

Vergaderjaar 2011–2012

**33 097**

## **Wijziging van de Waterschapswet 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**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 2 maart 2012

#### **Algemeen**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 31 januari 2012 heeft vastgesteld. De leden van de fracties van de VVD, PvdA, CDA, D66, GroenLinks, SP, ChristenUnie en SGP hebben opmerkingen gemaakt. Graag beantwoord ik de door hen opgeworpen vragen.

Geconstateerd kan worden dat er een verdeeld beeld is in de gedachtevorming ten aanzien van de inhoud van het voorstel. Ook de discussie die is ingezet met het aannemen van motie van het Tweede Kamerlid Schouw c.s. (Kamerstukken II, 2011–2012, 33 000 VII, nr. 98) over het voortbestaan van de waterschappen in de huidige vorm speelt hierin een rol. De Kamer ontvangt naast het verslag dan ook tevens de eerder aangekondigde reactie op deze motie.

Bij de beantwoording van de vragen is zoveel als mogelijk de volgorde en indeling van het verslag gevolgd. Daar waar dit echter vanwege de inhoudelijke samenhang voor de hand ligt, zijn de vragen en opmerkingen in samenhang beantwoord.

#### **1. Algemene opmerkingen, achtergrond en aanleiding**

De leden van de D66 fractie willen vernemen op wiens initiatief het overleg ex artikel 24 van de Wet op de Raad van State plaatsvond, wat de aanleiding daarvoor was en welke overwegingen bij dit overleg zijn gewisseld.

Het overleg ex artikel 24 van de Wet op de Raad van State is geïnitieerd door de Raad van State. Aanleiding hiervoor was het feit dat de Raad bezwaar heeft tegen de inhoud van het wetsvoorstel. De onderwerpen en overwegingen die aan de orde kwamen tijdens het gesprek tussen de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en enkele staatsraadraden

zijn dezelfde als de onderwerpen en overwegingen in het advies van de Raad van State en die in het nader rapport.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering kan aangeven wat de reden is dat het wetsvoorstel is ingediend met mij als eerste en enige ondertekenaar en waarom niet gekozen is voor (ten minste mede-) ondertekening door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij vragen zich af of de overdracht van de eerste verantwoordelijkheid voor dit wetsvoorstel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nog mogelijk is en welke gevolgen naar tijd en inhoud dat met zich mee zou brengen. Ten slotte vragen de leden zich af of een dergelijke overdracht het eenvoudiger kan maken de verkiezingsbepalingen van de Waterschapswet naar de Kieswet over te hevelen en gelijktijdig het uitstel van de verkiezingen te schrappen, zodat in november 2012 reguliere verkiezingen zouden kunnen plaatsvinden.

De Waterschapswet wordt ondertekend door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Een voorstel tot wijziging in deze wet wordt daarom alleen door de Minister of Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu ondertekend. Uiteraard neemt dit niet weg dat het voorstel is afgestemd met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook de keuze om nu niet te kiezen voor onderbrenging bij de Kieswet valt onder die afstemming. In hoofdstuk 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag zal deze keuze nader worden toegelicht. Bij een onderbrenging bij de Kieswet zou een wetsvoorstel door ons beiden ondertekend worden, door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als verantwoordelijke voor de Kieswet en door mij in mijn verantwoordelijkheid voor de waterschappen en vanwege de ook dan noodzakelijke wijziging van de Waterschapswet. Een overdracht van de bevoegdheid om de Waterschapswet te wijzigen is niet mogelijk en past ook niet bij de gemaakte taakverdeling tussen de ministers.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre deze wetswijziging noodzakelijk is, gezien de geringe ervaring die er tot nu toe geweest is met het nieuwe stelsel. Hierop wordt nader ingegaan bij § 1.2.

### *1.1 Voorgeschiedenis*

De leden van de fractie van D66 vragen zich af of de verwijzing naar het kamerstuknummer van de invoering van de Waterschapswet in het advies van de Raad van State en de memorie van toelichting correct is.

Er is inderdaad sprake van een verschrijving. Het wetsvoorstel is ingediend in het parlementaire jaar 1986–1987, dus ook de memorie van toelichting waarnaar verwezen wordt. Per abuis is verwezen naar het jaar van de schriftelijke en mondelinge parlementaire behandeling, welke dateert uit 1990–1991.

### *1.2 Evaluatie waterschapsverkiezingen 2008*

De leden van de PvdA-fractie vragen of alleen de mislukte verkiezingen in 2008 genoeg reden opleveren om meteen van gelijkaardige eerstvolgende verkiezingen af te zien. Zij vragen daarbij of de regering mogelijkheden ziet om binnen het bestaande systeem van directe verkiezingen verbeteringen aan te brengen om fouten te voorkomen en de opkomst te verhogen. Deze leden vragen zich verder af of de vele veranderingen in de wijze waarop de algemene besturen van waterschappen worden gekozen niet zelf debet zijn aan het feit dat de kiezer het niet meer kan volgen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen (in hoofdstuk 2) of de regering kan

uitleggen wat er in het waterschapsbestel tussen 2008 en nu zo veranderd is dat afscheid genomen zou moeten worden van rechtstreekse, en daarmee zo democratisch mogelijke, verkiezingen.

Het beeld na de verkiezingen in 2008, zoals dat ook naar voren kwam tijdens het algemeen overleg met de Kamer over de evaluaties van de verkiezingen op 1 december 2009, was dat de waterschapsverkiezingen niet nogmaals op deze manier moesten plaatsvinden. Er is toen afgesproken om alternatieven voor de waterschapsverkiezingen te verkennen binnen bepaalde randvoorwaarden. Hierbij ging het om een verkenning om eventueel verbeteringen aan te brengen in het verkiezingsproces. Ook het behoud van de methode van briefstemmen was dus mogelijk. Er is destijds in de brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 31 986, nr. 1) tegelijkertijd aangegeven dat voor de verkiezingen in 2012 wordt bekeken of de methode van briefstemmen kan worden geoptimaliseerd. In dit kader is vervolgens voor de fusieverkiezingen in Zeeland de methode van envelop-in-envelop-stemmen geïntroduceerd gebaseerd op hoofdstuk M van de Kieswet. Bij deze manier van briefstemmen werd een laag percentage ongeldige stemmen uitgebracht. De voorliggende wetswijziging gaat echter een stap verder dan het verbeteren van het verkiezingsproces. De wetswijziging is onder meer wenselijk omdat de burger weinig gemotiveerd is om voor de waterschappen te stemmen, de opkomst mede hierdoor laag is, en als gevolg van deze twee factoren bij elke waterschapsverkiezingen een discussie ontstaat over het bestaansrecht van de waterschappen. Dergelijke discussies dragen niet bij aan het in staat stellen van de waterschappen hun werk efficiënt uit te voeren. Daarnaast kennen getrapte verkiezingen via de gemeenteraden meer voordelen. Zo dragen getrapte verkiezingen via de gemeenteraden bij aan de inbedding van het waterschap als functioneel bestuur in de algemene democratie.

De introductie van de getrapte verkiezingen maakt onderdeel uit van de € 200 mln. bezuinigingen uit het regeerakkoord op het waterbeheer. Om deze te realiseren is een samenhangend pakket aan afspraken gemaakt in het bestuursakkoord water. De te realiseren besparingen lopen op tot 750 miljoen euro in 2020. De waterschappen kunnen de bezuinigingen die samenhangen met de invoering van de getrapte verkiezingen (€ 4 mln. per jaar) inzetten om de bijdrage aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma lastenneutraal op te vangen.

Overigens benadrukt het kabinet in dit verband dat een lage opkomst op zichzelf geen gebrekkige democratische legitimatie met zich meebrengt.

De leden van de SGP-fractie vernemen graag in hoeverre het beeld dat de opkomst in verstedelijkte gebieden achterblijft bij de landelijke gebieden, overeenstemt met de gebruikelijke verschillen in opkomst tussen deze twee gebieden. Zou meer in het algemeen de betrokkenheid bij waterschappen niet sterker zijn in de landelijke gebieden, zo vragen deze leden. Ook vragen deze leden naar de opkomst bij de fusieverkiezingen in Zeeland.

In de evaluatie «Samen naar Beter» van de verkiezingen in 2008 staat dat uit onderzoek blijkt dat in de (zeer) stedelijke gebieden 37% zegt gestemd te hebben en in de weinig stedelijke gebieden 44%. De gemiddelde opkomst in 2008 was 22,68%.

Ook bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen is een dergelijk verschil te zien in opkomst tussen landelijke gebieden en stedelijke gebieden. In verstedelijkte gebieden lag de opkomst rond de 52% en in de weinig stedelijke gebieden was het opkomstpercentage ongeveer 60.

Nog los van de opkomst kan in zijn algemeenheid wel worden gesteld dat de betrokkenheid bij waterschappen in landelijke gebieden groter is. Dit hangt direct samen met de grotere zichtbaarheid doordat bewoners in het

buitengebied vaak rechtstreeks te maken hebben met waterschappen en voor hen plichten voortvloeiend uit de keuren.

In 2008 was het opkomstpercentage voor Zeeuws-Vlaanderen 36 en voor Zeeuwse Eilanden 31. De fusieverkiezingen in 2010 kenden een opkomstpercentage van 33.

### *1.3 Regeerakkoord*

De leden van de D66-fractie ontvangen graag een reactie op de zienswijze dat een meerderheid in de Tweede Kamer met het aannemen van de motie Schouw c.s. grote twijfels laat bestaan over de bestendigheid van de keuze die in onderhavig wetsvoorstel wordt gemaakt. Deze fractieleden vragen of de regering het met deze leden eens is dat onderbrenging van de waterschapstaken bij een andere bestuurslaag past bij de versterking van de «beleidsmatige rol van de algemene democratieën» en de versterking van de «uitvoerende taak van de functionele democratieën». Ook krijgen zij graag een onderbouwde reactie op de stelling dat het elders onderbrengen van deze taken meer recht zou doen aan (de geest van) het uitgangspunt in het regeerakkoord dat per terrein ten hoogste twee bestuurslagen betrokken zijn bij hetzelfde onderwerp. Deze leden vernemen tevens graag of naar het oordeel van de regering onderbrenging van de waterschapstaken bij een andere bestuurslaag bij zou dragen aan het verminderen van de bestuurlijke drukte. Deze leden hebben bovendien behoefte aan gedegen beoordeling van de zijde van de regering van deze alternatieve inrichting en een overzicht van de wet- en regelgeving die naar haar oordeel nodig zou zijn om een dergelijke wijziging tot stand te brengen.

Gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag, ontvangt de Kamer de reactie op de motie Schouw. Daarin wordt onder andere ingegaan op de visie van het kabinet op de doelmatige organisatie van het waterbeheer. Verder staat daarin dat het huidige kabinet geen wetsvoorstel zal voorbereiden dat voorziet in een andere bestuurlijke ophanging van de waterschappen.

Als een volgend kabinet wel hiertoe zou besluiten, zal het vervolgens nog een aantal jaren duren voordat een en ander daadwerkelijk is geëffectueerd. Daarbij overweegt het kabinet dat, naast de Waterschapswet en een veelvoud aan technische wijzigingen in andere wetten, besluiten en regelingen, mogelijk ook de Grondwet (zie hiervoor verder § 3.2) gewijzigd moet worden. Een dergelijke procedure kost niet alleen meer tijd, maar kent ook een groter afbreukrisico vanwege de benodigde gekwalificeerde meerderheid.

In aanvulling op hetgeen in de beantwoording van de motie staat, meent het kabinet dat, anders dan de leden van de D66-fractie menen, onderbrenging van de waterschapstaken bij een andere bestuurslaag juist afbreuk doet aan de gewenste versterking van de uitvoerende taken van de functionele democratie en de beleidsmatige rol van de algemene democratie. Immers: de functionele democratie verdwijnt en de algemene democratie krijgt er een uitvoerende taak bij. In het geval van onderbrenging bij de provincies betekent dit bovendien een verdubbeling van de totale personeelsomvang van de provincies, met personeel dat vooral uitvoerend werk verricht. De wens dat hooguit twee bestuurslagen zijn betrokken bij een onderwerp wordt reeds binnen de bestaande bestuurlijke organisatie verder uitgewerkt in het kader van het bestuursakkoord water.

## 2. Doel en hoofdlijnen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen de regering de keuze voor de Waterschapswet nader te motiveren. Het kabinet stelt dat integratie in de Kieswet «minder voor de hand» ligt. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het toch niet beter zou zijn om waterschapsverkiezingen in de Kieswet op te nemen.

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie ontvangen eveneens graag een nadere toelichting van de regering voor de keuze om de indirecte verkiezingen van waterschapbestuurders niet onder de werking van de Kieswet worden gebracht ondanks dat de Tweede Kamer hiertoe een voorkeur heeft uitgesproken en de regering hier niet onwelwillend tegenover stond.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het indirecte karakter van de verkiezingen zich wel daadwerkelijk verzet tegen opname in de Kieswet. De leden van de CU-fractie vragen te onderbouwen waarom het stelsel met geborgde zetels niet goed aansluit op het systeem van de Kieswet. Daarbij vragen zij waarom is gekozen voor een regeling op hoofdlijnen in de Waterschapswet in tegenstelling tot de meer gedetailleerde regeling in de Kieswet.

In antwoord op de vragen van de leden van de genoemde fracties volgt hieronder toelichting. De Kieswet vormt de uitwerking van artikel 4 en 59 van de Grondwet. Artikel 4 van de Grondwet ziet op de verkiezing voor algemeen vertegenwoordigende organen. De waterschapsverkiezingen vallen hier niet onder omdat waterschappen een vorm van functioneel bestuur zijn (Kamerstukken I 2006–2007, 30 601, nr. E). Tot dusver zijn de waterschapsverkiezingen ook niet eerder in de Kieswet geregeld geweest. Bij de waterschappen (als functioneel bestuursorgaan) is gekozen voor een algemeen bestuur waarvan de zetels deels niet via algemene verkiezingen wordt bezet en deels wel. Als er wordt gekozen voor onderbrenging van de getrapte verkiezingen bij de Kieswet, zouden de verkiezingen van de leden van het algemeen bestuur over twee wetten verspreid worden. De regeling voor de toewijzing van de geborgde zetels voor de categorieën natuur, ongebouwd en bedrijven zou namelijk in de Waterschapswet blijven, omdat dit wezensvreemd is aan de Kieswet. De andere in de Kieswet geregelde verkiezingen kennen geen verdeling van zetels volgens het systeem van belangenvertegenwoordiging. Vanuit het oogpunt van toegankelijkheid en transparantie van de wetgeving is het onwenselijk de samenstelling van het bestuur van waterschappen over twee wetten te verdelen.

De toezegging van de voormalige staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Verkeer en Waterstaat, gedaan in het eerder genoemd algemeen overleg van 1 december 2009, was dat zij zouden onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de waterschapsverkiezingen onder de werking van de Kieswet te brengen. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelde dat de Kieswet de mogelijkheid biedt om verschillende soorten verkiezingen, waaronder inderdaad ook getrapte verkiezingen, te regelen. De staatssecretaris heeft daarbij aangegeven dat zij dit vooral vanuit een praktisch oogpunt bekijkt. Zij heeft daarnaast aandacht gevraagd voor het krappe tijdsplan om dit tijdig in de Kieswet te regelen. Nu in het regeerakkoord de keuze is gemaakt voor verkiezingen van de waterschapsbesturen door de gemeenteraden, is vanuit dat perspectief opnieuw bezien of het wenselijk en noodzakelijk is de waterschapsverkiezingen onder de werking van de Kieswet te brengen. Met de keuze voor indirecte verkiezingen door de leden van de gemeenteraden zijn er naar het oordeel van het kabinet geen zwaarwegende argumenten meer om de waterschapsverkiezingen onder de werking van de Kieswet te brengen.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er nu geen mogelijkheid was om de waterschapsverkiezingen onder de Kieswet te brengen en waarom zo'n wetswijziging zoveel meer tijd kost dan het voorbereiden van het onderhavige wetsvoorstel.

Met het onder de Kieswet brengen van deze verkiezingen zouden, ervan uitgaande dat de wetgeving in de zelfde mate van detail zou worden vastgelegd als in de bestaande Kieswet het geval is, een veel groter aantal artikelen geformuleerd moeten worden. Er zouden een of meerdere aparte hoofdstukken komen, omdat de regeling voor de Eerste Kamerverkiezingen maar in zeer beperkte mate van overeenkomstige toepassing kan worden verklaard. De verschillen tussen beide vormen van getrapte verkiezingen lopen te ver uiteen. De hoofdstukken die momenteel de Eerste Kamerverkiezingen regelen bestaan uit circa 56 artikelen. Het voorliggende wetsvoorstel wijzigt dan wel formuleert slechts een tiental (nieuwe) artikelen van de Waterschapswet.

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie kunnen zich de woorden van minister-president Rutte herinneren toen hij stelde dat de wijze waarop de Eerste Kamer wordt verkozen «redelijk bizar» en «uiterst merkwaardig» is. Waarom zou dat bij getrapte verkiezingen, daar waar het om waterschapsbesturen gaat, anders zijn? De leden van de D66-fractie vragen zich af waarom de minister-president heeft aangegeven dat hij graag een wijziging van de verkiezingswijze van de Eerste Kamer zou zien, maar dat dit voor hem op dit moment geen prioriteit heeft. Deze leden kunnen een en ander moeilijk rijmen en ontvangen graag een toelichting van de regering waarom deze (dis-) kwalificaties van de indirecte verkiezingen van de Eerste Kamer en het aanhangig maken van onderhavig wetsvoorstel consistent met elkaar zijn.

In reactie hierop wil het kabinet onderstrepen dat er belangrijke verschillen zijn tussen de getrapte verkiezingen voor de besturen van de waterschappen en die voor de Eerste Kamer. Zo zijn er 25 waterschappen en één Eerste Kamer. Er zijn meer dan 400 gemeenten tegenover 12 provinciale staten. Daarnaast is de Eerste Kamer samen met de Tweede Kamer medewetgever, hetgeen maakt dat de Eerste Kamer een direct effect heeft op de politieke slagkracht van de Tweede Kamer. Dit element speelt bij waterschapsverkiezingen naar het oordeel van het kabinet geen rol.

De leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie missen de meer principiële discussie over het bestaansrecht. De democratische legitimatie zou ook zijn geborgd als de taken worden uitgevoerd door provincies. Ook de leden van de SP-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de waterschappen bij de provincies onder te brengen en daarmee verkiezingen voor waterschappen overbodig te maken. De leden van de D66-fractie vragen waarom het bestaansrecht van de waterschappen – in huidige vorm – bij indirecte verkiezingen niet ter discussie zou komen te staan. De leden van de D66-fractie en de CU-fractie vragen een nadere onderbouwing van de overweging dat handhaving van directe verkiezingen garant staat voor (een discussie over) het voortbestaan van de waterschappen.

Voor de beantwoording van deze vragen, verwijs ik naar de reactie op de motie Schouw, die u gelijktijdig met dit verslag ontvangt.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar een nadere onderbouwing van de keuze voor indirecte verkiezingen boven directe verkiezingen bijvoorbeeld gelijktijdig met gemeenteraadsverkiezingen of provinciale statenverkiezingen. Ook de leden van de CU-fractie vragen waarom niet voor het

alternatief verkiezingen gelijktijdig met gemeenteraadsverkiezingen is gekozen. Genoemde leden vragen wat de besparing is van het model met directe verkiezingen gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen. Ook de leden van de SGP-fractie vragen (in § 3.1) waarom de regering niet heeft gekozen voor directe waterschapsverkiezingen tegelijkertijd met de gemeenteraadsverkiezingen. Is het niet verstandig de betrokkenheid van de burger vast te houden gelet op de nauwere betrokkenheid, ook financieel, bij de uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, vragen zij zich af. De leden van de GroenLinks-fractie vragen eveneens (in § 3.4) of de regering bereid is het wetsvoorstel in heroverweging te nemen en te komen tot een nieuw voorstel, inhoudende behoud van directe verkiezingen via de stembus en tegelijk met de stembusverkiezingen voor de gemeenteraden in maart 2014.

Directe verkiezingen gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen is ook de variant die de voorkeur heeft van de waterschappen. De coalitiepartijen hebben in het regeerakkoord toch voor indirecte of getrapte verkiezingen gekozen om een aantal redenen. Nederland heeft geen traditie om verkiezingen te combineren. Ik verwijs hiervoor naar de argumenten die naar voren zijn gebracht bij de behandeling van de gewijzigde Kieswet in 1989 (Kamerstukken I, 1987–1988, 20 264, nr. 3). De reden hiervoor is gelegen in het feit dat het houden van verschillende verkiezingen op één dag afbreuk kan doen aan de zelfstandige betekenis van de desbetreffende verkiezing. Het gevaar zou dan groot zijn dat de verkiezing voor de gemeenteraad of de provinciale staten, de verkiezing voor de waterschapsbesturen overschaduwen. Ook kan het combineren van verkiezingen tot verwarring bij de kiezers leiden. De verkiezingscampagnes (en algemene voorlichting) voor beide verkiezingen zullen door elkaar lopen, maar bijvoorbeeld de lijstnummers zullen niet bij beide verkiezingen dezelfde zijn. Ook is het tegelijkertijd houden van twee verkiezingen een zware belasting voor de stembureauleden, met het risico op fouten. Daarnaast biedt het parallel organiseren van de gemeente- en waterschapsverkiezingen waarschijnlijk weinig meerwaarde, omdat de burger eenvoudigweg weinig interesse blijkt te hebben in de waterschapsverkiezingen. Bovendien gelden de overwegingen vóór getrapte verkiezingen zoals die in §1.2 zijn verwoord. Hierbij wordt ook verwezen naar de samenhang van de invoering van de indirecte verkiezingen zoals deze expliciet is opgenomen in zowel het regeerakkoord als het gedoogakkoord, met de bezuinigingen die het kabinet moet realiseren en de gemaakte afspraken in het bestuursakkoord water. In dit verband is het van belang dat de directe verkiezingen minder besparingen opleveren. Bij indirecte verkiezingen wordt aanzienlijk meer bespaard op de portokosten en de kosten in verband met het drukken van de stembescheiden. Alles overwegende kiest het kabinet voor getrapte verkiezingen voor de waterschappen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts in hoeverre specifieke «waterpartijen» nog een serieuze kans maken. De leden van de SGP-fractie vragen hier ook aandacht voor in § 3.1. De leden van de PvdA-fractie vragen tevens of de getrapte verkiezingen de politisering van de waterschappen niet versterken. En in het verlengde daarvan vragen deze leden hoe de regering dan het risico inschat dat de deskundigheid van het waterschapsbestuur op het gebied van waterschapsbeleid zal verslechteren. De leden van de VVD-fractie vragen in § 3.2 wat de gevolgen zijn van deze wetswijziging voor de pluriformiteit van de besturen van de waterschappen. Ook de leden van de CDA-fractie vragen in § 3.3 of het aannemelijk is dat gemeenteraadsleden «derde partijen» zullen ondersteunen in hun kandidatuur als men zelf ook vertegenwoordiging in een waterschap nastreeft. Deze leden willen weten welke invloed

de veranderde methodiek zal hebben op de samenstelling van de besturen van de waterschappen en wat de positie van de lokale partijen zal zijn. De leden van de SP-fractie vragen in dit verband waarom de regering een stelsel dat gebaseerd is op verkiezingen, en waarin politieke partijen steeds meer zeggenschap krijgen met het risico van politisering, toch noodzakelijk achten gelet op het feit dat het vooral om uitvoering van taken gaat.

De politisering van het waterschapsbestuur is tijdens de behandeling van het wetsvoorstel «wet modernisering waterschapsbestel» en de introductie van het lijstenstelsel ook onderwerp van gesprek geweest. Het organiseren van verkiezingen houdt mede verband met de introductie in 1991 van de belangencategorie «ingezetenen» in het waterschapsbestuur. Tot 2007 werden de ingezetenen direct gekozen via een personenstelsel. Met de opschaling van de waterschappen signaleerde men dat het steeds moeilijker kenbaar werd voor welk soort waterbeheer een kandidaat stond. Aangezien ingezetenen wel een duidelijk onderscheidend belang hebben bij de waterschapstaak, namelijk het kunnen wonen, werken en recreëren in het waterschapsgebied, werd het verkiezen aan de hand van lijsten beter geacht. De meest transparante manier om de vertegenwoordiging van de ingezetenen binnen een waterschap te bepalen is via verkiezingen. Met de Wet modernisering waterschapsbestel werd daarom gekozen voor de introductie van een lijstenstelsel. Ik merk daarbij op dat ik vanuit de waterschappen verneem dat de introductie van het lijstenstelsel en de reguliere politieke partijen over het algemeen hebben geleid tot professionalisering van het waterschapsbestuur.

Politisering in het waterschapsbestuur wordt tegengegaan door maatregelen, zoals een systeem van gesloten lijsten, het schrappen van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstenverbindingen, de incompatibiliteit tussen lidmaatschap van het algemeen bestuur en lidmaatschap van de gemeenteraad<sup>1</sup> en de langere termijn tussen gemeenteraadsverkiezingen en kandidaatstelling. Door deze andere maatregelen komt er meer nadruk te liggen op de deskundigheid van het waterschapsbestuur, vanuit duidelijk onderscheiden belangen die worden gedeeld door de ingezetenen in het waterschap.

Met betrekking tot de specifieke waterbelangengroeperingen is de verwachting dat een aantal van deze belangengroepering nog steeds voldoende stemmen kunnen behalen om te zijn vertegenwoordigd in de waterschapsbesturen. Zo deden in 2008 ook veel landelijke partijen niet zelfstandig mee aan de waterschapsverkiezingen. Daarnaast zijn er veel vertegenwoordigers van lokale partijen in de gemeenteraden. Zij willen mogelijk ruimte bieden aan lokale waterschapspartijen en -belangen. De mogelijkheid voor vertegenwoordiging in de waterschapsbesturen van specifieke waterbelangengroeperingen is een van de redenen waarom is gekozen voor de gemeenteraden als kiescollege.

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe deze de onderhavige regeling ziet functioneren indien de mogelijkheid zou worden gecreëerd om gemeenteraden tussentijds te ontbinden. De leden van de SGP-fractie merken op dat in het wetsvoorstel geen regeling is opgenomen voor verkiezingen als gevolg van fusies na 2014. De leden van de SGP-fractie vragen zich in § 3.4 af of in dergelijke situaties steeds een afzonderlijke regeling wordt getroffen, vergelijkbaar met herindelingsverkiezingen voor gemeenteraden.

Het voorstel gaat uit van reguliere waterschapsverkiezingen die eens in de vier jaar plaatsvinden. Gemeentelijke herindelingen noch eventuele tussentijdse ontbindingen van gemeenteraden (mochten die mogelijk worden) hebben consequenties voor het gekozen waterschapsbestuur.

---

<sup>1</sup> Ook de reeds bestaande incompatibiliteiten zijn een instrument tegen politisering.



Het voorstel gaat uit van een situatie waarbij een gemeenteraad, gezeteld in het beheergebied van het waterschap, zal stemmen in de samenstelling die het op het moment van de waterschapsverkiezingen heeft. Herindeling of ontbindingen hebben geen effect op de samenstelling van het gekozen waterschapsbestuur.

Fusies vinden in beginsel plaats tijdens reguliere verkiezingen. Als een tussentijdse fusie toch vereist is zal de provincie in het fusiebesluit tevens de fusieverkiezingen regelen waarbij op grond van artikel 29 van de Waterschapswet een andere datum kan worden vastgesteld.

Het regelen van een overgangsbepaling die het instellen van een overgangsbestuur mogelijk maakt is een eenmalige uitzondering in verband met de wetwijziging in combinatie met geplande fusies. In volgende gevallen zal de instelling van elk nieuw waterschap altijd worden voorafgegaan door verkiezingen.

### **3. Waterschapsverkiezingen door de leden van de gemeenteraden**

#### *3.1 Functionele belangendemocratie*

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of getrapte waterschapsverkiezingen via de gemeenteraden als kiezers, in plaats van de provinciale staten, de situatie transparanter maakt, gezien de huidige (en groeiende) schaalgrootte van de waterschappen. De leden van de SP-fractie vragen ook naar de overwegingen bij de keuze om de verkiezingen bij de gemeenteraden te leggen in plaats van de provinciale staten. Ook de leden van de SP-fractie vragen dit in § 3.3.

Bij de keuze tussen laten verkiezen door de leden van de gemeenteraad of door de leden van de provinciale staten speelt een aantal argumenten een rol.

Allereerst is het aantal kiezers bij verkiezingen door de gemeenteraden groter en is er meer ruimte voor regionaal belang en plaatselijke partijen. De verkiezing door één provincie leidt tot een dunnere en eenzijdige politieke spoeling voor de inliggende waterschappen. In het verlengde hiervan hebben ook specifieke waterpartijen mogelijk meer kans op een zetel bij de gemeenteraden als kiescollege. Daarbij schalen de waterschappen veelal niet via de grenzen van de provincie op, maar naar (deel)stroomgebieden. Ten tweede is de gemiddelde opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen hoger. Dit komt in het beeld van veel kiezers de democratische legitimatie ten goede. Een ander argument voor de gemeenteraad als kiescollege is de opvatting dat de gemeenteraad dichter bij de burger staat. Dit past goed bij de noodzakelijke regionale verankering van waterschappen.

Getrapte verkiezingen door de gemeenteraad kunnen positief bijdragen aan de bestuurlijke verhoudingen en daarmee aan de bestuurskracht van waterschappen.

De provincies hebben een algemeen toezichthoudende rol ten opzichte van waterschappen. De provincie keurt de aanbeveling voor een nieuwe voorzitter van een waterschap goed, wijzigt de reglementen en het college van Gedeputeerde Staten kan elk op rechtsgevolg gericht besluit van het waterschap vernietigen.<sup>1</sup> Een combinatie van kiezen en toezicht houden is over het algemeen onwenselijk in verband met de onbevangenheid waarmee het toezicht moet worden uitgevoerd. Om bovenstaande redenen heeft het kabinet gekozen voor de gemeenteraden als kiescollege.

---

<sup>1</sup> Tevens in de Wet modernisering waterschapsbestel (Stb. 2007, 208; Artikel I, onderdeel F) geregeld dat statenleden niet tevens mogen zetelen in het algemeen bestuur.

### 3.2 Democratische legitimiteit en representatie

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de politieke partijen die een lijst voor de waterschapsverkiezingen indienen, lijstverbindingen mogen aangaan.

Het antwoord hierop is dat de mogelijkheid tot het aangaan van lijstverbindingen zal worden geschrapt bij algemene maatregel van bestuur (Waterschapsbesluit). Het behouden van lijstcombinaties in de nieuwe systematiek zou tot gevolg hebben dat op basis van de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen tussen belangengroeperingen kan worden onderhandeld over de optimale lijstcombinatie, zonder dat de kiezer daar nog invloed op kan uitoefenen. De kandidaatstelling voor de verkiezing en het eventueel registreren van lijstcombinaties vindt immers plaats na de gemeenteraadsverkiezingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de visie van de regering op de kanttekeningen van de Raad van State bij de juridische noodzaak en wenselijkheid om verkiezingen te organiseren. Dit mede naar aanleiding van het onderzoek van de Unie van Waterschappen naar «De constitutionele inbedding van het waterschap» van R. Nehmelman e.a. De leden van de PvdA-fractie vragen verder aan het kabinet haar oordeel te geven over de vraag of het afzien van (in)directe verkiezingen wel of niet grondwetswijziging met zich meebrengt.

In antwoord op deze vragen kan gesteld worden dat de Grondwet de wetgever vrij laat in de keuze van de manier waarop de zetels in het waterschapsbestuur worden bezet. Het feit dat het waterschap een openbaar lichaam is, betekent weliswaar dat belanghebbenden direct of indirect invloed dienen te hebben op de bestuurssamenstelling, maar daaraan kan zowel worden voldaan door verkiezingen (direct of getrapt), als door benoeming of aanwijzing door voor de betrokken belangengroepen representatief te achten organisaties of besturen. Dit is ook steeds het standpunt geweest van de wetgever. Sinds de grondwetswijziging van 1983 zijn dan ook uiteenlopende methoden toegepast voor de vertegenwoordiging van categorieën van belanghebbenden in de waterschapsbesturen. Zie hierover in gelijklopende zin ook het advies dat de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving met medewerking van de staatsrechtgeleerden Kortmann en Elzinga in april 2009 uitbracht onder de titel «Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur» (bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 31 986, nr. 1). De Commissie concludeert in haar advies dat de vraag naar de meest geëigende methode om bestuurszetels te bezetten, meer een politiek-bestuurlijke dan een juridische vraag is. Bij de evaluatie van hoofdstuk 7 van de Grondwet is door de onderzoekers eveneens geconcludeerd dat artikel 133 van de Grondwet alle vormen van verkiezing en benoeming van belangenvertegenwoordigers in de waterschapsbesturen toelaat (mr. D.E. Bunschoten, Het waterschap in de Grondwet, in: *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet*, p. 191–221; bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 31 570, nr. 16). De in de vraag aangehaalde studie over de constitutionele positie van het waterschap (R. Nehmelman e.a., *De constitutionele inbedding van het waterschap*, Nijmegen, 2011), behandelt vooral de vraag of wijziging van de Grondwet vereist zou zijn wanneer men ervoor zou kiezen de waterschappen geheel op te heffen of er provinciale uitvoeringsdiensten van te maken. Daarvoor zou wel grondwetswijziging nodig zijn, concluderen de onderzoekers terecht. In dat verband stellen ook zij vast dat de status van openbaar lichaam vereist dat belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van het bestuur. De vraag of daaraan ook op andere wijze kan worden voldaan

dan door directe of getrapte verkiezingen, wordt in het onderzoek niet expliciet behandeld.

De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering aan te geven wat de dringende redenen zijn om het advies van de Raad van State naast zich neer te leggen.

In het regeer- en gedoogakkoord is, na de ervaringen met de Waterschapsverkiezingen van 2008, ervoor gekozen om de gemeenteraden de waterschapsbesturen te laten kiezen. Deze beslissing was het slotstuk van de evaluatie van de waterschapsverkiezingen in 2008. Naar aanleiding van deze evaluatie is met de Tweede Kamer afgesproken dat een aantal alternatieven werd verkend binnen het uitgangspunt van democratische legitimatie voor het heffen van belastingen (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 986, nr. 1). In de aanloop naar de Tweede Kamer verkiezingen is een intensieve discussie gevoerd over het voortbestaan van de waterschappen. Dit alles heeft geresulteerd in de keuze voor handhaving van de waterschappen waarbij de vertegenwoordigers van de ingezetenen in het algemeen bestuur getrapd via gemeenteraden worden gekozen.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of het beperkte takenpakket en de deskundigheid van dit functionele orgaan niet eerder benoeming van bestuurders vergt dan verkiezing.

Zoals gezegd in het nader rapport bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (Kamerstukken II, 2011–2012, 33 097, nr. 4) vormen getrapte verkiezingen een meer transparante procedure dan een benoemingsprocedure. Uit een oogpunt van democratische legitimatie is dat een voordeel.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre andere algemene besturen (rijk, provincie of gemeenten) geen doelbelasting kunnen heffen, zodat het «gevaar» kan worden afgewend, dat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor waterbescherming en -beheer.

Het bij het Rijk, provincie of gemeente onderbrengen van de verantwoordelijkheid voor de tariefstelling heeft weerslag op die tariefstelling. De gesloten financiële huishouding van de waterschappen heeft specifieke meerwaarde. Op de bovenstaande vraag wordt nader ingegaan in de reactie op de motie Schouw c.s. die de Kamer is toegezonden.

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom deze wijziging van de Waterschapswet niet is aangegrepen om het anachronisme van de kwaliteitszetels in waterschapsbesturen af te schaffen.

Dit wetsvoorstel is primair gericht op het aanbrengen van verbeteringen in de wijze van verkiezen voor de categorie van ingezetenen. Het afschaffen van de geborgde zetels zou diep ingrijpen in het waterschapsbestel. Bovendien is het kabinet geen voorstander van het afschaffen van geborgde zetels.

De leden van de SP-fractie stellen dat het voor de hand ligt om het uitgangspunt van «one man, one vote» (na wegingsfactoren) voor de Eerste Kamerverkiezingen ook te hanteren bij getrapte verkiezingen voor de waterschapsbesturen in het licht van het afschaffen van de geborgde zetels.

De uniciteit «one man, one vote» krijgt in de nu voorgestelde wijze van samenstellen van de waterschapsbesturen met geborgde zetels een andere invulling. De gemeenteraadsleden vertegenwoordigen de

ingezetenen waarbij de stem zwaarder weegt naarmate het raadslid meer ingezetenen in dat waterschap vertegenwoordigt.

De leden van de D66-fractie vragen de regering te reageren op de vraag hoe de regering de samenloop ziet tussen dit wetsvoorstel en de uitvoering van motie Aptroot over het opheffen van de bedrijfs- en productschappen. En zij vragen welke consequenties de uitvoering van genoemde motie zal hebben voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de keuze voor de bezetting van de geborgde zetels.

Het kabinet heeft de wijze waarop wordt omgegaan met de motie Aptroot momenteel nog in beraad. De consequentie van het uitvoeren van deze motie voor de benoeming van de bezetting van de geborgde zetels voor de categorie «natuur» door het Bosschap zou zijn dat hiervoor een andere wijze van benoeming zal worden vastgelegd.

### *3.3 Gemeenteraad*

De leden van de fracties van de VVD, het CDA en de CU ontvangen graag een nadere motivering van de gemaakte keuze om het lidmaatschap van het algemeen bestuur van een waterschap met dat van een gemeenteraad onverenigbaar te laten zijn. Zij wijzen daarbij op het feit dat een Eerste Kamerlid ook lid van provinciale staten mag zijn. De leden van de CU-fractie vragen voorts waarom er niet voor is gekozen om een tegenhanger van genoemde bepaling op te nemen in de Gemeentewet.

De provincie houdt toezicht op het waterschap en er zijn raakvlakken tussen gemeenten en waterschappen. Daarom zijn reeds de functies van Statenlid, gedeputeerde, wethouder en burgemeester incompatibel met de functie van waterschapsbestuurder. Het kabinet wil daar nu de functie van raadslid aan toe voegen om op deze manier op geen enkele manier afbreuk te doen aan het functionele karakter van de waterschappen en elke schijn van belangenverstrengeling te voorkomen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering het ziet dat bij de indirecte verkiezingen van de vertegenwoordigers van de ingezetenen in het waterschapsbestuur bijvoorbeeld een vergunningrelatie tussen waterschap en gemeente de onafhankelijkheid van het functionele bestuur kan beïnvloeden.

Het kabinet ziet niet dat een vergunningsrelatie tussen een waterschap en een gemeente aanleiding kan zijn voor een specifieke keuze van een bestuurder. Er wordt gewerkt met een lijstenstelsel waarbij voorkeurstemmen niet mogelijk zijn. De lijstvolgorde wordt vastgesteld door de belangengroeperingen.

### *3.4 Eerstvolgende verkiezingen*

De leden van de fractie van de VVD en GroenLinks brengen de optie naar voren om het uitstel van de waterschapsverkiezingen van november 2012 tot 2014 los te koppelen van het inhoudelijke voorstel met betrekking tot de getrapte verkiezingen via de gemeenteraden. De leden van de VVD-fractie verzoeken of de regering deze splitsing wil uitvoeren. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering kan aangeven waarom niet is gekozen voor een splitsing van het wetsvoorstel in tweeën. De leden van de fracties van GroenLinks en het CDA vragen welke alternatieven zijn afgewogen met betrekking tot het uitstel van de verkiezingen mede ook in het licht van het verminderen van de democratische legitimiteit van het bestuur door de verlenging van het bestuursmandaat.

Het uitstel van de verkiezingen is met name ingegeven door de wens om de verkiezingen volgens de nieuwe systematiek te organiseren in het jaar van de gemeenteraadsverkiezingen. Dat impliceert verkiezingen in 2014. Volgens de huidige wet zouden in 2012 opnieuw verkiezingen moeten plaatsvinden. De bestuursleden zouden dan slechts voor anderhalf jaar verkozen zijn. Bovendien heeft de Kamer (in de samenstelling van 2008) duidelijk aangegeven niet nogmaals verkiezingen zoals in 2008 te willen houden. Daarbij brengen verkiezingen grote kosten met zich mee. De combinatie van deze redenen heeft geleid tot de conclusie dat het beter is de verkiezingen van 2012 te laten vervallen en de zittingsduur van de huidige besturen te verlengen.

Onder de Waterschapswet is op grond van provinciaal besluit verlenging van de zittingstermijn met 2 jaren reeds mogelijk bij het instellen van een waterschap. Waterschapsbesturen zitten dan maximaal zes jaar. Zittings-termijnen worden in de huidige praktijk slechts verlengd met het oog op fusies van waterschappen.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 vragen ook naar de situatie die ontstaat als het voorstel met het uitstel van de waterschapsverkiezingen van november 2012, niet tijdig in werking treedt. De leden van de D66-fractie vragen of de conclusie klopt dat verlenging van het mandaat van de huidige waterschapsbesturen, c.q. het uitstel van de volgende verkiezingen van die besturen, slechts bij formele wet kan worden geregeld.

Indien een wetsvoorstel dat uitstel regelt niet uiterlijk voor de laatste dag van kandidaatstelling, te weten 18 september 2012, tot wet wordt verheven heeft dit tot gevolg dat men terugvalt op de huidige regelgeving. Dit is het stemmen volgens de briefstemmethode gebaseerd op hoofdstuk M van de Kieswet. Dat betekent dat directe verkiezingen in november 2012 moeten plaatsvinden. Dit is op dat moment echter niet meer te realiseren vanwege de benodigde voorbereidingstijd. Het houden van de reguliere vierjaarlijkse waterschapsverkiezingen is bij wet geregeld. Dit heeft tot gevolg dat hiervan enkel bij wet kan worden afgeweken.

De leden van de fracties van de CU en de VVD (in artikelsgewijs) vragen zich af waarom de dag van stemming ook niet op wettelijk niveau is geregeld.

De dag van de stemming is gekoppeld aan de dag van registratie van belangengroeperingen en het inleveren van de kandidatenlijst. Dit zou betekenen dat een uitgebreidere regeling in de wet zou moeten worden beschreven. Tevens biedt het regelen van de dag van stemming in het Waterschapsbesluit meer flexibiliteit. Nadeel zou kunnen worden ondervonden als de stemmingen niet tegelijkertijd zullen plaatsvinden en onderlinge afspraken tussen leden van verschillende gemeenteraden naar aanleiding van de stemmingsuitslagen mogelijk worden. Daarom is het tegelijkertijd starten van de stemmingen in de gemeenten bij wet geregeld. Overige punten met betrekking tot de Kieswet zijn onder hoofdstuk 2 reeds behandeld.

### **Consultatie en advisering**

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af waarom de regering de knelpunten die zijn aangedragen door prof. mr. D.J. Elzinga met betrekking tot de toekomstige waterschapsverkiezingen negeert. De leden van de GroenLinks-fractie horen graag waarom omwille van deze knelpunten niet is afgezien van de getrapte verkiezingen. Hieronder wordt

kort ingegaan op de punten van Professor Elzinga. De punten die hieronder niet worden genoemd zijn reeds in het verslag aan de orde gekomen in de hoofdstukken 2 en 3.

*Waterschapsgrenzen komen niet overeen met gemeentegrenzen.*

Er is naar mijn mening geen knelpunt als de stemwaarden en inwoneraantallen (per gemeente) kenbaar worden gepubliceerd. Een verkiezing wordt gehouden op basis van het aantal ingezetenen van een waterschap in de gemeenten. Indien binnen de gemeentegrenzen meerdere waterschappen liggen worden in de raad meerdere afzonderlijke stemmingen gehouden. Dit maakt de procedure transparant. Alle leden van de gemeenteraad hebben stemrecht bij de afzonderlijke verkiezingen.

*Koppeling aan raadsverkiezing, omvang gemeenteraad en inwonertal maken het moeilijker om een «waterbelang» via opkomst en geïnvolvement van belanghebbenden profiel te geven.*

De kiesgerechtigden voor de leden van de gemeenteraad zullen hun stem doorgaans niet laten afhangen van het mogelijke stemgedrag van de gemeenteraadsleden bij de waterschapsverkiezingen. Echter de gemeenteraadsleden vormen gezamenlijk een goede afspiegeling van de belangen en opvattingen van de ingezetenen en worden goed in staat geacht de waterschapsbesturen representatief te kiezen.

*Het gebruik van stemwaardes bij de indirecte waterschapsverkiezing maakt deze verkiezing vatbaar voor regie en manipulatie.*

Er zijn belangrijke verschillen tussen indirecte waterschapsverkiezingen en Eerste Kamer verkiezingen die het niet per definitie aannemelijk maken dat er net zo wordt gerekend bij waterschapsverkiezingen als bij Eerste Kamerverkiezingen. Zo zijn er 25 waterschappen en 1 Eerste Kamer. Er zijn honderden gemeenteraden in plaats van 12 provinciale staten. Tevens is er op decentraal niveau meer ruimte voor lokale partijen. Zoals eerder aangegeven heeft de Eerste Kamer directe invloed op landelijke wetgeving en een uitstraling naar het kabinet en de Tweede Kamer, terwijl de belangen van de besluitvorming in het waterschapsbestuur van een andere orde zijn. Al met al acht het kabinet dit daarom geen zwaarwegend risico.

*De voorkeurstem kan de eis van deskundigheid torpederen.*

Het uitbrengen van voorkeurstemmen is niet mogelijk op grond van het wetsvoorstel. In het voorstel wordt uitgegaan van een gesloten kiessysteem waarbij enkel de kandidaten in de lijstvolgorde kunnen worden gekozen.

*Belangenrepresentatie komt in de knel door aan inwonertal gekoppelde stemwaarde.*

Professor Elzinga formuleert het als een probleem dat de stem van een gemeenteraadslid in een grote stad meer waarde heeft dan die uit een klein dorp. Het kabinet hecht eraan dat het belang van elke burger even zwaar vertegenwoordigd wordt. Het aantal ingezetenen van een waterschap in een gemeente vormt daarom de basis voor het bepalen van de stemwaarde. De stem van een raadslid uit een grotere gemeente telt als gevolg daarvan zwaarder (zie ook bij de artikelsgewijze opmerkingen, onderdeel F).

*Restzetelverdeling benadeelt nieuwe en kleine groeperingen.*

Bij de verdeling van restzetels wordt de methodiek van de grootste gemiddelden gehanteerd voor waterschappen met een aantal te verdelen zetels dat groter is dan 19. Bij een aantal dat kleiner is dan 19 wordt het systeem van de grootste overschotten toegepast. Daarmee wordt het systeem van restzetelverdeling uit de Kieswet gevolgd. In het algemeen is

het stelsel van de grootste gemiddelden voordeliger voor grote belangengroeperingen en het stelsel van grootste overschotten voordeliger voor kleine belangengroeperingen. De uitwerking in de praktijk kan echter verschillen. De waterschapsbesturen zijn in de afgelopen jaren steeds kleiner geworden. In het regeerakkoord is ook weer een verkleining van de besturen voorzien. De restzetelverdeling zal dientengevolge vaker via het systeem van de grootste overschotten verlopen. Dit pakt vaak voordeliger uit voor de kleine(re) belangengroeperingen.

*Belangenverstrengeling tussen de gemeentelijke beleidsvorming en die van het waterschap ligt op de loer.*

Het kabinet ziet in de getrapte verkiezingen juist voordelen voor de samenhang tussen de besluitvorming en voor de samenwerking. In zijn nadere argumentatie gaat professor Elzinga ook uit van lijstverbindingen, welke mogelijkheid in dit wetsvoorstel is uitgesloten.

*Indirecte verkiezing vermindert herkenbaarheid waterschap.*

Professor Elzinga stelt dat de verminderde mogelijkheid zich te profileren afbreuk doet aan het draagvlak voor de waterschappen. In de praktijk blijkt juist dat directe verkiezingen telkens leiden tot discussies over het bestaansrecht van de waterschappen.

*Tijdstip van waterschapsverkiezing kan politisering bevorderen.*

De waterschapsverkiezingen zullen in alle gemeenten tegelijk starten. Hierdoor is het niet mogelijk dat gemeenteraadsleden naar aanleiding van de uitslag van de stemming onderlinge afspraken maken met raadsleden van andere gemeenten. Daarnaast is er, in verhouding met de in de Kieswet geregelde Eerste Kamerverkiezingen, meer tijd tussen de gemeenteraadsverkiezingen en de kandidaatstelling. Selectie op basis van politiek netwerk zal dan eerder naar de achtergrond verschuiven. Dit wordt versterkt door het afschaffen van de mogelijkheid van het uitbrengen van een voorkeurstem.

Tevens wordt bij nota van wijziging in het voorstel een andere datum ingevoegd. De dag van verkiezingen ligt in het voorstel gedeeltelijk in de zomervakantie. In die periode beginnen veelal wel de eerste commissievergaderingen, maar heeft nog geen raadsvergadering plaatsgevonden. Daarbij moet er wel voldoende tijd zitten tussen het moment van verkiezen en het moment van aantreden voor de voorbereiding van de gekozenen op de taak van het bestuursschap.

De leden van de SGP-fractie geven aan dat de Unie van Waterschappen de suggestie heeft gedaan om het aantal waterschapsbestuurders per gemeente te maximeren in het voordeel van de meer landelijke gemeenten, omdat dit beter aansluit bij de grotere waarde die minder verstedelijkte gemeenten in het algemeen toekennen aan waterschappen.

Zoals deze leden zelf al aangeven in het verslag is het logisch om gemeenten met een groter inwoneraantal een grotere stemwaarde toe te kennen. Het kabinet is van mening dat het bijzondere belang van minder verstedelijkte gemeenten grotendeels ligt in het feit dat in die gemeenten veel natuurbeheer en landbouw plaatsvindt. De provincie kan in het reglement het aantal zetels bepalen dat beschikbaar is voor de belangencategorieën natuur en ongebouwd (agrariërs). Op deze wijze wordt het grotere belang bij het waterbeheer voor deze belangencategorieën versterkt. Het daarbij tevens zorgen voor het oververtegenwoordigen van het belang van de ingezetenen in de landelijke gemeenten miskent het belang van zeggenschap van de ingezetenen uit de steden, dat mede voortvloeit uit de omvang van hun bijdrage aan (betaling) de kosten van het waterbeheer.

## Artikelsgewijze opmerkingen

### Onderdeel D

De leden van de VVD-fractie vragen zich met betrekking tot Artikel I, onderdeel D, van de memorie van toelichting af waarom alleen geregistreerde belangengroeperingen een kandidatenlijst mogen inleveren.

Het huidige artikel 19, eerste lid, van de Waterschapswet, kent al de eis dat alleen belangengroeperingen met rechtspersoonlijkheid (vereniging of stichting) met een geregistreerde aanduiding mogen meedoen aan de verkiezingen. Bij het registreren hoort ook het inleveren van de notariële akte van de belangengroepering. Tijdens de behandeling van de het wetsvoorstel voor de Wet modernisering waterschapsbestel zijn in de Eerste Kamer kanttekeningen gezet bij het ontbreken van de eis van volledige rechtsbevoegdheid. Het ging erom dat de aanspraak op de aanduiding van een groepering mogelijk tot problemen zou kunnen leiden in het geval een groep geen volledige rechtsbevoegdheid heeft. Bij wetwijziging (Stb. 2008, 114) is deze eis alsnog in de Waterschapswet opgenomen. De eis van volledige rechtsbevoegdheid biedt praktische voordelen voor de uitvoering van de registratie. De aanwezigheid van onder notarieel toezicht opgestelde statuten verzekert dat de groepering een duidelijke inrichting en structuur kent (eerder is duidelijk wie verantwoordelijk is voor de waarborgsom, de kandidatenlijst of machtigingen).<sup>1</sup> Anders dan in de Kieswet kunnen ook stichtingen deelnemen aan de waterschapsverkiezingen. Stichtingen kunnen immers ook worden geacht een belangengroepering te representeren (bijvoorbeeld een milieustichting of een woningbouwstichting).

### Onderdeel E

Deze vraag is reeds in § 3.4 beantwoord.

### Onderdeel F

De leden van de VVD-fractie vragen een reactie van de regering op de gang van zaken rond de stemming.

Alle gemeenteraadsleden vullen een afzonderlijk stembiljet in voor elk waterschap dat in de gemeente ligt. In de stemmingszitting van de gemeenteraad wordt dus een stemming gehouden voor elk van de inliggende waterschappen. De stemopneming bij meerdere waterschappen zal niet gelijktijdig plaatsvinden, maar afzonderlijk en achtereenvolgens ter voorkoming van misverstanden. De vraag van deze leden met betrekking tot de stemwaarden komt hierna aan de orde.

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van artikel 20a waarin de methode voor de toekenning van de stemwaarde is geregeld. De leden van de CDA-fractie vermoeden een ongewenste inconsistentie in die methodiek.

Als voorbeeld is een gemeente genomen van 102 000 inwoners van wie er 2000 in een ander waterschap wonen. Een gemeente met een dergelijk aantal inwoners heeft een gemeenteraad van 39 leden. De stemwaarde van die gemeenteraadsleden is  $100\ 000 : 3900 = 26$  (afgerond). De stemwaarde van de leden van die gemeenteraad voor het waterschap waarin slechts 2000 van de inwoners wonen is  $2000 : 3900 = 1$  (afgerond). Een gemeente met 2000 inwoners heeft 9 gemeenteraadsleden. De stemwaarde van een gemeenteraadslid in een dergelijke gemeente is  $2000 : 900 = 2$  (afgerond). Voor het bepalen van de uitslag van de

---

<sup>1</sup> Scrt. 24 januari 2007, nr. 17, p. 2, en Kamerstukken II, 2007–2008 31 319, nr. 3.



verkiezingen, wordt het aantal uitgebrachte stemmen op een lijst vermenigvuldigd met de stemwaarde. De raadsleden van de grote gemeente die 2000 inwoners vertegenwoordigen hebben hierbij een inbreng van  $(39 \times 1 =) 39$ . De raadsleden van de kleine gemeente die 2000 inwoners vertegenwoordigen hebben hierbij een inbreng van  $(9 \times 2 =) 18$ .

**Modelberekening:**

Gemeente A	39 raadsleden en 2000 inwoners in waterschap X – $2000 / 39 = 1$ (afgerond)	39 stemmen $\times 1 = 39$
Gemeente B	9 raadsleden en 2000 inwoners in waterschap X – $2000 / 9 = 2$ (afgerond)	9 stemmen $\times 2 = 18$

Aldus ontstaat bij het rekenvoorbeeld van de leden van de fractie van het CDA, door de afronding, gecombineerd met het minimum van één stem, een ongelijkheid doordat de raadsleden van de grote gemeente een zwaardere inbreng hebben (dubbel zo groot). Bij 10 waterschappen komt deze problematiek inderdaad voor. Dit komt doordat is aangesloten bij de regeling voor de berekening van de stemwaarde voor de verkiezing van de Eerste Kamer. In die regeling vindt na de deling van het aantal inwoners door het aantal raadsleden nog een extra deling door 100 plaats. Dat maakt het effect van de afronding groter. Bij de verkiezing van de Eerste Kamer gaat het altijd om grote inwoneraantallen en dan heeft het delen door honderd geen nadelig effect. Bij kleine aantallen is dit wel het geval. Dit effect is sterk te verminderen door niet uit te gaan van het honderdvoud van het aantal raadsleden. De situatie wordt dan als volgt:

**Effect schrapping:**

Gemeente A	39 raadsleden en 2000 inwoners in waterschap X – $2000 / 39 = 51$	39 stemmen $\times 51 = 1989$
Gemeente B	9 raadsleden en 2000 inwoners in waterschap X – $2000 / 9 = 222$	9 stemmen $\times 222 = 1998$

Om deze reden wordt bij nota van wijziging het delen van het aantal ingezetenen van het waterschap door het honderdvoud van het aantal gemeenteraadsleden geschrapt.

De leden van de CU- en SGP-fracties merken op dat in artikel 20a, tweede lid, een loze verwijzing staat. Hier moet inderdaad worden verwezen naar het eerste lid. Enkele foutieve verwijzingen (n.a.v. een herindeling van artikelen) waren reeds opgemerkt en een nota van wijziging ter reparatie wordt ingediend. De opmerking met betrekking tot de verwijzing naar «het gebied van de gemeente» in dit lid deelt het kabinet niet. De stemwaarde wordt namelijk voor een gemeente berekend en niet per waterschap.

*Onderdeel G*

De leden van de SGP-fractie vragen of het niet meer voor de hand ligt om de voorgestelde wettekst bij onderdeel G, waarin wordt geregeld dat de waterschapsverkiezingen in de pas lopen met de reguliere gemeenteraadsverkiezingen, meer concreet te maken dat verkiezingen worden gehouden in het jaar van de gemeenteraadsverkiezingen. Dit is echter in de toelichting al aangestipt en het expliciteren heeft geen meerwaarde voor de regeling. Uit het stellen van één datum met een interval van vier jaar blijkt dat geen afwijking mogelijk is. Afwijking van deze datum is slechts mogelijk bij fusieverkiezingen voor een waterschap. Het in de tussentijd eventueel houden van verkiezingen bij gemeentelijke herindeling zou bij de reguliere waterschapsverkiezingen enkel tot gevolg kunnen hebben dat een aantal gemeenteraden niet is verkozen in het jaar

van die waterschapsverkiezingen. De raad die kiest is de raad die zit op het moment van de stemming voor de waterschapsverkiezingen. Om het systeem van getrapte verkiezingen werkbaar te houden wordt dit nadeel voor lief genomen vanwege de continuïteit van het waterschapsbestuur.

*Onderdeel J*

Deze vraag is beantwoord in § 3.3.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,  
J. J. Atsma