

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

§ 1 Achtergrond en aanleiding

1.1 Voorgeschiedenis

De belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur kent een lange geschiedenis met meerdere stelselwijzigingen. 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).

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.¹ De Commissie Waterschapsbestuur die in 1976 door de Unie van Waterschappen werd ingesteld, pleitte in haar rapport voor de introductie van inwoners als nieuwe categorie.²

De adviezen uit de nota en het rapport zijn destijds verwerkt in de Waterschapswet. Hierbij hanteerde de wetgever als centraal uitgangspunt dat er sprake is van een functionele samenstelling van het waterschapsbestuur. Dit leidde tot opname van artikel 12, eerste lid, in de Waterschapswet 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. Deze wijze van samenstelling van het algemeen bestuur correspondeert met het typische kenmerk van het waterschap als functioneel openbaar lichaam dat alleen belast is met waterstaatkundige taken.³

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 aansluit bij de functionele samenstelling van het algemeen bestuur. Bij waterschappen gaat het immers niet om een algemene bestuurstaak en de waterschapsbestuurders werden niet

¹ Kamerstukken II 1976-1977, 14480, nr. 1-2.

² 'Het bestuur van het waterschap', Rapport van de Commissie Waterschapsbestuur, 1978, m.n. p. 23-25.

³ Kamerstukken II 1990-1991, 19995, nr. 3.

primair gekozen vanwege hun politieke overtuiging, maar vanwege hun geschiktheid om een bepaalde categorie van belanghebbenden te vertegenwoordigen en hun deskundigheid op het gebied van waterstaatszorg. Verkiezingen via dit stelsel leidden echter niet tot kenbaarheid van de waterschappen en hun bestuurders. Daarbij werden bestuurders nog minder herkenbaar voor de kiezer door de schaalvergroting van de waterschappen. Ook was er sprake van een relatief lage opkomst van rond de 25%. Om deze redenen werd in 2007 dit personenstelsel vervangen door een lijstenstelsel. 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. Tevens werd de herkenbaarheid van de kandidaat en zijn standpunten binnen het lijstenstelsel groter.⁴

1.2. Evaluatie waterschapsverkiezingen 2008

Op 29 december 2007 is de Wet modernisering waterschapsbestel in werking getreden. De wet heeft het belastingstelsel, de bestuurssamenstelling en het verkiezingsstelsel van waterschappen vereenvoudigd en gemoderniseerd. Er is met de wet aansluiting gezocht bij de huidige rol en positie van het waterschap door aanpassingen in de taakomschrijving, de bestuurssamenstelling, de verkiezingen en het heffingenstelsel (Kamerstukken II, 2005-2006, 30601, nr. 3). In november 2008 hebben de eerste waterschapsverkiezingen volgens het lijstenstelsel plaatsgevonden en in 2009 werd voor het eerst belasting geheven op grond van het gemoderniseerde belastingstelsel.

In 2009 zijn vier evaluaties uitgevoerd. Eén evaluatie betrof de effecten van het nieuwe belastingstelsel. De drie andere evaluaties zagen op de waterschapsverkiezingen. Uit deze drie evaluaties blijkt dat de modernisering van de verkiezingen op een aantal elementen positief kan worden gewaardeerd. Zo zijn de verkiezingen bij alle waterschappen rechtmatig verlopen en zijn tijdig nieuwe besturen ingesteld. De verdeling van zetels over de verschillende categorieën in de algemene besturen van de waterschappen is veranderd. Ook de dagelijks besturen van de waterschappen hebben een andere samenstelling gekregen, onder meer veroorzaakt door een proces van coalitievorming. De benoemingsprocedures voor de geborgde zetels zijn conform de gemaakte afspraken verlopen en hebben goed gewerkt.

Het verloop van de verkiezingen scoorde echter op enkele aspecten minder goed. Hier wordt met name gewezen op het grote aantal ongeldige stemmen van bijna 10% en de problemen bij de organisatie van de verkiezingen (het afzien van internetstemmen, de centrale en geautomatiseerde verwerking van de stembiljetten en een vastgelopen computer). Daarnaast viel de opkomst tegen. Voor de categorie ingezetenen was de opkomst in 2008 gemiddeld 24 procent. In verstedelijkte gebieden bleef de opkomst achter ten opzichte van het platteland. Uit de evaluaties komt verder naar voren dat de landelijke publiciteitscampagne geleid heeft tot een grotere bekendheid van de waterschapsverkiezingen, maar de opkomst niet heeft vergroot. Vooral de functie van de waterschapsbesturen en daarmee het belang van de verkiezingen blijft onduidelijk voor de kiezer. Het opkomstpercentage komt ongeveer overeen

⁴ Kamerstukken II 2005-2006, 30601, nr. 3.

met het deel van de ingezetenen dat de waterschapsverkiezingen (zeer) belangrijk vindt.

Bij brief van 19 juni 2009 zijn de evaluaties aan de Tweede Kamer verstuurd (Kamerstukken II, 2008-2009, 31986, nr.1) waarbij het kabinet heeft aangegeven welke conclusies het verbindt aan de evaluaties. Naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluaties heeft de toenmalige staatssecretaris richting Tweede Kamer aangegeven een aantal alternatieve mogelijkheden voor de waterschapsverkiezingen te verkennen om eventueel verbetering aan te brengen in het verkiezingsproces. Daarbij werden twee richtsnoeren gehanteerd:

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

Op basis van deze constellatie bleven er vier mogelijkheden over die zijn onderzocht en besproken:

- De mogelijkheid dat de leden van het waterschapsbestuur worden verkozen door de leden van de gemeenteraden van de inliggende gemeenten of door leden van de provinciale staten van de provincie(s) waarin het waterschap is gelegen;
- De mogelijkheid waarin de geborgde (of gereserveerde) zetels verder worden uitgebreid of juist afgeschaft;
- Een combinatie van deze modellen; en
- De mogelijkheid waarbij de waterschapsverkiezingen, door gelijktijdig stemmen, aanhaken bij de gemeenteraadsverkiezingen of de verkiezingen van provinciale staten.

Ook werd aangegeven dat bij de nadere uitwerking hiervan ook de mogelijkheid werd betrokken om de verkiezingen onder de Kieswet te brengen.⁵

Deze conclusies zijn tijdens een algemeen overleg op 1 december 2009 met de Tweede 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 wenselijk is dat de verkiezingen in 2012 niet meer 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-briefstemsysteem (gebaseerd op hoofdstuk M van de Kieswet). Deze verkiezingen verliepen, met ongeveer 0,2% ongeldige stemmen, succesvol. Bij de wijziging van het Waterschapsbesluit hiervoor is wel duidelijk aangegeven dat deze wijziging in beginsel alleen voor de fusieverkiezingen gold; richting de verkiezingen in 2012 zou een heroverweging moeten plaatsvinden. Immers, er werd gewerkt aan een verkenning van alternatieven, waarvoor wetswijziging nodig zou zijn. Ook gaf de Tweede Kamer aan een voorkeur te hebben voor integratie van de huidige regeling van de waterschapsverkiezingen in de Kieswet vanuit de gedachte dat de verkiezingen dan beter zouden verlopen.

⁵ Kamerstukken II 2008-2009, 31986, nr. 1.

Onder het kabinet-Balkenende IV is, mede op basis van essays van een viertal universiteiten, een hoofdlijnennotitie "nieuwe inrichting waterschapsverkiezingen" opgesteld. Deze is in bestuurlijk en maatschappelijk overleg besproken. In de notitie werden diverse mogelijkheden voor een nieuwe inrichting van de verkiezingen verkend. Er werden enkel andere vormen van verkiezen van de categorie ingezetenen onderzocht binnen de afgesproken randvoorwaarden en dus zonder het oogmerk van een algehele stelselwijziging.

Hierbij is, gelet op de historische ontwikkeling van de waterschappen, gekeken naar de te verwachten ontwikkelingen die relevant zijn voor het besturen van een waterschap. Belangrijke observaties zijn dat, als gevolg van de voortgaande schaalvergroting, de beheergebieden groter worden. Een groter beheergebied stelt andere eisen aan het waterschapsbestuur. De toenemende opschaling vergt vooral professionele besturen die primair gericht zijn op effectieve en efficiënte uitvoering. Tegelijkertijd moet het waterschapsbestuur erop kunnen sturen dat de kennis van het watersysteem op de juiste wijze wordt ingebracht bij de planvorming door rijk, provincies en gemeenten. Vanuit democratisch oogpunt bekeken wordt de afstand tussen de waterschapsbestuurder en de kiezer door de verdere opschaling echter vergroot. Qua takenpakket is geen grote wijziging te verwachten, maar wel enkele verschuivingen, bijvoorbeeld de bijdrage van de waterschappen aan de financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Dergelijke verschuivingen brengen een versterking van de beleidsmatige rol van de algemene democratieën met zich mee, en versterken de uitvoerende taak van de functionele democratieën

Gelet op deze ontwikkelingen zijn in de hoofdlijnennotitie enkele voorkeursscenario's gedeut, waaronder het indirect verkiezen via gemeenteraden. Tot politieke besluitvorming hierover is het door het demissionair worden van het toenmalige kabinet niet gekomen.

1.3 Regeerakkoord

In het regeerakkoord "Vrijheid en Verantwoordelijkheid" en het bijbehorende gedoogakkoord is ervoor gekozen om de gemeenteraden de waterschapsbesturen te laten kiezen. Deze beslissing was het slotstuk van de evaluatie van de Waterschapsverkiezingen in 2008. Hierbij werd gekozen voor één van de vier eerder genoemde alternatieven.

De voornaamste reden voor deze keuze is dat handhaving van directe verkiezingen garant staat voor een discussie over het voortbestaan van de waterschappen. Deze discussie is niet opportuun omdat het kabinet van mening is dat de waterschappen hun wettelijke taken goed uitvoeren en die ook rustig moeten kunnen blijven uitvoeren. In het verleden bestond al de mogelijkheid tot het organiseren van getrapte verkiezingen.⁶ Met getrapte verkiezingen kunnen waterschappen binnen de bestaande organisatiestructuur en met bijbehorende belangenvertegenwoordiging hun werk continueren. De waterschappen als functioneel bestuursorgaan hebben 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.

⁶ Kamerstukken II, 1986-1987, 19995, nr. 3, p.33.

§ 2 Doel en hoofdlijnen van het wetsvoorstel

2.1. Waterschapsverkiezingen door de leden van de gemeenteraden

Het voorliggende wetsvoorstel regelt dat de leden van het algemeen bestuur die de categorie ingezetenen vertegenwoordigen worden verkozen door de leden van de gemeenteraden van de inliggende gemeenten van het waterschap. Hiervoor wordt de Waterschapswet beperkt aanpast. Voor de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel is nauw aansluiting gezocht bij de Kieswet. De regeling in de Kieswet voor de verkiezing van de Eerste Kamerleden door de leden van Provinciale Staten is als uitgangspunt genomen en dat zal ook zo zijn voor de aanpassing van het Waterschapsbesluit. Echter, er zijn wel een paar duidelijke verschillen met de regeling uit de Kieswet. Deze verschillen hebben vooral te maken met het depolitiseren van het functioneel waterschapsbestuur. In tegenstelling tot de periode van ongeveer drie maanden die wordt gehanteerd bij de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer der Staten Generaal wordt hier een langere periode tussen het kiezen van het kiescollege (de leden van de gemeenteraden) en de waterschapsverkiezingen geïntroduceerd. Het gaat om een periode die zes maanden valt na de verkiezingen van de gemeenteraden. Er zijn dan zes maanden voor de voorbereiding van de verkiezingen, de vorming van de lijsten en de voorlichting aan de gemeenteraadsleden en kandidaat waterschapsbestuurders. Dat betekent dat de eerstvolgende waterschapsverkiezingen op begin september 2014 zullen worden gehouden, ongeveer zes maanden na de gemeenteraadsverkiezingen in maart. Verminderde politisering en meer aandacht voor deskundigheid van de kandidaten in het licht van het functionele karakter van het waterschap is reden om te kiezen voor een gesloten lijstenstelsel en het uitbrengen van een voorkeursstelsel onmogelijk te maken.

Ten slotte regelt het voorstel, om te voorkomen dat zowel in 2012 als in 2014 waterschapsverkiezingen plaatsvinden, verlenging van de zittingsduur van de zittende leden van de waterschapsbesturen tot september 2014. De verkiezingen in 2012 vervallen.

Met dit wetsvoorstel worden de waterschapsverkiezingen niet onder de werking van de Kieswet gebracht. 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. De Kieswet richt zich vooral op algemeen vertegenwoordigende organen en niet op functionele overheden. Er zijn dan ook belangrijke verschillen. Zo sluit het stelsel met geborgde zetels niet goed aan op het systeem van de Kieswet. Ook bevat de Kieswet een veel gedetailleerder regeling ten opzichte van de Waterschapswet waarin de verkiezingen van het waterschapsbestuur meer op hoofdlijnen zijn geregeld en de nadere regelgeving in lagere regelgeving is vastgelegd.

Het wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de bestuurssamenstelling of in de systematiek van het lijstenstelsel en de geborgde zetels, maar beperkt zich tot aanpassing van de wijze waarop de bestuursleden namens de categorie ingezetenen worden gekozen en het verlengen van de zittingsduur van de zittende bestuursleden. Op basis van de evaluaties van de waterschapsverkiezingen in 2008 en ervaringen in de afgelopen jaren ziet het kabinet geen aanleiding om op dit moment verandering aan te brengen in het in

2008 geïntroduceerde lijstenstelsel, de bestuurssamenstelling of de geborgde zetels. Los daarvan zou een uitgebreidere wijziging zoveel meer voorbereidingstijd vragen dat de verkiezingen van 2012 niet meer tijdig zouden kunnen vervallen.

In het Bestuursakkoord Water 2011 is afgesproken dat het verkiezingsstelsel en de bestuurssamenstelling na de verkiezingen in 2014 worden geëvalueerd. Hierbij zal tevens worden bezien of het wenselijk is de waterschapsverkiezingen alsnog onder de werking van de Kieswet te brengen. Nu echter wordt gekozen voor indirecte verkiezingen ligt integratie in de Kieswet minder voor de hand.

§ 3 Waterschapsverkiezingen door de leden van de gemeenteraden

3.1. Functionele belangendemocratie

Het waterschap is een functionele democratie. De taken van waterschappen zijn wettelijk beperkt tot waterstaatkundige verzorging van hun beheergebied, waaronder in elk geval de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van stedelijk afvalwater. Anders dan bij het algemeen bestuur van rijk, provincie en gemeente het geval is, heeft het waterschap dan ook geen open maar een gesloten huishouding. Evenals gemeenten en provincies, zijn waterschappen wel openbare lichamen in de zin van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Kenmerkend voor openbare lichamen is onder meer dat zij een bestuur hebben, op de samenstelling waarvan de tot het lichaam behorende belanghebbenden in beginsel invloed kunnen uitoefenen. Bij de waterschappen is hieraan vanouds invulling gegeven door middel van verkiezingen. Daarmee werd invulling gegeven aan het onderdeel zeggenschap in de trits belang-betaling-zeggenschap. Ook het feit dat waterschappen belastingen mogen heffen en verordeningen maken, pleit hiervoor. Het kabinet hecht eraan om dit zo te houden.

De beleidsmatige beslissingen over het waterbeleid, mede in relatie tot de andere beleidsterreinen waarmee het waterbeheer sterk is verbonden, worden genomen door de algemene democratische besturen (het rijk, de provincie en de gemeente). Binnen de kaders die deze algemene democratieën stellen, zijn de beslissingen die de waterschapsbesturen moeten nemen vooral gericht op het beheer van het watersysteem en de afvalwaterzuivering. Hiermee heeft de waterschapsdemocratie ook een fundamenteel ander karakter dan dat van onze andere overheden. Dit fundamenteel andere karakter komt tot uitdrukking in het systeem van belangenvertegenwoordiging. In het waterschapsbestuur worden specifieke categorieën van belangen door middel van geborgde of gereserveerde zetels vertegenwoordigd. De gedachte hierachter is dat de getalsmatige machtsverhoudingen in het bestuur worden onttrokken aan verkiezingen en wordt voorkomen dat de in wet opgenomen belangen in de verdrinking kunnen komen.

Bij de betrokken belangen bij de taakuitoefening door het waterschap kan een onderscheid worden gemaakt tussen algemene taakbelangen (ieders belang om te wonen, werken en recreëren) en specifieke taakbelangen (bijzondere belangen van bepaalde groepen, zoals het belang van natuur en landbouw bij peilbeheer).

3.2. Democratische legitimiteit en representatie

Het algemeen bestuur dient op tweeërlei wijze representatief te zijn. De representativiteit geldt zowel de te vertegenwoordigen belangen als diegenen die deze belangen vertegenwoordigen. De representativiteit van de te vertegenwoordigen belangen is geborgd doordat bij de samenstelling van het algemeen bestuur wordt aangesloten bij de rechtstreekse en continu betrokken belangen. In de Waterschapswet zijn de categorieën van belanghebbenden die in het waterschapsbestuur zijn vertegenwoordigd limitatief opgesomd. Het betreft de belangen van de categorieën van ingezetenen, agrariërs en overige eigenaren ongebouwd, bedrijven, en bos- en natuurterreinbeheerders. Ook zijn - binnen marges - de onderlinge verhoudingen wettelijk bepaald.

Voor de representativiteit van diegenen die deze belangen vertegenwoordigen liggen de primaire voorwaarden besloten in het kiesstelsel. Bij de huidige vorm van directe verkiezingen voor de categorie van ingezetenen zien we in de praktijk elke keer dat waterschapsverkiezingen worden georganiseerd, een discussie ontstaan over de democratische legitimiteit van het waterschapsbestuur en het bestaansrecht van de waterschappen. Hierbij leidt de lage gemiddelde opkomst tot het zetten van vraagtekens bij de representativiteit en daarmee de legitimiteit van de gekozen vertegenwoordigers.

Bij vertegenwoordiging van belanghebbenden is het van betekenis om een zo goed mogelijke afspiegeling te verkrijgen van de verschillende belangen. Met name binnen de categorie van ingezetenen is het te vertegenwoordigen belang minder homogeen. Een lage opkomst geeft, nog meer dan bij een homogene groep van belangen, geen representatief beeld.

Het kabinet overweegt dat het inherent is aan de functionele positie van het waterschapsbestuur dat de burger geen of weinig toegevoegde waarde ziet in het uitbrengen van een stem voor het bestuur van een waterschap. Uit kiezersonderzoek is gebleken dat deze verkiezingen veelal niet als belangrijk worden ervaren of dat men uit meer principiële overwegingen geen stem wilde uitbrengen. Daarnaast is het kabinet van mening dat verkiezing van de leden van het waterschapsbestuur door de leden van gemeenteraden goed past bij het functionele karakter van het waterschap en de inbedding in het algemeen bestuur. De kiezer hoeft zich bij waterschapsverkiezingen niet uit te spreken over de strategische kaders die worden gemaakt op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. Het gaat er bij het waterschapsbestuur om dat in een professioneel en deskundig bestuur de juiste belangen zijn vertegenwoordigd om aan de uitvoering, het beheer en de financiering van de wettelijke taken invulling te geven binnen de gestelde kaders. Bijkomend voordeel is dat de financiële en organisatorische lasten van getrapte verkiezingen veel geringer zijn dan bij het stemmen door ingezetenen.

De belangendemocratie is een belangrijk uitgangspunt. Het waterschapsbestuur moet een democratische legitimatie hebben. De huidige opzet van het waterschapsbestuur met geborgde zetels blijft intact maar het kabinet wil verbeteringen aanbrengen in de wijze waarop binnen de categorie ingezetenen het bestuur wordt samengesteld om de telkenmale terugkerende discussie over de democratische legitimatie als gevolg van de lage opkomst bij verkiezingen te vermijden. Met getrapte verkiezingen voor de categorie ingezetenen kunnen waterschappen binnen de bestaande organisatiestructuur en met bijbehorende belangenvertegenwoordiging hun werk continueren. Echter, sommige andere

categorieën zijn numeriek te klein om de kiesdeler te halen bij reguliere 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). 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 respectievelijk het Bosschap, de Land- en Tuinbouw Organisatie (of een andere organisatie, bij reglement te bepalen) en de Kamer van Koophandel en Fabrieken.⁷ Het organiseren van verkiezingen op basis van het lijstenstelsel binnen deze categorieën bleek problematisch. Er is te weinig diversiteit in de belangen voor lijstvorming en er is een zeer beperkt aantal geborgde zetels per categorie. Ook het personenstelsel bleek niet voor alle categorieën goed te functioneren. De afweging is toen gemaakt voor deze categorieën te werken met een benoemingsprocedure onder meer om het systeem niet te complex te maken. Daarbij zijn afspraken gemaakt over het waarborgen van een open kandidaatstelling. Uitgangspunt is telkens geweest een zo democratisch mogelijke representatie binnen het waterschapsbestuur waarbij ieders belang naar evenredigheid is gewaarborgd.

3.3. Gemeenteraad

De leden van de waterschapsbesturen voor de categorie van ingezetenen zouden kunnen worden gekozen door Provinciale Staten of door de gemeenteraad. Het kabinet acht de gemeenteraad het meest geschikt. De gemiddeld hogere opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen draagt positief bij aan de vergroting van de representativiteit en de democratische legitimatie. Ook geldt dat het aantal kiezers groter is en er meer plaatselijke partijen zijn. Dit biedt regionale of landelijke waterschapspartijen meer kans op een zetel. Voorts hebben gemeenten en waterschappen een sterke relatie bij de taakuitoefening. Hierbij valt te denken aan de relatie tussen afvalwaterzuiveringsinstallaties en riolering, en aan het stedelijk waterbeheer. Verkiezingen van het waterschapsbestuur door de gemeenteraad kan positief bijdragen aan de bestuurlijke verhoudingen en daarmee aan de bestuurskracht van beide overheden. Ook staat de gemeenteraad dicht bij de burger. Dit bevordert de noodzakelijke lokale verankering van waterschappen.

Het kabinet betracht terughoudendheid in het onverenigbaar verklaren van functies, zeker waar het geen voltijds functies betreft. Tegelijkertijd wil het kabinet de onafhankelijkheid van de waterschappen ten opzichte van de gemeenten benadrukken, nu de leden van de gemeenteraden doordat de verkiezingen via de gemeenteraad verlopen, immers een beslissende invloed krijgen op de samenstelling van het algemeen bestuur van het waterschap. Om die reden voorziet dit wetsvoorstel in onverenigbaarheid van het lidmaatschap van het algemeen bestuur van een waterschap met dat van een gemeenteraad. Deze onverenigbaarheid kan daarnaast helpen om belangenconflicten of loyaliteitsproblemen te voorkomen. Raakvlakken tussen gemeenten en waterschappen bestaan op het gebied van vergunningverlening op grond van de Waterwet en waterschapsverordening, afstemming en samenwerking op het gebied van afvalwaterverwerking en het vormgeven van de zorgplichten voor het hemelwater en grondwater, maar ook met betrekking tot het borgen van

⁷ Artikel 14 van de Waterschapswet.

waterbelangen in de ruimtelijke ordening (watertoets). Ook voorzitters van waterschappen worden uitgesloten van het lidmaatschap van een gemeenteraad om belangenconflicten te voorkomen.

3.4. Eerstvolgende verkiezingen

De verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer worden gehouden kort na de verkiezingen van de leden van Provinciale Staten. Het kabinet acht het wenselijk om voor de waterschapsverkiezingen hierbij aan te sluiten. Uitgaande van verkiezing door gemeenteraadsleden betekent dit dat de waterschapsverkiezingen vanaf 2014 elke vier jaar plaatsvinden. Om te voorkomen dat zowel eind 2012 als in 2014 verkiezingen plaatsvinden, voorziet dit wetsvoorstel in verlenging van de zittingsduur van de huidige leden van de waterschapsbesturen tot september 2014. De Kiesraad heeft aangegeven (advies van 16 december 2010, kenmerk 2010-0000835990) dat deze verlenging past binnen het algemeen uitgangspunt van de Kiesraad, dat een zittingsduur in beginsel maximaal vijf à vijf en een half jaar zou moeten zijn. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een verlengde zittingsduur van de leden van de zittende besturen. Eén van de achterliggende gedachten bij het overslaan van verkiezingen is dat er niet te vaak achter elkaar verkiezingen worden gehouden.⁸ 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. 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 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.

Fusies van waterschappen vinden bij voorkeur plaats tegelijkertijd met de reguliere bestuurswisselingen. De Waterschapswet biedt echter ook de mogelijkheid van tussentijdse fusies, omdat fusieprocessen zich niet altijd in een bepaalde planning laten dwingen. In alle gevallen is vereist dat voorafgaand aan een fusie verkiezingen plaatsvinden. Met het oog op de introductie van verkiezingen door gemeenteraadsleden in 2014 wordt het onwenselijk geacht dat op stapel staande fusies voor die datum nog verkiezingen door ingezetenen noodzakelijk maken voor een zeer korte bestuursperiode (minder dan twee jaar). Het wetsvoorstel voorziet daarom in speciaal overgangsrecht voor fusies die in de periode voor 2014 hun beslag krijgen. Het overgangsrecht voorziet in die gevallen in de mogelijkheid van een overgangsbestuur, ingesteld bij provinciaal reglement. Het overgangsbestuur kent maximaal 30 leden die op basis van de vorige verkiezingsuitslag worden benoemd.

⁸ Kamerstukken II, 2009-2010, 32273, nr. 3.

§4. Effecten en lasten wetsvoorstel

Uit de evaluaties van de verkiezingen in 2008 blijkt dat deze ongeveer 17 miljoen euro hebben gekost. De kosten van getrapte verkiezingen worden geschat op minder dan 1 miljoen euro. Dit betekent dat de waterschappen gezamenlijk gemiddeld per jaar 4 miljoen euro besparen.

Het adviescollege toetsing administratieve lasten heeft besloten dit wetsvoorstel niet te selecteren voor een toets.

§5. Consultatie en advisering

De koepelorganisaties van de waterschappen, de gemeenten en de provincies zijn geconsulteerd. De Kiesraad en de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) is om advies gevraagd. De hoofdlijnen van de reacties en adviezen wordt hieronder weergegeven waarbij tevens wordt aangegeven hoe hiermee is omgegaan.

De Unie van Waterschappen geeft in haar consultatie aan dat directe verkiezingen die gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen worden georganiseerd, vanuit het oogpunt van de democratische legitimiteit de voorkeur genieten van de waterschappen. Zij verkiezen ten principale deze vorm en verwachten dat de combinatie van verkiezingen volgens hen opkomstverhogend werkt, de kosten verlaagt en het de kiezer een extra stembusgang bespaart. Daarbij kunnen de ingezetenen direct invloed uitoefenen op de strategische keuzes van een waterschap, zo stelt de Unie van Waterschappen. De overwegingen van het kabinet hieromtrent staan vermeld in paragraaf 3.2.

Met betrekking tot de inhoud van het ter consultatie aangeboden wetsvoorstel verzoekt de Unie om een overgangsbestuur voor waterschappen die in 2012/2013 fuseren. Dit is in dit wetsvoorstel verwerkt. Verder wil de Unie het wetsvoorstel splitsen in een wetsvoorstel dat de verkiezingen in 2012 uitstelt, en een wetsvoorstel dat de nieuwe inrichting regelt. Dit is niet overgenomen omdat het overgangsrecht met betrekking tot uitstel van de verkiezingen niet los gezien kan worden van het voorstel tot introductie van verkiezingen door gemeenteraadsleden.

De Unie verzoekt om de in eerste instantie voorgestelde termijn van drie maanden tussen gemeenteraadsverkiezingen en waterschapsverkiezingen (zoals bij de Eerste Kamerverkiezingen) op te rekken naar een half jaar, zodat er voldoende tijd is voor de kandidaten op de lijsten om zich te presenteren. Naar aanleiding van deze opmerking en in verband met het uitgangspunt het waterschapsbestuur zo min mogelijk te politiseren is gekozen om de termijn te verlengen met ongeveer zes maanden.

In haar reactie doet de Unie verder nog de suggestie om het aantal waterschapsbestuurders per gemeente te maximeren, omdat anders de kans groot is dat kandidaten hun politieke oor laten hangen naar de wensen van de raadsleden uit de grote gemeenten. In het wetsvoorstel is er bewust voor gekozen geen limiet te stellen. Het betreft verkiezingen van de categorie van ingezetenen. De gekozen vertegenwoordigers worden geacht deze belangen, inclusief alle te onderscheiden deelbelangen hierbinnen, te vertegenwoordigen.

Het maakt daarbij niet uit of de stemmen afkomstig zijn uit een grote of een kleine gemeente. Omdat in steden meer ingezetenen wonen, is het logisch vanuit de gemeenteraadsleden uit de grote steden een grotere stemwaarde vertegenwoordigen.

De Unie van Waterschappen stelt dat er beperkte kans is voor deelname aan de verkiezingen van watergroeperingen en dat de onafhankelijkheid van waterspecifieke partijen wordt aangetast.

De belangen binnen de categorie van ingezetenen zijn niet homogeen. Dit blijkt ook uit de verkiezingen in 2008 waar lijsten met aanduidingen als 'Rijdend Nederland', 'Eigen woning en water' en 'Lagere lasten burger' voldoende stemmen verkregen voor een vertegenwoordiging in een enkele algemeen bestuur. Daarnaast zijn er ook waterspecifieke lijsten die in meerdere of alle waterschappen zijn geregistreerd en één of meer zetels hebben verkregen. Het betreft lijsten met aanduidingen als 'Algemene Waterschapspartij', 'Water Natuurlijk' en 'Werk aan Water'. Er blijkt een behoefte aan de mogelijkheid om zich binnen het systeem van belangenvertegenwoordiging te profileren op deelbelangen. Het lijstenstelsel biedt stichtingen of verenigingen hiertoe de kans. Dit verandert niet als de leden van het algemeen bestuur worden gekozen door de leden van de gemeenteraden. Lijsten die willen meedoen dienen van 1 gemeenteraadslid een verklaring van ondersteuning te krijgen om wel enig zicht te hebben op steun. Met die verklaring kunnen de lijsten verdere steun zoeken. In 2008 hebben niet alle politieke partijen meegedaan aan de verkiezingen en in veel gemeenteraden hebben partijen zitting die vooral een lokaal belang dienen en geen natuurlijke binding hebben met lijsten die meedoen aan de waterschapsverkiezingen.

De Unie van Waterschappen wenst verder een regeling waarbij het niet mogelijk is om tegelijkertijd waterschapsbestuurder te zijn en gemeenteraadslid. Zij stelt dat sprake kan zijn van belangenverstremming en dat anders een gesloten bestuurderscultuur kan ontstaan. De CAW bepleit eveneens een dergelijke incompatibiliteit omdat het risico van belangenverstremming en loyaliteitsconflicten toeneemt en het risico bestaat dat het onderscheid tussen het functionele waterschapsbestuur en het algemene bestuur niet ten volle recht kan worden gedaan. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) daarentegen geeft aan dat de Waterschapswet reeds de mogelijkheid biedt om, als zich een (mogelijk) belangenconflict voordoet, zich van stemming te onthouden. Verder wijst de VNG erop dat ook lidmaatschap van Provinciale Staten verenigbaar is met dat van gemeenteraad, terwijl hier zelfs sprake is van een toezichtrelatie. Ook het lid zijn van zowel Provinciale Staten als de Eerste Kamer is verenigbaar. De Kiesraad ten slotte constateert dat de dergelijke incompatibiliteitsregeling afwijkt van, en stringenter is dan de in de Gemeentewet en de Provinciewet opgenomen regeling. De Kiesraad geeft aan hiervoor een goede motivering te willen zien, met name vanwege het feit dat in ons land naar staand beleid terughoudendheid wordt betracht waar het gaat om het benoemen van incompatibiliteiten.

Het kabinet betracht terughoudendheid in het onverenigbaar verklaren van functies, zeker waar het geen voltijds functies betreft. Zoals in paragraaf 3.3. is overwogen wil het kabinet echter op geen enkele manier afbreuk doen aan het functionele karakter van de waterschappen. Bestuurslidmaatschap van zowel een gemeente als een waterschap doet hieraan mogelijk wel afbreuk. Zo wordt ook de schijn van belangenverstremming voorkomen.

De VNG bepleit in haar reactie verder nog opname in de Kieswet, het wettelijk regelen van datum en tijdstip (in plaats van in de algemene maatregel van bestuur), een bepaling van het aantal ingezetenen analoog aan die voor de gemeenteraadverkiezingen en het afschaffen van kiesdistricten. De Kiesraad vraagt zich eveneens af wat de meerwaarde is van de figuur van kiesdistricten.

De bepaling van het aantal ingezetenen is aangepast aan de bepaling voor de gemeenteraadsverkiezingen. De datum van verkiezingen wordt in het stelsel van de Waterschapswet op het niveau van algemene maatregel van bestuur geregeld, maar zal tijdig bekend gemaakt worden zodat gemeenten hiermee rekening kunnen houden met hun vergaderingen. Dit zal, zoals de Kiesraad ook aangeeft, een gelijke datum en gelijk tijdstip zijn voor alle gemeenten. De regeling inzake de kiesdistricten wordt in dit wetsvoorstel geschrapt. Kiesdistricten passen niet goed in het systeem van getrapte verkiezingen. 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 wordt opgemerkt dat er al geen gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid tot het instellen van kiesdistricten de voorbije verkiezingen.

De CAW overweegt verder nog in haar advies dat het principe van getrapte verkiezingen binnen de functionele belangendemocratie vanuit staatsrechtelijk oogpunt niet minder aanvaardbaar is dan andere vormen van belangenrepresentatie zoals directe verkiezingen of enkelvoudige benoemingen, zij verwijst hiervoor naar haar advies uit 2009.

De Kiesraad geeft er voorkeur aan om de waterschapsverkiezingen onder de werking van Kieswet te brengen, maar respecteert de nu gemaakte keuze vanwege de daarvoor benodigde voorbereidingstijd. Hij geeft mee expliciet te maken dat gemeentelijke herindelingen geen invloed hebben op de verkiezingencyclus of aan meedoen aan de verkiezingen van de leden van het waterschapsbestuur. Dit is overgenomen.

Het Interprovinciaal overleg (IPO) ten slotte heeft een aantal meer technische opmerkingen ingebracht die zijn overgenomen. Verder vindt het IPO dat beter beargumenteerd moet worden waarom de gemeenteraad als kiescollege wordt verkozen boven Provinciale Staten. De toelichting is hierop aangepast.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

In dit artikel wordt bepaald dat de leden van de categorie belanghebbenden van het algemeen bestuur van een waterschap indirect worden gekozen door gemeenteraadsliden.

Onderdeel B

Het huidige artikel 17 met betrekking tot het instellen van kiesdistricten komt te vervallen. In kiesdistricten worden zelfstandige verkiezingen georganiseerd, dat wil zeggen: de kandidaatstelling, stemming en verdeling van restzetels vindt

plaats per kiesdistrict. In het systeem van getrapte verkiezingen kunnen kiesdistricten tot ongewenste effecten leiden (zogenaamde gerrymandering). Er is dan een kans dat de instelling van kiesdistricten zo wordt gemanipuleerd dat de gewenste stemverhoudingen ontstaan. Kiesdistricten hebben twee doelen. Ten eerste vergroot het de directe binding tussen kiezer en gekozene. Echter, bij indirecte verkiezingen is 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 in het recente verleden geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het instellen van kiesdistricten.

In dit onderdeel wordt nu de instelling van het stembureau geregeld. Dit stembureau speelt enkel een rol in de stemopneming tijdens de stemming in de gemeenteraad. Na de stemming en het tellen worden de pakketten met stembiljetten verzegeld en naar het centraal stembureau overgebracht. Op grond van artikel 20, vijfde lid, onderdeel c, worden hierover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld. Het ligt in de rede om hierbij bepalingen overeenkomstig hoofdstuk T van de Kieswet te formuleren. De verdere procedure van de wijze van tellen, rangschikken en de regeling bij ontstentenis wordt bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 17, derde lid, uitgewerkt.

Onderdeel C

Voor de verkiezingen van het waterschapsbestuur door de gemeenteraadsleden moet een centraal stembureau worden ingesteld. Het centraal stembureau draagt zorg voor het registreren van belangenorganisaties en het onderzoek, de nummering en de openbaarmaking van de kandidatenlijsten. Daarnaast bepaalt het centraal stembureau ook de stemwaarde met de methode uiteengezet bij de toelichting bij onderdeel A. Ten slotte stelt het centraal stembureau ook de verkiezingsuitslag vast en wordt deze door hen bekendgemaakt. Het centraal stembureau heeft dezelfde samenstelling als het stembureau van het waterschap onder het huidige artikel 18 van de Waterschapswet (Stb. 2007, 208), echter de werkwijze van het stembureau verandert.

Onderdeel D

Ingevolge artikel 19, eerste lid, kunnen alleen bij het centraal stembureau geregistreerde belangengroeperingen een kandidatenlijst inleveren. Naast de wijziging met betrekking tot de introductie van het centrale stembureau worden aan dit artikel geen nieuwe wijzigingen voorgesteld. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, op grond van het tweede lid, zullen aan de registratie van de belangengroeperingen en aan de kandidaatstelling eisen worden gesteld die in lijn zijn met de bepalingen uit de Kieswet over de verkiezingen van de Eerste Kamerleden. Voor de registratie van de aanduiding zal het met name gaan om hetgeen in artikel G 3, vierde tot en met zevende lid, van de Kieswet is bepaald.

Bij algemene maatregel van bestuur krachtens het tweede lid van artikel 19 zal worden bepaald dat bij het inleveren van een kandidatenlijst ten minste één verklaring van ondersteuning van een gemeenteraadslid van een gemeente

binnen het beheergebied van het waterschap waarvoor de lijst wordt ingeleverd vereist is (naar analogie van artikel R2 Kieswet).

Op grond van het tweede lid, onderdeel c, zullen regels omtrent de kandidaatstelling worden gesteld. Hierbij moet naast inhoudelijke eisen aan de lijst – zoals eisen aan de daarop voorkomende kandidaten – gedacht worden aan regels omtrent degenen die bevoegd zijn tot inlevering van de kandidatenlijsten en omtrent de bij de inlevering te overleggen bewijzen, zoals schriftelijke instemmingverklaringen van de kandidaten (vergelijk artikel R8 Kieswet).

De bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels omtrent de in onderdeel d genoemde onderwerpen zullen grotendeels overeenkomen met hetgeen in hoofdstuk S van de Kieswet is geregeld. De geldigheid van een kandidatenlijst zal op dezelfde gronden als genoemd in artikel S 3 van de Kieswet worden beoordeeld, met dien verstande dat de ingevolge artikel 20 verplichte registratie een extra toetsgrond oplevert. Alleen een geregistreerde groepering mag immers een kandidatenlijst inleveren.

Onderdeel E

In het voorgestelde artikel 20, tweede en vierde lid, wordt geregeld dat op een bij algemene maatregel van bestuur bepaalde dag alle gemeenteraden ten behoeve van de waterschapsverkiezingen op eenzelfde tijdstip in vergadering komen om hun stem per stembiljet uit te brengen (in tegenstelling tot de langere periode waarin het als kiezer mogelijk was de stem per brief te retourneren). Er is gekozen voor een vast tijdstip om onderlinge beïnvloeding van de stemming tussen gemeenten zoveel mogelijk uit te sluiten. Indien een gemeente in meerdere waterschappen is gelegen zal tijdens de vergadering per waterschap een stemming worden gehouden met een afzonderlijk stembiljet voor elk waterschap.

Over de stembiljetten en de wijze waarop de stem wordt uitgebracht worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld. Ten aanzien van de stemopneming zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij hoofdstuk T van de Kieswet. Daarbij gaat het om zaken als (procedurele waarborgen bij) het tellen van de stemmen en de geldigheid van uitgebrachte stemmen.

Onderdeel F

Het voorgestelde artikel 20a regelt de methode voor toekenning van de stemwaarde. Als methode voor deze toekenning van stemwaarden is gekozen voor het systeem dat de Kieswet (artikel U2) voorschrijft voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van de Provinciale Staten. Dit is in lijn met het tot nu toe gehanteerde beleid om zoveel mogelijk bij de Kieswet aan te sluiten wat betreft het kiezen van de leden voor de categorie ingezetenen binnen het algemeen bestuur van de waterschappen. Het aantal inwoners van een gemeente dat ingezetene is van een waterschap wordt door het honderdvoud van het aantal gemeenteraadsleden van die gemeente gedeeld. Het verkregen getal wordt naar boven of naar beneden afgerond tot een geheel getal. Op deze manier vertegenwoordigt elk raadslid een gelijk aantal ingezetenen van een waterschap waarvan het gebied zich uitstrekt over die gemeente. Aan elke stem van een raadslid wordt minimaal stemwaarde 1 toegekend. Hiervoor is gekozen om geen stem verloren te laten gaan. Het kan namelijk voorkomen dat, wanneer een waterschap in meerdere gemeenten ligt, een zeer gering aantal ingezetenen van een waterschap binnen de gemeentegrenzen wonen. Als bijvoorbeeld een kleine 2000 personen van een

gemeente van 100.000 inwoners in een ander waterschap wonen komt volgens de hierboven beschreven rekenmethode de breuk onder $\frac{1}{2}$ waardoor de stemwaarde naar beneden wordt afgerond. Dit zou een stemwaarde van nul opleveren en een verloren stem. Om die gevallen te voorkomen wordt daarom ten minste stemwaarde 1 aan een raadslid toegekend. Wanneer er geen ingezetenen in de gemeente wonen, maar het slechts om gronden gaat waarover het beheersgebied van het waterschap strekt, wordt de stemwaarde wel op nul vastgesteld en worden geen verkiezingen in die gemeenteraad georganiseerd.

Het centraal stembureau stelt het aantal ingezetenen van het waterschap per gemeente en de stemwaarde vast. Het vierde lid regelt dat het waterschap de gegevens van de aantallen van de ingezetenen per gemeente ter beschikking stelt aan het centraal stembureau. Hierbij wordt net als bij voorgaande directe verkiezingen door het centraal stembureau gebruik gemaakt van gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie (artikel 11 van de Waterschapswet). In de wet is de formule vastgelegd voor het berekenen van de stemwaarde. In het derde lid wordt geregeld dat het centrale stembureau de stemwaarde en het aantal ingezetenen van het waterschap per gemeente bekend maakt door publicatie in de Staatscourant.

Het voorgestelde artikel 20b regelt de toewijzing van zetels en de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Voor de regels omtrent de vaststelling van de verkiezingsuitslag zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de hoofdstukken P (inzake restzetelverdeling voor grote en kleine aantallen zetels voor de categorie van ingezetenen) en U van de Kieswet. Het betreft daarbij met name regels voor het verdelen van de zetels over de kandidatenlijsten en de rangschikking van de kandidaten, alsmede de wijze van bekendmaking van de verkiezingsuitslag. In het artikel worden de belangrijkste principes geregeld die worden gehanteerd bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag en de verdeling en toewijzing van zetels. Deze principes zijn in lijn met de Kieswet. In tegenstelling tot de Kieswet is in het voorstel de mogelijkheid tot het uitbrengen van voorkeursstemmen geschrapt. Een vooraf vastgelegde lijst kan worden opgesteld rekening houdend met geschiktheid en deskundigheid van de daarop aanwezige kandidaten. Voorkeursstemmen kunnen dat beeld verstoren en meer politisering in de hand werken. Politisering door voorkeursstemmen is vooral een gevaar in relatief kleine waterschappen met grote gemeenten waar gemeenteraadsleden een hoge stemwaarde hebben (Almere, Amsterdam en Rotterdam).

Onderdeel G

In tegenstelling tot de periode van ongeveer drie maanden die wordt gehanteerd bij de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer der Staten Generaal wordt hier een langere periode geïntroduceerd. Het gaat om een periode die zes maanden valt na de verkiezingen van de gemeenteraden. Er zijn dan zes maanden voor de voorbereiding van de verkiezingen, de vorming van de lijsten en de voorlichting aan de gemeenteraadsleden en kandidaat waterschapsbestuurders. De relatief korte termijn van drie maanden voor de Eerste Kamerverkiezingen kan de politisering van het waterschapsbestuur vergroten. Er is dan weinig tijd voor de toetsing van de deskundigheid van de kandidaten en rekrutering. De lijstvorming moet met het oog op het schrappen van de voorkeursstem zorgvuldig gebeuren.

Bij fusies van waterschappen wordt zoveel mogelijk gefuseerd tijdens de reguliere zittingsperiodes, maar tussentijds fuseren is niet uitgesloten. In die

gevallen zal dan ook sprake zijn van tussentijdse verkiezingen.

Gemeentelijke herindeling heeft geen invloed op het wettelijk vastgelegde verkiezingsmoment voor het waterschapsbestuur. Tussentijdse verkiezingen voor gemeenteraden als gevolg van een gemeentelijke herindeling leiden niet tot tussentijdse verkiezingen voor waterschappen. Ook als een gemeente niet meedoet met de landelijke raadsverkiezingen, heeft dat geen consequenties voor deelname aan de waterschapsverkiezingen.

Onderdeel H

Het gaat hier om enkele technische wijzigingen in verband met gewijzigde verwijzingen.

Onderdeel I

Omdat de stemgerechtigden in het voorgestelde kiessysteem gemeenteraadsleden zijn, is artikel 30 op dit punt aangepast.

Onderdeel J

De artikelen 31 en 47 bevatten een lijst met functies die niet verenigbaar zijn met de functie van lid van het algemeen bestuur respectievelijk het voorzitterschap van een waterschap. Aan deze lijsten wordt de functie van gemeenteraadslid toegevoegd. Voor de redenen van deze toevoeging wordt korthedshalve verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Volledigheidshalve wordt op deze plek vermeld dat wethouder en waterschapsbestuurder in de huidige Waterschapswet reeds een incompatibiliteit is.

Artikel II

In dit artikel wordt uitstel van de verkiezingen die voorzien waren in 2012 geregeld tot zes maanden na het moment van de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen. In de tussentijd kunnen de waterschapsverkiezingen worden georganiseerd (zie artikel I, onderdeel G, voor toelichting omtrent deze periode). Zo loopt het systeem van de waterschapsverkiezingen door de leden van de gemeenteraden gelijk met de gemeenteraadsverkiezingen.

Artikel III

Bij een fusie van waterschappen die zijn beslag krijgt voor 9 september 2014 kan bij provinciaal besluit worden afgezien van verkiezingen ten behoeve van die fusie. In dat geval wordt bepaald dat een interim-bestuur wordt aangesteld bestaande uit vertegenwoordigers van de te fuseren waterschappen. De samenstelling van dat interim-bestuur wordt bepaald aan de hand van de laatst gehouden verkiezingen.

Artikel IV

Met deze bepaling wordt als tegenhanger van de in de Waterschapswet op te nemen incompatibiliteiten (artikel I, onderdeel J) in de Gemeentewet opgenomen dat het lidmaatschap van een gemeenteraad niet verenigbaar is met

het lidmaatschap van het algemeen bestuur van een waterschap of met het voorzitterschap van een waterschap.

Artikel V

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt beoogd vóór de reguliere waterschapsverkiezingen van 2012 omdat het wenselijk is dat de eerstvolgende verkiezingen volgens de nieuwe systematiek kunnen verlopen.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Joop Atsma

concept