

Vergaderjaar 2013–2014

33 719

**Wijziging van de Kieswet en de Waterschapswet ten behoeve van gecombineerde verkiezingen van vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap en de verkiezingen voor de provinciale staten (Wet aanpassing waterschapsverkiezingen)**

Nr. 6

**VERSLAG**

Vastgesteld 17 oktober 2013

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidende onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave		blz.
<b>I</b>	<b>ALGEMEEN DEEL</b>	<b>2</b>
1.	Achtergrond, aanleiding en afbakening	2
2.	Doel en hoofdlijnen van het wetsvoorstel	3
2.1.	<i>Stembusverkiezingen, gelijktijdig met verkiezingen provinciale staten</i>	3
2.2.	<i>Opname in de Kieswet van de procedure voor de verkiezingen van de leden van de categorie ingezetenen van het algemeen bestuur</i>	6
2.3.	<i>Wijzigingen in de regeling voor de waterschapsverkiezingen</i>	6
2.4.	<i>Specifieke regeling voor de waterschapsverkiezingen</i>	8
2.5.	<i>Waarborgen in het kiesrecht</i>	10
2.6.	<i>Verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden</i>	10
3.	Effecten en lasten wetsvoorstel	11
4.	Consultatie en advisering	11
<b>II</b>	<b>ARTIKELSGEWIJS</b>	<b>12</b>

## I ALGEMEEN DEEL

### 1. Achtergrond, aanleiding en afbakening

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de aanpassing van de waterschapsverkiezingen. Graag willen zij diverse opmerkingen maken en de regering een aantal vragen voorleggen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij delen de mening van de regering dat de wijze waarop de vertegenwoordigers van de ingezetenen in het algemeen bestuur van waterschappen gekozen worden, veranderd moet worden. Vooral de geringe opkomst bij de laatste verkiezingen in 2008 en daarnaast het grote aantal ongeldige stemmen en de problemen met het tellen van de stemmen, draagt naar de mening van de leden van de PvdA-fractie niet bepaald bij aan het draagvlak en democratische legitimatie van de waterschappen. Het eerdere voorstel om getrapte waterschapverkiezingen via de gemeenteraad te laten houden, was in de ogen van de leden minder transparant dan het nu voorliggende wetsvoorstel. Naar de mening van de aan het woord zijnde leden zal het gelijktijdig houden van de verkiezingen voor het algemeen bestuur van het waterschap met die voor provinciale staten een verbetering in de opkomst met zich mee brengen en daarmee ook de democratische legitimatie vergroten. Het onder de Kieswet brengen van de waterschapverkiezingen zal waarschijnlijk bijdragen aan een beter verloop van die verkiezingen. De aan het woord zijnde leden hebben enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen om de verkiezingen van de vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap en de provinciale staten verkiezingen gelijktijdig te houden. Hoewel deze leden hier ten principale geen bezwaren tegen hebben, betreuren zij het feit dat hiermee enkel een tussenoplossing wordt gerealiseerd. Zij hadden liever gezien dat de regering voortvarend aan de slag was gegaan met het voornemen uit het regeerakkoord om de waterschappen onder te brengen bij de landsdelen, ofwel: de provincies. De regering geeft aan dat dit op langere termijn nog steeds de bedoeling is. De leden van de SP-fractie vragen de regering welke termijn hij daarbij voor ogen heeft. Wanneer kan de Kamer een wezenlijke wijziging van het stelsel van waterschappen tegemoet zien?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het uitgangspunt van het wetsvoorstel, dat directe verkiezingen de beste garantie geven dat de belangen in het waterbeheer zijn gewaarborgd, omdat daarmee inwoners van een waterschap een rechtstreekse invloed hebben op de samenstelling van het bestuur en het beleid van hun waterschap.

De leden van de D66-fractie leggen de regering graag een aantal vragen voor betreffende het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennis genomen van het voorstel tot Wijziging van de Kieswet en de Waterschapswet ten behoeve van gecombineerde verkiezingen van vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap en de verkiezingen voor de provinciale staten (Wet aanpassing waterschapsverkiezingen). Zij hebben echter ook enkele vragen bij dit wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel dat beoogt de waterschapsverkiezingen samen te laten vallen met de verkiezingen voor de Provinciale Staten. Zij hebben hierbij de nodige vragen.

### *Afbakening*

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat op grond van het Bestuursakkoord Water uit 2011 na de verkiezingen van 2015 alle aspecten van het verkiezingsstelsel van de waterschapsbesturen zullen worden geëvalueerd. Komen daarbij ook de vragen aan de orde die in de volgende paragrafen nog uitvoeriger zullen worden behandeld? Deze leden denken daarbij aan de vraag of het principe «belang-betaling-zeggenschap» aan de orde komt. En komt tevens de vraag aan de orde wat de meerwaarde van de geborgde zetels in het bestuur is? Of de vraag naar de omvang van het aantal geborgde zetels in het bestuur? De aan het woord zijnde leden vragen zich bovendien af of er een spanning bestaat tussen het feit dat het grootste deel van het algemeen bestuur gekozen is en democratisch gelegitimeerd en het feit dat circa een derde van het aantal bestuurders door drie belangenorganisaties wordt benoemd. Zal in de evaluatie op deze vragen nader worden ingegaan?

De leden van de CDA-fractie herinneren eraan, dat de laatste verkiezingen voor het bestuur van de waterschappen hebben plaatsgevonden in november 2008. Door een wetswijziging vorig jaar zijn de verkiezingen twee jaar uitgesteld (tot november 2014). Met dit voorstel wordt die termijn verder verlengd tot maart 2015. Omdat het organiseren van deze verkiezingen veel tijd en aandacht vergt van alle betrokken partijen is naar het oordeel van deze leden duidelijkheid over de datum en wijze van verkiezen gewenst. Daarmee worden ook onnodige kosten vermeden, die zouden ontstaan als de waterschappen zich zouden moeten voorbereiden op verkiezingen oude stijl in 2014. Deze leden onderschrijven dan ook het belang van spoedige afhandeling door beide Kamers van het voorliggende wetsvoorstel.

## **2. Doel en hoofdlijnen van het wetsvoorstel**

### *2.1. Stembusverkiezingen, gelijktijdig met verkiezingen provinciale staten*

Allereerst merken de leden van de VVD-fractie op dat zij voorstander zijn van directe verkiezingen voor de categorie ingezetenen. Waterschappen mogen immers belastingen heffen en verordeningen maken. Dan is democratische controle aan de orde.

Deze leden hadden, in verband met een te verwachten hogere opkomst, liever gezien dat de waterschapsverkiezingen gelijktijdig met de gemeente-raadsverkiezingen waren gehouden, maar kunnen leven met verkiezingen, gelijktijdig met de verkiezingen voor provinciale staten. De leden van de VVD-fractie maken uit het wetsvoorstel op dat de regering kiest voor het houden van waterschapsverkiezingen in een stemlokaal. Deze leden merken op dat zij voorstander blijven van het mogelijk maken van het uitbrengen van een stem anders dan door middel van een stembiljet (stemcomputers), ook voor de waterschapsverkiezingen. Zij zijn benieuwd naar het rapport van de Commissie onderzoek elektronisch stemmen in het stemlokaal, dat later dit jaar wordt verwacht.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het gelijktijdig houden van verkiezingen voor provinciale staten en waterschap met zich mee kan brengen dat de ene verkiezing namelijk die voor provinciale staten (en indirect de Eerste Kamer) en die voor het waterschapsbestuur kan overvleugelen. Dat kiezers de verkiezingen voor

provinciale staten vanwege het politieke belang wellicht belangrijker zullen vinden dan die voor waterschapsbesturen, achten de aan het woord zijnde leden niet heel erg bezwaarlijk. Wel vragen zij zich af of door de combinatie van beide verkiezingen niet de kans bestaat dat de politieke partijen die met de waterschapverkiezingen meedoen, meer stemmen zouden krijgen dan wanneer beide verkiezingen apart zouden worden gehouden? De aan het woord zijnde leden zouden niet graag zien dat de specifieke «waterschapspartijen» die gericht zijn op bijvoorbeeld natuur en milieu het onderspit gaan delven ten opzichte van de politieke partijen. Dat bij de waterschapverkiezingen in 2008 ook deze waterpartijen veel zetels haalden, biedt geen garantie dat dat bij de gecombineerde verkiezingen in 2015 ook het geval zal zijn. Mogelijk doen bij de voorgenomen verkiezingen in 2015 wel meer politieke partijen mee. Hoe voor de hand liggend acht u het dat een kiezer voor de provinciale staten op een politieke partij stemt en bij de waterschapverkiezing dezelfde partij niet aankruist? Kortom: in hoeverre draagt het combineren van deze verkiezingen bij aan het «politieker maken» van de waterschapverkiezingen en daarmee aan een samenstelling van het algemeen bestuur van een waterschap dat meer via politieke lijnen dan via waterschapsbelangen loopt? Acht de regering de kans aanwezig dat door de combinatie van deze verkiezingen de specifieke kennis bij het algemeen bestuur over waterschapsaangelegenheden vermindert?

Meerdere malen is gepoogd, zo stellen de leden van de SP-fractie, om de opkomst bij de waterschapsverkiezingen te verhogen, maar telkens zonder resultaat. Deze leden vrezen dat ook deze wijziging niet wezenlijk bij zal dragen aan een groter draagvlak voor rechtstreekse verkiezing van vertegenwoordigers voor ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap.

Waar de regering de hoop uitspreekt dat door het combineren van deze verkiezingen met de verkiezing van leden voor de provinciale staten de opkomst bij de waterschapsverkiezingen wordt verhoogd, spreken de leden van de SP-fractie haar vrees uit dat met deze combinatie de opkomst bij de provinciale statenverkiezingen wordt verlaagd. Waarom kiest de regering voor deze nieuwe vorm van waterschapsverkiezingen? Waarom heeft de regering niet besloten de verkiezingen conform de huidige waterschapswet te organiseren, in het volle besef dat het stelsel daarna naar de wens van het regering op de schop gaat? Waarom deze tussenstap, met fikse wijzigingen in de Kieswet, die op een later moment dan weer teruggedraaid moeten worden?

De leden van de SP-fractie spreken de vrees uit dat er wel degelijk verwarring gaat ontstaan omtrent de combinatie van verkiezingen. Om te beginnen is een dubbele stem uitbrengen voor veel inwoners in het land een nieuw fenomeen. Voorts moet men voor deelname aan de provinciale statenverkiezingen de Nederlandse nationaliteit hebben. Dat geldt niet voor het uitoefenen van het kiesrecht bij de waterschapsverkiezingen, waarbij het criterium van het ingezetenschap leidend is. Het zal dus regelmatig voor komen dat kiezers voor de waterschapsverkiezingen zich afvragen waarom zij niet een stempas hebben gekregen voor de provinciale statenverkiezingen. En tot slot geldt voor ongeveer zeventig gemeenten dat er binnen de gemeentegrenzen twee en soms nog meer waterschappen zijn gelegen. In die gemeenten moeten in alle stembureaus de stembiljetten voor verkiezingen van al deze waterschappen aanwezig zijn, omdat de regering eraan hecht dat het mogelijk blijft te stemmen in een willekeurig stembureau in de gemeente. Behalve weer wanneer maar een klein deel van een waterschap is gelegen in een gemeente met absoluut of relatief weinig kiezers. Daar kan de gemeente één of meer stembureaus aanwijzen waar de desbetreffende kiezers hun stem uit kunnen brengen.

De twee voornaamste mogelijke nadelen van het combineren van verkiezingen zijn, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat de ene verkiezing wordt overschaduwd door de andere en dat de kiezers in verwarring raken. De regering voert in dit verband aan, dat ervaringen in Zweden laten zien dat kiezers, eenmaal in het stembokje, heel goed het verschil weten tussen de verschillende verkiezingen, en niet in verwarring raken (MvT, blz. 7). Het verheugt de leden van de CDA-fractie, dat de regering getuigt van historisch besef door via de nota «Ontwikkelingen in het kiesrecht» (TK 26 200 VII, nr. 61) te verwijzen naar een rapport van de Katholieke Universiteit Brabant uit 1997, «Betekenis van spreiding van gemeenteraadsverkiezingen voor opkomst en «nationalisering»». Kan de regering nader ingaan op het aangehaalde onderzoek: welke verkiezingen werden gecombineerd, op welke effecten was het onderzoek gericht? Verder vragen deze leden, of er meer en recenter onderzoek naar combinatie van verkiezingen is, dat de conclusies van het onderzoek in Zweden ondersteunt. Is er ook onderzoek gedaan naar het combineren van verkiezingen voor een algemeen en een functioneel bestuur?

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering voornemens is de waterschapsverkiezingen gelijktijdig te organiseren met de verkiezingen van de Provinciale Staten. Zij vragen zich af hoe dit zich verhoudt tot de beoogde vorming van de Noordvleugelprovincie.

De leden van de ChristenUnie-fractie onderschrijven de keuze tot het houden van directe verkiezingen middels een stembusgang. Zij onderschrijven eveneens de keuze om de waterschapsverkiezingen te integreren in de Kieswet en zien de meerwaarde van gecombineerde verkiezingen.

Deze leden merken op dat de meeste argumenten die pleiten voor een combinatie met de provinciale verkiezingen ook opgeld doen voor de gemeenteraadsverkiezingen. Deze leden zien de voordelen van de huidige keuze benoemd, maar zij wensen een toelichting op de redenen waarom niet gekozen is voor een combinatie met de gemeenteraadsverkiezingen.

De leden van de SGP-fractie wijzen er op dat bij de waterschappen er sprake is van een functionele belangendemocratie. Zij vragen zich daarom af in hoeverre deze minder politieke verkiezingen niet overschaduwd zullen worden door de samenloop met de verkiezingen voor de Provinciale Staten. Bij die verkiezingen is immers – mede gezien de daarop volgende indirecte Eerste Kamerverkiezingen – veel meer aandacht voor de landelijke politieke vraagstukken. Is het risico niet groot dat de informatie over de verkiezingen voor de waterschappen en de visies van de deelnemende belangen-groeperingen onvoldoende duidelijk gemaakt kunnen worden?

De regering heeft gekozen voor een samenloop met de provinciale verkiezingen en niet met die voor de gemeenteraden. Graag vernemen de leden van de SGP-fractie waarom hiervoor is gekozen. Hangt dit samen met de wens van de regering om te komen tot een samenvoeging van de waterschappen en de provincies of ligt hieraan ook een (andere) zelfstandige keuze aan ten grondslag? Is niet een deel van de taken van de waterschappen, zoals de regenwaterafvoer en (riool)waterzuivering, meer verbonden met het gemeentelijke beleid?

Voorts wijzen zij er op dat er verschil is in kiesgerechtigdheid tussen de verkiezingen voor de Provinciale Staten en die voor de waterschappen. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of een combinatie met de gemeenteraadsverkiezingen geen oplossing zou kunnen zijn voor dit probleem.

## *2.2. Opname in de Kieswet van de procedure voor de verkiezingen van de leden van de categorie ingezetenen van het algemeen bestuur*

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom deze wijziging van de Waterschapswet en de Kieswet niet is aangegrepen om het anachronisme van de kwaliteitszetels in waterschapsbesturen af te schaffen. Bij de verkiezingen van Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden geldt het uitgangspunt: «one man, one vote». Nu de waterschapsverkiezingen ondergebracht worden in de Kieswet, ligt het naar de mening van deze leden voor de hand om hetzelfde uitgangspunt te hanteren bij verkiezingen van de waterschapsbesturen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering geborgde zetels nodig acht om specifieke belangen te waarborgen in het waterschapsbestuur. Deze leden zijn het hier niet mee eens. Volgens de aan het woord zijnde leden kunnen democratisch gekozen vertegenwoordigers prima bepalen welke belangen vertegenwoordigd moeten worden en zich daar eventueel ook op richten, net als dat op andere bestuurlijke niveaus gebeurt. Voor hen is het argument «dat het altijd zo geweest is» niet overtuigend. Zij vragen de regering uiteen te zetten waarom de gestelde belangen volgens de regering niet of niet voldoende door democratisch gekozen vertegenwoordigers vertegenwoordigd kunnen worden. Voorts vragen deze leden de regering waarom bij andere bestuurslagen specifieke belangen niet geborgd hoeven te worden in vaste zetels en bij de waterschappen wel, en waar dan precies en concreet de verschillen liggen. Deze leden zijn benieuwd naar de opvatting van de regering over geborgde zetels wanneer de waterschappen, zoals voorgesteld in de visienota «Bestuur in samenhang», ondergebracht worden bij de nog te vormen landsdelen. Is de regering van mening dat de landsdelen ook geborgde zetels moeten hebben, zo vragen deze leden zich af.

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe de regering verantwoordt dat in een democratisch gekozen en gelegitimeerd orgaan geborgde zetels gehandhaafd worden. Is er geen sprake van een vorm van censuskiesrecht, zo vragen deze leden zich af. Zij vragen dit ook omdat de regering duidelijk een verband legt tussen betaling en zeggenschap, terwijl juist in de andere bestuurslagen representatie hier los van staat. Zij zien graag een nadere beschouwing op dit punt. Tevens vragen de aan het woord zijnde leden de regering om een toekomstvisie te schetsen van de handhaafbaarheid van geborgde zetels in een moderne democratie. De leden van de D66-fractie zijn benieuwd waarom de regering meent dat zij voor de waterschappen besluiten kan nemen over wat «een goede vertegenwoordiging van de specifieke categorieën» dient te behelzen, terwijl bij andere verkiezingen deze afweging aan de kiezer wordt gelaten. Zij vragen de regering hier nader op te reflecteren.

## *2.3. Wijzigingen in de regeling voor de waterschapsverkiezingen*

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat het ook bij de waterschapsverkiezingen in principe mogelijk blijft om te stemmen in een willekeurig stembureau in de gemeente. Daar het voor komt dat maar een klein deel van een waterschap is gelegen in een bepaalde gemeente, kan de gemeente één of meer stembureaus aanwijzen waar de kiezers uit een bepaald waterschap hun stem voor de waterschapsverkiezingen kunnen uitbrengen. Dat is het geval als een naar verhouding «gering aantal kiesgerechtigden» van een waterschap in de gemeente woonachtig is ten opzichte van het totaal aantal in de gemeente geregistreerde kiesgerechtigden voor de verkiezingen van provinciale staten. De leden van de VVD-fractie vragen wanneer er sprake is van een «naar verhouding gering aantal kiesgerechtigden».

De leden van de VVD-fractie achten het stemmen in een willekeurig stembureau een groot goed. Maar anderzijds hebben zij ook begrip voor de organisatorische problemen waar gemeenten tegen aan kunnen lopen, zeker als in één gemeente drie waterschappen liggen, wat voor komt. Heeft de regering overwogen om gemeenten, bij deze gecombineerde verkiezingen de mogelijkheid te geven, het stemmen in een willekeurig stembureau verder te beperken dan is voorgesteld? Is overwogen om het stemmen in een willekeurig stemlokaal alleen toe te passen binnen het gebied waar de waterschapsverkiezing op van toepassing is? Bij de verkiezingen voor de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam kon ook alleen maar binnen het gebied van een deelgemeente een stem voor de desbetreffende deelraad worden uitgebracht. De leden van de VVD-fractie vragen de regering op deze vragen in te gaan.

De regering stelt voor geen aparte verkiezingen te houden in het geval van fusies van waterschappen, maar te werken met een overgangsbestuur op basis van de laatst gehouden verkiezingsuitslag. De leden van de VVD-fractie vragen de regering dit nader te beargumenteren. Bij gemeentelijke herindeling vinden er toch ook verkiezingen plaats, wel met de mogelijkheid van een langere zittingsduur, om daarna weer in de pas te lopen met de reguliere verkiezingen. Waarom zou dat in het geval van een fusie van waterschappen niet kunnen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Hoeveel fusies van waterschappen zijn overigens de komende tijd te verwachten, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Het principe dat een kiezer binnen zijn woonplaats in ieder willekeurig stem-bureau kan stemmen steunen de leden van de PvdA-fractie. Ook zien zij de praktische problemen bij gemeenten waarbinnen 2 of zelfs meer waterschappen actief zijn. Naar zij begrijpen geldt dit voor 70 gemeenten. De in het wetsvoorstel gekozen oplossing om ook in die gemeenten het stemmen in ieder stembureau mogelijk te maken en daar weer uitzonderingen op te maken voor waterschappen met een gering aantal ingezetenen binnen een gemeente, komt de aan het woord zijnde leden wat omslachtig over. Kan het gevolg daarvan zijn dat er in gemeenten waar bijvoorbeeld drie waterschappen actief zijn er in ieder stembureau vier stembussen (incl. die voor provinciale staten) moeten staan? Wat verzet zich er tegen om voor de gemeenten waar twee of meer dan twee waterschappen actief zijn voor de kiezers toch stembureaus aan te wijzen? De leden van de PvdA-fractie weten dat de Grondwet voorschrijft dat een kiezer om bij provinciale statenverkiezingen zijn stem te mogen uitbrengen de Nederlandse nationaliteit moet hebben. Die eis geldt niet voor verkiezingen van het waterschapbestuur waar ingezetenen, ook al bezitten zij niet de Nederlandse nationaliteit, wel mogen stemmen. In hoeverre kan dit in de praktijk tot verwarring bij de kiezer die wel ingezetene is maar niet de Nederlandse nationaliteit bezit? Wat verzet zich er tegen, behalve het ingewikkelde proces om de Grondwet te moeten veranderen, ertegen om ingezetenen – net zoals bij gemeenteraadsverkiezingen – stemrecht te geven voor provinciale staten? Speelt het daarbij een doorslaggevende rol dat provinciale staten de Eerste Kamer kiezen? Of zou het juist meer voor de hand liggen om voor het stemmen voor het waterschapsbestuur de eis van de Nederlandse nationaliteit in de wet op te nemen?

De regering stelt, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat er ongeveer zeventig gemeenten zijn die binnen twee of meer waterschappen liggen. In die gemeenten zouden in beginsel in alle stembureaus de stembiljetten voor verkiezingen van al deze waterschappen aanwezig moeten zijn. Deze leden vragen de regering nader in te gaan op de kosten en risico's die dit meebrengt. Hoe beoordeelt de regering het voorstel van de vier grote steden om stemmen in een willekeurig stemlokaal enkel toe te passen binnen het gebied waar de waterschapsverkiezing op van toepassing is?

Biedt het voorliggende wetsvoorstel gemeenten de ruimte om daartoe te beslissen?

De leden van de D66-fractie lezen dat gemeenten belast worden met de organisatie en uitvoering van de waterschapsverkiezingen. De regering geeft gemeenten hier enige beleidsvrijheid wanneer de uitvoering onnodig ingewikkeld wordt. Deze leden kunnen instemmen met deze overweging, maar menen dat nu slechts een oplossing gerealiseerd is voor kiezers die woonachtig zijn binnen een waterschap dat maar voor een klein deel is gelegen in de gemeente. Zij menen derhalve dat de uitzonderingen breder dienen te gelden. Zij voorzien problemen wanneer in de praktijk blijkt dat in een stembureau meerdere stembussen, -biljetten en -registers aanwezig zullen zijn. Zij vragen de regering waarom deze risico's, waar onder meer ook de Kiesraad op heeft gewezen, opwegen tegen het kunnen stemmen in elk stemlokaal binnen de gemeente.

In de toelichting lezen de leden van de SGP-fractie dat kiezers met hun stempas in principe in de hele gemeente terecht kunnen, behalve wanneer slechts een klein deel van de inwoners tot het gebied van een waterschap hoort. Voor de Provinciale Statenverkiezingen geldt dat zij wel overal kunnen stemmen in hun gemeente. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of kiezers die dit willen en bijvoorbeeld hun stempas voor één van beide verkiezingen vergeten zijn mee te nemen, alsnog die stem uit kunnen brengen? Zijn kiezers dus – met behoud van het recht om alsnog in een ander stembureau hun tweede stem uit te brengen – niet verplicht om hun beide stempassen tegelijkertijd in te leveren?

Gemeenten krijgen een zekere mate van beleidsvrijheid ten aanzien van de vraag of voor de waterschapsverkiezingen alleen in bepaalde stemlokalen gestemd kan worden of ook in de hele gemeente. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of dit niet verwarrend werkt voor de betrokken burgers en de leden van het stembureau. Is het risico niet aanwezig dat burgers het stembiljet van het verkeerde waterschap invullen en dat er dus sprake kan zijn van ongeldige stembiljetten?

De regering geeft aan dat de restzetelverdeling in de huidige praktijk uitgaat van de grootste overschotten. De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat de zelfstandige motivering is om nu voor het overgrote deel van de waterschappen te kiezen voor een ander stelsel van restzetelverdeling. Is hierover met de waterschappen overleg geweest? Is de regering zich bewust van de negatieve consequenties van dit andere stelsel voor kleinere belangengroeperingen?

De regering heeft ook een bijzondere regeling voor fusies van waterschappen getroffen. De leden van de SGP-fractie vinden het vreemd dat er in dat geval geen nieuwe verkiezingen worden gehouden, zoals dit ook gebruikelijk is bij herindelingen van gemeenten. Is het vanuit democratisch oogpunt niet logischer om te komen tot een nieuw gekozen algemeen bestuur dat eventueel iets langer of korter aanblijft, zoals bij gemeentelijke herindelingsverkiezingen? Is het wel logisch om in dit geval vooral te kijken naar de grote administratieve en organisatorische belasting?

#### *2.4. Specifieke regeling voor de waterschapsverkiezingen*

Om voor registratie als groepering in aanmerking te komen moet er thans sprake zijn van een «aanwijsbaar belang bij de taakuitoefening van het waterschap», zo constateren de leden van de VVD-fractie. Dit vereiste blijft gehandhaafd. Deze leden vragen de regering deze keuze nader te beargumenteren. Als de regering aangeeft dat in de praktijk het «aanwijsbaar belang bij de taakuitoefening van het waterschap» breed wordt uitgelegd, kan dan het vereiste van «aanwijsbaar belang» niet net zo goed worden geschrapt? Hoe passend is dit vereiste nu de water-



schapsverkiezingen voor de ingezetenen in de Kieswet worden opgenomen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Uit het wetsvoorstel blijkt voorts dat er bij de waterschapsverkiezingen geen «blanco lijsten» kunnen worden ingediend om aan de verkiezingen deel te nemen. In hoeverre is het niet kunnen deelnemen met een «blanco lijst» een beperking van het passief kiesrecht, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Waarom is er in dezen niet aangesloten bij de regeling in de Kieswet, zoals die geldt voor andere verkiezingen? Gaarne krijgen zij een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het centraal stembureau voorafgaand aan waterschapverkiezingen toetst of een belangengroepering een aanwijsbaar belang heeft bij de taakuitoefening van het waterschap. Een groepering zonder dat belang mag dan niet meedoen aan de verkiezingen. Daarmee toetst het centraal stembureau dus inhoudelijk de overwegingen die een belangengroep heeft. Echter in het geval een politieke partij wil deelnemen aan een waterschapverkiezing wordt op voorhand aangenomen dat die de belangen van de ingezetenen vertegenwoordigen en dus toegelaten dienen te worden tot de verkiezingen. Waarom is er verschil tussen de toetsing? Hoe wordt het onderscheid tussen een politieke partij en een andere belangengroep gemaakt? De Kiesraad heeft op dit punt te kennen gegeven dat hij het criterium van «het aanwijsbaar belang bij de verkiezingen» in strijd met de Kieswet acht omdat met dat criterium een soort van vergunningstelsel wordt ingevoerd. In antwoord daarop stelt de regering onder andere dat het centraal stembureau slechts marginaal zal toetsen om daarmee duidelijkheid voor de kiezer te creëren. Bestaat die duidelijkheid er uit dat kiezers dan weten dat een belangengroep zich richt op de taakuitoefening van het waterschap? En zo ja, waarom bestaat een dergelijke marginale toets niet voor politieke partijen die aan waterschapverkiezingen willen deelnemen?

Bij de registratie toetst het centraal stembureau of een belangengroepering een aanwijsbaar belang heeft bij de taakuitoefening van het waterschap. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op het advies van de Kiesraad om één uniforme registratieprocedure in de Kieswet aan te houden en bijgevolg geen onderscheid te maken tussen belangen-groeperingen en politieke groeperingen. De Kiesraad pleit er in dit verband ook voor het vereiste van belanghebbendheid te schrappen. Deze leden vragen, of deze eis niet in strijd is met de regel, dat een ieder die het actief kiesrecht heeft bij dezelfde verkiezingen ook het passief kiesrecht heeft. Waarom zou aan het passief kiesrecht een eis verbonden moeten worden bovenop het ingezetenschap? Ingezetenen hebben immers belang bij de waterstaatkundige zorg van het waterschap?

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering geen aanleiding ziet om het vereiste van een «aanwijsbaar belang» voor deelname aan de verkiezingen nu niet wil wijzigen. Deze leden menen echter dat nu juist wel het moment is omdat voor de volgende verkiezingen te regelen. Zij delen de opvatting van de Kiesraad dat voor waterschapsverkiezingen waar mogelijk aangesloten moet worden bij de procedures van andere verkiezingen met een lijstenstelsel. Deze leden sluiten zich aan bij de Kiesraad, wanneer die stelt dat een materiële toets strijdig is met de het uitgangspunt van de Kieswet, omdat registratie van partijen niet bedoeld is als vergunningstelsel, maar uitsluitend om duidelijkheid voor de kiezer te bevorderen. Dat het slechts een marginale toets betreft, vinden deze leden onvoldoende overtuigend. Het is in hun ogen aan de kiezer en niet aan een centraal stembureau om te bepalen of iemand een geschikte kandidaat is. Zij vragen de regering dit punt alsnog in het wetsvoorstel op te nemen.

De leden van de D66-fractie menen voorts dat er geen onderscheid gemaakt dient te worden tussen «groepering» voor de registratieprocedure met betrekking tot de waterschapsverkiezingen, en «politieke groeperingen» voor de registratieprocedure bij alle andere verkiezingen. Zij vragen de regering in navolging van het advies van de Kiesraad de wet op dit punt te wijzigen en ook bij waterschapsverkiezingen blanco lijsten toe te staan. In het verlengde hiervan vragen zij waarom een kandidatenlijst bij de waterschapsverkiezingen enkel door een gemachtigde van een groepering kan worden ingeleverd en niet ook door een kiezer, zoals bij andere verkiezingen wel mogelijk is. Deze leden menen dat een van de uitgangspunten van ons kiesstelsel is dat kiezers het recht hebben een – veelal blanco – lijst in te leveren. Zij vragen de regering waarom dit uitgangspunt niet voor de waterschappen hoeft te gelden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vinden het waardevol dat groeperingen met een aanwijsbaar belang een eigen plek hebben in het waterschapsbestuur. Zij zijn op dit moment niet bekend met groeperingen die geregistreerd staan met een aanwijsbaar belang, maar inmiddels niet meer voldoen aan dit vereiste. Deze leden constateren echter dat de Raad van State op deze mogelijkheid wijst. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe wordt voorkomen dat het aanwijsbaar belang ter discussie komt te staan doordat een groepering die geen aanwijsbaar belang meer heeft, deel uit kan blijven maken van het bestuur. Deze leden vragen welke titel er is om de registratie van een dergelijke groepering te beëindigen.

#### *2.5. Waarborgen in het kiesrecht*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering op het volgende punt in te gaan. Voorgesteld wordt dat het stembureau eerst de biljetten van de provinciale verkiezingen telt en daarna de biljetten van de waterschapsverkiezingen. In hoeverre is overwogen om de stembiljetten van de waterschapsverkiezingen één dag later te tellen en wel centraal op de hoofdstembureaus voor de waterschapsverkiezingen? In hoeverre zou dit helpen bij het voorkomen van problemen bij het telproces?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat om het risico te vermijden dat kiezers niet goed begrijpen dat het om twee afzonderlijke verkiezingen gaat, er voorlichting daarover moet komen (blz. 16 MvT). Wie moet die voorlichting gaan geven? Wordt dat aan de gemeente overgelaten of komt er een landelijke voorlichting?

De Kiesraad pleit in verband met de complexiteit van het tellen van de stemmen voor de waterschappen op het stembureau, voor het tellen op een centrale locatie en wel een dag later. Wat verzet zich precies hiertegen, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De ontwikkelingen die door dit wetsvoorstel in gang worden gezet maken het in de ogen van de leden van de SP-fractie tot een ingewikkeld proces, zeker in de desbetreffende zeventig gemeenten waarvan het gebied niet onder slechts een waterschap valt. Zij vragen zich af of goede communicatie dit wel kan repareren. De interesse voor waterschapsverkiezingen is al niet groot. Deze leden spreken de vrees uit dat kiezers door de complexiteit af zouden kunnen zien van deelname. Dan zou de opkomst, die toch al niet florissant is, nog verder dalen.

#### *2.6. Verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden*

De leden van de D66-fractie merken op dat alle uitslagen van de reguliere verkiezingen, bedoeld in de Kieswet, al enige jaren worden vastgesteld met behulp van, in opdracht van de Kiesraad ontwikkelde, software, die

voldoet aan door de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gestelde eisen. Deze leden wijzen erop dat in het verleden, bij eerdere waterschapsverkiezingen, het nodige is misgegaan met de vaststelling van de uitslag en zij achten het van groot belang dat de vaststelling van de uitslag van de waterschapsverkiezingen, nu deze onder de werking van de Kieswet worden gebracht, ook plaatsvindt met behulp van de bedoelde software. De leden van de fractie van D66 vernemen graag of de regering dit standpunt deelt en zo ja, of zij bereid is de Kiesraad te vragen deze software ook geschikt te maken voor de vaststelling van uitslagen van waterschapsverkiezingen.

### **3. Effecten en lasten wetsvoorstel**

De leden van de VVD-fractie vragen de regering inzicht te geven in de extra kosten die gemeenten moeten maken om twee verkiezingen gelijktijdig te organiseren.

De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor de hogere kosten voor gemeenten door deze combinatie van verkiezingen. De regering geeft aan dat de zwaardere belasting van de stembureaus kan worden opgevangen door het verhogen van het aantal stembureaus of het inzetten van een grotere bezetting. Dat heeft automatisch gevolgen voor de kosten van gemeenten. De waterschappen vergoeden de extra kosten die gemeenten moeten maken in verband met de organisatie van de waterschapsverkiezingen. Betekent dit ook dat de meerkosten van het verhogen van het aantal stembureaus of het inzetten van een grotere bezetting daarin meegenomen worden?

De leden van de CDA-fractie vragen, naar aanleiding van de opmerking in de MvT «De waterschappen vergoeden de extra kosten die gemeenten moeten maken in verband met de organisatie van de waterschapsverkiezingen. De precieze wijze van vergoeden en de omvang van de extra kosten wordt in overleg met partijen nader bepaald.», of er onderzoek is gedaan naar de mogelijke extra kosten. Zo ja, kan de regering dit onderzoek aan de Kamer doen toekomen?

### **4. Consultatie en advisering**

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met het opnemen van de waterschapsverkiezingen in de Kieswet. Zij vragen de regering wel nader in te gaan op de daarbij gemaakte keuze. Waarom is er niet gekozen voor een apart hoofdstuk in de Kieswet maar voor integratie in de Kieswet via verwevenheid met andere verkiezingen? In welk opzicht verschilt de regeling van de waterschapsverkiezingen nu met verkiezingen voor de gemeenteraad, provinciale staten, Tweede Kamer en Europees Parlement? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Nu de regering volhardt in de keuze voor een combinatie van verkiezingen vragen de leden van de SP-fractie waarom de regering het advies van de Raad van State en van de Kiesraad niet over neemt om de bepalingen over de verkiezing van de waterschappen in een apart hoofdstuk onder te brengen, zodat wijziging in de toekomst makkelijker kan verlopen? De regering gaat enkel in op het feit dat de Kieswet dan onoverzichtelijker zal worden, en niet op het punt dat het hier slechts gaat om een tijdelijke tussenoplossing. De leden van de SP-fractie ontvangen graag een nadere toelichting op dit punt, omdat zij het gevoel krijgen dat de regering geen haast wil maken met zijn voornemen om de waterschappen onder te brengen bij de provincies.

De regering kondigt aan, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat er bij de implementatie van de wetswijziging veel contact zal zijn met de uitvoerende instanties en de hierbij betrokken mensen. De leden van de CDA-fractie beschouwen dat als een vanzelfsprekendheid. Wat is de reden, dat de regering dit uitdrukkelijk vermeldt?

De leden van de D66-fractie lezen in het regeerakkoord dat de regering voornemens is te bevorderen dat de waterschappen opschalen naar circa 12 stuks en dat zij voornemens is de waterschappen onder te brengen bij de te vormen landsdelen. Zou het niet logischer zijn, zo vragen deze leden, om de specifieke bepalingen voor de waterschappen in een apart hoofdstuk van de Kieswet onder te brengen, zoals door de Kiesraad gesuggereerd, maar door de regering verworpen, zodat deze bij toekomstige wijzigingen van de positie van de waterschappen eenvoudiger gewijzigd of verwijderd kunnen worden. De thans voorgestelde verbrokelde integratie van waterschapsverkiezingen in de Kieswet komt ook de leesbaarheid van deze wet niet ten goede, aldus de leden van de D66.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke termijn de keuze van het regeerakkoord, namelijk een integratie van de waterschappen met de landsdelen zijn beslag zal krijgen. Deze leden ondersteunen de keuze van het regeerakkoord niet, zij vinden bovendien dat aan het huidige wetsvoorstel geen recht wordt gedaan indien alle aanpassingen slechts eenmaal benut gaan worden, namelijk alleen bij de eerstvolgende waterschapsverkiezingen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren voorts dat het pleidooi van de VNG tot de invoering van nieuwe stembiljetten niet wordt overgenomen omdat het onderzoek naar het elektronisch stemmen voorrang wordt gegeven. Deze leden vragen of het uitstel van het rapport van de Commissie onderzoek elektronisch stemmen, leidt tot wijziging van inzicht. De leden van de fractie van de ChristenUnie zouden het betreuren als in deze het betere de vijand van het goede wordt en dat door het wachten op het elektronisch stemmen, tussentijdse verbeteringen niet mogelijk zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af, nu het enthousiasme voor de landsdelen niet groot is, of het niet doorgaan van de schaalvergroting van de provincies nog consequenties zou hebben voor dit wetsvoorstel. In hoeverre moet dit wetsvoorstel gezien worden als een duurzame oplossing van in de laatste jaren al regelmatig gewijzigde procedure voor de verkiezingen voor de waterschappen?

## **II ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I**

*Onderdelen A tot en met D (opschrift hoofdstuk A, paragraaf 1 en 2, artikel A 1)*

In de Kieswet wordt een definitie opgenomen van het begrip algemeen bestuur voor waterschappen. De leden van de SGP-fractie vragen of dit niet onnodig verwarrend werkt, omdat er in feite bij algemeen bestuur eerder aan gemeenten en provincies wordt gedacht dan aan het functionele bestuur van de waterschappen.

*Onderdelen F en G (artikel B 2a en B 4)*

De leden van de CDA-fractie vragen, op welke wijze de kiesgerechtigdheid van ingezetenen voor de waterschapsverkiezingen wordt vastgelegd in de gemeentelijke basisadministratie of te zijner tijd de basisregistratie personen.

De voorzitter van de commissie,  
Berndsen-Jansen

De adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx