

## Dualisering van het provinciaal bestuur: naar duidelijkere verhoudingen tussen de bestuursorganen op subnationaal niveau

De roep om duidelijkere verhoudingen tussen bestuursorganen is zowel te horen op het niveau van de gemeentelijke als de provinciale bestuurslaag. Meer duidelijke verhoudingen zouden vooral worden bereikt door een dualisering van het bestuurlijke stelsel. Om dit nader te onderzoeken is de Staatscommissie 'dualisme en lokale democratie' ingesteld. (NOOT 1) De taak van deze commissie is echter beperkt tot de gemeentelijke bestuurslaag. Dit levert een lacune op voor het provinciaal bestuur. Deze lacune is opgevuld door het rapport 'Herkenbaar bestuur: Over dualisme in de provincies'. Met dit rapport neemt de provincie het voortouw in de dualiseringsdiscussie. (NOOT 2) Het rapport bevat afgewogen voorstellen die ook de discussie voor de gemeentelijke bestuurslaag in sterke mate dienen te bepalen.

In dit artikel schets ik de hoofdlijnen van het rapport en voorzie het van enkele kritische kanttekeningen. Achtereenvolgens ga ik in op de context van dualisering, de probleemanalyse en dualisering als oplossing voor de geconstateerde problemen, de verschillende gradaties van dualisering en de juridische vormgeving van de dualistische verhoudingen op provinciaal niveau. Tot besluit van het artikel ga ik in op de lessen die uit dit rapport over de provinciale bestuurslaag kunnen worden getrokken voor de gemeentelijke bestuurslaag.

Ondanks enkele kritische kanttekeningen is de toonzetting van het artikel positief. Door hun praktische en gedegen werkwijze hebben de auteurs van het rapport een heldere analyse gegeven van de problematiek. Deze werkwijze kenmerkt zich niet alleen door het oog dat de auteurs hebben voor de relatie tussen de formele regeling en de politieke praktijk, maar ook door het feit dat ze hun analyse uitdrukkelijk plaatsen in het kader van de kwaliteitscriteria voor het openbaar bestuur en rekening houden met belangrijke beginselen van de democratische rechtsstaat, zoals de machtsbalans tussen de bestuursorganen. Terecht nemen ze hierbij ook voor het provinciaal bestuur de bestuurlijke verhoudingen op nationaal niveau als uitgangspunt.

### *De context van dualisering*

Het rapport ontleent zijn waarde niet alleen aan een heldere analyse van het centrale thema van de dualisering, maar ook aan een uitgebreide schets van de context van het vraagstuk. Deze context wordt in de eerste plaats gevormd door de relatie tussen de burgers, de politiek en de overheid. Het rapport gaat uit van een brede visie op de overheid en de democratie. De overheid is niet alleen producent van publieke voorzieningen, maar is vooral het forum voor meningsvorming en besluitvorming over de publieke zaak. In een democratisch bestel is de overheid vooral de uitdrukking van een sociaal contract tussen burgers.

Dit heeft tot gevolg dat de effectiviteit en legitimiteit van de overheid afhankelijk zijn van een aantal voorwaarden in termen van vertrouwen, betrokkenheid, erkenning en communicatie. Deze voorwaarden zijn de laatste decennia aan erosie onderhevig, zowel door externe factoren (een andere opstelling van de burgers tegenover de overheid) als door interne factoren (bureaucratisering en professionalisering van de overheid). De oorzaak ligt dus niet alleen bij de burgers, maar ook bij de overheid zelf. De overheid doet zich meer voor als een supermarkt met de burgers als klant dan als een politieke arena waarop de burgers in staat zijn daadwerkelijk invloed uit te oefenen.

Om de overheid weer minder te zien als een marktpartij en meer als een orgaan dat vatbaar is voor een publieke afweging van opvattingen en belangen, is een kwaliteitsverbetering nodig in meerdere opzichten. In het rapport worden drie aspecten van kwaliteit onderscheiden, die elk weer worden onderverdeeld in drie subaspecten: legitimiteit (betrokkenheid, aanspreekbaarheid, herkenbaarheid), integriteit (openheid, onafhankelijkheid, betrouwbaarheid) en effectiviteit (doeltreffendheid, slagvaardigheid, deskundigheid). Hoewel het rapport zich concentreert op de bijdrage die een dualisering van het politieke bestel kan leveren wordt erkend dat ook andere maatregelen nodig zijn om de kwaliteit van het openbaar bestuur te verbeteren (bijvoorbeeld een andere bestuursstijl en het referendum).

Naast de relatie tussen de burgers, de politiek en de overheid wordt de context van het vraagstuk van de dualisering ook gevormd door de maatschappelijke en politieke positie van de provincie. Vooral in de negentiger jaren is de rol van de provincie steeds meer in beeld gekomen. De belangrijkste reden van deze ontwikkeling is dat de provincies een bovenlokale aanpak van verschillende maatschappelijke vraagstukken mogelijk maken door een bovenlokale bestuursautoriteit met een democratische legitimatie. Dit levert een merkwaardig dilemma op. Tegenover de grotere maatschappelijke betekenis staat een vermindering van de belangstelling van de burgers voor de provincie. Een teken aan de wand zijn de dramatische opkomstcijfers bij de recente Statenverkiezingen in 1999. Omdat de provincie voor een aantal indringende opgaven staat zal de herkenbaarheid van de provincie voor de burgers (met name de individuele burgers) groter moeten worden. Verdergaande dualisering kan hieraan een bijdrage leveren.

#### *De probleemanalyse en dualisering als oplossing*

Uitgangspunt voor de probleemanalyse in het rapport is het vertrouwde begrippenpaar monisme en dualisme dat betrekking heeft op de verhouding tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. **(NOOT 3)** Terecht ziet het rapport deze begrippen als de uitersten van een continuüm waarbij het monisme ideaaltypisch uitgaat van een onderschikking van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur en het dualisme ideaaltypisch uitgaat van een nevenschikking van het algemeen en dagelijks bestuur. In de praktijk doen deze zuivere vormen zich niet voor en zien we allerlei tussenvormen. Op dit punt steekt het nationale niveau gunstig af bij het lokale niveau (provincies en gemeenten). Het nationale bestuursstelsel kent meer dualisme. De verantwoordelijkheden van het parlement en de regering zijn duidelijk herkenbaar van elkaar gescheiden, de besluitvorming is daardoor doorzichtiger, de regering kan slagvaardiger operen en het parlement is explicieter gericht op zijn controlerende en medewetgevende taak.

Op lokaal niveau daarentegen zien we een dualistisch monisme. De structuur van de provinciale en gemeentelijke bestuurslaag is formeel overwegend monistisch, maar kent feitelijk veel dualistische elementen. Het rapport constateert een algemene tendens naar dualisering die heeft geleid tot een groeiende discrepantie tussen de formele en de feitelijke structuur. Daartegen bestaan verschillende bezwaren. Hoewel het algemeen bestuur formeel beleidsbepalend is, wordt het dagelijks bestuur door de omgeving verantwoordelijk gesteld voor het beleid. De controle op de macht is daardoor niet meer expliciet en de openbare afweging van belangen en opvattingen wordt verduisterd. Door het gebrek aan transparantie is die afweging voor de burgers niet meer herkenbaar en aanspreekbaar. Daar komt nog bij dat het algemeen bestuur in een monistische structuur, door de onduidelijke bevoegdheidsverdeling, te weinig bewegingsvrijheid heeft voor een effectieve aanpak van veel complexe vraagstukken waar het provinciaal bestuur tegenwoordig mee te maken heeft.

Uit deze probleemanalyse trekt het rapport de conclusie dat een aanpassing nodig is van de bestuurlijke structuur in twee opzichten. In de eerste plaats aan de feitelijke verandering in de bestuurspraktijk, zodat de kloof tussen de formele en de feitelijke structuur wordt gedicht. In de tweede plaats aan de eisen die in de huidige omstandigheden aan het openbaar bestuur worden gesteld. Bij de aanpassing keert het rapport zich tegen een verenging van de discussie tot de wijze van verkiezing van de voorzitter van het dagelijks bestuur. In plaats daarvan verbreedt het rapport de discussie tot verschillende modaliteiten (gradaties) van dualisering.

Bij de beoordeling van deze gradaties worden de eerder genoemde kwaliteitscriteria toegepast. Daarbij staat de vraag centraal in hoeverre de verschillende gradaties van dualisering leiden tot een verbetering op deze aspecten. De auteurs van het rapport zijn zich ervan bewust dat het bij deze beoordeling niet gaat om een objectief-wetenschappelijke analyse, maar om een kwalitatieve en subjectieve beoordeling. De auteurs doen wel hun best hun oordelen inzichtelijk te maken via een indicatief overzicht, waarin een relatieve rangorde wordt gegeven van de scores van de huidige situatie en de gradaties van dualisering op de verschillende kwaliteitsaspecten.

#### *Gradaties van dualisering*

Het rapport onderscheidt drie gradaties van dualisering, waarbij steeds de verdergaande vorm de minder vergaande vorm van dualisering impliceert.

- a) ontkoppeling van het lidmaatschap van het algemeen en het dagelijks bestuur;
- b) scheiding van de bevoegdheden van het algemeen en het dagelijks bestuur;
- c) rechtstreekse verkiezing van de voorzitter van het dagelijks bestuur.

De minst vergaande vorm van dualisering is het loskoppelen van het lidmaatschap van het dagelijks bestuur van dat van het algemeen bestuur. De positieve effecten ten opzichte van de huidige situatie liggen, door de verbreding van de recruiteringsbasis, vooral op het terrein van de deskundigheid van de leden van het dagelijks bestuur. **(NOOT 4)** Deze maatregel heeft zonder een duidelijke onderscheiding van bevoegdheden tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. De auteurs van het rapport slaan hier naar mijn mening de spijker op hun kop. De kans is immers groot dat ook zonder wettelijke verankering in de praktijk een verandering in de bevoegheidsverdeling optreedt. Dit zou leiden tot een ongewenste verdere vergroting van de discrepantie tussen de formele en de feitelijke structuur.

Overigens is de loskoppeling voor het provinciale niveau volgens het rapport eenvoudig te realiseren door een wijziging van artikel 35 van de Provinciewet. De kritiek van het rapport op het huidige regeringsvoorstel is terecht, omdat dat de keuzemogelijkheid laat aan provincies en gemeenten om het dagelijks bestuur geheel buiten of geheel uit het midden van het algemeen bestuur te kiezen. Ontkoppeling leidt tot een consequentere dualisering en geeft het algemeen bestuur bovendien de keuzevrijheid zelf te bepalen hoeveel leden van het dagelijks bestuur uit zijn midden en van buiten worden gekozen.

Meer betekenis voor de kwaliteit van het bestuur heeft de tweede gradatie van dualisering: een duidelijke scheiding van bevoegdheden tussen het algemeen en het dagelijks bestuur. De overgang naar een situatie die vergelijkbaar is met het nationale niveau moet vooral leiden tot een versterking van de effectiviteit en legitimiteit van het bestuur. Op alle subaspecten zien we een duidelijke stijging op de relatieve rangorde ten opzichte van de huidige situatie. Deze kwaliteitsvergroting wordt vooral beargumenteerd door de betere voorwaarden die via dualisering worden geschapen voor een beter beleidsproces. Dualisering schept meer ruimte voor een eigenstandig beleid door het dagelijks bestuur en dwingt zowel het algemeen als het dagelijks bestuur tot een meer expliciete motivering en verantwoording van de gemaakte beleidskeuzen. Hoewel het rapport wel waarschuwt (niet verwonderlijk gelet op de ervaringen op nationaal niveau) voor het risico van monistisch gedrag in de praktijk.

Het rapport relatieveert sterk de mogelijke positieve effecten op de integriteit van het bestuur, hoewel de relatieve rangorde ook hier een duidelijke stijging laat zien ten opzichte van de huidige situatie. Wellicht is dit verschil tussen het indicatief overzicht en de tekst te verklaren uit het feit dat voor het verbeteren van de integriteit van het bestuur naast dualisering ook andere maatregelen nodig zijn, zoals de invoering van de ambtseed voor alle ambtenaren waartoe de provincie Utrecht onlangs is overgegaan.

De laatste, en tegelijk meest vergaande vorm van dualisering, bestaat uit de rechtstreekse verkiezing van de voorzitter van het dagelijks bestuur door de bevolking. Deze vorm heeft in principe ook de meeste potentie een bijdrage te leveren aan de effectiviteit en legitimiteit van het bestuur. Een belangrijke voorwaarde is dan wel dat er een werkbare verhouding is tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. Anders kan deze vorm van dualisering tot ernstige schade leiden in de vorm van beleidsimpassen. Vergelijkend onderzoek laat zien dat een dergelijke voorwaarde alleen is vervuld in landen die een tweepartijstelsel kennen. **(NOOT 5)** Het rapport komt dan ook tot de conclusie dat vraagtekens moeten worden gezet bij een rechtstreekse verkiezing van de Commissaris van de Koningin voor de effectiviteit en legitimiteit van het bestuur, ondanks de onmiskenbare vergroting van de herkenbaarheid en aanspreekbaarheid van het bestuur.

Mijn kritiek op het rapport is dat er op een aantal punten een discrepantie bestaat tussen de relatieve rangorden in het indicatief overzicht en de tekst. Bovendien lijkt de conclusie in tegenspraak met een eerdere bewering in het rapport dat de verschillende varianten van de aanstelling van de voorzitter van het dagelijks bestuur weinig invloed hebben op de effecten van de scheiding van de bevoegdheden van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Het lijkt me dat een rechtstreeks gekozen voorzitter, met een eigen democratische legitimatie, deze machtsbasis wel degelijk zal aanwenden en dat dit tot ernstige verstoringen kan leiden in de verhouding tussen algemeen en dagelijks bestuur.

#### *Machtsbalans tussen bestuursorganen*

Aan de positie en de wijze van aanstelling van de Commissaris van de Koningin wijdt het rapport een apart hoofdstuk. Een rechtstreekse verkiezing door de bevolking wordt afgewezen. Naast het al eerder genoemde argument van dreigende beleidsimpassen, levert een rechtstreekse verkiezing ook spanningen op in de vertrouwensrelatie met Provinciale Staten. Het rapport spreekt de voorkeur uit voor de Belgische variant: een door het algemeen bestuur gekozen en daarna door de Kroon benoemde voorzitter. Deze variant zorgt voor een meer evenwichtige balans tussen de verschillende bestuursorganen.

Positief is dat het rapport hier redeneert in termen van de moderne variant van het machtenscheidingsbeginsel: het machtsevenwicht. **(NOOT 6)** Ik kan het ook eens zijn met een verkiezing van de Commissaris van de Koningin door Provinciale Staten. Meer moeite heb ik met het voorstel om vervolgens de uiteindelijke benoeming uit een meervoudige voordracht door de Kroon te laten plaatsvinden. De auteurs beargumenteren dit met het argument dat het daarvoor mogelijk blijft dat de Commissaris van de Koningin ook diens taken als rijksorgaan kan blijven behartigen. Ik vraag me af of deze redenering wel zo dwingend is. Ook een niet-benoemde Commissaris van de Koningin zou dergelijke taken net zo goed kunnen vervullen, omdat hij binnen kader van de verticale machtsverdeling onderworpen kan worden aan het toezicht door de Kroon. Toekenning van dergelijke taken bij een formele wet levert voldoende staatsrechtelijke legitimatie op.

Naast de positie en wijze van aanstelling van de Commissaris krijgt ook de verhouding tussen de bestuursorganen in een afzonderlijk hoofdstuk aandacht. Centraal staat ook hier een beoordeling in termen van machtsevenwicht. Dualisering zal leiden tot een toename van de beleidsinvloed van Gedeputeerde Staten en dus tot een verschuiving van de machtsbalans ten gunste van Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koningin. De machtsbalans zal nog verder verschuiven bij een rechtstreekse verkiezing van de Commissaris van de Koningin door de bevolking. De verhoudingen tussen de bestuursorganen zullen dan in drie opzichten essentieel anders komen te liggen. De leden van Gedeputeerde Staten worden dan door de Commissaris van de Koningin benoemd en zijn van hem afhankelijk, de Commissaris van de Koningin kan geen voorzitter meer zijn van Provinciale Staten en kan niet als rijksorgaan functioneren.

Het rapport kiest daarom voor dualisering in combinatie met een door Provinciale Staten gekozen en vervolgens door de Kroon benoemde burgemeester. Dit lijkt me een evenwichtig standpunt. Het houdt een terechte afwijzing in van een presidentieel stelsel, dat niet goed binnen de Nederlandse democratische verhoudingen past. **(NOOT 7)** Het voorkomt ook afwijkingen van het duaal bestel op nationaal niveau en dus een onwenselijke onevenwichtigheid in het Nederlandse staatsbestel.

#### *Juridische vormgeving*

De praktische insteek van het rapport blijkt niet alleen uit de nuchtere wijze van analyseren, maar ook uit de verdere uitwerking van de juridische vormgeving van het dualistische bestel op provinciaal niveau. In hoeverre de verhoudingen binnen het provinciaal bestuur als dualistisch kunnen worden getypeerd is uiteindelijk een zaak van de politieke praktijk. De auteurs geven op een overtuigende manier aan dat het betrekkelijk eenvoudig is het dualisme binnen het formele stelsel te verankeren via wijziging in de Grondwet, de Provinciewet en een aantal overige wetten. In een bijlage van het rapport doen ze daarvoor concrete voorstellen.

Gelet op de inhoudelijke stellingname van de auteurs verbaast het niet dat ze het dualistisch bestel op nationaal niveau als uitgangspunt nemen bij de juridische vormgeving. De auteurs bestempelen dit stelsel (bevestigd bij de grondwetsherziening van 1983) als bevredigend, omdat het de voorwaarden schept voor een goed functionerende overheid. Daarom wordt het landelijke stelsel ook als een adequaat model voor de provincie gezien. Dit geldt vooral voor de bevoegdheidsverdeling. Wel wordt bekeken of bepaalde elementen een andere vorm moeten krijgen of bepaalde elementen moeten worden toegevoegd.

Voor de positie van en de verhouding tussen de bestuursorganen leidt dit tot een taakverdeling waarbij het bestuur in handen is van Gedeputeerde Staten, wetgeving door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten gezamenlijk geschiedt en Provinciale Staten een aantal taken heeft als volksvertegenwoordiging. Met deze taakverdeling kan ik akkoord gaan. Afgezien van de benoemingsprocedure verandert er niets aan de taken van de Commissaris van de Koningin. Op dit punt valt wel wat aan te merken. De auteurs willen namelijk de mogelijkheid open houden dat de Commissaris van de Koningin voorzitter blijft van Provinciale Staten. Dit lijkt me onwenselijk vanuit het oogpunt van de controlefunctie van dit bestuursorgaan als volksvertegenwoordiging. In verband met het belang van collegiaal bestuur voor de integraliteit van het bestuur (door de auteurs overigens expliciet benadrukt) zou naar mijn mening de positie van de Commissaris van de Koningin binnen het college als bestuurlijk coördinator moeten worden versterkt. Verkiezing door Provinciale Staten geeft de Commissaris van de Koningin het politieke gezag deze rol naar behoren te vervullen. Binnen dualistische verhoudingen past daarbij niet een combinatie met het voorzitterschap van het orgaan dat het eigen orgaan moet controleren.

Met de nadere uitwerking van de bevoegdheidsverdeling in het rapport heb ik weinig moeite. De totstandkoming van provinciale verordeningen zou naar analogie moeten verlopen met de totstandkoming van wetten op nationaal niveau. Ook op andere punten worden naar analogie van de landelijke regeling voorstellen gedaan. Voorbeelden zijn de begrotingsbehandeling, de instelling van een provinciale rekenkamer, het belang van commissies als instrument voor het afleggen van verantwoording, de invoering van een enquêterecht en het ontbindingsrecht. Dit zijn allemaal voorbeelden van institutionele vernieuwing die de kwaliteit van het provinciaal bestuur ten goede komen. Alhoewel ik op zichzelf de analogie met de landelijke regeling dus ondersteun, moet wel worden bedacht dat ook op landelijk niveau veel kritiek bestaat op de kwaliteit van het bestuur. Hieraan gaat het rapport wel erg gemakkelijk voorbij. Hetzelfde geldt voor de positie van het ambtelijk apparaat binnen het provinciale bestuursstelsel. Het ambtelijk apparaat krijgt nauwelijks aandacht. De enige opmerking die hierover wordt gemaakt is dat bij een andere bestuursstijl de eigen inbreng van ambtenaren niet hoeft te worden geschuwd, mits duidelijkheid blijft bestaan over de verantwoordelijkheid van het gekozen bestuur voor de uiteindelijke afweging en besluitvorming. De vraag in hoeverre er daardoor ook ruimte ontstaat voor vormen van ambtelijke verantwoordelijkheid en politieke aanspreekbaarheid van ambtenaren laat het rapport in het midden. Toch zijn dit naar mijn mening elementen die (naast de voorgestelde dualisering) essentieel zijn de meer fundamentele verantwoordingsproblemen binnen het openbaar bestuur op een adequate manier op te lossen. **(NOOT 8)**

#### *Relevantie voor de gemeentelijke bestuurslaag*

Met het uitbrengen van dit rapport heeft de provincie het voortouw genomen in de discussie over de dualisering van het subnationale bestuur. Het bevat (afgezien van een aantal kritische kanttekeningen) goed afgewogen voorstellen die in de kern de richting aangeven waarin niet alleen het provinciale, maar ook het gemeentelijke stelsel zich zou moeten ontwikkelen. Ook op het gemeentelijke bestuursniveau doen zich problemen voor waarvoor een dualisering via de in het rapport aangedragen vorm een belangrijk onderdeel van de oplossing zou kunnen zijn. Op gemeentelijk niveau bestaat eveneens een belangrijke discrepantie tussen het formele en het feitelijke stelsel: tussen het politieke primaat van de gemeenteraad in de theorie en het feitelijke overwicht van het college van B&W in de praktijk. **(NOOT 9)**

Het is slechts een onderdeel van de oplossing, omdat het rapport voorbijgaat aan een andere belangrijke discrepantie tussen het formele en het feitelijke stelsel: het gat dat bestaat tussen de formele bevoegdheden en de feitelijke macht van ambtenaren. Voor het dichten van dit verantwoordelijkheidsgat is dualisering een noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde. Maar bij de discussie over dualisering op gemeentelijk niveau kan de Staatscommissie 'dualisme en lokale democratie' niet om dit rapport heen.

#### *Noten*

1. B. Peper en D.J. Elzinga, Redes ter installatie van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, Den Haag, 20 oktober 1998. De documenten van de staatscommissie zijn te raadplegen op de volgende website: <http://www.staatscommissie-dualisme.nl>
2. J.A. van Kemenade en C.J.N. Verstedden, *Herkenbaar bestuur: Over dualisme in de provincies*, Haarlem, maart 1999.
3. D.J. Elzinga, Monisme en dualisme, In: W. Derksen, en A. Korsten. (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1985. Zie verder ook het discussiestuk over monisme en dualisme (november 1998) op de onder noot 1 genoemde website van de staatscommissie.
4. Zie P.W. Tops, De wethouder van de buiten de raad, In: S.A.H. Denters, e.a. (red.), *Decentrale democratie*, Enschede, 1995, p. 57-71.
5. Zie T. Koopmans, *Vergelijkend publiekrecht*, Deventer, 1986, p. 156-160.
6. Zie voor een moderne interpretatie van het machtenscheidingsbeginsel in termen van machtsevenwicht: W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten*, Zwolle, 1991.
7. Een pleidooi voor de invoering van een presidentieel stelsel op gemeentelijk niveau (een zogenaamd 'strong mayor system') wordt wel gehouden in: W. Derksen, *De gemeente als gemeenschap: Naar een nieuw lokaal bestuur*, Den Haag, 1992, p. 39-74.
8. Zie bijvoorbeeld de dissertatie van de auteur: G.H. Reussing, *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtenscheiding*, Enschede, 1996, p. 418-438.
9. Zie het empirisch onderzoek naar de positie van de raadsleden in Overijsselse gemeenten door S.A.H. Denters en H.M. de Jong, *Tussen burger en bestuur*, Enschede, 1992.

**Rik Reussing**

Dr. G.H. Reussing, politicoloog, is universitair docent bij de sectie Algemene Beginselen van het Recht, Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente.

#### *Samenvatting*

De discussie over dualisering van het lokaal bestuur concentreert zich op de gemeentelijke bestuurslaag. In het rapport 'Herkenbaar bestuur: Over dualisme in de provincies' wordt ingegaan op de wenselijkheid van dualisering van het provinciaal bestuur. Het rapport bevat een gedegen analyse en afgewogen voorstellen. De auteurs pleiten voor een ontkoppeling van het lidmaatschap van Provinciale en Gedeputeerde Staten, een scheiding van bevoegdheden tussen beide bestuursorganen en een verkiezing van de Commissaris der Koningin door Provinciale Staten gevolgd door een benoeming door de Kroon. Afgezien van de aanstellingswijze van de Commissaris der Koningin moeten de voorstellen ook richtinggevend zijn voor de discussie over de bestuurlijke verhoudingen op gemeentelijk niveau.