
Vergaderjaar 1999–2000

26 422

Inrichting en functioneren binnenlands bestuur

Nr. 2

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 1999

Naar aanleiding van de toezegging die ik deed in het debat over de notitie «Inrichting en functioneren binnenlands bestuur» op 27 april jl. zend ik u hierbij een notitie betreffende de beperking van het aantal leden van provinciale staten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

NOTITIE BEPERKING VAN HET AANTAL LEDEN VAN PROVINCIALE STATEN

1. Inleiding

Op 27 april jl. heb ik tijdens het debat over de notitie «Inrichting en functioneren binnenlands bestuur»¹ toegezegd de Kamer een eerste voorstel te zullen sturen betreffende de beperking van de omvang van provinciale staten. Met deze notitie, die naar ik hoop de basis kan vormen voor een vruchtbare discussie met de beide kamers, wordt aan die toezegging uitvoering gegeven.

Eerst zal kort de voorgeschiedenis van het onderwerp worden geschetst en zullen de argumenten worden weergegeven voor een verkleining van de omvang. Daarna zullen de voorgestelde varianten worden aangegeven en worden de gevolgen geschetst voor de zetelverdeling per politieke partij in provinciale staten en in de Eerste Kamer.

2. Voorgeschiedenis

De omvang van gemeenteraden en van provinciale staten wordt geregeld in artikel 8 van de Gemeentewet en van de Provinciewet. Deze is gerelateerd aan het inwonertal. De omvang van raden varieert van 9 leden in gemeenten tot en met 3000 inwoners tot 45 leden in gemeenten met meer dan 200 000 inwoners. Ingevolge de Provinciewet kan de omvang van provinciale staten variëren van 39 leden in provincies tot en met 200 000 inwoners tot 83 leden in provincies met meer dan 2 500 000 inwoners. In de kleinste provincies, Zeeland en Flevoland, bestaan provinciale staten uit 47 leden. Het gemiddeld aantal statenleden per provincie bedraagt 63.

De aantallen statenleden zijn terug te voeren op de Provinciale wet van 1849². Per provincie werd een vast aantal statenleden vastgesteld. Thorbecke stelde bij de behandeling daarvan dat provinciale staten met het oog op haar wetgevende en administratieve taak niet te groot, maar met het oog op de verkiezing van de Eerste Kamer ook niet te klein mochten zijn. Een aantal statenleden boven de 80 achtte hij niet nuttig en beneden de 35 achtte hij provinciale staten te klein als kiescollege van de Eerste Kamer. Het kleinste aantal van 35 statenleden gold daarom voor de provincie Drenthe en het grootste aantal statenleden van 80 werd vastgesteld voor Zuid-Holland. Deze vaste aantallen statenleden bleven tot 1962 voor de meeste provincies ongewijzigd, ondanks de stijging van de inwonertallen. In de Provinciewet van 1962³ werd van dit stelsel afgestapt en werd een schaal met inwonertallen vastgesteld, waarbij een minimum van 39 en een maximum van 83 statenleden gold, overeenkomend met het huidige stelsel. Deze schaal was zo opgesteld dat het aantal leden in geen enkele provincie achteruit zou gaan en de vermeerdering nergens groot zou zijn.

Bij de parlementaire behandeling van de huidige Provinciewet is weliswaar gesproken over het aantal statenleden, er is echter niet uitvoerig bij stilgestaan⁴. In de memorie van antwoord merkten de toenmalige bewindslieden op dat geen reden werd gezien voor een evaluatie van het aantal statenleden «daar ons geen signalen van direct betrokkenen bereikten die wezen in de richting van wijziging van het bestaande stelsel».

In de wetsvoorstellen met betrekking tot de stadsprovincie Rotterdam⁵ werd reeds gekozen voor een kleinere omvang van provinciale staten, hoewel de stadsprovincie juist meer taken waren toebedacht dan andere provincies. Het aantal statenleden voor de stadsprovincie bedroeg ingevolge deze wetsvoorstellen 45 terwijl dit aantal op grond van de

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 422, nr. 1.

² Wet van 6 juli 1850, Stb. 39.

³ Wet van 25 januari 1962, Stb. 17.

⁴ Kamerstukken II 1988/89, 19 836, nr. 9, bij artikel 10; Handelingen II 1990/91 blz. 66–3680 en 66–3724 en blz. 68–3836.

⁵ Voorstel van Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam, kamerstukken II, vergaderjaar 1994/95, 24 087; Interimwet provincie Rotterdam, kamerstukken II 1996/97, 25 328, nr. 3 (artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.1).

Provinciewet 63 zou bedragen. Voor het kleinere aantal statenleden in de geplande stadsprovincie werd als argument aangevoerd de rol van provinciale staten om op hoofdlijnen te sturen en de vergroting van de slagvaardigheid en de bestuurskracht.

De toenmalige staatssecretaris, mw. Van de Vondervoort, heeft de Kamer in 1998 een notitie over de verkleining van de omvang van provinciale staten doen toekomen¹. In die notitie werd over dit onderwerp nog geen definitief standpunt ingenomen.

3. Motieven voor verkleining van de omvang van provinciale staten

Zoals op 27 april jl. is gebleken, is er in de Tweede Kamer brede steun te vinden voor de ook door mij wenselijk geachte verkleining van provinciale staten. Dat de omvang van vertegenwoordigende lichamen op provinciaal niveau ook relatief klein kan zijn, blijkt uit buitenlandse voorbeelden. Zo varieert de omvang van het vertegenwoordigend lichaam van de Deense provincies (amtskommuner, variërend van 45 000 tot 607 000 inwoners) tussen de 13 en 31 leden en telt de te verkiezen General Assembly van Groot Londen (NB: 8 miljoen inwoners!) slechts 25 leden. De inhoudelijke argumenten voor verkleining zijn:

1. Vergroting van de bestuurskracht en slagvaardigheid van het openbaar bestuur en het meer sturen op hoofdlijnen.

Met betrekking tot de slagvaardigheid van het provinciaal bestuur verwacht ik dat het nemen van besluiten door organen met een kleinere omvang relatief minder tijd kost. Benadrukt moet worden dat juist een krachtige regierol van de provincie een grote mate van politiek-bestuurlijke slagvaardigheid vereist. Bovendien mag in het kader van de slankere, meer efficiënte overheid in het algemeen ook van de politiek zelf worden verwacht dat kritisch wordt gekeken naar de omvang van de vertegenwoordigende organen.

In de praktijk vervullen provinciale staten een min of meer controlerende en sturende taak ten opzichte van gedeputeerde staten. Met betrekking tot de doorzichtigheid van die sturing zou het de voorkeur verdienen indien provinciale staten zich meer op hoofdlijnen dan op details gaan concentreren. Een kleinere omvang van provinciale staten kan daaraan naar mijn mening een bijdrage leveren. Ik neem aan dat, indien dezelfde hoeveelheid werk door minder statenleden gedaan wordt, waarschijnlijk meer op hoofdlijnen en minder op details zal worden gelet. Ik voel mij daarbij gesteund door het advies van de Raad voor het openbaar bestuur «Tussen staat en electoraat»², waarin de Raad stelt dat de kwaliteit van vertegenwoordigende lichamen gebaat is bij politici die op hoofdlijnen sturen. «Door nadrukkelijker op hoofdlijnen te sturen kunnen beleid en uitvoering, regelgeving en bestuur beter worden gescheiden, kunnen volksvertegenwoordigers meer afstand houden van bestuurders en zich meer als controleur dan als mede-bestuurder manifesteren. Dat komt hun herkenbaarheid te goede». De Raad is van mening dat in een aantal gevallen een verkleining van de omvang van vertegenwoordigende lichamen in verband met de aard en omvang van hun takenpakketten ertoe kan bijdragen dat de effectiviteit van het openbaar bestuur wordt vergroot. In ieder geval wordt de kans dat volksvertegenwoordigers zich beperken tot de hoofdlijnen vergroot.

2. De verhouding tot de omvang van gemeenteraden.

De omvang van de grootste gemeenteraden (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) bedraagt 45 leden. Een grote gemeente behartigt echter aanmerkelijk meer taken dan een provincie terwijl een gemeenteraad

¹ Brief van 14 april 1998, nr. BW97/U2046.

² «Tussen staat en electoraat», politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving, par. 4.5; Raad voor het openbaar bestuur, oktober 1998.

minder volksvertegenwoordigers telt dan provinciale staten. Zo heeft de gemeente Rotterdam bijna 600 000 inwoners. Bij een provincie met een dergelijk inwonertal zou het aantal statenleden 55 bedragen. Naar mijn mening wordt dit verschil in aantallen volksvertegenwoordigers niet gerechtvaardigd door het takenpakket en het politieke gewicht daarvan van een provinciebestuur.

3. De huidige omvang van provinciale staten is vooral historisch te verklaren en leidt op dit moment niet meer tot logische uitkomsten.

Uit het voorgaande blijkt dat de huidige inwonersklassen voor het aantal zetels in provinciale staten zijn terug te voeren op de vaste aantallen zetels, welke per provincie zijn vastgesteld in 1849. Inmiddels zijn de inwonertallen fors toegenomen en daarmee ook het aantal zetels in de verschillende provinciale staten.

4. Representativiteit van provinciale staten en Eerste Kamer

Bij een eventuele verkleining van de omvang van provinciale staten en dus een verhoging van de kiesdeler dient uiteraard acht te worden geslagen op de toegang voor verschillende partijen tot provinciale staten. De kiesdeler voor provinciale staten is te meer van belang, omdat daarmee tevens de toegang tot de Eerste Kamer wordt beïnvloed. Vertegenwoordigende organen zoals provinciale staten en Eerste Kamer beogen een afspiegeling te zijn van de samenleving. Daarmee zou zich niet verdragen dat ten gevolge van een verkleining van de omvang van provinciale staten de kiesdeler voor een zetel in provinciale staten of in de Eerste Kamer zodanig hoog wordt gesteld dat deze afspiegeling in betekenende mate in het gedrang komt. Dan zou immers worden getornd aan de grondslagen van de democratie. Anderzijds betekent dit niet dat iedere partij – hoe klein ook – daaraan het recht kan ontlenen op minimaal één zetel in vertegenwoordigende organen. Welke omvang is gekozen, verschilt per vertegenwoordigend orgaan. In de Gemeentewet wordt de omvang van de kleinste gemeenteraden (bij gemeenten met minder dan 3000 inwoners) gesteld op 9 leden (11% van de stemmen per zetel) en telt de Tweede Kamer 150 leden (0,67% van de stemmen per zetel).

Bij een verkleining van de omvang van provinciale staten dient representatieve vertegenwoordiging dan ook een randvoorwaarde te zijn. Naar mijn mening verdragen zich hiermee geen varianten waarin aan provincies keuzevrijheid wordt gelaten bij het bepalen van het aantal statenleden.

5. Varianten

Rekening houdend met enerzijds de argumenten om de omvang van provinciale staten te verkleinen en anderzijds de representativiteit van de provinciale staten en de Eerste Kamer leg ik de volgende varianten voor:

1. Een eerste mogelijkheid zou zijn om voor alle provincies een gelijk aantal statenleden vast te stellen. Reden om de aantallen statenleden af te laten hangen van het aantal inwoners was het streven om de verschillen tussen de kiesdeler per provincie kleiner te maken. In de huidige situatie bestaan echter al dermate grote verschillen in de kiesdeler, dat het streven naar het egaliseren daarvan niet reëel meer is. Zo bedroeg de kiesdeler voor de provincie Flevoland bij de laatste statenverkiezingen 1942 en voor de provincie Zuid-Holland 12 623 stemmen. Vervolgvraag is op welk getal een eventueel vast aantal zou moeten worden vastgesteld. Als uitgangspunt zou kunnen worden gekeken naar de omvang van de grootste gemeenteraden. Deze bedraagt 45 leden in

gemeenten met 375 000 inwoners en meer. In iedere provincie daalt dan het aantal statenleden.

2. Uitgaande van een minimum van 35 leden en het inwonertal van de kleinste provincies zou de onderste inwonerklasse kunnen worden vastgesteld op 35 leden bij een inwonertal van 0 tot 500 000. Vervolgens zouden de inwonersklassen telkens met 500 000 inwoners en vier zetels per klasse extra verhoogd kunnen worden tot een maximum van 51 zetels bij meer dan 2 000 000 inwoners. Dit leidt tot een systeem waarin geen «loze klassen» meer bestaan, waar geen enkele provincie onder valt. Van 1849 tot 1962 gold ook een minimum aantal zetels van 35. Argument daarvoor was dat beneden de 35 zetels de vergadering van provinciale staten als kiescollege van de Eerste Kamer te beperkt zou zijn. Dit leidt tot de volgende indeling:

Zetels	Inwoners	
35	< 500 001	
39	500 001	1 000 000
43	1 000 001	2 000 000
47	2 000 001	3 000 000
51	> 3 000 001	

3. Als minst vergaande alternatief zou kunnen gelden de onderste beide inwonersklassen – die feitelijk niet meer in gebruik zijn – te laten vervallen, waarbij bij de overige inwonersklassen het aantal statenleden met 8 wordt verminderd. Dit heeft ten opzichte van de tweede variant een geringe verkleining tot gevolg. Op dit moment zijn de klassen 39 en 43 zetels bij geen enkele provincie meer in gebruik en ziet het er niet naar uit dat deze klassen in de toekomst nog gebruikt zullen worden. Deze variant ziet er dan als volgt uit:

Zetels	Inwoners	
39	300 001	400 000
43	400 001	500 000
47	500 001	750 000
51	750 001	1 000 000
55	1 000 001	1 250 000
59	1 250 001	1 500 000
63	1 500 001	1 750 000
67	1 750 001	2 000 000
71	2 000 001	2 500 000
75	> 2 500 000	

6. Gevolgen van deze varianten voor de representativiteit

In onderstaande tabel wordt weergegeven welke partijen bij de verschillende voorstellen de kiesdeler voor een zetel in PS niet halen, uitgaande van de uitslag van de statenverkiezingen van 1999.

	Voorstel I 45 zetels	Voorstel II 35–51 zetels	Voorstel III 39–75 zetels
Flevoland			
Zeeland			
Drenthe	Drentse Ouderen Partij	Drentse Ouderen Partij	Drentse Ouderen Partij
Groningen			
Friesland	FGF, GPV	FGF, GPV	FGF
Overijssel			
Utrecht	De Inwonerspartijen	De Inwonerspartijen	
Limburg	OU55/SOL, Nederland Mobiel	OU55/SOL, Nederland Mobiel	
Gelderland	PNG, Leefbaar Gelderland/De Groenen	PNG, Leefbaar Gelderland/De Groenen	Leefbaar Gelderland/De Groenen
Noord-Brabant	FBOF, SGP/GPV/RPF, AOV/Unie55+/ Senioren2000	FBOF, SGP/GPV/RPF	
Noord-Holland	Nederland Mobiel	Nederland Mobiel	
Zuid-Holland	Nederland Mobiel, Onafhankelijken Zuid-Holland	Nederland Mobiel	Nederland Mobiel

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt, is bij een verkleining niet te voorkomen dat sommige partijen niet terugkeren in provinciale staten. Het gaat dan in alle varianten uitsluitend om partijen die nu in de betreffende provinciale staten slechts één zetel bezetten. De toegang tot de Eerste Kamer acht ik van groot belang. In de nu volgende tabel is berekend wat de gevolgen zijn op de zetelverdeling in de Eerste Kamer bij een verkleining van provinciale staten volgens de beschreven varianten op basis van de uitslagen van de verkiezing van provinciale staten in het voorjaar 1999. De effecten op de samenstelling van de Eerste Kamer zijn zo exact mogelijk aangegeven. Het individuele stemgedrag van de statenleden is echter niet volledig voorspelbaar. Zo is het mogelijk dat overdracht van stemmen plaatsvindt tussen politieke partijen¹. Daarnaast is bij een zeer beperkt aantal gezamenlijke lijsten van kleinere partijen in provinciale staten niet met zekerheid aan te geven op welke Eerste Kamerfracties deze statenleden hun stem hebben uitgebracht.

Invloed van de varianten inzake verkleining van de omvang provinciale staten op de samenstelling van de Eerste Kamer der Staten Generaal²

	EK'99	Voorstel I 45 zetels	Voorstel II 35–51 zetels	Voorstel III 39–75 zetels
CDA	20	21	20	20
VVD	19	20	20	20
PvdA	15	16	16	15
GroenLinks	8	8	8	8
D66	4	4	4	4
RPF/GPV	4	3	2	3
SP	2	1	2	2
SGP	2	1	2	2
OSF	1	1	1	1
Totaal	75	75	75	75

Uit deze tabel blijkt onder meer dat de gevolgen voor de toegang tot de Eerste Kamer voor kleine partijen gering zijn te noemen.

¹ Zie «Het Nederlandse kiesrecht» van prof. mr. D.J. Elzinga, studiepockets staats- en bestuursrecht, nr. 15, pag. 212–215.

² De gevolgen van een verkleining van provinciale staten zijn per variant en per provincie doorgerekend in de als bijlagen I en II toegevoegde tabellen. (Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.)

In de bijlagen is geen rekening gehouden met lijstcombinaties, die invloed hebben op de verdeling van restzetels. Een lijstcombinatie van GPV, RPF en SGP en een lijstcombinatie van GroenLinks en de SP resulteren bij de verkiezing van de Eerste Kamer bij voorstel I in een extra restzetel voor beide combinaties ten koste van een restzetel van de PvdA en een restzetel van het CDA. Bij voorstel II levert een lijstcombinatie van GPV, RPF en SGP een extra zetel op ten koste van de PvdA.

7. Conclusie

Naar mijn mening verdragen alle drie de uitgewerkte varianten tot verkleining van provinciale staten zich met de randvoorwaarde van de representativiteit van provinciale staten en Eerste Kamer, aangezien in alle varianten slechts een gering aantal partijen de kiesdeler niet haalt. De gevolgen voor de Eerste Kamer blijven daardoor relatief beperkt. De wijzigingen in de Eerste Kamer zijn grotendeels het gevolg van de restzetelverdeling.

Als gezegd werd in 1849 uitgegaan van een minimumaantal zetels van 35. In 1962 is dit aantal verhoogd tot 39. Omgerekend in percentages van de stemmen is dit 2,86% bij 35 zetels en 2,56% bij 39 zetels. Ik ben van mening dat de toegang tot provinciale staten reeds bij een zetelaantal van 35 voldoende is gewaarborgd.

Een eventuele verkleining van de omvang van provinciale staten moet substantieel zijn om effect te hebben op de slagvaardigheid van het provinciebestuur en het meer sturen op hoofdlijnen. Een vermindering van acht statenleden per provincie (variant III) is daartoe naar mijn mening onvoldoende. Daarnaast is naar mijn mening het bestaan van zekere verschillen per provincie in het aantal statenleden, gerelateerd aan het inwonertal, gerechtvaardigd, omdat de taken van provincies met grotere inwonertallen van zwaarder politiek gewicht zijn dan van provincies met kleine inwonertallen. Een vast aantal van 45 statenleden zou er overigens in de provincies Flevoland en Zeeland toe leiden dat het aantal statenleden toeneemt.

Mijn voorkeur gaat – alles afwegende – uit naar de tweede variant. Deze doet naar mijn mening het meest recht aan de vergroting van de bestuurskracht op provinciaal niveau, terwijl de effecten ervan op de representativiteit van provinciale staten en Eerste Kamer binnen aanvaardbare grenzen blijven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper