

KIESRAAD

Aan

De Staatssecretaris van Binnenlandse
Zaken
Postbus 20011
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Inlichtingen bij	9-10-1991	KR91/61 Doorkiesnummer	13 januari 1992
Onderwerp	mr.drs. A.G. van Dijk	070-3026266	

Adviesaanvraag inzake wijziging
artikel J 6 Kieswet i.v.m.
waterschapsverkiezingen

Geachte mevrouw De Graaff-Nauta,

Bij uw bovenvermelde brief verzocht u de Kiesraad advies uit te brengen over het opnemen in artikel J 6 van de Kieswet van de mogelijkheid waterschapsverkiezingen te combineren met in de Kieswet geregelde verkiezingen. Dit naar aanleiding van een bij de behandeling van de Waterschapswet door het lid van de Tweede Kamer, de heer Eisma, ingediend (en later ingetrokken) amendement. De Kiesraad heeft zich in zijn vergaderingen van 23 oktober, 4 december en 8 januari j.l. over deze kwestie gebogen, hetgeen heeft geleid tot het navolgende advies.

1. Artikel J 6 van de Kieswet biedt de mogelijkheid van combinatie van een verkiezing op grond van de Kieswet met een andere door de gemeenteraad uitgeschreven stemming. Bij algemene maatregel van bestuur worden voorschriften gegeven met het oog op een dergelijke combinatie. Deze bepaling biedt niet de mogelijkheid van combinatie met waterschapsverkiezingen, aangezien deze niet door de gemeenteraad zijn uitgeschreven.

Het amendement van de heer Eisma strekte ertoe aan artikel J 6 van de Kieswet een lid toe te voegen, luidende:

"Bij of krachtens besluit van provinciale staten kan worden bepaald dat tegelijk met de stemming in het stemlokaal de stemming voor de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur van een waterschap plaatsvindt."

Met een combinatie van verkiezingen wordt in artikel J 6 niet bedoeld het gelijktijdig houden van twee verkiezingen in aan elkaar grenzende ruimten, doch het gelijktijdig houden van twee verkiezingen in één stemlokaal, waarbij één stembureau optreedt voor beide verkiezingen en

waarbij bepaalde procedures en formaliteiten worden gecombineerd.

2. De verkiezing van het algemeen bestuur van een waterschap is in de Waterschapswet slechts zeer summier geregeld. De reden daarvan is, dat ten aanzien van de reglementering van waterschappen het primaat ligt bij het provinciaal bestuur (artikel 2 Waterschapswet). De nationale wetgever heeft zich uitdrukkelijk willen beperken tot het stellen van regels ten aanzien waarvan landelijke uniformiteit geboden is. De voorschriften betreffende de gang van zaken bij waterschapsverkiezingen zijn derhalve grotendeels neergelegd in verkiezingsreglementen die zijn vastgesteld door provinciale staten. Hoewel, naar de Kiesraad heeft begrepen, de provinciale besturen bij de vaststelling van verkiezingsreglementen veelal de bepalingen van de Kieswet zoveel mogelijk volgen, bestaat ter zake geen verplichting. De Kiesraad is van oordeel, dat de mogelijkheid van combinatie van verkiezingen in elk geval beperkt zou moeten worden tot die gevallen waarin de waterschapsverkiezingen zoveel mogelijk overeenkomstig de bepalingen van de Kieswet zijn geregeld.

3. Het feit dat de gemeenten geen rol spelen bij de organisatie van waterschapsverkiezingen is een factor die het combineren van verkiezingen aanzienlijk bemoeilijkt. Immers bij die verkiezingen die op grond van het huidige artikel J 6 van de Kieswet gecombineerd kunnen worden met verkiezingen ingevolge de Kieswet (bv. deelgemeenteraadsverkiezingen) kunnen de gemeenten diverse administratieve procedures en formaliteiten gecombineerd laten plaatsvinden (zie de artikelen J 10, J 11 en J 12 Kiesbesluit). Volstaan kan worden met één (door de burgemeester te verzenden) oproepingskaart, het uittreksel uit het kiezersregister kan voor beide verkiezingen worden gebruikt, de aanvragen om bij volmacht of in een stembureau naar eigen keuze te mogen stemmen kunnen gecombineerd plaatsvinden. Voorts is bepaald, dat de leden van de stembureaus ook voor de andere verkiezing kunnen worden ingeschakeld.

Het feit dat de organisatie van waterschapsverkiezingen in handen pleegt te liggen van (organen van) het waterschap (verzenden van oproepingskaarten, registratie van kiezers, benoeming van de leden van stembureaus, beslissen op verzoeken om bij volmacht of buiten het eigen stembureau te stemmen) maakt het combineren van de genoemde procedures en formaliteiten moeilijk zo niet onmogelijk.

Bij combinatie van verkiezingen zal in elk geval op een aantal punten de medewerking van de gemeentebesturen onontbeerlijk zijn. De Raad denkt hierbij met name aan de beschikbaarstelling van stemlokalen en van de leden van stembureaus mede voor de waterschapsverkiezingen.

Hoewel artikel 85 van de Provinciewet het provinciaal bestuur de bevoegdheid geeft medewerking van de gemeentebesturen aan de uitvoering van zijn verordeningen te vorderen, komt het de Kiesraad wenselijk voor dat, ingeval combinatie van waterschapsverkiezingen met verkiezingen ingevolge de Kieswet mogelijk wordt gemaakt, een bepaling wordt opgenomen in de Kieswet die de gemeenten tot medewerking verplicht.

Het lijkt de Kiesraad niet wel doenlijk voor de verkiezingen ingevolge de Kieswet en de waterschapsverkiezingen gebruik te maken van dezelfde oproepingskaarten en dezelfde kiezersregisters. Immers nog afgezien van het feit dat de ene oproepingskaart uitgaat van de burgemeester en de andere van de voorzitter van het waterschapsbestuur, zullen de kiezers-

registers voor beide verkiezingen niet geheel met elkaar overeenkomen, met name waar het betreft ingezetenen die geen Nederlander zijn. Dezen hebben geen kiesrecht ten behoeve van de verkiezingen van provinciale staten, doch wel voor de verkiezingen van waterschapsbesturen (artikel 21 lid 1 Waterschapswet). Voor de verkiezingen van de gemeenteraden zijn zij slechts onder bepaalde voorwaarden kiesgerechtigd (artikel B 3 leden 2, 3 en 4 Kieswet).

Ook het indienen van en beslissen op verzoeken om bij volmacht of in een ander stembureau te mogen stemmen, zou naar het oordeel van de Kiesraad niet gecombineerd moeten plaatsvinden. Daarbij dient mede in aanmerking te worden genomen, dat het gebied waarvoor een zgn. kiezerspas geldt, niet voor beide verkiezingen hetzelfde is. Dit gebied is uiteraard beperkt tot het gebied van het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden (artikel K 1 Kieswet).

4. De Kiesraad is van oordeel, dat het, gelet op de vereiste medewerking van de gemeentebesturen, geen aanbeveling verdient om, zoals in het amendement was geschied, het mogelijk te maken dat krachtens besluit van provinciale staten bepaald wordt dat verkiezingen ingevolge de Kieswet gecombineerd worden met waterschapsverkiezingen.

Een zo ingrijpende beslissing met aanzienlijke consequenties voor de gemeentebesturen dient naar het oordeel van de Raad slechts door provinciale staten te kunnen worden genomen.

5. De Raad wijst erop, dat de aard van de waterschapsverkiezingen een geheel andere is dan die van de verkiezingen gebaseerd op de Kieswet. Bij de waterschapsverkiezingen gaat het om verschillende categorieën belanghebbenden (zakelijk gerechtigden gebouwd en ongebouwd, pachters, ingezetenen en bedrijven). Bovendien is er geen sprake van een lijstenstelsel doch van een personenstelsel (artikel 16 lid 3 Waterschapswet). De raad vraagt zich af, of combinatie van twee zo verschillend gearde verkiezingen niet tot verwarring bij de kiezers en bij de leden van de stembureaus kan leiden. In elk geval zullen de stembureaus rekening moeten houden met veel vragen van kiezers betreffende de aard van de waterschapsverkiezingen.

6. Uit de tekst van het ingetrokken amendement valt niet op te maken of bedoeld is de combinatie te beperken tot verkiezingen van de vertegenwoordigers van de ingezetenen (artikel 11 lid 2 sub d Waterschapswet), dan wel of daarbij ook gedacht is aan combinatie met bijvoorbeeld de verkiezing van vertegenwoordigers van zakelijk gerechtigden betreffende (gebouwde of ongebouwde) onroerende goederen. In het laatste geval moet rekening worden gehouden met extra complicaties. Het kan immers voorkomen dat kiezers in hun verschillende hoedanigheden méér dan een stem mogen uitbrengen. Bovendien bestaat bij de categorieën zakelijk gerechtigden de mogelijkheid dat wettelijke vertegenwoordigers het stemrecht uitoefenen voor o.a. minderjarigen en onder curatele gestelden (artikel 26 lid 2 Waterschapswet). Dit zal de werkzaamheden van de stembureaus aanzienlijk verzwaren. Zij zullen in dat geval voor bepaalde kiezers verschillende kiezersregisters moeten raadplegen, moeten beoordelen voor welke categorieën de betrokken kiezer kiesgerechtigd is dan wel of de vertegenwoordiger bevoegd is en zij zullen er vervolgens nog op moeten toezien dat de stembiljetten in de juiste stembus (voor de betreffende categorie) worden gedeponneerd.

Het voorgaande brengt de Kiesraad tot de conclusie, dat combinatie van verkiezingen in elk geval beperkt zou moeten blijven tot de verkiezing van de vertegenwoordigers van de ingezetenen van het waterschap.

7. Bij een combinatie van twee verkiezingen valt naar het oordeel van de Kiesraad niet te ontkomen aan een dubbele bezetting van de stembureaus. Immers indien in een stemlokaal één stemming wordt gehouden, plegen de stemopneming, de vaststelling van de uitslag en het opmaken van het proces-verbaal veelal pas omstreeks 22.00 uur te kunnen worden beëindigd. Het zou teveel gevraagd zijn van de leden van een stembureau, die reeds vanaf 's ochtends 7.30 uur werkzaam zijn, om 22.00 uur nog te moeten aanvangen met een tweede stemopneming. Dit is dan ook de reden dat in de grote steden bij een combinatie van gemeenteraads- en deelgemeenteraadsverkiezingen met een dubbele bezetting van stembureaus pleegt te worden gewerkt.

Uit door de Raad ingewonnen informatie is gebleken dat het voor de waterschappen niet wel doenlijk is voor alle stemlokalen een drietal stembureauleden te leveren. Men dient hierbij te bedenken dat de grote gemeenten soms honderden stemdistricten tellen.

De Kiesraad gaat er dan ook van uit, dat de gemeenten zullen moeten zorgdragen voor deze dubbele bezetting van de stembureaus. Het is de vraag of alle gemeentebesturen daartoe in staat zullen zijn. Met name in de grote steden blijkt het immers nu al steeds moeilijker voor alle stembureaus een adequate bezetting te verkrijgen. Het lijkt aannemelijk dat het minder problemen zal opleveren om extra-bezetting van stembureaus voor een deelgemeenteraadsverkiezing te vinden dan voor een verkiezing voor een (geheel los van het gemeentebestuur staand) waterschapsbestuur.

Van belang zal ook zijn dat de leden van de stembureaus (of de extra leden die ten behoeve van de waterschapsverkiezingen worden ingezet) geïnstrueerd worden met betrekking tot de specifieke aspecten van de waterschapsverkiezing.

Indien een dubbele bezetting van stembureaus ten behoeve van waterschapsverkiezingen niet haalbaar zou blijken, zou nog een mogelijkheid zijn om te bepalen dat de stemopneming ten behoeve van de waterschapsverkiezing (al dan niet door hetzelfde stembureau) plaatsvindt op de volgende dag, uiteraard opnieuw in een openbare zitting. In dat geval zou het stembureau na afloop van de stemming de stembiljetten voor de waterschapsverkiezing in verzegelde pakken moeten doen, waarbij erop moet worden toegezien dat de stembiljetten die abusievelijk zijn gedeponereerd in de stembus bestemd voor de andere verkiezing, worden gevoegd bij de stembiljetten voor de verkiezing waarop zij betrekking hebben.

8. De Kiesraad verwacht dat combinatie van verkiezingen ingevolge de Kieswet met waterschapsverkiezingen met name op verzet zal stuiten van die gemeenten waarin wordt gestemd door middel van stemmachines. De huidige stemmachines bieden niet de mogelijkheid op één machine twee stemmingen te doen verrichten. Het behoeft geen betoog, dat de voordelen van het stemmen met behulp van een stemmachine goeddeels teniet zullen worden gedaan indien daarnaast een stemming met behulp van stembiljetten dient plaats te vinden. Illustratief is in dit verband, dat een belangrijke reden waarom de gemeenten Amsterdam en Rotterdam nog niet tot de aanschaf van stemmachines zijn overgegaan, is, dat in deze gemeenten

deelgemeenteraadsverkiezingen worden gehouden die worden gecombineerd met verkiezingen ingevolge de Kieswet. De Kiesraad acht het dan ook redelijk, dat ten aanzien van die gemeenten waar met stemmachines wordt gestemd, ingeval van een combinatie met waterschapsverkiezingen voor ieder stembureau een extra-stemmachine ter beschikking wordt gesteld ten behoeve van de waterschapsverkiezing. De kosten van deze extra-stemmachines dienen uiteraard niet ten laste te komen van de gemeente. De Kiesraad merkt in dit verband op, dat het aantal gemeenten waar met stemmachines wordt gestemd, steeds groter wordt, en dat de kosten van combinatie met waterschapsverkiezingen daardoor ook steeds groter zullen worden. Wellicht zullen in de toekomst stemmachines beschikbaar zijn waarop meer dan één verkiezing kan worden gehouden, doch hiervoor dient eerst zekerheid te bestaan of deze machines voldoende waarborgen bieden voor een zorgvuldig verloop van de verkiezing en dient ook de regelgeving met betrekking tot stemmachines te worden gewijzigd. Thans valt nog niet te overzien of en, zo ja, op welke termijn zulks mogelijk zal zijn.

9. Een andere complicatie betreft het grondgebied van de waterschappen. Sommige waterschappen bestrijken een grondgebied dat over meer dan één provincie is verdeeld. Anderzijds zijn er gemeenten wier grondgebied het gebied van verschillende waterschappen bestrijkt (de gemeenten Rotterdam en Gouda bijvoorbeeld bestrijken het grondgebied van vier waterschappen).

Het eerste geval behoeft waarschijnlijk geen grote problemen op te leveren, zij het dat tot combinatie van verkiezingen in dat geval bij gemeenschappelijk besluit van twee colleges van provinciale staten zal moeten worden besloten (artikel 6 Waterschapswet).

In gemeenten die meer dan één waterschap bestrijken echter kan combinatie van verkiezingen moeilijkheden opleveren. In elk geval kan dit wijziging van de indeling in stemdistricten noodzakelijk maken om te voorkomen dat in één stembureau voor verschillende waterschapsverkiezingen wordt gestemd. Het is de vraag, of een zo vergaande medewerking in redelijkheid van de betrokken gemeentebesturen kan worden verlangd en of het belang dat met combinatie van verkiezingen wordt gediend, opweegt tegen de complicaties die zulks in dat geval meebrengt.

10. Uit het voorgaande blijkt genoegzaam, dat medewerking van de gemeenten onontbeerlijk is bij een combinatie van waterschapsverkiezingen met verkiezingen ingevolge de Kieswet. Dit doet de vraag rijzen op welke wijze de verrekening van de kosten plaats moet vinden. Het komt de Kiesraad voor dat de wet ook daarover een bepaling zal moeten bevatten.

Conclusies

11. Gelet op het grote aantal uitvoeringsproblemen dat combinatie van waterschapsverkiezingen met verkiezingen ingevolge de Kieswet meebrengt - zoals uit het voorgaande moge blijken -, rijst de vraag of het wel aanbeveling verdient deze combinatie mogelijk te maken door opneming van een bepaling ter zake in artikel J 6 van de Kieswet. De Kiesraad is van de wenselijkheid daarvan geenszins overtuigd. De Raad meent u dan ook te moeten ontraden artikel J 6 van de Kieswet in genoemde zin te wijzigen.

12. De wens van de Tweede Kamer om deze combinatie van verkiezingen mogelijk te maken, komt, naar de Kiesraad heeft begrepen, voort uit de vrees dat de opkomst bij afzonderlijk te houden waterschapsverkiezingen zeer laag zal zijn, hetgeen de representativiteit van de samenstelling van het algemeen bestuur niet ten goede zal komen.

Het is de Kiesraad bekend, dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel voor een Waterschapswet, zoals dat bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt (TK 1986-1987, 19.995 nr.1), - met name in verband met de verwachte lage opkomst - gekozen was voor indirecte verkiezing van de leden van het waterschapsbestuur die de ingezetenen vertegenwoordigen (verkiezing door de leden van de raden der in het waterschap gelegen gemeenten). Bij nota van wijziging (TK 1989-1990, 19.995 nr. 14) is artikel 2.11 van het wetsvoorstel (thans artikel 21) aldus gewijzigd, dat ten aanzien van deze categorie de mogelijkheid van rechtstreekse verkiezing door de ingezetenen werd gecreëerd, zulks door provinciale staten te regelen in afwijking van de hoofdregel van indirecte verkiezing. Door aanvaarding van een amendement-Eisma (TK 1990-1991, 19.995 nr.30) is ten slotte deze uitzondering tot hoofdregel gemaakt en de oorspronkelijke bepaling tot uitzondering, hetgeen geleid heeft tot het huidige artikel 21 van de Waterschapswet.

Gelet op de te verwachten problemen met betrekking tot de opkomst, en op voormelde uitvoeringsproblemen verbonden aan combinatie van waterschapsverkiezingen met andere verkiezingen, zou naar het oordeel van de Kiesraad een indirecte verkiezing van de vertegenwoordigers van de categorie ingezetenen door de leden van de gemeenteraden, zoals aanvankelijk in het wetsvoorstel voorgesteld, de voorkeur verdienen. Hoewel dit buiten de strekking van uw adviesaanvraag valt, acht de Kiesraad zich vrij u zijn standpunt ter zake te geven, nu voormelde wijzigingen in het wetsvoorstel tot stand zijn gekomen, zonder dat daarover aan de Raad advies is gevraagd.

13. De hierboven geschetste uitvoeringsproblemen, verbonden aan combinatie van waterschapsverkiezingen met verkiezingen ingevolge de Kieswet, brengen de Kiesraad tot de conclusie dat, indien de regering ondanks de daaraan verbonden bezwaren van oordeel is dat deze combinatie mogelijk moet worden gemaakt, in elk geval het aantal te combineren verkiezingen beperkt zou moeten blijven tot twee.

Het ligt dan in de rede waterschapsverkiezingen uitsluitend te combineren met verkiezingen van provinciale staten, gezien de relatie tussen de waterschappen en de provinciale besturen.

Deelgemeenteraadsverkiezingen (of andere door de gemeenteraad uit te schrijven stemmingen) zouden dan slechts gecombineerd moeten kunnen worden met de verkiezingen van de gemeenteraad. De Kiesraad adviseert u deze beperkingen alsdan uitdrukkelijk in artikel J 6 van de Kieswet op te nemen.

14. Voorts verdient het in dat geval aanbeveling in artikel J 6 van de Kieswet te bepalen:

- a. dat tot combinatie alleen bij (en niet krachtens) besluit van provinciale staten kan worden besloten;
- b. dat indien tot combinatie van verkiezingen wordt besloten, de verkiezing van het betrokken waterschap zoveel mogelijk overeenkomstig de bepalingen van de Kieswet dient te zijn geregeld;
- c. dat de mogelijkheid van combinatie alleen betrekking heeft op de

verkiezing van de vertegenwoordigers van de categorie ingezetenen in het waterschapsbestuur;

d. dat provinciale staten ter zake de medewerking van de betrokken gemeentebesturen kunnen vorderen;

e. dat de kosten verbonden aan deze medewerking aan de betrokken gemeentebesturen worden vergoed.

De Kiesraad vraagt zich af, of medewerking aan een combinatie van verkiezingen in redelijkheid kan worden verlangd van de besturen van gemeenten wier grondgebied is gelegen in meer dan één waterschap. Ten aanzien van gemeenten waar door middel van stemmachines wordt gestemd, verdient het naar het oordeel van de Kiesraad aanbeveling voor ieder stembureau een extra-stemmachine ter beschikking te stellen ten behoeve van de waterschapsverkiezing.

15. De Kiesraad geeft u ten slotte in overweging de onderhavige aangelegenheid in elk geval voor te leggen aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, teneinde te kunnen beoordelen of de gemeentebesturen in staat zullen zijn de vereiste medewerking te verlenen, zonder dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid die bij uitvoering van taken met betrekking tot de verkiezingen ingevolge de Kieswet dient te worden betracht. Ook verdient het naar het oordeel van de Kiesraad aanbeveling ter zake de Unie van Waterschappen te raadplegen.

De Kiesraad,



, voorzitter



, secretaris