

Vergaderjaar 2012–2013

33 719

Wijziging van de Kieswet en de Waterschapswet ten behoeve van gecombineerde verkiezingen van vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap en de verkiezingen voor de provinciale staten (Wet aanpassing waterschapsverkiezingen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

§ 1 Achtergrond, aanleiding en afbakening

1.1. Afbakening

De samenstelling van het algemeen bestuur van een waterschap en de wijze van verkiezen van de leden van het algemeen bestuur is de afgelopen decennia regelmatig onderwerp van discussie geweest. Dit heeft geleid tot diverse eerdere wetwijzigingen. De regering acht het, op grond van de ervaringen bij de laatste verkiezingen (zie § 1.2), wenselijk opnieuw een aanpassing aan te brengen in de manier en het tijdstip van de verkiezing van de vertegenwoordigers voor de categorie van ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap. Dat staat los van een integrale evaluatie van het waterschapsbestuur. In het Bestuursakkoord Water uit 2011 is afgesproken dat na de verkiezingen van 2014 alle aspecten van het verkiezingsstelsel van de waterschapsbesturen worden geëvalueerd. Hierbij kunnen, zo vermeldt het bestuursakkoord, de ervaringen van de verkiezingen in 2014 worden meegenomen. Tijdens het opstellen van deze afspraak werd uitgegaan van het in 2014 kiezen van leden van het algemeen bestuur van het waterschap door leden van de gemeenteraden. Wat de regering betreft blijft de afspraak omtrent de evaluatie in beginsel staan, met dien verstande dat met de verkiezingen in 2014, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, de verkiezingen in 2015 worden bedoeld.

1.2 Korte historie waterschapsverkiezingen

Bestuurssamenstelling

De bestuurssamenstelling van de waterschappen is van oudsher gebaseerd op de representatie van groepen van belanghebbenden bij de taakuitoefening van het waterschap. Het waterschapsbestuur wordt daarom als «functionele belangendemocratie» gekenschetst. Belang, betaling en zeggenschap zijn in het waterschapsbestuur met elkaar

verbonden. Hierbij ligt het accent op de relaties tussen belang – betaling enerzijds (wie belang heeft, betaalt) en op de relaties belang – zeggenschap anderzijds (wie belang heeft, heeft zeggenschap).¹ Betaling en zeggenschap zijn beide een afgeleide van het belang.

De rechtstreeks en continu betrokken belangen van de verschillende categorieën zijn bij de verschillende taken van het waterschap op verschillende wijze en in verschillende mate aanwezig. Om te garanderen dat daadwerkelijk alle belangencategorieën vertegenwoordigd zijn, is bepaald dat de provinciale staten binnen de wettelijke bandbreedte ook het aantal zetels bepalen dat wordt toegekend aan ieder van de onderscheiden categorieën, zodat is verzekerd dat niet alleen met het brede belang van ingezetenen, maar ook met de specifieke belangen (eigenaren natuurterreinen, eigenaren ongebouwde grond en bedrijven) rekening wordt gehouden. Deze benadering doet recht aan het functionele karakter van het waterschap, dat zich daarmee onderscheidt van de organen van algemene democratie.

Verkiezingen

Evenals gemeenten en provincies, zijn waterschappen openbare lichamen in de zin van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Kenmerkend voor openbare lichamen is onder meer dat zij een bestuur hebben, op de samenstelling waarvan de tot het lichaam behorende belanghebbenden in beginsel invloed kunnen uitoefenen. Bij de waterschappen is hieraan vanouds invulling gegeven door middel van verkiezingen. Hiermee komt het onderdeel «zeggenschap» in de trits belang-betaling-zeggenschap tot uitdrukking. Ook het feit dat waterschappen belastingen mogen heffen en verordeningen maken, pleit hiervoor. De Gemeentewet, Provinciewet en de Waterschapswet bepalen naar analogie van artikel 104 van de Grondwet – inzake de rijksbelastingen – dat over de invoering van belastingen en de essentialia (wie belastingplichtig is, tariefstructuur en belastbaar feit) van de heffing dient te worden besloten door het algemeen bestuur van respectievelijk de gemeente, provincie en het waterschap.² Gemeenten, provincies en waterschappen stellen die essentialia vast bij belastingverordening.

De aan een waterschap opgedragen zorg voor het watersysteem, waaronder waterveiligheid, en waterkwaliteit, wordt bekostigd door heffingen waarvoor representatie in het bestuur door de belanghebbenden gewenst is. In de heffingssystematiek zijn daarom ook de belangencategorieën terug te vinden waaronder de kosten worden verdeeld.³

De regering acht het essentieel dat op democratisch gecontroleerde wijze verantwoording wordt afgelegd over de besteding van de middelen die worden geïnd via de algemeen geldende en verplichte waterschapsbelastingen. Daarom vindt zij het wenselijk dat de vertegenwoordigers van de categorie van ingezetenen in het bestuur van de waterschappen worden gekozen door middel van directe verkiezingen.

Directe verkiezing door de ingezetenen geeft een structurele en periodieke gelegenheid aan kiezer en gekozene om zich uit te spreken: de kiezer kan door opkomst en stemgedrag een signaal afgeven en de gekozene kan voor het voetlicht brengen waar het waterschap voor staat of zou moeten staan. Een verkiezing is de meest transparante procedure voor de selectie van vertegenwoordigers voor de categorie ingezetenen. Het waarborgt de

¹ Kamerstukken II 2005–2006, 30 601, nr. 3, blz. 11–12

² Artikel 216 en 217 van de Gemeentewet, artikel 220 en 221 van de Provinciewet en artikel 110 en 111 van de Waterschapswet en Kamerstukken II 2011–2012, 33 097, nr. 4

³ Zie de artikelen 117 en 122a van de Waterschapswet

representativiteit het beste en komt tevens tegemoet aan de gewenste democratische legitimatie.

Over de precieze wijze van verkiezing van de representatie van de belangen in het waterschapsbestuur zijn de afgelopen decennia vele rapporten en adviezen uitgebracht en ook zijn meerdere stelselwijzigingen doorgevoerd. Lange tijd werd de samenstelling van het bestuur en de verkiezing van de vertegenwoordigers vrijwel volledig overgelaten aan provincies. Dit resulteerde in grote verschillen. Daarbij bleven verkiezingen in de praktijk nogal eens achterwege, omdat er evenveel kandidaten werden gesteld als er zetels beschikbaar waren. Reeds in de regeringsnota «Naar een nieuw waterschapsbestel?» uit 1977 is gesteld dat er behoefte bestaat aan wettelijke regels die de grondslagen betreffen van de waterschapsstructuur.⁴ Toch duurde het nog tot de Waterschapswet van 1991 voordat een geheel nieuwe regeling van de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur beslag kreeg. Een belangrijke wijziging was dat de categorie van ingezetenen als nieuwe belangencategorie een positie kreeg in het waterschapsbestuur. Zij representeert de diverse belangen (wonen, werken en recreëren) die ingezetenen hebben bij de taakuitoefening van het waterschap in wiens beheergebied zij leven. De vertegenwoordigers van deze categorie werden, toen nog op basis van het personenstelsel, in beginsel via directe verkiezingen gekozen.⁵ De wet bood de mogelijkheid om hiervan bij provinciaal reglement af te wijken (bijvoorbeeld indirecte verkiezingen via de gemeenteraden).

Op 29 december 2007 is de Wet modernisering waterschapsbestel in werking getreden (Stb. 2007, 208). De wet heeft het belastingstelsel, de bestuurssamenstelling en het verkiezingsstelsel van waterschappen vereenvoudigd en gemoderniseerd. Er was veel veranderd sinds de totstandkoming van de Waterschapswet. Zo waren er in 1991 nog ruim 200 waterschappen en in 2005 nog maar 26. Verder had het beleidsconcept integraal waterbeheer zijn intrede gedaan en trad de Europese kaderrichtlijn water⁶ in werking. Er is met de Wet modernisering waterschapsbestel aansluiting gezocht bij de veranderde rol en positie van het waterschap door aanpassingen in de taakomschrijving, de bestuurssamenstelling, de verkiezingen en het heffingenstelsel.⁷ Hierbij werd het uitgangspunt van de Waterschapswet uit 1991 bevestigd dat het waterschap een vorm van functioneel bestuur is.

Wat betreft de verkiezing van de vertegenwoordigers van de categorie van ingezetenen werden directe verkiezingen gehandhaafd, maar werd het personenstelsel vervangen door een lijstenstelsel. Tevens werd één landelijke verkiezingsdag of -periode ingevoerd, tijdens welke schriftelijk (als hoofdregel) of via internet (als alternatief) kon worden gestemd. Voor de vertegenwoordigers van de specifieke geborgde belangengroepen is bij de Wet modernisering waterschapsbestel de keuze gemaakt voor een benoemingsprocedure. Uit oogpunt van transparantie en uniformiteit is het wenselijk om een gelijk stelsel te hebben voor de drie categorieën. Verkiezingen werkten niet (altijd) voor de categorieën natuur en bedrijven en de kosten en de inspanning van verkiezingen achtte de regering te groot in verhouding tot het doel, namelijk een goede vertegenwoordiging van de specifieke categorieën.

⁴ Kamerstukken II 1976–1977, 14 480, nr. 1–2

⁵ Het oorspronkelijke wetsvoorstel ging uit van indirecte verkiezingen. De voorgestelde regeling werd gewijzigd bij amendement van het lid Eisma (Kamerstukken II 1990–1991, 19 995, nr. 51)

⁶ Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327)

⁷ Kamerstukken II 2005–2006, 30 601, nr. 3

In november 2008 hebben de eerste waterschapsverkiezingen nieuwe stijl plaatsgevonden. Mede naar aanleiding van afspraken die hierover met het parlement zijn gemaakt, zijn in 2009 drie evaluaties hierover uitgevoerd. Uit deze evaluaties blijkt dat de modernisering van de verkiezingen op een aantal elementen positief kan worden gewaardeerd. Zo zijn de verkiezingen bij alle waterschappen rechtmatig verlopen en zijn tijdig nieuwe besturen ingesteld. De verdeling van zetels over de verschillende categorieën in de algemene besturen van de waterschappen is veranderd. Ook de dagelijks besturen van de waterschappen hebben een andere samenstelling gekregen, onder meer veroorzaakt door een proces van coalitievorming. De benoemingsprocedures voor de geborgde zetels zijn conform de gemaakte afspraken verlopen en hebben goed gewerkt. Het verloop van de verkiezingen scoorde echter op enkele aspecten minder goed. Opvallend waren met name het grote aantal ongeldige stemmen van bijna 10% en de problemen bij de organisatie van de verkiezingen (het afzien van internetstemmen, de centrale en geautomatiseerde verwerking van de stembiljetten en een vastgelopen computer). Daarnaast brachten de landelijke verkiezingen nieuwe stijl niet de gehoopte verhoging in de opkomst met zich mee, ondanks het gegeven uit de evaluaties dat de landelijke publiciteitscampagne wel heeft geleid tot een grotere bekendheid van de waterschapsverkiezingen. Voor de categorie van ingezetenen was de opkomst in 2008 gemiddeld 24 procent. Hierbij bleef de opkomst in de verstedelijkte gebieden achter in vergelijking met die op van het platteland.

Bij brief van 19 juni 2009 zijn de evaluaties aan de Tweede Kamer verstuurd⁸ waarbij het toenmalige kabinet heeft aangegeven welke conclusies het verbindt aan de evaluaties. Naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluaties heeft de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer aangegeven een aantal alternatieve mogelijkheden voor de waterschapsverkiezingen te verkennen om eventueel verbetering aan te brengen in het verkiezingsproces.

Het kabinet gaf aan vier mogelijkheden te willen onderzoeken:

1. De mogelijkheid dat de leden van het waterschapsbestuur worden verkozen door de leden van de gemeenteraden van de inliggende gemeenten of door leden van de provinciale staten van de provincie(s) waarin het waterschap is gelegen;
2. De mogelijkheid waarin de geborgde (of gereserveerde) zetels verder worden uitgebreid of juist afgeschaft;
3. Een combinatie van deze modellen; en
4. De mogelijkheid waarbij de waterschapsverkiezingen, door gelijktijdig stemmen, aanhaken bij de gemeenteraadsverkiezingen of de verkiezingen van provinciale staten.

Ook werd in de brief aangegeven dat bij de nadere uitwerking hiervan de mogelijkheid zou worden betrokken om de verkiezingen onder de Kieswet te brengen.

Deze conclusies zijn tijdens een algemeen overleg op 1 december 2009 met de Tweede Kamer besproken. De Tweede Kamer heeft op grond van met name de relatief lage opkomst, het aantal ongeldige stemmen en het verloop van de organisatie van de verkiezingen tijdens het algemeen overleg aangegeven dat het wenselijk is dat de verkiezingen in 2012 niet meer op dezelfde wijze worden gehouden als in 2008. Het kabinet is vervolgens aan de slag gegaan met het uitwerken van de verschillende opties. Tot politieke besluitvorming is het, door het demissionair worden van het kabinet-Balkenende IV, niet gekomen.

⁸ Kamerstukken II 2008–2009, 31 986, nr. 1

Intussen moesten in 2010 in Zeeland fusieverkiezingen worden georganiseerd. Gelet op de ervaringen in 2008 werden voor het Zeeuwse fusiewaterschap Scheldestromen verkiezingen georganiseerd door middel van het zogenaamde brief-in-brief-stemsysteem, gebaseerd op hoofdstuk M van de Kieswet. Hierbij is een nieuw ontwerp van het stembiljet in gebruik genomen, omdat het hoge aantal ongeldige stemmen in 2008 niet lag aan de methode van briefstemmen, maar veeleer aan de inrichting van het stembiljet. Deze fusieverkiezingen verliepen, met ongeveer 0,2% ongeldige stemmen, succesvol.

In september 2010 is in het regeerakkoord «Vrijheid en Verantwoordelijkheid» en het bijbehorende gedoogakkoord van het kabinet Rutte 1 gekozen voor indirecte waterschapsverkiezingen. De gemeenteraden zouden de vertegenwoordigers voor de categorie van ingezetenen in de waterschapsbesturen kiezen. Een wetsvoorstel (Kamerstukken II 2011–2012, 33 097, nr. 2) dat dit regelde is wel bij de Tweede Kamer ingediend, maar uiteindelijk gewijzigd in een wetsvoorstel dat uitsluitend de wettelijk verplichte waterschapsverkiezingen in november 2012 met twee jaar uitstelde naar november 2014. Bij de behandeling van het gewijzigde wetsvoorstel is door de Tweede Kamer aangegeven dat met dit uitstel aan het volgende kabinet ruimte wordt geboden om te werken aan een alternatief. Het gewijzigde wetsvoorstel werd vervolgens tot wet verheven.

§ 2 Doel en hoofdlijnen van het wetsvoorstel

De regering kiest met dit wetsvoorstel voor het behoud van directe verkiezingen, waarbij de methode van briefstemmen wordt vervangen door de methode van stembusverkiezingen, én waarbij deze verkiezingen gelijktijdig worden gehouden met de verkiezing van de leden van provinciale staten.

In het regeerakkoord «Bruggen slaan» van oktober 2012 staan ook voornemens over vernieuwing van de bestuurlijke organisatie op de langere termijn. De effectuering van deze voornemens kan mogelijk consequenties hebben voor de verkiezingen van de waterschapsbesturen. De uitwerking hiervan moet in dat bredere perspectief gebeuren, vergt meer tijd en is om die reden in dit wetsvoorstel niet aan de orde.

2.1. Stembusverkiezingen, gelijktijdig met provinciale staten verkiezingen

Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Waterschapswet 1991 is door de regering aangegeven dat zij een voorkeur had voor directe gecombineerde verkiezingen. In het initiële wetsvoorstel destijds is toen toch voor getrapte verkiezingen gekozen vanwege de verwachte lage opkomst en, als gevolg daarvan, de geringe representativiteit van de gekozenen. Maar omdat juist op deze punten positieve ervaringen waren opgedaan met gecombineerde verkiezingen (19% hogere opkomst in Zeeland), werd een amendement dat voorzag in directe verkiezingen door de regering positief benaderd. De toenmalig minister verwees hierbij naar de voordelen van een hogere opkomst en beperktere financiële en organisatorische belasting.⁹ De minister ging, in antwoord op vragen vanuit de Eerste Kamer, ook in op het gehoorde bezwaar dat bij gecombineerde verkiezingen de zelfstandige betekenis van de waterschapsverkiezingen naar de achtergrond zou worden gedrongen. Dit gevaar zou zich eerder voordoen bij een combinatie van twee verkiezingen voor een algemeen bestuur dan bij een combinatie van een verkiezing voor een algemeen bestuur en een functioneel bestuur, zo antwoordde zij. De keuze

⁹ Kamerstukken I 1990–1992, 19 995, nr. 95b, blz. 11

voor de precieze stemmethode was in de toenmalige Waterschapswet echter uiteindelijk een bevoegdheid van provinciale staten.

Ook bij het tot stand komen van de Wet modernisering waterschapsbestel was de zorg over de opkomst de belangrijkste drijfveer voor de gemaakte keuzes voor de methode van stemmen en landelijk gehouden waterschapsverkiezingen. Daarbij waren sinds 1994 op ruime schaal positieve ervaringen opgedaan met de methode van briefstemmen en was een experiment met internetverkiezingen uitgevoerd. De verwachting was dat door de keuze voor één landelijke verkiezingsperiode en de landelijke publiciteit rondom deze periode, de waterschappen een grotere bekendheid zouden krijgen die opkomstverhogend zou werken. Een combinatie met andere verkiezingen lag met name om deze reden op dat moment niet voor de hand.¹⁰ Voor de verkiezingen in 2008 werd het personenstelsel vervangen door een lijstenstelsel en werd gekozen voor één landelijke verkiezingsdag of -periode, waarbij schriftelijk (als hoofdregel) of via internet (als alternatief) kon worden gestemd.

In 2007, het jaar van de vaststelling van de Wet modernisering waterschapsbestel, concludeerde de «Adviescommissie inrichting verkiezingsproces» (commissie Korthals-Altes) in haar rapport «Stemmen met vertrouwen» dat stemmen in een stemlokaal de hoofdvorm van stemmen zou moeten zijn.¹¹ Volgens het rapport wordt bij andere vormen van stemmen, zoals internet-, telefoon- en briefstemmen, in mindere mate aan de waarborgen voor het verkiezingsproces (transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid) voldaan dan bij stemmen in een stemlokaal. Het toenmalige kabinet heeft het uitgangspunt dat stemmen in een stemlokaal de hoofdvorm van stemmen zou moeten zijn onderschreven.¹² Het rapport en de kabinetsreactie verwijzen naar de verkiezingen voor leden van gemeenteraden, provinciale staten, Tweede Kamer en Europees parlement, maar voor de verkiezing van leden die het belang van de ingezetenen vertegenwoordigen in het waterschapsbestuur zijn de overwegingen voor deze voorkeur in principe niet anders.

Zoals gezegd was hét argument om bij de Wet modernisering waterschapsbestel niet te kiezen voor directe gecombineerde verkiezingen dat door de nieuwe inrichting van de verkiezingen, de landelijke verkiezingen en het werken met een lijstenstelsel, de opkomst hoger zou worden. Dat is echter niet het geval gebleken: de opkomst bij de verkiezingen in 2008 was niet hoger dan bij eerdere waterschapsverkiezingen.

Gelet op bovenstaande uitgangspunten en feitelijke ontwikkelingen is er nu alle reden om de keuze te maken voor de primaire voorkeursoptie van de wijze van verkiezingen, namelijk in een stemlokaal. Daarbij is het wenselijk de opkomst te verhogen met het oog op het vergroten van de representativiteit van het bestuur. Een lage opkomst doet in beginsel geen afbreuk aan de democratische legitimatie van het functionele waterschapbestuur. Een hogere opkomst vergroot wel de representativiteit van het algemeen bestuur. Om de opkomst te verhogen worden de waterschapsverkiezingen gecombineerd met andere verkiezingen. De regering kiest voor een combinatie met de verkiezing van de leden van de provinciale staten. Dit ligt voor de hand gelet op de vergelijkbare schaalgrootte, de verwevenheid van water met ruimtelijke ordening, de lagere kosten en het versterken van de lokale democratie mede doordat beide verkiezingen

¹⁰ Handelingen I, 6 maart 2007, nr. 21, blz. 674

¹¹ Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 VII, nr. 5

¹² Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 VII, nr. 7

wederzijds de opkomst en het bereik van (voorlichtings)campagnes kunnen versterken.

De twee voornaamste mogelijke nadelen van het combineren van verkiezingen zijn dat de ene verkiezing wordt overschaduwd door de andere verkiezing en dat de kiezer in verwarring raakt. De regering overweegt ten aanzien van het eerstgenoemde bezwaar dat in de media de nadruk zeker zal liggen op de verkiezingen voor provinciale staten. Met name vanwege de koppeling met de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer laten de afgelopen verkiezingen van provinciale staten zien dat de landelijke politiek een grote rol speelt in de campagnes. Binnen dit gegeven zullen de waterschappen bekendheid moeten geven aan de waterschapsverkiezingen, en zullen de groeperingen die meedoen aan de waterschapsverkiezingen de gunst van de kiezer voor zich moeten winnen.

Wat betreft de mogelijke verwarring van de kiezer laten ervaringen in Zweden met gecombineerde verkiezingen zien dat kiezers eenmaal in het stemhokje heel goed het verschil weten tussen de verschillende verkiezingen en niet in verwarring raken.¹³ Daarbij ligt verwarring tussen waterschapsverkiezingen en de verkiezingen voor provinciale staten niet voor de hand, omdat te verwachten is dat er belangrijke verschillen zullen zijn tussen de lijsten voor de twee verkiezingen. In 2.008 had van de partijen die ook meedoen aan de provinciale statenverkiezingen alleen de VVD een lijst in alle waterschappen. Andere landelijke politieke partijen (CDA, PvdA, SGP en CU) deden mee in een deel van de waterschappen, en de overige partijen helemaal niet. Mede hierdoor konden twee landelijke groeperingen voor de waterschappen, de Algemene Waterschapspartij en Water Natuurlijk, veel zetels behalen. Maar daarnaast waren er veel lokale specifieke waterschapslijsten. Verder ontvangt de kiezer twee verschillende stempassen en kan hij voor beide verkiezingen bewust kiezen om wel of geen stem uit te brengen. Hoe de kiezer omgaat met deze gecombineerde verkiezingen zal worden geëvalueerd.

2.2. Opname in de Kieswet van de procedure voor de verkiezingen van de leden van de categorie ingezetenen van het algemeen bestuur

De waterschapsverkiezingen voor de categorie van ingezetenen vinden in dit wetsvoorstel gelijktijdig plaats met de verkiezingen voor de leden van provinciale staten. Omdat de verkiezingen voor de leden van provinciale staten worden georganiseerd door de gemeenten, zullen gemeenten ook worden belast met de organisatie van de uitvoering van de waterschapsverkiezingen. In het verlengde hiervan stelt de regering in dit wetsvoorstel voor om de procedure voor de waterschapsverkiezingen, net als de procedure voor de verkiezingen van de leden van provinciale verkiezingen, op te nemen in de Kieswet. Dat brengt met zich mee dat veel elementen die nu nog op het niveau van een algemene maatregel van bestuur zijn geregeld, op wetsniveau worden geregeld. Dit is in lijn met de wens van de Kiesraad en de Afdeling advisering van de Raad van State.¹⁴

Door de integratie wordt in dit wetsvoorstel met name de uitvoering van de verkiezingen voor de waterschappen geüniformeerd met overige verkiezingen. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.3. Er zullen echter ook een aantal aspecten specifiek voor de waterschapsverkiezingen blijven gelden. Hierop wordt met name ingegaan in paragraaf 2.4. In paragraaf 2.5 wordt beschreven hoe dit wetsvoorstel een

¹³ Kamerstukken II 1998–1999, 26 200 VII, nr. 61

¹⁴ Adviezen van de Kiesraad van 3 juli 2007 (blz. 1–3), 27 augustus 2009 (blz. 4) en 13 april 2011 (blz. 2), respectievelijk Kamerstukken II 2011–2012, 33 097, nr. 4

verantwoorde balans tussen de verschillende waarborgen in het kiesrecht behoudt.

De vertegenwoordigers van de geborgde zetels worden niet via verkiezingen maar via een benoemingsprocedure benoemd. Zij die onder een belangencategorie vallen met geborgde zetels zijn veelal numeriek te klein om de kiesdeler te halen bij het enkel houden van verkiezingen (zonder geborgde zetels), terwijl hun belang bij de zorg voor het watersysteem onevenredig groot is ten opzichte van de (brede) categorie ingezetenen. Te denken valt aan het grote belang dat de landbouwer heeft bij het peilbeheer.¹⁵

Omdat de Kieswet over verkiezingen gaat, blijft de benoemingsprocedure beschreven in de Waterschapswet. De procedure van de toelating, het ontslag en de vervanging van de leden van de geborgde zetels tot het algemeen bestuur is in dit voorstel op wetsniveau neergelegd. In de huidige wet zijn deze procedures voor het algemeen bestuur bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Op deze wijze wordt de samenstelling van het gehele algemeen bestuur op het niveau van wetten in formele zin (Kieswet en Waterschapswet) vastgelegd en is duidelijk dat de verkiezingen en benoemingen bij elkaar horen. De huidige en de toekomstige procedures zijn gebaseerd op de soortgelijke procedures in de hoofdstukken V, W en X van de Kieswet. De benoemende organisatie (LTO, Kamer van Koophandel of Bosschap) fungeert in dezen als een centraal stembureau. Daarbij vindt de opvolging van leden echter niet op basis van een kandidatenlijst plaats, zoals dat wel het geval is voor de gekozen leden. Samenvattend, de Kieswet is volgens dit wetsvoorstel van toepassing op de leden van het algemeen bestuur die vertegenwoordiger zijn van de ingezetenen en de Waterschapswet op de overige leden van het algemeen bestuur die worden benoemd voor de zogenaamde geborgde zetels.

Bij de opname in de Kieswet is als uitgangspunt genomen dat de verkiezingen voor het waterschapsbestuur en voor provinciale staten gelijktijdig plaatsvinden. Dat brengt bijvoorbeeld met zich mee dat het stembureau hetzelfde is, zodat de kiezer zich maar één keer hoeft te identificeren. De gelijktijdige organisatie moet daarbij kostenbesparend werken en leiden tot een hogere opkomst voor de waterschapsverkiezingen. Dit zijn belangrijke voordelen van het tegelijkertijd organiseren. Anderzijds hecht de regering eraan dat de twee aparte verkiezingen ook als zodanig herkenbaar blijven. Dat brengt met zich mee dat er twee aparte stempassen komen, de stembureaus aparte stembussen zullen hebben voor de beide verkiezingen en er ook aparte centrale stembureaus zijn. Elk centraal stembureau heeft dezelfde taken en bevoegdheden op grond van de Kieswet. Door de afzonderlijke stempassen kan de kiezer ook gemakkelijk kiezen of hij aan beide verkiezingen wil deelnemen of aan één verkiezing.

2.3. Wijzigingen in de regeling voor de waterschapsverkiezingen

Als gevolg van de andere stemmethode, de combinatie met de verkiezingen voor provinciale staten en de integratie in de Kieswet wordt de huidige procedure voor de waterschapsverkiezingen op een aantal hoofdpunten gewijzigd. Het uitgangspunt is dat eenduidige procedures helderheid bieden aan de kiezer en de betrokkenen zoals leden van het stembureau. Gekozen is dan ook voor uniformering, tenzij het specifieke karakter van de waterschappen of de bestaande procedure een reden vormen daarvan af te zien (paragraaf 2.4).

¹⁵ Artikel 14 van de Waterschapswet

De termijnen voor de registraties van de boven de kandidatenlijsten te plaatsen aanduidingen en de kandidaatstelling voor de waterschapsverkiezingen zijn aangepast aan de termijnen in de Kieswet. Registratie van de aanduidingen van de groeperingen en de kandidaatstelling vinden dus voor beide verkiezingen in dezelfde periode plaats. Daarbij zijn er zoals gezegd wel aparte centrale stembureaus. Bij de waterschapsverkiezingen is het hoofdstembureau gelijk aan het centraal stembureau, omdat geen waterschap is onderverdeeld in twee of meer kieskringen. Dit geldt overigens ook bij provincies die maar uit één kieskring bestaan. Het centraal stembureau voor de waterschapsverkiezingen wordt benoemd en ontslagen door het dagelijks bestuur van het waterschap. Het algemeen bestuur wijst de gemeente aan waar het hoofdstembureau wordt gevestigd. In de regel zal dit de gemeente zijn waarin het waterschapskantoor staat.

Omdat de verkiezingen gelijktijdig worden gehouden, wordt in de Kieswet geregeld dat de leden van het algemeen bestuur gelijk aftreden met de leden van provinciale staten, de stembureaus voor beide verkiezingen hetzelfde zijn en dat de termijnen voor de dag van kandidaatstelling en dag van de stemming overeenstemmen.

De eisen die worden gesteld aan het kiesrecht voor waterschapsverkiezingen blijven onveranderd. De kiesgerechtigdheid is bij de waterschapsverkiezingen gekoppeld aan het ingezetenenbegrip. Ingezetenen – feitelijk woonachtig in het beheergebied van hun waterschap – hebben belang bij de waterstaatkundige zorg van het waterschap en betalen hiervoor (binnen een gesloten huishouding). Dit is de primaire binding met de functionele belangendemocratie die het waterschap vormt. Dit betekent dat bij het combineren van verkiezingen verschillende groepen kiezers kiesgerechtigd zijn. Bij de provinciale statenverkiezingen wordt de eis van de Nederlandse nationaliteit bij het uitoefenen van het kiesrecht voorgeschreven door artikel 129, eerste lid, van de Grondwet. Deze grondwettelijke eis geldt niet voor het uitoefenen van het kiesrecht bij de waterschapsverkiezingen, daarvoor geldt het criterium van het ingezetenschap. De verwarring zal in de praktijk veelal worden weggelaten doordat voor beide verkiezingen afzonderlijke stempassen worden verstrekt. Het kan echter voorkomen dat de kiezers voor de waterschapsverkiezingen zich afvragen waarom zij niet een stempas hebben gekregen voor de provinciale statenverkiezingen. Het aangewezen middel om vragen hierover te voorkomen is het voorlichten van kiezers en stembureauleden over dit verschil. Bij de stembescheiden die de kiezer thuis ontvangt kan de benodigde informatie worden toegevoegd.

De Waterschapswet kent momenteel de mogelijkheid voor provinciale staten om binnen het waterschap kiesdistricten in te stellen voor de verkiezingen. Deze zijn te vergelijken met de kieskringen als bedoeld in de Kieswet. De gedachte hierbij was dat er mogelijk behoefte was aan borging van specifieke regionale belangen bij die waterschappen waar grote verschillen zijn in bevolkingsdichtheid of waterhuishoudkundige belangen (bijvoorbeeld sterk verstedelijkt gebied naast platteland). De verkiezingen binnen een kiesdistrict zouden zelfstandige verkiezingen zijn, waarbij de kandidaatstelling, stemming en verdeling van restzetels per kiesdistrict zouden plaatsvinden. Deze mogelijkheid is destijds op verzoek van de waterschappen in de Waterschapswet opgenomen, waarbij vanuit de regering is aangegeven dat met het gebruiken daarvan bij voorkeur terughoudendheid zou moeten worden betracht. De afgelopen verkiezingen is van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Verder genieten – uit democratisch oogpunt – verkiezingen over het hele waterschapsgebied in principe de voorkeur. Daarom voorziet dit wetsvoorstel erin dat de mogelijkheid om kiesdistricten in te stellen vervalft en dat elk waterschap een kieskring in de zin van de Kieswet is.

Bij de methode van briefstemmen vulden kiezers thuis het stembiljet in en stuurden dat op. Er konden daarom geen eisen worden gesteld ten aanzien van identificatie en er was geen regeling voor het stemmen met volmacht, voor een kiezerspas of voor gedetineerden. Met de methode van stembusstemmen is het nodig hier voorzieningen voor te treffen. In dit wetsvoorstel wordt ten aanzien van deze onderdelen aangesloten bij de bestaande regelingen in de Kieswet.

De regering hecht eraan dat het mogelijk blijft te stemmen in een willekeurig stembureau in de gemeente. Het is wenselijk dit ook zoveel mogelijk toe te passen bij de waterschapsverkiezingen. Toepassing van het principe «het stemmen in een willekeurig stembureau» betekent dat elke kiezer in de eigen gemeente bij elk stembureau voor zowel de provinciale staten als het waterschap zijn stem kan uitbrengen. In de meeste gemeenten is er sprake van één waterschap en levert toepassing van dit principe geen uitvoeringsproblemen op. In een aantal gevallen zijn er binnen de gemeentegrenzen echter twee en soms nog meer waterschappen gelegen. Het betreffen ongeveer 70 gemeenten. In die gemeenten zouden in beginsel in alle stembureaus de stembiljetten voor verkiezingen van al deze waterschappen aanwezig moeten zijn. Dit vergt een extra inspanning in de uitvoering. Maar dit is het kunnen stemmen in een willekeurig stemlokaal waard. Anders kan een kiezer niet in de eigen gemeente in alle stembureaus voor beide verkiezingen zijn stem uitbrengen. Omdat voor kiezers soms onduidelijk is waar de waterschaps-grenzen precies lopen, zou anders vooraf aan de kiezer duidelijk gemaakt moeten worden in welke stembureaus voor welke waterschapsverkiezingen gestemd kan worden. Dit levert verwarring op en belemmert kiezers mogelijk in het uitbrengen van hun stem.

In het voorgaande is gesproken van «zoveel mogelijk», want soms kan er sprake kan zijn van buitensporige consequenties voor de uitvoering. Het komt namelijk voor dat maar een klein deel van een waterschap is gelegen in een gemeente met absoluut of relatief weinig kiezers. Zo kent de gemeente Utrecht slechts ongeveer 200 inwoners voor het waterschap Amstel, Gooi en Vecht. En wonen er van het waterschap De Dommel slechts enkele ingezetenen in de gemeenten 's-Hertogenbosch, Veghel en Alphen en Chaam. Het is een te grote belasting van de uitvoering om in die gevallen te verwachten dat in alle stembureaus in Utrecht, 's-Hertogenbosch, Veghel en Alphen en Chaam van beide waterschapsverkiezingen stembiljetten aanwezig zijn. Ook kan het stemgeheim in gevaar komen. Immers, als een kiezer de enige is in een stembureau voor de desbetreffende waterschapsverkiezing, is direct na telling bekend op wie deze kiezer heeft gestemd.

Voor die gevallen regelt dit wetsvoorstel dat de gemeente één of meer stembureaus kan aanwijzen waar de desbetreffende kiezers hun stem kunnen uitbrengen. De gedachte is dat de gemeente dan een aantal stembureaus aanwijst in de nabijheid van de grenzen van het waterschap dat maar voor een klein deel is gelegen in de gemeente. De desbetreffende kiezers kunnen dan alleen dáár hun stem voor de waterschapsverkiezingen uitbrengen. Het nadeel hiervan is dat deze kiezers niet overal in de eigen gemeente hun stem voor het waterschap kunnen uitbrengen. Dit nadeel weegt echter in deze specifieke omstandigheden op tegen de uitvoeringslasten en risico's voor het stemgeheim. Met de stempas voor de provinciale staten kunnen deze kiezers nog wel overal in de eigen gemeente stemmen voor de provinciale staten.

De gemeenten hebben hier enige beleidsvrijheid. Uitgangspunt is dat kiezers kunnen stemmen in een willekeurig stemlokaal in de gemeente. Uitzonderingen hierop zullen gemotiveerd moeten worden met een beroep op het relatief geringe aantal kiezers voor het waterschap in de

gemeente, ten opzichte van het aantal kiezers voor de provinciale statenverkiezing in die gemeente. Zo wonen in de gemeente Schijndel ruim 23.000 inwoners waarvan ongeveer 1600 ingezetenen van het waterschap De Dommel zijn en de overige inwoners in het waterschap Aa en Maas hun woonplaats hebben. Een ander voorbeeld betreft de gemeente Amsterdam (820.600 inwoners) dat minder dan 1000 inwoners in het Hoogheemraadschap Rijnland heeft, 68.000 inwoners in het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en ruim 752.000 inwoners in Waterschap Amstel, Gooi en Vecht. Voor het waterschap Rijnland kan dan een aantal stembureaus worden aangewezen, maar in het Hollands Noorderkwartier wonen verhoudingsgewijze zoveel mensen dat daarvoor wel het principe van stemmen in een willekeurig stembureau voor heel Amsterdam moet gelden. In Zoetermeer is sprake van een soortgelijke situatie. In deze gevallen moeten gemeenten erin voorzien dat elke kiezer voldoende gelegenheid heeft om zijn stem te kunnen uitbrengen. Een ander voorbeeld is de gemeente Tilburg waarin ruim 40.000 inwoners in het waterschap Brabantse Delta wonen en ongeveer 140.000 in het waterschap De Dommel. Hier ligt het in de rede om vast te houden aan de mogelijkheid voor kiezers om in elk stembureau binnen de gemeente voor beide waterschappen te kunnen stemmen. De regering heeft er vertrouwen in dat gemeenten een verantwoorde invulling geven aan de beleidsvrijheid bij dit aspect.

Een soortgelijke redenering geldt ten aanzien van de kiezerspas: in beginsel kan een kiezer met een kiezerspas in alle stembureaus in alle gemeenten binnen het beheergebied van het waterschap zijn stem uitbrengen. Maar als slechts een klein deel van het waterschap in een gemeente ligt waar relatief of absoluut weinig kiezers wonen, betekent dit een grote uitvoeringslast en ook gevaar voor het stemgeheim. Daarom zijn twee uitzonderingen geformuleerd. De eerste uitzondering is dat als er geen kiesgerechtigden zijn ingeschreven voor het waterschap dat in een bepaalde gemeente is gelegen, deze gemeente geen stembiljetten in de stembureaus gereed hoeft te houden voor het enkele geval (in de praktijk worden niet veel kiezerspassen aangevraagd) dat daar een kiezer met een kiezerspas zou willen stemmen. De tweede uitzondering betreft de situatie waarin het college van burgemeester en wethouders heeft besloten dat slechts in een beperkt aantal stembureaus voor de verkiezing voor dat waterschap kan worden gestemd. Ook dan hoeven bij de andere stembureaus in die gemeente geen stembiljetten voor dat waterschap aanwezig te zijn.

Het is naar het oordeel van de regering in het belang van de helderheid van de regeling en de duidelijkheid voor de kiezer wenselijk dat in die gevallen nergens in de desbetreffende gemeenten met een kiezerspas voor dat waterschap kan worden gestemd. De kiezer dient bij uitreiking van de kiezerspas en stempas ook duidelijk te worden geïnformeerd over de gemeenten waar de stem wel (en niet) kan worden uitgebracht.

De wijze van restzetelverdeling verandert in dit wetsvoorstel als gevolg van de opname van de waterschapsverkiezingen in de Kieswet. Bij de Wet modernisering waterschapsbestel is gekozen voor een eenduidige regeling voor alle waterschappen. Dit was een verbetering ten opzichte van alle verschillende provinciale regelingen. Gekozen is toen voor een eenduidige verdeling van restzetels op basis van de grootste overschotten. De Kieswet kent een andere regeling: de methode van de grootste gemiddelden geldt bij een totaal aantal zetels van 19 of meer en de methode van de grootste overschotten geldt bij een totaal aantal zetels van minder dan 19. Er is geen aanleiding om niet bij deze regeling aan te sluiten. Door deze regeling ook toe te passen op de waterschapsverkiezingen krijgt de bestaande regeling in de Kieswet uniforme toepassing.

Overigens beschikt de meerderheid van de waterschappen over meer dan 19 zetels voor de categorie van de ingezetenen.

Door de opname in de Kieswet moet een voorziening worden getroffen voor fusies van waterschappen. Fusies van waterschappen vinden altijd plaats per 1 januari van enig jaar. Dit kan vlak voor een reguliere bestuurswisseling zijn, maar ook tussentijds. In beide gevallen heeft het in beginsel de voorkeur om voorafgaand verkiezingen te organiseren, zodat het nieuwe bestuur met een kiezersmandaat aan de slag kan. Deze verkiezingen kunnen via de methode van stembusverkiezingen of via een andere methode, bijvoorbeeld briefstemmen, plaatsvinden. Bij aparte verkiezingen is echter te verwachten dat de opkomst veel lager uitvalt. Dit is juist de reden om te kiezen voor gelijktijdige verkiezingen. Daarnaast zijn er andere nadelen aan het organiseren van aparte verkiezingen, zoals de grotere organisatorische belasting. Daarom kiest de regering er in dit wetsvoorstel voor om bij fusies geen aparte verkiezingen te organiseren maar te werken met een overgangsbestuur. Provinciale staten stellen dit overgangsbestuur bij het instellingsbesluit van het nieuwe waterschap in. De samenstelling van het overgangsbestuur moet voldoen aan de wettelijke vereisten van maximaal 30 leden en 7 tot 9 geborgde zetels. Het aantal zetels voor de categorie van ingezetenen wordt vervolgens verdeeld over de fuserende waterschappen. Deze verdeling geschiedt naar rato van het aantal ingezetenen dat was geregistreerd voor de laatstgehouden verkiezingen op het moment van de kandidaatstelling. Dit gegeven is bekend bij het college van burgemeester en wethouders. Burgemeester en wethouders registreren namelijk op grond van artikel D 1 van de Kieswet de kiesgerechtigdheid van de ingezetenen voor de waterschapsverkiezingen.

De benoeming van de leden van het algemeen bestuur op deze zetels (elk waterschap voor de «eigen» zetels) zal vervolgens geschieden op basis van de uitslag van de laatst gehouden verkiezingen. Deze vorm is reeds gehanteerd voor de fusie per 1 januari 2013 van de waterschappen Vallei & Eem en Veluwe op grond van het huidige artikel 175 van de Waterschapswet. Dat betekent dat de huidige bepalingen in de Waterschapswet inzake het verlengen of verkorten van de zittingsduur van het huidige bestuur in dit wetsvoorstel vervallen. Het wetsvoorstel voorziet dus in een situatie waarin er uitsluitend elke vier jaar verkiezingen zijn, en waarbij bij elke fusie – voor kortere of langere tijd tot maximaal 3 jaar en een kwartaal – wordt gewerkt met een overgangsbestuur op basis van de laatst gehouden verkiezingsuitslag. In het wetsvoorstel wordt een permanente en meer vastomlijnde bepaling voorgesteld.

De waterschappen kennen een monistisch stelsel: de leden van het dagelijks bestuur worden verkozen uit het midden van de leden van het algemeen bestuur en blijven lid van dit algemeen bestuur.¹⁶ Momenteel hebben de waterschappen enige tijd, van eind november tot januari, om te komen tot een coalitie en om te bepalen wie de leden van het dagelijks bestuur worden. De periode tussen de uitslag van de verkiezingen en de feitelijke wisseling van het algemeen bestuur wordt met dit wetsvoorstel aanzienlijk bekort tot een week. Dit kan betekenen dat er een periode is waarin er nog geen leden van het dagelijks bestuur zijn gekozen. Dit zou een ongewenste situatie zijn en daarom regelt dit wetsvoorstel dat, net als bij provincies en gemeenten, de (oude) dagelijks bestuursleden pas aftreden als de nieuwe leden van het dagelijks bestuur uit het algemeen bestuur zijn gekozen. Intussen is al wel een nieuw algemeen bestuur aangetreden. De leden van het (oude) dagelijks bestuur die niet wederom

¹⁶ Op grond van artikel 41, derde lid, van de Waterschapswet kan het college van Gedeputeerde Staten in bepaalde gevallen ontheffing verlenen van het enkel uit het algemeen bestuur benoemen van leden van het dagelijks bestuur.

deel uitmaken van dit nieuwe algemeen bestuur, zijn niet alsnog lid van het algemeen bestuur. Dagelijks bestuursleden blijven aan totdat in meer dan de helft van de opvolgers is voorzien. Dit is niet bezwaarlijk, omdat het een tijdelijke overgangperiode betreft. Daarbij is het ongewenst om het algemeen bestuur uit te breiden met personen die geen mandaat van de kiezer meer hebben. Voor de vorming van het dagelijks bestuur kennen provincies en gemeenten geen maximumduur. Het is wel een verschil dat bij de waterschappen sprake is van een monistisch stelsel. Daarom is bepaald, net als bij gemeenten vóór het dualisme, dat een maximum termijn van drie maanden geldt voor het vormen van het nieuwe dagelijks bestuur. Wanneer er op dat tijdstip geen nieuw dagelijks bestuur is aangetreden geldt de regeling als voorgesteld in artikel II, onderdeel K (artikel 41 van de Waterschapswet) en neemt de voorzitter de taken van het dagelijks bestuur waar totdat meer dan de helft van de bestuursleden is aangetreden. Deze bepaling kan als een «stok achter de deur» functioneren.

Het tellen van de stemmen gebeurt op grond van de huidige wet op het waterschapskantoor. Dit zal bij de stembusverkiezingen op grond van dit wetsvoorstel plaatsvinden in de stembureaus. Het stembureau zal eerst de biljetten van de provinciale verkiezingen tellen en daarna de biljetten van de waterschapsverkiezingen. Dit zal bij algemene maatregelen van bestuur worden geregeld. In het wetsvoorstel wordt hiervoor een grondslag opgenomen. Voor de telling moeten de stembiljetten worden gescheiden. Zoals gezegd zullen er voor elke verkiezing aparte stembussen zijn. De kiezer deponereet het stembiljet in de daartoe bestemde stembus. Aan het einde van de stemming moet door het stembureau worden gecontroleerd of de juiste stembiljetten in de juiste stembus zijn gedeponeerd. Het is dan handig om verschillende kleuren stembiljetten te gebruiken om gemakkelijk en snel deze toets te kunnen uitvoeren. Elke gemeente is verantwoordelijk voor het drukken van de stembiljetten in de eigen gemeente en daarbij ook voor de keuze voor het kleurgebruik. Als er stembiljetten verkeerd zijn gedeponeerd, worden deze bij de goede stembiljetten gelegd en kan het tellen beginnen.

De gemiddelde opkomst bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen was ongeveer 75%. De gemiddelde opkomst bij de laatste provinciale statenverkiezingen was 55%.¹⁷ De gemiddelde opkomst voor de laatste waterschapsverkiezingen bedroeg ongeveer 24%. Rekening moet worden gehouden dat de werklust voor de leden van het stembureau in verband met identificatie, de controle van stempassen, het uitdelen van stembiljetten, het uitbrengen van de stemmen en het gemiddelde totale volume aan te tellen stembiljetten, groter wordt dan bij de Tweede Kamerverkiezingen. Dit effect zagen we ook in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, bij gelijktijdige verkiezingen voor zowel de gemeenteraad als de deelraden. De ervaring in deze gemeenten leert dat dan extra mensen (bezetting stembureau en tellers) ingezet moeten worden. Ook kunnen meer stembureaus worden aangewezen dan tot nu toe gebruikelijk is bij provinciale verkiezingen.

Op grond van de Tijdelijke Experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming¹⁸ worden bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 experimenten gehouden met het centraal tellen van stemmen. Deze Experimentenwet biedt de mogelijkheid dat ook bij de waterschapsverkiezingen wordt geëxperimenteerd met centraal tellen van de stemmen. Bij de verkiezingen van 2015 kunnen gemeenten bij zowel de provinciale statenverkiezing als de waterschapsverkiezingen aan het experiment met

¹⁷ Dit was wel ongeveer 10% hoger dan de drie voorgaande verkiezingen

¹⁸ Stb. 2013, 240.

centraal tellen meedoen. Het is ook mogelijk om slechts voor één van beide verkiezingen te experimenteren met centraal tellen.

2.4. Specifieke regeling voor de waterschapsverkiezingen

Niet alleen zijn er wijzigingen in de bestaande procedures als gevolg van de opname van de verkiezingen in de Kieswet. In verband met het specifieke karakter van de waterschappen, de functionele belangendemocratie, zijn er een aantal van de Kieswet afwijkende bepalingen speciaal voor de waterschapsverkiezingen. Deze zijn overgenomen uit de Waterschapswet.

Voor de waterschapsverkiezingen worden andere eisen gesteld aan lijsten die worden ingediend dan bij andere verkiezingen. Nadat de regering bij het voorstel van de Wet modernisering waterschapsbestel initieel geen enkele eis aan de rechtspersoonlijkheid van de deelnemende belangengroeperingen had opgenomen om de drempel om mee te doen aan de verkiezingen zo laag mogelijk te houden, is aan de Eerste Kamer toegezegd om dit alsnog te regelen. Achtergrond hiervan was dat zich problemen konden voordoen rond de zeggenschap over de lijst. De Waterschapswet is naderhand overeenkomstig gewijzigd.¹⁹ Een belangengroepering moet een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of een stichting zijn.

Daarnaast toetst het centraal stembureau bij de registratie of een belangengroepering een aanwijsbaar belang heeft bij de taakuitoefening van het waterschap. Het vereiste om belang te hebben bij de taakuitoefening van het waterschap hangt nauw samen met het feit dat de waterschappen een functionele belangendemocratie zijn met een gesloten huishouding (m.a.w. de verwevenheid tussen belang, betaling en zeggenschap).²⁰ Zo heeft een belangengroepering die specifiek gericht is op het verbeteren van de waterkwaliteit van de Maas geen belang bij de taakuitoefening van het Wetterskip Fryslân. In de praktijk wordt het aanwijsbaar belang bij de taakuitoefening van het waterschap breed uitgelegd: het kan gaan om waterrecreatie, natuur, maar ook het werken en wonen in het gebied en de bescherming van het (gebouwde) eigendom. Politieke partijen behartigen in de regel de belangen van de ingezetenen. Vanwege de brede uitleg die gegeven wordt aan het begrip «belang bij de taakuitoefening» kunnen zij meedoen met de verkiezingen.²¹ Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk belangengroeperingen kunnen meedoen met de verkiezingen. Bij de vorige verkiezingen heeft slechts in een enkel geval de toets op het aanwijsbaar belang bij de taakuitoefening van het waterschap geleid tot een weigering van de registratie. In casu richtte de betreffende partij zich met hun taakstelling buiten het beheersgebied van het waterschap.

Echter, het schrappen van het vereiste aanwijsbaar belang zou passen bij het uitgangspunt van het algemeen kiesrecht dat kiezers altijd gebruik kunnen maken van het passief kiesrecht, zonder dat hun belang inhoudelijk wordt getoetst door het centraal stembureau. Volgens dat principe zou de overheid partijen niet op inhoudelijke gronden moeten kunnen uitsluiten van deelname aan verkiezingen en kan worden aangesloten op de algemene regeling dat naast belangengroeperingen, ook individuele kiezers een kandidatenlijst kunnen inleveren.

Op dit moment ziet de regering echter geen aanleiding om de bestaande regeling voor de waterschapsverkiezingen in het kader van dit

¹⁹ Wet van 20 maart 2008 tot wijziging van de Waterschapswet in verband met de opname van de eis van volledige rechtsbevoegdheid voor belangengroeperingen die deelnemen aan de verkiezingen (Stb. 2008, 114)

²⁰ Kamerstukken II 2005–2006, 30 601, nr. 3, p. 12 e.v.

²¹ Kamerstukken II 2005–2006, 30 601, nr. 3

wetsvoorstel te heroverwegen. Dit wetsvoorstel beperkt zich tot het gelijktijdig organiseren van de staten- en waterschapsverkiezingen door middel van stembusverkiezingen. Zoals in paragraaf 2 is aangegeven staan in het regeerakkoord «Bruggen slaan» ook voornemens over vernieuwing van de bestuurlijke organisatie op de langere termijn die mogelijk consequenties kunnen hebben voor de verkiezingen van de waterschapsbesturen. De uitwerking hiervan gebeurt in breder perspectief en is derhalve in dit wetsvoorstel niet aan de orde.

Vanwege de verschillen met de registratieprocedure bij de Tweede Kamerverkiezing werkt de geregistreerde aanduiding van een politieke partij die deelneemt aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer niet automatisch door op de waterschapsverkiezingen. Het feit dat alleen belangengroeperingen die hun aanduiding hebben geregistreerd een kandidatenlijst kunnen indienen betekent ook dat het bij waterschapsverkiezingen niet mogelijk is met een blanco lijst deel te nemen.

Voor het indienen van een lijst zijn op grond van dit wetsvoorstel twintig verklaringen van ondersteuning vereist. In de bestaande procedure is in de Waterschapswet bewust gekozen voor deze drempel en de regering stelt voor hierin geen verandering aan te brengen. De Kieswet koppelt het aantal benodigde verklaringen voor de ondersteuning van een lijst aan het aantal beschikbare zetels in een vertegenwoordigend orgaan.²² Voor een aantal beschikbare zetels dat ligt tussen de negenendertig en negentien geldt een aantal van twintig verklaringen van ondersteuning. Het aantal zetels van een waterschapsbestuur dat beschikbaar is voor de vertegenwoordigers van ingezetenen wordt bepaald bij provinciaal reglement en ligt gemiddeld rond de 20 zetels (het totaal aantal zetels van het algemeen bestuur inclusief geborgde zetels is 30).²³ Dit zal door de komende waterschapsfusies naar verwachting niet veranderen.

Datzelfde geldt voor de mogelijkheid voor kandidaten om met voorkeurstemmen te worden verkozen. De Kieswet kent een uitzondering voor verkiezingen voor minder dan 19 zetels: in die gevallen is geen 25% van de kiesdeler nodig om direct te worden verkozen maar 50%. In de praktijk betreft dit uitsluitend (kleine) gemeenten. De gedachte hierachter is dat, omdat er dan weinig stemmen zijn, de kans om invloed uit te oefenen op de mogelijkheid om via voorkeurstemmen verkozen te worden onevenredig toeneemt. Gelet op de omvang van de waterschappen (het waterschap met de minste inwoners heeft nog altijd meer dan 200.000 inwoners) doet dit risico zich niet voor: er zijn relatief weinig bestuurders per inwoner. Daarom is de bepaling in de Kieswet zodanig aangepast dat deze specifiek voor gemeenten geldt.

2.5. Waarborgen in het kiesrecht

Een wijziging van het kiesrecht leidt er toe dat de waarborgen in het kiesrecht zorgvuldig moeten worden gewogen. De Adviescommissie herinrichting verkiezingsproces identificeert acht waarborgen: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid.²⁴ De commissie beschrijft dat het niet mogelijk is in absolute zin aan al deze waarborgen te voldoen, maar dat moet worden gezocht naar een juiste balans.

²² Artikel H 4 van de Kieswet.

²³ Artikel 13 van de Waterschapswet.

²⁴ «Stemmen met vertrouwen», Rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (2007)

In dit wetsvoorstel wordt voor de waterschapsverkiezingen nagenoeg geheel aangesloten op de systematiek die geldt bij de verkiezing van de Tweede Kamer, provinciale staten, gemeenteraden en het Europees Parlement. Daardoor wordt ook aangesloten op de balans tussen de waarborgen zoals die op dit moment in de Kieswet tot uitdrukking komt. Het houden van gecombineerde stemmingen voor de waterschaps- en provinciale statenverkiezingen is echter nieuw. Voor de balans tussen de waarborgen in het kiesrecht merkt de regering daarover het volgende op. Gecombineerde stemmingen leiden er toe dat de toegankelijkheid van verkiezingen kan worden vergroot. Kiezers hoeven ten slotte maar één gang naar het stembureau te maken om een stem voor twee verkiezingen uit te brengen. Een risico is wel dat kiezers niet goed begrijpen dat de stemming betrekking heeft op twee verschillende verkiezingen. Daar zal in de voorlichting dan ook aandacht aan worden geschonken. Om de waarborg toegankelijkheid te versterken heeft de regering als uitgangspunt gekozen dat de kiezer in elk willekeurig stemlokaal in de gemeente zijn stem kan uitbrengen. Daardoor is ook ten minste 25% van de stemlokalen bij waterschapsverkiezingen toegankelijk voor kiezers met een lichamelijke beperking.

Doordat het stemmen in een willekeurig stemlokaal als uitgangspunt is gekozen, dreigt in specifieke omstandigheden de waarborg van het stemgeheim in de knel te komen. Daarom is in het voorstel de mogelijkheid opgenomen dat burgemeester en wethouders kunnen besluiten het stemmen in een willekeurig stemlokaal in de gemeente te beperken. Onder 2.3 van deze toelichting wordt hierop nader ingegaan.

Overwogen is om de stemmen voor de waterschapsverkiezingen op een centrale locatie te tellen en de stemmen voor de provinciale statenverkiezingen in het stemlokaal. Hoewel het voor de uitvoering een verlichting van de lasten kan betekenen, meent de regering dat het niet wenselijk is dit nu te regelen, omdat er op dit moment weinig ervaring is met het centraal tellen van stemmen bij stembusverkiezingen. In dit verband is het voorstel voor een Experimentenwet²⁵ van belang, die de mogelijkheid biedt om ervaring op te doen met het centraal tellen van stemmen. Onder 2.3 van deze toelichting wordt hierop nader ingegaan. Mochten deze experimenten succesvol blijken, dan kan worden overwogen een wettelijke regeling te verankeren in de Kieswet. Hierbij kan dan de ervaring die bij de experimenten is opgedaan worden betrokken.

2.6. Verlenging zittingsperiode huidige besturen

De zittingsduur van de huidige leden van de algemene besturen van de waterschappen eindigt op 8 januari 2015.²⁶ Door de combinatie van verkiezingen zal de bestuurswisseling echter plaatsvinden op 26 maart 2015. Dat betekent dat de zittingsduur met drie maanden moet worden verlengd. De regering is zich ervan bewust dat dit de tweede verlenging is en dat het mandaat van de zittende bestuurders inmiddels langer dan zes jaar wordt. Gelet op de geringe overschrijding in combinatie met het vooruitzicht van stembusverkiezingen met een verwachte hogere opkomst voor een grotere representativiteit, acht de regering dit extra uitstel verantwoord en kiest zij niet voor het alternatief van nogmaals briefstemmen in 2014.

²⁵ Kamerstukken I 2012–2013, 33573, nr.2A

²⁶ Wet van 13 september 2012 tot wijziging van de Waterschapswet tot het instellen van een overgangsbestuur voor op 1 januari 2013 ingestelde waterschappen, het uitstellen van de waterschapsverkiezingen van 2012 en het bieden van ruimte voor verlaging van onevenredige waterschapsheffingen voor agrarische grondeigenaren (Stb. 2012, 428)

2.7. Verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

In het wetsvoorstel is voor wat betreft de organisatie van de verkiezingen, met de daarbij horende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, aangesloten bij de regeling in de Kieswet.

Daardoor zijn hoofdzakelijk de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de (gecombineerde) verkiezingen.

De procedure tot het vaststellen van de verkiezingsuitslag verloopt als volgt.

Allereerst stelt het stembureau vast hoeveel stemmen op iedere kandidaat en lijst zijn uitgebracht (artikel N 1 van de Kieswet).

Vervolgens stelt de burgemeester voor de gehele gemeente vast hoeveel stemmen op iedere kandidaat zijn uitgebracht (artikel N 11 van de Kieswet). Dat doet hij voor zowel de statenverkiezing, als voor ieder waterschap dat in de gemeente ligt. Deze opgave baseert hij op de processen-verbaal van de stembureaus. De burgemeester heeft overigens niet de bevoegdheid om de stembiljetten opnieuw te tellen. Hij mag louter de uitslagen van de stembureaus aggregeren.

Daarna brengt de burgemeester de processen-verbaal en de opgave van de door hem vastgestelde aantallen stemmen over naar het hoofdstembureau van de betreffende verkiezing (artikel N 12 van de Kieswet). De opgave voor de statenverkiezing brengt hij naar het hoofdstembureau van die statenverkiezing. De opgave voor een waterschapsverkiezing brengt hij naar het hoofdstembureau van het betreffende waterschap. Een afschrift van deze stukken legt de burgemeester voor een ieder te inzage op het gemeentehuis. De verzegelde pakken met stempassen en stembiljetten bewaart hij ruim drie maanden waarna hij deze vernietigt (artikel N 12, derde lid, van de Kieswet).

Bij de waterschapsverkiezingen stelt het hoofdstembureau – tevens in zijn rol als centraal stembureau (artikel E 11, vierde lid, van de Kieswet) – de verkiezingsuitslag voor het waterschap vast (de artikelen O 2, O 3, vierde lid, en P 20 van de Kieswet). De uitslag is gebaseerd op de opgaven van de burgemeesters in het waterschap. Het centraal stembureau kan tot een hertelling besluiten (artikel P 21 van de Kieswet) indien een ernstig vermoeden bestaat dat door een of meer stembureaus bij de stemopneming zodanige fouten zijn gemaakt dat zij van invloed op de zetelverdeling kunnen zijn.

Op basis van de verkiezingsuitslag en de zetelverdeling, benoemt het centraal stembureau de nieuwgekozen leden.

Tot slot besluit het vertegenwoordigende orgaan of de benoemde leden al dan niet worden toegelaten tot het vertegenwoordigend orgaan (artikel V 4 van de Kieswet). In dat verband kan het vertegenwoordigend orgaan zo nodig besluiten tot een hertelling of herstemming.

In dit verband is het enige verschil tussen de waterschaps- en provinciale statenverkiezingen dat de voorzitter van het hoofdstembureau bij de provinciale statenverkiezingen een burgemeester is, waar deze bij de waterschapsverkiezingen de voorzitter van het waterschapsbestuur is. Dit is een verschil in de personele invulling van de functie, zonder consequenties voor of een verschil in de verdeling van taken, verantwoordelijkheden of de overdracht hiervan.

§ 3. Effecten en lasten wetsvoorstel

Gemeenten krijgen via het Gemeentefonds een vaste vergoeding voor het organiseren van verkiezingen, ongeacht welke verkiezing en ongeacht de frequentie. De waterschappen bekostigen de verkiezingen uit de watersysteemheffing. De waterschappen vergoeden de extra kosten die gemeenten moeten maken in verband met de organisatie van de

waterschapsverkiezingen. De precieze wijze van vergoeden en de omvang van de extra kosten wordt in overleg met partijen nader bepaald.

Het wetsvoorstel is voor burgers en bedrijven verder lastenneutraal.

§ 4. Consultatie en advisering

Het voorontwerp van de wijziging van de Waterschapswet is voorbereid in nauw overleg met de koepelorganisaties van de waterschappen en gemeenten (de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten). In algemene zin bestaat er waardering voor de wijze waarop de organisaties bij de totstandkoming van het voorontwerp zijn betrokken.

In december 2012 is het ontwerp voor advies en commentaar toegezonden aan diverse instanties. Er zijn in deze consultatieronde negen schriftelijke reacties ontvangen, waarbij de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW) heeft aangegeven in het ontwerp geen aanleiding te zien om met een advies te komen. De overige reacties hebben op enkele plaatsen geleid tot aanpassing van het ontwerp.

De Unie van waterschappen, de VNG, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de Kiesraad vragen in hun consultatiereacties aandacht voor de uitvoering. De regering onderschrijft dit van harte. Bij de implementatie van de wetwijziging zal er veel contact zijn met de uitvoerende instanties en de hierbij betrokken mensen. Een goed communicatie- en voorlichtingstraject is daarbij van belang. Ook zullen de organisatie en het verloop van de verkiezingen worden geëvalueerd.

De Unie van Waterschappen en Water Natuurlijk betreuren dat de verkiezingen niet gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden en vinden dat de keuze voor de verkiezingen van de leden van provinciale staten beter moet worden gemotiveerd. De toelichting is hierop aangepast.

De Unie van Waterschappen doet verder de suggestie om een maximum aan de periode te stellen dat het vorige dagelijkse bestuur blijft functioneren. Deze suggestie is overgenomen. Ook stelt de Unie voor om een wettelijke voorziening op te nemen die regelt dat het nieuwe bestuur voor Vechtstromen de verkiezingen in 2015 kan overslaan. Ook dit voorstel is overgenomen en in het overgangsrecht van artikel IV geregeld. Op voorstel van het IPO wordt in dit voorstel geregeld (in artikel II, onderdeel M) dat, teneinde te voorkomen dat de provinciale staten opnieuw het reglement moeten wijzigen, de zittingsduur van het overgangsbestuur voor het fusiewaterschap Vallei en Eem wordt verlengd tot de bestuurswisseling in 2015.

Water Natuurlijk verzoekt om de bestaande restzetelverdeling te handhaven. De regering ziet geen aanleiding om af te wijken van het weloverwogen systeem dat geldt voor de verkiezingen voor de leden van gemeenteraden, provinciale staten en Tweede Kamer.

De Kiesraad en de NVVB geven aan dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden niet altijd even duidelijk wordt in tekst en toelichting. Hierbij wordt verwezen naar de overdracht van processen-verbaal en stembescheiden en naar een situatie van hertelling. In het voorliggende wetsvoorstel is voor wat betreft de verdeling van taken en verantwoordelijkheden aangesloten bij de regeling in de Kieswet. Het enige verschil is dat de voorzitter van het centraal stembureau bij de provinciale staten verkiezingen een burgemeester is, waar deze bij de

waterschapsverkiezingen de voorzitter van het waterschapsbestuur is. Dit is een verschil in de personele invulling van de functie, zonder consequenties voor of een verschil in de verdeling van taken, verantwoordelijkheden of de overdracht hiervan. De toelichting is op dit punt aangevuld. Verwezen wordt naar paragraaf 2.7.

De Kiesraad doet de suggestie om wettelijk te bepalen dat eerst de stembiljetten voor de provinciale staten verkiezingen worden geteld, en daarna die voor de waterschapsverkiezingen. Hierbij stelt hij voor om de biljetten voor de waterschapsverkiezingen een dag later te tellen. Dit in verband met de belastbaarheid van de stembureaus.

De regering is voornemens bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat eerst de stembiljetten voor de provinciale staten worden geteld, en daarna de stembiljetten voor de waterschappen. Wat betreft de belastbaarheid van de stembureaus ziet de regering andere mogelijkheden om met de verwachte zwaardere belasting om te gaan. Dit kan bijvoorbeeld door het verhogen van het aantal stembureaus of door een grotere bezetting van de stembureaus worden opgevangen.

De VNG bepleit de invoering van de nieuwe stembiljetten. Met deze stembiljetten kan sneller en met minder fouten geteld worden. Bij de combinatie van de verkiezingen in 2015 zou de organisatie en uitvoering van de verkiezingen beter kunnen verlopen door het gebruik van deze biljetten. Vooral nog is evenwel besloten niet verder te gaan met de experimenten voor het stemmen met een nieuw stembiljet in het stemlokaal in het licht van het onderzoek naar het elektronisch stemmen.²⁷ Deze zullen dus voor de gecombineerde verkiezingen van 2015 niet beschikbaar zijn.

De Kiesraad vindt dat de waterschapsverkiezingen in een apart hoofdstuk van de Kieswet zouden moeten komen te staan. De regering heeft bewust gekozen voor een integratie in de Kieswet via verwevenheid met de verkiezingen voor de Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraad. Bij een eigen hoofdstuk zou de toegevoegde waarde van integratie verminderen terwijl door de wijze van integratie waarvoor nu is gekozen juist benadrukt dat de procedures vrijwel gelijk verlopen. Bovendien zou een apart hoofdstuk de leesbaarheid van en het overzicht in de Kieswet verminderen. In dat geval zijn de regels voor de waterschapsverkiezingen verspreid over de Kieswet. De algemene verkiezingshoofdstukken worden dan integraal van toepassing op de waterschapsverkiezingen, terwijl in een apart hoofdstuk daarop specifieke uitzonderingen worden gemaakt. De lezer zal voor de waterschapsverkiezingen eerst de algemene regels moeten lezen en vervolgens zich bewust moeten zijn van mogelijke afwijkingen die daarop zijn gemaakt.

De regering onderschrijft samen met de NVVB en de Kiesraad de mogelijkheden voor het gebruik van digitale hulpmiddelen (tablets e.d.). Een voorbeeld hierbij is het digitaal beschikbaar hebben van het register «ongeldige stempassen». De Kieswet waarborgt dat het register ook altijd kan worden geraadpleegd door middel van een papieren versie.

De Kiesraad is van mening dat de criteria voor het passieve kiesrecht aanpassingen behoeven: voor de waterschapsverkiezingen zou «het aanwijsbaar belang bij de verkiezingen» geen criterium mogen zijn en zouden ook blanco lijsten mogen meedoen. Een materiële toets op dit criterium is in de ogen van de Kiesraad ook strijdig met het uitgangspunt van de Kieswet, dat de registratie van partijen uitdrukkelijk niet is bedoeld als een soort vergunningstelsel voor deelname, maar uitsluitend om duidelijkheid voor de kiezer te bevorderen.

²⁷ Handelingen II 2012–2013, nr. 58.

Het vereiste om belang te hebben bij de taakuitoefening van het waterschap hangt samen met het feit dat de waterschappen een functionele belangendemocratie zijn. Het gaat om de vertegenwoordiging van specifieke belangen: de waterstaatkundige verzorging van het waterschapsgebied.²⁸ Dit komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat alleen belangengroeperingen kandidatenlijsten kunnen indienen. In dat opzicht onderscheiden waterschappen zich van de algemeen vertegenwoordigende organen. De materiële toets door het centraal stembureau is marginaal en is niet bedoeld als een verkapte vergunning voor deelname aan de waterschapsverkiezingen, maar slechts bedoeld om de duidelijkheid voor de kiezer te bevorderen. De toelichting is op dit punt aangevuld. Verwezen wordt naar de paragrafen 1.2, 2 en 2.4 van de toelichting.

De eis dat een kandidatenlijst moet worden ingeleverd door een gemachtigde, waartegen de Kiesraad bezwaar maakt, hangt samen met het feit dat anders voor het stembureau niet duidelijk is of de ingeleverde lijst wel afkomstig is van de belangengroepering met de desbetreffende aanduiding. Iemand zou een lijst met een bepaalde aanduiding kunnen inleveren, en daarmee de rechtmatige houder van deze aanduiding voor problemen kunnen stellen. Daarom wordt geëist dat duidelijk is dat een persoon gemachtigde is.

De regering onderschrijft de opmerkingen van de Kiesraad en de NVVB over stemmen in een willekeurig stemlokaal: dit kan uitvoeringsproblemen geven. Daarom is juist de mogelijkheid geboden om bepaalde stemlokalen aan te wijzen voor (bepaalde) waterschapsverkiezingen. Het gebruik van het criterium «naar verhouding gering aantal kiezers» is bewust gekozen omdat een specifiek getal in concrete omstandigheden onredelijk kan uitpakken. De regering meent dat burgemeester en wethouders zelf het beste in staat zijn te beoordelen – afhankelijk van het aantal kiezers in de gemeente voor bepaalde waterschapsverkiezingen – of het wenselijk is het stemmen in een willekeurig stemlokaal te beperken. Onder 2.3 van deze toelichting wordt hierop nader ingegaan. De situatie dat niet in alle stembureaus in een gemeente kan worden gestemd, moet er uiteraard niet toe leiden dat kiezers met een lichamelijke beperking de gelegenheid ontnomen wordt hun stem uit te brengen. De regering meent dat het percentage van 25% toegankelijke stemlokalen in die specifieke omstandigheden niet adequaat is, maar dat in dat geval de meer algemene normstelling in artikel J 4 van de Kieswet prevaleert: de stembureaus moeten zodanig zijn gelegen dat kiezers met lichamelijke beperkingen hun stem zo veel mogelijk zelfstandig kunnen uitbrengen. Beperking tot uitsluitend het gebied van het waterschap in het geval van een gemeente met meer dan twee waterschappen binnen de grenzen zoals de Kiesraad en de NVVB voorstellen gaat de regering te ver. Daarbij ziet de regering nauwelijks een verschil in uitvoering in vergelijking met een gemeente met twee waterschappen binnen de grenzen. De organisatorische last is iets groter, zo moet een groter aantal verschillende stembiljetten voorhanden zijn. Maar deze last is niet zoveel groter dat het uitgangspunt van stemmen in een willekeurig stemlokaal in die gemeenten niet wordt gehanteerd voor de waterschapsverkiezingen. Of een gemeente voor de stemming één of meer stembussen hanteert voor meerdere waterschapsverkiezingen is een kwestie van uitvoering. De wet maakt beide mogelijk. De regering verwacht overigens dat gekozen wordt voor één stembus gelet op de uitvoering. Mogelijk wordt hier in het Kiesbesluit nog aandacht aan besteed.

²⁸ Kamerstukken II 2005–2006, 30 601, nr. 3, p. 12 e.v.

LTO en het Bosschap geven aan van mening te zijn dat eerste de evaluatie moet worden afgewacht voordat wordt geïntegreerd met de Kieswet. Het Bosschap voegt daar de wens aan toe om het aantal en de verdeling van de geborgde zetels wettelijk vast te leggen.

De regering wil in dit wetsvoorstel inhoudelijk alleen de gelijktijdige verkiezingen regelen en procedureel alleen de integratie met de Kieswet. Andere inhoudelijke wijzigingen kunnen worden overwogen na de integrale evaluatie.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdelen A tot en met D (opschrift hoofdstuk A, paragraaf 1 en 2, artikel A 1)

Ter bevordering van de leesbaarheid van de Kieswet worden in hoofdstuk A twee definities opgenomen. Daarvoor is de structuur in hoofdstuk A aangepast. Voordeel van deze structuur is dat in de toekomst hieraan meer begripsbepalingen en definities kunnen worden toegevoegd.

De toepassing van de Kieswet strekt zich uit over het gekozen deel van het algemeen bestuur: de vertegenwoordigers van de ingezetenen van het waterschap. Voor zover in de Kieswet wordt bedoeld op het gehele algemene bestuur van het waterschap, wordt als terminologie gehanteerd: het vertegenwoordigend orgaan van het waterschap. Deze terminologie behoeft echter geen definitie in dit artikel.

Daarnaast wordt gedefinieerd dat onder het dagelijks bestuur wordt verstaan het dagelijks bestuur van een waterschap. De term dagelijks bestuur is in grote mate onbepaald in vergelijking met de termen «gemeenteraad» en «burgemeester en wethouders» waardoor een nadere precisering gewenst is.

Onderdelen F en G (artikel B 2a en B 4)

In het voorgestelde artikel B 2a wordt vastgesteld wie kiesgerechtigd zijn voor de waterschapsverkiezingen. Overeenkomstig artikel 16 van de huidige Waterschapswet zijn dit de ingezetenen van het waterschap die op de dag van stemming ten minste 18 jaar zijn. Onder deze definitie zou overigens strikt genomen ook kunnen worden verstaan de vreemdeling die geen rechtmatige verblijfstitel heeft. Onder de huidige Waterschapswet gebeurt dat in de praktijk niet, omdat volgens artikel 11 van die wet uit de gemeentelijke basisadministratie moet blijken of een kiezer werkelijk woonachtig is in het waterschap. Een vreemdeling zonder verblijfstitel wordt niet in deze administratie opgenomen en ontvangt ook geen stembescheiden. Deze onjuistheid in de definitie wordt weggenomen door – net als bij gemeenteraadsverkiezingen – in het tweede lid de eis op te nemen dat de vreemdeling, die geen onderdaan is van een andere EU-lidstaat, een verblijfsvergunning moet hebben, wil hij kiesgerechtigd zijn voor de waterschapsverkiezingen. Daarnaast is ook de bepaling uit artikel B 3, derde lid, van toepassing aangaande door andere mogendheden uitgezonden diplomatieke en consulaire vertegenwoordigers die geen Nederlander zijn. Zij zijn niet kiesgerechtigd en bezitten overigens in veel gevallen fiscale privileges.

Zoals net aangestipt ontvangen de ingezetenen hun stembescheiden op basis van de gemeentelijke basisadministratie. Gemeentelijke en provinciale grenzen doorkruisen elkaar niet. Het ingezetenschap van een gemeente betekent automatisch ingezetenschap in een gemeente, provincie en Nederland. Provinciale en gemeentelijke grenzen doorkruisen echter regelmatig het gebied van een waterschap. Uit het enkele ingezetenschap van een gemeente blijkt niet voor welk waterschap men

kiesgerechtigd is. Voor dat doel is in onderdeel G artikel B 4 van de Kieswet aangevuld, zodat moet worden nagegaan door burgemeester en wethouders voor welk waterschap een persoon ingezetene is. Op grond van artikel D 1 van de Kieswet houdt het college van burgemeester en wethouders een register bij waarin kiesgerechtigdheid wordt bijgehouden.

Onderdeel I (artikel C 4)

Hier is bepaald dat de leden van de categorie ingezetenen van de algemene besturen een zittingsduur hebben van vier jaren en, net als de leden van provinciale staten, aftreden met ingang van de donderdag in de periode van 23 tot en met 29 maart. In artikel II, onderdeel C (artikel 16 van de Waterschapswet), is eenzelfde zittingsduur geregeld voor de overige categorieën binnen het algemeen bestuur. Zie § 2.2 van het algemene deel van deze toelichting over de verdeling in toepassingsbereik tussen de Kieswet en de Waterschapswet. Het is logisch om de wisseling van de leden van de provinciale staten en de algemene besturen gelijk te schakelen, wanneer de verkiezingen van hen tegelijkertijd plaatsvinden. Er is geen reden om hier af te wijken. Wel zijn er consequenties aan verbonden voor de termijn voor het formeren van een dagelijks bestuur. Voor deze consequentie wordt verwezen naar § 2.3 van het algemene deel van deze toelichting. Ten slotte wordt geregeld door een wijziging van artikel F 1 dat ook de verkiezingen gelijktijdig plaatsvinden.

Onderdeel J (artikel E 1)

Bij de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur vormt het waterschap één kieskring. Er wordt daardoor – net als bij gemeenteraadsverkiezingen en sommige provincies – voor het waterschap één uniforme kandidatenlijst ingeleverd. Er is geen mogelijkheid voor regionaal gedifferentieerde kandidatenlijsten. De mogelijkheid tot het instellen van kiesdistricten waarbij het waterschap voor de verkiezing van het algemeen bestuur kan worden gesplitst in districten waarbinnen zeteltoewijzing en kandidaatstelling plaatsvindt wordt geschrapt. Voor nadere toelichting met betrekking tot het schrappen van kiesdistricten wordt verwezen naar § 2.3 van het algemene deel van de toelichting.

Onderdeel K (artikel E 3)

De verkiezing van het algemeen bestuur en provinciale staten vinden gelijktijdig plaats. Kiezers kunnen zich wenden tot één stembureau om daar hun stem uit te brengen voor beide verkiezingen. De wijziging van artikel E 3 voorkomt dat gemeenten separate stembureaus zouden kunnen instellen, waardoor de kiezer zich tot twee stembureaus moet wenden, wil deze zijn stem voor beide verkiezingen kunnen uitbrengen. Dit voorkomt dat voor de uitvoering extra menskracht en moeten worden aangeboord en kosten moeten worden gemaakt. De leden van de stembureaus, die ingesteld zijn ten behoeve van de provinciale statenverkiezingen, zijn daarmee tevens leden voor de waterschapsverkiezingen.

Onderdelen L tot en met O (artikelen E 6a, E 8, E 9 en E 11)

Voor de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur wordt een hoofdstembureau ingesteld. Dit hoofdstembureau is – net als bij provincies die uit slechts één kieskring bestaan – tevens centraal stembureau. Het hoofdstembureau bestaat uit vijf leden, waarbij de voorzitter van het waterschap de voorzitter van het hoofdstembureau is. De benoeming van de overige leden door het dagelijks bestuur geschiedt voor vier jaren. De samenstelling en benoeming is dezelfde als het

stembureau dat wordt ingesteld op grond van het huidige artikel 18 van de Waterschapswet (zie verder de toelichting bij artikel IV). Op grond van het voorgestelde artikelen E 6a, eerste lid, E 9, tweede lid, en E 11, vierde lid, van de Kieswet, wijst het algemeen bestuur de gemeente aan waarin het hoofdstembureau is gevestigd en wijst het dagelijks bestuur vervolgens een geschikte ruimte aan binnen die gemeente waar de zittingen van het hoofdstembureau kunnen plaatsvinden. In de praktijk zal dit het waterschapskantoor zijn zoals ook nu al gebruikelijk is bij de waterschapsverkiezingen.

Het hoofdstembureau, tevens centraal stembureau, heeft met name tot taak de aanduiding van belangengroeperingen te registreren, de geldigheid van kandidatenlijsten te beoordelen en de uitslag van de stemming vast te stellen. Voorts heeft het een belangrijke rol bij de voorlichting van belangengroeperingen en kiezers.

Onderdeel P (artikel F 1)

De dag van kandidaatstelling voor de verkiezing van het algemeen bestuur wordt dezelfde als bij de verkiezing van provinciale staten. De termijnen van de waterschapsverkiezingen en de overige verkiezingen worden geüniformeerd, zodat er bij groeperingen geen misverstand kan bestaan over de momenten waarop bepaalde handelingen voor de verkiezingen moeten worden verricht.

Onderdelen Q tot en met T (opschrift hoofdstuk G en artikelen G 2a, G 5 en G 6)

In hoofdstuk G wordt de registratie van de aanduiding van een belangengroepering vanuit de Waterschapswet overgenomen en in de Kieswet geplaatst. De voorwaarden en eisen die aan de registratie van de aanduiding van een politieke groepering worden gesteld in de Kieswet, zijn verschillend van die van de registratie van een belangengroepering overeenkomstig de Waterschapswet.

Een politieke groepering en een belangengroepering verschillen van elkaar. Belangengroeperingen kunnen – naast verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid – ook stichtingen zijn die gericht zijn op een belang dat door de taken van een waterschap wordt gediend. Deze taken staan beschreven in artikel 1 van de Waterschapswet. Om deze redenen is in de voorgestelde wijziging van de Kieswet waar relevant «politieke groepering» vervangen door «groepering» wanneer zowel belangengroeperingen als politieke groeperingen worden bedoeld.

Voor de registratie geldt als voorwaarde dat een belangengroepering een belang moet hebben bij de taakuitoefening van het waterschap. Het centraal stembureau toetst een registratieverzoek hierop.²⁹ In dit verband wordt nog opgemerkt dat bij de voorbereiding van de Wet modernisering waterschapsbestel al is gesteld dat politieke partijen kunnen deelnemen aan de verkiezingen, dit gezien de brede uitleg die wordt gegeven aan het begrip « belang bij de taakuitoefening ».³⁰

In dit wetsvoorstel is in het overgangsrecht geregeld dat als een belangengroepering op dit moment is geregistreerd bij het stembureau, overeenkomstig de Waterschapswet, deze registratie niet vervalt en van rechtswege overgaat in het register van het centraal stembureau (zie artikel V van dit wetsvoorstel). Verder wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

²⁹ Kamerstukken I 2006–2007, 30 601, nr. C, blz. 5

³⁰ Kamerstukken II 2005–2006, 30 601, nr. 3

Onderdeel U (artikel H 3a)

Bij de waterschapsverkiezingen is het niet mogelijk een zogenaamde «blanco lijst» in te leveren. Zoals al genoemd in de toelichting bij de onderdelen Q tot en met T moet namelijk bij de deelname daaraan kunnen worden vastgesteld of de groepering een aanwijsbaar belang heeft bij de taakuitoefening van het waterschap. Deze toets wordt door het centraal stembureau verricht bij de registratie van een aanduiding van de groepering. Alleen groeperingen waarvan de aanduiding is geregistreerd, kunnen daarom deelnemen aan de waterschapsverkiezingen.

Onderdeel V (artikel H 4)

Net als bij de andere verkiezingen moeten er bij de waterschapsverkiezingen ondersteuningsverklaringen worden overgelegd bij het inleveren van een kandidatenlijst. Volgens de regeling in de Waterschapswet moeten er ten minste twintig ondersteuningsverklaringen worden overgelegd. Deze eis wordt met de wijziging van artikel H 4 nu overgebracht naar de Kieswet. Deze voorwaarde geldt niet voor groeperingen die bij de vorige verkiezing ten minste één zetel hebben verworven.

Onderdeel W (artikel H 6)

Het aantal kandidaten op een lijst mag maximaal 50 zijn. Indien een groepering bij de laatste verkiezing meer dan vijftien zetels behaald, mogen maximaal 80 kandidaten op een lijst. Voor de waterschapsverkiezingen wordt daarmee aangesloten bij de regeling van de andere verkiezingen hieromtrent. Dit betekent een verruiming ten opzichte van de huidige regeling in het Waterschapsbesluit, op grond waarvan maximaal 20 kandidaten op een lijst mogen staan. Waterschappen groeien door herindelingen de komende tijd in omvang en aantal ingezetenen waardoor het in de rede ligt om de mogelijkheid te bieden om langere kandidatenlijsten in te dienen. Zie voor het schrappen van het begrip «politieke groepering» de toelichting bij onderdeel Q tot en met F.

Onderdeel X (artikel H 7)

Net als is geregeld bij de andere verkiezingen, moet bij verkiezingen een kandidaat die niet woont in het gebied van het waterschap, een verklaring overleggen dat hij voornemens is zich te gaan vestigen in het gebied van dat waterschap. Deze regeling bestaat tot nu toe ook krachtens de Waterschapswet en geldt straks via de deze wet alleen voor de leden die geborgde zetels toegewezen gekregen hebben.

Onderdeel Y (artikel H 13a)

Ook bij de waterschapsverkiezingen moet een waarborgsom worden betaald bij het inleveren van een kandidatenlijst. Deze regeling is het equivalent van artikel 2.26 van het huidige Waterschapsbesluit.

Onderdelen Z tot en met AB (de artikelen I 2, I 4 en I 5)

Artikel I 2 regelt dat het centraal stembureau aangeeft welke verzuimen bij de kandidatenlijst kunnen worden hersteld. Als verzuimen niet worden hersteld, dan verklaart het centraal stembureau de kandidatenlijst ongeldig. Door de voorgestelde wijziging van het artikel gaat deze bepaling ook gelden voor de waterschapsverkiezingen. De eisen zijn hetzelfde als momenteel krachtens de Waterschapswet is geregeld. Bij het inleveren van een kandidatenlijst voor waterschapsverkiezingen geldt een bijzondere eis ten opzichte van de andere verkiezingen. Er kan

namelijk niet door elke kiezer een zogenaamde «blanco lijst» worden ingeleverd, maar de lijst moet afkomstig zijn van een geregistreeerde belangengroepering (zie de toelichting bij de onderdelen Q tot en met T en U). De eis dat de lijst afkomstig is van een geregistreeerde belangengroepering wordt getoetst doordat alleen de gemachtigde van de belangengroepering bevoegd is de lijst in te leveren. Indien blijkt dat niet de (plaatsvervangende) gemachtigde de lijst heeft ingeleverd, dan kan dit verzuim binnen drie dagen worden hersteld, doordat de (plaatsvervangende) gemachtigde zich meldt bij het centraal stembureau, en zich daarmee in de plaats stelt van de onbevoegde inleveraar. Indien bij de definitieve vaststelling van de geldigheid van de lijst blijkt dat de kandidatenlijst niet door een (plaatsvervangende) gemachtigde is ingeleverd, dan wordt de lijst ongeldig verklaard.

Onderdeel AC (artikel I 6)

Met de voorgestelde wijziging van het eerste lid van dit artikel is geregeld wanneer een kandidaat van de lijst wordt geschrapt. Deze voorwaarden komen overeen met de voorwaarden krachtens de huidige Waterschapswet, en er zijn ook geen verschillen met de andere verkiezingen. In het te wijzigen tweede lid van dit artikel is geregeld wanneer een aanduiding van een politieke groepering wordt geschrapt. Bij de andere verkiezingen geldt als eis dat een verklaring moet zijn overgelegd dat de inleveraar bevoegd was op de kandidatenlijst de aanduiding van de politieke groepering te plaatsen. Deze verklaring is bij waterschapsverkiezingen overbodig, nu al getoetst wordt dat de gemachtigde van de groepering de lijst inlevert. Daaruit blijkt de bevoegdheid dat de lijst namens de groepering wordt ingeleverd. Onderdeel a van dit lid is daarom uitgezonderd voor de waterschapsverkiezingen. De voorgestelde onderdelen b en c worden niet uitgezonderd voor de waterschapsverkiezingen.

Met onderdeel b wordt verzekerd dat degene die de lijst inlevert, slechts een gecombineerde aanduiding van groeperingen boven de lijst kan plaatsen, indien hem daartoe de bevoegdheid is verleend door de gemachtigden van de onderscheidene groeperingen. Een gecombineerde aanduiding wordt van de lijst geschrapt, indien de verklaringen van de gemachtigden ontbreken waaruit deze bevoegdheid blijkt.

Met onderdeel c wordt voorkomen dat op twee of meer ingediende lijsten de aanduiding staat van dezelfde groepering. Groeperingen zouden dit anders kunnen overwegen met het oog op gunstige resultaten bij de restzetelverdeling. Als een groepering hiertoe overgaat, heeft dit als consequentie dat bij beide lijsten de aanduiding wordt geschrapt. Ook wordt elke kandidaat, die op beide lijsten voorkomt, van beide lijsten geschrapt (artikel I 6, eerste lid, onderdeel g, Kieswet). Daardoor resteren twee verschillende lijsten, waarbij de aanduidingen zijn geschrapt, en de kandidaten verschillend zijn.

De vraag die kan worden opgeworpen, is of het schrappen van de aanduiding er bij waterschapsverkiezingen toe moet leiden dat de lijst ongeldig wordt verklaard. In afwijking van de andere verkiezingen is het uitgangspunt namelijk dat bij waterschapsverkiezingen geen «blanco lijsten» kunnen worden ingeleverd. De ratio is namelijk dat wordt aangetoond dat de groepering achter de lijst een belang heeft bij de taakuitoefening van het waterschap. De vaststelling hiervan heeft reeds plaatsgevonden bij het registeren van de aanduiding van die groepering. Als een gemachtigde van een geregistreeerde groepering vervolgens een lijst inlevert, waarna blijkt dat de aanduiding boven de lijst niet mag worden gehandhaafd, doet dat er niet aan af dat de groepering achter de lijst een belang heeft bij de taakuitoefening van het waterschap. Om die reden wordt deze aanduiding weliswaar geschrapt, maar kan de lijst tóch

meedoen aan de waterschapsverkiezing, mits aan de andere eisen bij de kandidaatstelling wordt voldaan.

Onderdeel AD (artikel I 8, I 10 en I 14)

In de te wijzigen artikelen wordt de term «politieke groepering» vervangen door «groepering», zodat daaronder mede een belangengroepering wordt verstaan. Verwezen wordt naar de toelichting bij de onderdelen Q tot en met T.

Onderdelen AE en AF (de artikelen I 15 en I 17)

Deze artikelen gaan over de wijze waarop de aan de lijsten toegekende nummers, en de geldige kandidatenlijsten worden bekendgemaakt. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in artikel I 17, tweede lid, een technische verbetering door te voeren. Deze verbetering houdt in dat de ter inzage legging van geldige kandidatenlijsten geschiedt bij het centraal stembureau, omdat het centraal stembureau ook de beslissing neemt over de geldige kandidatenlijsten.

Onderdeel AG (artikel J 5)

Het uitgangspunt is dat ook bij waterschapsverkiezingen de kiezers in de gehele gemeente hun stem kunnen uitbrengen, ook als de gemeente ligt in twee of meer waterschappen. Dit kan in concrete gevallen echter onwenselijk uitpakken, bijvoorbeeld als in een gemeente slechts een gering aantal kiesgerechtigden van een bepaald waterschap woonachtig is. Dat zou immers betekenen dat die enkele kiezers in de gehele gemeente hun stem kunnen uitbrengen, hetgeen leidt tot een onevenredige belasting voor de organisatie van de verkiezing. In elk stembureau moeten dan stembiljetten van dat waterschap aanwezig zijn terwijl er maar in een enkel geval gebruik van zou worden gemaakt. Bovendien kan dan mogelijk het stemgeheim onvoldoende worden verzekerd. Het voorgestelde tweede lid regelt dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente kan besluiten dat de kiezers voor dat waterschap niet in elk stembureau in de gemeente kunnen stemmen, maar slechts in één of meer daartoe aangewezen stembureaus. Dit is het geval als een naar verhouding gering aantal kiesgerechtigden van een waterschap in de gemeente woonachtig is ten opzichte van het totaal aantal in de gemeente geregistreerde kiesgerechtigden voor de verkiezingen van de provinciale staten. Deze kiezers worden dan separaat daarover voorgelicht. De afweging wordt bij burgemeesters en wethouders neergelegd, omdat de lokale omstandigheden en mogelijkheden van de organisatie voor de verkiezingen onvoldoende in de wet kunnen worden verdisconteerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar § 2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdelen AH en AI (artikelen J 6, J 6a en J6b)

In het voorgestelde artikel J 6a is de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over gecombineerde verkiezingen algemeen gemaakt. Naast het stellen van regels over een combinatie met een lokale verkiezing, zoals een referendum of een deelraadsverkiezing, worden er nu ook regels gesteld over de combinatie van waterschaps- en provinciale staten verkiezingen. In dit verband moet worden gedacht aan uitvoeringstechnische zaken, zoals de procedure van het stemmen, en het gebruik van verschillende kleuren voor de stempassen en stembiljetten.

Onderdeel AJ (artikel J 16)

Deze wijziging regelt dat bij de (gecombineerde) stemming twee stembussen kunnen worden neergezet. Daarmee wordt het zelfstandige karakter van de verkiezing benadrukt en heeft de grootste schifting van stembiljetten voor de provinciale statenverkiezing enerzijds en de waterschapsverkiezing anderzijds al plaatsgevonden. Uiteraard is niet te garanderen dat kiezers niet het stembiljet in de verkeerde stembus deponeren. Bij de telling zal daarom bij beide stembussen moeten worden gecontroleerd of zich daarin de juiste stembiljetten bevinden.

Onderdeel AK (artikel J 25)

Het gebruik van digitale hulpmiddelen voor het gebruik van het register ongeldige stempassen is mogelijk, maar de Kieswet waarborgt dat het register ook altijd kan worden geraadpleegd door middel van een papieren versie. De redactie van J 25 is in dat opzicht aangepast.

Onderdeel AL (artikel K 1)

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat ook bij de waterschapsverkiezingen met een kiezerspas kan worden gestemd. In dat geval is de kiezer bevoegd om in elke gemeente die geheel of gedeeltelijk in het gebied van het waterschap ligt zijn stem uit te brengen. In beginsel zijn in elk stemlokaal in die gemeenten de stembiljetten van dat waterschap aanwezig.

Een uitzondering hierop is geformuleerd in het tweede lid van de voorgestelde nieuwe tekst van artikel K 1. Het kan namelijk voorkomen dat in een gemeente, die wel gedeeltelijk in het gebied van een bepaald waterschap is gelegen, geen kiesgerechtigden voor dat waterschap zijn ingeschreven. Het is dan niet zinvol dat ook in die gemeente in alle stemlokalen het stembiljet voor dat waterschap aanwezig is enkel voor het geval dat daar een kiezer met een kiezerspas zou willen stemmen. Hetzelfde geldt voor het geval de gemeente heeft besloten dat, vanwege het geringe aantal kiezers van een waterschap in die gemeente, slechts in een beperkt aantal stembureaus voor de verkiezing voor dat waterschap kan worden gestemd (zie de toelichting bij onderdeel AG). Bij de andere stembureaus in die gemeente zijn dan geen stembiljetten van dat waterschap aanwezig. Het is in het belang van de helderheid van de regeling en de duidelijkheid voor de kiezer wenselijk dat in dat geval nergens in die gemeente met een kiezerspas voor dat waterschap kan worden gestemd: naar de kiezer die buiten zijn eigen gemeente met een kiezerspas wenst te stemmen kan dan helder worden duidelijk gemaakt bij welke gemeenten hij bij alle stembureaus terecht kan. Verder wordt verwezen naar § 2.3 van het algemene deel van de toelichting.

Onderdelen AN en AO (artikelen L 4, L 8 en L 10)

Net als bij andere verkiezingen mag de kiezer bij de waterschapsverkiezingen bij volmacht stemmen, als hij verwacht niet in staat te zullen zijn in persoon aan de stemming deel te nemen. In de voorgestelde wijziging van artikel L 4 van de Kieswet wordt verduidelijkt dat een kiezer per verkiezing niet meer dan twee aanwijzingen mag aannemen. Door de gecombineerde stemming kan een kiezer dus twee volmachten aannemen voor de waterschapsverkiezing, en daarnaast twee volmachten aannemen voor de provinciale statenverkiezingen.

Als gemachtigde kan optreden de voor dat waterschap kiesgerechtigde persoon, die is geregistreerd in een gemeente die geheel of gedeeltelijk is gelegen in het waterschapsgebied. De wijzigingen in de artikelen L 8 en L 10 van de Kieswet zijn mede erop gericht te voorzien in de situatie waarin

het gebied van een waterschap maar gedeeltelijk overlapt met het gebied van een gemeente.

Onderdelen AQ en AR (artikelen O 3, O 4, O 5 en P 1)

De vaststelling van de uitslag door het hoofd- en centraal stembureau gebeurt op hetzelfde moment en volgens dezelfde procedure als bij de provinciale statenverkiezing van een provincie die uit één kieskring bestaat.

Onderdeel AS (artikel P 15)

Om als kandidaat met voorkeurstemmen te worden gekozen moet ten minste 25% van de kiesdeler worden gehaald. Bij relatief kleine gemeenten (met minder dan 20.000 inwoners) geldt hierop een uitzondering en moet ten minste 50% van de kiesdeler worden gehaald. Deze uitzondering bestaat om een drempel op te werpen tegen kandidaten die in een kleine gemeente met betrekkelijk weinig inspanning door middel van voorkeurstemmen in de raad kunnen worden gekozen. Hierdoor wordt de lijstvolgorde (te) makkelijk doorbroken.

Bij waterschappen treedt deze problematiek niet op, omdat zij veel meer ingezetenen hebben. In het kleinste waterschap wonen meer dan 200.000 ingezetenen. Daardoor zal het relatief moeilijk zijn om de voorkeursdrempel te halen. Om die reden geldt voor waterschapsverkiezingen niet de uitzonderingsregel dat 50% van de kiesdeler moet worden gehaald om met voorkeurstemmen te worden gekozen, maar geldt de algemene norm dat daarvoor 25% van de kiesdeler moet worden gehaald. In het wetsvoorstel wordt dit resultaat ook voor de toekomst bereikt door de regel van artikel P 15, tweede lid, te beperken tot de verkiezingen van de gemeenteraden.

Onderdeel AT (artikel P 19)

Het aantal te verdelen zetels voor de categorie ingezetenen van het algemeen bestuur kan net als bij een gemeenteraad uit 13 of minder bestaan. Om deze reden wordt in het wetsvoorstel de werking van artikel P 19 uitgebreid met de zetelverdeling van de categorie ingezetenen van het algemeen bestuur. Als bij een waterschapsverkiezing minder dan 13 zetels worden verdeeld, wordt ook een rangschikking opgemaakt van de lijsten waarop geen kandidaten gekozen zijn verklaard en die niet deel uitmaken van een lijstencombinatie of lijstengroep waaraan één of meer zetels zijn toegekend. Dat is van waarde voor de lijsten, waarop in de toekomst met toepassing van artikel W 4 Kieswet een of meer kandidaten benoemd kunnen worden verklaard.

Onderdelen AU tot en met AZ (opschrift afd. IV, artikel V 6, opschrift § 2, artikelen V 12, V 13 en V 15)

In deze onderdelen is de regeling opgenomen voor het benoemen en toelaten van de gekozen leden. Indien op het tijdstip van periodieke aftreding van het algemeen bestuur niet meer dan de helft van het voorgeschreven aantal leden is toegelaten, houden de (oude) leden van het algemeen bestuur zitting totdat zulks is gebeurd. Verwezen wordt naar § 2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdelen BA tot en met BC (artikelen W 2, W 4, W 7)

Deze aanpassingen van de artikelen in de Kieswet regelen de opvolging van leden van het algemeen bestuur anders dan bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag. De eisen komen overeen met de eisen krachtens de

huidige Waterschapswet en zijn gelijk aan de regels voor de overige verkiezingen voor de algemeen vertegenwoordigende organen.

Onderdeel BD tot en met BF (artikelen X 4a, X 7a en X 9)

In hoofdstuk X van de Kieswet worden met deze wijzigingen de bepalingen ingevoegd inzake de beëindiging van het lidmaatschap van het algemeen bestuur van een waterschap. De regeling is ongewijzigd ten opzichte van de huidige Waterschapswet. Ook ten opzichte van de andere verkiezingen zijn er geen verschillen.

Artikel II

Dit artikel wijzigt de Waterschapswet. Hierin wordt de verkiezingsprocedure voor de vertegenwoordigers van de ingezetenen in het algemeen bestuur geschrapt en de procedure met betrekking tot het benoemen van de vertegenwoordigers voor de geborgde zetels op het niveau van wet in formele zin vastgelegd.

Ten slotte wordt ook een regeling getroffen voor een overgangsbestuur dat zitting neemt in het geval van waterschapsfusies. Het bestuur blijft zitten tot aan het moment van aantreden van het bestuur van het opgerichte waterschap dat wordt samengesteld op basis van de verkiezingen binnen het nieuwe gebied.

Onderdeel A

In de hier voorgestelde toevoeging aan artikel 10 wordt vergelijkbaar met artikel 9 van de Gemeentewet geregeld dat de voorzitter van het waterschap tevens de voorzitter is van het algemeen bestuur. Tevens wordt overeenkomstig artikel 34, tweede lid, van de Gemeentewet geregeld dat de voorzitter ook het dagelijks bestuur voorziet. Dit sluit beter aan op hoofdstuk V en X van de Kieswet en paragraaf 3 van hoofdstuk IV van de Waterschapswet, waarin de voorzitter aangesproken wordt als voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan. Hiermee wordt de rol van de voorzitter als onderdeel van het dagelijks bestuur verduidelijkt en komt het in artikel II, onderdeel K, voorgestelde artikel 41, zesde lid, van de Waterschapswet in een wettelijke context te staan. Hiermee wordt de Waterschapswet in lijn gebracht met de organieke wetten van de provincie en de gemeente. In artikel 94 van de Waterschapswet wordt in de huidige wettekst al geregeld dat de voorzitter de leiding heeft over de vergaderingen van het algemeen en het dagelijks bestuur. Echter, voor meer duidelijkheid in de regelgeving is ervoor gekozen uit te gaan van «de functie» en niet van een taakopdracht zoals geregeld in artikel 94 (zie artikel II, onderdeel L).

Onderdeel B

De artikelen 11, 30, 175 en de paragrafen 2 en 3 (die laatste in de huidige tekst) van hoofdstuk IV van de Waterschapswet komen te vervallen. Artikel 11 kan worden geschrapt vanwege het opnemen van het ingezetenenbegrip in het voorgestelde artikel B 2a van de Kieswet. Artikel 30 regelt het ingezetenenbegrip dat bij verkiezingen voor waterschapsfusies wordt gehanteerd. Dit is niet meer nodig, omdat fusieverkiezingen binnen of buiten de reguliere periode tussen verkiezingen niet meer mogelijk zijn. In dat verband wordt ook artikel 27 geschrapt. Bij waterschapsfusies zal altijd gebruik worden gemaakt van een overgangsbestuur.

Paragraaf 2 regelt tot nu toe de verkiezingen van leden van het algemeen bestuur die de ingezetenen vertegenwoordigden. Deze regeling wordt nu in de Kieswet opgenomen. Daarbij komt de mogelijkheid die gegeven

wordt in het huidige artikel 17 met betrekking tot het instellen van kiesdistricten te vervallen. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting.

Artikel 175 is een uitgewerkte bepaling van overgangsrecht en wordt daarom geschrapt.

Onderdeel C

In dit onderdeel wordt paragraaf 3 van hoofdstuk IV van de Waterschapswet vervangen. De voorgestelde paragraaf regelt net zoals de huidige paragraaf de zittingsduur, het lidmaatschap en de plaatsvervangende leden van het algemeen bestuur. De regeling wordt echter toegespitst op en meer in detail uitgewerkt van de vertegenwoordigers voor bedrijven, eigenaren ongebouwd en natuurbeheerders op het niveau van de wet. Gekozen is om net als de verkiezing van de vertegenwoordigers van de ingezetenen ook de procedure rond de benoeming van deze vertegenwoordigers op wetsniveau te regelen. De samenstelling van en toelating tot het bestuur is dan voor alle bestuursleden op gelijk regelingsniveau vastgelegd. Deze procedure is gebaseerd op hoofdstuk V, W en X van de Kieswet met dien verstande dat plaatsen voor de overige belangencategorieën niet worden opgevuld door middel van een rangschikking naar aanleiding van een stemming, maar door enkele benoeming door de in artikel 14, tweede tot en met vierde lid, van de Waterschapswet aangewezen organisaties (momenteel het Bosschap, Kamer van Koophandel of land- en tuinbouworganisaties). Net als in de Kieswet beslist het algemeen bestuur over de toelating, waarbij incompatibiliteiten en onregelmatigheden worden nagegaan. Steeds wordt verwezen naar de organisatie die belast is met de benoeming, omdat het logischerwijs de organisatie is waarmee door de voorzitter en het algemeen bestuur zal worden gecorrespondeerd.

De regeling voor vervanging bij ziekte en zwangerschap komt overeen met de regeling die daarvoor in de Kieswet is opgenomen in de artikelen X 10 en X 11.

Onderdelen D tot en met G

Deze onderdelen houden verband met het mogelijk maken van het instellen van een overgangsbestuur. Het overgangsbestuur wordt bij besluit van provinciale staten ingesteld in gevallen dat een nieuw waterschap wordt opgericht. Wanneer een waterschap in meerdere provincies is gelegen, wordt door hen een gezamenlijk besluit voorbereid. Het overgangsbestuur vormt een nieuw aangesteld bestuur dat bestaat uit geborgde zetels en zetels voor de categorie ingezetenen. Het aantal zetels voor de categorie ingezetenen worden door de provincie vastgesteld per op te heffen waterschap naar rato van het aantal kiesgerechtigde ingezetenen dat op de dag van de kandidaatstelling bij de laatstgehouden verkiezingen als zodanig was geregistreerd. Vervolgens worden die zetels per op te heffen waterschap toegewezen aan kandidaten op basis van het aantal stemmen dat is uitgebracht op de lijsten en lijstencombinaties die zijn gebruikt bij de laatstgehouden verkiezingen. De bepalingen voor de zetelverdeling uit hoofdstuk P van de Kieswet zijn hierop van toepassing.

De procedure voor de benoeming van de leden voor de geborgde zetels wordt bij reglement door de provincie ingevuld. Voor deze benoemingen bestaan geen kandidatenlijsten en de daaruit volgende lijstopvolging zoals geregeld in hoofdstuk W van de Kieswet. De provincie zal bij het besluit tot instelling van een waterschap bepalen hoeveel leden elke categorie in het overgangsbestuur zal mogen benoemen.

Voor de benoeming, opvolging en de toelating van de gekozen leden van het algemeen bestuur die de ingezetenen vertegenwoordigen en de overige benoemde leden van binnen het algemeen bestuur gelden respectievelijk de hoofdstukken V, W X van de Kieswet en de voorgestelde § 3 van de Waterschapswet onverkort.

Op grond van het door onderdeel F te wijzigen artikel 28 van de Waterschapswet wordt één waterschap aangewezen dat de taak op zich neemt om de fusie voor te bereiden en om te beslissen over de toelating van personen tot het algemeen overgangsbestuur. Verder wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Ten slotte wordt geregeld dat de commissaris van de Koning, in zijn hoedanigheid als rijksorgaan, een waarnemend voorzitter benoemt totdat bij koninklijk besluit, op grond van artikel 46 van de Waterschapswet, wordt voorzien in een benoeming van een nieuwe voorzitter. De rechtspositie van de waarnemend voorzitter wordt gelijkgesteld aan de rechtspositie van een bij koninklijk besluit benoemde voorzitter. Dit geeft het nieuw ingestelde waterschap de gelegenheid om een procedure op te starten ten behoeve van een aanbeveling van een kandidaat voor de voorzittersfunctie. Dit voorkomt dat een waterschap noodgedwongen in de eerste periode door een dagelijks bestuurslid of een lid van het algemeen bestuur wordt voorgezeten. Dit zou een extra belasting betekenen voor de overige portefeuillehouders binnen het bestuur in de beginfase van het waterschap.

Onderdeel H en J

In de Kieswet is een specifieke voorziening voorgesteld voor het ontslag en de schorsing van leden van het algemeen bestuur bij incompatibiliteit of belangenverstremming voor de leden van de categorie ingezetenen van het algemeen bestuur. De Waterschapswet regelt in de voorgestelde wijzigingen van artikel 31, derde lid, en artikel 33, vierde lid, dat dezelfde bepalingen gelden voor de vertegenwoordigers van de belangencategorieën van natuurbeheerders, bedrijven en ongebouwd (agrariërs).

Onderdeel I

Het voorgestelde artikel 31a regelt dat leden van het dagelijks bestuur die op grond van het voorgestelde onderdeel K (artikel 41, vierde lid, van de Waterschapswet) aanblijven totdat in meer dan de helft van de opvolgers is voorzien, geen lid meer zijn van het algemeen bestuur, wanneer zij niet zijn herkozen in dat algemeen bestuur. Hun zetel zou anders in de korte overgangperiode drukken op het totaal aantal zetels dat is vastgesteld voor het algemeen bestuur. Er zou dan na de verkiezingen alsnog in opvolging van hen als algemeen bestuurslid moeten worden voorzien. Daarnaast zou hun stemrecht niet meer geëigend zijn in het licht van de nieuwe verkiezingsuitslag. Zie verder § 2.2 van het algemene deel van de toelichting.

Het in onderdeel I voorgestelde artikel 31b van de Waterschapswet komt overeen met artikel 11 van de Gemeentewet. Het artikel voorkomt dat een lid dat is ontslagen vanwege belangenverstremming op grond van artikel 33 van de Waterschapswet alsnog als vervanger kan worden benoemd tot lid van het algemeen bestuur.

Onderdeel K

Voorgesteld wordt om vergelijkbaar met artikel 42 van de Gemeentewet en artikel 37 van de Provinciewet een bepaling op te nemen waarin de leden van het dagelijks bestuur ook na de verkiezingen aanblijven totdat

minstens de helft van hun opvolgers zijn benoemd en deze benoemingen zijn aangenomen. Als uiterste datum voor het vormen van een nieuw dagelijks bestuur geldt een termijn van 3 maanden.

Ten slotte wordt door het voorgestelde artikel 41, vijfde en zesde lid, van de Waterschapswet geregeld dat wanneer het algemeen bestuur het vertrouwen in (een groot deel van) het dagelijks bestuur opzegt de voorzitter de taak van het dagelijks bestuur op zich neemt. Deze vervanging van het dagelijks bestuur door de voorzitter geldt ook voor de situatie waarin de coalitieonderhandelingen zich langer dan de drie-maandentermijn voortslepen. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting.

Onderdeel L

Zie de toelichting bij onderdeel A van dit artikel.

Onderdeel M

Dit artikel regelt dat de verkiezingen eenmalig nogmaals worden uitgesteld met een kleine drie maanden tot aan de reguliere bestuurswisseling van de provinciale staten, waardoor de verkiezingen gelijktijdig gehouden kunnen worden. Verder wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting.

Tevens wordt de peildatum voor het verlengen van de zittingsduur ten opzichte van de huidige wet met één dag verplaatst naar 1 januari 2013, zodat de provincies Gelderland, Overijssel en Utrecht niet opnieuw de reglementen van het waterschap Vallei en Veluwe hoeven aan te passen. Deze reglementen waren reeds tweemaal aangepast in het kader van het wetsvoorstel tot het invoeren van de verkiezing van de vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap door de leden van de gemeenteraden (Kamerstukken II 2011–2012, 33 097, nr. 2). Dit was om te bewerkstelligen dat er in het jaar van de gemeenteraadsverkiezingen de waterschapsverkiezingen gehouden zouden worden.

Artikel III

Door dit artikel wordt in de Algemene wet bestuursrecht de bijzondere beroepsprocedure voor waterschapsverkiezingen opgenomen. Net als bij de andere verkiezingen is er ook bij de waterschappen direct beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk tegen besluiten inzake de registratie van de aanduiding van een belangengroepering, en een besluit inzake de beëindiging van het lidmaatschap van een lid van het algemeen bestuur.

Vanwege de integratie met de Kieswet geldt tevens dat bij wet er de mogelijkheid is tot rechtstreeks beroep bij de Afdeling openstaat omtrent besluiten over de geldigheid van een kandidatenlijst, de registratie van de

kiesgerechtigdheid en het stemmen met een kiezerspas of bij volmacht. De bepaling in de Waterschapswet waarbij bij algemene maatregel van bestuur besluiten worden aangewezen met betrekking tot beroep bij verkiezingen (het huidige artikel 21) kan daarmee vervallen. Het rechtstreeks beroep dat een lid kan instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een besluit van het algemeen bestuur om hem uit zijn lidmaatschap te zetten, wordt voor de vertegenwoordigers van de categorie ingezetenen geregeld in de Kieswet (X 4a en X 7a). Datzelfde beroep wordt voor vertegenwoordigers van de geborgde belangencategorieën geregeld in het voorgestelde artikel 31, derde lid, en 33, vierde lid, van de Waterschapswet. Deze bepalingen staan als zodanig opgenomen in de bijlagen bij de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel IV

Het gaat hier om een technische wijziging van artikel 34, eerste lid, van de Wet financiering politieke partijen. De registratie van belangengroeperingen is nu geregeld in de Kieswet en niet meer in de Waterschapswet. De werking van het artikel blijft ongewijzigd.

Artikel V

Dit artikel regelt de overgang van de registratie van de belangengroeperingen naar het nieuwe centraal stembureau. Deze groeperingen hoeven zich niet opnieuw in te schrijven. Hierdoor hoeft aan de waarborgsom niet te worden voldaan bij het al bezitten van een zetel door een geregistreerde belangengroepering conform de regeling in hoofdstuk H van de Kieswet. Ook de nummering van de kandidatenlijsten op basis van de laatstgehouden verkiezing wordt meegenomen.

De omvang en de samenstelling van het stembureau dat is ingesteld onder het huidige artikel 18 van de Waterschapswet is gelijk aan het centraal stembureau als voorgesteld in de artikelen E 6a in samenhang met E 11, vierde lid, van de Kieswet. De benoemingen die onder artikel 18 van de Waterschapswet zijn voltrokken, kunnen worden gecontinueerd onder de Kieswet.

Ten slotte is geregeld dat waterschappen die niet onder de regeling van het huidige artikel 175 van de Waterschapswet vallen en worden ingesteld vóór de inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 29 (artikel II, onderdeel G), dat betrekking heeft op het instellen van een overgangsbestuur voor nieuw ingestelde waterschappen, wel de verkiezingen van maart 2015 kunnen overslaan. Dit is ingegeven naar aanleiding van een verzoek van het Interprovinciaal Overleg. Het gaat concreet om een door provincies vastgesteld fusiebesluit ten behoeve van het samenvoegen van de waterschappen Regge en Dinkel en Velt en Vecht per 1 januari 2014. Zij houden daarom fusieverkiezingen in november 2013. De voorgestelde regeling voorkomt dat er in 2015 opnieuw naar de stembus moet worden gegaan. Hierna is het overslaan van verkiezingen niet meer nodig vanwege de regeling met het overgangsbestuur zoals voorgesteld in artikel II, onderdeel G.

Artikel VI

Deze bepaling regelt de samenloop met de Wet basisregistratie personen die de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens vervangt. In dat verband wordt in dit artikel voorzien in enkele terminologische aanpassingen.

Artikel VII

Artikel VII regelt dat verschillende onderdelen van deze wet op verschillende tijdstippen in werking kunnen treden bij koninklijk besluit. Dit creëert ruimte voor een gefaseerde uit- en invoering van de organisatie van de waterschapsverkiezingen. Artikel 174, dat het uitstel van de verkiezingen regelt, vervalt op het moment dat het is uitgewerkt.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus