

Vergaderjaar 2012–2013

33 719

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 mei 2013 en het nader rapport d.d. 29 augustus 2013, aangeboden aan de Koning door de minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 april 2013, no. 13.000786, heeft Hare Majesteit Koningin Beatrix, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet en de Waterschapswet ten behoeve van gecombineerde verkiezingen van de vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap en de verkiezingen voor de provinciale staten (Wet aanpassing waterschapsverkiezingen), met memorie van toelichting.

Het voorstel regelt de directe verkiezing van de vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap. Hiervoor worden stembusverkiezingen ingevoerd die gelijktijdig zullen plaatsvinden met de verkiezing van de leden van de provinciale staten.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de integratie in de Kieswet, het belang van geregistreerde groeperingen en het verschil in kiesgerechtigdheid. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 april 2013, nr. 12.000786, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet

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

rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 mei 2013, nr. W14.13.0100/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen over de integratie in de Kieswet, het belang van geregistreerde groeperingen en het verschil in kiesgerechtigdheid bij de waterschapsverkiezingen en de provinciale statenverkiezingen. In verband met deze opmerkingen is de Afdeling van oordeel dat in verband hiermee aanpassing van het voorstel wenselijk is. In het onderstaande wordt achtereenvolgens op de opmerkingen en de wijzigingen ingegaan.

1. Integratie in de Kieswet

Het voorstel integreert de regeling van de verkiezing van de vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap in de Kieswet. De Afdeling heeft hiertoe eerder geadviseerd en onderschrijft deze keuze.² De verkiezing voor de waterschappen wijkt echter op een aantal punten af van die van de andere verkiezingen die in de Kieswet geregeld worden, onder meer op het punt van de registratie van groeperingen. Het voorstel leidt daarom tot het op verschillende plaatsen in de Kieswet invoegen van bepalingen die specifiek zien op de verkiezing van het algemeen bestuur van de waterschappen en tot de vernummering van hoofdstuk A. In de toelichting wordt gesteld dat de keuze voor het opnemen van de bepalingen voor de waterschapsverkiezingen door de Kieswet heen in plaats van in een apart hoofdstuk leidt tot een betere integratie van de regeling van deze verkiezingen.³

De Afdeling merkt op dat de wijze van verkiezing van de vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap in de afgelopen decennia regelmatig onderwerp van discussie is geweest en dat dit heeft geleid tot diverse wetswijzigingen, waarbij telkens bleek dat deze niet voldeden aan de verwachtingen, zodat daarop weer nieuwe wijzigingen plaatsvonden. Ook bij deze wijziging moet bijvoorbeeld nog worden afgewacht of de beoogde doelstelling van een hogere opkomst bereikt zal worden. Verder staat in het regeerakkoord dat de waterschappen zullen worden samengevoegd met de landsdelen.⁴ Dit zou op termijn betekenen dat de bepalingen over de verkiezing van de vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap weer uit de Kieswet moeten worden gehaald. De Afdeling adviseert daarom, in navolging van de Kiesraad⁵, om de bepalingen over de verkiezing van de waterschappen voorshands in een apart hoofdstuk van de Kieswet onder te brengen, zoals ook is gebeurd met de bepalingen over de verkiezing van de Eerste Kamer en het Europees Parlement. Indien blijkt dat de voorgestelde wijze van verkiezen de gewenste resultaten oplevert en de discussie over het (zelfstandig) voortbestaan van de waterschappen is afgerond, kunnen deze bepalingen eventueel alsnog worden geïntegreerd in de verschillende hoofdstukken van de Kieswet.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

² Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 22 september 2011, Kamerstukken II 2011/12, 33 097, nr. 4.

³ Toelichting, paragraaf 4, Consultatie en advisering, negende alinea.

⁴ Regeerakkoord «Bruggen slaan», Hoofdstuk XIII Bestuur: «De waterschappen worden samengevoegd met de landsdelen» (Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, blz. 40).

⁵ Advies van de Kiesraad van 15 februari 2013 over de Wet stembusverkiezingen ingezetenen algemeen bestuur waterschap.

1. Integratie in de Kieswet

Het kabinet kiest voor een integratie in de Kieswet door de regels van de waterschapsverkiezingen op te nemen in de algemene verkiezingshoofdstukken voor onder andere de provinciale statenverkiezingen. Deze keuze ligt voor de hand nu de waterschapsverkiezingen gelijktijdig zullen plaatsvinden met de provinciale statenverkiezingen en bovendien de verkiezingsprocedure voor beide verkiezingen nagenoeg gelijk zijn. Het kabinet wijst erop dat een apart hoofdstuk de leesbaarheid van en het overzicht in de Kieswet zou verminderen. De consequentie zou namelijk zijn dat de regels voor de waterschapsverkiezingen worden verspreid over de Kieswet. De algemene verkiezingshoofdstukken worden dan integraal van toepassing op de waterschapsverkiezingen, terwijl in een apart hoofdstuk daarop specifieke uitzonderingen worden gemaakt. De lezer zal voor de waterschapsverkiezingen eerst de algemene regels moeten lezen en vervolgens zich bewust moeten zijn van mogelijke afwijkingen die daarop zijn gemaakt.

Het in een apart hoofdstuk opnemen van de bepalingen voor de waterschapsverkiezingen vermindert bovendien de nagestreefde meerwaarde van de integratie in de Kieswet ten opzichte van de huidige situatie waarin de bepalingen al apart zijn geregeld in de Waterschapswet.

2. Belang van geregistreerde groeperingen

a. Eis aanwijsbaar belang

Het voorstel brengt geen wijziging aan in de eis dat een groepering die wil meedoen aan de verkiezing van de vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap een aanwijsbaar belang moet hebben bij de taakuitoefening van het waterschap. De vraag of dit belang gesteld zou moeten worden is bij de invoering van het lijstenstelsel voor de verkiezing van de waterschappen diverse malen aan de orde geweest.⁶ Terecht heeft de Kiesraad in zijn advies over dit voorstel nogmaals deze vraag gesteld. De Afdeling merkt op dat de reactie in de toelichting op het advies van de Kiesraad op dit punt summier is en tevens het standpunt van de Kiesraad miskent.⁷ De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

b. Schrapping van registratie

Indien het van belang wordt geacht dat alleen groeperingen met een aanwijsbaar belang kunnen deelnemen aan de verkiezing voor de waterschappen wijst de Afdeling op het volgende. Blijkens het voorstel moet dit belang bij de registratie worden aangetoond.⁸ De Afdeling merkt op dat bij de bepalingen over het schrappen van de registratie in het zevende lid van het voorgestelde artikel G 2a niet geregeld is dat een groepering geschrapt wordt indien deze niet langer een aanwijsbaar

⁶ Zie onder meer het advies van de Raad van State van 25 mei 2006 over het voorstel van Wet modernisering waterschapsbestel (W09.06.0041) Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 4, de discussie hierover in de Eerste Kamer (Kamerstukken I, 2006/07, 30 601, E) en het advies van de Kiesraad van 3 juli 2007 over het Waterschapsbesluit.

⁷ Toelichting, paragraaf 4, Consultatie en advisering, tiende alinea. De Kiesraad merkt op dat een materiële toets strijdig is met het uitgangspunt van de Kieswet dat de registratie van partijen uitsluitend is bedoeld om de duidelijkheid voor de kiezer te bevorderen. In het Kamerstuk waarnaar door de Kiesraad wordt verwezen staat dat de registratie daarmee niet bedoeld is als een soort vergunningstelsel voor politieke partijen (Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, blz. 26). Voor de waterschapsverkiezingen is registratie van een aanduiding waarbij van een aanwijsbaar belang wordt uitgegaan, een voorwaarde voor deelname en dus kan daar gesproken worden van een vergunningstelsel. De stelling dat de regering de opmerking van de Kiesraad onderschrijft is daarmee onjuist.

⁸ Zie het voorgestelde artikel I, onder R, vierde lid, onder a van artikel G 2a.

belang heeft bij de taakuitoefening van het waterschap. Hierdoor is het mogelijk dat een groepering uitsluitend met het oogmerk van registratie een dergelijk belang opneemt in de statuten, maar dit na de registratie weer schrappt. Gelet op de doelstelling van de eis van het aanwijsbare belang voor deelname is dit ongewenst.⁹ De Afdeling adviseert daarom in het zevende lid van het voorgestelde artikel G 2a te bepalen dat een registratie geschrapt wordt indien de groepering niet langer een aanwijsbaar belang heeft bij de taakuitoefening van het waterschap.

2. Belang van geregistreeerde groeperingen

a. Eis aanwijsbaar belang

Het vereiste van aanwijsbaar belang past bij het waterschap als functionele belangendemocratie met een gesloten huishouding. Waterschappen hebben een beperkte taak: de waterstaatkundige verzorging van hun waterschapsgebied. Uit dit functionele karakter van het waterschap vloeit voort dat de leden van het bestuur worden gekozen door de belanghebbenden, die ook de kosten van de waterschapstaak dragen. Dit wordt van oudsher aangeduid met de trits belang-betaling-zeggenschap. Het waterschap kent daarmee, in tegenstelling tot vormen van algemeen bestuur, een bestuur gericht op vertegenwoordiging van onderscheiden of afgebakende belangen. Dit rechtvaardigt een op onderdelen ander-soortige regeling ten opzichte van de algemeen vertegenwoordigende organen.¹⁰

In de praktijk wordt het aanwijsbaar belang bij de taakuitoefening van het waterschap overigens breed uitgelegd: het kan gaan om waterrecreatie, natuur, maar ook het werken en wonen in het gebied en de bescherming van het (gebouwde) eigendom. Vanwege deze brede uitleg behartigen politieke partijen in de regel de belangen van de ingezetenen en kunnen deelnemen aan de verkiezingen. Bij de vorige verkiezingen heeft slechts in een enkel geval de toets op het aanwijsbaar belang bij de taakuitoefening van het waterschap geleid tot een weigering van de registratie. In casu richtte de betreffende partij zich met hun taakstelling buiten het beheers-gebied van het waterschap.

Echter, het schrappen van het vereiste aanwijsbaar belang zou passen bij het uitgangspunt van het algemeen kiesrecht dat kiezers altijd gebruik kunnen maken van het passief kiesrecht, zonder dat hun belang inhoudelijk wordt getoetst door het centraal stembureau. Volgens dat principe zou de overheid partijen niet op inhoudelijke gronden moeten kunnen uitsluiten van deelname aan verkiezingen en kan ook worden aangesloten op de algemene regeling dat naast belangengroeperingen, ook individuele kiezers een kandidatenlijst kunnen inleveren.

Op dit moment ziet het kabinet echter geen aanleiding om de bestaande regeling voor de waterschapsverkiezingen in het kader van dit wetsvoorstel te heroverwegen. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de directe waterschapsverkiezingen gelijktijdig met de provinciale statenverkiezingen worden gehouden door middel van stembusverkiezingen. In het regeerakkoord «Bruggen slaan» staan ook voornemens over vernieuwing van de bestuurlijke organisatie op de langere termijn die mogelijk consequenties kunnen hebben voor de verkiezingen van de waterschapsbesturen. De uitwerking hiervan moet in dat bredere perspectief gebeuren, vergt meer tijd en is om die reden in dit wetsvoorstel niet aan de orde.

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de toelichting aangevuld.

⁹ Toelichting, paragraaf 2.4, specifieke bepalingen voor de waterschapsverkiezingen, derde alinea.

¹⁰ Kamerstukken II 2005–2006, 30 601, nr. 3.

b. Schrapping van registratie

Het kabinet wijst er op dat in de praktijk geen gevallen bekend zijn dat een groepering uitsluitend voor de registratie een belang opneemt in de statuten, maar deze na de registratie weer schrapt. Vermoedelijk komt dat omdat daar in de praktijk geen aanleiding voor is, vanwege de ruime uitleg die aan het vereiste van aanwijsbaar belang wordt gegeven. Om die reden is geen behoefte aan een aanvullende regeling.

In lijn met de keuze van het kabinet om alleen te regelen dat de waterschapsverkiezingen gelijktijdig met de statenverkiezingen worden gehouden door middel van stembusverkiezingen zal op dit punt inhoudelijk geen aanvullende regeling worden voorgesteld ten aanzien van de bestaande waterschapsregelgeving.

3. Verschil in kiesgerechtigdheid

Voor provinciale staten zijn alleen Nederlanders kiesgerechtigd,¹¹ terwijl voor de waterschapsverkiezingen het ingezetenschap het criterium is voor kiesgerechtigdheid. Dit verschil in kiesgerechtigdheid betekent dat bij een combinatie met de verkiezing van provinciale staten ingezetenen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten wel mogen stemmen voor de waterschappen, maar niet voor de provinciale staten. Dit kan tot verwarring leiden over de vraag waarom een kiezer niet mag stemmen voor de provinciale staten. De toelichting gaat niet in op dit verschil in kiesgerechtigdheid. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

3. Verschil in kiesgerechtigdheid

Bij de provinciale statenverkiezingen wordt de eis van de Nederlandse nationaliteit bij het uitoefenen van het kiesrecht voorgeschreven door artikel 129, eerste lid, van de Grondwet. Deze grondwettelijke eis geldt niet voor het uitoefenen van het kiesrecht bij de waterschapsverkiezingen. De kiesgerechtigdheid is bij de waterschapsverkiezingen gekoppeld aan het ingezetenenbegrip. Zoals in de toelichting is uiteengezet is de bestuursamenstelling van de waterschappen van oudsher gebaseerd op de koppeling tussen belang, betaling en zeggenschap. Ingezetenen – feitelijk woonachtig in het beheergebied van hun waterschap – hebben belang bij de waterstaatkundige zorg van het waterschap en betalen hiervoor (binnen een gesloten huishouding). Huizenbezitters, bedrijven, natuurbeheerders en agrariërs hebben allen baat bij die taakuitoefening. Dit is de primaire binding met de functionele belangendemocratie die het waterschap vormt.

Het kabinet wijst erop dat de verwarring in de praktijk zal worden weggenomen doordat voor beide verkiezingen afzonderlijke stempassen worden verstrekt. Het kan echter voorkomen dat kiezers zich afvragen waarom zij niet een stempas hebben gekregen voor de provinciale statenverkiezingen. Het aangewezen middel om vragen te voorkomen, is het voorlichten van kiezers en stembureauleden over dit verschil. Bij de stembescheiden die de kiezer ontvangt kan de benodigde informatie worden toegevoegd. De toelichting is op bovengenoemde punten aangevuld.

4. Redactionele kanttekening

Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

¹¹ Zie artikel B 2 van de Kieswet.

4. Redactionele kanttekening

Ten slotte is een samenloopbepaling in het voorstel van wet ingevoegd in verband met de Wet basisregistratie personen. Deze vervangt de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. In dat verband wordt in deze bepaling voorzien in enkele terminologische aanpassingen. Daarnaast is de redactionele opmerking van de Afdeling overgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.13.0100/IV met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

- Artikel I, onder Q vervangen door: In het opschrift van hoofdstuk G wordt na politieke groepering toegevoegd: of een belangengroepering.