

Vergaderjaar 2011–2012

33 097

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

Nr. 5

### VERSLAG

Vastgesteld 31 januari 2012

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel<sup>2</sup>, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

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

### Inhoudsopgave

Blz.

ALGEMEEN DEEL	2
1 Algemene opmerkingen, achtergrond en aanleiding	2
1.1 Voorgeschiedenis	3
1.2 Evaluatie waterschapsverkiezingen 2008	3
1.3 Regeerakkoord	4
2 Doel en hoofdlijnen van het wetsvoorstel	5
3 Waterschapsverkiezingen door de leden van de gemeenteraden	9
3.1 Functionele belangendemocratie	9
3.2 Democratische legitimiteit en representatie	9
3.3 Gemeenteraad	12
3.4 Eerstvolgende verkiezingen	13
4 Effecten en lasten wetsvoorstel	15
5 Consultatie en advisering	15
ARTIKELSGEWIJS	16

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Beek, W.I.I. van (VVD), Staij, C.G. van der (SGP), Koopmans, G.P.J. (CDA), Bochove, B.J. van (CDA), Samsom, D.M. (PvdA), Smilde, M.C.A. (CDA), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Brinkman, H. (PVV), Raak, A.A.G.M. van (SP), Dibi, T. (GL), Wolbert, A.G. (PvdA), voorzitter, Heijnen, P.M.M. (PvdA), Karabulut, S. (SP), Elissen, A. (PVV), Ziegens, E. (VVD), ondervoorzitter, Monasch, J.S. (PvdA), Schouw, A.G. (D66), Boer, B.G. de (VVD), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Lucassen, E. (PVV), Verhoeven, K. (D66), Grashoff, H.J. (GL) en Hazekamp, A.A.H. (PvdD).

Plv. leden: Burg, B.I. van der (VVD), Dijkgraaf, E. (SGP), Sterk, W.R.C. (CDA), Bruins Slot, H.G.J. (CDA), Dam, M.H.P. van (PvdA), Knops, R.W. (CDA), Slob, A. (CU), Klaveren, J.J. van (PVV), Jansen, P.F.C. (SP), Gent, W. van (GL), Arib, K. (PvdA), Kuiken, A.H. (PvdA), Dijk, J.J. van (SP), Fritsma, S.R. (PVV), Steur, G.A. van der (VVD), Vermeij, R.A. (PvdA), Pechtold, A. (D66), Nieuwenhuizen-Wijbenga, C. van (VVD), Taverne, J. (VVD), Bontes, L. (PVV), Hachchi, W. (D66), Voortman, L.G.J. (GL) en Ouwehand, E. (PvdD).

<sup>2</sup> Het wetsvoorstel is oorspronkelijk in handen gesteld van de Vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu (I&M). De commissie I&M heeft, na overleg met de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, besloten dat het meer in de rede ligt de schriftelijke voorbereiding aan laatstgenoemde commissie over te laten.

## **ALGEMEEN DEEL**

### **1 Algemene opmerkingen, achtergrond en aanleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Waterschapswet tot het invoeren van de verkiezing van de vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap door de leden van de gemeenteraden. Graag willen zij een aantal opmerkingen maken en de regering enkele vragen stellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Waterschapswet. Zij hebben enkele vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben met enige teleurstelling kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Waterschapswet.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij hebben begrip voor de wens van de regering om veranderingen aan te brengen in de democratische en bestuurlijke inbedding van de waterschappen. Zij hebben echter een stuk minder begrip voor de gekozen oplossingsrichting en voor enkele gesignaleerde gebreken in de huidige vormgeving daarvan. Bovendien missen zij een consistente visie. Zij zijn derhalve kritisch over de voorgestelde wijziging. De leden van de D66-fractie scharen zich achter het oordeel van de Afdeling Advisering van de Raad van State dat de voorgestelde keuze thans niet afdoende onderbouwd wordt door de regering. De summiere reactie in het Nader Rapport op het ontbreken van een grondige analyse die ten grondslag wordt gelegd aan de gemaakte keuze, geeft deze leden vooralsnog ook weinig vertrouwen in de weloverwogenheid van de richting die de regering hiermee in wenst te slaan.

Uit het Advies van de Raad van State maken de leden van de fractie van D66 op dat ex. artikel 24 van de Wet op de Raad van State overleg is geweest tussen de Afdeling advisering en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris voor Infrastructuur en Milieu. Dit artikel bepaalt dat dergelijke beraadslaging kan plaatsvinden, «indien de Afdeling advisering of de Minister zulks mocht verlangen.» Graag zouden deze leden vernemen op wiens initiatief dit overleg plaatsvond, wat de aanleiding daarvoor was en welke overwegingen bij dit overleg zijn gewisseld.

Deze leden constateren voorts dat de Raad van State zijn advies concludeert met de op een na sterkst mogelijke verwerping van onderhavig voorstel, namelijk: «De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.»

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met enige bezorgdheid kennisgenomen van wijzigingsvoorstellen van de regering. De leden hebben de opvatting dat de inrichting van onze waterschappen aan herziening toe is, maar realiseren zich dat die discussie op een ander moment gevoerd wordt. Los daarvan hechten de leden wel aan zo democratisch mogelijk samengestelde waterschapsbesturen, zolang deze bestaan.

Kan de regering aangeven wat de reden is dat het wetsvoorstel is ingediend met als eerste en enige ondertekenaar de staatssecretaris van

Infrastructuur en Milieu? Waarom is niet gekozen voor (tenminste mede-) ondertekening door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nu het wetsvoorstel specifiek gericht is op verkiezingsaangelegenheden en de eventuele integratie van de regelingen voor waterschapsverkiezingen in de Kieswet een belangrijk punt van discussie vormt? Is overdracht van de eerste verantwoordelijkheid voor dit wetsvoorstel van het ministerie van I&M naar het ministerie van BZK nog mogelijk en welke gevolgen naar tijd en inhoud zou dat met zich brengen? Zou een dergelijke overdracht het eenvoudiger maken de verkiezingsbepalingen van de Waterschapswet naar de Kieswet over te hevelen en gelijktijdig het uitstel van de verkiezingen te schrappen, zodat in november 2012 reguliere verkiezingen zouden kunnen plaatsvinden? Deze leden vernemen graag een reactie van de regering op deze punten.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat er in de loop van de tijd diverse methodes zijn geweest voor de wijze waarop de vertegenwoordigers voor de ingezetenen in de waterschappen werden verkozen. Nog betrekkelijk recent heeft een wijziging plaatsgevonden. Zij delen de opvatting dat er bij de verkiezingen voor de waterschappen in 2008 veel ongeldige stemmen zijn uitgebracht en dat de opkomst erg laag was. Zij vragen zich daarom af in hoeverre deze wijziging noodzakelijk is, gezien de geringe ervaring die er tot nu toe geweest is met het nieuwe stelsel.

### *1.1 Voorgeschiedenis*

In de Memorie van Toelichting en in het Advies van de Raad van State, lezen de leden van de D66-fractie in de paragrafen over de voorgeschiedenis van de verkiezingswijzen van waterschapsbesturen de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de keuzes in de Waterschapswet. In de Memorie van Toelichting (p. 1, voetnoot 3) en het Advies van de Raad van State (p. 2, voetnoot 4) wordt verwezen naar TK 19 995, nr. 3, de Memorie van Toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel voor de Waterschapswet, waarin een andere keuze wordt gemaakt op basis van andere overwegingen dan in het nu voorliggende wetsvoorstel. Echter, in het advies van de Raad van State wordt gemeld dat dit voorstel uit 1990/91 zou dateren en derhalve door het kabinet-Lubbers-III, bestaande uit CDA en PvdA, aanhangig zou zijn gemaakt bij de Tweede Kamer. Voor zo ver de aan het woord zijnde leden konden nagaan is deze wet echter ingediend in 1986/87 onder de verantwoordelijkheid van toenmalig minister van Verkeer en Waterstaat, mevr. Smit-Kroes, die deel uitmaakte van het kabinet Lubbers-II, bestaande uit CDA en VVD. Graag ontvangen deze leden een verduidelijking over deze inconsistentie. Is hier sprake van een verschrijving of is hier een andere verklaring voor?

### *1.2 Evaluatie waterschapsverkiezingen 2008*

De leden van de VVD-fractie achten het bekend dat de waterschapsverkiezingen in november 2008 niet vlekkeloos zijn verlopen. Zo was er sprake van een lage opkomst en was er verwarring over de stembiljetten. Het is duidelijk dat de gehanteerde methode niet goed heeft gewerkt. Dat betreuren zij, want waterschappen hebben een belangrijke taak, te weten het waterbeheer. Keer op keer blijkt hoe belangrijk die taak is. Waterschappen doen goed werk, zo willen de leden van de VVD-fractie opgemerkt hebben. Voor hen is het dan ook van groot belang, dat er nu rust komt als het gaat om de positie van de waterschappen. Naar hun mening moet er niet steeds opnieuw discussie over het bestaansrecht van waterschappen ontstaan. Zij stemmen in met het laten kiezen van de

waterschapsbesturen door de gemeenteraden. De leden van het algemeen bestuur die de categorie ingezetenen vertegenwoordigen, worden dan verkozen door de leden van de gemeenteraden van de inliggende gemeenten van het waterschap. Directe verkiezingen voor de waterschappen zijn niet nodig. Het indirect kiezen is een goede oplossing, zo menen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de PvdA-fractie erkennen met de regering dat de laatste verkiezingen van de waterschappen in 2008 niet bepaald een onverdeeld succes kunnen worden genoemd. Een herhaling van dergelijke verkiezingen, met een dusdanig lage opkomst dat kanttekeningen moeten worden gesteld bij de democratische legitimering van de waterschappen, is ongewenst en ook nog onnodig duur. Toch vragen de aan het woord zijnde leden, met onder andere de Raad van State, of deze ene mislukte verkiezing in 2008 wel genoeg reden oplevert om meteen van een gelijkaardige eerstvolgende verkiezing af te zien. Ziet de regering geen mogelijkheden om binnen het bestaande systeem van directe verkiezingen verbeteringen aan te brengen zodat de gemaakte fouten vermeden kunnen worden? En als de lage opkomst een gevolg is met de onbekendheid van de waterschappen en de wijze van verkiezingen, zitten daar dan geen mogelijkheden tot verbetering? Bovendien, zo vragen de leden van de PvdA-fractie zich af, zijn de vele veranderingen in de wijze waarop de algemene besturen van waterschappen worden gekozen niet ook zelf debet aan het feit dat de kiezer het niet meer kan volgen?

De leden van de D66-fractie vinden de gedachte om de waterschapstaken in zijn geheel bij andere bestuurslagen onder te brengen interessant. Een dergelijke wijziging zou ook tegemoet komen aan het door de regering geconstateerde gebrek aan democratische legitimatie als gevolg van het lage opkomstpercentage bij recente waterschapsverkiezingen.

Eén van de opvallende elementen bij de waterschapsverkiezingen van 2008 was voor de leden van de SGP-fractie dat in de vastelandgebieden de opkomst achterbleef ten opzichte van het platteland. Graag vernemen deze leden in hoeverre dit beeld overeenstemt met de gebruikelijke verschillen in opkomst tussen stedelijke en landelijke gebieden. Zou meer in het algemeen de betrokkenheid bij waterschappen niet sterker zijn in de landelijke gebieden?

In 2010 is in Zeeland bij de fusieverkiezingen gebruik gemaakt van het brief-in-briefstemsysteem. Bij die verkiezingen waren er weinig ongeldige stemmen. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre er – in het algemeen en in respectievelijk de stedelijke en landelijke gebieden – sprake was van eenzelfde beeld qua opkomst als bij de verkiezingen in 2008.

### *1.3 Regeerakkoord*

De leden van de CDA-fractie delen met de regering de overtuiging dat met het onderhavige voorstel de legitimiteit van het algemeen bestuur van een waterschap verder wordt vergroot. Nederland is een land dat voor tweederde van haar oppervlakte overstroombaar is. Het behoeft dan ook geen nader betoog waarom van oudsher het openbaar bestuur dat verantwoordelijk is voor waterveiligheid en meer recent ook voor waterkwaliteit, is georganiseerd in een stelsel van waterschappen. Waterschappen vormen binnen ons staatsbestel een afzonderlijk functioneel bestuur. Een bestuur dat met eigen financiële middelen sturing geeft aan, en kennis borgt over het watersysteem en aldus bescherming biedt tegen onder meer de gevaren van het water. Dat Nederland internationaal wordt gezien als de veiligste delta ter wereld toont de effectiviteit van ons waterstaatkundige bestuur aan. In combi-

natie met het in mei 2011 gesloten Bestuursakkoord Water, waarin het behalen van doelmatigheidswinst in het beheer van het watersysteem en de waterketen een belangrijke rol speelt, is dit voor de leden van de CDA-fractie reden om het bestaansrecht van waterschappen binnen het staatsbestel te benadrukken.

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat de Tweede Kamer zich recent in meerderheid heeft uitgesproken voor het uitwerken van een reorganisatie waarbij de waterschapstaken worden ondergebracht bij een andere bestuurslaag. De Kamer heeft immers de motie-Schouw c.s. (TK 33 000 VII, nr. 98) aanvaard die de regering verzoekt vóór mei 2012 met een plan daartoe te komen. Behalve dat dit standpunt van een meerderheid van de Tweede Kamer grote twijfels laat bestaan over de bestendigheid van de keuze die in onderhavig wetsvoorstel wordt gemaakt, zou het naar de mening van de aan het woord zijnde leden voor de hand liggen om die oplossingsrichting nader te bestuderen. Graag ontvangen deze leden een reactie op deze zienswijze. Deze leden hebben bovendien behoefte aan gedegen beoordeling van de zijde van de regering van deze alternatieve inrichting en een overzicht van de wet- en regelgeving die naar haar oordeel nodig zou zijn om een dergelijke wijziging tot stand te brengen.

In de Memorie van Toelichting (p. 4) lezen deze leden dat door recente verschuivingen in het takenpakket een versterking van de «uitvoerende taak van de functionele democratieën» en juist een versterking van de «beleidsmatige rol van de algemene democratieën» heeft plaatsgevonden. Graag vernemen zij of de regering met deze leden van mening is dat hiermee onderbrenging van de waterschapstaken bij een andere bestuurslaag – bijvoorbeeld het middenbestuur – door recente ontwikkeling meer voor de hand is komen te liggen.

Deze leden vernemen tevens graag of naar het oordeel van de regering onderbrenging van de waterschapstaken bij een andere bestuurslaag bij zou dragen aan het verminderen van de bestuurlijke drukte. Zo nee, waarom niet? En zij krijgen graag een onderbouwde reactie op de stelling dat het elders onderbrengen van deze taken meer recht zou doen aan (de geest van) één van de belangrijke uitgangspunten voor de inrichting van het binnenlands bestuur uit het regeerakkoord, namelijk: «Per terrein zijn ten hoogste twee bestuurslagen betrokken bij hetzelfde onderwerp.»

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

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat met het wetsvoorstel de waterschapsverkiezingen niet onder de werking van de Kieswet worden gebracht, omdat er voor indirecte verkiezingen wordt gekozen. Dan ligt integratie in de Kieswet «minder voor de hand», zo schrijft de regering. De Kieswet richt zich op algemeen vertegenwoordigende organen en niet op functioneel bestuur.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering de keuze voor de Waterschapswet nader te motiveren. De regering stelt dat integratie in de Kieswet «minder voor de hand» ligt. Zegt de regering daarmee in feite niet dat er best iets te zeggen valt voor het onderbrengen van de waterschapsverkiezingen in de Kieswet? De Eerste Kamer, zijnde een algemeen vertegenwoordigend orgaan, die indirect wordt gekozen, valt immers ook onder de Kieswet.

De leden van de VVD-fractie zijn in principe voorstander van het onderbrengen van de waterschapsverkiezingen onder de Kieswet. Ook de verkiezingen van de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, de gemeenteraden, provinciale staten en het Europees Parlement vallen daar immers onder. Waarom dan de waterschapsverkiezingen niet, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Waarom was er nu geen mogelijkheid om de waterschapsverkiezingen onder de Kieswet te brengen? Waarom kost zo'n wetswijziging zoveel meer tijd dan het voorbereiden van het onderhavige wetsvoorstel? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. In het wetsvoorstel wordt gekozen voor een gesloten lijstenstelsel en het onmogelijk maken van het uitbrengen van voorkeursstemmen. Dit is vreemd aan ons kiesstelsel. De leden van de VVD-fractie krijgen graag een nadere motivering van dit voorstel.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het toch niet beter zou zijn om waterschapsverkiezingen in de Kieswet op te nemen. Daarmee wordt duidelijker dan in het voorliggende wetsvoorstel het geval is, aangegeven dat de waarborgen zoals de Kieswet die op het terrein van transparantie en betrouwbaarheid voor alle verkiezingen biedt, ook voor waterschapsverkiezingen gelden. Kan de regering hier nader op ingaan?

De leden van de PvdA-fractie zien graag een nadere onderbouwing van de gemaakte keuze voor getrapte verkiezingen door de gemeenteraad. Op de eerste plaats vragen deze leden zich af waarom de mogelijkheid om directe verkiezingen te houden tegelijkertijd met gemeenteraadsverkiezingen of desnoods provinciale statenverkiezingen niet verkozen is boven de getrapte verkiezingen. Wellicht kan op deze wijze het grootste probleem van de vorige waterschapsverkiezingen te weten de lage opkomst worden vermeden.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich in dit verband ook de woorden van minister-president Rutte herinneren toen hij stelde dat de wijze waarop de Eerste Kamer wordt verkozen «redelijk bizar» en «uiterst merkwaardig» is. Waarom zou dat bij getrapte verkiezingen, daar waar het om waterschapsbesturen gaat, anders zijn? Maakt het feit dat waterschapsbesturen functioneel zijn samengesteld hen zoveel anders dan in het geval van de Eerste Kamer?

Op de tweede plaats missen de leden van de PvdA-fractie in deze materie de meer principiële discussie over het bestaansrecht van afzonderlijk waterschapsbesturen. Immers: op het moment dat de taken van waterschappen bijvoorbeeld door de provincies zouden worden uitgevoerd kan de democratische legitimatie daar toch worden geborgd. Kan de regering hier nader op ingaan?

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts in hoeverre specifieke «waterpartijen» nog een serieuze kans maken op het moment dat gemeenteraden, die naar politieke partijlijnen zijn samengesteld, ook op kandidaten kunnen gaan stemmen die van dezelfde politieke partij zijn? Hoe ziet de regering de kans dat de getrapte verkiezingen zullen leiden tot een politiekere samenstelling van de waterschapsbesturen? En in het verlengde daarvan: als er sprake is van een dergelijke politisering, hoe schat de regering dan het risico in dat de deskundigheid van het waterschapsbestuur op het gebied van waterschapsbeleid zal verslechteren?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voornemen om bij de verkiezingen uit te gaan van een gesloten lijsten-stelsel. Hierdoor zal het niet mogelijk zijn dat een kandidaat op een lijst door middel van voorkeursstemmen wordt gekozen. Deze keuze bevordert een door genoemde leden gewenste mate van depolitisering van waterschapbesturen.

Uit het voorstel blijkt dat de indirecte verkiezingen van waterschapbestuurders niet onder de werking van de Kieswet worden gebracht ondanks dat de Tweede Kamer hiertoe een voorkeur heeft uitgesproken en de regering hier niet onwelwillend tegenover stond. Deze afwijkende keuze wordt door de regering gemotiveerd door te verwijzen naar het feit dat indirecte verkiezingen minder goed te integreren zouden zijn in de Kieswet. De Kieswet, zo wordt gemotiveerd, richt zich meer op algemene overheden dan op functionele overheden. Uit de verdere toelichting op dit

punt blijkt echter op geen enkele wijze waarom deze optie wel mogelijk zou zijn geweest bij directe verkiezingen. Het invoeren van indirecte verkiezingen veranderen immers het karakter van het functionele bestuur niet. Verder wordt de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer wel geregeld in de Kieswet. Daarom graag een nadere toelichting van de regering op dit punt.

De leden van de SP-fractie merken op dat zij liever hadden gezien dat de waterschappen onder de provincies gebracht werden, waardoor verkiezingen overbodig zouden zijn. Daar leek zich in de Kamer ook een meerderheid voor af te tekenen. De regering kiest er nu toch voor om een systeem van getrapte verkiezingen in te voeren, en de waterschappen verder ongemoeid te laten. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de waterschappen bij de provincies onder te brengen? En daarmee verkiezingen voor waterschappen overbodig te maken, zoals veel partijen in de Kamer wenselijk achten?

Uit de memorie van toelichting concluderen de leden van de SP-fractie dat de regering het eens met hun opvatting dat het bij waterschappen vooral gaat om uitvoering van taken, en niet zozeer het maken van strategische keuzes. Dat wordt vooral op het niveau van het rijk, de provincies en de gemeenten gedaan. Het gaat erom dat de juiste mensen op de juiste plek zitten. Juist daarom vragen deze leden zich af wat nog de meerwaarde is van een stelsel dat gebaseerd is op verkiezingen, en waarin politieke partijen steeds meer zeggenschap krijgen, met het risico van politisering. Waarom acht de regering een dergelijk stelsel, in het licht van bovenstaande, toch noodzakelijk?

De regering kiest ervoor om de waterschapsverkiezingen niet te integreren in de Kieswet, hoewel dit wel een wens is van een meerderheid van de Tweede Kamer. Volgens de regering ligt integratie in de Kieswet niet voor de hand, omdat er nu gekozen wordt voor indirecte verkiezingen. Maar verkiezingen voor de Eerste Kamer zijn ook indirecte verkiezingen, terwijl ze toch in de Kieswet opgenomen zijn, zo constateren deze leden. Waarom wordt door de regering dan dit onderscheid gemaakt tussen de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer, en de waterschappen?

In 2014, na de nieuwe waterschapsverkiezingen, zal er geëvalueerd gaan worden. Dan zal ook gekeken worden of het wenselijk is om de waterschapsverkiezingen alsnog onder de werking van de Kieswet te brengen. De leden van de SP-fractie vinden het jammer dat het nu niet in één keer goed opgepakt wordt. Al in 2009 werd door de staatssecretaris aangegeven dat onderzocht zou worden hoe de waterschapsverkiezingen onder de Kieswet zouden kunnen worden gebracht. Wat is er in die twee jaar die er sindsdien verstreken zijn, precies gebeurd? Wat is er allemaal onderzocht, en wat waren daarvan de belangrijkste uitkomsten?

De leden van de D66-fractie zijn verbaasd dat juist deze regering voorstelt om een extra vertegenwoordigend orgaan in onze democratie via indirecte verkiezingen te laten samenstellen. De verkiezingen voor een ander volksvertegenwoordigend orgaan – namelijk de Eerste Kamer – dat thans op deze wijze wordt gekozen, werd door minister-president Rutte immers gekenmerkt als een «redelijk bizar» en «uiterst merkwaardig» systeem waar «vooral consultants (...) veel geld aan verdienen». In onderhavig wetsvoorstel wordt echter juist «de regeling in de Kieswet voor de verkiezing van de Eerste Kamerleden door de leden van Provinciale Staten als uitgangspunt genomen.» (MvT p. 4) De «primus inter pares» van het huidige kabinet gaf voorts aan dat hij graag een wijziging van de verkiezingswijze van de Eerste Kamer zou zien, maar dat dit voor hem op dit moment geen prioriteit heeft. Deze leden kunnen een en ander moeilijk rijmen en ontvangen graag een toelichting van de regering waarom deze (dis-)kwalificaties van de indirecte verkiezingen van de

Eerste Kamer en het aanhangig maken van onderhavig wetsvoorstel consistent met elkaar zijn. Sterker nog, dat onderhavig wetsvoorstel klaarblijkelijk méér prioriteit heeft voor het kabinet, dan het verbeteren van de verkiezingswijze van de Eerste Kamer, en eventueel pas daarna met een voorstel tot wijziging van de verkiezingswijze van de waterschapsbesturen te komen. Zowel op de vraag over prioritering als op de onderlinge samenhang van deze twee standpunten krijgen deze leden graag een antwoord.

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe deze de onderhavige regeling ziet functioneren – indien de mogelijkheid zou worden gecreëerd om gemeenteraden tussentijds te ontbinden – bijvoorbeeld bij het vallen van een college – of als er een spreiding zou komen van de data waarop gemeenteraadsverkiezingen in verschillende gemeenten worden gehouden, zoals in het verleden wel is voorgesteld met het oogmerk de werking van de lokale democratie te versterken. Deelt de regering de mening dat het introduceren van die mogelijkheden (sterk) wordt bemoeilijkt als onderhavig wetsvoorstel wordt ingevoerd?

Het ontgaat de leden van de GroenLinks-fractie waarom – anders dan vanwege het Regeerakkoord – de manier waarop de ingezetenen-vertegenwoordigers in de waterschapsbesturen worden gekozen voor de vijfde achtereenvolgende keer volgens een ander systeem zou moeten plaatsvinden. Deze leden zijn van mening dat op deze wijze de regering zelf een lage opkomst bij deze verkiezingen in de hand werkt. Kan de regering uitleggen wat er in het waterschapsbestel tussen 2008 en nu zo veranderd is dat afscheid genomen zou moeten worden van rechtstreekse, en daarmee zo democratisch mogelijke, verkiezingen? Deelt de regering de mening dat rechtstreekse verkiezingen door de ingezetenen van het waterschap zelf per definitie democratischer is dan indirecte verkiezingen via gemeenteraden? Kan de regering aangeven waarom indirecte verkiezingen voor de Eerste Kamer, met alle achterkamertjesonderhandelingen van dien, door de minister-president als «redelijk bizar» en «uiterst merkwaardig» gekenschetst werden en diezelfde kwalificatie niet van toepassing zou zijn op dit wijzigingsvoorstel waarbij directe verkiezingen door indirecte worden vervangen?

De leden van de CU-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de voornaamste reden om in het regeerakkoord en in dit wetsvoorstel te kiezen voor indirecte verkiezingen door gemeenteraden is gelegen in de overweging dat handhaving van directe verkiezingen garant staat voor een discussie over het voortbestaan van de waterschappen. Deze leden vragen dit nader te onderbouwen.

Nu er in 2014 een integrale evaluatie komt van de waterschapswet en het kiesstelsel vragen zij waarom niet gekozen is voor het alternatief van directe verkiezingen op dezelfde dag als de gemeenteraadsverkiezingen in 2014. In dit alternatief zijn er in 2014 in alle waterschappen twee verkiezingsrondes met directe verkiezingen volgens het lijstensysteem geweest en kan het effect van combinatie met gemeenteraadsverkiezingen voor de opkomst-percentages worden bekeken en meegenomen in deze evaluatie. In de memorie van toelichting staat alleen de besparing die wordt behaald door het houden van indirecte verkiezingen. Genoemde leden vragen wat de besparing is van het model met directe verkiezingen gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat integratie in de Kieswet naar de mening van de regering niet voor de hand ligt gezien het indirecte karakter van de verkiezingen. Hoewel in het algemeen zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de in deze wet opgenomen regels, vragen de leden van de SGP-fractie zich af of het indirecte karakter van de verkiezingen zich wel daadwerkelijk verzet tegen opname in de Kieswet. Zou het niet



overzichtelijker zijn om alle verkiezingen in één wet op te nemen? Zou daarbij niet op dezelfde manier gekozen kunnen worden voor eventuele gedetailleerde regels in lagere regelgeving?

### **3 Waterschapsverkiezingen door de leden van de gemeenteraden**

#### *3.1 Functionele belangendemocratie*

De leden van de PvdA-fractie begrijpen, gezien het standpunt van de regering dat de waterschappen als functionele bestuursorganen dienen blijven te bestaan, dat er zolang van afschaffing hiervan geen sprake is, er nagedacht moet worden over een betere wijze van waterschapsverkiezingen. De aan het woord zijnde leden delen de mening van de regering dat getrapte verkiezingen door de gemeenteraden wellicht beter zullen verlopen en in ieder geval goedkoper zijn dan de verkiezingen van 2008. Echter vinden de aan het woord zijnde leden de argumentatie van de regering om de getrapte verkiezingen niet via provinciale staten te laten lopen ontoereikend. Deze leden vinden dat gezien de schaalgrootte van de waterschappen en de taken van de provincie, dat provinciale staten dichter bij de waterschappen als bestuurslaag staan en de belangen die daar spelen, dan de gemeenteraden. Zeker nu het aantal waterschappen door middel van fusies sterk is gereduceerd en daarmee hun werkgebieden aanzienlijk vergroot, lijkt het meer voor de hand te liggen dat provinciale staten een stem krijgen in de samenstelling van het algemeen bestuur van de waterschappen. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de situatie echt substantieel transparanter wordt als in 2014 9500 raadsleden uit honderden verschillende partijen, verdeeld over ruim 400 gemeenten (die soms in meerdere waterschappen liggen) de besturen van 25 waterschappen gaan kiezen. Kunt u hier nader op ingaan?

De leden van de SGP-fractie delen de opvatting van de regering dat het wenselijk is de waterschapsverkiezingen, gezien het functionele karakter, zoveel mogelijk te depolitiseren. Wel vragen zij zich af in hoeverre er bij verkiezing door gemeenteraden nog steeds ruimte is voor allerlei specifieke belangengroepen anders dan politieke partijen om verkozen te worden. Ziet de regering met deze leden het risico dat door indirecte verkiezingen juist de politisering van waterschappen en waterschapsverkiezingen versterkt wordt? Waarom heeft de regering niet gekozen voor directe waterschapsverkiezingen tegelijkertijd met de gemeenteraadsverkiezingen?

De leden van de SGP-fractie willen erop wijzen dat waterschappen zelf belasting heffen, dat zij, ook financieel, nauwer betrokken worden bij de uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en dat de water-opgaven onverminderd urgent blijven. Zij wijzen bijvoorbeeld op de recente hoogwaterproblemen in Noord-Nederland. Is het daarom niet verstandig en wenselijk de betrokkenheid van burgers vast te houden en niet te doorkruisen met indirecte verkiezingen? Deze leden ontvangen hierop graag een reactie van de regering.

#### *3.2 Democratische legitimiteit en representatie*

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de politieke partijen die een lijst voor de waterschapsverkiezingen indienen, lijstverbindingen mogen aangaan. Gaarne krijgen zij een reactie van de regering. Wat zijn de gevolgen van deze wetswijziging voor de pluriformiteit van de besturen van de waterschappen? Welke invloed zal de veranderde methodiek hebben op de samenstelling van de besturen van de waterschappen? Wat zal de positie van de lokale partijen zijn? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de Raad van State kanttekeningen plaatst bij de juridische noodzaak en de wenselijkheid om überhaupt verkiezingen voor waterschapsbesturen te houden. De Raad wijst op het gevaar van verdere politisering van deze besturen en het verminderen van de gewenste deskundigheid van de bestuurders, als gemeenteraden de besturen gaan kiezen. Deze leden zijn benieuwd naar de visie van de regering hierop. Vergt het beperkte takenpakket en de specifieke deskundigheid van dit functionele orgaan niet eerder benoeming van bestuurders dan verkiezing? Wil de regering ook haar oordeel geven over de vraag of het afzien van (in)directe verkiezingen wel of niet grondwetswijziging met zich meebrengt? Dit mede naar aanleiding van het onderzoek van de Unie van Waterschappen naar «De constitutionele inbedding van het waterschap» van R. Nehmelman e.a.. Vaak wordt het heffen van waterschapslasten genoemd als reden voor het houden van (in)directe verkiezingen voor waterschapsbesturen. In hoeverre kunnen andere algemene besturen (rijk, provincie of gemeenten) geen doelbelasting heffen, zodat het «gevaar» kan worden afgewend, dat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor waterbescherming en -beheer?

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom deze wijziging van de Waterschapswet niet is aangegrepen om het anachronisme van de kwaliteitszetels in waterschapsbesturen af te schaffen. Bij de verkiezingen van Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden geldt het uitgangspunt: «one man, one vote». Bij de (getrapte) verkiezingen voor de Eerste Kamer wordt de samenstelling (via wegingsfactoren) zo nauwkeurig mogelijk afgestemd op de samenstelling van de Provinciale Staten. Het ligt naar de mening van de aan het woord zijnde leden voor de hand om hetzelfde uitgangspunt te hanteren bij getrapte verkiezingen voor de waterschapsbesturen.

De leden van de D66-fractie lezen in het Nader Rapport: «Het hoofddoel is het voorkomen van het telkens ter discussie staan van het bestaansrecht van de waterschappen bij directe verkiezingen.» Deze argumentatie vinden zij ook terug in de Memorie van Toelichting, p. 7. Zij vinden echter op beide plekken geen argument waarom het bestaansrecht van de waterschappen – in huidige vorm – bij indirecte verkiezingen niet ter discussie zou komen te staan. De optie om de waterschappen in de toekomst vorm te geven langs de weg die de Afdeling beschrijft als die «van een orgaan dat geen eigen democratische legitimatie bezit maar is ondergebracht onder een orgaan dat deze wel bezit», zal naar de mening van deze leden immers blijven bestaan en wellicht van velen zelfs de voorkeur blijven genieten. Graag zouden zij – zeker aangezien dit volgens de regering het «hoofddoel» van dit voorstel is, een nadere onderbouwing wensen van de stelling dat door onderhavig voorstel de discussie over het bestaansrecht van de waterschappen zal verstommen. Deze leden nemen aan dat hiermee overigens niet wordt bedoeld dat deze discussie voor eens en altijd gesloten wordt met dit voorstel, omdat de (uitvoering van de taken van de) waterschappen zich volledig aan de waarneming van de kiesgerechtigden bij gemeenteraadsverkiezingen zullen onttrekken en geen enkele rol meer zullen spelen bij het uitbrengen van een stem in die verkiezingen. Mocht dit laatste wel de opvatting van de regering zijn, dan zouden zij dit graag vernemen.

De aan het woord zijnde leden constateren dat de regering met onderhavig voorstel niet slechts beoogt de discussie over het bestaansrecht van waterschappen – als zelfstandige functionele bestuursorganen – te doen verstommen, maar ook «rust te brengen in de waterschapsbesturen» door op een «bestendige manier» de belangenrepresentatie van de ingezetenen te verankeren. Deze leden missen echter een argumentatie die ten grondslag ligt aan deze stelling. Sterker, aan de bestendigheid van die verankering wordt klaarblijkelijk ook door de regering zelf getwijfeld, daar

onderbrenging in de Kieswet in plaats van de Waterschapswet na de evaluatie van de beoogde indirecte verkiezingen in 2014 expliciet als optie wordt genoemd in de Memorie van Toelichting. Zij vernemen daarom graag op basis van welke overwegingen de regering meent dat hiermee – na de recente wijzigingen – wél een toekomstbestendige oplossing is gevonden. Het is voorshands voor de aan het woord zijnde leden niet duidelijk dat het politieke cq. maatschappelijke draagvlak voor onderhavig voorstel – dat thans slechts een basis vindt in het regeerakkoord van het minderheidskabinet – dusdanig is dat van een «bestendige» vormgeving kan worden gesproken.

De leden van de D66-fractie vragen de regering tevens te reageren op het volgende. In artikel 14 van de Waterschapswet wordt geregeld dat kandidaten voor de geborgde zetels door o.a. het Bosschap en de Land- en Tuinbouworganisatie worden ingevuld. Recent heeft de Tweede Kamer echter de motie-Aptroot (TK 33 000 XV, nr. 61) aangenomen waarin zij uitsprekt dat «de product- en bedrijfschappen moeten worden opgeheven» en dat binnen 6 maanden een wetsvoorstel dat dit regelt aan de Kamer dient te worden voorgelegd. Hoe ziet de regering de samenloop van deze twee wetsvoorstellen voor zich? En welke consequenties zal de uitvoering van genoemde motie hebben voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de keuze voor de bezetting van de geborgde zetels?

De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering aan te geven wat de dringende redenen zijn om het advies van de Raad van State over dit voorstel van wet, waarin letterlijk staat dat «de Raad van State (...) bezwaar (heeft) tegen de inhoud van het voorstel van wet en (...) U in overweging geeft dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal», naast zich neer te leggen. Het komt immers niet vaak voor dat de Raad van State een dergelijk zwaar advies uitbrengt om een wetsvoorstel niet bij de Kamer in te dienen. Het Nader Rapport van de regering geeft op dit punt wel bijzonder weinig motivering. Kan de regering op dit vraagstuk nader ingaan?

Als argument om niet verdergaand te integreren met de Kieswet lezen de leden van de CU-fractie in de memorie van toelichting dat het stelsel met geborgde zetels niet goed aansluit op het systeem van de Kieswet. Genoemde leden vragen dit te onderbouwen want de geborgde zetels staan toch geheel los van de verkiezingen van de overige zetels en voor deze laatste kan toch vrijwel geheel de procedure van de Kieswet worden gevolgd? Ook bevat de Kieswet volgens de memorie van toelichting 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. Genoemde leden vragen waarom er voor gekozen is dit in lagere regelgeving vast te leggen. Genoemde leden constateren dat hiermee in twee wetten, voorliggend wetsvoorstel en de Kieswet, verschillende keuzes worden gemaakt die niet worden gemotiveerd.

Een concreet voorbeeld zien genoemde leden bij onderdelen D en E. In de memorie van toelichting bij deze onderdelen wordt verwezen naar een nog op te stellen algemene maatregel van bestuur waarin nadere bepalingen zullen worden opgenomen die in lijn liggen met, of zoveel mogelijk aansluiten bij, bepalingen in de Kieswet. Genoemde leden vragen een motivatie waarom deze bepalingen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur worden genomen. Deze leden pleiten ervoor zo veel mogelijk aan te sluiten bij de Kieswet en zaken die in de Kieswet op het niveau van wet zijn vastgelegd in voorliggend wetsvoorstel ook op het niveau van wet te regelen en niet in onderliggende regelgeving. Genoemde leden geven daarom in overweging bij nota van wijziging alsnog waar mogelijk aan te sluiten bij de Kieswet.

### 3.3 Gemeenteraad

Het wetsvoorstel voorziet in onverenigbaarheid van het lidmaatschap van het algemeen bestuur van een waterschap met dat van een gemeenteraad. De leden van de VVD-fractie zien de sterke relatie tussen de gemeenten en de waterschappen bij de taakuitoefening inzake het waterbeheer in al zijn aspecten. Maar anderzijds wijzen zij erop dat leden van Provinciale Staten wel lid mogen worden van de Eerste Kamer, terwijl de leden van Provinciale Staten de leden van de Eerste Kamer kiezen. Graag krijgen zij een nadere motivering van de gemaakte keuze door de regering.

De leden van de CDA-fractie steunen de keuze van de regering om de leden van de gemeenteraden aan te wijzen als kiesgerechtigden. In het bijzonder de argumenten van de hogere opkomst bij gemeentelijke verkiezingen en de samenhang van werkzaamheden in de waterketen zijn voor genoemde fractie doorslaggevend. De regering heeft in het verlangde hiervan gekozen voor de onverenigbaarheid van het lidmaatschap van een gemeenteraad met dat van een waterschapsbestuur van een waterschap waartoe die gemeente behoort. Dit is echter een uitzondering op de bestaande gang van zaken in het openbaar bestuur. De wet kent geen andere vergelijkbare incompatibiliteiten. Immers, het lidmaatschap van de Eerste Kamer is wel te verenigen met het lidmaatschap van de Provinciale Staten. Kan de regering toelichten waarom op dit punt onderscheid wordt gemaakt?

De leden van de CDA-fractie constateren dat ten opzichte van de bestaande situatie waarin bestuurders die ingezetenen vertegenwoordigen via directe verkiezingen worden gekozen, er ook één, mogelijk twee, potentiële nadelen zijn. Allereerst betreft dit de kleine, maar in ieder geval afnemende, kans die een niet in een gemeenteraad vertegenwoordigde partij heeft om in een waterschapsbestuur gekozen te worden. Het is zeker niet ondenkbaar dat waterschapverkiezingen op gemeentelijk niveau betrokken worden bij of als onderdeel van onderhandelingen een rol spelen bij coalitievorming met betrekking tot meer algemene politieke onderwerpen. Partijen die niet in een gemeenteraad zijn vertegenwoordigd, maar wel een plaats nastreven in een waterschapsbestuur, zijn hierdoor in het nadeel. Dit zullen veelal partijen zijn die zich heel specifiek op het functioneel bestuur van het watersysteem en de waterzuivering richten. De regering heeft zich rekenschap gegeven van dit potentiële nadeel voor «waterpartijen». Er blijven bij genoemde leden twijfels na lezing van de reactie van de regering. De niet in een gemeenteraad vertegenwoordigde partijen hebben tenminste de handtekening nodig van een gemeenteraadslid om aan de verkiezingen deel te kunnen nemen. Is het aannemelijk dat gemeenteraadsliden «derde partijen» zullen ondersteunen in hun kandidatuur als men zelf ook vertegenwoordiging in een waterschap nastreeft, zo vragen de leden van de CDA fractie. En zo dit al het geval zou zijn, zou er een redelijke kans zijn dat gemeenteraadsliden, afstand nemende van eigen partij, een derde partij hun stem toevertrouwen? Deelt de regering deze zorg? Zo nee, waarom niet? Zo ja, zijn er andere mogelijkheden denkbaar waarop de regering aan de bezwaren tegemoet denkt te kunnen komen?

Het tweede mogelijke nadeel betreft het feit dat tussen een waterschap en een gemeente een vergunningsrelatie kan bestaan. Ook de Memorie van Toelichting maakt hier melding van, maar legt een ander accent. De Memorie van Toelichting benadrukt dat door de onverenigbaarheid van het lidmaatschap van een gemeenteraad en het zijn van bestuurslid van een waterschap mogelijke loyaliteitsproblemen worden voorkomen. Dat neemt niet weg dat bijvoorbeeld een vergunningsrelatie ook aanleiding kan zijn voor specifieke keuze van een bestuurder. In die zin kunnen indirecte verkiezingen van de vertegenwoordigers van de ingezetenen in

het waterschapsbestuur de onafhankelijkheid van het functionele bestuur beïnvloeden. Hoe ziet de regering dit?

De leden van de SP-fractie merken op dat er is gekozen voor getrapte verkiezingen vanuit de gemeenteraden. Waarom is er niet voor gekozen om de waterschappen getrapte te verkiezen vanuit de provinciale staten, zo vragen zij.

De leden van de CU-fractie vragen waarom de combinatie van waterschapsbestuurder en gemeenteraadslid niet mogelijk zou mogen zijn en de combinatie van gemeenteraadslid en Statenlid wel. Deze leden zijn van mening dat het combineren van functies vanuit de optiek van spreiding van bevoegdheden en partijpolitieke uitgangspunten onwenselijk kan zijn, maar dat dit niet in alle gevallen hoeft te leiden tot het wettelijk uitsluiten van combinatie van functies. In het verleden is bewust gekozen voor terughoudendheid op dit punt en genoemde leden vragen wat de reden is om desondanks hier toch expliciet de combinatie van genoemde functies te verbieden. Voorts wijzen deze leden op de algemene regels die er zijn voor bestuurders om belangenverstremming te voorkomen zoals het stemmen zonder last, de mogelijkheid om niet mee te stemmen over een kwestie en de regel dat bestuurders niet vooringenomen mogen zijn. Voorts vragen deze leden waarom er niet voor is gekozen om een tegenhanger van genoemde bepaling op te nemen in de Gemeentewet.

### *3.4 Eerstvolgende verkiezingen*

In principe zouden de volgende waterschapsverkiezingen in 2012 plaatsvinden, zo stellen de leden van de VVD-fractie vast. Om te voorkomen dat zowel eind 2012 als in 2014 verkiezingen plaatsvinden, voorziet het wetsvoorstel in verkiezingen voor de waterschappen in 2014 in plaats van 2012. Hoewel over uitstel van de verkiezingen al wel wordt gesproken en geschreven, hebben de waterschappen en de politieke partijen daar nog geen formele zekerheid over. Het onderhavige wetsvoorstel staat aan het begin van de parlementaire behandeling. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering het onderdeel dat betrekking heeft op uitstel van de waterschapsverkiezingen uit het onderhavige wetsvoorstel te halen en in een apart wetsvoorstel onder te brengen. Dat wetsvoorstel zou dan uiteraard op zeer korte termijn bij de Tweede Kamer moeten worden ingediend en versneld in de Tweede Kamer moeten worden behandeld. Dat is van groot belang voor de waterschappen en de politieke partijen. Met het oog op de voorbereidende werkzaamheden en de kandidaatstelling moeten zij snel weten waar zij aan toe zijn. Is de regering daartoe bereid, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie constateren dat onderhavig wetsvoorstel regelt dat de eerstvolgende verkiezingen voor het algemeen bestuur van het waterschap plaats zullen vinden in september 2014. Daarvoor is het noodzakelijk dat het mandaat van zittende bestuurders wordt verlengd met twee jaar. Heeft de regering andere opties overwogen? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet? Het zonder verkiezingen verlengen van een bestuursmandaat met twee jaar is hoogst ongebruikelijk en ook niet gewenst. Waarom zijn eventuele andere opties afgefallen die voorkomen dat het bestuursmandaat zo lang wordt verlengd?

De leden van de D66-fractie constateren dat op grond van de vigerende wetgeving waterschappen verplicht zijn om in 2012 verkiezingen – volgens de thans geldende regelgeving – te organiseren. Waterschappen, zoals Hollandse Delta, hebben daarom – gelet op de benodigde voorbereidingen, organisatie, en kosten – aandacht gevraagd voor het tijdig

verstrekken van helderheid over de manier waarop zij hiermee om dienen te gaan. Graag zouden ook de aan het woord zijnde leden een reactie krijgen op hoe de regering deze overgangperiode precies voor zich ziet. Klopt de conclusie die de aan het woord zijnde leden uit de Memorie van Toelichting hebben getrokken dat verlenging van het mandaat van de huidige waterschapsbesturen, cq. het uitstel van de volgende verkiezingen van die besturen, slechts bij formele wet kan worden geregeld? Indien dit niet het geval is, vernemen deze leden graag welke mogelijkheden daartoe overigens nog bestaan. Tevens vernemen deze leden graag op welke wijze en termijn de regering uitsluitel verwacht te (kunnen) verstrekken over een en ander. Immers, uitstel van deze verkiezingen is thans onderdeel van onderhavig wetsvoorstel en daarmee is uitstel en duidelijkheid afhankelijk van tijdige behandeling in Tweede en Eerste Kamer.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de regering zo goed als niet ingaat op de opmerkingen en adviezen van de Raad van State over de, in de ogen van de Raad van State niet aanwezige, noodzaak slechts in zeer bijzondere omstandigheden democratische verkiezingen uit te stellen en de zittingsduur van gekozenen te verlengen. De brief van de staatssecretaris van 20 januari 2012 geeft evenmin een inhoudelijke reactie. Hoe kijkt de regering aan tegen het verlies van democratische legitimiteit van deze ingezetenen-vertegenwoordigers als gevolg van het voorgenomen uitstel van de verkiezingen? Welke juridische grondslag ziet de regering voor deze verlenging van zittingsduur anders dan ambtelijke en politieke traagheid bij het voorbereiden van dit wetsvoorstel? Kan de regering aangeven waarom niet is gekozen voor een splitsing van het wetsvoorstel in tweeën, zodat afzonderlijke besluitvorming plaats kan vinden over de wenselijkheid van indirecte verkiezingen en over uitstel van die verkiezingen als zodanig? Deelt de regering de mening van de leden dat dit twee onderwerpen zijn die niet in één wetsvoorstel samengevoegd hadden mogen worden?

Het wetsvoorstel verkeert nog in een zeer pril stadium van parlementaire behandeling. Tegelijk is het organiseren van verkiezingen in november 2012 al zo goed als onmogelijk, misschien zelfs wel juridisch niet meer haalbaar. Hoe kijkt de regering aan tegen de juridische en praktische haalbaarheid van het alsnog (doen) organiseren van verkiezingen in november 2012? Kan de regering aangeven waarom zij de Kamer in een situatie heeft gebracht waarin het amenderen of verwerpen van het voorstel van wet dreigt te leiden tot chaos in de waterschapsdemocratie? Kan de regering aangeven wat de consequenties zouden zijn van het schrappen van het uitstel van de verkiezingen die regulier in november van dit jaar zouden moeten plaatsvinden? Kan de regering aangeven wat zij van plan is te doen indien het wetsvoorstel niet snel genoeg in het Staatsblad zou staan om de reguliere verkiezingen op grond van de geldende regelgeving uit te stellen? Heeft de regering überhaupt een «plan B»? Is de regering bereid een afzonderlijk voorstel van wet aan het parlement voor te leggen met als strekking dat alleen de verkiezingen van november 2012 uitgesteld worden, zodat de Kamer zich in alle rust kan buigen over de wenselijkheid directe verkiezingen te vervangen door indirecte?

Is de regering bereid het wetsvoorstel in heroverweging te nemen en te komen tot een nieuw voorstel, inhoudende behoud van directe verkiezingen via de stembus en tegelijk met de stembusverkiezingen voor de gemeenteraden in maart 2014? Ziet de regering in dat het draagvlak voor een wetsvoorstel tot uitstel van de verkiezingen van november 2012 zeer veel groter zou zijn indien voor deze weg gekozen wordt? Erkent de regering dat het wenselijk en goed parlementair gebruik is wijziging van democratische verhoudingen (ook al is het «slechts» voor de water-

schappen) alleen door te voeren als daarvoor een breed maatschappelijk en parlementair draagvlak blijkt te bestaan?

De datum van toekomstige verkiezingen wordt in het stelsel van de Waterschapswet op het niveau van algemene maatregel van bestuur geregeld, maar zal volgens de memorie van toelichting tijdig bekend gemaakt worden zodat gemeenten hiermee rekening kunnen houden met hun vergaderingen, zo stellen de leden van de CU-fractie vast. Zij missen een motivatie om de wijze van vaststelling van de datum niet net als in de Kieswet in dit wetsvoorstel vast te leggen. Door de bepaling van de datum wel in de wet vast te leggen is voor alle betrokkenen na het van kracht worden van de wet duidelijk wanneer niet alleen de komende de verkiezingen zijn maar ook de verkiezingen in 2018 en latere jaren. Genoemde leden constateren dat het uitstel van de eerstvolgende verkiezingen van 2012 tot 2014 pas formeel bekrachtigd wordt na het vaststellen van voorliggend wetsvoorstel. Het gevolg is dat de waterschappen formeel nog niet op de hoogte zijn van de verschuiving van de verkiezingen en hierdoor verplicht zijn om door te gaan met de voorbereidingen van eventuele verkiezingen in 2012. Genoemde leden vragen waarom er niet voor is gekozen om nu al het uitstel van de verkiezingen te regelen per AMvB zodat dit niet hoeft te wachten op de behandeling van voorliggend wetsvoorstel.

Fusies van waterschappen vinden zoveel mogelijk plaats tegelijkertijd met de verkiezingen voor de waterschappen, zo stellen de leden van de SGP-fractie vast. In dit wetsvoorstel is geen regeling opgenomen voor verkiezingen als gevolg van fusies na 2014. De leden van de SGP-fractie vragen af of in dergelijke situaties steeds een afzonderlijke regeling wordt getroffen, vergelijkbaar met herindelingsverkiezingen voor gemeenteraden.

#### **4 Effecten en lasten wetsvoorstel**

Over dit onderdeel zijn geen vragen gesteld of opmerkingen gemaakt.

#### **5 Consultatie en advisering**

De leden van de GroenLinks-fractie hechten grote waarde aan de adviezen die prof. mr. D.J. Elzinga op verzoek van de Unie van Waterschappen met betrekking tot de toekomstige waterschapsverkiezingen, gaf. De leden vragen waarom de regering deze adviezen over de wenselijkheid van het behoud van directe verkiezingen negeert. Elzinga formuleert dertien knelpunten. De aan het woord zijnde leden zouden graag op elk van die dertien knelpunten uit dat advies van de regering horen waarom deze er niet toe leiden dat van afschaffen van directe verkiezingen wordt afgezien.

1. Waterschapsgrenzen komen niet overeen met gemeentegrenzen.
2. Koppeling aan raadsverkiezing, omvang gemeenteraad en inwonertal maken het moeilijker om een «waterbelang» via opkomst en geïnvolvement van belanghebbenden profiel te geven.
3. Het gebruik van stemwaardes bij de indirecte waterschapsverkiezing maakt deze verkiezing vatbaar voor regie en manipulatie.
4. De voorkeurstem kan de eis van deskundigheid torpederen.
5. Belangenrepresentatie komt in de knel door aan inwonertal gekoppelde stemwaarde.
6. Lijstverbinding bij indirecte verkiezing vergroot de kans op regie en sturing.
7. Restzetelverdeling benadeelt nieuwe en kleine groeperingen.
8. Niet in de gemeenteraad vertegenwoordigde watergroeperingen hebben in beginsel geen schijn van kans.

9. Belangenverstrengeling tussen de gemeentelijke beleidsvorming en die van het waterschap ligt op de loer.
10. Indirecte verkiezing vermindert herkenbaarheid waterschap.
11. Tijdstip van waterschapsverkiezing kan politisering bevorderen.
12. De vorm van de indirecte verkiezing heeft eveneens effecten op de politiseringsgraad.
13. Volledige koppeling aan de gemeenteraden maakt het moeilijk om ongewenste effecten te corrigeren.

De leden van de SGP-fractie wijzen op het feit dat de Unie van Waterschappen de suggestie heeft gedaan om het aantal waterschapsbestuurders per gemeente te maximeren. Hoewel het qua inwoneraantal logisch is dat raadsleden uit grotere gemeenten een grotere stemwaarde vertegenwoordigen, vragen de leden van de SGP-fractie zich af of de suggestie van de Unie van Waterschappen niet beter aansluit bij de grotere waarde die inwoners van minder verstedelijkte gemeenten in het algemeen toekennen aan de waterschappen.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel D*

In de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie dat alleen bij het centraal stembureau «geregistreerde» belangengroeperingen een kandidatenlijst kunnen inleveren. Betekent dit dat een blanco lijst, waarbij een kiezer een lijst indient, met daarboven zijn naam, niet kan worden ingediend? Wat is daarvan de reden, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

#### *Onderdeel E*

Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op het volgende punt. In het voorgestelde artikel 20 lid 4 is bepaald dat de stemming aanvangt om vijftien uur op één bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen dag. Waarom wordt de dag waarop de stemming plaatsvindt, niet ook wettelijk vastgesteld?

#### *Onderdeel F*

Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op het volgende punt. Het voorgestelde artikel 20a regelt de methode voor toekenning van de stemwaarde van de gemeenteraadsleden. Het kan voorkomen dat een gemeente ligt in meerdere waterschappen, soms zelfs wel in drie waterschappen, zoals bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam. Hoe gaat de stemming dan in zijn werk? Stemmen alle gemeenteraadsleden dan voor alle drie de waterschappen? Of stemt een deel van de gemeenteraad dan voor het bestuur van een waterschap? Voorts krijgen de leden van de VVD-fractie graag meer inzicht in de methode voor toekenning van de stemwaarde van de gemeenteraadsleden. Gaarne krijgen zij een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van artikel 20a waarin de methode voor de toekenning van de stemwaarde is geregeld. De leden van de CDA-fractie vermoeden een ongewenste inconsistentie in die methodiek. De stemwaarde van een individueel gemeenteraadslid wordt bepaald door het aantal ingezetenen van het waterschap in die gemeente te delen door het honderdvoud van het aantal leden van de gemeenteraad van de betreffende gemeente. Als het quotiënt van die



deling lager is dan één, dan wordt de stemwaarde op één bepaald. Door deze methodiek, min of meer afgeleid van de systematiek van de verkiezingen voor de leden van de Eerste Kamer, wordt gewaarborgd dat elk gemeenteraadslid een gelijk aantal ingezetenen vertegenwoordigt, zo stelt de MvT. Toch lijkt dit niet in alle gevallen opgeld te doen.

De inconsistentie doet zich voor in het geval een gemeente zich over meerdere waterschappen uitstrekt. Als voorbeeld wordt een gemeente genomen van 102 000 inwoners van wie er 2000 in een ander waterschap wonen. Een gemeente met een dergelijk aantal inwoners heeft een gemeenteraad van 39 leden. De stemwaarde van die gemeenteraadsliden is  $100\ 000 : 3900 = 26$  (afgerond). De stemwaarde van de leden van die gemeenteraad voor het waterschap waarin slechts 2000 van de inwoners wonen is  $2000 : 3900 = 1$  (afgerond). Dit laatste zorgt voor ongelijkheid. Zouden die 2000 inwoners in een afzonderlijke gemeente wonen, dan was de stemwaarde veel hoger. Een gemeente met 2000 inwoners heeft 9 gemeenteraadsliden. De stemwaarde van een gemeenteraadslid in een dergelijke gemeente is  $2000 : 900 = 2$  (afgerond). Het is de leden van de CDA-fractie dan ook niet duidelijk waarom voor deze systematiek is gekozen. Kan de regering dit toelichten?

De leden van de CU-fractie vragen aandacht voor het volgende punt. In artikel 20a lid 2 over het vaststellen van stemwaarden indien het aantal ingezetenen van een waterschap in het gebied van de gemeente meer dan 0 bedraagt en de stemwaarde ingevolge de gegeven formule 0 zou bedragen wordt voor deze formule verwezen naar lid 2. Volgens genoemde leden moet dit lid 1 zijn. Zij vragen deze fout te herstellen bij nota van wijziging. Overigens kan de formulering «ingezetenen van een waterschap in het gebied van de gemeente» volgens genoemde leden tot verwarring leiden omdat het hier om de situatie gaat dat een gemeente (gedeeltelijk) valt in het gebied van een waterschap en niet andersom. Genoemde leden vragen of de woorden «in het gebied van» in de betreffende leden niet beter kunnen worden weggelaten.

In artikel 20a wordt gesproken over «ingevolge het tweede lid 0 zou bedragen». De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat hier naar het eerste lid verwezen dient te worden.

#### *Onderdeel G*

De leden van de SGP-fractie lezen dat in onderdeel G niet rechtstreeks wordt verwezen naar de mogelijkheid van herindelingsverkiezingen voor gemeenten. Zij vragen zich af of het niet meer voor de hand ligt om in de wettekst concreet te maken dat het om het jaar van de reguliere verkiezingen voor de gemeenteraden gaat.

#### *Onderdeel J*

In gevolge artikel 31 van de huidige Waterschapswet is de gelijktijdige vervulling van het ambt van wethouder en van het ambt van waterschapsbestuurder, lid van het algemeen bestuur, reeds uitgesloten. Moet dit niet mede in artikel 36b van de Gemeentewet worden geregeld, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De voorzitter van de commissie,  
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx