

Vergaderjaar 2011–2012

33 097

Wijziging van de Waterschapswet tot het invoeren van de verkiezing van de vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap door de leden van de gemeenteraden

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 september 2011 en het nader rapport d.d. 14 november 2011, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 juni 2011, no. 11.001385, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Waterschapswet in verband met het invoeren van de verkiezing van de vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap door de leden van de gemeenteraden, met memorie van toelichting.

In het voorstel wordt de directe verkiezing van het algemeen bestuur van de waterschappen door de ingezetenen vervangen door een indirecte verkiezing door de leden van de gemeenteraden. Hiermee wordt beoogd de discussies over de democratische legitimiteit van de waterschapsbesturen die telkens ontstaan naar aanleiding van de lage opkomst bij de waterschapsverkiezingen te beëindigen, maar toch een zekere mate van representativiteit van deze besturen te waarborgen. Op 8 september 2011 heeft een delegatie van de Afdeling advisering van de Raad van State op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over het voorstel beraadslaagd.

Het wetsvoorstel is gebaseerd op het uitgangspunt dat de waterschappen blijven bestaan en niet worden opgeheven. De Afdeling heeft dit uitgangspunt als vertrekpunt genomen bij de beoordeling van het wetsvoorstel. Zij maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen over de voorgeschiedenis van de waterschapsverkiezingen, de noodzaak en wenselijkheid van deze verkiezingen, het verlengen van de zittingstermijn en enkele andere punten. Zij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 juni, nr. 11.001385, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 september, nr. W14.11.0219/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding gegeven tot het maken van inhoudelijke opmerkingen op het gebied van de vormgeving van de verkiezingen en het nut en de noodzaak van het voorstel. In verband met deze opmerkingen geeft de Raad in overweging dit voorstel niet aldus naar de Tweede Kamer te zenden. In het onderstaande wordt achtereenvolgens op de opmerkingen en de wijzigingen ingegaan.

1. Voorgeschiedenis

De geschiedenis van de waterschapsverkiezingen kent zeer veel verschillende stelsels. De besturen werden van oudsher gekozen via verschillende belangencategorieën, waarbij het stemgewicht werd bepaald door de hoogte van de belasting die door die categorie werd betaald. Vóór 1974 wezen de gemeenteraden de vertegenwoordigers aan voor wat nu de categorie ingezetenen is (destijds de huishoudelijke vervuilers en de eigenaren van de gebouwde eigendommen). De Studiecommissie Waterschappen oordeelde dat dit moeilijk als een wezenlijke representatie kon worden aangemerkt.¹ In de regeringsnota «Naar een nieuw waterschapsbestel?» uit 1977 drong de regering aan op rechtstreekse verkiezingen met open kandidaatstelling voor de categorieën eigenaren gebouwd, industriële vervuilers en de gebruikers van bedrijfsgebouwen en voor de categorie huishoudelijke vervuilers die zou moeten opgaan in de nieuwe categorie ingezetenen.² Hierbij wees de regering op de mogelijkheid om deze verkiezingen te combineren met de verkiezingen voor de gemeenteraden of provinciale staten. De Commissie Waterschapsbestuur die in 1976 door de Unie van Waterschappen werd ingesteld, pleitte in haar rapport weliswaar voor de introductie van inwoners als nieuwe categorie, maar koos hierbij voor indirecte verkiezingen via de leden van de gemeenteraad met een open kandidaatstelling.³ Enkele leden van de Commissie waren van mening dat directe verkiezingen wenselijker waren.

Al deze adviezen en noties werden vervolgens verwerkt in de Waterschapswet. Hierbij hanteerde de wetgever als centraal uitgangspunt dat er sprake diende te zijn van een functionele samenstelling van het waterschapsbestuur. Dit leidde tot opname van artikel 11, eerste lid dat bepaalt dat het algemeen bestuur van een waterschap is samengesteld uit vertegenwoordigers van categorieën van belanghebbenden bij de uitoefening van de taken van het waterschap. In de toelichting werd hierover onder meer gesteld dat deze wijze van samenstelling van het algemeen bestuur correspondeert met het typische kenmerk van het waterschap als openbaar lichaam dat alleen belast is met waterstaatkundige taken.⁴

Pas in 1997 mochten naast grondbezitters en huiseigenaren ook huurders via directe verkiezingen meestemmen voor hun vertegenwoordigers. Vóór 2007 gold voor de verkiezing van het waterschapsbestuur een personenstelsel. Daarvoor is destijds gekozen omdat dit stelsel het beste zou aansluiten bij de functionele samenstelling van het algemeen bestuur. Bij waterschappen ging het immers niet om een algemene bestuurstaak en de waterschapsbestuurders werden niet primair gekozen vanwege hun politieke overtuiging, maar vanwege hun geschiktheid om een bepaalde categorie van belanghebbenden te vertegenwoordigen. Een personen-

¹ «Het waterschap en zijn toekomst», Rapport van de Studiecommissie Waterschappen, 1974, blz. 37.

² Kamerstukken II 1976/77, 14 480, nr. 1–2.

³ «Het bestuur van het waterschap», Rapport van de Commissie Waterschapsbestuur, 1978, blz. 23–25.

⁴ Kamerstukken II 1990/91, 19 995, nr. 3.

stelsel werd geacht beter aan te sluiten bij het karakter van het waterschap en zijn taak dan een lijstenstelsel met het daaraan verbonden aspect van partijvorming en het kandidaatstellen en verkiezen van personen naar onderscheid van hun programmatische achtergrond. Verkiezingen via dit stelsel leidden echter niet tot kenbaarheid van de waterschappen en hun bestuurders. Daarnaast was er sprake van een relatief lage opkomst van rond de 25%.

In 2007 werd dit personenstelsel vervangen door een lijstenstelsel. De regering meende dat de belangen die de vertegenwoordigers van de verschillende categorieën vertegenwoordigden minder eenduidig waren dan voorheen aangenomen. Binnen één categorie kunnen zeer uiteenlopende belangen worden vertegenwoordigd, zowel binnen de specifieke categorieën als binnen de categorie ingezetenen. De regering wees op de verschillende belangen van stad en buitengebied en recreatieve en economische belangen. Dit maakte dat een groepering van kandidaten in lijsten met een eigen visie en programma wenselijker werd geacht, dan een personenstelsel. Tevens zorgde het personenstelsel niet voor herkenbaarheid van de kandidaat en zijn standpunten. Naast de invoering van een lijstenstelsel voor de categorie ingezetenen besluit de regering ook om voor de andere categorieën de verkiezingen af te schaffen en te gaan werken met benoemde in plaats van gekozen bestuursleden.¹

In 2008 zijn voor het eerst verkiezingen gehouden op basis van dit nieuwe kiesstelsel. De veranderingen bleken echter niet te leiden tot een grotere herkenbaarheid van de standpunten en ook niet tot meer animo onder kiezers om te gaan stemmen. Met een opkomst van 24% en een percentage van bijna 10% ongeldige stemmen scoorde de verkiezing in de ogen van de regering minder goed.² Hierbij kunnen enkele kanttekeningen worden gemaakt. Het gegeven dat het hier een verkiezing van een functioneel bestuur betreft met relatief eenduidige taken zou kunnen betekenen dat als het bestuur deze taken goed vervult, de burger geen belang heeft bij de verkiezing. Een laag opkomstpercentage zou in dat geval ook kunnen worden gezien als een succes.³ Daarnaast was het de eerste verkiezing onder het nieuwe stelsel met lijsten en briefstemmen met elektronische telling. Het is niet te zeggen wat voor een effect dit heeft gehad op het aantal ongeldige stemmen, zowel door fouten van kiezers als die door stembureaus door onwennigheid. Bij elke overgang naar een nieuwe wijze van stemmen kan worden verwacht dat er bij de eerste verkiezing meer fouten worden gemaakt door onbekendheid met het systeem.

De verkiezingen van 2008 werden door diverse partijen geëvalueerd. Naar aanleiding van de uitkomsten hiervan zegde de staatssecretaris toe aan de Tweede Kamer om te onderzoeken of er andere mogelijkheden waren om de waterschapsbesturen te kiezen. Hoewel de Unie van Waterschappen een voorkeur uitsprak voor het houden van directe verkiezingen voor de waterschappen tegelijkertijd met de verkiezingen voor de gemeenteraden, werd in het regeerakkoord vastgelegd dat de waterschapsbesturen getraptd gekozen zouden worden, waarbij de gemeenteraden de waterschapsbesturen kiezen. In het regeerakkoord wordt niet toegelicht waarom gekozen wordt voor het in stand houden van deze verkiezingen en waarom gekozen wordt voor getrapte verkiezingen.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3.

² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.1, derde alinea.

³ Zie M. Boogers en P. Tops, «Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen» in: Bestuurswetenschappen 2000, nr. 4, blz. 288–303 en S. Meijerink, «De hardnekkige misverstanden over de waterschapsverkiezingen», in: Bestuurswetenschappen 2009, nr. 2, blz. 59–68.

1. Voorgeschiedenis

De waterschappen hebben als functioneel bestuursorgaan een eigen en unieke positie binnen het Nederlandse staatsbestel. Bij de eigen bevoegdheid om belastingen te heffen en de keur vast te stellen past een democratische legitimatie en controle door een democratisch gekozen

bestuur. In het regeerakkoord «Vrijheid en Verantwoordelijkheid» en het bijbehorende gedoogakkoord is er, na de ervaringen met de Waterschapsverkiezingen van 2008, voor gekozen om de gemeenteraden de waterschapsbesturen te laten kiezen. Deze beslissing was het slotstuk van de evaluatie van de Waterschapsverkiezingen in 2008. Naar aanleiding van deze evaluatie is met de Tweede Kamer afgesproken dat vier alternatieven werden verkend binnen het uitgangspunt van democratische legitimatie voor het heffen van belastingen (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 986, nr. 1), te weten:

- indirecte verkiezingen;
- geborgde (of gereserveerde) zetels uitbreiden of afschaffen;
- een combinatie van deze modellen; en
- directe verkiezingen organiseren, gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen of de verkiezingen van provinciale staten.

Deze alternatieven zijn verkend door opstellen vanuit universiteiten en door een maatschappelijke en bestuurlijke consultatie van een mede naar aanleiding hiervan opgestelde hoofdlijnennotitie. Vervolgens is in aanloop naar de Tweede Kamer verkiezingen een intensieve discussie gevoerd over het voortbestaan van de waterschappen. Dit alles heeft ten slotte geresulteerd in de keuze voor handhaving van de waterschappen waarbij de vertegenwoordigers van de ingezetenen in het algemeen bestuur getraptd worden gekozen. Daarmee wordt beoogd de waterschappen te voorzien van deskundige besturen die democratisch zijn gelegitimeerd en een zorgvuldig evenwicht gehouden tussen belangencategorieën en de belangen van de ingezetenen. Op deze wijze worden de waterschappen in staat gesteld, op enige afstand van de waan van de dag, hun belangrijke, wettelijk vastgelegde, taken op een passende en professionele wijze uit te voeren. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

2. Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

a. Ervaringen verkiezingen 2008

De toelichting stelt dat de aanleiding voor de wijziging van het kiesstelsel voortvloeit uit de minder goede ervaringen bij de verkiezingen in 2008.¹ Met name de relatief lage opkomst, het aantal ongeldige stemmen en het verloop van de organisatie was blijkens de toelichting voor de Tweede Kamer aanleiding om te kiezen voor een ander stelsel. De Afdeling merkt op dat in 2008 voor het eerst werd gewerkt met een lijstenstelsel. Daarnaast werd in veel waterschappen voor het eerst gebruik gemaakt van een nieuw stembiljet dat automatisch geteld zou kunnen worden. Dit stembiljet verschilt daarbij aanzienlijk, zowel in opmaak als in correcte wijze van invullen, van het stembiljet waarmee kiezers bij andere verkiezingen stemmen. Dit betekent dat zowel de organiserende organen als de kiezers werden geconfronteerd met een nieuw kiesstelsel in combinatie met een nieuwe stemmethode. Het is dan ook niet onwaarschijnlijk dat een groot deel van de fouten die gemaakt zijn en die leidden tot het grote aantal ongeldige stemmen voortvloeiden uit onbekendheid met het systeem en de daarbij behorende wijze van stemmen. Het valt daarom niet uit te sluiten dat bij opeenvolgende verkiezingen onder dezelfde condities dit aantal fouten op termijn aanzienlijk zou verminderen. De Afdeling wijst er voorts op dat in de toelichting geen melding wordt gemaakt van de verkiezing die in 2010 in het waterschap Scheldestromen is gehouden. Bij deze verkiezing werd gebruik gemaakt van een andere methode van stemmen, de envelop in envelop methode. Bij deze verkiezing was het percentage ongeldige stemmen slechts 0.5%. De Afdeling mist in de toelichting een beschouwing over de vraag waarom deze stemmethode niet in 2012 voor alle waterschappen toegepast zou kunnen worden. De Afdeling concludeert dat de ervaringen met het nieuwe stelsel en stemmethode tot dusverre onvoldoende reden vormen om nu zonder grondige analyse over te gaan op een geheel nieuw

¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1 Achtergrond en aanleiding.

kiesstelsel.

b. Verlenging zittingstermijn gekozen vertegenwoordigers

In het voorstel worden de verkiezingen van 2012 uitgesteld naar 2014. In 2014 vinden gemeenteraadsverkiezingen plaats. Omdat het voorstel bepaalt dat de leden van de waterschapsbesturen drie maanden na de gemeenteraadsverkiezingen door de nieuwe raad worden gekozen, acht de regering het wenselijk om de cycli van de verkiezingen direct op elkaar te laten aansluiten. De Afdeling wijst erop dat in de regel zeer terughoudend dient te worden omgegaan met het verlengen van het mandaat van gekozen vertegenwoordigers. Voor provinciale staten en gemeenteraden is artikel 129, vierde lid, van de Grondwet van toepassing dat bepaalt dat de zittingstermijn van provinciale staten en de gemeenteraad vier jaar is, behoudens de bij de wet te bepalen uitzonderingen. Blijkens de grondwetsgeschiedenis is bij die uitzonderingen vooral gedacht aan gevallen van gemeentelijke herindeling of grove taakverwaarlozing door gemeenten. De grondwetgever besloot tot het opnemen van de zittingstermijn aangezien de zittingsduur een belangrijk element is van de verkiezing van vertegenwoordigende organen.¹ Weliswaar bevat de grondwettelijke bepaling over de waterschappen niet een vaste zittingstermijn, maar analoog aan de regeling voor gemeenteraden en provinciale staten zou naar het oordeel van de Afdeling alleen in zeer dringende gevallen tussentijds de zittingstermijn moeten worden verlengd. Ook bij deze verkiezingen kan de zittingsduur immers een belangrijk element zijn van de verkiezing. Een tussentijdse verlenging van dit mandaat zonder uitdrukkelijke goedkeuring van diezelfde kiezers leidt tot een afname van de legitimiteit van het mandaat van deze vertegenwoordigers.

c. Noodzaak van verkiezingen

In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of het juridisch noodzakelijk is om verkiezingen te houden voor de waterschapsbesturen. In artikel 4 van de Grondwet is het actief en passief kiesrecht voor de algemeen vertegenwoordigende organen geregeld. Het uitgangspunt hierbij is dat iedere Nederlander het recht heeft om de leden van de algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen en om zelf verkozen te worden. De reikwijdte van dit recht wordt bepaald door de betekenis van de term «algemeen vertegenwoordigende organen». Bij de invoering van artikel 4 in de Grondwet is destijds door de regering het standpunt ingenomen dat dit artikel niet van toepassing is op functionele besturen, zoals de waterschapsbesturen.² Hoewel het takenpakket van de waterschappen sindsdien is uitgebreid, heeft de staatssecretaris bij de behandeling van de Wet modernisering waterschapsbestel naar aanleiding van vragen hierover in de Eerste Kamer het standpunt ingenomen dat de waterschapsbesturen niet vallen onder artikel 4 van de Grondwet.³ De Afdeling onderschrijft dit standpunt.

Artikel 133 van de Grondwet, dat ziet op de waterschappen, schrijft uitsluitend voor dat de samenstelling van de waterschapsbesturen geschiedt volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald. Ook uit deze bepaling vloeit geen verplichting voort tot het houden van verkiezingen.

Aangevoerd zou kunnen worden dat de noodzaak tot het houden van verkiezingen voortvloeit uit het adagium «no taxation without representation». Het enkele feit dat waterschappen de bevoegdheid hebben om belastingen en heffingen op te leggen, leidt er echter niet toe dat dit automatisch zou moeten betekenen dat er verkiezingen voor de waterschappen moeten worden georganiseerd. Het adagium is als zodanig geen uitgewerkt begrip dat zijn weerslag heeft gekregen in het staatsrecht.

¹ Kamerstukken II 1975/76, 13 990, nr. 11.

² Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, blz. 22.

³ Kamerstukken I 2006/07, 30 601, E.

Over de bevoegdheid tot het heffen van belastingen bepaalt de Grondwet uitsluitend dat belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet.¹ Dit artikel beoogt de burger te beschermen tegen willekeurige belastingheffing. Het artikel laat ook onverlet dat er in belastingwetten sprake is van delegatie.² De Waterschapswet regelt de bevoegdheid voor het waterschapsbestuur om belasting te heffen. In zoverre berust deze belasting daarmee op een wet, die mede wordt vastgesteld door het parlement. Voor de heffingen die het waterschapsbestuur kan opleggen bevat de Waterschapswet daarnaast zeer uitgebreide bepalingen over de wijze waarop de hoogte van deze heffingen moet worden berekend. Voor de watersysteemheffing is tenslotte goedkeuring van gedeputeerde staten voorgeschreven.³

Daarnaast wijst de Afdeling erop dat het hiervoor genoemde adagium op verschillende wijzen kan worden uitgelegd. In 2008 werd het door de Eerste Kamer aangevoerd als argument tegen het laten vervallen van de verkiezingen van de leden van de waterschapsbesturen door de overige drie belangencategorieën. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat antwoordde hierop dat het aangehaalde adagium stelt dat degenen die belastingplichtig zijn ook vertegenwoordigd moeten zijn in het bestuur maar dat het geen nadere eisen stelt aan de procedure ter vervulling van de zetels.⁴ Aan het adagium kon volgens haar dan ook worden voldaan door een stelsel van benoeming in plaats van verkiezing. De Eerste Kamer stemde vervolgens met het wetsvoorstel in. De Afdeling concludeert uit het voorgaande dat er geen juridische verplichting bestaat tot het organiseren van verkiezingen voor de waterschapsbesturen.

d. Wenselijkheid van verkiezingen

Vervolgens rijst de vraag of het wenselijk is om verkiezingen te organiseren voor de waterschapsbesturen. Waterschappen zijn openbare lichamen die belast zijn met de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied. De grenzen van dit gebied worden bepaald door waterstaatkundige criteria en staan los van de grenzen van gemeenten en provincies. De taken van waterschappen zijn beperkt en in de wet vastgelegd, waardoor gesproken wordt van een gesloten huishouding. Bij een dergelijke gesloten huishouding is er voor de kiezers geen ruimte om mee te denken over de vraag op welke terreinen het orgaan zijn taken zou kunnen uitbreiden dan wel beperken. Bij Rijk, provincies en gemeenten, met een open huishouding, is dit in beginsel wel mogelijk. Het onderscheid tussen een gesloten en een open huishouding leidt daarom ook tot een andere invulling van het begrip democratie. Boogers en Tops introduceren hiervoor de begrippen waarborgdemocratie en ontwikkelingsdemocratie.⁵ Bij een gesloten huishouding, zoals bij de waterschappen kan gesproken worden van een waarborgdemocratie. Hierbij ligt het accent vooral op het controleren van bestuurders, het tegengaan van machtsmisbruik en het waarborgen van belangen, waarbij bestuurders worden beoordeeld op hun deskundigheid en de mate waarin zij zorgen voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken. Bij organen met een open huishouding is daarentegen een ontwikkelingsdemocratie gewenst. Hierbij ligt de nadruk vooral op het mee richting geven aan ontwikkelingen in het takenpakket van het orgaan en het uitwisselen van verschillende opvattingen hierover. In een ontwikkelingsdemocratie is het belang van een hoge opkomst bij verkiezingen wel van belang omdat dit betekent dat veel burgers zich uitspreken over de richting van het te voeren beleid, wat ten goede komt aan de kwaliteit en de legitimatie hiervan.⁵

In het licht van de bij waterschappen wenselijke waarborgdemocratie rijst naar het oordeel van de Afdeling de vraag in hoeverre de waterschapsverkiezingen door het voorstel verder gepolitiseerd worden. Tijdens de

¹ Zie artikel 104 Grondwet.

² E.J. Janse de Jonge, «Artikel 104 Grondwet», in: De Grondwet, A.K. Koekkoek (red.) 2000.

³ Zie artikel 120, vijfde lid, van de Waterschapswet.

⁴ Kamerstukken I 2006/07, 30 601, E.

⁵ M.Boogers en P. Tops, «Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen» in: Bestuurswetenschappen 2000, nr. 4, blz. 288–303.

verkiezing van 2008 heeft een aantal groeperingen die geen directe banden hadden met de traditionele politieke partijen zetels gehaald in de besturen, de zogenoemde waterpartijen. Onder het voorstel, waarbij de leden van de gemeenteraad de besturen kiezen, is het in de ogen van de Afdeling niet goed denkbaar dat deze waterpartijen zetels gaan halen. Immers, de leden van de gemeenteraad die een politieke partij vertegenwoordigen zullen zich in het algemeen gebonden voelen om op een kandidaat van hun partij te stemmen voor het waterschapsbestuur. De Afdeling wijst erop dat de voorgestelde wijze van verkiezing het risico met zich brengt dat de politieke partijen hun invloed op de samenstelling van de waterschapsbesturen verder vergroten. Dit zou ten koste kunnen gaan van de gewenste specifieke deskundigheid van kandidaten. Nu het hier gaat om functioneel bestuur zou een ander type selectiecriteria moeten gelden dan voor bijvoorbeeld gemeenteraadsleden of leden van provinciale staten. Per saldo is het belangrijk dat een dergelijk functioneel bestuur wordt ingevuld met personen die voor die specifieke functie deskundigheid bezitten. De politieke ruimte bij de invulling van de doelstellingen van het waterschapsbestuur is gelet op de beperkte taak ook kleiner dan die van bijvoorbeeld de gemeenteraad.¹ De Afdeling merkt in dit verband op dat bij de introductie van het lijstenstelsel voor de waterschapsverkiezingen in 2008 in eerste instantie door de regering het standpunt werd ingenomen dat de traditionele politieke partijen niet zouden moeten kunnen deelnemen.

Door de introductie van een lijstenstelsel en de daarmee samenhangende politisering is de waarborgdemocratie bij de waterschapsverkiezingen onder druk komen te staan. Hiermee bestaat het risico dat zich een manier van politiek bedrijven ontwikkelt die beter past bij besturen van organen met een open huishouding dan bij een functioneel bestuur. Een optie om de waarborgdemocratie te revitaliseren zou kunnen zijn dat ook voor de categorie ingezetenen voortaan de waterschapsbestuurders worden aangewezen in plaats van gekozen. Bij de laatste wijziging van het kiesstelsel voor de waterschapsbesturen is reeds besloten om de verkiezing voor alle belangencategorieën met uitzondering van de ingezetenen te vervangen door benoemingen. Ook voor de ingezetenen zou dit een optie kunnen zijn. Dit zou kunnen gebeuren door gemeentebesturen of provinciale staten of een combinatie van beide.² Op die wijze kan immers ook gezorgd worden dat de vertegenwoordiging van de categorie ingezetenen in de waterschapsbesturen wordt gewaarborgd.

De Afdeling wijst erop dat er ook andere opties zijn om het handelen van het waterschapsbestuur democratisch te legitimeren.³ Bij de toekomstige vormgeving van de waterschappen ligt de fundamentele keuze op tafel tussen een volledig democratisch gelegitimeerd orgaan met directe verkiezingen, ofwel een orgaan dat geen eigen democratische legitimatie bezit maar is ondergebracht onder een orgaan dat dat wel bezit. In het laatste geval kan de autonomie van het waterschap als uitvoerend orgaan in hoge mate worden gewaarborgd. De nu gemaakte keuze voor een bestuur dat gedeeltelijk benoemd wordt en gedeeltelijk indirect verkozen is naar het oordeel van de Afdeling vlees noch vis. Bij de keuze voor een nieuw stelsel dient in ieder geval een evenwichtige en goed doordachte verhouding tussen de taak van het waterschap, de wijze van belangenrepresentatie en de institutionele ordening van de betrokken bestuursorganen voorop te staan.⁴

e. Conclusies

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het niet wenselijk is om het voorstel in deze vorm in te dienen. De Afdeling wijst erop dat de in de toelichting genoemde aanleiding voor de wijziging, het feit dat de verkiezingen in 2008, waarbij voor het eerst werd gewerkt met

¹ S. Meijerink, «De hardnekkige misverstanden over de waterschapsverkiezingen», in: Bestuurswetenschappen 2009, nr. 2, blz. 59–68.

² M. Boogers en P. Tops, «Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen» in: Bestuurswetenschappen 2000, nr. 4, blz. 288–303.

³ Zo wordt onder meer in het advies van de ROB «Water in orde. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid», Den Haag, december 2001 de optie genoemd om de waterschappen de vorm te geven van een provinciale zbo. Deze optie wordt ook genoemd door Boogers en Tops.

⁴ Zie ook het advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, «Belangenrepresentatie in het Waterschapsbestuur», van april 2009.

een lijstenstelsel en een nieuwe stemmethode, niet in alle opzichten even geslaagd waren, onvoldoende reden is om nu zonder grondige analyse over te gaan naar een geheel ander kiesstelsel. De Afdeling komt mede tot deze conclusie nu uit de toelichting niet blijkt dat de ontstaansgeschiedenis van de waterschapsverkiezingen en de vele wijzigingen die hierbij zijn doorgevoerd zijn betrokken bij de keuze voor het voorgestelde stelsel. In 2010 heeft een verkiezing plaatsgevonden waarbij zich het eerder genoemde probleem van het grote percentage ongeldige stemmen niet voordeed. In combinatie met het gegeven dat het niet wenselijk is om zonder zeer dringende reden de zittingstermijn van gekozen vertegenwoordigers te verlengen, adviseert de Afdeling om in 2012 nogmaals directe verkiezingen voor de waterschapsbesturen te organiseren waarbij gebruik wordt gemaakt van de stemmethode die in 2010 is toegepast. Dit biedt tevens tijd om een grondige afweging te maken over de vraag of het gelet op het functionele karakter van de waterschapstaken wenselijk is om de besturen door middel van een verkiezing aan te wijzen of dat op een andere wijze de democratische legitimatie van de uitoefening van de taken van de waterschappen kan worden gewaarborgd. Hierbij zou tevens een andere doelstelling uit het regeerakkoord, de vermindering van het aantal gekozen bestuurders, kunnen worden meegenomen.¹ De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande het voorstel te heroverwegen.

Onverminderd het vorenstaande merkt de Afdeling het volgende op.

2. Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

a. Ervaringen verkiezingen 2008

De Afdeling stelt dat er onvoldoende grond is om naar aanleiding van de eenmalige ervaringen met de verkiezingen in 2008 over te gaan tot een vrij radicale keuze voor verkiezingen via de gemeenteraden. Zij voert daarbij aan dat de succesvolle verbeteringen die zijn doorgevoerd in 2010 voor de verkiezingen van het Zeeuwse fusiewaterschap Scheldestromen door middel van het brief-in-brief-stemsysteem (gebaseerd op hoofdstuk M van de Kieswet), de vraag oproept waarom deze stemmethode niet in 2012 voor alle waterschappen toegepast zou kunnen worden.

Het voorkomen van ongeldige stemmen was weliswaar een belangrijk punt van kritiek op de verkiezingen in 2008, maar is geen zelfstandige aanleiding voor het voorliggende wetsvoorstel. Het hoofddoel is het voorkomen van het telkens ter discussie staan van het bestaansrecht van de waterschappen bij directe verkiezingen. De keuze hiervoor past in een zorgvuldig traject dat is gevolgd sinds de verkiezingen in 2008. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

b. Verlenging zittingstermijn gekozen vertegenwoordigers

De door de Afdeling aangehaalde parlementaire geschiedenis met betrekking tot artikel 129, vierde lid, van de Grondwet geeft aan dat gemeentelijke herindeling de uitzondering is die het meest zal worden toegepast voor het verlengen van de zittingstermijn van bestuurders.² Eén van de achterliggende gedachten bij het overslaan van verkiezingen bij een herindeling is dat er niet te vaak achter elkaar verkiezingen worden gehouden.³ Deze overweging speelt ook hier een belangrijke rol. Het overslaan van de verkiezingen in 2012 waarborgt de continuïteit beter en voorkomt hoge bestuurslasten en -kosten. Nog los van de wens die de Tweede Kamer op dit punt heeft geuit en het feit dat door verkiezingen in 2012 met waarschijnlijk een lage opkomst juist weer de discussie over de democratische legitimatie van de waterschappen zal oplaaien. Ik deel echter de zorgen van de Afdeling omtrent de afname van de legitimiteit van het mandaat van de nu zittende waterschapsbesturen in geval van een verlengde zittingsduur. Om die reden heb ik de Kiesraad gevraagd over deze kwestie te adviseren. De Kiesraad heeft in zijn advies van

¹ Regeerakkoord VVD-CDA «Vrijheid en verantwoordelijkheid, paragraaf 1 Bestuur.

² Kamerstukken II, 1975–1976, 13 990, nr. 11.

³ Kamerstukken II, 2009–2010, 32 273, nr. 3.

13 april 2011 over dit voorstel aangegeven dat een zittingsduur van vijf à vijf en een half jaar acceptabel is met het oog op een fusie of een wijziging in het kiesstelsel. Dit bestendigt de lijn die eerder is uitgezet in het advies van de Kiesraad van 16 december 2010. De Kiesraad maakte bij het advies over dit wetsvoorstel wel de kanttekening dat er voor het verlengen van de zittingstermijn van de waterschapsbesturen met het oog op een nieuwe verkiezingswijze wel een specifieke basis moet worden opgenomen in de wetgeving in formele zin (analoog aan artikel 129, vierde lid, van de Grondwet). Het voorgestelde artikel II biedt bij overgangsrecht een basis voor het uitstellen van de verkiezingen met een periode van anderhalf jaar tot in het jaar waarin de volgende gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden. Het artikel sluit daarmee aan bij de randvoorwaarden die volgens de Kiesraad gelden om voldoende legitimiteit te garanderen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

c. Noodzaak van verkiezingen

De Afdeling merkt terecht op dat het adagium «no taxation without representation» niet volgt uit artikel 104 van de Grondwet dat uitsluitend betrekking heeft op belastingen en heffingen van het Rijk. Toch hecht het kabinet eraan op dit punt vast te houden aan de parallel met de bepalingen over gemeentelijke en provinciale belastingheffing. De Gemeentewet, Provinciewet en de Waterschapswet bepalen *dat over de invoering van belastingen en de essentialia (wie belastingplichtig is, tariefstructuur en belastbaar feit) van de heffing dient te worden besloten door het algemeen vertegenwoordigend bestuur van respectievelijk de gemeente, provincie en het waterschap*.¹ Volgens artikel 104 van de Grondwet moeten die essentialia bij rijksbelastingen op wettelijk niveau worden geregeld. Gemeenten, provincies en waterschappen stellen de essentialia vast bij belastingverordening. Hiervoor is democratische legitimatie dus een vereiste. Op het lokale niveau ligt de bevoegdheid tot het vaststellen van belastingverordeningen om die reden telkens bij het hoogste, vertegenwoordigende orgaan (gemeenteraad, Provinciale Staten of algemeen bestuur). Delegatie aan het college van Burgemeester en Wethouders en Gedeputeerde Staten is slechts zeer beperkt mogelijk.² Voor de belastingen en rechten (retributies) van de waterschappen geldt dat delegatie van regelgeving aan het dagelijks bestuur van het waterschap zelfs geheel is uitgesloten.³ Uit deze systematiek kan men afleiden dat democratische legitimatie zowel bij gemeenten en provincies als bij de waterschappen steeds een belangrijke voorwaarde is gevonden voor het instellen van belastingen en andere heffingen. Dit geldt overigens ook voor de verordeningen die strafbepalingen behelzen zoals de Keur. De zorg voor de door het waterschap behartigde belangen (zorg voor watersysteem, waaronder waterveiligheid, en waterkwaliteit) wordt bekostigd door heffingen waarvoor representatie in het bestuur door de belanghebbenden gewenst is (belang, betaling, zeggenschap). Binnen de functionele belangendemocratie worden in de Waterschapswet vier categorieën van belanghebbenden onderscheiden: ingezetenen, eigenaren ongebouwd, eigenaren gebouwd en eigenaren natuurterreinen. De Afdeling haalt de brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 20 april 2007 aan. Hierin staat «dat degenen die belastingplichtig zijn ook vertegenwoordigd moeten zijn in het bestuur» maar dat het verder geen «eisen stelt aan de procedure ter vervulling van de zetels».⁴ Toch is het kabinet van oordeel dat representatie het beste is gewaarborgd door een democratische procedure (democratische legitimatie). Bij de categorie ingezetenen worden daarvoor verkiezingen georganiseerd. Voor belangencategorieën is gekozen voor een andere procedure. Sommige van deze categorieën zijn numeriek te klein om de kiesdeler te halen bij volle vrije verkiezingen (dus zonder geborgde zetels), terwijl hun belang bij de zorg voor het watersysteem onevenredig groot is ten opzichte van de categorie ingezetenen (bijvoorbeeld de landbouwer bij het peilbeheer).

¹ Artikel 216 en 217 van de Gemeentewet, artikel 220 en 221 van de Provinciewet en artikel 110 en 111 van de Waterschapswet.

² Artikel 156, tweede lid, onderdeel h, van de Gemeentewet en artikel 152, tweede lid, onderdeel g, van de Provinciewet. Denk aan retributies, parkeerbelastingen, etc.

³ Artikel 83, tweede lid, onder d, van de Waterschapswet.

⁴ Kamerstukken I, 2006–2007, 30 601, nr. E, p. 3–5.

Voor deze categorieën (eigenaren natuurterreinen, eigenaren ongebouwd niet zijnde natuurterreinen en bedrijven) is een oplossing gevonden in het toewijzen van geborgde zetels. Kandidaten voor die zetels worden benoemd door organisaties respectievelijk het Boschap, de Land- en Tuinbouw Organisatie (of een andere categorie vertegenwoordigende organisatie) en de Kamer van Koophandel en Fabrieken.¹

d. Wenselijkheid van verkiezingen

Het door de Afdeling voorgestelde benoemen van de vertegenwoordigers van de categorie ingezetenen heeft niet de voorkeur. Ten opzichte van een benoemingsprocedure vormen getrapte verkiezingen een meer transparante procedure die tegemoet komt aan de gewenste democratische legitimatie. Vanuit de waterschappen zelf wordt ook gehecht aan een vorm van verkiezingen. De onverenigbaarheid van het lidmaatschap van een waterschapsbestuur en gemeenteraad benadrukt de zelfstandige positie van de waterschapsbesturen ten opzichte van de gemeenten (anders dan bijvoorbeeld bij gemeenschappelijke regelingen) en helpt daarnaast een te sterke politisering van het waterschapsbestuur en belangenconflicten te voorkomen. Ik deel de zorgen van de Afdeling omtrent het uitbrengen van een voorkeursstelsel zoals aangegeven onder punt 3, onderdeel d, van dit nader rapport. Daarom kies ik voor een stelsel van gesloten lijsten en komt de mogelijkheid tot het uitbrengen van een voorkeursstelsel te vervallen. Dit zal er aan bijdragen dat lijsten met het oog op deskundigheid worden samen gesteld.

Daarbij is er onder de ingezetenen nog steeds voldoende diversiteit in belangen en zijn er voldoende zetels te verdelen om verschillende lijsten en programma's te rechtvaardigen.

e. Conclusies

In de periode voorafgaande aan het regeerakkoord «Vrijheid en Verantwoordelijkheid» is reeds een uitgebreide verkenning geweest van de verschillende opties voor een andere inrichting van de verkiezingen.

Politieke randvoorwaarden hierbij zijn geweest dat:

- de democratische legitimititeit voor het heffen van belastingen moet worden gewaarborgd op een efficiënte, effectieve wijze met draagvlak, en
- dat de waterschappen een functioneel bestuur zijn waarbinnen een juiste balans wordt gezocht tussen de inbreng van specifieke belangengroeperingen en politieke partijen.

Er is vervolgens bij het regeerakkoord een politieke keuze gemaakt voor verkiezingen via de gemeenteraden. Hierbij is de enorme ontwikkeling die de waterschappen in de afgelopen eeuw hebben doorgemaakt in ogenschouw genomen. Deze manier van verkiezingen voor de categorie ingezetenen moet rust brengen in de waterschapsbesturen. Het verankert op een bestendige manier de belangenrepresentatie van de ingezetenen die past binnen het functioneel bestuur en voorkomt de discussie over het bestaansrecht van de waterschappen vanwege de lage opkomst.

Waterschappen kunnen met behulp van dit voorstel binnen de bestaande succesvolle organisatiestructuur het waterbeheer krachtig en efficiënt uitoefenen. De memorie van toelichting is in de bovenstaande lijn aangevuld.

3. Vormgeving verkiezingen in het voorstel

a. Opname in Waterschapswet

De verkiezing van het waterschapsbestuur wordt ook in dit voorstel niet opgenomen in de Kieswet, maar in de Waterschapswet. Reeds in 2008 werd door de Tweede Kamer gevraagd om de regeling van de waterschapsverkiezingen onder te brengen in de Kieswet.² De staatssecretaris heeft op 19 juni 2009 aan de Tweede Kamer laten weten bij de nadere

¹ Artikel 14 van de Waterschapswet.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 142, nr. 76.

uitwerking van de mogelijkheden voor de verkiezing van de waterschapsbesturen de vraag te betrekken of de verkiezingen onder de Kieswet konden worden gebracht.¹ In de toelichting bij het voorstel wordt gesteld dat met dit voorstel de waterschapsverkiezingen nog niet onder de Kieswet worden gebracht omdat dit meer tijd vergt. Deze integratie zou zoveel tijd vragen dat het niet mogelijk zou zijn om het wetsvoorstel tijdig in werking te laten treden. Deze tijdige inwerkingtreding is noodzakelijk om de verkiezingen in 2012 te kunnen uitstellen naar 2014.² De toelichting stelt verder dat na de evaluatie van de verkiezing van 2014 zal worden bezien of het wenselijk is om de waterschapsverkiezingen alsnog onder de werking van de Kieswet te brengen.

De Afdeling merkt op dat sinds de brief van de staatssecretaris uit 2009 ruim twee jaar verstreken is. De Afdeling is van oordeel dat niet duidelijk is waarom deze periode niet lang genoeg was om de waterschapsverkiezingen in de Kieswet te integreren. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat in de toelichting niet wordt gesteld dat deze integratie plaats zal vinden, maar uitsluitend dat zal worden bezien of dit wenselijk is. De Afdeling oordeelt dat nu voor de regeling van de waterschapsverkiezingen opnieuw nauw wordt aangesloten bij de reeds bestaande regelingen in de Kieswet, deze integratie in ieder geval plaats zal moeten vinden. De Afdeling wijst in dit verband ook op het advies van de Kiesraad over het Waterschapsbesluit waarin hij wijst op het gevaar dat bestaat dat indien er wijzigingen worden doorgevoerd in de Kieswet, deze niet worden meegenomen in de Waterschapswet of het Waterschapsbesluit. Dit zou kunnen leiden tot een niet sluitende regeling van de waterschapsverkiezingen.³ De Afdeling adviseert mede in het licht hiervan zo spoedig mogelijk over te gaan tot integratie van de bepalingen over de waterschapsverkiezingen in de Kieswet.⁴ Voor deze integratie is in elk geval meer tijd beschikbaar als het voorstel van de Afdeling onder punt 2e wordt gevolgd. De Afdeling adviseert daarnaast om op het bovenstaande in de toelichting in te gaan.

b. Niveau van regelgeving

De Afdeling merkt op dat in tegenstelling tot de regeling van de verkiezingen in de Kieswet, in het voorstel een groot aantal onderwerpen via delegatie geregeld kunnen worden. Reeds bij de vorige wijziging van het kiesstelsel voor de waterschapsbesturen heeft de Kiesraad erop gewezen dat in tegenstelling tot het niveau van regelgeving bij de overige verkiezingen, bij de waterschapsverkiezingen sprake is van veel delegatie naar lagere regelgeving.⁴ In zijn advies bij het voorstel inrichting verkiezingsproces heeft de Raad van State geoordeeld dat mede gelet op de politieke gevoeligheid bij verkiezingen en de schijn van partijdigheid, het wenselijk is dat verkiezingen zoveel mogelijk bij wet geregeld worden. De Kieswet is een zeer formele wet met weinig delegatiebepalingen, juist vanwege het belang van de democratie en het voorkomen van manipulatie door een zittend kabinet.⁵

De regering stelde zich in 1989 bij de herziening van de Kieswet op het standpunt dat, gelet op het onderwerp en de strekking van het kiesrecht, deze materie zich verzet tegen ruime delegatie.⁶ Bij het stellen van regels over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het kiesrecht van burgers is het belangrijk dat in het oog wordt gehouden dat de uitvoerende macht hierbij vaak een direct belanghebbende is. Om die reden wordt ook in internationaal verband veel nadruk gelegd op de noodzaak van onafhankelijkheid van de organen in het verkiezingsproces van de uitvoerende macht.⁷ Door een aantal wezenlijke onderdelen uit de formele wet te halen en deze op lager niveau te regelen wordt hieraan afbreuk gedaan. Hierbij worden immers meer bevoegdheden bij de uitvoerende macht gelegd.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 986, nr. 1.

² Toelichting, paragraaf 2.1 Waterschapsverkiezingen door de leden van de gemeenteraden.

³ Advies van de Kiesraad van 3 juli 2007 over het ontwerp-Waterschapsbesluit.

⁴ Advies van de Kiesraad van 3 juli 2007 over het Waterschapsbesluit.

⁵ Advies van de Raad van State van 13 april 2010 over 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), Staatscourant 2010, nr. 19451.

⁶ Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 18, blz. 2.

⁷ Zie bijvoorbeeld de Code of Good Practice in Electoral Matters 2002 van de Venice Commission en het rapport van de OVSE «The Netherlands Parliamentary Elections 22 November 2006», OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report (Warschau 12 maart 2007).

Het verschil in niveau van regelgeving in de Waterschapswetgeving en de Kieswetgeving wordt in de toelichting ook aangegeven als reden om de waterschapsverkiezingen niet nu in de Kieswet te integreren. De Afdeling acht het in lijn met de eerdere advisering ongewenst dat op het terrein van verkiezingen veelvuldig gebruik wordt gemaakt van delegatie. Ook bij de verkiezing van de waterschapsbesturen moet zoveel mogelijk op het niveau van de wet zelf geregeld worden. Daarnaast is in het voorstel op een enkel punt sprake van subdelegatie zonder dat in de toelichting wordt gemotiveerd waarom dit noodzakelijk is. Een voorbeeld hiervan is artikel 20, twaalfde lid. De Afdeling adviseert de wezenlijke keuzes in het wetsvoorstel zelf op te nemen en de delegatiegrondslagen te beperken.

c. Tijdstip van verkiezing

Het voorstel schrijft voor dat de nieuwe gemeenteraden na drie maanden de waterschapsbesturen kiezen. De datum en het tijdstip van de stemming worden niet in het voorstel vastgelegd, maar bij algemene maatregel van bestuur. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag waarom er voor is gekozen om dit bij amvb te doen.¹ De Afdeling wijst erop dat voor de verkiezing van de Eerste Kamer recent besloten is om de datum en het tijdstip van de stemming vast te leggen in de Kieswet.²

Daarnaast blijkt uit de toelichting niet waarom gekozen is voor de termijn van drie maanden na de gemeenteraadsverkiezingen, anders dan dat deze termijn aansluit bij de termijn die ligt tussen de provinciale statenverkiezingen en de verkiezing van de Eerste Kamer. De Afdeling wijst erop dat deze relatief korte termijn de politisering van het waterschapsbestuur mogelijk vergroot. De nieuwe leden hebben in de in het voorstel opgenomen termijn waarschijnlijk niet veel gelegenheid zich te verdiepen in de taken van de waterschappen en de hiervoor benodigde deskundigheid. Zij zullen zich daarom des te meer laten leiden door de instructies van hun partij. De Afdeling adviseert om de keuze voor een termijn van drie maanden tussen de verkiezing van de gemeenteraden en die van de waterschapsbesturen alsnog dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen. De Afdeling adviseert tevens om de datum en het tijdstip van de verkiezing van de leden van de waterschapsbesturen in de wet vast te leggen.

d. Lijstenstelsel met voorkeurstem

Het voorstel introduceert een lijstenstelsel met voorkeurstem. Deze keuze wordt niet toegelicht. De Afdeling merkt op dat een dergelijk stelsel weliswaar bij de overige verkiezingen in Nederland gebruikelijk is, maar dat het bij een stelsel van indirecte verkiezingen voor de waterschappen mogelijk niet de beste optie is. Het probleem met de voorkeurstem in het voorgestelde stelsel is dat omdat de gemeenteraadsleden gewogen stemmen hebben, gebaseerd op het aantal inwoners van de gemeente, dit stelsel met zich brengt dat gemeenteraadsleden uit de grotere gemeenten in een waterschap een groter stemgewicht hebben dan gemeenteraadsleden uit kleinere gemeenten. Indien enkele van de gemeenteraadsleden uit een grotere gemeente zouden besluiten om een voorkeurstem uit te brengen, is het voor deze leden relatief eenvoudig om de lijstvolgorde te doorbreken. Nu de waterschapsverkiezingen niet geregeld worden in de Grondwet, is er geen dwingende reden om vast te houden aan een open lijstenstelsel. Er zou in plaats daarvan gekozen kunnen worden voor een gesloten lijstenstelsel, waarbij er geen sprake is van een voorkeurstem, maar zetels worden toegewezen op basis van de volgorde van de lijst. Dit laat partijen de ruimte om relatief onbekende personen die zij graag in het waterschapsbestuur gekozen zouden zien vanwege hun grote deskundigheid op de lijst te plaatsen, zonder dat zij het risico lopen dat lager geplaatste kandidaten op basis van voorkeurstemmen in plaats daarvan gekozen worden. De Afdeling adviseert de keuze voor een stelsel met

¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 5, Consultatie en advisering.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 191.

voorkeurstemmen nader te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

e. Handhaving kiesdistricten

Het handhaven van kiesdistricten in combinatie met indirecte verkiezingen kan zeer ongewenst strategisch gedrag in de hand werken. Immers, na de verkiezing van de gemeenteraden is het duidelijk hoe de politieke verhoudingen binnen elke gemeente liggen. Aan de hand hiervan kan worden berekend op welke wijze gemeenten in kiesdistricten moeten worden ingedeeld om de invloed van een bepaalde partij te laten toenemen dan wel afnemen. Mede gelet op het feit dat de grenzen van kiesdistricten de grenzen van gemeenten kunnen doorkruisen biedt dit veel mogelijkheden voor manipulatie van de verkiezing van het waterschap door middel van berekening van de stemverhoudingen. Onlangs is voor de Eerste Kamer de mogelijkheid tot het aangaan van lijstverbindingen afgeschaft, juist om calculerend gedrag door de partijen voorafgaand aan de verkiezingen te voorkomen. Ditzelfde calculerende gedrag kan ontstaan bij het wel of niet gebruiken van kiesdistricten en de indeling daarvan. De Afdeling mist in de toelichting een dragende motivering voor het handhaven van de kiesdistricten, mede gelet op het feit dat ook door andere organen gepleit is voor de afschaffing hiervan.¹ In de toelichting wordt gesteld dat handhaving vooral voortkomt uit het feit dat hier sprake zou zijn van een beleidsarm wetsvoorstel. De Afdeling merkt op dat een voorstel waarin de wijze van verkiezing van een vertegenwoordigend orgaan ingrijpend gewijzigd wordt in haar ogen niet gekwalificeerd kan worden als een beleidsarm voorstel. De wijziging van een directe naar een indirecte verkiezing is daarom naar het oordeel van de Afdeling een geschikt moment om keuzes die gemaakt zijn bij de ene vorm van verkiezen bij de introductie van de nieuwe methode te heroverwegen. De Afdeling adviseert de handhaving van de kiesdistricten te heroverwegen.

3. Vormgeving van de verkiezingen in het voorstel

a. Opname in de Waterschapswet

De Kieswet vormt een verdere uitwerking van artikel 4 van de Grondwet. Artikel 4 luidt: *[i]edere Nederlander heeft gelijkelijk recht 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.* Zoals de Afdeling al aangeeft gaat het hier om de algemeen vertegenwoordigende organen. De waterschapsbesturen vallen hier niet onder. Het waterschap kent een functioneel bestuur met belangenvertegenwoordiging.² Juist het functionele karakter rechtvaardigt een andere verkiezingssystematiek dan die van de algemeen vertegenwoordigende organen. Dit kan leiden tot een ander-soortige regeling waarbij weliswaar nauw wordt aangesloten bij de Kieswet voor wat betreft de procedure van de verkiezingen voor de vertegenwoordigers voor de categorie van ingezetenen, maar er niet feitelijk artikelen aan de Kieswet worden toegevoegd. Het systeem van de geborgde zetels past niet goed binnen het systeem van de Kieswet. Daarom is opname in de Kieswet vooralsnog niet aan de orde. De Tweede Kamer heeft eerder aangegeven voorstander te zijn van integratie in de Kieswet. Deze wens is destijds geuit in het kader van een discussie over directe verkiezingen. Het kabinet heeft daarbij aangegeven hier niet onwelwillend tegenover te staan. Nu echter wordt gekozen voor indirecte verkiezingen ligt integratie in de Kieswet minder voor de hand.

b. Niveau van regelgeving

In de Kieswet wordt veel op het niveau van een wet in formele zin geregeld. In de Waterschapswet wordt meer gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Waterschaps-

¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 5, Consultatie en advisering.

² Kamerstukken I 2006/2007, 30 601, nr. E.

verkiezingen werden voorheen zelfs in het geheel in provinciale kiesreglementen geregeld. De Afdeling heeft in het kader van het wetsvoorstel inrichting verkiezingsproces kritische opmerkingen gemaakt over het niveau van regelgeving die zij in het kader van dit wetsvoorstel herhaalt.¹ Dat wetsvoorstel betrof echter een wijziging van de Kieswet, welke wel nadere uitwerking geeft aan artikel 4 van de Grondwet, de verkiezingen van de algemeen vertegenwoordigende organen. Zoals eerder aangegeven is hier sprake van een functionele overheid, het geen een afwijkende regeling rechtvaardigt. Tot nu toe heeft het niveau van regelgeving van de waterschapsverkiezingen overigens ook geen kritiek opgeleverd van de Afdeling, ook niet bij de Wet modernisering waterschapsbestel in 2007.

c. Tijdstip van verkiezing

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de termijn van drie maanden tussen de gemeenteraadsverkiezingen en het aftreden van de waterschapsbesturen nog eens tegen het licht gehouden. Bij nader inzien ben ik met de Afdeling van mening dat een termijn van zes maanden geschikter is. Dit geeft meer voorbereidingstijd om tot een goed samengestelde lijst te komen en om gemeenteraadsleden en kandidaat waterschapsbestuurders voor te lichten. De Unie van Waterschappen heeft ook een periode van zes maanden geadviseerd. Mede op grond van het advies van de Afdeling is deze termijn overgenomen in artikel II van het wetsvoorstel. Tevens is ervoor gekozen één tijdstip op te nemen in artikel 20 van het voorstel. Hiermee wordt ook het bezwaar van de Kiesraad weggenomen dat het doordelegeren naar een algemene maatregel van bestuur de mogelijkheid openhoudt om op verschillende tijdstippen in verschillende gemeenten verkiezingen te houden. Op deze manier wordt de kans op onderlinge beïnvloeding geminimaliseerd.

d. Lijstenstelsel met voorkeursstem

Graag neem ik de suggestie van de Afdeling over om te werken met een gesloten lijstensysteem. Aan de initiële keuze voor de mogelijkheid van voorkeurstemmen ligt geen principiële reden ten grondslag. Een vooraf vastgelegde lijst kan worden opgesteld rekening houdend met geschiktheid en deskundigheid van de kandidaten. Voorkeurstemmen kunnen dat beeld verstoren en politisering in de hand werken. Politisering door voorkeurstemmen is vooral een gevaar in relatief kleine waterschappen met grote gemeenten waar gemeenteraadsleden een hoge stemwaarde hebben (Almere, Amsterdam en Rotterdam). Het werken met een gesloten lijstenstelsel past juist goed binnen het eigen en unieke karakter van de waterschappen, waarbij deskundigheid en belangenbehartiging in een professioneel bestuur van grote waarde zijn. Het wetsvoorstel is in deze zin aangepast.

e. Handhaving kiesdistricten

Kiesdistricten zijn mogelijk onder het briefstemmen zoals dat thans is geregeld in de Waterschapswet (artikel 17 van de Waterschapswet). In kiesdistricten worden zelfstandige verkiezingen georganiseerd, dat wil zeggen: de kandidaatstelling, stemming en verdeling van restzetels vinden plaats per kiesdistrict. In eerste instantie werd in het voorstel de mogelijkheid om kiesdistricten in te stellen niet geschrapt om recht te doen aan het uitgangspunt niet meer dan de noodzakelijke wijzigingen te maken voor het regelen van de getrapte verkiezingen. De Afdeling is bevreesd voor het berekenen van de verkiezingsuitslag via het instellen van gunstig afgebakende kiesdistricten. Ook de Kiesraad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uitten kritiek op het behouden van de mogelijkheid tot het instellen van kiesdistricten. In het systeem van getrapte verkiezingen kunnen kiesdistricten tot ongewenste effecten leiden (zogenaamde gerrymandering). Er is dan een kans dat kiesdis-

¹ Advies van de Raad van State van 13 april 2010, No. W04.10.0038/I, p. 5-6.

tricten zo worden gemanipuleerd dat de gewenste stemverhoudingen ontstaan. De politieke verhoudingen uit de gemeenteraden zijn immers al bekend. Een kanttekening hierbij is dat kiesdistricten bij reglement moeten worden ingesteld.

Kiesdistricten hebben twee doelen. Ten eerste vergroot het de directe binding tussen kiezer en gekozene. Echter, het lijstenstelsel maakt de directe binding van de kiezer met de individuele kandidaten minder noodzakelijk. Ten tweede kan het een middel tot borging van specifieke regionale belangen binnen het waterschapsgebied zijn. Maar het geringe aantal kiezers en de vooraf te bepalen stemwaarden geven teveel mogelijkheid om het eindresultaat te sturen. Vanuit democratisch oogpunt verdienen verkiezingen over het hele waterschapsgebied de voorkeur. Ten slotte werd er al geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het instellen van kiesdistricten de voorbije verkiezingen. Het wetsvoorstel is daarom in die zin aangepast dat het huidige artikel 17 van de Waterschapswet met betrekking tot de kiesdistricten komt te vervallen.

4. Onverenigbaarheid lidmaatschap waterschapsbestuur en gemeenteraad

In het voorstel wordt bepaald dat het lidmaatschap van een waterschapsbestuur onverenigbaar wordt met het lidmaatschap van de gemeenteraad. Dit omdat de leden van gemeenteraden invloed hebben op de samenstelling van de waterschapsbesturen en er conflicten kunnen ontstaan indien een persoon lid is van beide. Daarnaast zijn er raakvlakken tussen gemeenten en waterschappen die kunnen leiden tot belangenconflicten. Op deze bepaling is door diverse organen kritisch gereageerd.¹ Hierbij is erop gewezen dat het Nederlandse stelsel van incompatibiliteiten in het verleden bewust zo beperkt mogelijk is gehouden. De toelichting vermeldt dat het niet wenselijk is indien raadsleden die bij de verkiezing van de waterschapsbesturen optreden als kiezer tevens kandidaat kunnen zijn voor diezelfde verkiezing. De Afdeling wijst erop dat dit ook geldt voor de verhouding tussen de leden van provinciale staten en de Eerste Kamer. Toch heeft de wetgever er niet voor gekozen om hier een onverenigbaarheid van functies in het leven te roepen. De Afdeling adviseert de keuze voor de introductie van een nieuwe incompatibiliteit nader te motiveren.

4. Onverenigbaarheid lidmaatschap waterschapsbestuur en gemeenteraad

Met de Afdeling ben ik het eens dat terughoudend moet worden omgegaan met het instellen van incompatibiliteiten. Er zijn dan ook bijzondere redenen aan te geven waarom op dit punt wel hiervoor is gekozen. Ten eerste wordt de zelfstandige positie van de waterschappen ten opzichte van de gemeenten erdoor benadrukt. Verder kan de voorgestelde onverenigbaarheid helpen om politisering binnen het waterschapsbestuur te voorkomen en moet ze dus worden gezien in de lijn van het schrappen van kiesdistricten, het werken met gesloten lijsten en het uitbrengen van de voorkeursstem en het verlengen van de termijn tussen gemeenteraadsverkiezingen en de waterschapverkiezingen, worden gezien. De onverenigbaarheid van de functies blijft om deze redenen gehandhaafd in het voorstel.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt het wetsvoorstel redactioneel op enkele punt aan te passen om een meer voor de hand liggende volgorde in de opbouw van het wetsvoorstel aan te brengen:

- Het in artikel I, onderdeel A, voorgestelde artikel 16, vierde tot en met vijfde lid, is verplaatst naar het in artikel I, onderdeel F, nieuw in te voegen artikel 20a.

¹ Zie bijvoorbeeld de adviezen van de VNG van 5 april 2011 en de Kiesraad van 13 april 2011 over het wetsvoorstel indirecte waterschapsverkiezingen.

- Het in artikel I, onderdeel F, voorgestelde artikel 20 is gesplitst in een artikel 20 en 20b waarbij het eerste artikel de stemming behelst en het tweede de vaststelling van de verkiezingsuitslag.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma