



De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
Postbus 20904
2500 EX DEN HAAG

Onderwerp
Advies wetsvoorstel indirecte
waterschapsverkiezingen

1. Inleiding

In uw brief van 22 februari 2011 hebt u de Kiesraad verzocht advies uit te brengen over een aanpassing van de Waterschapswet. De Kiesraad voldoet graag aan dit verzoek.

In het regeerakkoord "Vrijheid en Verantwoordelijkheid" staat dat het kabinet komt met een voorstel dat inhoudt dat de gemeenteraden de waterschapsbesturen kiezen. Met het thans voorgelegde wetsvoorstel wordt hier invulling aan gegeven.

Na een meer beschouwend deel over de waterschapsverkiezingen in relatie tot de Kieswet en een passage over de opzet van het wetsvoorstel zal de Raad ten aanzien van een aantal specifieke punten in het voorstel zijn commentaar geven. Daarbij houdt hij omwille van de overzichtelijkheid de volgorde van de wetsartikelen aan.

Gelet op zijn wettelijke rol als adviesorgaan in uitvoeringstechnische aangelegenheden is het in dit specifieke geval niet aan de Kiesraad om zich uit te spreken over de keuze als zodanig om de waterschapsbesturen indirect door de gemeenteraden te laten kiezen.

2. Waterschapsverkiezingen en de Kieswet

In een advies van december 2010¹ heeft de Kiesraad het belang onderschreven van een onderzoek naar de mogelijkheden om de waterschapsverkiezingen onder de werking van de Kieswet te brengen. Dit deed hij vanuit het belang van uniformering van de organisatie van verkiezingen.

Daarbij tekende de Raad aan dat, gelet op het voorgestelde indirecte karakter van de waterschapsverkiezingen, er overeenkomsten denkbaar zijn met de wijze waarop de leden van de Eerste Kamer indirect worden gekozen door de leden van provinciale staten.

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
13 april 2011

Ons kenmerk

Inlichtingen
mw.mr.dr.s. K.Th. van
Barneveld
T 070 426 82 19
F 070 426 64 89

Uw kenmerk
I&M/DGW-2011/20763

Blad
1 van 7

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

Emailadres
kiesraad@kiesraad.nl

¹ Advies van de Kiesraad van 16 december 2010, zie www.kiesraad.nl.

Datum
13 april 2011

Ons kenmerk

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
2 van 7

In het thans voorgelegde concept-wetsvoorstel is nauw aansluiting gezocht bij de bepalingen in de Kieswet, waarbij de indirecte verkiezing van de Eerste Kamerleden model heeft gestaan. Er is echter (nog) niet voor gekozen om de waterschapsverkiezingen onder de werking van de Kieswet te brengen.

In de memorie van toelichting is hierover opgemerkt dat bij de modernisering van de Waterschapswet weliswaar zoveel mogelijk de Kieswet is gevolgd, maar dat er ook belangrijke verschillen bestaan. Zo past het stelsel met geborgde zetels niet goed in het systeem van de Kieswet. Als ander belangrijk verschil wordt genoemd dat de Kieswet een veel gedetailleerder regeling bevat, terwijl in de Waterschapswet de verkiezingen van het waterschapsbestuur meer op hoofdlijnen zijn geregeld en de nadere regelgeving in lagere regelgeving is vastgelegd. Een verantwoorde integratie zou zoveel meer voorbereidingstijd vragen dat het waarschijnlijk niet mogelijk zou zijn om het wetsvoorstel tijdig in werking te laten treden om de verkiezingen van 2012 te kunnen laten vervallen, aldus de memorie van toelichting. Bij de voorgenomen evaluatie van het verkiezingsstelsel en de bestuurssamenstelling na de verkiezingen in 2014 zal worden bezien of het wenselijk is de waterschapsverkiezingen alsnog onder de werking van de Kieswet te brengen.

De Kiesraad hecht sterk aan de uniformering van de verkiezingen en geeft er de voorkeur aan dat de waterschapsverkiezingen onder de werking van de Kieswet worden gebracht.

Wel respecteert hij vanzelfsprekend de nu gemaakte keuze, maar met uitzondering van het argument van de voorbereidingstijd vindt hij de gehanteerde redenen niet zonder meer overtuigend. De Raad neemt dan ook de vrijheid om daar enkele kanttekeningen bij te plaatsen.

Het stelsel met geborgde zetels zou weliswaar een nieuwe figuur in de Kieswet zijn, maar omdat de Kieswet wel meer uitzonderingen en bijzondere situaties kent, hoeft dit er niet aan in de weg te staan om de waterschapsverkiezingen onder de werking van de Kieswet te brengen. Het feit dat de Kieswet een veel gedetailleerder regeling bevat dan de Waterschapswet acht de Raad evenmin doorslaggevend. De Kiesraad is van oordeel dat alle essentiële onderdelen van het verkiezingsproces op het niveau van de wet in formele zin moeten worden vastgelegd, onder andere om te verzekeren dat de Staten-Generaal bij de vaststelling ervan als medewetgever zijn betrokken.² Delegatie aan de uitvoerende macht moet tot detailpunten worden beperkt. Dit is ook de mening van de Raad van State, blijkens diens advies van 13 april 2010³ inzake het wetsvoorstel inrichting verkiezingsproces. Kieswettelijke procedures hebben

² Zie bijvoorbeeld ook het advies van de Kiesraad van 4 november 2008 inzake het wetsvoorstel Wet inrichting verkiezingsproces, en het advies van 27 augustus 2009 over de aanpassing van de Waterschapswet, zie www.kiesraad.nl.

³ Advies van 13 april 2010 ten aanzien van het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de inrichting van het proces voor de verkiezing van leden van de gemeenteraden, provinciale staten, Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Europees Parlement (Wet inrichting verkiezingsproces), met memorie van toelichting, zie www.raadvanstate.nl.

Datum
13 april 2011

Ons kenmerk

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
3 van 7

namelijk tot doel de waarborgen te concretiseren waaraan het verkiezingsproces moet voldoen. Voorschriften die de concretisering van deze waarborgen betreffen, dienen op het niveau van de wet in formele zin te worden vastgelegd. Dit geldt onverkort voor de bepalingen die de waterschapsverkiezingen raken, zoals het onderzoek naar de kandidatenlijsten en het tellen van de stemmen (de stemopneming). Wellicht ten overvloede wijst de Raad in dit verband op artikel 4 van de Grondwet, waarin is bepaald dat iedere Nederlander gelijkelijk recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. Deze bepaling kan analoog worden toegepast op de waterschapsverkiezingen.

De Raad herhaalt⁴ dat, wanneer – bijvoorbeeld na de evaluatie – alsnog wordt gekozen voor het onderbrengen van deze verkiezingen bij de Kieswet, (het secretariaat van) de Kiesraad graag bereid is om medewerking te verlenen aan de meer technische uitwerking daarvan.

De Kiesraad is natuurlijk ook bereid om daaraan voorafgaand te adviseren over de noodzakelijke aanpassingen van het Waterschapsbesluit.

3. Opzet wetsvoorstel

Het wetsvoorstel regelt dat de leden van het algemeen bestuur voor de categorie van ingezetenen in een waterschap voortaan indirect via gemeenteraden worden gekozen. Er is naar analogie met de indirecte verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door leden van de provinciale staten voor gekozen om de indirecte verkiezingen kort na de verkiezingen van de gemeenteraad (het kiescollege) te houden. Op die manier heeft de kiezer de mogelijkheid om met zijn stem voor de gemeenteraadsverkiezingen invloed uit te oefenen op de verkiezing van de leden van het waterschapsbestuur. Dat betekent dat de indirecte waterschapsverkiezingen in juni 2014 worden gehouden, enkele maanden na de gemeenteraadsverkiezingen in maart. Om te voorkomen dat zowel in 2012 als in 2014 waterschapsverkiezingen plaatsvinden, voorziet het wetsvoorstel in verlenging van de zittingsduur van de zittende leden van de waterschapsbesturen tot medio 2014.

De Kiesraad concludeerde in eerder genoemd advies van december vorig jaar dat een verlenging van de zittingsduur van het waterschapsbestuur van vier naar vijf en een half jaar zich verdraagt met de algemene opvatting van de Kiesraad dat een zittingsduur in beginsel maximaal vijf à vijf en een half jaar kan zijn. De Raad tekende daarbij aan dat een verlenging van de zittingsduur in verband met een overwogen wijziging van het kiesstelsel wél een specifieke wettelijke basis vereist. De Raad heeft er met instemming kennis van genomen dat het voorgelegde concept-wetsontwerp thans in deze wettelijke basis voorziet.

⁴ Zie ook het advies van de Kiesraad van 16 december 2010, zie www.kiesraad.nl.

Datum
13 april 2011

Ons kenmerk

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
4 van 7

4. Commentaar op een aantal specifieke punten in het wetsvoorstel

Indirecte verkiezing door leden gemeenteraden

Als uitgangspunt van het wetsvoorstel is genomen dat een deel van het waterschapsbestuur voortaan indirect via gemeenteraden worden gekozen. Deze verkiezingen worden dan kort na de verkiezingen van de gemeenteraad (het kiescollege) gehouden. Daarbij wordt uitgegaan van de premisse dat alle gemeenteraadsverkiezingen eens in de vier jaar, op dezelfde dag, plaatsvinden. Daarmee wijzigt de samenstelling van de waterschapsbesturen dan ook eens in de vier jaar. Dit is een logisch uitgangspunt.

Dit ritme kan echter worden doorbroken ingeval er binnen één of meer gemeenten binnen het beheersgebied van een waterschap gemeentelijke herindelingsverkiezingen plaatsvinden. Het voorgelegde wetsvoorstel biedt geen antwoord op de vraag hoe de verkiezing van de waterschapsbesturen vervolgens in die situatie wordt geregeld. Niet helder is bijvoorbeeld welke raadsleden op welk moment het stemrecht voor de waterschapsbesturen kunnen uitoefenen of welke datum bepalend is voor de eventuele vraag of een gemeenteraadslid een kandidatenlijst mag ondersteunen.

Als gevolg van een mogelijke herindeling kan de situatie ontstaan – bijvoorbeeld wanneer een waterschap zich over meerdere gemeenten uitstrekt – dat de gemeenteraadsverkiezingen niet in alle gemeenten op dezelfde dag plaatsvinden. Niet helder is, wat hiervan de consequenties zijn: dienen in de situatie na een herindeling de bestuurders die zijn gekozen door de leden van de herindelende gemeenteraad af te treden, dienen alle bestuurders af te treden, of geen van hen?

De Kiesraad acht het in dit geval het meest wenselijk dat een eventuele herindelingsverkiezing in een gemeente geen gevolgen heeft voor het moment waarop gemeenteraadsliden stemmen voor waterschapsbesturen. Hij adviseert daarom om wettelijk vast te leggen dat ook leden van gemeenteraden die zelf in verband met een herindeling niet deelnemen aan de reguliere cyclus van gemeenteraadsverkiezingen, wél deelnemen aan de “normale” vierjaarlijkse verkiezing van de waterschapsbesturen.

Stemwaarden

De Kiesraad onderschrijft de methode die is gekozen voor de toekenning van stemwaarden: deze is in grote lijnen gelijk aan het systeem dat de Kieswet in artikel U 2 voorschrijft voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van de provinciale staten. In afwijking van de Kieswet is er wel voor gekozen om aan elke stem van een raadslid minimaal stemwaarde 1 toe te kennen: op die manier kan er geen stem verloren gaan, ook niet wanneer er slechts een zeer gering aantal ingezetenen van een waterschap binnen de gemeentegrenzen wonen. Gezien de onderbouwing is deze aanpassing te billijken.

Kiesdistricten

Datum
13 april 2011

Ons kenmerk

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
5 van 7

De figuur van de kiesdistricten vertoont overeenkomsten met de kieskringen in de Kieswet. De kieskringen vonden hun oorsprong in 1917 en zijn onder meer uitgevonden om een zekere regionale verbondenheid van kiezer en verkozenen te behouden, en om buitensporige machtsconcentratie bij de centrale partijbesturen te voorkomen. In zijn recente advies van 21 januari 2011⁵ heeft de Kiesraad zich afgevraagd of deze argumenten nog steekhoudend zijn en heeft hij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overweging gegeven om de kieskringen bij provinciale staten- en Tweede Kamerverkiezingen niet langer te benutten voor wat betreft de kandidaatstelling. De Kiesraad betoogde dat dit de transparantie van het verkiezingsproces voor de kiezer ten goede komt, de uitslagberekening vereenvoudigt en er in de praktijk geen reële behoefte meer aan bestaat.

Eén en ander geldt mogelijk ook voor de verdeling van het waterschapsgebied in kiesdistricten. De argumenten die de instelling van kieskringen oorspronkelijk rechtvaardigden, zijn hier niet van toepassing. In de memorie van toelichting staat weliswaar een mogelijke extra functie van de kiesdistricten, namelijk om de ongewenste verhoudingen tussen de stemwaarden van de gemeenten in verschillende gebieden in het waterschap te corrigeren, maar deze verhouding lijkt reeds te worden gecorrigeerd door de gekozen methode van toekenning van stemwaarden. De Kiesraad vraagt zich dan ook af wat de meerwaarde van de figuur van de kiesdistricten nog is en of het verkiezingsproces hierdoor niet nodeloos wordt gecompliceerd.

Stembureau

De Kiesraad acht de tekst van het voorgestelde artikel 17a minder gelukkig; de tekst lijkt te suggereren dat het stembureau wordt gevormd door in totaal vier leden. De Raad merkt op dat het de voorkeur verdient om te kiezen voor een oneven aantal leden, of te bepalen dat bij staken van de stemmen de stem van de voorzitter doorslaggevend is.

Tijdstip stemming

In het voorgestelde artikel 20 is bepaald dat de stemming begint op een bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld tijdstip. De Kiesraad wijst u er in dit verband op, dat dit de ruimte laat om de verkiezingen in de verschillende gemeenten op verschillende tijdstippen te houden. Dit brengt het risico van onderlinge beïnvloeding met zich mee. Het heeft dan ook de voorkeur van de Kiesraad wanneer wettelijk wordt vastgelegd dat de verkiezing van de waterschappen in alle gemeenten op dezelfde datum en hetzelfde tijdstip plaatsvindt. Ditzelfde is bijvoorbeeld onlangs gebeurd voor de verkiezing van de Eerste Kamer door provinciale staten⁶.

⁵ Advies van de Kiesraad van 21 januari 2011, zie www.kiesraad.nl.

⁶ Zie artikel T 1 van de Kieswet.

Datum
13 april 2011

Ons kenmerk

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
6 van 7

Onverenigbaarheid functies

In het wetsvoorstel is bepaald dat iemand niet tegelijkertijd lid van een gemeenteraad en lid van een algemeen bestuur van een waterschap kan zijn. In de memorie van toelichting is hiervoor als reden gegeven dat een zodanige dubbelfunctie zou kunnen leiden tot belangenverstrengeling en loyaliteitsconflicten. Ook speelt daarbij een rol dat in het kader van de ontwikkelingen van doelmatig waterbeheer de functionele relaties en de onderlinge samenwerking tussen waterschappen en gemeenten steeds verder zullen toenemen.

In de Kieswet (artikel V 4) is bepaald dat het vertegenwoordigend orgaan bij het onderzoek van de geloofsbriefen nagaat of de benoemde geen met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult, en in de Gemeentewet en Provinciewet is daartoe een aantal incompatibiliteiten opgesomd. Het lidmaatschap van de gemeenteraad is bijvoorbeeld wel verenigbaar met het lidmaatschap van provinciale staten en van de Eerste of Tweede Kamer. De Raad constateert dat de thans in het wetsvoorstel voorgestelde regeling afwijkt, en stringenter is dan de in de Gemeentewet en de Provinciewet opgenomen regeling van incompatibiliteiten. Hij zou de redenering die hieraan ten grondslag ligt graag nader toegelicht willen zien in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, met name vanwege het feit dat in ons land naar staand beleid terughoudendheid wordt betracht waar het gaat om het benoemen van incompatibiliteiten.

5. Slot

In het voorgaande heeft de Kiesraad een aantal algemene en meer inhoudelijke opmerkingen gemaakt over het voorliggende wetsvoorstel. De Raad maakt van de gelegenheid gebruik om te benadrukken dat naar zijn mening alle essentiële onderdelen van het verkiezingsproces op het niveau van de wet in formele zin moeten worden vastgelegd, en spreekt daarbij de voorkeur uit om deze verkiezingen – zeker op termijn - onder de werking van de Kieswet te brengen. Meer specifiek met betrekking tot dit wetsvoorstel vraagt hij vooral aandacht voor het gegeven dat het voorstel geen antwoord biedt op de vraag hoe de verkiezing van de waterschapsbesturen dient te worden geregeld wanneer – bijvoorbeeld als gevolg van herindelingsverkiezingen – de gemeenteraden binnen het beheersgebied van het waterschap niet allemaal op dezelfde dag worden gekozen.

Datum
13 april 2011

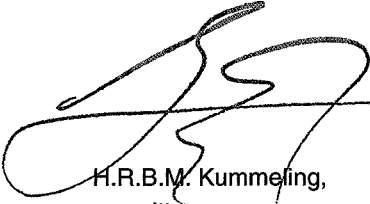
Ons kenmerk

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

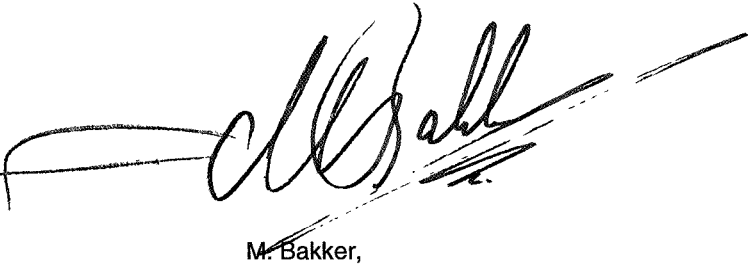
Blad
7 van 7

Een afschrift van dit advies zal aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden gezonden.

DE KIESRAAD,
voor deze,



H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter



M. Bakker,
secretaris-directeur