

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 november 2013

I ALGEMEEN DEEL

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 17 oktober 2013 heeft vastgesteld. De leden van de fracties van VVD, PvdA, CDA, D66, SP, ChristenUnie en SGP hebben opmerkingen gemaakt. Graag beantwoord ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de door hen gestelde vragen. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat vergelijkbare vragen zijn samengenomen.

1. Achtergrond, aanleiding en afbakening

De leden van de SP-fractie hebben geen bewaren ten principale tegen het houden van gelijktijdige verkiezingen, maar betreuren het dat hiermee enkel een tussenoplossing wordt gerealiseerd. Zij zien liever dat de regering voortvarend aan de slag gaat met het voornemen om de waterschappen onder te brengen bij de te vormen landsdelen. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wanneer een integratie van de waterschappen met de landsdelen zijn beslag zal krijgen. Het langetermijnperspectief zoals aangegeven in het regeerakkoord «Bruggen slaan» is dat het middenbestuur één helder bestuurlijk aanspreekpunt moet zijn voor de integrale regionale ruimtelijk-economische opgaven. Provincies en waterschappen worden geacht op de lange termijn op te gaan in de nieuw te vormen landsdelen. Op weg naar dit langetermijnperspectief bevordert de regering opschaling van de waterschappen en vraagt de waterschappen daartoe zelf met fusievoorstellen te komen. Deze geleidelijk in te vullen structuurwijzigingen worden voorafgegaan door het versterken van de samenwerking tussen waterschappen onderling en van waterschappen met andere overheden. Dit is in lijn met het in 2011 gesloten Bestuursakkoord Water. Het proces om te komen tot versterkte provincies (provincies nieuwe stijl) dient idealiter van onderop vorm en inhoud te krijgen. De regering kiest er derhalve voor om zelf geen blauwdruk voor nieuw te vormen provincies

te formuleren. Het wil de discussie over de concretisering van het eindbeeld in openheid met de provincies voeren en aansluiten bij bestaande ontwikkelingen. Overeenkomstig de motie Schouw/Voortman inzake de ontwikkeling van het middenbestuur in den brede zal de regering, op basis van overleg met de provincies, voor het einde van deze kabinetsperiode beschikken over een nader uitgewerkt perspectief voor een gerevitaliseerd en krachtig middenbestuur. Onderhavig voorstel inzake de gecombineerde verkiezingen heeft niet tot doel om het eindbeeld voor het middenbestuur (waterschappen, provincies) te presenteren. Omdat de realisatie van dit eindbeeld voorzien is op de lange termijn, is het zinvol onderhavige wijziging door te voeren voor de korte en de middellange termijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of bij de evaluatie gekeken wordt naar het principe «belang-betaling-zeggenschap», de meerwaarde van de geborgde zetels en de verhouding van het aantal geborgde zetels en het deel voor de categorie ingezetenen, alsmede de vraag of er spanning daardoor ontstaat. De leden van de D66-fractie stellen verderop in het verslag dat de «geborgde belangen» ook door democratisch gekozen vertegenwoordigers kunnen worden vertegenwoordigd. Zij vragen de regering waarom bij andere bestuurslagen geen specifieke belangen geborgd moeten worden met gereserveerde zetels en wat dan concreet het verschil is met het waterschap. Zij vragen om een toekomstvisie voor de geborgde zetels. Ten slotte vragen ook de leden van de SP-fractie waarom de geborgde zetels niet kunnen worden afgeschaft. De regering wijst erop dat dit wetsvoorstel primair is gericht op het aanbrengen van verbeteringen in de wijze van het verkiezen voor de categorie van ingezetenen. Het afschaffen van de geborgde zetels gaat de reikwijdte van dit wetsvoorstel te buiten, omdat het diep zou ingrijpen in het waterschapsbestel, wijzigingen waar de regering nu geen voorstander van is. De aan een waterschap opgedragen zorg voor het watersysteem, waaronder waterveiligheid en waterkwaliteit, wordt bekostigd door heffingen waarvoor representatie in het bestuur door de belanghebbenden gewenst is. Het waterschap heeft een gesloten huishouding met een afgebakend belangenspeelveld (artikel 1 van de Waterschapswet). In de heffingssystematiek zijn daarom ook de belangencategorieën terug te vinden waaronder de kosten worden verdeeld (zie de artikelen 117 en 122a van de Waterschapswet). Zij die onder een belangencategorie vallen met geborgde zetels zijn veelal numeriek te klein om de kiesdeler te halen bij het enkel houden van verkiezingen (zonder geborgde zetels), terwijl hun belang bij de zorg voor het watersysteem aanzienlijk groter is ten opzichte van de (brede) categorie ingezetenen. Te denken valt aan het grote belang dat de landbouwer heeft bij het peilbeheer. De regering stelt voor om voor een eventuele (brede) aanpassing van de systematiek van de geborgde zetels in het waterschapsbestuur en het principe van «belang-betaling-zeggenschap», de brede evaluatie van het waterschapsbestel in 2015 af te wachten. De regering zegt de leden van de PvdA-fractie ook toe dat hiernaar in de evaluatie wordt gekeken.

2. Doel en hoofdlijnen van het wetsvoorstel

2.1 Stembusverkiezingen, gelijktijdig met verkiezingen provinciale staten

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af in hoeverre het combineren van de verkiezingen bijdraagt aan het «politieker maken» van de waterschapsverkiezingen en daarmee de samenstelling van het algemeen bestuur van een waterschap dat dan meer via politieke lijnen dan via waterschapsbelangen loopt. Daarbij vragen deze leden zich af of de regering de kans aanwezig acht dat door de combinatie van deze verkiezingen de specifieke kennis bij het algemeen bestuur over water-

schapsaangelegenheden vermindert. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre de minder politieke waterschapsverkiezingen niet overschaduwd zullen worden door de samenloop met de verkiezingen voor de Provinciale Staten.

De regering is zich ervan bewust dat het gelijktijdig houden van verkiezingen tot gevolg kan hebben dat deze verkiezingen elkaar in een bepaalde mate beïnvloeden. De regering heeft echter redenen om aan te nemen dat deze beïnvloeding niet van dien aard zal zijn dat de waterschapsverkiezingen zullen worden overschaduwd door de statenverkiezingen. Het karakter van de Provinciale Statenverkiezing is namelijk anders dan die van de waterschapsverkiezingen. De statenverkiezing is een verkiezing van een algemeen vertegenwoordigend lichaam, terwijl de waterschapsverkiezing betrekking heeft op specifieke waterthema's. Beide verkiezingen zijn daardoor voor kiezers goed te onderscheiden. Uiteraard is het noodzaak dat in de voorlichting aandacht wordt besteed aan het onderscheid tussen beide verkiezingen. Daarbij zullen de waterschappen bekendheid moeten geven aan de waterschapsverkiezingen, net zoals de provincie aan de provinciale statenverkiezingen, en zullen de deelnemende partijen de gunst van de kiezer voor zich moeten winnen. De regering verwacht overigens dat de landelijke dimensie bij de statenverkiezing, vanwege de koppeling met de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, het onderscheidende karakter van de waterschapsverkiezingen eerder versterkt. In Zweden blijkt dat bij een combinatie van verkiezingen, de lokale verkiezingen zich (na verloop van tijd) weten te onttrekken aan een dominante invloed van de nationale verkiezingen.¹ Juist doordat kiezers bij de statenverkiezing tevens een meer landelijk signaal kunnen afgeven, valt te verwachten dat zij bij de waterschapsverkiezing zich beter kunnen richten op de onderscheidende belangen bij die verkiezing. Bij de waterschapsverkiezingen van 2008 bleek al dat de specifieke waterschapspartijen zoals de Algemene Waterschapspartij en Water Natuurlijk veel stemmen kregen. De verwachting is dat deze (en andere waterschaps-)partijen in staat zijn een helder «waterschaps-signaal» af te geven en zodoende een duidelijke electorale basis vinden.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering kiest voor deze nieuwe vorm van waterschapsverkiezingen. Zij vragen waarom niet besloten is 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.

Bij brief van 19 juni 2009² zijn de conclusies van de evaluatie van de waterschapsverkiezingen van 2008 met uw Kamer gedeeld. Op 1 december 2009 heeft de toenmalige Staatssecretaris een aantal alternatieven voor de waterschapsverkiezingen met uw Kamer besproken. De Tweede Kamer heeft op grond van met name de relatief lage opkomst, het aantal ongeldige stemmen en het verloop van de organisatie tijdens het algemeen overleg aangegeven dat het onwenselijk is dat de verkiezingen in 2012 op de wijze worden gehouden als in 2008.

Gelet op de ervaringen in 2008 werden in 2010 in het Zeeuwse fusiewaterschap Scheldestromen verkiezingen georganiseerd door middel van het brief-in-brief-stemstelsel (gebaseerd op hoofdstuk M van de Kieswet). Deze optie werd toentertijd als maatwerk voor dit waterschap geregeld. Bij de wijziging van het Waterschapsbesluit werd aangegeven dat deze wijziging in beginsel alleen voor deze fusieverkiezingen zou gelden en dat richting de verkiezingen in 2012 een heroverweging zou plaatsvinden. In de tussentijd werd een voorstel voorbereid voor het kiezen van de vertegenwoordigers van de categorie ingezetenen door de gemeenteraden, waardoor genoemde heroverweging niet meer heeft plaatsge-

¹ Kamerstuk 26 200 VII, nr. 61, p. 14.

² Kamerstuk 31 986, nr. 1

vonden. Dit voorstel haalde echter de eindstreep niet. In dat kader is een nieuwe optie naar voren geschoven die ook reeds tijdens de evaluatie van 2008 de revue passeerde³, namelijk de stembusverkiezing in combinatie met een andere verkiezing.

De leden van de CDA-fractie vragen met betrekking tot het aangehaalde onderzoek van de Katholieke Universiteit Brabant «Betekenis van spreiding van gemeenteraadsverkiezingen voor opkomst en nationalisering» welke combinaties van verkiezingen daarin werden onderzocht, op welke effecten dit onderzoek was gericht en of er meer recent onderzoek is naar de combinatie van verkiezingen dat de conclusie van het onderzoek in Zweden ondersteunt. Daarbij vragen de leden van de CDA-fractie of er onderzoek is gedaan naar het combineren van verkiezingen voor een algemeen en een functioneel bestuur.

Het onderzoek was met name gericht op wat de gevolgen van een spreiding van de gemeenteraadsverkiezingen zijn voor de opkomst bij en de uitslag van gemeenteraadsverkiezingen en wat de invloed van de mate van spreiding is, wat betreft tijd en plaats, op die mogelijke gevolgen. Hierbij is onder andere internationaal vergelijkend onderzoek gedaan naar lokale verkiezingen tussen België, Groot-Brittannië, Duitsland en Zweden (bij elk land in eigen institutionele context). In Zweden vinden de verkiezingen voor de nationale verkiezingen gelijktijdig plaats met de lokale raadsverkiezingen. Hierbij is gekeken in hoeverre nationale thema's een rol speelden bij lokale verkiezingen. Hieruit bleek dat men naar verloop van tijd minder op dezelfde partijen stemden bij gelijktijdige nationale en lokale verkiezingen. Daarbij groeide het aantal ingediende lokale lijsten.

Bij de evaluatie van de waterschapsverkiezingen in 2008 (Kamerstuk 31 986, nr. 1) zijn een aantal opties voor waterschapsverkiezingen onderzocht, daaruit is gebleken dat bij een combinatie van verkiezingen, 62% van de kiezers zeker of waarschijnlijk zou gaan stemmen.

De leden van de ChristenUnie en de SGP-fractie vragen waarom niet is gekozen voor een combinatie met de gemeenteraadsverkiezingen. De leden van de VVD-fractie hadden, in verband met een te verwachten hogere opkomst, eveneens liever gezien dat de waterschapsverkiezingen gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen waren gehouden, maar geven aan de genomen keuze te kunnen accepteren.

De regering heeft gekozen voor een combinatie met de verkiezing van de leden van de provinciale staten vanwege de vergelijkbare schaalgrootte en de verwevenheid van water met ruimtelijke ordening. Verder zijn er nog praktische overwegingen, namelijk het feit dat de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen al in maart 2014 worden gehouden, waardoor op deze korte termijn daarmee een gecombineerde verkiezing niet haalbaar is. Bovendien is bij gemeenten vaak sprake van herindelingsverkiezingen. Deze hebben tot gevolg dat de betreffende gemeenten niet meedoen met de reguliere raadsverkiezingen. Als in deze herindelingsgemeenten kiezers alleen voor de waterschapsverkiezingen kunnen stemmen, zou de verwachte opkomst lager kunnen zijn dan bij gecombineerde verkiezingen.

Ook in het licht van het al eerder vermelde langetermijnperspectief acht de regering de combinatie met de statenverkiezingen een logische keuze. Dit neemt niet weg dat ook de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen reeds wordt geïntensiveerd, bijvoorbeeld op het gebied van de door de leden van de SGP-fractie aangehaalde afvalwaterketen (ingevolge het Bestuursakkoord Water).

³ Kamerstuk 33 097, nr. 3.

In antwoord op vragen van de leden van de D66 en SGP-fracties heeft het wetsvoorstel overigens geen consequenties voor de vorming van de Noordvleugelprovincie.

In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie over verschil in kiesgerechtigheid, merkt de regering op dat ook een koppeling met de gemeenteraadsverkiezingen geen oplossing biedt voor het verschil in kiesgerechtigheid tussen de staten- en waterschapsverkiezingen. Op grond van artikel B 3 van de Kieswet kunnen vreemdelingen die geen onderdaan zijn van een EU-lidstaat alleen voor de gemeenteraadsverkiezingen stemmen als zij ten minste vijf jaren ingezetene van Nederland zijn. Voor de waterschapsverkiezingen geldt dat alle ingezetenen ongeacht hun nationaliteit en de duur van hun vestiging in Nederland stemgerechtigd zijn.

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

Voor de vragen van de fracties van de leden van de SP en D66 over de geborgde zetels, verwijst de regering naar paragraaf 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

2.3 Wijzigingen in de regeling voor de waterschapsverkiezingen

De leden van de VVD, PvdA, SP, CDA, D66 en SGP-fracties hebben vragen gesteld of opmerkingen gemaakt over het stemmen in een willekeurig stemlokaal bij de waterschapsverkiezingen. Vragen worden gesteld over de organisatorische problemen voor gemeenten die in twee of meer waterschappen liggen. Daarbij wordt gewezen op de extra kosten en het op risico dat kiezers het stembiljet van het verkeerde waterschap invullen en dat er dus sprake kan zijn van ongeldige stemmen. De leden vragen of is overwogen om in deze gemeente het stemmen in een willekeurig stemlokaal alleen toe te passen binnen de grenzen van het waterschap. De regering wijst er allereerst op dat het overgrote deel van de gemeenten – ongeveer 330 gemeenten – slechts één waterschapsverkiezing moeten organiseren. Die gemeenten liggen namelijk geheel op het grondgebied van één waterschap. De uitvoeringsproblematiek waarop de leden wijzen, met de daaraan verbonden risico's op fouten en hogere kosten, beperkt zich derhalve tot gemeenten die in twee of meer waterschappen liggen. Dat betreft ruim 70 gemeenten in Nederland. De regering deelt de beschouwingen van voornoemde fracties dat het stemmen in een willekeurig stemlokaal niet moet leiden tot onaanvaardbare risico's in, en kosten voor, de uitvoering bij gemeenten die liggen in twee of meer waterschappen. Daarbij heeft zij notie genomen van de oproep van de burgemeesters van Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag (de G4-gemeenten), alsmede de eerdere adviezen van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) en de Kiesraad om het stemmen in een willekeurig stemlokaal te beperken tot het stemmen binnen de waterschapsgrenzen.

De regering heeft naar aanleiding van de opmerkingen van de voornoemde fracties de consequenties van het stemmen in een willekeurig stemlokaal bij de waterschapsverkiezingen opnieuw tegen het licht gehouden. Daarnaast heeft zij opnieuw contact gehad met de G4-gemeenten en de NVvB. Mede gelet hierop is de regering tot de conclusie gekomen om het voorstel op dit punt aan te passen middels bijgaande nota van wijziging. Daarbij kiest zij ervoor om het stemmen in een willekeurig stemlokaal, in gemeenten waar sprake is van meerdere waterschappen, te beperken tot het gebied waar de waterschapsverkiezing op van toepassing is. Deze methode sluit aan op de beproefde wijze waarop de gemeenten Amsterdam en Rotterdam voorheen de

deelraadsverkiezingen organiseerden. Nu door het voorstel wordt geregeld dat kiezers alleen kunnen stemmen binnen de grenzen van het waterschap, worden extra kosten en risico's vermeden.

De regering wil desalniettemin de ruimte bieden aan burgemeester en wethouders om te besluiten dat in bepaalde stemlokalen toch voor alle waterschappen in de gemeente kan worden gestemd. Ten eerste kunnen gemeenten dan maatwerk leveren in de stemlokalen waar zij verwachten dat veel kiezers van verschillende waterschappen kunnen komen, zoals bijvoorbeeld op (centrale) stations. Zo kan worden voorkomen dat op deze (strategische) plekken veel kiezers worden teleurgesteld als zij hun stem voor een bepaald waterschap niet kunnen uitbrengen. Op dit punt staat het gemeenten vrij om zelf een afweging te maken in het spanningsveld tussen enerzijds een zo hoog mogelijke opkomst en anderzijds een goede organisatie van de verkiezingen. Ten tweede is deze voorziening noodzakelijk voor gemeenten waarvan slechts een heel klein deel van het grondgebied valt onder een bepaald waterschap. Bijvoorbeeld in de gemeente Wageningen waar slechts enkele tientallen kiezers van het waterschap Rivierenland wonen. Het is denkbaar dat in dat kleine gebied door de gemeente geen stemlokaal wordt ingericht, ten behoeve van een goede geografische spreiding van stemlokalen. In dat geval kunnen burgemeester en wethouders bepalen dat de kiezers van dit waterschap kunnen stemmen in een stemlokaal dat net over de grens van het waterschap ligt.

De regering onderstreept in dit verband het belang van voorlichting voor kiezers in gemeenten met twee of meer waterschappen. Deze kiezers moeten goed worden geïnformeerd over de stemlokalen waar zij voor de waterschapsverkiezingen kunnen stemmen. De regering zal dit daarom nadrukkelijk onder de aandacht brengen van de betreffende gemeenten. Verder zal de regering bij de evaluatie van de gecombineerde verkiezingen tevens onderzoeken welke consequenties (genoemde beperking van) het stemmen in een willekeurig stemlokaal heeft gehad.

De vraag van de leden van de VVD-fractie wat moet worden verstaan onder het begrip «een naar verhouding gering aantal kiezers» behoeft geen beantwoording, nu het voorstel op dit punt bij nota van wijziging wordt aangepast.

De leden van de PvdA, SP en SGP-fracties hebben vragen gesteld of opmerkingen gemaakt over het verschil in kiesgerechtigdheid tussen de staten- en waterschapsverkiezingen. De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre dit in de praktijk tot verwarring bij de kiezer kan leiden. Zij vragen wat zich er materieel tegen verzet om de kiesgerechtigdheid gelijk te trekken, door ofwel te regelen dat alle ingezetenen kiesrecht hebben voor provinciale staten, ofwel te regelen dat uitsluitend Nederlanders kiesrecht hebben voor de waterschapsverkiezingen.

De regering verwacht niet dat het verschil in kiesgerechtigdheid in de praktijk bij de kiezer tot verwarring zal leiden. Niet alleen worden voor beide verkiezingen afzonderlijke stempassen verstrekt, er zal ook de nodige voorlichting worden gegeven, zowel aan kiezers als aan stembureauleden, waardoor eventueel nog resterende onduidelijkheden kunnen worden voorkomen.

Het is ook om andere redenen niet wenselijk. Uitbreiding van de kiesgerechtigdheid bij de provinciale statenverkiezingen naar ingezetenen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten, is bij de grondwetsherziening van 1983 uitdrukkelijk van de hand gewezen.⁴ Gelijktrekking zou er dus op neerkomen dat het kiesrecht bij de waterschapsverkiezingen wordt ingeperkt. De bestuursamenstelling van de waterschappen is echter gebaseerd op de koppeling tussen belang, betaling en zeggenschap. In die

⁴ Kamerstuk 13 991, nr. 3, blz. 6; Kamerstuk 13 991, nr. 6, blz. 5; Kamerstuk 13 991, nr. 3a, blz. 1.

opzet zou het niet passen om bepaalde groepen ingezetenen die zowel belanghebbend als belastingplichtig zijn, van de verkiezingen uit te sluiten op de enkele grond dat zij voor provinciale staten ook niet mee mogen stemmen.

De leden van de SGP-fractie vragen of kiezers verplicht zijn om hun beide stempassen tegelijkertijd in te leveren. Voorts vragen deze leden wat de zelfstandige motivering is om voor het overgrote deel van de waterschappen te kiezen voor een ander stelsel van restzetelverdeling. Zij vragen of hierover met de waterschappen overleg is geweest en of de regering zich bewust is van de negatieve consequenties van dit andere stelsel voor kleinere belangengroeperingen.

De regering wijst erop dat kiezers niet verplicht zijn om gelijktijdig hun stem uit te brengen voor de staten- en waterschapsverkiezingen. Het is dus mogelijk dat de kiezer bijvoorbeeld 's ochtends zijn stem voor de waterschapsverkiezing uitbrengt en 's avonds zijn stem voor de statenverkiezing.

Wat betreft het punt van de restzetelverdeling hecht de regering aan een uniforme regeling in de Kieswet. Nu het stelsel van restzetelverdeling voor de waterschapsverkiezingen middels dit wetsvoorstel voor het eerst wettelijk wordt geregeld, acht de regering het onwenselijk op dit punt voor de waterschapsverkiezingen een afwijkende regeling te treffen ten opzichte van andere verkiezingen. Tijdens de consultatie heeft de Unie van Waterschappen aangegeven dat zij tevreden is over het overbrengen van de wettelijke regeling van de waterschapsverkiezingen naar de Kieswet, omdat op deze wijze wordt gezorgd voor een zo uniform mogelijke regeling van alle verkiezingen. Wat betreft het mogelijke nadeel voor kleine partijen in waterschappen waar 19 of meer zetels zijn te verdelen, merkt de regering op dat kleine partijen – net als bij andere verkiezingen – dit nadeel in voldoende mate kunnen neutraliseren door een lijstcombinatie aan te gaan, zeker wanneer zij dat doen met een grote(re) politieke partij. Voor de verdeling op basis van grootste gemiddelden kunnen kleine partijen zodoende meeliften met grote partijen. Tegelijkertijd vindt de toewijzing van de zetels binnen de lijstcombinatie plaats op basis van het stelsel van grootste overschotten, hetgeen eveneens gunstig is voor kleine partijen.

De leden van de SGP en de VVD-fracties vragen zich af waarom gebruik wordt gemaakt van een overgangsbestuur en geen herindelingsverkiezingen bij het fuseren van waterschappen, zoals gebruikelijk is bij gemeenten. De leden van de VVD vernemen graag hoeveel fusies er in de komende tijd zijn te verwachten. De regering vindt het wenselijk dat fusies plaatsvinden in de jaren waarin ook reguliere verkiezingen plaatsvinden. Op deze manier verlopen de verkiezingen voor het nieuwe waterschapsbestuur, het opheffen van de oude waterschappen en het instellen van het nieuwe waterschap binnen de algemeen geldende termijnen voor het aftreden en aantreden van het waterschapbestuur. Echter, in de praktijk volgt het fusieproces vaak een eigen planning waardoor het nodig is om ook tussentijds te fuseren. In dat kader is het onder de huidige Waterschapswet mogelijk (artikel 27) om bij besluit tot instelling van een waterschap de zittende besturen maximaal twee jaar korter of twee jaar langer te laten zitten ter voorbereiding op een fusie. Waterschappen fuseren altijd per 1 januari van een jaar in verband met het opstellen van de begroting die wordt vastgesteld voor een kalenderjaar (artikel 99, vijfde lid, van de Waterschapswet). Voor waterschappen ontbreekt een regeling zoals in de Wet algemene regels herindeling is opgenomen, waarin de bevoegdheid voor het uitgeven van middelen is geregeld in het geval er geen begroting is vastgesteld. Na het opheffen van het waterschap en het instellen van een nieuw waterschap dient het nieuwe algemeen bestuur

een begroting vast te stellen. Een opgeheven waterschap (algemeen bestuur) kan geen begroting vaststellen voor een op te richten waterschap.

Uit het feit dat verkiezingen volgens de Kieswet in maart plaatsvinden en dat waterschappen per 1 januari fuseren volgt dat er altijd een periode van ongeveer drie kwartalen zit tussen de verkiezingen en het fusiemoment. Daarnaast zullen herindelingsverkiezingen die niet tijdens de reguliere vierjaarlijkse verkiezingen worden georganiseerd zelfstandige niet-gecombineerde verkiezingen zijn. Het organiseren van stembusverkiezingen voor de waterschappen in de gemeente omwille van een herindeling zal naar verwachting een lage opkomst veroorzaken, moeilijk uitvoerbaar zijn en relatief hoge kosten met zich meebrengen. Een alternatief zou zijn om te kiezen voor het uitschrijven van herindelingsverkiezingen door middel van de briefstemmethode zoals die in de huidige regelgeving is vastgelegd. Het nadeel blijft dat in de systematiek van het huidige voorstel er een vrij ruime periode zit van drie kwartalen tussen de verkiezingen en het fusiemoment waarin geen begroting kan worden vastgesteld. Het is dan eenvoudiger om een overgangsbestuur in te stellen waarvan het kiezersmandaat is gebaseerd op de voorgaande verkiezingsuitslagen van de op te heffen waterschappen. Dit overgangsbestuur zit maximaal drie jaar en drie maanden. Deze eenvoudige regeling lijkt op de regeling in de huidige Waterschapswet waarin de zittingsduur van de zittende algemene besturen met twee jaar kan worden verlengd. Bij de regering is bekend dat de waterschappen Regge en Dinkel en Velt en Vecht per 1 januari 2014 zullen fuseren tot waterschap Vechtstromen. Verder zijn er ook besprekingen gaande over de fusie van de waterschappen Peel en Maasvallei en Roer en Overmaas. Het proces van opschaling van waterschappen zal in de toekomst ongetwijfeld verder gaan. Momenteel zijn er nog geen andere concrete voornemens te noemen.

2.4 Specifieke regeling voor de waterschapsverkiezingen

De leden van de VVD, PvdA, CDA, D66 en ChristenUnie-fracties zetten vraagtekens bij het criterium van het aanwijsbaar belang. Leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom er, naast het ingezetenschap, nog een extra eis wordt verbonden aan het passief kiesrecht. Daarbij vragen leden van de VVD en D66-fracties waarom het indienen van blanco lijsten niet mogelijk is.

In de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is het criterium «aanwijsbaar belang» nader toegelicht. Aanvankelijk was de regering voornemens de discussie hierover te betrekken bij de voornemens over vernieuwing van de bestuurlijke organisatie op langere termijn. In de praktijk heeft het criterium echter geen rol van betekenis meer. Ook heeft de regering begrip voor het bezwaar tegen een extra eis. Een minder vergaand alternatief voor het borgen van het belang, en conform de huidige Kieswet, zou zijn om het aantal vereiste ondersteuningsverklaringen te verhogen van 20 naar 30. Op die manier onderkennen meer ingezetenen dat de betreffende belangengroepering hun belang bij de taakuitoefening van het waterschap het beste vertegenwoordigt. Gelet op bovengenoemde afweging en op de opmerkingen van de voornoemde fracties is de regering van opvatting dat het voorstel op dit punt kan worden aangepast. In dat verlengde kunnen, nu de registratie voor belangengroeperingen en politieke groeperingen worden geharmoniseerd, eveneens blanco lijsten worden ingeleverd. Dat wil zeggen, lijsten waarbij de aanduiding van een groepering niet is geregistreerd. Vanuit de

Wet modernisering waterschapsbestel⁵ was het werken met een lijstenstelsel, in tegenstelling tot een personenstelsel, bedoeld om de herkenbaarheid van de waterschapsbestuurder te vergroten, omdat het van kandidaten eist dat men duidelijk maakt waar men voor staat.⁶ Dit was mede noodzakelijk vanwege de immer groeiende schaal van de waterschappen. Een belangengroepering met een geregistreerde aanduiding kan gemakkelijker campagne voeren. Echter, het indienen van blanco lijsten komt bij de verkiezingen slechts zeer sporadisch voor, zodat niet is te verwachten dat de herkenbaarheid van het ingezetenenbelang op grond van het bovenstaande in het geding komt.

Voorts wordt het daardoor mogelijk om de aanduidingen die voor de Tweede Kamer zijn geregistreerd, door te laten werken op de verkiezing van de waterschappen, net zoals deze aanduidingen doorwerken op de verkiezing van provinciale staten. Middels bijgaande nota van wijziging worden deze punten geregeld (Kamerstuk 33 719, nr. 8).

2.5. Waarborgen in het kiesrecht

De leden van de VVD en PvdA-fractie vragen in hoeverre is overwogen om de stembiljetten van de waterschapsverkiezingen één dag later te tellen en wel centraal op de hoofdstembureaus voor de waterschapsverkiezingen. Zij vragen wat zich hiertegen zou verzetten en in hoeverre dit zou helpen bij het voorkomen van problemen bij het telproces.

De regering acht het niet wenselijk in dit wetsvoorstel een centrale stemopneming voor de waterschapsverkiezingen te regelen. De belangrijkste reden hiervoor is dat er bij stembusverkiezingen onvoldoende ervaring is met het centraal tellen van stemmen. De risico's die het centraal tellen met zich meebrengen, kunnen daardoor niet goed worden overzien. Deze risico's zijn bijvoorbeeld fouten bij het scheiden van de staten- en waterschapsbiljetten, problemen bij het vervoeren en opslaan van de stembescheiden, en complicaties in het proces van het centraal tellen, waarbij het voor de grotere waterschappen om meer dan 500.000 stemmen kan gaan. De regering acht het niet verstandig bij verkiezingen risico's te nemen door dusdanige ingrijpende wijzigingen in het proces definitief (in één keer) in te voeren, omdat het functioneren van de democratie afhankelijk is van het goede verloop van verkiezingen. Dat neemt niet weg dat de regering sympathiek staat tegenover de suggestie van de leden om stembiljetten op een centrale locatie te tellen. Op grond van de Tijdelijke Experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming (Stb. 2013, 240) en het Tijdelijk Experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming (Stb. 2013, 368) zal daarom dan ook in 2014 bij de gemeenteraadsverkiezingen in vijf gemeenten worden geëxperimenteerd met het centraal tellen van stemmen. Indien dat experiment een succes is, kan een vervolg plaatsvinden bij de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement in 2014. Daarna kan – afhankelijk van de resultaten van deze experimenten – een vervolg plaatsvinden bij de gecombineerde staten- en waterschapsverkiezingen. Bij de experimenten kan worden vastgesteld welke risico's in het proces bestaan, welke neveneffecten zijn opgetreden en welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen. Op basis daarvan wordt het mogelijk een doeltreffende regeling van technische, administratieve en organisatorische eisen te ontwerpen.

De regering hecht eraan nog te melden dat zij, zoals eerder onder paragraaf 2.3 is aangegeven, opnieuw contact heeft gehad met de G4 gemeenten en de NVvB over de uitvoerbaarheid van het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij is het de regering gebleken dat de zorgen rondom

⁵ Kamerstuk 30 601, nr. A.

⁶ Kamerstuk 30 601, nr. 3, p 18–19.

het tellen van het stemmen uitsluitend de stembureaus betreffen – in gemeenten die in twee of meer waterschappen liggen – die de telling voor meerdere waterschappen moeten verrichten. Nu de regering dit onderdeel van het wetsvoorstel bij nota van wijziging aanpast, waardoor in een stembureau voor slechts één waterschap wordt gestemd en dus ook geteld, zijn deze zorgen weggenomen. Voor wat betreft het tellen van stemmen sluit het wetsvoorstel aan bij de beproefde methode van gecombineerde verkiezingen, zoals de gemeenten Amsterdam en Rotterdam voorheen de deelraadsverkiezingen combineerden met de gemeenteraadsverkiezingen.

Voorts wordt het voorstel aangepast zodat gemeenten meer tijd krijgen om de verkiezingsuitslag op te maken. Op grond van de huidige Kieswet is het nu zo dat het hoofdstembureau op de tweede dag na de stemming (vrijdag) de verkiezingsuitslag voor de kieskring vaststelt. Met name voor gemeenten met veel stembureaus is dit een tijdrovend proces, dat niettemin zorgvuldig moet gebeuren. Door de combinatie van twee verkiezingen moeten gemeenten hetzelfde proces tweemaal uitvoeren op één dag. De druk die dit oplevert op het proces vormt een risico voor de zorgvuldigheid ervan. De regering wil de gemeenten daarom hiervoor meer tijd bieden. Het voornemen is dat het hoofdstembureau niet op de tweede dag na de stemming (vrijdag) de uitslag voor de verkiezing vaststelt, maar op de vijfde dag na de stemming (maandag). Gemeenten hebben daardoor donderdag, vrijdag en zo nodig het weekend om hun werkzaamheden uit te voeren. Op maandag wordt vervolgens door het hoofdstembureau de verkiezingsuitslag vastgesteld en worden tevens de nieuwgekozen leden benoemd. Deze procedure komt er op neer dat alle centrale stembureaus de uitslag voor alle staten- en waterschapsverkiezingen op de maandag na de verkiezingen vaststellen.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat het vanzelfsprekend is dat de regering veel contact heeft met uitvoerende instanties en vragen zich af waarom de regering dit uitdrukkelijk vermeldt.

Zoals hiervoor is uiteengezet zijn er veel ontwikkelingen op het gebied van het stemmen en is er in Nederland beperkte ervaring met het combineren van stemmen. Daarbij is een relatief korte tijdsspanne beschikbaar om het voorstel voor te bereiden en uit te voeren, omdat de eerstvolgende waterschapsverkiezingen onder de huidige regeling in november 2014 moeten worden gehouden. In dat kader wil de regering benadrukken dat in overleg en met aandacht voor de standpunten van de betrokken overheden is gewerkt.

De leden van de PvdA en SP-fracties stellen enkele vragen over de voorlichting en bij wie die verantwoordelijkheid ligt.

De regering wijst erop dat de verantwoordelijkheid voor het geven van voorlichting en informatie aan kiezers primair berust bij de gemeenten. Voor praktische vragen over stembiljetten, kiezerspassen en andere concrete aangelegenheden kan men zich het beste tot de gemeente wenden. Maar in de aanloop naar verkiezingen worden ook landelijke voorlichtingsactiviteiten verricht. Deze beogen vooral ook de opkomst te bevorderen. De landelijke voorlichtingscampagne omvatten onder meer TV- en radiospots en advertenties in landelijke dagbladen. Op deze wijze zal ook aandacht worden besteed aan de gecombineerde verkiezingen voor provinciale staten en waterschappen. Daarnaast zullen de waterschappen een eigen communicatiecampagne voeren over de waterschapsverkiezingen.

2.6. Verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De leden van de D66-fractie vragen of de regering het standpunt deelt dat het van groot belang is 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 verkiezingssoftware die door de Kiesraad is ontwikkeld. Zij vragen of de regering bereid is de Kiesraad te vragen deze software ook geschikt te maken voor de vaststelling van uitslagen van waterschapsverkiezingen.

De regering wijst er allereerst op dat een centraal stembureau zelf beslist of het bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag programmatuur gebruikt. Deze eigen verantwoordelijkheid bij het vaststellen van de uitslag past bij de onafhankelijke positie van ieder centraal stembureau. Het ontwikkelen van software geschiedt overeenkomstig de artikelen P 1a van de Kieswet en P 1 van het Kiesbesluit, welke inwerking treden per 1 juli 2014. De regering gaat er vanuit dat als centrale stembureaus bij waterschapsverkiezingen de inzet van verkiezingssoftware verlangen, en daarbij de ondersteuning van de Kiesraad wensen, zij zichzelf tot de Kiesraad zullen wenden.

3. Effecten en lasten van het wetsvoorstel

De leden van de CDA- en VVD-fractie vragen de regering inzicht te geven in de extra kosten die gemeenten moeten maken om twee verkiezingen gelijktijdig te organiseren. Leden van de CDA fractie vragen of het onderzoek naar de meerkosten waaraan in de memorie van toelichting wordt gerefereerd kan worden toegezonden aan uw Kamer. De leden van de SP-fractie vragen zich af of de meerkosten van het verhogen van het aantal stembureaus of het inzetten van een grotere bezetting daarin is meegenomen.

In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is oriënterend onderzoek gedaan naar de verwachte extra kosten van gemeenten bij de organisatie van de waterschapsverkiezingen in 2015 ten opzichte van enkelvoudige provinciale statenverkiezingen. In dit onderzoek zijn de noodzakelijke gegevens verzameld voor 6 mogelijke uitvoeringsscenario's. Voor ieder scenario is een gewogen gemiddeld normbedrag per kiesgerechtigde bepaald. Tevens is per scenario een raming gemaakt van de verwachte totale extra kosten van gemeenten.

De wijze waarop verkiezingen in het algemeen, evenals de waterschapsverkiezingen, worden georganiseerd verschilt per gemeente. Deze verschillen worden enerzijds veroorzaakt door (politieke) keuzes en anderzijds door specifieke eigenschappen van gemeenten. De combinatie van (politieke) keuzes en niet beïnvloedbare eigenschappen van gemeenten zorgt ervoor dat iedere gemeente verkiezingen op een bepaalde en unieke wijze organiseert. Dit is uiteindelijk bepalend voor de kosten en dus voor de samenstelling van de gewogen gemiddelde normbedragen per kiesgerechtigden in de verschillende scenario's. Gemeenten hebben hierbij in brede zin aangegeven welke kosten zij denken te maken. Het betreft een schatting van de kosten voor het organiseren van gecombineerde verkiezingen aangezien er geen eenduidig beeld bestaat over wat de huidige kosten van een verkiezing in algemene zin zijn. Hierin zijn, in antwoord op de vraag van de SP-fractie, meegenomen de kosten voor extra stembureaus en de inzet van extra stembureauleden.

De kostenposten die mee zijn genomen in het onderzoek vallen uiteen in initiële en terugkerende kosten. Het betreft gewogen gemiddelde kosten die de basis vormen voor het uitkeren van een compensatie door de waterschappen aan gemeenten (via het gemeentefonds). De uiteindelijke berekening en duur hiervan zal in overleg tussen waterschappen en gemeenten nader worden vastgesteld.

Het betreffende rapport is met deze nota naar aanleiding van het verslag meegezonden naar uw Kamer⁷.

Overigens wordt bij nota van wijziging vanuit het oogpunt van helderheid en zekerheid voor betrokken partijen een wettelijke basis voor het bijdragen in de kosten in de Waterschapswet voorgesteld. Middels nadere regels kan dit verder worden ingevuld.

4. Consultatie en advisering

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met het opnemen van de waterschapsverkiezingen in de Kieswet. Zij vragen wel nader in te gaan op de daarbij gemaakte keuze en waarom daarbij niet is gekozen voor een apart hoofdstuk in de Kieswet maar voor integratie in de Kieswet via verwevenheid met andere verkiezingen. Ook de leden van de SP- en D66-fracties vragen waarom de bepalingen niet in een apart hoofdstuk worden ondergebracht, zodat aanpassing in de toekomst makkelijker kan verlopen.

De Kieswet regelt nu reeds de verkiezingen voor de leden van de Eerste Kamer en Tweede Kamer der Staten-Generaal, het Europees Parlement, provinciale staten en gemeenteraden. Met onderhavig wetsvoorstel wordt daar de verkiezing voor de waterschapsbesturen aan toegevoegd. De regering heeft bewust gekozen voor een integratie in de Kieswet via verwevenheid met de verkiezingen voor de Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraad. De verkiezingen van deze organen zijn gezamenlijk geregeld in afdeling II van de Kieswet. De daarvoor geldende verkiezingsprocedures zijn in hoge mate gelijklopend en het merendeel van de bepalingen is op ieder van deze verkiezingen van toepassing. De verkiezing van de Eerste Kamer is in veel opzichten van een andere aard; het betreft ook een indirecte verkiezing. Om die reden is de verkiezing van de Eerste Kamer in een apart hoofdstuk opgenomen. Ook de verkiezing voor het Europees Parlement kent afwijkende regelingen waarvoor een apart hoofdstuk is voorzien. De stembusverkiezingen voor de waterschappen zullen echter op dezelfde wijze worden gehouden als voor verkiezingen van de staten, de gemeenteraden en de Tweede Kamer. Een apart hoofdstuk voor de waterschappen ligt derhalve niet voor de hand. Opzet van het voorstel is immers om de waterschapsverkiezingen te houden gelijktijdig met de statenverkiezingen en zoveel mogelijk volgens uniforme procedures. Ook voor de gemeenten die met de uitvoering worden belast, achten wij dit het meest overzichtelijk. Dit betekent ook dat indien in algemene zin wijzigingen worden aangebracht in het verkiezingsproces, deze ook doorwerken naar de waterschapsverkiezingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het dossier omtrent de nieuwe stembiljetten wordt opgepakt, nu het rapport van de Commissie onderzoek elektronisch stemmen is uitgesteld.

Dat de regering in dit stadium afziet van onderzoek naar nieuwe stembiljetten die elektronisch zouden kunnen worden geteld is met uw Kamer besproken bij de behandeling van de wijziging van de Kieswet op 6 maart 2013 en bij de behandeling van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming. De Experimentenwet bevat geen juridische basis voor het houden van experimenten met nieuwe stembiljetten die elektronisch kunnen worden geteld, maar uitsluitend voor een experiment met een nieuw ontwerp stembiljet dat per mail naar de kiezers kan worden gezonden die vanuit het buitenland mogen stemmen. Overigens wordt er op gewezen dat het advies van de Commissie onderzoek elektronisch stemmen in het stemlokaal met enkele weken is vertraagd.

⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

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

De leden van de SGP-fractie vragen of het begrip «algemeen bestuur» voor waterschappen niet onnodig verwarrend werkt, omdat er bij algemeen bestuur eerder aan gemeenten en provincies wordt gedacht dan aan het functionele bestuur van de waterschappen. De regering wijst erop dat op grond van artikel 10 van de Waterschapswet voor het vertegenwoordigend orgaan van een waterschap de term «algemeen bestuur» wordt gebruikt. Voor het vertegenwoordigend orgaan van een gemeente wordt op grond van artikel 6 van de Gemeentewet de term «raad» gebruikt. Het vertegenwoordigend orgaan van een provincie luidt op grond van artikel 6 van de Provinciewet «provinciale staten». In het voorstel heeft de regering aangesloten bij deze wettelijke terminologie.

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 kiesgerechtigdheid van ingezetenen wordt door gemeente vastgesteld op basis van de gegevens uit het GBA, zoals bijvoorbeeld de leeftijd. Indien in een gemeente twee of meer waterschappen liggen kan de gemeente aan de hand van de postcodes en huisnummers bepalen voor welk waterschap de ingezetene kiesgerechtigd is.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus