

Aan de leden van Provinciale Staten

Datum : 4 juni 2007
Briefnummer : 2007-13.201/22/A.16, LGW
Zaaknummer : 25407
Behandeld door : M.H. van Kooten-Kerssen
Telefoonnummer : (050) 316 4597
Antwoord op :
Bijlage :
Onderwerp : informatie over wijziging waterschapsreglementen

Geachte dames en heren,

In december 2007 treedt naar verwachting de herziene Waterschapswet (Wet modernisering waterschapsbestel) in werking. Als gevolg hiervan moeten alle provinciale waterschapsreglementen worden aangepast. Het implementatietraject kent een strakke tijdsplanning. Dit in verband met de landelijke waterschapsverkiezingen in het najaar van 2008. De planning voorziet een inwerkingtreding van de nieuwe reglementen op 1 april 2008. Dat betekent dat de reglementen begin volgend jaar moeten worden vastgesteld door PS. In deze brief wordt u geïnformeerd over de te volgen procedure en over de onderwerpen die in de op te stellen reglementen een keuze zullen vergen.

Procedure

Voor het wijzigen van reglementen van waterschappen is op grond van artikelen 3 en 4 van de Waterschapswet twee maal een bestuurlijk overleg verplicht. In het 'artikel 3 overleg' treden GS ~~in~~ de bepaling van hun standpunt in overleg met het dagelijks bestuur van het waterschap of de waterschappen die het betreffen. Dit overleg heeft in februari plaatsgevonden. In het daaropvolgende artikel 4 overleg wordt het standpunt van GS in een overleg met het dagelijks bestuur van het waterschappen kenbaar gemaakt. Dit artikel 4 overleg zal plaatsvinden op 20 juni a.s. Op 29 mei is ter voorbereiding daarop in het college een stuk behandeld ter bepaling van de standpunten. In augustus zullen de ontwerp-reglementen door GS worden vastgesteld en vervolgens ter inspraak gelegd.

Eerder dit jaar zijn op grond van artikel 6 van de Waterschapswet commissies ingesteld die namens de provincies Groningen en Drenthe zowel het artikel 3, als het artikel 4 overleg voor de waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest voeren. Namens de provincie Groningen neemt gedeputeerde H. Bleker deel aan dit overleg.

Omdat het merendeel van de waterschappen in Nederland interprovinciaal is, heeft de IPO-adviescommissie Water (waarin alle gedeputeerden water van de provincies zijn vertegenwoordigd) in 2006 een lijn ontwikkeld. Deze lijn is door de

commissie ex artikel 6 met de benodigde regionale differentiatie gehanteerd voor de discussie in het artikel 3 overleg. In deze brief worden de standpunten toegelicht. Er wordt weergegeven welke keuze voorligt, de gevolgde gedachtengang in het artikel 3 overleg, de standpunten van de waterschappen en een toelichting op het standpunt van GS.

De aanpassing van de reglementen heeft met name betrekking op een zestal onderwerpen.

1. De gewenste omvang van het algemeen bestuur (AB).
2. Er moeten in het reglement minimaal zeven en maximaal negen zetels worden toegedeeld aan specifieke belangencategorieën.
Deze zogenaamde geborgde zetels worden toebedeeld aan bedrijven, bos- en natuurterreinbeheerders en agrarissen en overige ongebonden. De niet geborgde zetels zijn voor de categorie ingezetenen. De provincie dient in het reglement het aantal geborgde zetels te bepalen en dit aantal zetels toe te wijzen aan de specifieke belangencategorieën.
3. In het reglement moeten de organisatie(s) worden aangewezen die de kandidaten voor de geborgde zetels voor de specifieke belangencategorie agrarissen en overig ongebonden mogen benoemen.
4. In het reglement moet door de provincie een keuze worden gemaakt voor het al dan niet behouden van de kiesdistricten.
5. Aantal leden dagelijks bestuur.
6. Invulling toezicht.

Overwegingen

Ad. 1. Toelichting op standpunt omvang algemeen bestuur Voorliggende keuze

De wet maximeert de omvang van het algemeen bestuur op 30 leden. Het minimum aantal leden is 18. In de huidige situatie telt het AB van de Waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's 31 zetels.

Overwegingen

Een verkleining van het huidige algemene bestuur is wenselijk. Een waterschap is geen algemene democratie, maar een functioneel bestuurorgaan, met een beperkte taak en een beperkt gebied. De waterschappen worden als functionele democratie ingekaderd door de algemene democratie, de provincies.

Ook is er de landelijk trend om de algemeen besturen van bestuursorganen te verkleinen en slagvaardiger te maken. Geen uitzondering hoeft daarbij te worden gemaakt voor de waterschappen.

Bij de bepaling van het totaal aantal zetels in de algemene besturen dient steeds het wettelijk uitgangspunt voor ogen te worden gehouden, dat - in het voetspoor van de gangbare tendens bij de algemene bestuursorganen gemeenten en provincies - in beginsel gestreefd wordt naar een verkleining van de algemene besturen van waterschappen. Uit het oogpunt van het vergroten van de bestuurskracht en het meer sturen op hoofdlijnen is het aantal leden van de gemeenteraad verminderd. Het aantal leden van PS in met ingang van 15 maart 2007 ook verminderd. Deze tendens tot het verkleinen van het aantal

bestuursleden is ook in de Waterschapswet doorgevoerd, door een maximum te stellen aan het omvang van het algemeen bestuur. Een bezetting van het maximale aantal van 30 leden is niet passend in deze tijd waar een slagvaardige en efficiënte overheid gevraagd wordt. Een verkleining van de algemene besturen van de waterschappen bevordert de doelmatigheid en slagvaardigheid van de besluitvorming.

Een algemeen bestuur van 18 leden zou te klein zijn. Onze waterschappen zijn middelgroot, waardoor een zetelaantal van 18 onverantwoord zou zijn. (Vergelijk bijvoorbeeld Wetterskip Fryslan met waterschap Hunze en Aa's/Noorderzijlvest en Velt en Vecht. Dan blijkt dat Hunze en Aa's en Noorderzijlvest middelgrote waterschappen zijn.)

Waterschap	Hunze en Aa's	Noorderzijlvest	Fryslan	Velt en Vecht
Omvang in ha.	213.000	144.000	333.980	90.000
Wateroppervlak in km.	2130	nb.	22.500	7200
Sloot in km.	4060	2551	6059	1200
Dijk in km.	28	74	3156	82
installaties	17	18	29	8
Inwoners	425.000	375.000	650.000	200.000

Cijfers ontleend aan binnenlands bestuur d.d. 16 december 2005

Bovendien zou bij een aantal van 18 zetels de invloed van het minimum aantal geborgde zetels (7) te groot zijn.

Ingezetenen zouden meer dan 2/3 van de zetels in het algemeen bestuur moeten hebben. Vanuit die redenering zou een bestuur van 21 zetels, waarvan 7 geborgde (en dus 14 zetels voor de ingezetenen) mogelijk zijn. Om de invloed van de geborgde zetels nog iets verder te neutraliseren is een bestuur van 23 zetels wenselijk.

Gelet op het feit dat het waterschap een functionele democratie is, de landelijke trend om bestuursorganen te verkleinen met het oog op doelmatigheid en slagvaardigheid, de omvang van de waterschappen (oppervlakte, aantal ingezetenen etc.) en de verhouding tussen ingezetenen en geborgde zetels, is het wenselijk om de omvang van het algemene besturen als volgt vast te stellen:

waterschap Noorderzijlvest 23 zetels
waterschap Hunze & Aa's 23 zetels.

Gedachtenvorming in artikel 3 overleg

De waterschappen Noorderzijlvest en Hunze & Aa's staan een verkleining van hun algemene besturen voor. Tijdens het artikel 3 overleg is gebleken dat de waterschappen zich konden verenigen met de denkrichting van de provincies ten aanzien van de voorgestelde grootte (23) van de algemene besturen.

Uitgangspunt GS:

Zetelaantal AB vaststellen op 23.

Ad 2. Toelichting op standpunt aantal geborgde zetels en verdeling geborgde zetels

Voorliggende keuze:

aantal geborgde zetels

In de wet is, naast de invoering van een lijstenstelsel, voor geborgde zetels gekozen, waarbij de bestuursleden worden benoemd in plaats van gekozen. Er moeten volgens de wet in het reglement minimaal 7 en maximaal 9 zetels worden

toegedeeld aan specifieke belangencategorieën (te weten bedrijven, bos- en natuurterreinbeheerders en agrarërs en overig ongebouwd, dit zijn de zogenoemde “geborgde zetels”). De overige, niet geborgde zetels, zijn voor de categorie ingezetenen. Bij bepaling van het aantal zetels per categorie dient gekeken te worden naar de aard en omvang van het belang van die categorie. Ook moet elke categorie volgens de wet minimaal 1 zetel krijgen. Voorgesteld wordt 7 zetels toe te delen.

Een minimumaantal van 7 geborgde zetels past het beste bij het IPO-standpunt van 2001 en 2005, waarin is gepleit voor het afschaffen van de specifieke belangencategorieën respectievelijk voor het schrappen van de verplichte vertegenwoordiging van specifieke belangencategorieën in het algemeen bestuur. Ook GS heeft zich in het verleden verzet tegen het stelsel van de geborgde zetels. GS heeft de wetgever via een gezamenlijk IPO-standpunt verzocht de geborgde zetels niet in de wet op te nemen, of, als ze toch zouden moeten worden opgenomen, de keuze voor de hoeveelheid geborgde zetels over te laten aan de provincie (bij vaststelling van het reglement). Nu de geborgde zetels toch in de wet zijn opgenomen (met een bandbreedte van 7-9) ligt het voor de hand om het minimumaantal van 7 vast te leggen in het reglement. De steeds verdergaande veralgemenisering van de taakuitoefening door de waterschappen (bredere taakuitoefening) leidt tot een relatief groot belang voor de categorie ingezetenen. Om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan het belang van de categorie ingezetenen en daarmee het IPO-standpunt ligt het in de rede de zeggenschap van de specifieke belangencategorieën in het algemeen bestuur zoveel mogelijk te beperken.

Verdeling zetels

Voor het verdelen van de geborgde zetels is het uitgangspunt om aan te sluiten bij de economische waarde van een onroerende zaak. Volgens de wet krijgt elke categorie minimaal 1 zetel. De specifieke belangencategorieën hebben daarnaast de mogelijkheid om via het lijstenstelsel extra zetels te bemachtigen.

Gedachtenvorming in artikel 3 overleg

De gedachte is om zoveel mogelijk uit te gaan van een goede zetelverhouding ingezetenen versus specifieke belangencategorie. Er wordt rekening gehouden met regionale differentiatie, de omvang van het algemeen bestuur, het belang van de specifieke categorieën en er wordt recht gedaan aan de wens van een hoog democratisch gehalte van het algemeen bestuur.

Voor de verdeling van de geborgde zetels wordt als verdelingsmethode de economische waarde aangehouden.

De voorkeur van de partijen in het artikel 3 overleg gaat uit naar 7 geborgde zetels. Te verdelen als volgt:

Agrarërs/overig ongebouwd	Bedrijven	Bos/natuur
4	2	1

Bij de motivering van Noorderzijlvest en Hunze & Aa's werd nadrukkelijk aangegeven dat met deze verdeling recht wordt gedaan aan de verhouding in de gebieden. Beide waterschappen kennen in vergelijking met andere waterschappen relatief weinig bos en natuur. Met een verdeling op basis economische waarde is 1 zetel voor bos en natuur het hoogst haalbare.

De commissie ex artikel 6 hecht er sterk aan om de zeggenschap voor de ingezetenen (aantal direct gekozenen) en daarmee het democratische gehalte van de verkiezingen zo groot mogelijk te maken. Een andere overweging is dat in de waterschappen de algemene belangen (de ingezetenen) ten opzichte van de specifieke belangen een grotere rol zijn gaan spelen. Voor beide waterschappen komt het zetelaantal voor de geborgde zetels ten opzichte van een zetelaantal voor het algemeen bestuur (7:23) komt de commissie ex artikel 6 dan ook redelijk voor. De methode van de economische waarde geeft een goede weergave van de aard en de omvang van het door het waterschap te beschermen belang. Daarnaast is het een eenvoudige en transparante methode die aansluit bij de nieuwe financieringssystematiek. De geborgde categorieën hebben daarnaast de mogelijkheid om via de verkiezingen in het bestuur te komen.

Uitgangspunt GS:

7 zetels toedelen. Vier aan agrariërs/ongebouwd, twee aan bedrijven, en aan bos/natuur.

Ad. 3 Toelichting standpunt aanwijzen benoemende instantie voor agrarisch en overig ongebouwd

Voorliggende keuze

In het reglement dient de organisatie (of organisaties) te worden aangewezen die de kandidaten voor de geborgde zetels voor de specifieke belangencategorie agrariërs en overig ongebouwd mogen benoemen. Deze organisatie moet representatief zijn en continuïteit hebben (Voor de categorie bedrijven zal de benoeming van de kandidaten plaatsvinden door de Kamer van Koophandel. Voor natuurterreinbeheerders zal het Boschap worden belast met de benoeming van kandidaten.)

Gedachtenvorming in artikel 3 overleg

Voor het aanwijzen van de benoemde instantie voor het agrarisch en overig ongebouwd is voorgesteld om LTO aan te wijzen, tenzij deze in een bepaald waterschap niet voldoende representatief is. Tijdens het artikel 3 overleg is gebleken dat alle partijen zich kunnen verenigen met de keuze voor LTO. LTO-Noord heeft binnen alle betrokken waterschappen een dekkingsgraad van minimaal 60. Het aanwijzen van LTO-Noord als benoemende instantie ligt daarom voor de hand.

Uitgangspunt GS:

LTO aanwijzen als organisatie die kandidaten voor de geborgde zetels voor agrariërs en overig ongebouwd mag benoemen.

Ad.4.Toelichting standpunt al dan niet handhaven kiesdistricten.

Voorliggende keuze

Ten vierde moet in het reglement een keuze worden gemaakt voor het al dan niet behouden van de kiesdistricten voor de ingezetenenverkiezingen. Kiesdistricten betekenen dat per kiesdistrict aparte verkiezingen worden georganiseerd voor een tevoren bepaald aantal zetels.

Hoofddlijn van de wetgever is dat, vanuit democratisch oogpunt, verkiezingen over het hele waterschapsgebied in principe de voorkeur genieten. Echter, als instrument voor de borging van de specifieke regionale belangen, is er de mogelijkheid tot het instellen van kiesdistricten. De behoefte aan borging kan aanwezig zijn bij die waterschappen waar grote verschillen zijn in bevolkingsdichtheid (bijvoorbeeld sterk verstedelijkt gebied naast platteland) of in

waterhuishoudkundige belangen. Tot nu toe is dit in ons gebied niet gebleken. Voorgesteld is dan ook om geen kiesdistricten in te stellen.

Gedachtenvorming in artikel 3 overleg

De bestaande kiesdistricten kunnen worden afgeschaft aangezien de invoering van het lijstenstelsel deze overbodig maakt en aangezien de kiesdistricten niet bijdragen aan een vereenvoudiging van het kiesstelsel, de vergroting van de transparantie en een verbeterde democratische legitimiteit.

De partijen willen geen kiesdistricten. De commissie sluit zich aan bij de opvatting van de wetgever dat vanuit democratisch oogpunt verkiezingen over het hele waterschapsgebied de voorkeur genieten. Door het instellen van kiesdistricten wordt immers de invloed van de kiezer op het verkiezingsproces op een aantal manieren beperkt: de verdeling van de zetels over het gebied wordt niet aan de kiezer overgelaten (is vooraf reglementair vastgelegd), belangengroepen die in het gehele waterschap mee willen doen hebben te maken met extra beperkingen (moeten in meer kieskringen een lijst indienen), het verkiezingsproces wordt ingewikkelder en daardoor minder transparant voor de kiezer. Daarnaast zullen de verkiezingen qua organisatie ingewikkelder en duurder worden. Ook is het zo dat als er kiesdistricten worden ingesteld, van tevoren het aantal zetels voor dat kiesdistrict is vastgelegd. Een hoge of lage opkomst is dan niet meer bepalend voor de zetelverdeling.

Uitgangspunt GS:

Geen kiesdistricten instellen.

Ad.5. Toelichting standpunt bepalen aantal leden dagelijks bestuur

Voorliggende keuze

Niet voortvloeiend uit de nieuwe Waterschapswet, maar wel van belang is het aantal leden voor het dagelijks bestuur (exclusief de voorzitter). Hierbij kan het minimum- en het maximumaantal worden aangegeven. Momenteel bepalen de reglementen een minimum van 4 en maximum van 5 leden (exclusief voorzitter).

Gedachtenvorming in artikel 3 overleg

Voorgesteld wordt om het maximumaantal vast te stellen op 4 (exclusief de voorzitter) en het wettelijk minimum (2) aan te houden. Een maximumaantal van 4 db-leden (exclusief de voorzitter) heeft ook voor beide waterschappen de voorkeur omdat 4 db-leden voldoende is.

In lijn met de Provinciewet en de Gemeentewet hecht de commissie ex. art. 6 eraan om in het waterschapsreglement ook een maximum aantal leden van het dagelijks bestuur op te nemen. Het dagelijks bestuur moet niet groter zijn dan strik noodzakelijk. Een klein dagelijks bestuur past bij de algemene tendens om besturen te verkleinen. Een klein bestuur vergroot de mogelijkheden tot professionalisering. De commissie ex. artikel 6 vindt dat er een maximum aantal db-leden van 4 opgenomen kan worden in het reglement. Daarnaast is de commissie ervoor om in het reglement op te nemen dat ontheffing kan worden verleend van de verplichting dat db-leden uit het AB worden gekozen. Dit maakt het mogelijk dat db-leden van buiten het AB kunnen worden benoemd.

Uitgangspunt GS:

Het maximumaantal dagelijks bestuursleden terug te brengen naar 4.

Ad.6. Toelichting standpunt invulling toezicht

Voorliggende keuze

Wat betreft toezicht dienen er twee keuzes te worden gemaakt. Hoe wordt het toezicht verdeeld over de provincies en welke besluiten worden (naast wat al in de

rijks wetten is bepaald) aan goedkeuring dan wel aan een meldingsplicht t.b.v. repressief toezicht onderworpen.

Verdeling van toezicht

Voorgesteld is om de huidige verdeling van toezicht tussen de provincies zoveel mogelijk te handhaven.

Besluiten van wezenlijk belang

Er is een landelijk streven om het toezicht te verminderen en te beperken tot besluiten van wezenlijk belang. Besloten kan worden dat als volgt uit te werken. Alleen de peilbesluiten (of bepaalde peilbesluiten) zijn nog goedkeuringsplichtig. Wat betreft melding t.b.v. repressief toezicht gaat dit om besluiten tot aanleg en verbetering van waterstaatswerken die een belangrijk gevolg hebben voor de waterstaatkundige situatie of de hoogte van de te heffen omslagen en om besluiten tot oprichting of deelneming in een rechtspersoon, voorzover hierbij een belangrijk onderdeel van de waterschapstaak betrokken is. De hiervoor genoemde besluiten worden van wezenlijk belang geacht.

Gedachtenvorming in artikel 3 overleg

De uitkomst van het artikel 3 overleg was dat de huidige invulling van het toezicht gehandhaafd zou moeten blijven en eventuele wijzigingen pas met de komst van de waterwet door te voeren.

Uitgangspunt GS:

Huidige invulling van het toezicht handhaven en eventuele wijzigingen pas met de komst van de waterwet door voeren.

Procedure (incl. communicatietraject)

Verdere planning:

Termijn	Activiteit
29 mei 2007	voorbereiding artikel 4 overleg in GS
13 juni 2007	brief ter informering statenleden in de commissie omgeving en milieu
20 juni 2007	artikel 4-overleg conceptreglementen (voorbereiden ontwerp-reglement)
augustus/september	vaststelling ontwerp-reglementen in GS
week 36 september 2007	advertentie in huis-aan-huisbladen
week 37 tot en met week 42 ter inzage tbv van inspraak	inspraak op ontwerp-reglement
Eind 2007	Verwachte inwerkintreding herziene waterschapswet.
december/januari 2007	vergadering statencommissie Omgeving en milieu.
februari/maart 2008	Besluit provinciale staten
maart 2008	Aanbieden reglementen ter goedkeuring aan minister Verkeer en Waterstaat
15 april 2008	Goedkeuring reglement minister V&W
uiterlijk 30 april 2008	bekendmaking reglement en inwerkingtreding
mei 2008	start waterschapsverkiezingen (verspreiden kieslijsten)

Wij vertrouwen erop u in dit stadium voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:

, voorzitter.

, secretaris.