

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
16 december 2010

Ons kenmerk
2010-0000835990

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

Uw kenmerk
VenW/BSK-2010/161955

Blad
1 van 4

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 verlengen zittingsduur
waterschapsbestuurders

1. Inleiding

In uw brief van 9 november jl. heeft u de Kiesraad verzocht om advies uit te brengen over een verlenging van de zittingsduur van alle waterschaps-besturen tot medio 2014. Deze verlenging hangt samen met een voorgenomen wetswijziging die een nieuw kiesstelsel voor waterschapsverkiezingen introduceert. Uit het regeerakkoord blijkt dat het kabinet voorstellen zal doen om te komen tot indirecte verkiezingen; de gemeenteraden kiezen de waterschapsbestuurders. Een nadere uitwerking van het voorstel is op dit moment nog niet bekend.

Met de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel¹ is gekozen voor landelijke en gelijktijdige waterschapsverkiezingen, welke voor het eerst plaatsvonden in 2008. Dit betekent onder meer dat de verschillende besturen in eenzelfde periode aan- en aftreden. De Waterschapswet biedt de mogelijkheid om de zittingsduur met ten hoogste twee jaar te verlengen dan wel te verkorten in verband met een aanstaande opheffing of instelling van een waterschap. Tevens bestaat er sinds kort de wettelijke mogelijkheid om, bijvoorbeeld na het instellen van een waterschap als gevolg van een fusie², de eerstvolgende landelijke verkiezingen over te slaan en vervolgens weer aan te sluiten bij de vierjaarlijkse cyclus.

Zonder een verlenging van de zittingsduur, worden in (het najaar van) 2012 de volgende, landelijke waterschapsverkiezingen gehouden waarna de nieuwe bestuursleden aantreden in de periode van 2 tot en met 8 januari 2013.³ Een verlenging van de zittingsduur naar medio 2014 zou derhalve in totaal een

¹ Kamerstukken II, 30601, Stbl. 208, 2007.

² Kamerstukken II, 32 273, Stbl. 212, 2010. Zie ook het advies van de Kiesraad van 27 augustus 2009, te vinden op www.kiesraad.nl.

³ Zie artikel 23, tweede lid, Waterschapswet.

Datum
16 december 2010

Ons kenmerk
2010-0000835990

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
2 van 4

zittingsduur van vijf en een half jaar betekenen en daarmee afwijken van de wettelijke zittingsduur van vier jaar.⁴

De Raad zal verderop in dit advies (paragraaf 2) nader ingaan op een evt. verlenging van de zittingsduur van waterschapsbesturen. Ook zal de Raad ingaan op een enkel meer uitvoeringstechnisch aspect betreffende verkiezingen. In paragraaf 4 veroorlooft de Raad zich nog een enkele opmerking over de relatie waterschapsverkiezingen – Kieswet. Paragraaf 5, tenslotte, bevat de conclusie van de Raad.

2. Verlenging zittingsduur

Al eerder⁵ heeft de Kiesraad geoordeeld dat in relatie tot vertegenwoordigende organen een onderscheid gemaakt dient te worden tussen een verlenging van de zittingsduur die bij wet is geregeld voorafgaand aan de te verlengen zittingsperiode en een verlenging van een lopende zittingsperiode. 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.

Tot nu toe hielden vragen over de verlenging van de zittingsduur van een bestuur veelal verband met organisatiewijzigingen: overheidsorganisaties die fuseren dan wel worden opgeheven. Een bekend voorbeeld zijn gemeentelijke herindelingen. De wet Algemene Regels Herindeling (ARHI) biedt een wettelijke basis voor verkorting dan wel verlenging van de zittingsduur van gemeenteraden.

Nu biedt de Waterschapswet in artikel 27 eveneens de mogelijkheid van verkorting of van verlenging van de zittingsduur van waterschapsbesturen. Echter, dit artikel lijkt uitsluitend te zien op situaties van het opheffen van bestaande en het instellen van nieuwe waterschappen. De Raad constateert dat daarvan in het onderhavige geval evenwel geen sprake is. Immers, de overwogen verlenging van de zittingsduur vindt zijn oorzaak in een overwogen wijziging van het kiesstelsel. Nu de Kiesraad noch in de Waterschapswet noch in de parlementaire behandeling van deze wet aanwijzingen heeft gevonden voor de interpretatie dat een verlenging van de zittingsduur ook kan zijn ingegeven door een wijziging van het kiesstelsel, meent de Raad dat hiervoor een incidentele, specifieke wettelijke, voorziening nodig is.

⁴ Zie artikel 23, eerste lid, Waterschapswet.

⁵ Advies van de Kiesraad van 2 maart 1995 aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ons kenmerk KR 95/17.

Datum
16 december 2010

Ons kenmerk
2010-0000835990

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
3 van 4

De Raad merkt aanvullend nog het volgende op. Een zittingsduur van een waterschapsbestuur van vijf en een half jaar past binnen het algemene standpunt van de Raad, dat een zittingsduur in beginsel maximaal vijf à vijf en een half jaar zou moeten zijn.⁶ De Raad acht in uitzonderlijke gevallen een maximale zittingsduur van zes jaar en drie maanden aanvaardbaar. Als een uitzonderlijk geval heeft de Kiesraad in dat verband aangemerkt de situatie, waarin een gemeentelijke herindeling exact plaatsvindt midden in de normale raadsperiode.

3. Uitvoeringstechnische aspecten

De Raad wijst erop, dat bij een langere zittingsduur van de leden van het waterschapsbestuur, lijstuitputting eerder aan de orde kan zijn dan bij de normale zittingsduur van vier jaar. Op grond van artikel 2.22 van het Waterschapsbesluit kan een lijst ten hoogste twintig kandidaten bevatten.⁷ Dit is aanzienlijk minder dan bij verkiezingen op grond van de Kieswet, waar maximaal in beginsel vijftig (of mogelijk zelfs tachtig) kandidaten kunnen worden gesteld.⁸ Hierdoor zou lijstuitputting zich bij een verlengde zittingsduur van waterschapsbesturen eerder kunnen voordoen. Overigens heeft de Kiesraad gezien dat het Waterschapsbesluit een - met de Kieswet vergelijkbare - voorziening kent voor lijstuitputting waarbij een zetel kan overgaan op een andere lijst.⁹

4. Waterschapsverkiezingen en de Kieswet

Naar aanleiding van de evaluatie van de laatstgehouden, reguliere waterschapsverkiezingen in 2008, is toegezegd dat de mogelijkheden onderzocht zullen worden om de verkiezingen onder de werking van de Kieswet te brengen. Vanuit het belang van uniformering van de organisatie van verkiezingen, onderschrijft de Kiesraad dit onderzoek. Gelet op het voorgestelde indirecte karakter van de waterschapsverkiezingen, zijn er overeenkomsten denkbaar met de wijze waarop de leden van de Eerste Kamer indirect worden gekozen door de leden van provinciale staten (hoofdstukken Q tot en met U van de Kieswet). De Kiesraad stelt zich voor dat een in een concept-wetsvoorstel uitgewerkt voorstel voor advies aan hem zal worden voorgelegd.

Voor zover het onderbrengen van de waterschapsverkiezingen onder de werking van de Kieswet tevens betekent dat de functie van een (landelijk) hoofd- en/of centraal stembureau wordt geïntroduceerd, is (het secretariaat van) de Kiesraad gaarne bereid medewerking te verlenen aan de meer technische uitwerking daarvan.

⁶ Dit algemene standpunt is onder meer opgenomen in een eerder advies dit jaar (1 april 2010) van de Kiesraad inzake gemeentelijke herindelingen, zie ook de website.

⁷ De mogelijkheid van veertig kandidaten (artikel 2.23 Waterschapsbesluit) wanneer aan de belangengroepering bij de laatste verkiezing meer dan tien zetels zijn toegekend, heeft zich bij de laatste landelijke verkiezingen in 2008 nog niet voorgedaan nu dit de eerste keer was dat op grond van het Waterschapsbesluit verkiezingen werden gehouden.

⁸ Zie artikel H 6, tweede lid, van de Kieswet.

⁹ Artikel 2.110 van het Waterschapsbesluit.

Datum
16 december 2010

Ons kenmerk
2010-0000835990

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
4 van 4

5. Conclusie

Een verlenging van de zittingsduur van het waterschapsbestuur van vier naar vijf en een half jaar verdraagt zich met de algemene opvatting van de Kiesraad dat een zittingsduur in beginsel maximaal vijf à vijf en een half jaar kan zijn. Een verlenging van de zittingsduur in verband met een overwogen wijziging van het kiesstelsel vereist een specifieke wettelijke basis. Een dergelijke wettelijke basis is thans noch te vinden in het huidige artikel 27 van de Waterschapswet noch elders in deze wet.

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

Plaats: Den Haag

Datum: 16 december 2010

w.g. H.R.B.M. Kummeling
w.g. M. Bakker