

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

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
1 mei 2012

Ons kenmerk
2012-0000172197

Inlichtingen
mw. mr. R. Hoorweg
T 070 426 62 66
F 070 426 64 89

Uw kenmerk
I&M/DGRW-2012/24210

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

Onderwerp

Advies wijziging Waterschapsbesluit i.v.m.
indirecte waterschapsverkiezingen

1. Inleiding

Bij brief van 9 maart 2012 verzocht u de Kiesraad om advies uit te brengen inzake het wijzigingsvoorstel Waterschapsbesluit. Vorig jaar adviseerde de Raad over de wijziging van de Waterschapswet.¹ In dat advies is benadrukt dat alle essentiële onderdelen van het verkiezingsproces op het niveau van de wet in formele zin moeten worden vastgelegd en is de voorkeur uitgesproken voor het – zeker op termijn – onder de werking van de Kieswet brengen van waterschapsverkiezingen.

Mede gezien de actuele politieke situatie verzoekt de Kiesraad om de waterschappen zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over uitstel van de waterschapsverkiezingen. Verkiezingen vragen om een zorgvuldige en tijdige voorbereiding.

Waterschapsverkiezingen hebben een bijzondere positie binnen het Nederlandse kiesrecht. Ze vallen niet onder de Grondwet, terwijl daarin belangrijke waarborgen zijn opgenomen voor vrije, geheime en eerlijke verkiezingen. Waterschapsverkiezingen zijn ook niet opgenomen in de Kieswet, een wet die invulling geeft aan deze waarborgen. Het is vooral een algemene maatregel van bestuur die de verkiezingen van de waterschappen in Nederland regelt.² Waar het Nederlandse kiesrecht zich lange tijd uitsluitend nationaal heeft kunnen ontwikkelen, wijst de Kiesraad op de toenemende invloed van het internationale recht. Het gaat om verdragen en om internationale 'soft-law'-documenten.³ De

¹ Het advies wetsvoorstel indirecte waterschapsverkiezingen van 13 april 2011, te vinden op www.kiesraad.nl.

² Het is wenselijk dat bij alle verkiezingen waarvoor op nationaal niveau regels gesteld worden, de uitgangspunten en de hieruit voortvloeiende regelingen zoveel mogelijk op wettelijk niveau worden vastgelegd (advies van de Kiesraad van 3 juli 2007).

³ Zie ook het boekje 'Internationale electorale standaarden en het Nederlandse verkiezingsproces' van Laurens de Wit, uitgegeven in de Kiesraadreeks Studies en adviezen betreffende kiesrecht en verkiezingen (2010, nr. 2).

Datum
1 mei 2012

Ons kenmerk
2012-0000172197

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
2 van 7

Kiesraad haalt hier een opmerking aan van de Raad van State 'dat in internationaal verband nadruk wordt gelegd op de noodzaak van onafhankelijkheid van de organen in het verkiezingsproces'.⁴ In rechtsgedingen wordt met enige regelmaat (en soms met succes) een beroep gedaan op internationale normen. Ontwikkelingen die ook voor waterschappen relevant zijn.

Samenvatting advies

De Kiesraad hanteert het uitgangspunt 'Conform de Kieswet, tenzij'. Ten aanzien van drie onderwerpen adviseert de Kiesraad om aansluiting te zoeken bij de Kieswet: het gesloten lijstensysteem, de termijn tussen gemeenteraads- en waterschapsverkiezingen en de zittingsduur van het oude bestuur. Verder brengt de Kiesraad de discussie over het afschaffen van lijstencombinaties bij Eerste Kamerverkiezingen onder de aandacht en geeft hij in overweging om het aantal over te leggen ondersteuningsverklaringen te verhogen tot vijf. Tot slot adviseert de Kiesraad om de dag van stemming wettelijk te bepalen, om op het stembiljet niet de stemwaarde op te nemen en om de kring van kiesgerechtigden te beperken tot de kiezers voor de gemeenteraadsverkiezingen van de inliggende gemeenten.

2. 'Conform de Kieswet, tenzij'

Hoewel de eerdere adviezen van zowel de Raad van State als de Kiesraad om de waterschapsverkiezingen onder de werking van de Kieswet te brengen niet zijn overgenomen, is voor de wijziging van het Waterschapsbesluit wel nauw aansluiting gezocht bij de Kieswet.⁵ Reden voor de Kiesraad om bij lezing van voorliggend wijzigingsvoorstel het uitgangspunt 'Conform de Kieswet, tenzij' te hanteren. Op een aantal punten wordt van de Kieswet afgeweken met het argument van het zoveel mogelijk depolitiseren van het functioneel waterschapsbestuur. Uit de voorbeelden die hierbij worden gegeven – het stemmen op een lijst en het verruimen van de periode tussen de verkiezingen voor de gemeenteraad en het waterschap – is het de Raad niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met depolitiseren. Ieder systeem, ook het systeem van indirecte verkiezingen, impliceert – enige – politisering. Ten aanzien van de volgende drie onderwerpen adviseert de Kiesraad u om aansluiting te zoeken bij de Kieswet.

a. Gesloten lijstensysteem

In het wetsontwerp tot wijziging van de Waterschapswet is gekozen voor een gesloten lijstensysteem: de kiezer stemt op een partij in plaats van op een persoon. Dit wijkt principieel af van de keuze voor een open lijstensysteem bij de

⁴ Kamerstukken II 2011-2012, 33097, nr. 4, p. 10.

⁵ De adviezen van de Kiesraad van 16 december 2010 en 13 april 2011 zijn te vinden op www.kiesraad.nl. Voor het advies van de Raad van State, 22 september 2011, zie Kamerstukken II 2011-2012, 33097, nr. 4. Hierin wordt geadviseerd zo spoedig mogelijk over te gaan tot integratie van de bepalingen van de waterschapsverkiezingen in de Kieswet.

Datum
1 mei 2012

Ons kenmerk
2012-0000172197

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
3 van 7

verkiezingen op grond van de Kieswet. Er dienen naar het oordeel van de Kiesraad dringende redenen aanwezig te zijn om de mogelijkheid om op een persoon te stemmen, niet meer te bieden.⁶

Uit de memorie van toelichting blijkt dat 'politisering door voorkeurstemmen vooral een gevaar is in relatief kleine waterschappen met grote gemeenten waar gemeenteraadsleden een hoge stemwaarde hebben'. De Kiesraad merkt op dat verschillende stemwaarden, en dus de mate van invloed op de verkiezingsuitslag, inherent is aan het systeem van indirecte verkiezingen: bij Eerste Kamerverkiezingen is de stemwaarde van de provincie Zuid-Holland ook ruim zes keer zo groot als die van de provincie Zeeland.

Verder wordt als motivering aangedragen dat 'dit gesloten stelsel juist goed past binnen het eigen en unieke karakter van de waterschappen, waarbij deskundigheid en belangenbehartiging in een professioneel bestuur van grote waarde zijn.'⁷ De Kiesraad meent dat ook bij de verkiezing van de leden van algemeen vertegenwoordigende organen deskundigheid en belangenbehartiging in een professioneel bestuur van grote waarde zijn.

Verder wijst hij op het feit dat, wanneer – bij een gesloten lijstensysteem – een belangengroepering besluit geen vrouwelijke kandidaten of vertegenwoordigers van minderheidsgroeperingen op een verkiesbare plaats te zetten, deze kandidaten niet verkozen kunnen worden. In het Nederlandse kiesstelsel gaat evenredige vertegenwoordiging altijd gepaard met de mogelijkheid van het uitbrengen van een voorkeurstem. Het individuele belang van een kiezer om een voorkeurstem uit te brengen en het belang van de samenstellers van een kandidatenlijst om te komen tot een evenwichtige fractie, houden elkaar in evenwicht. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat nogal wat kiezers – met behulp van de voorkeurstem – stemmen op de eerste vrouw op de lijst.

De Kiesraad ziet in het gesloten lijstensysteem gecombineerd met het ontbreken van de mogelijkheid van een blancolijst, een beperking van het (grondwettelijk) passief respectievelijk actief kiesrecht van de kiezer. Verkiezingen op grond van de Kieswet gaan uit van een 'open kandidaatstelling', dat wil zeggen dat het recht om kandidaten te stellen (passief kiesrecht) niet is voorbehouden aan politieke partijen. Iedere kiesgerechtigde burger kan in beginsel deelnemen aan verkiezingen. Wil iemand geen politieke partij oprichten en een aanduiding laten registreren, dan kan toch worden deelgenomen aan de verkiezing, namelijk met een blancolijst. Overigens, in de praktijk wordt ook weleens deelgenomen met

⁶ Zie ook het advies van de Kiesraad uit 2004 inzake een nieuw (gemengd) kiesstelsel.

⁷ De Kiesraad heeft gezien dat de Raad van State heeft opgemerkt dat een open lijstenstelsel mogelijk niet de beste oplossing is en dat hij adviseert om de keuze voor een stelsel met voorkeurstemmen nader te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen. Deze nadere motivering heeft de Kiesraad niet kunnen vinden. De opmerking is door de staatssecretaris geïnterpreteerd als een suggestie om het gesloten lijstensysteem in te voeren.

Datum
1 mei 2012

Ons kenmerk
2012-0000172197

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
4 van 7

een blanco lijst om een heel andere reden, namelijk omdat de partij te laat was met het indienen van een registratieverzoek.

b. Termijn tussen gemeenteraads- en waterschapsverkiezingen

Terwijl bij de wijziging van de Waterschapswet nog werd aangesloten bij de kieswettelijke termijn van drie maanden, wordt deze termijn nu verlengd tot zes maanden: 'De relatief korte termijn van drie maanden voor de waterschapsverkiezingen kan de politisering van de deskundigheid van de kandidaten vergroten; er is dan weinig tijd voor de toetsing van de deskundigheid van de kandidaten en rekrutering; en de lijstvorming moet met het oog op het schrappen van de voorkeurstem zorgvuldig gebeuren', aldus de memorie van toelichting.

Bij Eerste Kamerverkiezingen is de termijn bewust zo kort mogelijk gehouden. Aldus werkt die verkiezing nagenoeg onmiddellijk door in de samenstelling van de Eerste Kamer'.⁸ Verder zullen belangengroeperingen in de praktijk al ruim vóór de gemeenteraadsverkiezingen starten met de voorbereiding van de aanstaande waterschapsverkiezingen, inclusief het toetsen van deskundigheid van kandidaten en de rekrutering. Om de kans op het maken van afspraken tussen de belangengroeperingen zo klein mogelijk te maken, kan juist ook gedacht worden aan het *verkorten* van de termijn tussen gemeenteraads- en waterschapsverkiezingen, omdat er dan – praktisch gezien – minder gelegenheid voor is.

c. Zittingsduur van het oude bestuur

In het voorstel wordt het tijdstip van de bestuurswisseling bij het waterschap een maand opgeschoven, van september naar oktober. De motivering luidt ook hier 'dat dit is gedaan om de belangengroeperingen meer tijd te geven een lijst samen te stellen met deskundige kandidaten'. In de nota van wijziging van de Waterschapswet valt verder te lezen dat dit is gedaan 'omdat de verkiezingsperiode gedeeltelijk in de zomervakantie valt; er in die periode veelal wel de eerste commissievergaderingen beginnen, maar nog geen raadsvergadering; en dat er daarbij wel voldoende tijd moet zitten tussen het moment van verkiezen en het moment van aantreden'.⁹ De Kiesraad heeft niet gezien dat de dag van stemming ook wordt verschoven; deze vindt plaats in de periode van 1 – 7 september, een eventueel probleem met de zomervakantie wordt met dit voorstel niet opgelost. De vraag is verder waarom er een maand moet zitten tussen het moment van verkiezen en het moment van aantreden.¹⁰ Bij reguliere verkiezingen wordt juist aangedrongen op het zo kort mogelijk aantreden van het nieuwe bestuur na gehouden verkiezingen.

⁸ Zie ook: 'Constitutioneel recht' van prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, vijfde druk, p. 236.

⁹ Kamerstukken II 2011-2012, 33097, nr. 7.

¹⁰ De Kiesraad heeft gezien dat ook de termijn waarbinnen een herstemming dient plaats te vinden, afwijkt van de Kieswet: zestig dagen tegenover dertig.

Datum
1 mei 2012

Ons kenmerk
2012-0000172197

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
5 van 7

Door deze maand en de eerdere verlenging van drie naar zes maanden tussen gemeenteraads- en waterschapsverkiezingen, komt de zittingsduur van het huidige waterschapsbestuur uit op ruim vijf driekwart jaar. Dit is langer dan vijf à vijf en een half jaar die de Kiesraad eerder noemde als maximale termijn.¹¹ Een tussentijdse verlenging dient zoveel mogelijk te worden vermeden. In dat geval zijn de kiezers die de zittende bestuursleden hebben gekozen, bij de verkiezing immers niet op de hoogte geweest van het feit dat de zittingsduur langer zou zijn dan vier jaar. Voorts was het de kandidaten voorafgaand aan de verkiezing niet bekend dat zij mogelijk langer zitting zouden nemen dan vier jaren en hebben zij dat aspect niet kunnen meenemen in de overwegingen om zich kandidaat te stellen.

3. Afschaffen mogelijkheid lijstencombinaties

Het afschaffen van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties is conform de Kieswet. De motivering luidt dat 'het behouden ervan tot gevolg zou hebben dat op basis van de uitslag van gemeenteraadsverkiezingen tussen belangengroeperingen kan worden onderhandeld over de optimale lijstencombinatie, zonder dat de burger daar nog invloed op kan uitoefenen'. Het kiezerscorps bij waterschapsverkiezingen is minder overzichtelijk dan bij Eerste Kamerverkiezingen, in die zin dat er veel meer gemeenten dan provincies zijn en er zijn meer – verschillende – lokale partijen. Dit maakt het onderhandelen over de optimale lijstencombinatie in de praktijk lastiger. Ten aanzien van het uitoefenen van invloed op de lijstencombinatie door de burger, wijst de Kiesraad op de mogelijkheid om een combinatie aan te gaan vóór de dag van stemming van de gemeenteraadsverkiezingen.¹² De burger is bij het uitbrengen van zijn stem voor de gemeenteraad op de hoogte van de lijstencombinatie die is aangegaan voor de daaropvolgende waterschapsverkiezing en kan hiermee rekening houden.

Bij de Eerste Kamerverkiezing van 2011 waren lijstencombinaties, en daarmee het sturen van de restzetelverdeling met lijstencombinaties, niet meer mogelijk.¹³ In zijn evaluatieadvies¹⁴ merkt de Kiesraad op dat 'wel uit de media is vernomen dat in de periode voorafgaand aan de verkiezing afspraken zijn gemaakt over het stemgedrag van de statenleden' en 'dat dit – naar mag worden aangenomen – hetzelfde doel dient als voorheen, namelijk het sturen van de restzetelverdeling

¹¹ Zie het advies van de Kiesraad wetsvoorstel indirecte waterschapsverkiezingen van 13 april 2011, te raadplegen via www.kiesraad.nl. Ook de Raad van State heeft aangegeven dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met verlenging van de zittingsduur.

¹² Dit in tegenstelling tot reguliere verkiezingen waarbij het aangaan van lijstencombinaties voor Eerste Kamerverkiezingen vóór de dag van stemming voor de leden van provinciale staten, in strijd met de Grondwet wordt geacht.

¹³ Besluit van 7 december 2010, Inwerkingtreding wijziging Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (Stb. 790).

¹⁴ Advies naar aanleiding van verkiezingen 2011, van 22 juli 2011, p. 9.

Datum
1 mei 2012

Ons kenmerk
2012-0000172197

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
6 van 7

en daarmee de verkiezingsuitslag'. Oftewel, het afschaffen van lijstencombinaties heeft kennelijk geen einde gemaakt aan het maken van stemafspraken. Ook de Eerste Kamer evalueert momenteel de afgelopen verkiezing, waaronder het afschaffen van de lijstencombinaties. Het debat hierover is dus nog niet geëindigd.

4. Ondersteuningsverklaringen

Het wijzigingsbesluit bepaalt dat tenminste één ondersteuningsverklaring van een raadslid bij de kandidatenlijst dient te worden overgelegd. Voorheen was bij briefstemmen de steun van twintig kiezers nodig.

Net als de waarborgsom is een ondersteuningsverklaring bedoeld als drempel tegen lichtvaardige deelname aan verkiezingen. Een ondersteuningsverklaring laat zien dat de politieke partij enig draagvlak heeft en stelt zeker dat er enige kans is dat zij een zetel zullen behalen. De Kiesraad vraagt zich af of er van draagvlak nog wel sprake is bij één ondersteuningsverklaring. De vergelijking in de toelichting met de Eerste Kamerverkiezing gaat niet helemaal op nu een partij *per provincie* een ondersteuningsverklaring overlegt. De Kiesraad geeft in overweging het aantal te overleggen ondersteuningsverklaringen te verhogen tot vijf.¹⁵

5. Slot

Tot slot maakt de Kiesraad nog de volgende opmerkingen.

De Kiesraad adviseert om ook de *dag van stemming* op te nemen in de Waterschapswet: nu is alleen het tijdstip van stemming opgenomen.¹⁶ Naar het oordeel van de Kiesraad is het niet nodig een eindtijdstip, de vermelding van Europees-Nederlandse tijd en een voorziening om bij ernstige verstoring van de vergadering de stemming te verplaatsen, op te nemen.

Verder adviseert de Kiesraad om de stemwaarde niet op het stembiljet af te drukken. Het stembiljet bevat alleen de voor de kiezer noodzakelijke informatie om op een geldige (en duidelijke) manier te kunnen stemmen.¹⁷

¹⁵ Bij de laatste Eerste Kamerverkiezing diende (voor deelname in alle provincies) tenminste twaalf van de 566 statenleden een ondersteuningsverklaring te overleggen. Dat is ruim 2%. Uitgaande van gemiddeld 17 gemeenten per waterschap en gemiddeld 21 raadsleden per gemeente, zijn er per waterschap ruim 350 raadsleden die stemmen en komt 2% neer op acht ondersteuningsverklaringen. Om de drempel bij een waterschap met veelal kleine gemeenten niet te hoog te maken, komt de Kiesraad uit op vijf ondersteuningsverklaringen.

¹⁶ Zie het advies wetsvoorstel indirecte waterschapsverkiezingen van 13 april 2011, p. 5, te vinden op www.kiesraad.nl.

¹⁷ Hulpmiddelen voor de verwerking van de stemmen door het centraal stembureau vallen daar niet onder. Bovendien heeft het stembureau dat de stembiljetten uitreikt en weer inneemt dit hulpmiddel bij de stemopneming niet nodig: alleen het centraal stembureau betreft de stemwaarden bij het berekenen van de uitslag en doet dit op basis van de processen-verbaal van de stembureaus.

Datum
1 mei 2012

Ons kenmerk
2012-0000172197

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
7 van 7

Ten derde onderschrijft de Kiesraad het voorstel om de *kring van kiesgerechtigden* die mondeling bezwaar¹⁸ kan indienen tijdens – naar de Kiesraad aanneemt – zowel de stemopneming door het stembureau als bij de vaststelling van de uitslag door het centraal stembureau, uit te breiden. Het voorstel gaat uit van iedere betrokken burger en spreekt van ‘personen’. De Kiesraad stelt wel voor dit enigszins te beperken. Niet goed valt in te zien welk belang een ingezetene van Groningen heeft bij de verkiezing voor een Limburgs waterschap. De Kiesraad adviseert om aan te sluiten bij de kring van kiesgerechtigden voor de gemeenteraadsverkiezingen van de inliggende gemeenten. In aanvulling hierop adviseert de Kiesraad tot slot nog om ook de mogelijkheid op te nemen om de zitting te schorsen. Bijvoorbeeld een ingebracht mondeling bezwaar kan aanleiding geven voor het (centraal) stembureau om zich even terug te trekken en zich hierover te beraden.

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

DE KIESRAAD,
voor deze,

H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter

M. Bakker,
secretaris-directeur

¹⁸ De term ‘bedenking’ is beter. Hoewel beide begrippen zijn uit de Algemene wet bestuursrecht, acht de Kiesraad de kans op verwarring bij de kiezer (en zijn verwachting) over het juridische begrip ‘bezwaar’ groter dan bij ‘bedenking’. Naar alle waarschijnlijkheid zal dit ook in de Kieswet worden aangepast.