

Vergaderjaar 2012–2013

CII **Nota «Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland»**

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2013

Op 26 april jl. heb ik de Tweede Kamer bericht over enkele uitkomsten van het open overleg in het kader van de Arhi-procedure in verband met de voorgenomen samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht.

Een van de kanttekeningen die in het open overleg is gemaakt, had betrekking op de krappe tijdsplanning van de Arhi-procedure. Naar aanleiding daarvan heb ik in mijn brief van 26 april jl.¹ medegedeeld dat ik de voorgenomen datum van herindeling verschuif van 26 maart 2015 naar 1 januari 2016. Daarbij heb ik aangemerkt dat dit tot gevolg heeft dat bij de verkiezingen voor provinciale staten in maart 2015 nog gestemd zal worden voor de provinciale staten van de drie nu bestaande provincies. En dat dit betekent dat er eind 2015 tussentijdse herindelingsverkiezingen gehouden worden na het besluit tot samenvoeging.

Naar aanleiding van het debat in de Tweede Kamer over de nota Bestuur in samenhang op 21 mei, heeft de Kamer een motie Schouw² aanvaard die de regering vraagt om in kaart te brengen welke alternatieven van tussentijdse herindelingsverkiezingen mogelijk zijn. In het debat werd onder meer gewezen op de extra kosten die de dubbele verkiezingen met zich meebrengen. Ook in de Eerste Kamer zijn tijdens de behandeling van de nota Bestuur in samenhang op 18 juni, vragen gesteld over de tussentijdse herindelingsverkiezingen. Ik zie de bezwaren van het kort na elkaar houden van provinciale statenverkiezingen in de drie provincies, die overigens eenmalig zijn.

In deze brief ga ik, ter uitvoering van de motie Schouw, in op de alternatieven voor tussentijdse herindelingsverkiezingen. Conform mijn

¹ TK 2012–2013, 33 047, nr. 10

² TK 2012–2013, 33 047, nr. 15

toezegging tijdens het debat in de Eerste Kamer stuur ik deze brief ook aan de Eerste Kamer.

Koppeling provinciale statenverkiezingen aan Eerste Kamerverkiezingen

De verkiezingen van provinciale staten zijn, ingevolge de artikelen 52, tweede lid en 55 van de Grondwet, gekoppeld aan de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer. Het grondwettelijk stelsel van de artikelen 52 en 55 voorziet in de koppeling van verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van de provinciale staten.

De leden van de Eerste Kamer worden ingevolge artikel 55 van de Grondwet, behoudens in het geval van ontbinding van de Kamer, binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten gekozen. Het artikel beoogt de uitslag van de verkiezing van provinciale staten zo spoedig mogelijk te doen doorwerken in de samenstelling van de Eerste Kamer. Artikel 52, tweede lid, van de Grondwet bepaalt voorts dat, indien voor provinciale staten bij wet een andere zittingsduur dan vier jaren wordt vastgesteld, daarbij de zittingsduur van de Eerste Kamer in overeenkomstige zin wordt gewijzigd. Artikel 52 Grondwet dient niet zodanig gelezen te worden dat indien de zittingsduur van provinciale staten in slechts enkele provincies wegens een provinciale herindeling wordt gewijzigd, ook de zittingsduur van de Eerste Kamer moet worden aangepast.

Verlenging van de zittingsduur van een deel van of alle huidige provinciale staten geen alternatief

Geopperd is om de verkiezingen voor de provinciale staten in de drie betrokken provincies uit te stellen via verlenging of verkorting van de gewone zittingsduur van de staten van de drie provincies. Het gevolg zou zijn dat in maart 2015 in deze provincies geen reguliere statenverkiezingen zouden plaatsvinden. Ik zie deze optie niet als een alternatief. Artikel 55 van de Grondwet koppelt de verkiezing van de Eerste Kamer aan de verkiezingen van provinciale staten.

Naar vaste uitleg is het de bedoeling dat de samenstelling van de Eerste Kamer, behoudens in geval van ontbinding, wordt bepaald door de nieuw gekozen staten in alle provincies en niet deels door nieuw gevormde staten en deels door staten in oude samenstelling. Een andere uitleg van artikel 55 zou betekenen dat de vraag zou rijzen of en op welke wijze de daarna bij de tussentijdse verkiezingen gekozen staten in de nieuwe provincie alsnog invloed zouden moeten hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Dat is een onwenselijke situatie. Het verlengen van de zittingsduur van de staten in de drie betrokken provincies door het overslaan van de reguliere verkiezingen zie ik daarom niet als een alternatief.

Een andere denkbare mogelijkheid zou zijn om de zittingsduur van de provinciale staten in alle provincies te verlengen, zodat de reguliere statenverkiezingen worden uitgesteld tot de datum waarop het mogelijk is herindelingsverkiezingen te houden. De Grondwet biedt de mogelijkheid dat de zittingsduur van provinciale staten wordt verlengd of verkort. Zoals verduidelijkt bepaalt artikel 52, tweede lid van de Grondwet dat wanneer voor provinciale staten bij de wet een andere zittingsduur dan vier jaren wordt vastgesteld, daarbij de zittingsduur van de Eerste Kamer in overeenkomstige zin wordt gewijzigd. In dat geval zou dus ook de zittingsduur van de Eerste Kamer moeten worden verlengd en zouden de Eerste Kamerverkiezingen begin 2016 plaatsvinden.

Voor deze optie is een wetswijziging nodig, wat met zich meebrengt dat de wetgever reeds een besluit moet nemen over de verlenging van de zittingsduur van alle staten en van de Eerste Kamer, terwijl de wetgever nog geen besluit heeft genomen is over de samenvoeging van de drie provincies. Daarnaast rijst de vraag of de herindeling die drie provincies raakt kan rechtvaardigen dat daaraan gevolgen worden verbonden voor de zittingsduur van de staten in de negen andere provincies. Hoewel de mogelijkheid van verlenging van zittingsduur in *alle* provinciale staten in theorie bestaat, zie ik deze niet als een reëel alternatief.

Andere alternatieven

In het bovenstaande is betoogd dat het niet wenselijk is de verkiezing van de Eerste Kamer deels te laten plaatsvinden door de staten van de drie bij de herindeling betrokken provincies in oude samenstelling. Ook het uitstellen van de provinciale statenverkiezingen en daaraan gekoppeld de Eerste Kamerverkiezingen acht ik geen reële optie. Het laatste alternatief is het schuiven met de datum waarop de herindeling ingaat en op basis daarvan bepalen van het moment van de herindelingsverkiezingen.

Datum van herindeling in 2017

De opmerkingen in de debatten in Tweede en Eerste Kamer beluisterend, zijn de aarzelingen tegen de tussentijdse herindelingsverkiezingen terug te voeren op de zorgen dat er kort na elkaar tweemaal verkiezingen voor de provinciale staten plaatsvinden. Ik ben mij ervan bewust dat twee verkiezingen vlak achter elkaar geen ideale situatie is. Dit is echter eenmalig. Bovendien gaat het bij de herindelingsdatum van 2016 strikt genomen om twee verschillende verkiezingen. Bij de verkiezing in maart 2015 gaan de kiezers naar de stembus voor de verkiezing van de provinciale staten in *huidige* vorm. Bij de verkiezing eind 2015 kiezen zij de provinciale staten van de *nieuwe* provincie.

Een mogelijkheid om twee verkiezingen in één jaar te voorkomen is het verder uitstellen van de datum van herindeling van 1 januari 2016 naar 1 januari 2017. Dan verschuiven de tussentijdse herindelingsverkiezingen in de drie provincies naar eind 2016.

Indien de beoogde datum van herindeling verschuift naar 1 januari 2017, heeft dat tot gevolg dat de leden van de provinciale staten van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht die in maart 2015 worden gekozen langer zitting hebben, maar ook dat de zittingsduur van de leden van de provinciale staten van de nieuwe te vormen provincie wordt verkort. In 2019 worden immers weer reguliere statenverkiezingen gehouden. Voor het nieuwe provinciebestuur is er bij een startdatum van 2017 slechts twee jaar om aan de nieuwe provincie vorm en inhoud te geven. Ik vind dat onwenselijk, omdat deze periode bepalend is voor de route die de nieuwe provincie inslaat. Om deze reden verkies ik de invoeringsdatum van 2016 boven die van 2017.

Daar komt nog bij dat er bij verkiezingen eind 2016 juist wél sprake is van twee dezelfde verkiezingen kort na elkaar. Immers, eind 2016 worden de provinciale staten van de nieuwe provincie gekozen en in 2019 weer.

Datum van herindeling in 2019

Er kan ook voor gekozen worden nog langer te wachten met de provinciale herindeling. Daarmee ontstaat -zij het vier jaar later- dezelfde situatie als die welke het kabinet in eerste instantie als uitgangspunt heeft gekozen: de inwoners van de drie huidige provincies kiezen bij de

reguliere verkiezingen (in dit geval maart 2019) de leden van provinciale staten van de nieuwe provincie. Vervolgens kiezen de leden van provinciale staten van de nieuwe provincie, samen met de nieuwgekozen statenleden van de andere provincies, de leden van de Eerste Kamer.

Het verschuiven van de herindelingsdatum naar 2019 acht ik ongewenst gelet op het nadelige effect dat de zeer lange procedure zal hebben op het functioneren van de huidige drie provincies. Ook in vergelijking met dit alternatief prefereer ik de herindelingsdatum van 1 januari 2016.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk