputeerden weinig verschillen “Je kan maar iets waarmaken indien je anderen mee krijgt. En dat geldt voor alle leden GS”. Verder wordt aangestipt dat de CdK niet betrokken werd tijdens de college-onderhandelingen na de Statenverkiezingen van 2007, maar wel regelmatig werd ingelicht. Een nieuwigheid sinds de dualisering is dat de CdK het recht heeft om een reactie te geven op het coalitieakkoord. Op die manier werden, op vraag van commissaris Maij-Weggen, wél punten over veiligheid opgenomen in het

---

<sup>94</sup> De Reconstructiewet dateert uit 2002 en in Noord-Brabant werd in 2005 gestart met zeven reconstructiegebieden. De plannen bestrijken de periode tot 2016 en voorzien via allerlei samenwerkingsvormen een totale uitgave van 1 miljard euro. Zie verder de website van de provincie Noord-Brabant: [www.brabant.nl/actueel/nieuws/2004/juli/uitvoering-herinrichting-platteland-dichterbij.aspx](http://www.brabant.nl/actueel/nieuws/2004/juli/uitvoering-herinrichting-platteland-dichterbij.aspx). Geraadpleegd op 31 maart 2009.

<sup>95</sup> Profiel Commissaris van de Koningin in Noord-Brabant. Bijlage bij het besluit van de Provinciale Staten van Noord-Brabant d.d. 7 april 2003, nr. 29/03 B, p.2.

coalitieakkoord<sup>96</sup>. Het feit dat er rekening werd gehouden met heer wensen wijst in ieder geval op haar invloed.

Als belangrijkste troeven waarover de CdK beschikt, worden door de verschillende actoren drie elementen genoemd: het netwerk waarover je beschikt, de positie/functie an sich en persoonlijke kenmerken zoals de (dossier)kennis of het feit dat iemand sterk inhoud gedreven is. Maar het netwerk waarover de CdK beschikt wordt door alle geïnterviewden het meest als troef benadrukt.

Van het netwerk van de CdK maken de gedeputeerden gebruik, “op momenten dat het heel serieus wordt”. Een recent voorbeeld dat door verschillende actoren wordt aangehaald, betreft het dossier over de vestiging van het Nederlands Topinstituut voor Logistiek (de zogenaamde ‘supply chain campus’). Dat is een kennisconcept rond innovatie in logistiek met plaats voor een kenniscentrum voor bedrijven en waar een investering van 8 miljoen EURO mee gemoeid is. Daarvoor waren vier steden in de running, o.m. Amsterdam en Rotterdam en de Noord-Brabantse stad Breda. Uiteindelijk viel de keuze van de minister op Breda als vestigingsplaats<sup>97</sup>. Commissaris Maij-Weggen, zelf gewezen CDA-minister van Verkeer en Waterstaat, werd gevraagd deel uit te maken van de delegatie die dit dossier voor Noord-Brabant bij minister Eurlings, minister van Verkeer en Waterstaat en ook CDA, moest bepleiten. “De commissaris heeft meer présence en heeft dat ook ter harte genomen. Het gaat om een samenwerking tussen gemeenten, bedrijven en de provincie en daar kan zij beter gestalte aan geven”. Wellicht is hier sprake van een sterk CDA-netwerk. Uit andere interviews weten we dat ook Karla Peijs, CdK van Zeeland en in 2007 als CDA-minister van Verkeer en Waterstaat door Eurlings opgevolgd, in dit dossier werd ingeschakeld (zie casebeschrijving Zeeland)<sup>98</sup>.

Als tweede belangrijke troef voor de leiderschapspositie verwijzen de geïnterviewden naar het statuut van de functie op zich. Dat speelt niet alleen een rol naar andere overheden toe, maar ook in het bedrijfsleven. “Je kan mensen samenbrengen, beter dan een verkozen politicus”. Wat daarbij volgens de diverse actoren ook een rol speelt is dat de mensen (zowel de burgers als de bedrijven) denken dat de commissaris ‘de baas van de provincie’ is, “terwijl dat niet zo is, maar het werkt wel ontzag in de hand”. Door de benoeming heeft de positie van de CdK ook een meerwaarde op het vlak van de stabiliteit

<sup>96</sup> Zie: Vertrouwen in Brabant. Bestuursakkoord 2007-2011. 's-Hertogenbosch, Provincie Noord-Brabant, 2007, p.38.

<sup>97</sup> Zie website NRC Handelsblad: [www.nrc.nl/economie/article2207752.ece/Topinstituut\\_logistiek\\_komt\\_in\\_Breda](http://www.nrc.nl/economie/article2207752.ece/Topinstituut_logistiek_komt_in_Breda). Geraadpleegd op 9 april 2009. Zie ook website provincie Noord-Brabant: [www.brabant.nl/actueel/nieuws/2009/april/topinstituut-logistiek-naar-breda.aspx](http://www.brabant.nl/actueel/nieuws/2009/april/topinstituut-logistiek-naar-breda.aspx). Geraadpleegd op 9 april 2009.

<sup>98</sup> Een interview met CdK Maij-Weggen had dit misschien kunnen bevestigen. Maar het herhaaldelijk aangevraagde interview kon niet doorgaan wegens de drukke agenda van de CdK in het licht van haar geplande afscheid op 1 oktober 2009.



en continuïteit. “Als politiek gekozen is dat minder gemakkelijk, omdat je moet rekening houden met de volgende verkiezingen”.

Naast de al genoemde ervaring en het netwerk zijn ook de kennis en deskundigheid belangrijke troeven. Commissaris Maij-Weggen wordt getypeerd als inhoud gedreven. “Ze is een dossiervreter en niet alleen op het vlak van verkeer”. Dat de CdK goed voorbereid is, speelt ook een rol in haar gezag naar de buitenwereld toe.

## **Leiderschapstaken**

### *Interne cohesie*

Een eerste element dat een belangrijke rol speelt voor de interne cohesie is de mate waarin de neutraliteit van de CdK door de andere actoren - en in de eerste plaats door de gedeputeerden - wordt aanvaard. Dat die neutraliteit geen vanzelfsprekendheid is, heeft te maken met de politieke rekrutering van de CdK's, zoals we die in hoofdstuk 5 hebben doorgelicht.

Uit voorgaande paragrafen bleek dat commissaris Maij-Weggen als ex-minister en Europees parlementslid een sterk politiek profiel had, toen ze in 2003 werd benoemd. De diverse actoren wijzen er op dat de CdK zeer sterk CDA geprofileerd is. “In het begin had Hanja sterk de neiging het CDA te beklemtonen. Ze sprak dan over iets in termen van ‘bij ons’ en bedoelde daarmee het CDA. Dat is wel vreemd voor gedeputeerden van coalitiepartijen. Het was moeilijk daarvan afstand te nemen, aangezien het al die jaren haar natuurlijke habitat was geweest”. Onder haar ambtsvoorganger, commissaris Frank Houben (1987-2003) eveneens CDA, was daar nochtans niets van te merken, althans niet op het einde van zijn ambtsperiode zoals door de geïnterviewden ervaren. Maar Houben had voordien enkel de functie van burgemeester uitgeoefend en was dus een minder uitgesproken politiek figuur.

Wel wordt opgemerkt dat CdK Maij-Weggen binnen de provincie niet meer naar partijvergaderingen ging, maar wel op landelijk niveau. Bovendien wordt gesteld dat de ideologische overtuiging van de CdK geen rol speelt op het vlak van de besluitvorming. “Je merkt het alvast niet in de ondersteuning van de voorstellen. De CDA-gedeputeerden krijgen niet meer steun dan de anderen”. We kunnen daaruit afleiden dat de interne cohesie niet fundamenteel bedreigd wordt, maar soms wel onder druk staat. Eén van de actoren omschrijft het zo: “Het ‘verbindende element’ dat de commissaris zou moeten zijn, is niet zo sterk aanwezig”. Daarbij aansluitend wordt gewezen op het belang van een aantal sterke gedeputeerden (cf. ook supra). In die zin zien we hier duidelijk elementen van gedeeld leiderschap.

Een ander element waarop door één van de geïnterviewden wordt gewezen, is dat commissaris Maij-Weggen door haar rijke ervaring in de politiek en ook in de omgang met de media, advies kan geven aan de gedeputeerden en het college als geheel, wat door de gedeputeerden wordt gewaardeerd.

Ondanks de bedreigingen inzake cohesie zien de gedeputeerden de CdK heel duidelijk als medestander voor het realiseren van beleid. Voor de VVD-gedeputeerde met de bevoegdheid mobiliteit en infrastructuur komt dat nog sterker uit de verf, omdat ze de ervaring van Maij-Weggen als gewezen minister van Verkeer en Waterstaat goed kan gebruiken. “Zij heeft op dat vlak een grote deskundigheid en geeft mij ondersteuning. Als ik iets aanklaart, weet zij meteen waarover het gaat”.

Een laatste element dat bijdraagt tot de leiderschapstaak rond interne cohesie is de manier waarop het contact met de administratie verloopt. Omwille van hun voorzitterschap van GS én van PS hebben de CdK's in elk geval overleg met de provinciesecretaris en met de griffier<sup>99</sup> Wat CdK Maij-Weggen betreft, wordt wel gemeld dat ze een zekere afstand bewaart in haar relatie met de administratie.

#### *Vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe*

De gedeputeerden melden dat de CdK veel bijdraagt aan het uitdragen van de beslissingen van GS. Een voorbeeld is het feit dat de commissaris elk jaar kort voor Prinsjesdag in september drie punten presenteert die vanuit de provincie aan de Koningin worden voorgelegd. De CdK gaf ook de presentatie over de maatregelen die binnen GS werden beslist om de financiële crisis tegen te gaan. Alle leden van GS waren daarbij aanwezig. Wanneer er ‘iets representatief’ te doen is, dan wordt meestal de commissaris gevraagd, veel minder de gedeputeerden. “Bij ons in Noord-Brabant speelt ook een rol dat we een vrij bekende CdK hebben”.

---

<sup>99</sup> Sinds de dualisering werd een opsplitsing gemaakt tussen de functie van griffier en die van provinciesecretaris. De griffier staat sindsdien aan het hoofd van de Statengriffie, die de Provinciale Staten ondersteunt bij het vervullen van haar controlerende, kaderstellende en vertegenwoordigende functie. De provinciesecretaris heeft de leiding over de ambtelijke provinciale organisatie en vormt de verbinding tussen het college van Gedeputeerde Staten en de ambtenaren die werken bij de provincie. De secretaris is aanwezig bij de vergaderingen van het college van Gedeputeerde Staten en ondertekent samen met de CdK de door GS genomen besluiten.

*Agenda setting en visieontwikkeling*

Zoals in hoofdstuk 2 toegelicht, houdt agenda setting ook verband met visieontwikkeling. We proberen daar zicht op te krijgen door de rol van de CdK binnen het college van GS nader te bekijken.

Volgens de verschillende geïnterviewden is de rol van CdK Maij-Weggen bij de agenda setting en de visieontwikkeling gering. Wel wordt opnieuw benadrukt dat er een aanpassingsperiode nodig was, na haar voorgaande politiek mandaten. “Bij de aanvang van haar ambtsperiode als CdK dacht ze dat zij hier de baas was en de gedeputeerden haar uitvoerders. Ze hield zich ook bezig met de portefeuille van andere gedeputeerden. We hebben haar dat toch even duidelijk moeten maken”.

Bij de totstandkoming van de agenda GS speelt de CdK geen rol, want die wordt ambtelijk voorbereid via de provinciesecretaris. Principieel kan de CdK wel punten op de agenda plaatsen, maar ze kan er geen punten afhalen. Tijdens de vergaderingen praat iedereen mee over de agendapunten, ook de commissaris. Ook aan de begrotingsbesprekingen neemt ze deel en draagt ze argumenten aan, zoals op andere vergaderingen. Wel wordt erop gewezen dat de CdK indirect een impact heeft op de agenda. Wanneer bijvoorbeeld de CdK, tijdens de bezoeken aan de gemeenten, geconfronteerd wordt met samenlevingsvraagstukken, dan neemt ze dat mee naar GS waar het wordt besproken. Eén van de gedeputeerden merkt op dat in het coalitieakkoord is afgesproken dat de CdK geen inhoudelijke portefeuille heeft, zoals dat ook het geval was tijdens de voorgaande legislatuur. “Het zijn de leden GS die politiek verantwoordelijk zijn”. De gedeputeerden ervaren wel haar politieke ervaring. “Zo weet ze waar de politieke gevoeligheden liggen”.

*Taakuitvoering*

Door na te gaan wat de belangrijkste beleidsthema's van de CdK zijn, kunnen we ons een beter idee vormen van de leiderschapstaken. We proberen daarnaast ook na te gaan waardoor de keuze voor die beleidsthema's wordt bepaald, bijvoorbeeld door de opleiding, de voorafgaande functie of de specificiteit van de provincie.

De antwoorden van de geïnterviewden wijzen vooral naar de formele invulling van het wettelijke takenpakket door de CdK. Als voorzitter van PS en GS moet de commissaris er in de eerste plaats voor zorgen dat PS voldoende informatie krijgt over de beslissingen die door GS genomen zijn. Ten tweede is er de rol van de CdK bij de benoeming van burgemeesters, “waar ze veel tijd aan besteedt”, hoewel - zo wordt opgemerkt - die bevoegdheid met de tijd wat is uitgehold gezien de grotere inspraak van de gemeenteraad (zie hoofdstuk 3). Ook in functie van het (rijks)toezicht heeft ze veel contact met de

burgemeesters. En ten derde is er de rol van de CdK i.v.m. de coördinatie van de veiligheid, ook de externe veiligheid, w.o. de rampenplannen.

Eén van de gedeputeerden merkt op dat de CdK qua tijdsbesteding veel meer tijd stopt in GS dan in PS, “wat niet wil zeggen dat de rol t.a.v. PS minder belangrijk is”. Er wordt aan toegevoegd dat je als gedeputeerde de verhouding tussen de provinciale taken en de rijkstaken niet goed kan inschatten.

Wat de belangrijkste beleidsthema’s betreft, springen er volgens de verschillende actoren niet echt veel zaken uit. Dat is volgens één van de geïnterviewden niet abnormaal, aangezien in het coalitieakkoord was afgesproken dat de CdK geen inhoudelijke portefeuille zou hebben. In haar eerste toespraak tot de Provinciale Staten verwoordde de commissaris dat trouwens ook zelf: “Ik kan mij uitstekend vinden in het Bestuursakkoord 2003-2007. Mijn eigen accenten vallen dus binnen dat bestek”<sup>100</sup>.

Opvallend is wel dat ze in de laatste jaren van haar ambtsperiode de klemtoon legde op het thema jeugd. Dat gebeurt bijvoorbeeld naar aanleiding van werkbezoeken in gemeenten. Ook naar GS toe gaf de CdK daarover signalen, zonder zich evenwel te moeien met het inhoudelijke beleid. Maar omwille van haar afstandelijkheid lukte dat volgens één van de actoren niet zo best met de jeugd: “Als ze met de jeugd geconfronteerd wordt, dan klikt het niet”. Die afstandelijkheid is een aspect van de persoonlijkheid van de commissaris die duidelijk een invloed heeft op het concrete leiderschapsgedrag.

Daarnaast is de CdK formeel betrokken bij het thema Europa. Zo is commissaris Maij-Weggen lid van het Comité van de Regio’s. Dat was bij haar aantreden ook uitdrukkelijk gevraagd, gezien haar jarenlange ervaring als Europees parlamentslid. Vanuit haar vroegere ervaring met de portefeuille Verkeer en Waterstaat als minister, heeft ze ook een grote interesse in dit thema. Het vertaalde zich bij de aanvang van haar ambtsperiode ook in een wat moeilijke verhouding met GS omdat de CdK zich bezighield met de portefeuille van andere gedeputeerden (cf. supra). Maar dat is na verloop van tijd opgehelderd.

Een laatste aspect met betrekking tot taakuitvoering dat we hier willen aanraken, betreft de relatie met de Provinciale Staten. Eén van de geïnterviewden stipt aan dat de rol van de CdK zich hier louter beperkt tot het waken over de procesgang. “De commissaris discussieert in PS nauwelijks mee, ze geeft er gewoon het woord”. Volgens de betrokkene past de dubbele rol van de CdK ook niet helemaal in de geest van de dualisering.

---

<sup>100</sup> Zie: Toespraak van de Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Brabant, mw J.R.H. Maij-Weggen, b.g.v. haar installatie tijdens de Provinciale Staten, 3 oktober 2003. p.4.

# HOOFDSTUK 7

## CROSS-SECTIONELE ANALYSE VAN LEIDERSCHAP

### 7.1. INLEIDING

De verschillende dimensies van leiderschap die in de casebeschrijvingen aan bod kwamen, worden in dit hoofdstuk analytisch behandeld. We gaan in dit cross-sectioneel overzicht van de verschillende dimensies van leiderschap op zoek naar gelijkenissen en verschillen tussen de diverse cases en de twee institutionele settings en proberen deze te duiden en te verklaren.

### 7.2. DE LEIDERSCHAPSPOSITIE VAN DE VLAAMSE GOUVERNEUR EN DE NEDERLANDSE COMMISSARIS VAN DE KONINGIN

*Een mix van formele en informele elementen en langzaam evoluerende gewoontes*

Een analyse van onze casebeschrijvingen toont aan dat de leiderschapspositie van zowel de Vlaamse gouverneurs als de Nederlandse CdK's bepaald wordt door een mix van formele en informele elementen. Geen enkele provincie (en geen enkele individuele leider) vormt daarop een uitzondering. Het belang van die verschillende formele en informele elementen varieert evenwel in de tijd en al naargelang de context.

Eén van de formele elementen die de leiderschapspositie van de Vlaamse gouverneur bepaalt, is het verlies van stemrecht in de deputatie (sinds 1997). De geïnterviewde actoren relativeren het belang van die wijziging. In de praktijk wordt in de verschillende deputaties immers zelden tot nooit gestemd. Indien er geen overeenstemming is over een agendapunt wordt een beslissing gewoon uitgesteld. Het uitvoerend orgaan op provinciaal niveau is niet alleen volgens de formele regels collectief verantwoordelijk, de

principes van de consensusdemocratie blijken (ondanks de wettelijke evolutie en de emancipatie van de gekozen politici ; cf. hoofdstuk 3) ook in de praktijk heel sterk door te werken. Overigens vinden verschillende geïnterviewden, gouverneurs zowel als politici, het een goede zaak dat het stemrecht is afgeschaft. Het draagt immers bij tot de neutrale rol die de gouverneur in de deputatie moet vervullen en heeft volgens sommigen indirect ook een positieve invloed op het gezag van de ambtsdragers.

In tegenstelling tot in Vlaanderen beschikt de Nederlandse commissaris wél nog over stemrecht in GS. Bovendien heeft de stem van de CdK de doorslag als er bij staking van stemmen voor de tweede wordt gestemd over hetzelfde voorstel (zie hoofdstuk 3). Ook in Nederland wordt er in de praktijk evenwel zelden of nooit gestemd. Indien er geen consensus is over een voorstel wordt een beslissing uitgesteld. De principes van de consensusdemocratie blijven dus ook hier sterk doorwerken. Toch hechten zowel de gedeputeerden als de CdK's een groot belang aan het behoud van het stemrecht. In een collectief bestuur als GS acht men het belangrijk dat iedereen elkaars positie kent, precies omdat iedereen deel uitmaakt van een team. Bovendien vindt men het logisch dat de voorzitter van een dergelijk college ook stemrecht heeft.

Hoewel de verschillende actoren in de Vlaamse provincies het belang van het (verlies aan) stemrecht relativeren, mogen we de impact van formele aspecten toch niet onderschatten. Zowel gouverneurs als politici en ambtenaren merken immers op dat de gouverneur over weinig macht, noch (financiële) middelen beschikt om objectieven te realiseren. Zo moeten de gouverneurs bijvoorbeeld in meerdere of mindere mate een beroep doen op provinciaal personeel. Dat vindt men in sommige provincies niet helemaal logisch, zeker gezien de strikte scheiding die in de jaren 1990 is doorgevoerd tussen federaal, gewestelijk en provinciaal personeel. Ook voor de investering in initiatieven, zoals bijvoorbeeld een opleidingscentrum voor politie en brandweer, is de gouverneur afhankelijk van de gedeputeerden (en andere partners, cf. infra). Die onderlinge afhankelijkheid is dan ook een belangrijk kenmerk van de leiderschapspositie van de Vlaamse gouverneur. Dat formele aspecten wel degelijk een rol spelen, blijkt ook uit het feit dat de gekozen politici beklemtonen dat zij de beslissingsmacht in handen hebben.

Bovendien wijzen de actoren op een evolutie die al veel langer aan de gang is en waarbij de formele positie van de gouverneur stelselmatig is verzwakt (cf. hoofdstuk 3). In dit verband worden onder meer de wijzigingen aan het toezicht vermeld. Sommige gouverneurs ervaren dat als het formele gezag er niet meer is, er ook minder rekening wordt gehouden met de positie. Eén van de geïnterviewden omschrijft het zo: "juridisch is de functie van de gouverneur op provinciaal niveau een lege doos". Bovendien is de macht van de Vlaamse administratie geleidelijk aan toegenomen.

Ook in Nederland beklemtonen zowel gedeputeerden als commissarissen en ambtenaren het belang van de formele positie. En hoewel de positie van de CdK formeel sterker is dan deze van de gouverneur, is de leiderschapspositie van de CdK eveneens verzwakt als gevolg van een proces dat al langer aan de gang is. In dit verband wordt gewezen op de provincialisering van het ambt (o.m. geïllustreerd door de grotere rol van de provincieraad in de benoemingsprocedure, zie hoofdstuk 3). De positie is ook verzwakt door een verschuiving van bevoegdheden. Zo is de rol van de CdK verminderd bij de benoemingen en herbenoemingen van burgemeesters (ten voordele van meer inspraak door de gemeenteraad) alsook in de nieuwe wet op de veiligheidsregio's (die verwacht wordt in voege te treden vanaf 2010). Tegelijk wordt er op gewezen dat de CdK afhankelijk is van het samenspel binnen GS en met andere partners binnen en buiten de provincie.

Naast deze formele elementen, zijn er een resem informele elementen die in sterke(re) mate de leiderschapspositie van de Vlaamse gouverneur en de Nederlandse commissaris bepalen. Eén van die meer informele elementen in Vlaanderen is de langzame evolutie naar een professionalisering van de gekozen politici<sup>1</sup>. Tegelijk voltrok zich vanaf de tweede helft van de jaren 1990 een emancipatieproces onder de gekozenen, geënt op een bredere maatschappelijke evolutie (zie hoofdstuk 3) en onder meer versterkt door de verlenging van de provinciale mandaten van vier naar zes jaar in 1994 (gelijkschakeling met gemeentelijke bestuursperiode). In Nederland spelen de Provinciale Staten sinds de jaren 1980 een grotere rol in de benoemingsprocedure van de CdK (cf. supra). En hoewel de gedeputeerden formeel niet bij de benoemingsprocedure betrokken zijn, blijkt in de praktijk dat de leden GS informeel een veel belangrijker invloed hebben dan formeel is vastgelegd. Dit is van belang voor de leiderschapspositie van de CdK omdat het de verhoudingen tussen GS en CdK mee bepaalt. Zo is de CdK voor een eventuele herbenoeming afhankelijk van PS, maar in de praktijk ook van GS. Overigens doet zich in één van de Nederlandse cases ook de situatie voor dat in de praktijk één van de gedeputeerden informeel voorzitter is van GS, iets wat zich in de jaren 1990 ook in één van de Vlaamse cases voordeed. Ondanks de formele leiderschapspositie van de ambtsdrager wordt die soms dus overgenomen door één van de andere actoren. Dat het telkens maar in één van de cases gedurende een bepaalde periode voorviel, bevestigt de veeleer uitzonderlijke aard van deze situatie die ook in de literatuur werd aangestipt<sup>2</sup>.

Een ander informeel element is de impact van scharniermomenten. Dit geldt zowel ten aanzien van de gouverneurs als de gedeputeerden. Zo leiden belangrijke wijzigingen in de (partijpolitieke en personele) samenstelling van de deputatie tot een nieuwe

<sup>1</sup> Coninckx, D., Valcke, T., Een klasse apart? De Vlaamse provincieraadsleden en de leden van de bestendige deputatie. In: Fiers, S., Reynaert, H., (red.), *Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht*. Leuven, Lannoo Campus, 2006, pp.64-80.

<sup>2</sup> Leach, S., Wilson, D., *Local political leadership*. Bristol, Policy Press, 2000, p.13.

verhouding met de gouverneur. Doorgaans gebeuren aanpassingen in de relaties zeer geleidelijk, maar bij scharniermomenten gebeurt dat a.h.w. schoksgewijs. Opvallend is bijvoorbeeld dat, met uitzondering van Vlaams-Brabant, in alle andere provincies het voorzitterschap van de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij (POM) na de provincieraadsverkiezingen in 2006 overgegaan is in handen van de gedeputeerde voor economie. Voorheen waren de gouverneurs voorzitter van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij (GOM), de rechtsvoorgangers van de POM. Ook de benoeming van een (nieuwe) gouverneur wordt soms als een scharniermoment aangegrepen om de verhoudingen op een nieuwe leest te schoeien. Dat ondervonden de recent benoemde gouverneurs. Terwijl hun voorgangers nog allen, in meerdere of mindere mate, betrokken waren bij de voorbesprekingen van de begroting, zijn nu drie van de vijf Vlaamse gouverneurs niet langer betrokken bij deze bijeenkomsten. Overigens leiden generatiewissels binnen de deputatie soms ook onder de gedeputeerden onderling tot een generatiekloof. Onrechtstreeks heeft dit ook een invloed op de leiderschapspositie van de gouverneur. Ambtsdragers die reeds langer in functie zijn, zien hun leiderschapspositie soms verstevigd door de gedeelde ervaring met gedeputeerden met een lange ervaring. Anderzijds vinden jongere gouverneurs sneller aansluiting bij een nieuwe generatie gedeputeerden, ongeacht de politieke achtergrond.

Ook in Nederland worden de verhoudingen tussen gedeputeerden en CdK opnieuw bekeken naar aanleiding van een nieuwe samenstelling van GS of de benoeming van een nieuwe CdK. Weliswaar staat de positie van de CdK er minder ter discussie, o.m. door de provincialisering van het ambt.

Zowel in Vlaanderen als in Nederland wijst onze analyse in de richting van een levenscyclus van het mandaat van gouverneur of CdK. In het begin van de ambtsperiode moeten de ambtsdragers hun plaats in het college verwerven. Door hun gemiddeld lange ambtsperiode vormen ze na verloop van tijd een stabiel element binnen de deputatie of GS en beschikken ze vaak over de langste ervaring. Het zijn dan de nieuwe gedeputeerden die zich moeten aanpassen aan de bestaande machtsverhoudingen.

#### *Over netwerken, politieke ervaring, positie en persoonlijke kenmerken*

Een belangrijke vraag in ons onderzoek is over welke bronnen van macht of invloed de ambtsdragers beschikken om hun leiderschap vorm te geven. De antwoorden op deze vraag zijn heel sterk bepaald door de ervaring die de geïnterviewden hebben met de specifieke invulling van leiderschap door de gouverneurs en CdK's in kwestie. Toch bevatten de antwoorden van de verschillende actoren zowel in Vlaanderen als in Nederland (en ongeacht of het politici of ambtenaren betreft) steeds dezelfde elementen:



het netwerk van contacten waarover de gouverneur of CdK beschikt, de politieke kennis en ervaring, aan de positie gebonden kenmerken en persoonlijke kenmerken.

Het beschikken over een netwerk van contacten is een eerste belangrijke bron van invloed die ook het vaakst wordt genoemd. Een netwerk vloeit begrijpelijkerwijs voort uit de eerdere beroepservaring, maar toch vooral uit voorheen uitgeoefende politieke mandaten. In die zin krijgen de recente benoemingen door de Vlaamse regering (cf. hoofdstuk 5), waarbij voor meer uitgesproken politieke figuren werd gekozen, een bijzondere betekenis. In Nederland was het politiek profiel van de commissarissen doorgaans meer uitgesproken dan in Vlaanderen (meer politici met ‘nationale’ ervaring, zie hoofdstuk 5). Maar de laatste decennia werd een tegenovergestelde beweging opgemerkt, waarbij steeds minder uitgesproken politieke figuren – en dan vooral steeds minder ministers – tot CdK worden benoemd. Volgens de geïnterviewde actoren is de leiderschapspositie van deze CdK’s dan ook verzwakt. Ex-ministers beschikken immers over een groter netwerk en ze staan, eens ze CdK zijn, ook in een andere verhouding tegenover de ministers in functie. Het gebruik van netwerken wijst overigens ook op een vorm van afhankelijkheid, aangezien men door het aanspreken van contacten in een netwerk een beroep wil doen op ‘middelen’ die men zelf niet ter beschikking heeft. Zowel in Vlaanderen als in Nederland heeft het ook te maken met het functioneren van de ambtsdragers “op het snijvlak van verschillende invloeden”. Dit verwijst naar de multi-level context die eerder aan bod kwam: de CdK’s en gouverneurs hebben taken die verband houden met verschillende overheidsniveaus (cf. infra). Het is duidelijk dat de ambtsdragers, eens ze in functie zijn, hun netwerken verder onderhouden en uitbouwen<sup>3</sup>. Daarbij wordt er vooral in Nederland op gewezen dat deze netwerken hoofdzakelijk via partijkanalen lopen, hoewel er daarnaast ook functionele contacten zijn met ministers en departementen. Een belangrijke nuance hierbij is dat de effectiviteit van de netwerken met Den Haag afhankelijk is van de aanwezigheid van de partij van de CdK in de regering.

Naast de netwerken vormen de politieke kennis en ervaring een tweede belangrijke bron van invloed. In hoofdstuk 5 zagen we reeds dat deze elementen bij de rekrutering een prominente rol spelen. Door de ervaring in politieke mandaten ‘weet men hoe de politiek functioneert’. In Nederland valt in dit verband vaak de term ‘Haarlemmer olie gebruiken’.

De positie of de functie an sich vormt een volgende belangrijke bron van macht of invloed. Gezien de formele leiderschapspositie van de Vlaamse gouverneurs gedurende de voorbije decennia intern is verzwakt, heeft de positie vooral nog een betekenis naar de buitenwereld toe (cf. infra voor het verband met het vertegenwoordigen van gezag als leiderschapstaak). Naar de gemeenten toe is er nog de formele toezichtrol. Maar voor het overige wordt hiermee vooral verwezen naar de neutraliteit en de kruispuntfunctie.

---

<sup>3</sup> Dit wordt verderop behandeld bij de bespreking van de leiderschapstaak rond het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe.

Zowel gemeenten als bedrijven, maar ook ministers en zelfs beginnende provincieraadsleden beschouwen de gouverneur als vertegenwoordiger van de provincie. Hij symboliseert a.h.w. de provincie. Voor veel partners is het bovendien handig dat er maar één aanspreekpunt is. In een steeds complexer wordende wereld met ondoorzichtige overheidsstructuren beschikt de gouverneur op dat vlak over een enorme troef. Dat de gouverneur wordt benoemd bezorgt hem een aureool van neutraliteit, ook al is de rekrutering op een politieke leest geschoeid. Daarnaast zien de verschillende actoren in die benoeming blijkbaar ook een garantie voor continuïteit (wat allicht deels te verklaren is door het contrast met de korter wordende carrières van gekozen politici). Doordat de gouverneur niet verkozen wordt, vormt hij voor de politici bovendien ook geen concurrentie bij de verkiezingen. De kruispunt- of brugfunctie verwijst dan weer naar de unieke positie van de gouverneur als spil tussen de verschillende overheidslagen: op gemeentelijk, provinciaal, regionaal en federaal niveau. In deze multi-level omgeving is het kunnen functioneren als tussenschakel een belangrijke troef. We kennen dit uit de literatuur als ‘jumping of scales’ (zie hoofdstuk 2).

Hoewel de positie van de CdK formeel sterker is dan die van de gouverneur, stellen we vast dat de betekenis van de leiderschapspositie grotendeels dezelfde is. Ook in Nederland is de functie an sich vooral ‘extern’ belangrijk: naar de gemeenten toe omwille van de formele bevoegdheid (cf. de rol bij het toezicht en bij de benoeming van burgemeesters), naar andere besturen en naar bedrijven toe omwille van de mogelijkheid van de CdK om “te schaken op verschillende borden” en bij internationale contacten is er het aanzien van de functie. Tot slot versterken ook de neutraliteit en continuïteit, twee elementen die voortvloeien uit de benoeming van de CdK, de leiderschapspositie.

Ook onder persoonlijke kenmerken vallen verschillende aspecten. Het gaat dan onder meer over kennis (dossierkennis, maar ook kennis van de provincie), de inhoudelijke focus, de intellectuele bagage, het gezag door de opleiding of de beroepsachtergrond (bijvoorbeeld gewezen academici), het gericht zijn naar de externe wereld, de daadkracht, de creativiteit, het communicatietalent, het retorisch talent en de sociale kwaliteiten.

Daarnaast worden in sommige provincies nog enkele andere bronnen van invloed aangewezen. Zo speelt in Vlaams-Brabant de specifieke context van de jonge provincie een rol. De gouverneur bereidde, toen hij op het kabinet van de minister van Binnenlandse Zaken werkte, zelf de oprichting van de provincie voor. Dat bezorgt de man een heel bijzondere troef als leider. De specifieke politieke context in de provincie bepaalt steeds in zekere mate de ruimte die de ambtsdrager krijgt om zijn leiderschapspositie waar te maken. Maar in sommige cases speelt die politieke context een doorslaggevende rol. Zo werd de gouverneur van Limburg quasi buitenspel gezet in de periode dat de partij waartoe zij behoorde niet in de bestendige deputatie vertegenwoordigd was.

Hoewel de bovenvermelde bronnen van invloed in alle provincies worden vermeld, wordt aan die onderscheiden elementen soms een verschillend belang toegekend. Het is duidelijk dat dit te maken heeft met de concrete ervaringen van de actoren. Met betrekking tot gouverneurs en commissarissen die vóór hun benoeming een hoge(re) politieke functie hadden zoals parlementslid of minister (bijv. Stevaert, Denys, Berx, Alders, Maij-Weggen, Peys, Franssen), vormen de netwerken duidelijk de belangrijkste bron van invloed. Bij de gouverneurs die voorafgaand aan hun benoeming een minder uitgesproken politiek profiel hadden (bijv. Balthazar, De Witte, Van Gelder, Robbertsen), worden de persoonlijke kenmerken als belangrijkste bron van invloed aangewezen. Bij laatstgenoemden scoort het moreel gezag trouwens ook hoger in de waardering. Een belangrijk onderscheid met de gouverneurs is het feit dat de commissarissen in Nederland er – in meerdere of mindere mate - nevenfuncties (al dan niet bezoldigd) op na houden. Deze worden hoofdzakelijk opgebouwd tijdens de uitoefening van de functie en dragen ook in belangrijke mate bij tot het netwerk van de CdK's.

### **7.3. DE LEIDERSCHAPSTAKEN VAN DE VLAAMSE GOUVERNEUR EN DE NEDERLANDSE COMMISSARIS VAN DE KONINGIN**

#### *Interne cohesie*

Het behoud van de interne cohesie wordt in de literatuur als één van de leiderschapstaken aangeduid. In dit verband gingen we na in welke mate de neutraliteit van de gouverneur wordt aanvaard door de andere actoren (en in de eerste plaats door de gedeputeerden), of de gouverneur in de eerste plaats wordt beschouwd als verdediger van de provinciale belangen en als een medestander voor het realiseren van het beleid van de gedeputeerden. Tot slot gingen we ook na hoe de relatie met de administratie verloopt, een cruciaal aspect voor politieke leiders m.b.t. de cohesie.

De neutraliteit van de gouverneur wordt binnen de Vlaamse deputaties overal aanvaard. Dat is des te opmerkelijker aangezien de ambtsdragers duidelijk politiek gerekruteerd worden (cf. hoofdstuk 5). Het helpt ook wel dat de gouverneurs, eens ze in functie zijn, het bijwonen van politieke of partijbijeenkomsten mijden. In de cases waarbij de gouverneur vóór zijn benoeming een meer uitgesproken politiek mandaat uitoefende (Breyne, Denys, Stevaert, Berx) is wel sprake van een overgangperiode, waarin de oude politieke gewaden afgelegd moeten worden. Ook in Nederland wordt de neutraliteit van de commissaris in alle cases aanvaard. Het enige verschil is dat hier overal sprake is van een overgangperiode bij het begin van het mandaat. We kunnen dit verklaren door het meer uitgesproken politieke profiel van de Nederlandse CdK's (meer gewezen ministers en parlementsliden).

Met uitzondering van één case, waar de gouverneur vooral wordt gezien als de verdediger van de Vlaamse belangen, worden de gouverneurs in alle andere provincies in de eerste plaats als provinciaal belangenbehartiger gezien. Daar wordt aan toegevoegd dat ook de bevolking de gouverneur zo ervaart: de gouverneur is het symbool en het gezicht van provincie (dit staat ook in verband met het vertegenwoordigen van gezag, een andere belangrijke leiderschapstaak, cf. infra). Opmerkelijk is dat vanuit ambtelijke hoek (zowel de provinciegriffiers als de kabinetschefs) meer de nadruk wordt gelegd op de kruispuntfunctie van de gouverneur. Dit verwijst naar de bijzondere positie van de gouverneur in de multi-level omgeving die we in eerdere hoofdstukken hebben geschetst. Er zijn ook aanwijzingen dat de duur van het ambt een invloed heeft op dit aspect van interne cohesie. Gouverneurs die al wat langer in functie zijn, ervaren immers dat, “hoe langer je de functie uitoefent, des te meer je je identificeert met de provincie”. Gouverneurs die nog niet lang in functie zijn leggen minder de nadruk op de provinciale belangen maar wijzen veeleer op een combinatie van elementen en de synergie die precies vanuit de verschillende invalshoeken en overheidsniveaus tot stand komt (het multi-level aspect van leiderschap). In alle Nederlandse cases wordt de commissaris zonder uitzondering beschouwd als verdediger van de provinciale belangen. Het effect van de duur van het ambt bleek hier niet aanwezig, maar dit houdt onder meer verband met de vaststelling uit hoofdstuk 5 dat de ambtsdragers in Nederland gemiddeld minder lang in functie blijven.

In bijna alle provincies worden de gouverneurs door de geïnterviewde actoren beschouwd als medestanders voor het realiseren van het beleid waarvoor de gedeputeerden bevoegd zijn (in slechts één case is dat niet het geval). De politici geven trouwens aan dat de ambtsdragers daar ook zoveel mogelijk voor worden ingezet. Hier komt het netwerk waarover ze beschikken (cf. supra) goed van pas. Toch zijn er in alle cases meldingen van een spanningsveld tussen politici en gouverneur. Dit heeft overal te maken met de media-aandacht die de gouverneur geniet en die de gedeputeerden ontberen. In een aantal gevallen wordt bovendien ervaren dat de gouverneurs hun leiderschapsrol iets te enthousiast invullen en de neiging hebben zich te bemoeien met de bevoegdheden van de gedeputeerden. In de literatuur wordt dit omschreven als leiderschapsconcurrentie. Het gevolg is dat de gedeputeerden soms een wat ambivalente houding aannemen tegenover de gouverneur: men ‘gebruikt’ de media-aandacht die hij genereert, terwijl men er tegelijk afgunstig naar kijkt. De politici kunnen die aandacht immers wel gebruiken met het oog op de verkiezingen, want de provincies kunnen in het algemeen op bijzonder weinig mediabelangstelling rekenen (cf. hoofdstuk 3).

In de Nederlandse cases komen we tot dezelfde conclusies. Enerzijds worden de commissarissen als medestanders beschouwd voor het realiseren van beleid door de gedeputeerden, terwijl er anderzijds toch sprake is van een spanningsveld. Net als bij de Vlaamse gouverneur heeft dit te maken met de grote media-aandacht die de CdK’s

genieten (dit in tegenstelling tot de gedeputeerden) en met de neiging van de CdK's zich op de bevoegdheidsterreinen te begeven van de gekozen politici. Verder worden ook de commissarissen in alle provincies in de eerste plaats als provinciaal belangenbehartiger beschouwd.

Een belangrijke vaststelling is overigens dat zowel in Vlaanderen als in Nederland ambtsdragers het niet noodzakelijk als een voordeel ervaren dat ze moeten samenwerken met gedeputeerden van de partij waarvan ze zelf lid zijn of waren.

Wat het contact met de administratie betreft, hebben alle Vlaamse gouverneurs wekelijks overleg met de provinciegriffier in functie van de voorbereiding van de zittingen van de deputatie. Daarnaast is er regelmatig overleg met de gewestelijke ambtenaren in het kader van het toezicht op de lokale besturen. In iets mindere mate is er overleg met de federale ambtenaren m.b.t. veiligheid (vooral politie en brandweer). Net als hun Vlaamse collega's hebben de Nederlandse commissarissen wekelijks overleg met de administratie, met dit verschil dat hier zowel de voorbereiding van de agenda GS als PS aan bod komt. Daarvoor is er respectievelijk overleg met de provinciesecretaris als de griffier<sup>4</sup>. Zowel in Nederland als in Vlaanderen zijn er voorbeelden van ambtsdragers met een uitgesproken focus op de interne organisatie. Dit lijkt door verschillende factoren verklaard te kunnen worden. Soms is er een duidelijk verband met de voorgaande functie (ambtsdragers met een minder uitgesproken politiek profiel, cf. infra), maar soms liggen persoonlijke kenmerken aan de basis (opleiding en interesses).

Een specifiek element in verband met het behoud van de interne cohesie als leiderschapstaak van de CdK is de combinatie van het voorzitterschap van GS met dat van PS. Volgens sommige actoren is dat een moeilijke combinatie, terwijl andere ambtelijke actoren er dan weer het voordeel van benadrukken dat het bijdraagt tot de eenheid van bestuur. Dat is ook belangrijk naar de buitenwereld toe, o.m. omdat de bevolking (maar bijvoorbeeld ook de bedrijfs wereld) geen onderscheid maakt tussen de verschillende provinciale organen. Daarmee zijn we aanbeland bij de volgende leiderschapstaak.

---

<sup>4</sup> Vóór de invoering van de wet dualisering had de provinciegriffier drie soorten taken: secretaris van PS, secretaris van GS en algemeen directeur. Sindsdien is er voor de PS een aparte secretaris die de naam griffier behoudt. Voor de twee andere taken is sindsdien de provinciesecretaris verantwoordelijk.

*Vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe*

In deze rubriek gaan we na hoe de gouverneurs de leiderschapstaak m.b.t. het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe vormgeven.

Zowel de gouverneur als de commissaris blijken in alle cases de bekendste figuur bij de bevolking. Naar de gemeenten toe wijzen sommige ambtsdragers er op dat de formele bevoegdheid rond toezicht bijdraagt tot het gezag van de functie. In Nederland is dat nog veel sterker het geval. Alle Vlaamse gouverneurs organiseren overigens op de één of andere manier werkbezoeken bij de gemeenten. Hoewel het de gouverneurs zijn die dit leiden, wordt getracht de voltallige deputatie daarbij te betrekken. In alle provincies, zowel in Vlaanderen als in Nederland, melden de verschillende actoren dat het vertegenwoordigen van gezag vooral een zeer grote impact heeft bij internationale contacten, zowel naar bedrijven toe als naar andere overheden toe. Door het gezag van de functie kan de CdK makkelijker mensen samenbrengen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten. Via al deze contacten wordt het netwerk van de ambtsdragers tijdens het mandaat trouwens verder uitgebouwd. Een belangrijk element is dat de ambtsdragers via het vertegenwoordigen van gezag zorgen voor een permanente belangstelling voor de provincie. De Nederlandse commissarissen vervullen nog een bijzondere rol als verzoener tussen de provincie en de stad wanneer er spanningen zijn tussen beide. Verder komt het vertegenwoordigen van gezag ook tot uiting in het lidmaatschap van de CdK's van allerlei organisaties. Diverse actoren wijzen er bovendien op dat het gezag toeneemt met de jaren ervaring.

Eén van de vaststellingen in de literatuur is dat personen die een minder uitgesproken politieke achtergrond hebben, meer op de interne organisatie en minder op de externe wereld zijn gericht. Dit bleek het geval bij één van de Vlaamse gouverneurs maar we kunnen deze vaststelling niet transponeren of extrapoleren naar andere ambtsdragers die eveneens minder uitgesproken politieke mandaten uitoefenden.

Een laatste element dat we hier willen vermelden is de vervangingsregeling bij de afwezigheid van de gouverneur. Vroeger konden de gedeputeerden de gouverneur bij afwezigheid vervangen, maar sinds het provinciedecreet mogen enkel nog arrondissementscommissarissen dit doen. In alle cases - en door alle gedeputeerden - wordt dit als een slechte zaak beschouwd. Het vormt tevens een bedreiging voor de interne cohesie en leidt tot een scherpere houding ten aanzien van de gouverneur. Uit onze bevindingen blijkt dat er in Nederland met de vervanging van de CdK veel soepeler wordt omgesprongen.

*Agenda setting en visieontwikkeling*

Wat deze leiderschapstaak betreft, stellen we voor Vlaanderen twee zaken vast. Ten eerste is er op het vlak van de agenda setting een evolutie. Ten tweede zijn er duidelijke verschillen tussen de cases die deels toe te schrijven zijn aan de persoonlijke kenmerken van de gouverneurs.

De evolutie op het vlak van agenda setting houdt verband met de informele elementen die we eerder hebben aangehaald bij de leiderschapspositie. In tegenstelling tot hun ambtsvoorgangers worden zo drie van de vijf gouverneurs niet langer betrokken bij de (voorbereiding van) begrotingsbesprekingen.

Dat sommige gouverneurs zeer actief zijn in de deputatie, terwijl anderen veeleer terughoudend zijn, is toe te schrijven aan de persoonlijke kenmerken van de leiders. De meeste gouverneurs zetten niet zo sterk in op concrete dossiers, maar waken meer over de grote lijnen. Bij twee gouverneurs zijn de geïnterviewden het erover eens dat ze een belangrijke bijdrage leveren tot visievorming. In de meerderheid van de cases benadrukken de politici evenwel dat zij meer instaan voor de visieontwikkeling.

Een belangrijk element in leiderschap is de ruimte die de leider krijgt. In sommige gevallen kan die ruimte evenwel zeer beperkt tot quasi nihil zijn. In één van de cases werd de gouverneur zo goed als buitenspel gezet, doordat de partij van de gouverneur niet vertegenwoordigd was in het college. Dit wijst op het belang van de samenstelling van de (bestendige) deputatie en de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende actoren.

In Nederland is de rol van CdK op het vlak van agenda setting niet in alle cases gelijk. Deze verschillen zijn toe te schrijven aan de persoonlijke kenmerken en de voorgaande politieke mandaten van de CdK's. Sommige commissarissen zijn duidelijk meer dan technisch voorzitter en zijn ook inhoudelijk sterk betrokken. Een aantal ambtsvoorgangers is betrokken bij de (voorbereiding van) de begrotingsbesprekingen, terwijl anderen dat niet zijn. In tegenstelling met Vlaanderen is het niet duidelijk of er in dit verband sprake is van een evolutie.

Op het vlak van visieontwikkeling is er wel een parallel met de Vlaamse cases. Ook in Nederland benadrukken de politici dat zij meer instaan voor de visieontwikkeling. Toch blijken sommige CdK's op dit vlak een belangrijke bijdrage te leveren. Net als bij de agenda setting is dit toe te schrijven aan de persoonlijke kenmerken en de voorgaande politieke mandaten van de betrokken commissarissen.

Ook in Nederland is er een voorbeeld waarbij de CdK, ondanks zijn formele leiderschapspositie, buitenspel werd gezet. Dit was toe te schrijven aan de dominante positie van twee gedeputeerden, die de facto de leiderschapspositie van de CdK binnen

GS overnamen. Dit wijst op het belang van de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende actoren.

Opmerkelijk is dat de CdK in de meeste Nederlandse cases een rol wordt toebedeeld als coach, vooral dan ten aanzien van jonge gedeputeerden. Dit is in Vlaanderen minder het geval.

### *Taakuitvoering*

Eén van de leiderschapstaken betreft de eigenlijke taakuitvoering. Wat de gouverneur betreft, situeerden we dit eerder al in de multi-level omgeving waarbij we een onderscheid kunnen maken tussen taken verbonden aan het provinciale niveau, het regionale niveau en het federale niveau (zie ook hoofdstuk 2 en 3). Maar hoe krijgt deze taakuitvoering in de praktijk vorm?

Uit onze analyse blijkt dat de taakuitvoering van de Vlaamse gouverneurs vooral wordt bepaald door de specifieke context van de provincie, vervolgens en in belangrijke mate ook door de formele, wettelijke taken die in de functie vervat liggen en uiteindelijk in iets mindere mate ook door de persoonlijke invulling van de leider in kwestie.

Opvallend is wel dat het sociaaleconomische in alle cases als het belangrijkste thema naar voren komt. Dit verklaart waarom gouverneurs zoveel tijd besteden aan contacten met bedrijven, werkgeversorganisaties en ook vakorganisaties en de aandacht voor buitenlandse (handels)missies. Terwijl in Antwerpen de aanwezigheid van de haven als belangrijke economische motor een bepalende factor is, speelt in Limburg de lange periode van economische reconversie een aanzienlijke rol in de leiderschapstaken van de opeenvolgende gouverneurs. In Vlaams-Brabant kan gewezen worden op de impact van de activiteit rond de nationale luchthaven van Zaventem. Een tweede thema dat door de verschillende actoren prominent naar voren wordt geschoven is dat van (verkeers)veiligheid (een federale taak van de gouverneur), wat in verband staat met rampenplannen en crisisbeheersing, maar ook met mobiliteit. De aandacht van sommige gouverneurs voor thema's als cultuur, grensoverschrijdende samenwerking, onderwijs of het versterken van de bestuurskracht van gemeenten lijkt hoofdzakelijk bepaald door de persoonlijke interesse in de betreffende onderwerpen.

We beschouwden de contacten met de provincieraad in de casebeschrijvingen als één van de aspecten van taakuitvoering. Dit verwijst naar de vroegere toezichtrol van de gouverneur. Sinds het provinciedecreet van 2005 kunnen de gouverneurs in de provincieraad ook vragen krijgen. Ondanks het uniforme wettelijke kader wordt deze leiderschapstaak in de diverse cases heel verschillend ingevuld. De persoonlijke



kenmerken (o.m. specifieke materiekennis en een oriëntatie naar publieke fora) van de leiders lijken hier de doorslag te geven.

Bij twee gouverneurs die graag gebruik maken van het vragenuurtje (en dit zelfs stimuleren), zijn er aanwijzingen dat dit verband houdt met de oriëntatie naar het publieke forum zoals ook in voorafgaande politieke mandaten tot uiting kwam. Maar een vast patroon kunnen we daar niet in herkennen. Eén van de andere gouverneurs met een uitgesproken politiek profiel en een naar de buitenwereld gericht leiderschapsgedrag wil zo weinig mogelijk gebruik maken van het vragenuurtje. Bovendien krijgt één van de leiders met een veel minder uitgesproken politiek profiel net wel regelmatig vragen in de provincieraad. Dit gaat dan vooral over toezicht en veiligheid (Vlaamse en federale taken van de gouverneur) en is volgens de geïnterviewden te verklaren door de technische kennis van de gouverneur terzake.

Wat de taakuitvoering van de CdK's betreft, blijkt uit onze analyse dat die vooral wordt bepaald door de formele, wettelijke taken die in de functie vervat liggen, door de specifieke context van de provincie en uiteindelijk ook door de persoonlijke invulling van de leider in kwestie. Hieruit blijkt een lichtjes andere volgorde van belangrijkheid in vergelijking met Vlaanderen.

Bij de formele, wettelijke taken wegen de provinciale taken het zwaarst door, wat onder meer tot uiting komt in de tijdsbesteding. Dit betreft dan vooral het voorzitterschap van GS en, in mindere mate, van PS (deze laatste taak komt in Vlaanderen niet voor). Op het tweede plan komen dan de rijkstaken, onder meer inzake de benoeming van burgemeesters en de coördinatie op het gebied van de civiele veiligheid. In dit verband merken de politici trouwens op dat de rijkstaken voor hen wel minder zichtbaar zijn.

Zo wordt de aandacht van de commissaris van Zuid-Holland voor het thema 'bestuursschaal' vooral bepaald door de provinciale context (provincie in de Randstad met het grootste aantal gemeenten), al is er in dit geval ook een verband met de persoonlijke interesse.

Opvallend is dat het thema economie zelden prominent wordt genoemd in de Nederlandse cases, terwijl dat bij de Vlaamse cases wel het geval is. Een ander onderscheid met Vlaanderen is dat het lobbyen door de Nederlandse actoren vaak nadrukkelijk wordt vermeld bij de taakuitvoering. Dat geldt ook voor de representatieve taken en de maatschappelijke functie (het vertolken van meningen, het geven van advies, de forumfuncties) van de commissarissen.

De aandacht van sommige commissarissen voor thema's als cultuur en grensoverschrijdende samenwerking lijkt hoofdzakelijk bepaald door de persoonlijke interesse in de betreffende onderwerpen.

Een laatste aspect met betrekking tot de taakuitvoering dat we hier willen aanraken, betreft de relatie met de Provinciale Staten. Op basis van onze analyse beperkt de CdK zich in de meeste cases niet tot zijn formele rol als voorzitter van PS. De commissaris blijkt de relatie met PS ingrijpend te (willen) sturen.

#### 7.4. DEELBESLUIT

In hoofdstuk 2 stelden we een verklaringsmodel voor leiderschap voor op basis van Lowndes en Leach (zie ook tabel 3 in hoofdstuk 2). Dat vertrok van drie verklaringsniveaus, m.n. de context op macroniveau (de staatsstructuur, centraal-provinciale relaties), de instituties op mesoniveau (de bevoegdheden, de ontwikkeling van het ambt en de informele relaties) en het individu op microniveau (de achtergrond en capaciteiten van de leiders). Uit onze analyse van de cases kunnen we besluiten dat de verklaring voor het leiderschap van de gouverneurs en commissarissen zich vooral situeert op het micro- en mesoniveau. Het zijn de instituties en de individuen zelf die het meest bepalend zijn voor politiek leiderschap op provinciaal niveau. Uit een vergelijking van de dimensies van leiderschap blijkt bovendien dat deze twee niet van elkaar kunnen losgekoppeld worden. We zetten hierna de belangrijkste componenten voor die verklaring nog eens samen.

In de vorige hoofdstukken werd gewezen op enkele cruciale verschillen tussen de gouverneurs en de commissarissen. Dit geldt onder meer voor de institutionele context (het macroniveau uit het verklaringsmodel) en de benoemingsprocedure. Een analyse van de leiderschapsdimensies in de Vlaamse en Nederlandse cases reveleert echter meer gelijkenissen dan verschillen in het leiderschap van beide ambtsdragers.

De leiderschapspositie wordt zowel in Vlaanderen als in Nederland in grote mate bepaald door informele elementen zoals het belang van de politieke ervaring en het gebruik van netwerken. Uit alle cases blijkt tegelijk het belang van de neutraliteit en de onderlinge afhankelijkheid van de ambtsdragers. Enerzijds wordt de leiderschapspositie door het gebrek aan formele macht gekenmerkt door de afhankelijkheid van relaties met de gedeputeerden voor het realiseren van doelstellingen. Anderzijds is de functie an sich zowel in Nederland als in Vlaanderen belangrijk als spil in de multi-level context tussen de verschillende bestuursniveaus waarbij jumping of scales noodzakelijk is om hun verbindingsrol te kunnen vervullen. Verder is er ook gelijkenis wat het belang betreft van scharniermomenten. Daarbij worden de (interne) machtsverhoudingen herijkt, bijvoorbeeld n.a.v. de benoeming van een nieuwe ambtsdrager of na de samenstelling van een nieuwe deputatie of GS.

Eén van de verschillen tussen beide ambtsdragers op het vlak van de instituties is dat de CdK in Nederland minder ter discussie staat. Dit blijkt onder meer uit het feit dat een commissaris voorzitter is van het Interprovinciaal Overleg (de belangenorganisatie van de 12 Nederlandse provincies). Voor de Vereniging van de Vlaamse Provincies is het ondenkbaar dat een gouverneur voorzitter zou zijn. De verklaring voor dit verschil heeft voor een groot deel te maken met de provincialisering van het ambt van CdK. Daartegenover staat dat de Vlaamse gouverneur in het verleden in verschillende stappen meer losgekoppeld werd van het provinciale niveau.

Wat de leiderschapstaken betreft, wordt in de leiderschapsliteratuur vaak het onderscheid gemaakt tussen vier taken: het behoud van de interne cohesie, het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld, agenda setting en visieontwikkeling en taakuitvoering.

Zowel de gouverneur als de CdK dragen duidelijk bij tot het behoud van de interne cohesie. Beiden worden in de eerste plaats gezien als provinciale belangenbehartiger én als medestander voor het beleid van de gedeputeerden. Wel is er in beide gevallen een spanningsveld dat vooral in verband staat met de grote media-aandacht die de ambtsdragers genieten (en de gedeputeerden moeten ontberen). In mindere mate is dit spanningsveld ook te wijten aan de neiging van gouverneurs en CdK's (hoewel niet allemaal) zich op de bevoegdheidssterreinen van de gedeputeerden te begeven.

Het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe is een leiderschapstaak die de ambtsdragers vooral vervullen naar het bedrijfsleven en de internationale contacten toe. Hierbij speelt het gezag van de functie een cruciale rol.

Wat agenda setting en visieontwikkeling betreft zijn er grote verschillen tussen de cases onderling, maar niet zozeer tussen Vlaanderen en Nederland. In beide gevallen zijn er voorbeelden van leiders die een grote impact hebben op de agenda setting en de visieontwikkeling. Telkens wordt dit sterk bepaald door de voorgaande ervaring in politieke mandaten en de persoonlijke kenmerken van de gouverneurs en commissarissen.

Op het vlak van taakuitvoering is er wel enig verschil. In Vlaanderen lijkt die vooral bepaald door de specifieke context van de provincie, terwijl in Nederland de formele, wettelijke taken het meest op het voorplan komen. Daarnaast is er in Vlaanderen ook een grote aandacht voor sociaaleconomische beleidsthema's, terwijl dat in de Nederlandse cases minder het geval is.

Ondanks de, doorheen de jaren, formeel verzwakte positie van de gouverneur en de commissaris, slagen beiden er toch in een relatief sterke leiderschapspositie uit te bouwen. Ze gebruiken hiervoor verschillende bronnen van macht en invloed, zoals het inzetten van hun netwerken en het gebruik van het gezag dat aan de functie verbonden is om

samenwerking tot stand te brengen met diverse partners, zoals andere besturen en het bedrijfsleven. Het betekent wel dat de ambtsdragers sterker afhankelijk zijn geworden van deze netwerken en partnerschappen om hun leiderschapspositie veilig te stellen.

Uit onze analyse van de verschillende dimensies van leiderschap blijkt alvast dat de wijzigingen aan de wettelijke context slechts zeer geleidelijk ook effect hebben in de praktijk. Dit wijst op padafhankelijkheid en het belang van tradities in de relaties tussen de diverse actoren.

# **DEEL III**

## **ALGEMENE CONCLUSIES**



# HOOFDSTUK 8

## CONCLUSIES

### 8.1. INLEIDING

Het centrale onderwerp van dit proefschrift is politiek leiderschap. Wij kozen er voor om comparatief te werk gaan en het concept leiderschap toe te passen op twee (vergelijkbare) functies in twee verschillende settings, namelijk de provinciegouverneurs in Vlaanderen en de commissarissen van de Koningin in Nederland. In hoofdstuk 1 formuleerden we onze algemene uitgangsvraag als volgt: hoe manifesteert politiek leiderschap zich bij gouverneurs en commissarissen van de Koningin?

De comparatieve benadering van ons onderzoek biedt de mogelijkheid om de bijzondere positie van beide ambtsdragers te bestuderen. Het gaat hierbij om door de regering benoemde functionarissen die aan het hoofd staan van een politiek verkozen (uitvoerend) orgaan, respectievelijk de deputatie en de Gedeputeerde Staten (GS). Hoewel ze doorgaans een politieke carrière achter de rug hebben, worden de gouverneurs en commissarissen verondersteld een neutrale rol te vervullen eens ze benoemd zijn in het ambt. Precies deze in de functie ingebakken ambiguïteit, stelt bijzondere eisen aan het leiderschap en vormt een uitgelezen kans voor comparatief onderzoek.

We situeerden ons onderzoek tegen de achtergrond van twee internationale trends. Ten eerste staat de overheid onder toenemende druk die te maken heeft met de input- en outputlegitimiteit. Verschillende auteurs toonden bovendien aan dat voor provincies in het bijzonder geldt dat zowel het beleid dat ze uitvoeren als de politici die ervoor verantwoordelijk zijn bij de burger onbekend zijn. Ten tweede is er de laatste decennia een duidelijke trend naar de versterking van politiek leiderschap. Dat wordt vaak als een (gedeeltelijk) antwoord gezien op de uitdagingen die voortvloeien uit de eerste trend en meer bepaald als een mogelijke manier om de coördinatie- en verantwoordingsdilemma's te ondervangen.

In studies over leiderschap kunnen twee hoofdlijnen onderscheiden worden: de vraag naar wie de leiders zijn en de vraag hoe leiderschap er uit ziet. Daarop voortbouwend hebben we onze onderzoeksvragen opgedeeld in twee centrale clusters, die in de verschillende hoofdstukken verder werden ontwikkeld. Een eerste cluster vragen heeft betrekking op de zogenaamde 'wie'-vraag. Wie zijn de gouverneurs en CdK's uit onze onderzoekspopulatie? Aan welke sociale en professionele kenmerken beantwoorden ze? Hoe werden deze ambtsdragers gerekruteerd? Is er in de loop van de voorbije decennia sprake van een evolutie in hun carrièrepatroon? En zijn er op deze genoemde terreinen grote verschillen tussen Vlaanderen en Nederland? Een tweede cluster vragen heeft betrekking op de 'hoe'-vraag. Hoe geven de gouverneurs en CdK's vorm aan hun leiderschap in de respectievelijke settings? In welke mate bepaalt hun persoonlijke voorgeschiedenis, opleiding en voorfunctie hun functioneren als gouverneur of CdK? Over welke troeven beschikken ze, eens in functie, om hun leiderschapspositie te handhaven? Waaraan ontleen ze gezag? In welke mate kunnen ze invloed uitoefenen op het provinciaal beleidsproces? En ook hier analyseren we de mogelijke variaties in Vlaanderen, respectievelijk Nederland.

Het politiek-wetenschappelijk onderzoek naar het provinciaal niveau is zowel in Nederland als in Vlaanderen opvallend dun gezaaid. Blijkbaar weerspiegelt de geringe belangstelling voor het bestuursniveau bij de bevolking en in de media zich in een even geringe aandacht bij de wetenschappers. Dit bepaalt ook deels het exploratieve karakter van ons onderzoek. Wij wilden in de eerste plaats bijdragen tot de verkenning van een braakliggend terrein in het politiek-wetenschappelijk onderzoek. We leggen vigerende selectiemechanismen binnen de instellingen bloot en de representatieve spanningsvelden die ermee samenhangen. Maar de meerwaarde van ons onderzoek situeert zich ook op een ander terrein. De inzichten die we aanreiken over de manier waarop het leiderschap wordt vormgegeven door de figuur die als symbool fungeert van de provincie als instelling, raken immers ook het debat over de toekomst van de instelling en specifiek ook over de benoemingswijze van beide functies.

Wij kozen voor kwalitatief casestudyonderzoek en methodische triangulatie. De kern van ons onderzoek is empirisch hoofdzakelijk gebaseerd op 68 interviews met verschillende actoren. De gouverneurs en CdK's vormen daarbij de 'focal actor', maar we beperkten ons niet tot interviews met de ambtsdragers zelf. We interviewden daarnaast ook politici en ambtenaren om zo een vollediger en ook genuanceerder beeld te krijgen van de verschillende dimensies van leiderschap. Onze kwalitatieve onderzoekstechniek bood niet alleen de mogelijkheid om empirisch te vertrekken vanuit het perspectief van de actoren die nauw gerelateerd zijn aan het onderzoekssubject, maar ook om informatie naar boven te halen die anders moeilijk op te sporen zou zijn. We hebben dit soort informatie nodig als we zicht willen krijgen op de macht of invloed en de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende actoren in de multi-level omgeving.



In Vlaanderen werden alle vijf provincies in het onderzoek opgenomen. Dat was door het beperkte aantal cases niet alleen praktisch haalbaar, maar ook inhoudelijk te verantwoorden. We wilden immers nagaan in hoeverre de specifieke kenmerken van elke case mogelijk een impact hadden op het leiderschap van de ambtsdaggers. Omwille van de praktische haalbaarheid werd wat de Nederlandse cases betreft wél een selectie gemaakt. Bij deze selectie werd onder meer rekening gehouden met de verschillende regio's (minstens één Zuidelijke provincie, één Noordelijke provincie en één provincie uit de Randstad), de politieke kleur van de CdK in kwestie (waarbij we ernaar streefden om van alle partijen een 'vertegenwoordiger' op te nemen), de specifieke kenmerken van de provincie in kwestie (er werden zowel 'grote' als 'kleine' provincies geselecteerd) en de verschillende samenstelling van de coalitie waarmee de CdK in Gedeputeerde Staten dient samen te werken. Onze selectie leverde zeven Nederlandse provincies op, waarvan er uiteindelijk vijf werden weerhouden voor de verdere analyse.

In onze analyse van leiderschap hadden we aandacht voor vier dimensies van leiderschap (Leach en Wilson): de context van leiderschap, de leiderschapspositie, het leiderschapsgedrag en de leiderschapstaken<sup>1</sup>. Om ons onderzoek te structureren, baseerden we ons op een schema van Lowndes en Leach. Daarin wordt het macroniveau (de staatsstructuur, de context van MLG) onderscheiden van het mesoniveau (de instituties zoals formele bevoegdheden, maar ook informele relaties) en het microniveau (de achtergrondkenmerken en capaciteiten van de individuele leiders)<sup>2</sup>.

## 8.2. OVER CONTEXT, INSTITUTIES EN CAPACITEITEN

Uit het literatuuroverzicht weten we dat de context waarin leiders functioneren bepalend is voor hun leiderschapsgedrag. Daarbij moeten we niet alleen de invloed van de provinciale (politieke) context in onze analyse van leiderschap betrekken, maar ook de bredere multi-level omgeving waarin de ambtsdraggers functioneren.

### **De context van leiderschap: gouverneurs en commissarissen in een multi-level omgeving**

Zowel de 5 Vlaamse als de 12 Nederlandse provincies genieten een in de grondwet verankerde autonomie. De jonge Belgische en Nederlandse staat waren echter lange tijd bevreesd voor een terugkeer van de vroegere provinciale macht. Die vormde een bedreiging voor de eenheid van de staat. De provinciegouverneur en commissaris van de

---

<sup>1</sup> Leach, S., Wilson, D., Local political leadership. Bristol, Policy Press, 2000, pp.10-21.

<sup>2</sup> Lowndes, V., Leach, S., Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities. In: Local Government Studies, 30, 4 (1 december 2007), pp.557-575.

Koningin waren in dat opzicht instrumenteel als vertegenwoordigers van de centrale belangen in de provincie. Ze beschikten daarvoor over uitgebreide bevoegdheden: via stemrecht in het uitvoerend orgaan hadden ze beslissingsmacht en daarnaast ook schorsingsbevoegdheid ten aanzien van de besluiten van de provincieraad/PS of de bestendige deputatie/GS die indruisten tegen de belangen van de hogere overheid. Het ambt van gouverneur en commissaris werd van bij het begin gekenmerkt door een in de functie ingebakken dualiteit. Enerzijds was (en is) de gouverneur/commissaris, vertegenwoordiger van de 'centrale' overheid (in Vlaanderen zowel de federale als regionale overheid), maar anderzijds is hij tegelijk ook vertegenwoordiger van de provinciale belangen.

We moeten daarbij bedenken dat binnen het bredere kader van het binnenlands bestuur de provincies in functionele termen een veeleer bescheiden rol spelen. In Vlaanderen moeten we in dit verband, naast de historische underdogpositie van de provincies, rekening houden met de creatie van het nieuwe deelstatelijke niveau en de gemeentelijke schaalvergroting door de fusieoperatie in de jaren 1970. Dit maakte dat het nut van de provincies op regelmatige tijdstippen in vraag werd gesteld. Ook in Nederland speelt het provinciaal niveau een veeleer bescheiden rol. De gemeenten nemen een steeds belangrijker plaats in de gedecentraliseerde eenheidsstaat in en nemen voor het uitvoeren van diverse taken hun toevlucht tot allerlei samenwerkingsverbanden.

Vooraf vanaf de jaren 1980 werden wijzigingen aan het institutioneel kader aangebracht die de leiderschapspositie van de gouverneur hebben verzwakt, althans formeel gezien en binnen het provinciaal bestuur. Dat is onder meer het gevolg van de herwaardering van de verkozen organen (zowel de provincieraad als de deputatie) en het verlies aan stemrecht van de gouverneur in het uitvoerend college (1997), maar bijvoorbeeld ook omdat hij de uitvoeringsbevoegdheid van provinciale beslissingen verloor en zelfs de bevoegdheid inzake de voorbereiding van de medebewinddossiers. Anderzijds lijkt de leiderschapspositie van de gouverneur in het binnenlands bestuur (dus m.b.t. zijn aan het provinciebestuur externe taken) veeleer versterkt door diverse maatregelen van deconcentratie en coördinatieopdrachten voor de Vlaamse regering. Het ambt vervult zo de noodzakelijke verbindingsrol tussen de verschillende bestuursniveaus, die in de complexe netwerksamenleving steeds meer van elkaar afhankelijk zijn voor het realiseren van hun beleidsdoelstellingen.

In Nederland bleef de leiderschapspositie van de CdK binnen het provinciaal bestuur gehandhaafd. Niet alleen behield hij het stemrecht in GS, maar ook het voorzitterschap van PS, zelfs na de invoering van de wet dualisme en provinciale democratie in 2003. De functie zelf is, eerst in de praktijk en daarna ook formeel-juridisch, wel veel duidelijker opgeschoven in de richting van provinciaal belangenbehartiger. Zo zijn alle kosten van de commissaris sinds 1994 ten laste van de provincie en verloor hij een deel van zijn controletaken. Voor sommigen is de provincialisering van het ambt zelfs te ver gegaan en

moet er opnieuw meer nadruk op de rijkstaken worden gelegd. Blijft de positie van de CdK intern gehandhaafd, ook al is de positie van de gedeputeerden sinds de jaren 1970 belangrijker geworden, dan is de formele macht van de CdK in zijn externe taken toch afgenomen. Zo hebben de gemeenteraden bij de benoeming (en herbenoeming) van burgemeesters een veel belangrijkere rol opgenomen en boette de rol van de CdK in op een aantal specifieke terreinen zoals veiligheid.

Op het vlak van de institutionele context (het macroniveau uit het verklaringsmodel) en de benoemingsprocedure stipten we eerder enkele cruciale verschillen aan tussen de gouverneurs en de commissarissen. Terwijl de Vlaamse gouverneur in het verleden in verschillende stappen meer losgekoppeld werd van het provinciale niveau, stelden we m.b.t. de CdK de provincialisering van het ambt vast. Op het vlak van de instituties heeft dit tot gevolg dat de CdK in Nederland minder ter discussie staat in provinciale middens, dan dat bij de gouverneur het geval is. Een illustratie daarvan is het feit dat een commissaris voorzitter is van het IPO (de belangenorganisatie van de Nederlandse provincies). Aan Vlaamse kant is het steevast een gedeputeerde die voorzitter is van de Vereniging van de Vlaamse Provincies.

De Vlaamse gouverneurs en de Nederlandse commissarissen functioneren in een multi-level omgeving. De gouverneurs zijn als voorzitter van het provinciaal uitvoerend orgaan niet alleen verbonden met het provinciaal niveau, maar vanuit hun bevoegdheden ten aanzien van de gemeenten en ocmw's ook met het lokale niveau. Bovendien staan ze als vertegenwoordigers van de federale en regionale overheid ook in nauw contact met deze hogere overheidsniveaus. En via diverse internationale contacten (o.m. met bedrijven) en grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden moeten we daar ook nog eens een internationale dimensie aan toevoegen. De positie van de Nederlandse CdK's is vergelijkbaar. Beide ambtsdragers vervullen dan ook een scharnierfunctie in de interbestuurlijke verhoudingen en in de relaties tussen de overheid en andere maatschappelijke actoren. En hoewel ze niet altijd de belangrijkste actor zijn in deze multi-level en multi-actor setting (bijvoorbeeld omdat anderen het initiatief nemen), nemen zij omwille van hun formele titel en functie steeds een bijzondere positie in.

Verskillende auteurs hebben het belang van de multi-level governance omgeving voor leiderschap beklemtoond. Eén van de belangrijkste elementen daarbij is het toenemend aantal partnerschappen waarin zowel publieke als private partners deelnemen en waarbij de diverse actoren onderling van elkaar afhankelijk zijn. Bovendien worden bij multi-level governance de klassieke eenduidige en hiërarchische relaties binnen en tussen instellingen en maatschappelijke actoren vervangen door niet-hiërarchische relaties waarbij coördinatie en samenwerking, maar ook institutionele conflicten centraal staan. Dit vraagt van de leiders specifieke vaardigheden, o.m. op het vlak van overtuiging en onderhandeling. Het toenemende aantal partnerschappen en netwerken zorgt er bovendien ook voor dat er nood is aan een symboolfiguur als centraal aanspreekpunt.

Het belang van deze multi-level omgeving toegepast op het leiderschap van beide ambtsdragers zit hem in het fenomeen van 'jumping of scales'. Devos voerde aan dat diegenen die kunnen omgaan met de complexiteit en de verschillende schaalniveaus in een multi-level omgeving, die m.a.w. kunnen 'jumpen' tussen de verschillende niveaus of schalen, hun macht aanzienlijk kunnen vergroten. Dit is een cruciaal gegeven voor gouverneurs en CdK's die door hun formele positie als spil tussen de verschillende bestuurslagen makkelijk van het ene naar het andere niveau kunnen overschakelen om zo optimaal mogelijk hun doelen te realiseren.

### **De capaciteiten van gouverneurs en commissarissen: over achtergrondkenmerken en rekrutering**

Het concept representatie wordt doorgaans verengd tot descriptieve representatie en de politieke vertegenwoordiging via verkiezingen. Voor ons onderzoek is het idee van symbolische representatie toepasselijker. Gouverneurs en commissarissen - de 'vertegenwoordigers' - worden verondersteld op basis van hun kennis en ervaring de belangen te kennen die ze moeten verdedigen. Het is dus van intrinsiek belang de sociale achtergrondkenmerken en het rekruteringsproces van deze ambtsdragers onder de loep te nemen.

De levenscyclushypothese lijkt zowel voor gouverneurs als CdK's van toepassing te zijn. Beide ambtsdragers hebben een hoge gemiddelde leeftijd op het moment van hun benoeming (47 jaar in Vlaanderen tegenover 53 jaar in Nederland). De meesten hadden al een ruime beroepservaring, vaak aangevuld met ervaring in politieke mandaten. In Vlaanderen ligt de gemiddelde duur van het ambt iets hoger dan in Nederland en is het gouverneursambt meestal ook een fin de carrière. Dat laatste geldt weliswaar ook voor de meeste ambtsdragers in Nederland, maar hier zijn er toch vaker voorbeelden van commissarissen die nadien nog een andere functie opnemen. Aansluitend bij eerder onderzoek, dat erop wijst dat ervaring en anciënniteit in het ambt bijdragen tot een meer onafhankelijke houding, zouden de relatief lange ambtstermijnen voor gevolg kunnen hebben dat de ambtsdragers het na verloop van enkele jaren makkelijker hebben om een onafhankelijke en neutrale rol te spelen.

Op het vlak van diploma vertonen beide ambten gelijkenissen. Meestal zijn het universitair, waarbij een opleiding in de rechten het meest voorkomt. Overigens is er in Vlaanderen en Nederland eenzelfde evolutie waar te nemen, waarbij het diploma rechten steeds meer wordt verdrongen door andere universitaire diploma's én door personen zonder universitair diploma. In Vlaanderen hadden de gouverneurs vóór de benoeming vaak een carrière in de hoge ambtenarij (o.m. als kabinetsmedewerker) en wordt er in verhouding vaker gerekruteerd uit het academisch milieu. Dat de residentiële band met de provincie in Vlaanderen sterker is dan in Nederland, is opmerkelijk. De benoeming

gebeurt in Vlaanderen immers volledig centraal, terwijl de Provinciale Staten in Nederland - via de profielschets, de vertrouwenscommissie en de aanbeveling van kandidaten - net een veel grotere invloed hebben op de uiteindelijke benoeming. Bij de selectie van kandidaten wordt een groot belang gehecht aan de bestuurlijke en politieke ervaring. Maar in tegenstelling tot in Vlaanderen worden er in Nederland vaker personen gerekruteerd met een parlementaire of zelfs ministeriële ervaring. De laatste decennia loopt het aantal gewezen nationale politici en vooral ex-ministers evenwel terug, wat dan weer een tegengestelde evolutie is met Vlaanderen, waar sinds de regionalisering een sterker uitgesproken politiek profiel naar voren komt.

### 8.3. OVER LEIDERSCHAPSPOSITIE EN -TAKEN

Ons verklaringsmodel voor leiderschap vertrok van drie verklaringsniveaus, m.n. de context op macroniveau (de staatsstructuur, centraal-provinciale relaties), de instituties op mesoniveau (de bevoegdheden, de ontwikkeling van het ambt en de informele relaties) en het individu op microniveau (de achtergrond en capaciteiten van de leiders). Uit onze analyse van de cases kunnen we besluiten dat de verklaring voor het leiderschap van de gouverneurs en commissarissen zich vooral situeert op het micro- en mesoniveau. Leiderschap wordt het meest bepaald door de instituties en de individuen zelf. Een vergelijking van de dimensies van leiderschap (positie en -taken) leert bovendien dat deze twee sterk op elkaar inwerken en niet van elkaar losgekoppeld kunnen worden.

Een analyse van de leiderschapsdimensies in de Vlaamse en Nederlandse cases reveleert meer gelijkenissen dan verschillen tussen beide ambtsdragers. Zowel in Vlaanderen als in Nederland wordt de leiderschapspositie in grote mate bepaald door informele elementen. De politieke ervaring en het gebruik van netwerken zijn daarbij de belangrijkste troeven van de gouverneurs en commissarissen. Tegelijk blijkt uit alle cases het belang van de neutraliteit en de afhankelijkheid van andere actoren. Intern wordt de leiderschapspositie van de gouverneur gekenmerkt door het gebrek aan formele macht en de afhankelijkheid van relaties met de gedeputeerden voor het realiseren van doelstellingen. De commissaris heeft wel stemrecht maar is in de praktijk evenzeer afhankelijk van de samenwerking met de gedeputeerden. Er is dus duidelijk sprake van gedeelde macht. Extern is het ambt zowel in Nederland als in Vlaanderen belangrijker geworden als spil in de multi-level context tussen de verschillende bestuursniveaus, waarbij jumping of scales noodzakelijk is om de verbindingsrol te kunnen vervullen. We stelden verder ook een gelijkenis vast wat het belang van scharniermomenten betreft. De benoeming van een nieuwe ambtsdrager of de samenstelling van een nieuwe deputatie of college GS wordt aangegrepen om de (interne) machtsverhoudingen te herijken. Weliswaar gebeurt dit soort aanpassingen zeer geleidelijk, wat wijst op het belang van tradities in de verhoudingen tussen de verschillende actoren.

Naast de leiderschapspositie focusten we ons in de analyse op de leiderschapstaken. We refereerden daarbij naar vier taken die vaak in de leiderschapsliteratuur worden onderscheiden: het behoud van de interne cohesie, het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe, agenda setting en visieontwikkeling en ten slotte taakuitvoering.

Zowel de gouverneur als de commissaris dragen duidelijk bij tot het behoud van de interne cohesie. Niet alleen worden beiden in de eerste plaats gezien als provinciale belangenbehartigers, de gedeputeerden beschouwen hen ook als een medestander voor het realiseren van beleid in hun bevoegdheidsdomeinen. Aansluitend op wat de literatuur vermeldt, detecteerden wij in Vlaanderen en Nederland wel een spanningsveld. Dat heeft vooral te maken met de grote media-aandacht die de ambtsdragers genieten (en de gedeputeerden moeten ontberen). Dit staat dan op zich weer in verband met de nood aan een symboolfiguur. Het spanningsveld is echter - in mindere mate - ook te wijten aan de neiging van gouverneurs en CdK's (hoewel niet allemaal) zich op de bevoegdheidsterreinen van de gedeputeerden te begeven. Dit is vooral zo bij de aanvang van het ambt en bij ambtsdragers die voorheen uitgesproken politieke mandaten vervulden.

Wat het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe betreft, dienen we op provinciaal niveau met twee zaken rekening houden. Ten eerste is er het legitimiteitsprobleem (de bevolking kent het provinciaal beleid en de politici niet). Ten tweede zagen we eerder dat de politiek door multi-level governance meer gefragmenteerd is, waardoor het vertegenwoordigen van autoriteit naar de buitenwereld toe, relatief aan belang wint. Uit de analyse blijkt dat het vertegenwoordigen van gezag naar de buitenwereld toe een leiderschapstaak is die de ambtsdragers vooral vervullen naar het bedrijfsleven en de internationale contacten toe. Daarbij speelt het gezag van de functie een cruciale rol. We konden uit de beschikbare gegevens evenwel niet opmaken of deze taak effectief belangrijker is geworden dan voorheen.

Op het vlak van agenda setting en visieontwikkeling zijn er grote verschillen tussen de cases onderling, maar niet zozeer tussen Vlaanderen en Nederland. In beide gevallen zijn er voorbeelden van leiders die een grote impact hebben op de agenda setting en de visieontwikkeling. De voorgaande ervaring in politieke mandaten en de persoonlijke kenmerken van de gouverneurs en commissarissen zijn hier de meest bepalende factoren.

De taakuitvoering lijkt dan weer vooral bepaald door de specifieke context van de provincie, al speelt hier ook de institutionele context een rol. We merkten immers wel enig verschil tussen de Nederlandse en Vlaamse cases. Terwijl in eerstgenoemde de formele, wettelijke taken het meest op het voorplan komen, is er in Vlaanderen ook een grote aandacht voor sociaaleconomische beleidsthema's, wat in de Nederlandse cases minder het geval is.

De politieke rekrutering, de eerder vermelde dualiteit van het ambt en het toenemend belang van coördinatie vormen enkele bijkomende punten van gelijkenis tussen het ambt van gouverneur en dat van de CdK. Dat de dualiteit van de functie behouden bleef, zorgt er precies voor dat beide ambtsdragers een belangrijke spil blijven in het institutioneel kaderwerk tussen gemeenten, provincie en de 'centrale' (in Vlaanderen de federale en regionale) overheid.

Doorheen de jaren is de positie van de gouverneur en de commissaris formeel verzwakt. Om toch nog een relatief sterke leiderschapspositie uit te bouwen gebruiken de ambtsdragers verschillende informele bronnen van macht en invloed. Het meest prominent daarbij is het inzetten van hun netwerken en het gebruik van het gezag dat aan de functie verbonden is om samenwerking tot stand te brengen met diverse partners. Op die manier evolueren ze in ieder geval naar netwerkleaderschap, in de literatuur aangeduid als één van de grootste uitdagingen voor leiderschap en een gevolg van de multi-level omgeving. De mogelijkheid tot 'jumping of scales' maakt het leiderschap van de gouverneurs en commissarissen vrij bijzonder (in vergelijking met bijvoorbeeld lokaal leiderschap). Tegelijk toont het de sterke afhankelijkheid aan van de betrokkenen. In het licht van de internationale trend naar een versterking van politiek leiderschap vormt dit precies het zwakke punt van deze ambtsdragers. De diverse uitdagingen vereisen vaak een sterk leiderschap, maar de institutionele regels maken dat lang niet altijd mogelijk. Omwille van het belang van tradities in de relaties tussen de diverse actoren is overigens gebleken dat wijzigingen aan de wettelijke regels slechts zeer geleidelijk tot stand komen en ook met vertraging effect sorteren in de praktijk. Het is daarmee duidelijk dat padafhankelijkheid de evolutie van het ambt in belangrijke mate zal bepalen.

#### 8.4. OVER DE UITGANGSPUNTEN EN DE METHODOLOGIE

We hebben dit onderzoek gevoerd vanuit een sociaal-constructivistisch perspectief. Dit houdt in dat we er van uitgingen dat we het leiderschap van de gouverneurs en commissarissen konden reconstrueren op basis van de ervaringen van de betrokken actoren (de ambtsdragers en hun directe omgeving). Het impliceert dat het beeld dat we hier hebben opgehangen heel sterk is bepaald door die actoren. Bovendien hebben onze veronderstellingen als onderzoeker ook een stempel gedrukt op de manier waarop we het onderzoek hebben vormgegeven en indirect ook op de resultaten die eruit zijn voortgekomen. Daardoor zijn bepaalde aspecten van leiderschap ongetwijfeld onderbelicht gebleven.

Verder bepaalde de stand van het onderzoek het exploratieve karakter van dit proefschrift, wat soms resulteerde in overwegend descriptieve hoofdstukken of passages. Wij opteerden voor een 'brede' selectie van cases, waarbij alle Vlaamse provincies en een meerderheid van de Nederlandse provincies werden behandeld (in sommige kaderende

hoofdstukken kwamen àlle Nederlandse provincies aan bod). We zijn er ons van bewust dat een beperking tot enkele cases sommige aspecten van leiderschap diepgaander zou kunnen behandelen. Daarnaast zouden interviews met andere, aan de provincie externe actoren (zoals vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en andere al dan niet bestuurlijke partners), het beeld verder kunnen aanvullen. Diverse geïnterviewden lieten trouwens optekenen dat ze een minder goed zicht hebben op de ‘externe’ taken van de ambtsdragers.

Toch hopen we met voorliggend onderzoek over leiderschap op basis van meervoudige casestudy in Vlaamse en Nederlandse provincies te hebben bijgedragen tot inzichten die relevant zijn voor de studie van leiderschap in andere situaties en waarbij aspecten van multi-level governance aan de orde zijn.



# BIBLIOGRAFIE

- Ackaert, J., De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K., Valcke, T., Doen (wijzigende) instituties ertoe? De invloed van het gemeente(kies)decreet op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006. In: *Res Publica*, 2007, 1, pp.15-33 (Themanummer 'Gemeenteraadsverkiezingen 2006').
- Andeweg, R.B., Irwin, G.A., *Governance and Politics of the Netherlands*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, 312p.
- Anthierens, G., Bats, P., Boerjan, V., e.a., *Praktisch handboek voor provincierecht*. Brugge, die Keure, 2006, 389p.
- Bache, I., Flinders, M., (eds.), *Muli-level Governance*. Oxford, Oxford University Press, 2004, 237p.
- Bäck, H., Does Recruitment Matter? Selecting Path and Role Definition. In: Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A., (Eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* (). Wiesbaden, VS Verlag, 2006, pp. 123-150.
- Bakker, J., *De commissaris van de Koningin. Een nieuwe rol voor de commissaris van de Koningin vertaald in een nieuwe ambtsinstructie*. S.l., 2007, 77p. (doctoraalscriptie, Open Universiteit Nederland).
- Balthazar, H., *Een hoed met vier deuken. Rapport over het gouverneursambt 1985-1994. Toespraak tot de provincieraad, 17 november 1994*. Gent, 1994, 37p.
- Bass, B.M., Bass, R., *The Bass Handbook of Leadership. Theory, Research, and Managerial Applications*. New York, Free Press, 2008, 1.536p.
- Beke, J., 'Provincie Plus': naar zelfbewuste en bestuurskrachtige provinciale streekbesturen. In: Reynaert, H., Steyvers, K., (reds.), *Het gemeente- en provinciedecreet: gerealiseerde ambities?* Brugge, Vanden Broele, 2003, pp.89-110.
- Belevingsmonitor winter 2005/2006. Onderzoek naar de beleving van maatschappelijke onderwerpen door de Nederlandse bevolking. Den Haag, Voorlichtingsraad, augustus 2006, 84p.
- Berg, R., Rao, N., *Institutional Reforms in Local Government. A Comparative Framework*. In: Berg, R., Rao, N., (eds.), *Transforming local political leadership*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, pp.1-14.
- Berg, R., Rao, N., (eds.), *Transforming local political leadership*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, 236p.

- Berx, C., Grootse ambities maken sterke(re) mensen. Rede door Cathy Berx voor de provincieraad van Antwerpen, 10 oktober 2008. Antwerpen, Provinciebestuur Antwerpen, 1994, 143p.
- Boogers, M., Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek. Den Haag, Lemma, 2007, 128p.
- Boogers, M., Hendriks, F., Middenbestuur in discussie. Analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland. Tilburg, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, 2005, 29p.
- Borraz, O., John, P., The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe. In: International Journal of Urban and Regional Research, 28, nr. 1 (March 2004), pp.107-120.
- Burgerjaarverslag 2007. Provincie Noord-Brabant. 's Hertogenbosch, Provincie Noord-Brabant, 2008, 48p.
- Burgerjaarverslag 2007. Provincie Utrecht. Utrecht, Provincie Utrecht, 2008, 28p.
- Burgerjaarverslag 2007. Provincie Zeeland. S.l., Provincie Zeeland, 2008, 26p.
- Burgerjaarverslag 2008. Provincie Groningen. Groningen, Provincie Groningen, s.d., 80p.
- Burgerjaarverslag 2008. Provincie Zuid-Holland. Naar een nieuwe stijl. Den Haag, Provincie Zuid-Holland, 2009, 37p.
- Burgerjaarverslag 2008. Provincie Noord-Holland. Over gezag gesproken. Haarlem, Provincie Noord-Holland, 2009, 164p.
- Burgerjaarverslag van de commissaris van de koningin van de provincie Limburg L.J.P.M. Frissen 2007. Maastricht, Provincie Limburg, s.d. [2008], 93p.
- Bray, Z., Ethnographic approaches. In: della Porta, D., Keating, M., (Ed.), Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp.305-309.
- Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [G. ter Horst] aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 9 juni 2009. In: Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 VII, nr. 87, 10p.
- Briefadvies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het provinciedecreet. Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken aan de heer Marino Keulen, minister van Binnenlands Bestuur, dd. 23 december 2008.
- Burnham, P., Gilland, K., Wyn, G., Research Methods in Politics. Basingstoke: Macmillan, 2004, 308p.
- Burns, J.M., Leadership. New York, Harper Collins, 1978, 530p.
- Cabus, P., De Rynck, F., Voets, J., Verhetsel, A., Ackaert, J., Miermans, W., Een sterke stad en een sterke stadsregio. Verslag en aanbevelingen op basis van stadsregionale gesprekken. S.l., s.n., 31 mei 2009, 157p.
- Campbell, A., Coulsen, A., Into the mainstream: local democracy in Central and Eastern Europe. In: Local Government Studies, 32, 5 (November 2006), pp.543-561.

- Carter, A., Stokes, G., (eds.), *Liberal Democracy and its Critics. Perspectives in Contemporary Political Thought*. Cambridge, Polity Press, 1998, VI-245p.
- Castenmiller, P., *Dunken en driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland*. In: *Res Publica*, 2009, 3, pp.333-350.
- Commissie Regionaal bestuur in Nederland (Commissie-Geelhoed), *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*. Den Haag, IPO, 2002, 67p.
- Coninckx, D., Valcke, T., *Een klasse apart? De Vlaamse provincieraadsleden en de leden van de bestendige deputatie*. In: Fiers, S., Reynaert, H., (red.), *Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht*. Leuven, Lannoo Campus, 2006, pp.59-86.
- Coninckx, D., Valcke, T., *De provinciegouverneur in Vlaanderen en Wallonië. Historie, functioneren en toekomst van een bijzonder ambt*. Paper gepresenteerd op het Politicologenetmaal 2007. Antwerpen, 31 mei - 1 juni 2007. 30p.
- Debardeleben, J., Hurrelmann, (eds.), A., *Democratic Dilemmas of Multilevel Governance, Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union*. New York, Palgrave MacMillan, 2007, 280p.
- De Ceuninck, K., *Politieke besluitvorming in België over de fusies van 1976*. Gent, UGent, 2009a, 361p. (onuitgegeven doctoraal proefschrift, Faculteit Sociale en Politieke Wetenschappen).
- De Ceuninck, K., *Over de bestuurlijke schaal van de Vlaamse lokale overheden*. In: *Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, Memorandum 2009-2014. Aanbevelingen voor een krachtig bestuurlijk beleid*. Brussel, VLABEST, 2009b, pp.73-128.
- De Ceuninck, K., Steyvers, K., *Centraal-provinciale relaties: van concurrentie tot complementariteit?* In: Reynaert, H., Schram, F., Valcke, T., Wayenberg, E., (red.), *Nieuwe griffels, schone leien? De Vlaamse provincies uitgedaagd*. Brugge, Vanden Broele, 2007, pp.163-191.
- De Ceuninck, K., Steyvers, K., Valcke, T., *Lokale politiek in het binnenlands bestuur: centraal - lokale relaties*. In: Reynaert, H. (red.), *De kerktorenpolitiek voorbij. Lokale politiek in Vlaanderen*. Brugge, Vanden Broele, 2007, pp.59-86.
- De Ceuninck, K., Valcke, T., *De geschiedenis van de gemeente als instelling*. In: Reynaert, H., (red.), *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*. Brugge, Vanden Broele, 2007, pp.41-57.
- Della Porta, D., *Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research*. In: della Porta, D., Keating, M., (Ed.), *Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp.200-224.
- Della Porta, Donatella, Keating, Michael, (Ed.), *Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008a, XV-365p.
- Della Porta, D., Keating, M., *How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction*. In: Della Porta, D., Keating, M., (Ed.), *Approaches and*

methodologies in the social sciences: a pluralist perspective. Cambridge, Cambridge University Press, 2008b, pp.19-21.

Della Porta, D., Keating, M., Comparing approaches, methodologies and methods. In: della Porta, D., Keating, M., (Ed.), *Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008c, pp.320-334.

Della Porta, D., Keating, M., Introduction. In: Della Porta, Donatella, Keating, Michael, (Ed.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008d, pp.1-8.

Deneckere, G., Herman Balthazar. In: Valcke, T., (red.) *De fonteinen van de Oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 4. Biografieën van twintigste-eeuwse beleidsmakers*. Gent, Provincie Oost-Vlaanderen i.s.m. Academia Press, 2003, pp.625-644.

Denters, B., Squandering Away Thorbecke's Legacy? Some Considerations on Recent Dutch Local Government Reforms. In: Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., Pilet, J.-B., (eds.), *Revolution or renovation? Reforming Local Politics in Europe*. Brugge, Vanden Broele Publishers, 2005, pp.421-444.

Denters, B., Rose, L., (eds.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005, 293p.

Denys, A., *Mijn ronde: het bestuurlijk reisverhaal van gouverneur Denys*. Gent, Snoeck, 2008, 586p.

Derksen, W., De burgemeester. In: Korsten, A.F.A., Tops, P.W., (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Samson, Alphen aan de Rijn, 1998, pp.197-208.

Derksen, W., Schaap, L., *Lokaal bestuur. 's Gravenhage*, Reed business information, 2007, 270p.

De Rynck, F., Meer macht voor de gouverneur. In: Knack, XXXIX, nr. 34, 19 augustus 2009, p.33.

De Rynck, F., Openbaar bestuur en beleidsvorming. In: Devos, C., (red.), *De kleermakers en de keizer. Inleiding tot politiek en politieke wetenschappen*. Gent, Academia Press, 2006, pp.339-354.

De Rynck, F., *Streekontwikkeling in Vlaanderen bestuurskundig bekeken: besturingsverhoudingen en beleidsnetwerken in bovenlokale ruimtes met illustratief case-onderzoek in het zuiden van de provincie West-Vlaanderen*. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, Afdeling Bestuurswetenschap, KUL, 1994, 432p. (doctoraat in de sociale wetenschappen).

De Rynck, F., Heeft Vlaanderen provinciebesturen nodig? In: *Tijdschrift voor Belgisch Publiekrecht*, 1991, nr. 11, pp.724-727.

De Rynck, F., Voets, J., Interorganisatorische gebiedsgerichte samenwerking. In: Bouckaert, G., Hondeghem, A., Janvier, R., De Rynck, F., Waeye, H. (red.), *Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. Jaarboek 2002. Tussen bestuurskunde en*

- bestuurspraktijk: bijdragen voor duurzaam besturen in Vlaanderen. Brugge, die Keure, 2003, pp.19-38.
- Deschouwer, K., Federalisering, subsidiariteit en democratie. In: Hubeau, B., Est, M. (eds.), *Democratie in ademnood. Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie*. Brugge, Die Keure, 2002, pp.63-70.
- Deschouwer, K., Politieke instituties, strategieën en beleid: de consequenties van multi-level governance. In: *Res Publica*, 2001, 1, pp.5-14.
- Deschouwer, K., *The Politics of Belgium. Governing a Divided Society*. New York, Palgrave Macmillan, 2009, 262p.
- Devos, C., Machtsrelevantie van multi-level structuren: een algemene verkenning. In: *Res Publica*, 2001, 1, pp.81-101.
- Devos, C., Reynaert, H., Het kerntakendebat: Vlaamse 'federale' staatshervorming in het licht van subsidiariteit? In: Reynaert, H., Devos, C., (reds.), *Het kerntakendebat in Vlaanderen*. Brugge, Vanden Broele, 2002, pp.1-42.
- De Vries, M. S., De teloorgang van de provincie. In: *Bestuurswetenschappen*, 2003, 57, nr. 2, pp.113-130.
- Dewachter, W., Das, E., *Politiek in België. Geprofileerde machtsverhoudingen*. Leuven/Amersfoort, Acco, 1991, 182p.
- De Winter, L., Dumont, P.,: Belgium: party system(s) on the eve of disintegration? In: Broughton, D., Donovan, M., (eds.), *Changing party systems in Western Europe*. London, Pinter, 1999, pp.183-206.
- DEXIA. Lokale financiën. Gemeenten en provincies. Brussel, Dexia, juni 2009, 60p.
- DEXIA. Lokale financiën. Provincies. Brussel, Dexia, juni 2007, 16p.
- Dualisme en provinciale democratie. Integrale tekst van de provinciewet vanaf 12 maart 2003. Den Haag, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003, s.p.
- Elzinga, D.J., Hagelstein, G.H., Centralisatie en decentralisatie. In: Korsten, A.F.A., Tops, P.W., (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Samson, Alphen aan de Rijn,, 1998, pp.107-121.
- Excelleren door slim combineren. Sociaal-economische verkenning Noord-Brabant 2007. Rotterdam, Ecorys Nederland BV, [2008], 142p.
- Fiers, S., Reynaert, H., (red.), *Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht*. Leuven, Lannoo Campus, 2006, 203p.
- Fikkers, D.J., *Provinciaal bestuur. Een onderzoek naar historische ontwikkelingen, politici, taken, problemen en bestuurlijke omgeving*. Nijmegen, KUN (Katholieke Universiteit Nijmegen), 2003, 94p. (doctoraalscriptie bestuurskunde).
- Gatz, S., Leysen, C., Pille, J., Stouthuysen, P., Van Rouveroij, S., (eds), *The state of the city. The city is the state. Stadslucht maakt vrij*. Brussel, VUB Press, 2007, 330p.
- Gebiedsvisie Seine Schelde West. Rapport gouverneurs Breyne en Denys aan minister Hilde Crevits. Gent/Brugge, s.n., 2008, 44p.

- Gill, R., *Theory and practice of leadership*. London, Sage, 2006, 393p.
- Goldsmith, M., *A New Intergovernmentalism?* In: Denters, B., Rose, L., (eds.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Palgrave MacMillan, Houndmills, 2005, pp.228-245.
- Gordon, A., Yukl, G., *The future of leadership research: Challenges and opportunities*. In: *Zeitschrift für Personalforschung*, 18 (2004), pp.359-365.
- De Gouverneurs in de beide Limburgen 1815-1989*. Maastricht, Limburgs Geschied- en Oudheidkundig Genootschap, 1989, 408p.
- Groningen, Sociaal en Slagvaardig. Collegeprogramma 2007-2011 overeengekomen door de fracties van de PvdA, het CDA en de ChristenUnie in Provinciale Staten van Groningen*. Groningen, s.n., 2007, 28p.
- Gyselinck, S., (red.), *Biografisch repertorium*. In: Heylen, S., De Nil, B., D'hondt, B., *Geschiedenis van de provincie Antwerpen. Een politieke biografie*. Provincie Antwerpen, 2005, pp.198-287.
- Haus, M., Heinelt, H., Stewart, M., (eds.), *Urban governance and democracy: leadership and community involvement* London/New York, Routledge, 2005, 257p.
- Hendriks, F., *Representatieve politiek in de netwerksamenleving. Problemen en perspectieven*. In: *Bestuurskunde*, 11, 2002, nr. 7, pp.266-278.
- Hendriks, F., *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006, 268p.
- Hesse, J., Sharpe, L., *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations*. In: Hesse, J., (Ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialized Countries*. Baden-Baden, Nomos-Verlagsgesellschaft, 1991, pp.603-621.
- Heylen, S., *Politiek en beleid*. In: Heylen, S., De Nil, B., D'hondt, B., *Geschiedenis van de provincie Antwerpen. Een politieke biografie*. Antwerpen, Provincie Antwerpen, 2005, pp.162-173.
- Ingraham, P.W., *Leadership: The Challenge and the Opportunity*. In: *The American Review of Public Administration*, 36, nr. 4 (dec. 2006), pp.361-362.
- IPO-Jaarverslag 2006*. Den Haag, IPO, 2007, 86p.
- Janssens, J.W., *De commissaris van de Koningin. Historie en functioneren*. Leiden, s.n., 1992, 455p. (doctoraal proefschrift).
- Janssens, J.W., *Van commissaris en gouverneur*. Middelburg, Provincie Zeeland, 1993, 12p.
- Jaarverslag 2007*. Provincie Utrecht. Utrecht, Provincie Utrecht, 2008, 20p.
- Jaarverslag 2008 Commissaris van de Koningin provincie Noord-Holland*. Haarlem, Provincie Noord-Holland, 2009, 136p.
- Jaarverslag van de commissaris van de koningin van de provincie Groningen 2006*. Groningen, Provincie Groningen, s.d., 48p.

- Jaarverslag Commissaris van de Koningin provincie Zeeland 2006. S.l., Provincie Zeeland, 2007, 32p.
- Jaarverslag Commissaris van de Koningin provincie Zeeland 2007. S.l., Provincie Zeeland, 2008, 73p.
- Jaarverslag Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland. Jan Franssen, januari 2006-december 2007. Den Haag, Provincie Zuid-Holland, S.n. [2008], 64p.
- John, P., *Local Governance in Western Europe*. London, Sage, 2001, 202p.
- Joosten, C., *De grootverdieners van het provinciehuis*. In: Elsevier, 2 februari 2005. Website van Elsevier, geraadpleegd op 15 mei 2009: [www.elsevier.nl/web/Artikel/163814/Bestuur-De-grootverdieners-van-het-provinciehuis.htm](http://www.elsevier.nl/web/Artikel/163814/Bestuur-De-grootverdieners-van-het-provinciehuis.htm)
- Keating, M., *Culture and social science*. In: Della Porta, D., Keating, M., (Ed.), *Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp.111-113.
- Kerngegevens Overheidspersoneel 2006. Den Haag, Kenniscentrum Arbeidszaken Openbare Sector, 2007, 224p.
- Kersting, N., Vetter, A., (eds.), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen, Leske + Budrich, 2003, 349p.
- King, D., Stoker, G., (eds.), *Rethinking local democracy*. London, Macmillan, 1996, 254p.
- Korsten, A.F.A., Tops, P.W., (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Samson, Alphen aan de Rijn, 1998, 644p.
- Kunneman, H., *De Waarheidstrechtter. Een communicatietheoretisch perspectief op wetenschap en samenleving*. Amsterdam: Boom-Meppel, 1986, 446p.
- Larsen, H., *Transforming Political Leadership: Models, Trends and Reforms*. In: Berg, R., Rao, N., (eds.), *Transforming local political leadership*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, pp.195-211.
- Leach, R., Percy-Smith, J., *Local Governance in Britain*. Basingstoke, Palgrave, 2001, 263p.
- Leach, S., Wilson, D., *Local political leadership*. Bristol, Policy Press, 2000, 228p.
- Leach, S. and Wilson, D.J., *Rethinking local political leadership*. In: *Public Administration*, 2002, 80, 4, pp.665-689.
- Lehoucq, N., *Gent, hoofdstad van de provincie Oost-Vlaanderen, bolwerk van orangisme*. In: Lehoucq, N., Valcke, T., *De fonteynen van de Oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 1. De instelling, de bevoegdheden en de verkiezingsresultaten*. Gent, Provincie Oost-Vlaanderen i.s.m. Stichting Mens en Cultuur, 1993, pp.39-59.
- Lehoucq, N., *Over de Oost-Vlaamse gouverneurs*. In: Lehoucq, N., Valcke, T., *De fonteynen van de Oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 2. Biografisch repertorium*, Gent, Provincie Oost-Vlaanderen i.s.m. Stichting Mens en Cultuur, 1997, pp.19-47.

Lehoucq, N., Valcke, T., De fonteinen van de Oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 1. De instelling, de bevoegdheden en de verkiezingsresultaten. Gent, Provincie Oost-Vlaanderen i.s.m. Stichting Mens en Cultuur, 1993, 404p.

Lehoucq, N., Valcke, T., De fonteinen van de Oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 2. Biografisch repertorium, Gent, Provincie Oost-Vlaanderen i.s.m. Stichting Mens en Cultuur, 1997, 452p.

Lewin, L., *Democratic Accountability. Why choice in politics is both possible and necessary.* Cambridge, Massachusetts and London, Harvard University Press, 2007, 247p.

Liber Amicorum Wim van Gelder. [Middelburg], Provincie Zeeland, 2007, 135p.

Lijphart, A., The Belgian example of cultural coexistence in comparative perspective. In: Lijphart, A., (ed.), *Conflict and coexistence in Belgium: the dynamics of a culturally divided society.* Berkeley, University of California Berkeley, 1981, 171p.

Limburgplan 2006-2009. S.l., s.n., 2005, 22p.

Lowndes, V., Leach, S., *Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities.* In: *Local Government Studies*, 30, 4 (1 december 2007), pp.557-575.

Maes, R., *De samenvoeging van gemeenten.* In: *Res Publica*, 1982, nr. 3-4, pp.415-442.

Maes, R., Delmartino, F. *Provincies tussen gisteren en morgen. Profielschets van een gevaloriseerd intermediair bestuursniveau.* Antwerpen, Kluwer, 1986, 152p.

Manheim, J.B., Rich, R., Willnat, L., *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science.* New York, Longman, 2002, 448p.

March, J., Olsen, J.P., *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.* In: *American Political Science Review*, 78, 3 (Sept. 1984), pp.734-749.

Matthews, D., *Legislative Recruitment and Legislative Careers.* In: *Legislative Studies Quarterly*, 9, 4 (Nov. 1984), pp.547-585.

Meerjarenbeleidsplan Emancipatie 2006-2010. Vastgesteld in de Ministerraad van 19 December 2005. S.l., s.n., [2005], 49p.

Miles, M.B., Huberman, A.M., *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook.* Thousand Oaks, Sage, 1994, 338p.

Morse, R., Buss, T., *The transformation of Public Leadership.* In: Morse, R., Buss, T., Kinghorn, M., *Transforming Public Leadership for the 21st Century.* New York/London, M.E. Sharpe, 2007, pp.3-19.

Morse, R., Buss, T., Kinghorn, M., *Transforming Public Leadership for the 21st Century.* New York/London, M.E. Sharpe, 2007, 375p.

Moses, J.W., Knutsen, T.L., *Ways of knowing. Competing Methodologies in Social and Political Research.* Basingstoke, Palgrave, 2007, XIV-330p.

Mouritzen, P., Svava, J., *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments.* Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2002, 334p.



- Neuman, W.L., *Basics of Social Research. Qualitative and quantitative approaches.* Boston, Pearson, 2007, XII-403p.
- Nieuwe verbindingen. Collegeprogramma van CDA, SGP, ChristenUnie en GL in Zeeland, 23 april 2007. Middelburg, Provincie Zeelans, 2007, 76p.
- Nijpels, E., (red.), *De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's. Rapportage van de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking.* Den Haag, VNG, 2009, 52p.
- Nollenberger, K., *Leadership and Management in Local Government.* In: Morse, R., Buss, T., Kinghorn, M., *Transforming Public Leadership for the 21st Century.* New York/London, M.E. Sharpe, 2007, pp.263-283.
- Norris, P., *Introduction: theories of recruitment.* In: Norris, P., (Ed.). *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advances Democracies.* Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp.1-15.
- Northouse, P., *Leadership: Theory and Practice.* Thousand Oaks, Sage, 2001, 294p.
- Ost, H., (red.), *De provincieraad van West-Vlaanderen. Deel III, 1978-1995.* Brugge, Provincie West-Vlaanderen, 1996, 486p.
- Paulus, C., *Een toast op het leven. WODCA: WeekendOngevallen Door Controles Aanpakken.* Rede uitgesproken door Camille Paulus, gouverneur van de provincie Antwerpen, tijdens de zitting van de provincieraad van Antwerpen op 1 december 1994. Antwerpen, Provinciebestuur Antwerpen, 1994, 71p.
- Pelgrims, C., *Bestuurlijke hervormingen vanuit een politiek perspectief. Politieke actoren als stakeholders in Beter Bestuurlijk Beleid en de Copernicushervorming.* Brugge, Vanden Broele, 2008, 455p.
- Persoonlijk jaarverslag van de commissaris van de koningin van de provincie Limburg* L.J.P.M. Frissen 2007. Maastricht, Provincie Limburg, 2008, 61p.
- Peters, G.B., Pierre, J., *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?* In: Bache, I., Flinders, M., (eds.), *Muli-level Governance.* Oxford, Oxford University Press, 2004, pp.75-92.
- Peters, K., *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie.* Amsterdam, Boom, 2007, 195p.
- Pierre, J., Peters, G.B., *Governance, Politics and the State.* Houndmills, MacMillan, 2000, 231p.
- Profiel Commissaris van de Koningin in Noord-Brabant. Bijlage bij het besluit van de Provinciale Staten van Noord-Brabant d.d. 7 april 2003, nr. 29/03 B, 2p.*
- Profielchets commissaris van de koningin. 's-Hertogenbosch, Provincie Noord-Brabant, 1 april 2009, 2p.*
- Profielchets commissaris van de koningin in de provincie Groningen. Groningen, Provincie Groningen, [2007], 3p.*
- Programme Ecolo Élections 2009. Livre V. Pour une société démocratique. 11p.* Geraadpleegd op de website van Ecolo op 4 november 2009:

[http://web4.ecolo.be/IMG/pdf/Livre\\_V\\_-\\_Chapitre\\_2\\_-\\_Ethique\\_politique\\_et\\_gouvernance.pdf](http://web4.ecolo.be/IMG/pdf/Livre_V_-_Chapitre_2_-_Ethique_politique_et_gouvernance.pdf)

De provinciale financiën 2009, een interprovinciale vergelijking. 's Gravenhage, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, s.d., 50p.

Provincie Nieuwe Stijl. Over positie, rol en taken van de provincie. [Den Haag], Provincie Zuid-Holland, 2007, 32p.

Provincie Op Maat 2007, Flevoland. Den Haag, CBS, 2008, 58p.

Provincie Op Maat 2007, Groningen. Den Haag, CBS, 2008, 64p.

Provincie op maat 2007, Noord-Brabant. Den Haag, CBS, 2008, 64p.

Provincie Op Maat 2007, Zeeland. Den Haag, CBS, 2008, 58p.

Provincie Op Maat 2007, Zuid-Holland. Den Haag, CBS, 2008, 72p.

Provinciebudgetten 2009. Brussel, VVP, 2008, 7p.

Provinciedecreet van 9 december 2005. Belgisch Staatsblad 29 december 2005.

Raad voor het openbaar bestuur (Rob), De burgemeester van de provincie? Advies commissaris van de Koningin als rijksorgaan. Den Haag, Rob, maart 2006, 79p.

Rao, N., Representation in Local Politics: a Reconsideration and Some New Evidence. In: Political Studies, XLVI, 1998, pp.19-35.

Reynaert, H. (red.), De kerktoerenpolitiek voorbij. Lokale politiek in Vlaanderen. Brugge, Vanden Broele, 2007, 260p.

Reynaert, H., Devos, C., (red.), Het kerntakendebat in Vlaanderen. Brugge, Vanden Broele, 2002, 180p.

Reynaert, H., Schram, F., Valcke, T., Wayenberg, E., (red.), Nieuwe griffels, schone leien? De Vlaamse provincies uitgedaagd. Brugge, Vanden Broele, 2007, 213p.

Reynaert, H., Steyvers, K., (reds.), Het gemeente- en provinciedecreet: gerealiseerde ambities? Brugge, Vanden Broele, 2003, 202p.

Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., Pilet, J.-B., (eds.), Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President? Brugge, Vanden Broele Publishers, 2009, 411p.

Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., Pilet, J.-B., (eds.), Revolution or renovation? Reforming Local Politics in Europe. Brugge, Vanden Broele Publishers, 2005, 643p.

Rhodes, R., The New governance : Governing without Government. In: Political Studies, 44, 1996, 4, pp.652-667.

Riegler, A., Towards a Radical Constructivist Understanding of Science. In: Foundations of Science, 2001, 6, pp.1-30.

Rost, J., Leadership for the Twenty-First Century. New York, Praeger, 1991, 220p.

Rost, J., Leadership Development in the New Millennium. In: The Journal of Leadership Studies, 1, nr. 1 (1993), pp.91-110.

- Saward, M., Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected. In: *Journal of Political Philosophy*, 17, 1 (March 2009), pp.1-22.
- Saward, M., The Representative Claim. In: *Contemporary Political Theory*, 5, 3 (Aug. 2006), pp.297-318.
- Schaap, L., 'De Burgemeester'. Netherlands' Mayoral Leadership in Consensual Democracy and Collegial Policymaking? In: Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., Pilet, J.-B., (eds.), *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?* Brugge, Vanden Broele Publishers, 2009, pp.149-169.
- Scharpf, F., The Joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration. In: *Public Administration*, 66, 1988, 3, pp.239-278.
- Schepens, L., *De provincieraad van West-Vlaanderen 1836-1921. Socio-politieke studie van een instelling en haar leden, met 501 biografieën van Westvlaamse notabelen.* Tielt/Amsterdam, Lannoo, 1976, 655p.
- Schepens, L., *De provincieraad van West-Vlaanderen 1921-1978. Socio-politieke studie van een instelling en haar leden, met 550 biografieën van Westvlaamse prominenten.* Tielt/Amsterdam, Lannoo, 1979, 427p.
- Sellers, J., Lidström, A., Decentralization, Local Government, and the Welfare State. In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20, 4 (October 2007), pp.609-632.
- Sociaal-economische situatieschets van Oost-Vlaanderen (Editie 2009). Gent, Studiedienst van het Huis van de Economie, 2009, 74p.
- Staat van het Bestuur 2008. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009, 84p.
- Stevaert, S., *Limburg buitengewoon gewoon. Rede van de gouverneur voor de provincieraad van 12 november 2008.* Hasselt, Provincie Limburg, 2008, 46p.
- Steyvers, K., De burgemeester: van regent tot eerste gemeenteburger. In: Reynaert, H. (red.), *De kerktorenpolitiek voorbij. Lokale politiek in Vlaanderen.* Brugge, Vanden Broele, 2007, pp.149-162.
- Steyvers, K., 'From the many are chosen the few'. Het politieke rekruteringsproces van de Belgische burgemeester. Gent, Universiteit Gent, 2005, 755p. (onuitgegeven doctoraal proefschrift, Faculteit Sociale en Politieke Wetenschappen).
- Steyvers, K., Wat is lokale politiek? In: Reynaert, H., (red.), *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen.* Brugge, Vanden Broele, 2007, pp.17-40.
- Steyvers, K., Bergström, T., Bäck, H., Boogers, M., Ruano De La Fuente, J., Schaap, L. From Princes to President? Comparing Local Political Leadership Transformation. In: *Local Government Studies*, 34, 2 (April 2008), pp.131-146.
- Steyvers, K., Reynaert, H., Het gemeentedecreet: gerealiseerde ambities? In: Reynaert, H., Steyvers, K., (reds.), *Het gemeente- en provinciedecreet: gerealiseerde ambities?* Brugge, Vanden Broele, 2003, pp.1-48.

Steyvers, K., Reynaert, H., De gemeenteraadsverkiezingen als brandpunt van de lokale representatieve democratie. In: Reynaert, H., (red.), *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*. Brugge, Vanden Broele, 2007, pp.87-112.

Steyvers, K., Reynaert, H., 'From the Few are Chosen the Few...'. On the Social Background of European Mayors. In: Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A., (Eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden, VS Verlag, 2006, pp.43-74.

Steyvers, K., Reynaert, H., Delwit, P., Pilet, J.-B., Comparing Local Political Leadership in Transformation. In: Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., Pilet, J.-B., (eds.), *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?* Brugge, Vanden Broele Publishers, 2009, pp.9-28.

Stoker, G., Introduction. Normative Theories of Local Government and Democracy. In: King, D., Stoker, G., (ed.), *Rethinking local democracy*. London, Macmillan, 1996, pp.1-13.

Svara, J., Leadership by Top Administrators in a Changing World. New Challenges in Political-Administrative Relations. In: Morse en Buss, *The Transformation of Public Leadership*, 2007, pp.69-104.

Swianiewicz, P., The Values of Local Democracy as Seen by Mayors. In: Baldersheim, H., Illner, M., Wollman, H., (Eds.), *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen, Leske + Budrich, 2003, pp.263-272.

Tetteroo, P.W., De commissaris van de Koningin in Nederland. Historie, functioneren en toekomst van een bijzonder ambt. Paper gepresenteerd op het Politicologenetmaal 2007. Antwerpen, 31 mei - 1 juni 2007. 31p.

Toespraak commissaris van de koningin Max van den Berg afscheid gedeputeerde Henk Bleker, 22 april 2009, Statenzaal provinciehuis Groningen. 4p. Website provincie Groningen, geraadpleegd op 1 juni 2009: [www.provinciegroningen.nl/21513/afscheidbleker220409.pdf?view=Standard](http://www.provinciegroningen.nl/21513/afscheidbleker220409.pdf?view=Standard)

Toespraak van de Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Brabant, mw J.R.H. Maij-Weggen, b.g.v. haar installatie tijdens de Provinciale Staten, 3 oktober 2003. 9p.

Toonen, T.A.J., De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. In: Korsten, A.F.A., Tops, P.W., (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Samson, Alphen aan de Rijn,, 1998, pp.35-46.

Toonen, T., Provinces versus urban centres: current developments, background and evaluation of regionalisation in the Netherlands. In: Le Gales, P., Lequesne, C., *Regions in Europe*. London/New York, Routledge, 1998, pp.130-150.

Tops, P.W., Korsten, A.F.A., Het College van Burgemeester en Wethouders. In: Korsten, A.F.A., Tops, P.W., (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Samson, Alphen aan de Rijn,, 1998, pp.183-196.

In Utrecht. Burgerjaarverslag. Jaarverslag Commissaris van de Koningin 2008. Utrecht, Provincie Utrecht, 56p.

Utrecht 2040. Een strategische analyse in het kader van het traject 'Samen op weg naar 2040' van de Provincie Utrecht. Utrecht, Universiteit Utrecht, 2008, 73p.

Vaesen, J., Osmose, dwang en tegenmacht? De verhoudingen tussen de openbare besturen in Brussel, 1970-2004. Brussel, VUB, 2008, 705p. (onuitgegeven doctoraal proefschrift, Faculteit Letteren en Wijsbegeerte).

Valcke, T., De antecedenten. In: Lehoucq, N., Valcke, T., (reds.), De fonteinen van de oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 1. De instelling, de bevoegdheden en de verkiezingsresultaten. Gent, Stichting Mens en Cultuur, 1993a, pp.19-28.

Valcke, T., Belgian Mayors and Governors. Leadership in a Changing Multi-level Context. In: Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., Pilet, J.-B., (eds.), Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President? Brugge, Vanden Broele Publishers, 2009, pp.247-283.

Valcke, T., De Belgische Grondwet en de totstandkoming van de provinciewet in 1836. In: Lehoucq, N., Valcke, T., (reds.), De fonteinen van de oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 1. De instelling, de bevoegdheden en de verkiezingsresultaten. Gent, Stichting Mens en Cultuur, 1993b, pp.31-37.

Valcke, T., Evolutie van de bevoegdheden van en het denken over de provincies. In: Lehoucq, N., Valcke, T., (reds.), De fonteinen van de oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 1. De instelling, de bevoegdheden en de verkiezingsresultaten. Gent, Stichting Mens en Cultuur, 1993c, pp.61-86.

Valcke, T., (red.) De fonteinen van de Oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 4. Biografieën van twintigste-eeuwse beleidsmakers. Gent, Provincie Oost-Vlaanderen i.s.m. Academia Press, 2003, VII-903 p.

Valcke, T., De gouverneurs in Oost-Vlaanderen tijdens het Interbellum. Instabiele functie of instabiele provincie? In: Art, J., Francois, L. (red.), Docendo discimus. Liber amicorum Romain Van Eenoo. Band 2. Gent, Academia Press, 1999, pp. 797-828 826.

Valcke, T., De provincieraadsverkiezingen van 1836 tot 1991. In: Lehoucq, N., Valcke, T., (reds.), De fonteinen van de oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 1. De instelling, de bevoegdheden en de verkiezingsresultaten. Gent, Stichting Mens en Cultuur, 1993d, pp.107-134.

Valcke, T., Nieuwe wegen voor de (Vlaamse) provincies!? In: Samenleving en Politiek, jg. 11, nr. 10 (dec. 2004), pp.27-38.

Valcke, T., De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K., Leadership, Governance and Legitimacy at an intermediate government level. The case of Belgian governors. In: Local Government Studies, 34, 2 (April 2008), pp.245-265 (Special Issue on Local Political Leadership).

Valcke, T., Reynaert, H., De provinciale volksvertegenwoordiging: democratisch deficit of democratische meerwaarde? In: Reynaert, H., Schram, F., Valcke, T., Wayenberg, E.,

(Red.), *Nieuwe griffels, schone leien? De Vlaamse provincies uitgedaagd*. Brugge, Vanden Broele, 2007, pp.7-47.

Valcke, T., Reynaert, H., Steyvers, K., Ackaert, J., *De provincieraadsverkiezingen van 8 oktober 2006. Electorale tendensen in Vlaanderen en Wallonië*. In: *Res Publica*, 2007, 2-3, pp.440-472 (Politiek Jaarboek 2006).

Valcke, T., Van Daele, J., Wouters, N., *De fonteynen van de Oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 3. Met gezag bekleed. Biografieën van negentiende-eeuwse beleidsmakers*. Gent, Provincie Oost-Vlaanderen i.s.m. Academia Press, 2000, X-638p.

Vallet, N., De Rynck, F., *De lokale leiderschapstandem: een verkennend onderzoek naar de aard en hoedanigheid van het politiek en ambtelijk leiderschap in Vlaamse stadsbesturen*. In: *Res Publica*, 2006, 4, pp.446-471.

Van Bever, E., *Vrouwen lokaal aan de macht? Lokale politiek: meer en meer ook voor vrouwen*. Brussel, Agentschap binnenlandse aangelegenheden, 2009, 116p.

Van Daele, I., Martens, P., *De provincies moeten opnieuw worden uitgevonden*. In: *Knack*, XXXIX, nr. 34, 19 augustus 2009, pp. 28-32.

Vande Lanotte, J., Haché, D., *De geschiedenis van de provinciewet*. Gent, RUG, 1990 (Vereniging van Belgische Provincies - onderzoeksproject: "Geschiedenis van de Provinciewet"). Deelrapport 1. De geschiedenis en de evolutie van de provincie en haar instellingen. 41 + 32 + 17p. ; Deelrapport 2. Artikelsgewijs overzicht van de wijzigingen aan de provinciewet sinds 1836. 405p. ; Deelrapport 4. De provincie : instelling tussen hamer en aambeeld. 24p.

Vandersteene, L., *Provincie Brabant en Vlaams-Brabant*. In: Coninckx, D., Reynaert, H., Valcke, T., (red.) *De provincieraden in Vlaanderen*. Brugge, Vanden Broele, 2000, pp.35-90.

Van Lier, R., *De provinciale organisatie in continue staat van verandering: waarom veranderen provincies van organisatiemodel?* Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2007, 179p. (Proefschrift).

Van Slycke, D.M., Alexander, R.W., *Public Service Leadership. Opportunities for Clarity and Coherence*. In: *The American Review of Public Administration*, 36, nr. 4 (dec. 2006), pp.362-373.

Vennesson, P., *Case studies and process tracing: theories and practices*. In: della Porta, D., Keating, M., (Ed.), *Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp.226-238.

*Vertrouwen in Brabant. Bestuursakkoord 2007-2011*. 's-Hertogenbosch, Provincie Noord-Brabant, 2007, 56p.

Vetter, A., Kersting, N., *Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe*. In: Kersting, N., Vetter, A., (eds.), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen, Leske + Budrich, 2003, pp.11-28.

- Vlaamse Regering, Bestuursakkoord tussen het Vlaams, het provinciaal en het lokaal bestuursniveau omtrent een effectief en burgergericht overheidsbestuur in Vlaanderen. Deel 1. Algemeen luik. Brussel, Vlaamse regering, 25 april 2003, 24p.
- De Vlaamse Regering 2004-2009. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004, 104p.
- Vlaanderen 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving. [Brussel], Vlaamse Gemeenschap, 9 juli 2009, 110p.
- VNG. De gemeente kiest. Gemeentefinanciënbericht 2006. Den Haag, VNG, 2006, 134p.
- Voets, J., Intergovernmental Relations in Multi-Level Arrangements: Collaborative Public Management in Flanders. Leuven, 2008, 296p. (onuitgegeven doctoraal proefschrift, Faculteit Sociale Wetenschappen)
- Vrielinck, S., De territoriale indeling van België (1795-1963): bestuursgeografisch en statistisch repertorium van de gemeenten en de supracommunale eenheden (administratief en gerechtelijk). Met de officiële uitslagen van de volkstellingen. 3 delen. Leuven, Universitaire Pers, 2000, 2.107p.
- VVP. 7 VVP-aandachtspunten Vlaams regeerakkoord 2009-2014. Analyse vanuit bestuurlijk oogpunt, 10 juli 2009. Brussel, VVP, 2009, 5p.
- Wallis, J.L., Dollery, B., McLoughlin, L., Reform and Leadership in the Public Sector. A Political Economy Approach. Cheltenham-UK/Northampton-USA, Edward Elgar, 2007, 196p.
- West-Vlaanderen sociaaleconomisch. Editie 2009. Deel 1. Feiten. [Brugge], Provincie West-Vlaanderen, 2009, 113p.
- Witte, E., Craeybeckx, J., Meynen, A., Politieke geschiedenis van België van 1830 tot nu. Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1990, 416p.
- Yin, R.K., Case study research : design and methods. Thousand Oaks, Sage, 2009, XIV-219p.

## INTERVIEWS

Jeroen Bakker, waarnemend kabinetschef Commissaris van de Koningin provincie Zeeland sinds 2007 en secretaris van de Kring voor Commissarissen van 2003 tot 2007. Middelburg, 20 april 2009.

Herman Balthazar, gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen 1985-2004. Gent, 9 mei 2006.

Cathy Berx, gouverneur van de provincie Antwerpen sinds 2008. Antwerpen, 18 februari 2009.

Henk Bleker, gedeputeerde provincie Groningen 1999-2009, voorheen lid Provinciale Staten (CDA). Groningen, 2 juni 2009.

Henk Jan Bolding, secretaris provincie Groningen sinds 2001. Groningen, 2 juni 2009.

Harry Borghouts, Commissaris van de Koningin provincie Noord-Holland sinds 2002 (GroenLinks), voorheen secretaris-generaal ministerie van Justitie 1996-2002. Haarlem, 28 april 2009.

Paul Breyne, gouverneur van de provincie West-Vlaanderen sinds 1997. Brugge, 20 april 2006.

Hilde Bruggeman, gedeputeerde provincie Oost-Vlaanderen sinds 2006 (Open VLD). Gent, 9 januari 2009.

Renata Camps, provinciegriffier provincie Limburg sinds 2008. Hasselt, 10 februari 2009.

Hilde Claes, gedeputeerde provincie Limburg sinds 2006 (SP.A). Hasselt, 10 februari 2009.

Eddy Couckuyt, gedeputeerde provincie Oost-Vlaanderen sinds 2006 (CD&V). Gent, 19 december 2008.

Marc De Buck, gedeputeerde provincie Oost-Vlaanderen sinds 1985 (Open VLD). Gent, 6 januari 2009.

Johan Debyser (schriftelijk interview), kabinetschef van gouverneur Paul Breyne. 20 april 2006.

Guido Decoster, administrateur-generaal van het Vlaams Agentschap Binnenlands Bestuur. Brussel, 21 april 2009.

Dirk De Fauw, gedeputeerde provincie West-Vlaanderen sinds 2000 (CD&V). Brugge, 8 januari 2009.



- Wouter de Jong, gedeputeerde provincie Utrecht sinds 2008 (ChristenUnie). Utrecht, 3 juni 2009.
- Julien Dekeyser, gedeputeerde provincie Vlaams-Brabant sinds 2000 (Open VLD). Leuven, 19 januari 2009.
- Bart De Nijn, gedeputeerde provincie Antwerpen sinds 2006 (N-VA). Antwerpen, 16 januari 2009.
- André Denys, gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen sinds 2004. Gent, 5 mei 2006.
- Brian De Ruyver, kabinetschef van gouverneur Balthazar en gouverneur Denys. Gent, 20 april 2006.
- Patrick Dewael, minister van Binnenlandse Zaken 2003-'07 en 2007-'08, minister-president van de Vlaamse regering 1999-2003, Kamervoorzitter sinds december 2008 (Open VLD). Brussel, 17 februari 2009
- Lode De Witte, gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant sinds 1995. Leuven, 15 mei 2006.
- Nicole Dierdorp, programmadirecteur Provincie Nieuwe Stijl Zuid-Holland. Den Haag, 3 juli 2009 (in aanwezigheid van Natan Rozendaal).
- Jan Durnez, gedeputeerde provincie West-Vlaanderen sinds 1991 (CD&V). Brugge, 7 januari 2009.
- Jan Ekkers, gedeputeerde provincie Utrecht sinds 2004, lid Provinciale Staten sinds 2003 (VVD). Utrecht, 3 juni 2009.
- Jan Franssen, Commissaris van de Koningin provincie Zuid-Holland sinds 2000, voorheen burgemeester Zwolle 1994-2000, lid Provinciale Staten Noord-Holland 1982-'87 en lid Tweede Kamer 1982-'94 (VVD). Den Haag, 9 juli 2009.
- Leon Frissen, Commissaris van de Koningin provincie (Nederlands) Limburg sinds 2005, voorheen burgemeester Horst aan de Maas 2001-'05, Arcen en Velden 1994-2001, lid Tweede Kamer 1986-'94 (CDA). Maastricht, 1 april 2009.
- Jos Geuens, gedeputeerde provincie Antwerpen sinds 1985 (SP.A). Antwerpen, 14 januari 2009.
- Koen Helsen, gedeputeerde provincie Antwerpen sinds 2006 (Open VLD). Antwerpen, 14 januari 2009.
- Ludo Helsen, gedeputeerde provincie Antwerpen sinds 1987 (CD&V). Antwerpen, 20 januari 2009.
- Peter Hertog, gedeputeerde provincie Oost-Vlaanderen sinds 2006 (SP.A). Gent, 6 januari 2009.
- Ronald Hoebbers, kabinetschef van gouverneur Stevaert. Hasselt, 6 juli 2006.
- Karin Jiroflée, gedeputeerde provincie Vlaams-Brabant sinds 2006 (SP.A). Leuven, 26 januari 2009.

Bert H.M. Kersten, gedeputeerde provincie (Nederlands) Limburg sinds 2004 (PvdA). Maastricht, 2 april 2009.

Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur 2004-'09 (Open VLD), Vlaams volksvertegenwoordiger sinds 1995, Limburgs provincieraadslid 1994-'95, schepen in Lanaken. Brussel, 7 juli 2009 (in aanwezigheid van Didier De Tollenaere, adjunct-kabinetschef Cel Binnenlands Bestuur en Peter Dejaeghere, woordvoerder).

Marc Martens, provinciegriffier provincie Limburg 1981-2007. Hasselt, 9 maart 2009.

Cornelis Mooij, gedeputeerde provincie Noord-Holland sinds 2003, lid Provinciale Staten 1987-'90 en sinds 1999, wethouder Haarlem 1985-'86 en 1990-'98 (VVD). Haarlem, 28 april 2009.

Bart Naeyaert, gedeputeerde provincie West-Vlaanderen sinds 2006 (CD&V). Brugge, 11 december 2008.

Jean-Pol Olbrechts, gedeputeerde provincie Vlaams-Brabant sinds 2000 (CD&V). Leuven, 24 februari 2009.

Hilaire Ost, provinciegriffier provincie West-Vlaanderen sinds 1990. Brugge, 22 januari 2009.

Camille Paulus, gouverneur van de provincie Antwerpen 1993-2008. Antwerpen, 3 juli 2006.

Karla Peijs, Commissaris van de Koningin provincie Zeeland sinds 2007, voorheen minister van Verkeer en Waterstaat 2003-'07, lid Europees Parlement 1989-2003, lid Provinciale Staten Utrecht 1982-'89 (CDA). Middelburg, 20 april 2009.

Nicole Pijpops (schriftelijk interview), kabinetschef van gouverneur Lode De Witte. 20 april 2006.

Antoine Poppelaars, lid Provinciale Staten en gedeputeerde provincie Zeeland sinds 1999 (CDA). Middelburg, 13 mei 2009.

Anneke Raven, gedeputeerde provincie Utrecht sinds 2007, lid Provinciale Staten sinds 2003 (CDA). Utrecht, 3 juni 2009.

Johan Remkes, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2002-'03 en 2003-'07, voorheen lid Provinciale Staten Groningen 1978-'93, gedeputeerde 1982-1993, lid Tweede Kamer 1993-'98 en sinds 2006 (VVD). Den Haag, 24 juni 2009.

Roel Robbertsen, Commissaris van de Koningin provincie Utrecht sinds 2007, voorheen burgemeester Ede 2002-'07, lid Provinciale Staten 1991-2002 en gedeputeerde Utrecht 1995-2002 (CDA). Utrecht, 23 april 2009.

Wil Rutten, secretaris provincie Noord-Brabant sinds 2003. 's Hertogenbosch, 9 april 2009.

Paul Rüpp, lid Provinciale Staten en gedeputeerde provincie Noord-Brabant sinds 2003, voorheen wethouder Uden 1991-'98 (CDA). 's Hertogenbosch, 9 april 2009.

Rudi A.C. Slager, gedeputeerde provincie Groningen sinds 2007, lid Provinciale Staten sinds 1991 (ChristenUnie). Groningen, 18 mei 2009.

Herman Sietsma, secretaris provincie Utrecht sinds 2000. Utrecht, 25 juni 2009.

- Sylvain Sleypen, gedeputeerde provincie Limburg sinds 1994 (SP.A). Hasselt, 10 februari 2009.
- Frank Smeets, gedeputeerde provincie Limburg sinds 2006 (CD&V). Hasselt, 6 januari 2009.
- Steve Stevaert, gouverneur van de provincie Limburg 2005-'09. Hasselt, 6 juli 2006.
- Guusje ter Horst, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sinds 2007, voorheen burgemeester van Nijmegen 2001-'07, gemeenteraadslid 1986-'92 en 1994-2001 en wethouder 1994-2001 in Amsterdam (PvdA). Den Haag, 6 oktober 2009
- Erika Thijs, gedeputeerde provincie Limburg sinds 2006 (CD&V). Hasselt, 6 januari 2009.
- Marleen Titeca-Decraene, gedeputeerde provincie West-Vlaanderen sinds 2000 (CD&V). Anzegem, 12 januari 2009.
- Louis Tobback, minister van Binnenlandse Zaken 1988-'94, partijvoorzitter SP 1994-'98, volksvertegenwoordiger, senator en sinds 1998 burgemeester van Leuven. Leuven, 5 februari 2009.
- Danny Toelen, provinciegriffier provincie Antwerpen sinds 2000. Antwerpen, 14 januari 2009.
- Tom Troch, gedeputeerde provincie Vlaams-Brabant sinds 2006 (SP.A). Leuven, 26 januari 2009.
- Gilbert Van Baelen, gedeputeerde provincie Limburg sinds 2006 (Open VLD). Hasselt, 20 februari 2009.
- Max J. van den Berg, Commissaris van de Koningin provincie Groningen sinds 2007, voorheen lid Europees Parlement 1999-2007, voorzitter PvdA 1979-'86, wethouder Groningen 1970-'78 (PvdA). Groningen, 17 augustus 2009.
- Marc Vandeput, gedeputeerde provincie Limburg sinds 2000 (CD&V). Hasselt, 2 maart 2009.
- Asje van Dijk, gedeputeerde provincie Zuid-Holland sinds 2003 (CDA). Den Haag, 3 juli 2009.
- Martin van Engelshoven-Huls, gedeputeerde provincie Zuid-Holland sinds 2006 (PvdA). Den Haag, 5 juni 2009.
- Wim Van Gelder, Commissaris van de Koningin provincie Zeeland 1992-2007, voorheen lid Provinciale Staten Noord-Holland 1974-'92, gedeputeerde 1978-'92 (CDA). Vlissingen, 26 augustus 2009.
- Patrick Van Gheluwe, gedeputeerde provincie West-Vlaanderen sinds 2000 (SP.A). Brugge, 11 december 2008.
- Paul Van Grembergen, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden 2001-'02 en 2002-'04 (Spirit), voorheen o.m. volksvertegenwoordiger (Volksunie), senator, Vlaams volksvertegenwoordiger en burgemeester van Evergem 2001-'06. Evergem, 12 januari 2009.

Cora Van Nieuwenhuizen, gedeputeerde provincie Noord-Brabant sinds 2007, lid Provinciale Staten sinds 2003 (VVD). s Hertogenbosch, 3 april 2009.

Mariëtte van Wieringen-Wagenaar, secretaris provincie Zuid-Holland sinds 2000. Den Haag, 25 mei 2009.

Alexander Vercamer, gedeputeerde provincie Oost-Vlaanderen sinds 1985 (CD&V). Gent, 8 december 2008.

L.J.M. (Viek) Verdult, secretaris provincie Zeeland sinds 2000. Brussel, 4 juni 2009.

Inga Verhaert, gedeputeerde provincie Antwerpen sinds 2006 (SP.A). Antwerpen, 20 januari 2009.

Anne Verlinden (schriftelijk interview), kabinetschef van gouverneur Camille Paulus en van gouverneur Cathy Berx. 23 april 2006.

Marc Wellens, gedeputeerde provincie Antwerpen sinds 2000 (CD&V). Antwerpen, 16 januari 2009.