£ ¡ ¢

VOORSTEL AAN HET ALGEMEEN BESTUUR

Vergadering : 29 januari 2007
Agendapunt : 4.
Onderwerp : Opiniërend overleg consequenties nieuwe Waterschapswet

Aandachtsveldhouder H. van Brink

Bijlagen : 1. Geborgde zetels
2. Kiesdistricten

Advies
1. Te discussiëren over de consequenties van de nieuwe Waterschapswet.

Inleiding
De Tweede Kamer heeft onlangs ingestemd met de wijziging van de Waterschapswet (het wetsvoorstel modernisering Waterschapsbestel). Het is de bedoeling dat de gewijzigde wet op 1 januari 2008 in werking treedt. Dan kunnen in dat jaar waterschapsverkiezingen worden gehouden op basis van de nieuwe wet. Daarvoor is wel vereist dat de provinciale waterschapsreglementen, waaronder het reglement voor Waterschap Rijn en IJssel, tijdig d.w.z. in het voorjaar van 2008 zijn aangepast aan de gewijzigde Waterschapswet.
De gewijzigde wet bevat evenals de Waterschapswet namelijk slechts de kaders voor de bestuurssamenstelling en de verkiezingen in waterschappen, die uitgewerkt moeten worden in provinciale waterschapsreglementen.
Voordat provinciale staten een reglement of aanpassing daarvan vaststellen moeten gedeputeerde staten overleg plegen met het waterschap over het voornemen daartoe (zgn. artikel 3-overleg) en vervolgens over het ontwerp-besluit dat daartoe strekt (zgn. artikel 4-overleg). Het ontwerp-besluit dat ter vaststelling wordt voorgelegd aan provinciale staten is onderworpen aan inspraak. Het waterschap heeft aldus op drie momenten de kans invloed uit te oefenen, waarbij het overleg over het voornemen overigens niet onbelangrijk lijkt. Het doel van deze notitie is een standpunt van het waterschap te bepalen voor het hierboven vermelde vooroverleg, voor zover dat vooroverleg betrekking heeft op de bestuurssamenstelling en de verkiezingen in Waterschap Rijn en IJssel.

Onderbouwing
1.1 We willen goed voorbereid zijn op het artikel-3 overleg met de provincie Gelderland dat op 5 februari a.s. over de aanpassing van het provinciale waterschapsreglement wordt gehouden.
Hieronder wordt eerst een overzicht gegeven binnen welke wettelijke kaders de inhoud van het reglement van Waterschap Rijn en IJssel op het terrein van de bestuurssamenstelling en verkiezing nadere uitwerking behoeft. Tevens wordt de huidige reglementaire situatie aangegeven. Daarna volgen beschouwingen omtrent de in het overzicht aan de orde gestelde aspecten.

Aspect	**Kaders nieuwe Waterschapswet**	**Huidige situatie bij WRIJ volgens geldend reglement**
Omvang algemeen bestuur	Minimum 18, maximum 30 leden	30 leden
Totaal aantal zetels voor ingezetenen	21 - 23	12
Verdeling gebonden zetels over bos/natuur, bedrijfsgebouwd en agrarisch/overig ongebouwd	Aard en omvang van het belang bij taakuitoefening	Bos/natuur 0 leden, bedrijfsgebouwd 5 leden ongebouwd 7 leden, gebouwd 6 leden

£ ¡ ¢

Aspect	Kaders nieuwe Waterschapswet	Huidige situatie bij WRIJ volgens geldend reglement
Organisaties die vertegenwoordigers mogen aanwijzen voor agrarisch en overig ongebouwd		Niet geregeld
Kiesdistricten	Mogelijk voor ingezetenen	3 kieskringen voor ongebouwd, gebouwd, bedrijfsgebouwd en ingezetenen
Omvang dagelijks bestuur	Algemeen bestuur bepaalt de omvang dagelijks bestuur. Minimaal 1 lid uit bos/natuur, bedrijfsgebouwd of agrarisch/overig ongebouwd (bij reglement kan het minimum en maximum aantal leden worden bepaald)	6 heemraden 2 ongebouwd 1 gebouwd 2 ingezetenen 1 bedrijfsgebouwd
Bepalen of bij reglement geregeld wordt dat ontheffing verleend kan worden voor benoeming van (gewone) leden van het dagelijks bestuur buiten het algemeen bestuur		Het Reglement voor Waterschap Rijn en IJssel voorziet niet in de ont-heffingsmogelijkheid (hoewel de huidige Waterschapwet de mogelijkheid daartoe wel kent)

Ten behoeve van de reglementering door de provincies is door het IPO (Interprovinciaal overleg) een notitie gemaakt, die de provincies als leidraad kunnen hanteren.

Omvang algemeen bestuur en aantal geborgde zetels
Het opteren voor de maximale omvang van het algemeen bestuur brengt het hoogst haalbare democratisch gehalte van dat bestuur. Het veralgemeniseren van de waterschapstaak wordt aldus benadrukt door een grotere vertegenwoordiging van het ingezetenenbelang. Dit belang -zo wordt meermalen gesteld- is steeds een grotere rol gaan spelen. Differentiatie per regio in omvang door de provincie naar rato van de omvang van het waterschap heeft het voordeel dat in de richting gekoerst wordt van de vaak gewenste verkleining van de besturen.

De provincie Gelderland streeft -naar verwachting- een differentiatie na door van een bandbreedte uit te gaan van 26 en 30 zetels. Voor Rijn en IJssel bestaat in deze bandbreedte het algemeen bestuur uit 28 leden.

Om te garanderen dat daadwerkelijk alle belangencategorieën vertegenwoordigd zijn, dient de provincie -aldus de Memorie van toelichting- niet alleen de omvang van het algemeen bestuur vast te stellen maar ook het aantal zetels dat daarbinnen toegekend wordt aan ieder van de specifieke categorieën, waarbij iedere categorie minimaal één zetel toegewezen krijgt om de vertegenwoordiging zeker te stellen. Met dit stelsel wordt verzekerd dat de bij de taakuitoefening door het waterschap met alle onderscheiden taakbelangen van het waterschap, de algemene en specifieke rekening wordt gehouden.

Deze benadering -zo wordt gesteld- doet recht aan het functionele karakter van het waterschap. De betreffende passage uit de Memorie van toelichting is als bijlage 1 bijgevoegd.

Het aantal gebonden zetels is volgens de wet minimaal 7 en maximaal 9 zetels. De provincie gaat naar verwachting uit van een aantal van 7 geborgde zetels. In artikel 12, derde lid, van de wet wordt bepaald dat het aantal geborgde zetels ten hoogste 8 is als het algemeen bestuur uit 18 leden bestaat. De provincie baseert de vermoedelijke keuze blijkbaar naar analogie van voornoemd artikel.
In het algemeen kan worden opgemerkt dat een keuze voor het maximaal aantal leden voor het algemeen bestuur (30 leden) ook een hoger aantal geborgde zetels rechtvaardigt dan het minimum van 7 zetels.

Verdeling gebonden zetels
De verdeling vindt ingevolge de IPO-notitie plaats op grond van de economische waarden van bos en natuur, bedrijfsgebouwd en agrarisch/overig ongebouwd. De provincie lijkt zich hierbij aan te sluiten.

De zetels kunnen op verschillende wijzen verdeeld worden:

Variant 1: elke categorie minimaal 1 zetel

Specifieke belangencategorie	Aantal geborgde zetels **7**	Aantal geborgde zetels **8**	Aantal geborgde zetels **9**
Bos/natuur	1	1	1
Bedrijfsgebouwd	3	3	4
Agrarisch/overig ongebouwd	3	4	4

Variant 2: elke categorie minimaal 2 zetels

Specifieke belangencategorie	Aantal geborgde zetels **7**	Aantal geborgde zetels **8**	Aantal geborgde zetels **9**
Bos/natuur	2	2	2
Bedrijfsgebouwd	2	3	3
Agrarisch/overig ongebouwd	3	3	4

De variant, waarbij uitgegaan wordt van een evenredige vertegenwoordiging van twee zetels en van economische waarde voorkomt dat een categorie slechts één zetel heeft met als gevolg nauwelijks invloed. Tijdens de parlementaire behandeling is hierover een debat gevoerd, als ook overigens in de Unie van waterschappen. Aldus wordt ook voorkomen dat bij ziekte en/of afwezigheid van de enige vertegenwoordiger de specifieke categorie (bos/natuur) in het geheel niet in het algemeen bestuur vertegenwoordigd is. Tegen deze achtergrond lijkt variant 2 een plus te scoren op variant 1.

Aanwijzing organisaties voor de benoeming van de vertegenwoordigers van het agrarisch en overig ongebouwd
Onder het overig ongebouwd worden met name de wegen begrepen. De wegen beslaan weliswaar een groot deel van de economische waarde van het ongebouwd maar het aandeel in de omslag is zéér gering. De omslagen over het ongebouwd worden namelijk niet naar waarde maar naar oppervlakte omgeslagen. Dit leidt tot de conclusie dat een aparte vertegenwoordiger voor het overig ongebouwd niet nodig is.

Zeker niet als dit ten koste gaat van de agrarische sector, die vanwege de aard een bijzonder belang heeft bij de taakuitoefening van het waterschap.
Als benoemende instantie voor de vertegenwoordigers ongebouwd komt de LTO-Noord in beeld. Blijkens ingewonnen informatie is in het gebied van Waterschap Rijn en IJssel 70% van de productie-eenheden ondergebracht bij die LTO.
De wet bepaalt dat de vertegenwoordigers van natuurterreinen benoemd worden door het Bosschap en de vertegenwoordigers van het bedrijfsgebouwd door de Kamers van Koophandel en Fabrieken.

Kiesdistricten
Waterschap Rijn en IJssel is onderverdeeld in drie afdelingen met eigen besturen. De grenzen van de afdelingen vormen tevens de grenzen van de kieskringen. Het feit dat de afdelingen eigen besturen hebben bracht de noodzaak mede afdelingsgewijs (per kieskring) de verkiezingen te organiseren.
In de Memorie van toelichting bij de nieuwe wet wordt gewag gemaakt van de huidige situatie dat veel waterschappen zijn ingedeeld in kieskringen. Gesteld wordt dat het de binding tussen kiezer en gekozene bevordert en dat het een middel tot borging van specifieke belangen binnen het waterschap kan vormen. Gesteld wordt dat met de invoering van het lijstenstelsel de directe binding van de kiezer met de individuele kandidaten minder noodzakelijk wordt. De herkenbaarheid van de lijst waarvan de kandidaat deel uitmaakt komt hiervoor in de plaats. De behoefte aan borging van specifieke regionale belangen kan -aldus de Memorie van toelichting- wel aanwezig zijn bij die waterschappen waar grote verschillen zijn bevolkingsdichtheid of waterhuishoudkundige belangen (bijvoorbeeld sterk verstedelijkt gebied naast platteland). Uit democratisch oogpunt wordt verder de voorkeur gegeven aan verkiezingen over het gehele waterschapsgebied maar met het oog op de borging van regionale belangen wordt wettelijk mogelijk gemaakt dat de verkiezingen per kieskring plaatsvinden. De betreffende passage uit de Memorie van toelichting is als bijlage 2 bijgevoegd.
De instelling van kieskringen bewerkstelligt een regionale spreiding van de gekozen vertegenwoordigers van de ingezetenen. Deze worden immers per kieskring gekozen. De afschaffing van het personenstelsel en het invoeren van het lijstenstelsel brengen mede dat de noodzaak van kieskringen niet meer aanwezig is. De invoering van het lijstenstelsel brengt mede dat de binding tussen kiezer en gekozene minder betekenis heeft. Men kiest voor een bepaalde gedachte die door een groepering wordt voorgestaan. De verkiezingen binnen een kieskring zijn zelfstandige verkiezingen met eigen kandidaatstelling, stemming, onderzoek geloofsbrieven per kieskring etc. Het brengt organisatorisch veel werkzaamheden mee.
De situatie lijkt in Waterschap Rijn en IJssel niet zodanig dat tot borging van regionale belangen moet worden overgegaan. Er is geen sprake van uiterst geconcentreerd verstedelijkt gebied tegenover een uitgestrekt landelijk gebied. Veeleer kan gesteld worden dat de stedelijke bebouwing redelijk over (landelijke) gebied van het waterschap is verdeeld.

Bij Waterschap Rijn en IJssel vallen de grenzen van de kieskringen samen met die van de afdelingen, die een eigen bestuur en bevoegdheden hebben. Ingevolge het overgangsrecht kunnen de afdelingen hun bevoegdheden uitoefenen tot uiterlijk 8 januari 2009, of bij eerdere opheffing van de afdeling, tot de datum van de opheffing. Het volgen van de wettelijke datum betekent dat geen reglementaire voorziening nodig is voor het vervallen van de bevoegdheden. Bij besluit van 22 december 2005 is door het algemeen bestuur overigens al besloten tot opheffing van de afdelingen over te gaan.

£ ¡ ¢

Daarbij is ook besloten de werkgroep uit het algemeen bestuur op te dragen een onderzoek te doen naar- en een nadere uitwerking te doen van de wijze waarop de gebied nabijheid kan worden versterkt en herkend. Voor 2007 zullen drie experimenten worden opgestart om op een andere wijze invulling te geven aan de gebiedsnabijheid.

Omvang dagelijks bestuur
In artikel 40, eerste lid van de gewijzigde Waterschapswet wordt bepaald dat het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en een door het algemeen bestuur te bepalen aantal leden, waarvan ten minste één lid een vertegenwoordiger is van de gebonden categorieën. In het tweede lid wordt geregeld dat bij reglement kan worden bepaald welk aantal leden het dagelijks bestuur ten minste en ten hoogste telt. Aan een reglementaire bepaling bestaat gezien het eerste lid geen behoefte. Het algemeen bestuur is zeer wel in staat binnen de gestelde grens in artikel 40, eerste lid van de gewijzigde Waterschapswet te beslissen over de omvang van zijn dagelijks bestuur. Ook getuigt de bepaling van de omvang van het dagelijks bestuur door het algemeen bestuur zelf van een hoger democratisch gehalte.

De provincie lijkt voornemens het aantal heemraden te bepalen op maximaal 5.

Benoeming van (gewone) leden van dagelijks bestuur buiten het algemeen bestuur
De wet gaat ervan uit (hoofdregel) dat de benoeming van de gewone leden van het dagelijks bestuur plaatsvindt door het algemeen bestuur uit de leden van het algemeen bestuur (art. 41, eerste en tweede lid).
Gedeputeerde Staten kunnen, indien het reglement dat bepaalt, ontheffing verlenen van het vereiste van de benoeming uit de leden van het algemeen bestuur (art. 41, derde lid).
De regeling is gelijk aan de regeling in de bestaande Waterschapswet.
De provincie heeft de ontheffingsmogelijkheid niet opgenomen in het bestaande reglement voor Waterschap Rijn en IJssel. De behoefte aan de ontheffingsmogelijkheid is niet gebleken. Het ziet er niet naar uit dat de provincie de ontheffingsmogelijkheid in het nieuwe reglement opneemt.

Kosten
N.v.t.

Kanttekeningen
N.v.t.

Juridische consequentie
Het bestaande reglement van Waterschap Rijn en IJssel wordt aangepast.

Communicatie
De resultaten van de discussie worden in het overleg met de provincie aan de orde gesteld.

Planning/routing voorstel
Algemeen bestuur (besluit) 29 januari 2007

Uitvoering
Afhankelijk van uitkomsten discussie.