



Onderwerp

Aanpassing reglementen Zuid-Hollandse Waterschappen
Rijnland, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard en
Hollandse Delta

Toelichting van het voorstel

Samenvatting

Met dit statenvoorstel stellen Provinciale Staten voor om de waterschapsreglementen van de waterschappen Rijnland, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard, en Hollandse Delta te wijzigen. Provinciale Staten beogen een gewijzigde verdeling vast te stellen tussen de categorieën ingezetenen en geborgde zetels, waardoor de bestuurlijke vertegenwoordiging meer in overeenstemming komt met de huidige (maatschappelijke) verhoudingen. Voorgesteld wordt om het aantal geborgde zetels vast te stellen op het wettelijk minimum van zeven. Provinciale Staten roepen Gedeputeerde Staten op de benodigde procedures in gang te zetten en te doorlopen, opdat deze wijzigingen voor de waterschapsverkiezingen van maart 2023 gerealiseerd zijn.

Inleiding en probleemstelling

In maart 2023 vinden de waterschapsverkiezingen plaats, tegelijkertijd met de verkiezingen voor Provinciale Staten. Het is de vierde keer dat een deel van de waterschapsbestuurders wordt gekozen via directe landelijke verkiezingen. Een aangewezen moment om enkele wijzigingen voor te stellen in de samenstelling van de waterschapsbesturen door aanpassing van het aantal geborgde zetels. Artikel 2 eerste lid van de Waterschapswet geeft Provinciale Staten de bevoegdheid tot vaststelling en wijziging van de reglementen voor waterschappen.

De provincie Zuid-Holland is (mede) verantwoordelijk voor de reglementering van zeven waterschappen. De nu beoogde wijzigingen hebben betrekking op de bestuurssamenstelling van de waterschappen Rijnland, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard, en Hollandse Delta, waarvan de reglementen voor het laatst zijn aangepast in 2009. Conform staand gebruik ligt het initiatief voor wijziging van het waterschapsreglement bij de provincie waar het waterschap het grootste deel van zijn grondgebied heeft. Voor de overige waterschappen ligt het primaat voor de aanpassing van de reglementen daarom niet bij de provincie Zuid-Holland.

Op grond van artikel 6 Waterschapswet moet het vaststellen van een reglement van een waterschap, waarvan het gebied in twee of meer provincies is gelegen, geschieden bij gemeenschappelijk besluit van Provinciale Staten van de desbetreffende provincies. Dit betekent

dus dat er voor Rijnland ook in de Staten van Noord-Holland een gelijklopend voorstel tot wijziging moet worden ingediend.

In het navolgende wordt achtereenvolgens ingegaan op de wettelijke basis voor de reglementswijziging en de rol van Provinciale Staten daarin, de huidige situatie binnen de waterschappen Rijnland, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard, en Hollandse Delta, en de zich voltrekkende veranderingen tussen de categorieën ingezetenen enerzijds en de geborgde zetels anderzijds. Tot slot wordt een ontwerpbesluit voor Provinciale Staten gepresenteerd om te bewerkstelligen dat de reglementswijziging tijdig voor de waterschapsverkiezingen van maart 2023 kan worden doorgevoerd.

Wettelijke basis en rol van Provinciale Staten

De wettelijke basis van de waterschappen ligt in de Waterschapswet. Deze bepaalt dat Provinciale Staten de waterschappen instellen. Provinciale Staten stellen daartoe voor elk waterschap een reglement vast (artikel 2) waarin onder andere de omvang en samenstelling van het bestuur is geregeld (artikelen 12 en 13). Provinciale Staten van Zuid-Holland hebben in 2009 de reglementen vastgesteld van de waterschappen Rijnland, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard en Hollandse Delta.

De omvang van de algemeen besturen van waterschappen is op grond van de Waterschapswet afhankelijk van de omvang van het schap en varieert van 18 tot 30. De bestuursomvang van de waterschappen in Zuid-Holland hebben een omvang van 30 zetels.

Artikel 12 en 13 Waterschapswet regelen dat er verschillende soorten bestuursleden zijn: ingezetenen (rechtstreeks te verkiezen door burgers via een lijstenstelsel) en "categorieën van belanghebbenden", beter bekend als de zogenoemde geborgde zetels, te benoemen door belangenorganisaties. Ingezetenen vertegenwoordigen de algemene belangen van alle bewoners in het werkgebied van het waterschap. De geborgde zetels vertegenwoordigen de specifieke belangen van de eigenaren van ongebouwde onroerende zaken (doorgaans landbouwgronden), de eigenaren van natuurterreinen en de eigenaren van bedrijfsgebouwen. Het aantal geborgde zetels kan wettelijk variëren van zeven tot maximaal negen.

Tabel 1 toont het totale aantal bestuurszetels, het aantal geborgde zetels (en het percentage van het totaal) en de verdeling van de geborgde zetels over de categorieën specifieke belanghebbenden.

Tabel 1. Bestuursomvang primair Zuid-Hollandse waterschappen

Waterschap (jaar reglement)		AB totaal #zetels	Waarvan geborgd	Natuur	Onge- bouwd	Bedrijven	Aantal geborgde zetel in DB
Rijnland *	(2009)	30	9 (30%)	1	4	4	1 van 5
Delfland	(2009)	30	9 (30%)	1	4	4	1 van 4
Schieland en de Krimpenerwaard	(2009)	30	9 (30%)	1	3	5	1 van 4
Hollandse Delta	(2009)	30	9 (30%)	1	4	4	2 van 5

* Bij het Hoogheemraadschap Rijnland vormen de vertegenwoordigers van de categorieën ongebouwd en bedrijven samen één fractie.

Landelijk en in Zuid-Holland hebben de geborgde zetels een relatief grote invloed in de dagelijkse besturen van de waterschappen. Landelijk bezetten zij 27% van de zetels in het Algemeen Bestuur (AB). De bestuurssamenstelling bij Rijnland, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard, en Hollandse Delta sluit hier in grote lijnen bij aan. Daarmee hebben de geborgde zetels een aanzienlijke invloed op de beleidsvoorbereiding en –uitvoering in beide waterschappen. Hoewel de waterschapsbesturen vanuit de Waterschapswet gezien volledig legitiem zijn, wordt onvoldoende recht gedaan aan het algemeen belang van de Zuid-Hollandse inwoner.

De noodzaak om tot een andere omgang over te gaan van de geborgde zetels komt ook terug in het advies van de ‘Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen’ met de titel ‘Geborgd gewogen’. Dit advies van juni 2020 is uitgebracht op verzoek van de minister van Infrastructuur en Waterstaat ([advies Geborgd gewogen](#)). In dit document wordt geadviseerd om de geborgde zetels af te schaffen. Het is aan de rijksoverheid om over dit advies te besluiten. Dit voorstel is erop gericht om binnen de wettelijke ruimte die de Provincie heeft het aantal geborgde zetels terug te dringen.

Wij stellen daarom voor om de reglementen van de waterschappen Rijnland, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard, en Hollandse Delta op korte termijn te wijzigen, zodat bij de verkiezingen in maart 2023 een zetelverdeling gehanteerd kan worden die meer recht doet aan de huidige weging van belangen. Concreet betekent dit dat voor de vier genoemde waterschappen het aantal geborgde zetels wordt teruggebracht tot het wettelijk minimum van zeven zetels, waarbij de verdeling over de drie categorieën belanghebbenden wordt aangepast. Het relatieve gewicht van de categorieën ongebouwd en bedrijven wordt door deze wijziging verlaagd.

Argumentatie bij het voorstel

De trits ‘belang – betaling- zeggenschap’ geldt niet meer

De historische grondslag van geborgde zetels ligt in de trits “belang – betaling – zeggenschap”. Het aantal zetels zou afhankelijk zijn van het relatieve belang en van de financiële bijdrage die een categorie levert. Echter de relatie tussen belang en betaling is niet langer helder te leggen. In het rapport ‘Geborgd gewogen’ wordt aangegeven dat de financiële bijdrage van de ingezetenen via de ingezetenenheffing toenam van 26% in 1995 tot 41% in 2018. Daarnaast betalen zij ook als huiseigenaar nog een aanzienlijk deel van de watersysteemheffing. Het aandeel van de categorie Ongebouwd nam in diezelfde periode af: van 34% in 1995 naar 11% in 2018. De categorie Natuurterreinen droeg in 2018 met 0,2% een zeer klein deel van de kosten van het watersysteembeheer. In het rapport wordt daarom ook geconcludeerd dat de trits ‘belang – belang - zeggenschap’ daarmee zijn betekenis heeft verloren.

Borgen algemeen belang

Naast de relatief afnemende bijdragen van de geborgde zetels aan de waterschapsfinanciën, zijn er ook andere ontwikkelingen die ingrijpen op de legitimering van de geborgde zetels. In het rapport ‘Geborgd gewogen’ worden hiervoor onder meer de volgende redenen genoemd:

- Het debat in het waterschapsbestuur verschuift van specifieke belangen naar het borgen van het algemeen maatschappelijk belang (zeker ook gezien het klimaatvraagstuk). De politieke fracties blijken dat debat goed te kunnen voeren. Voor de bestuurders namens de geborgde categorieën is dat lastiger, omdat zij voor hun specifiek belang in het bestuur zitten.
- Het is van belang dat bestuurders van waterschappen een goede dialoog kunnen voeren met bestuurders van andere overheden. De 'politieke' waterschapsbestuurders kunnen zich daarover goed verstaan met de onder de algemene democratie vallende gekozenen en hun bestuurders.
- De specifieke belangen die de geborgde zetels vertegenwoordigen worden ook behartigd door gekozen bestuurders namens de ingezetenen. Daarmee is er sprake van een oververtegenwoordiging van de specifieke belangen.
- De gekozen vertegenwoordigers van de (politieke) partijen zijn uitstekend in staat om in de bestuurlijke discussies alle specifieke belangen in hun afwegingen een plaats te geven.

In aanvulling daarop kunnen ook de volgende argumenten worden aangedragen:

- De leden van de categorie bedrijven worden benoemd door de Kamer van Koophandel. De Kamer van Koophandel valt nu als zelfstandige organisatie onder het ministerie van Economische Zaken. Zij zijn niet langer op tripartiete basis samengesteld en hebben dus een minder vanzelfsprekende basis om een vertegenwoordiging in bestuursorganen aan te wijzen.
- De leden van de categorie agrarisch ongebouwd worden benoemd door LTO. Het ledenaantal van de LTO Noord loopt sterk terug, waardoor de legitimiteit van de vertegenwoordigers afkalt.

Provinciale Staten aan zet - planning

De wetgever heeft Provinciale Staten aangewezen als orgaan dat beslist over de waterschapsreglementen. Het is daarmee aan Provinciale Staten om, binnen de kaders van de wet, onder meer te bepalen

- hoe groot de waterschapsbesturen worden;
- hoeveel zetels worden toegewezen aan categorieën belanghebbenden (geborgden);
- hoe de geborgde zetels worden verdeeld over de drie in de wet genoemde categorieën.

Deze taken en bevoegdheden liggen uitdrukkelijk bij Provinciale Staten, niet bij de waterschapsbesturen zelf.

Op grond van artikel 143a Provinciewet hebben statenleden het recht om een initiatiefvoorstel in te dienen. De Waterschapswet verzet zich niet tegen een initiatiefvoorstel op grond van artikel 143a Provinciewet. In de Waterschapswet is echter geen rekening gehouden met zo'n mogelijkheid.

Artikel 3 Waterschapswet schrijft voor dat voorafgaand aan een wijziging van een waterschapsreglement op initiatief van Gedeputeerde Staten, Gedeputeerde Staten ter bepaling van hun standpunt in overleg treden met het dagelijks bestuur van het betreffende waterschap. De wet houdt echter geen rekening met de situatie dat de wijziging van het waterschapsreglement wordt geïnitieerd door Provinciale Staten. De indieners zijn van mening dat Provinciale Staten deze rol over dienen te nemen en zullen na eventuele aanvaarding van het

voorzittende voornemen tot wijziging van de waterschapsreglementen in overleg treden met de dagelijks besturen van de betrokken waterschappen alvorens het definitieve besluit aan Provinciale Staten aan te bieden.

Op een wijziging van een waterschapsreglement is op grond van artikel 4, eerste lid Waterschapswet ook de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Het voorzittende ontwerpbesluit dient daarom na aanvaarding door Provinciale Staten ter inzage te worden gelegd, waarna het definitieve besluit aan de Staten kan worden voorgelegd. Aan Gedeputeerde Staten wordt opgedragen uitvoering te geven aan artikel 4, eerste lid van de Waterschapswet en het bijgaande initiatiefvoorstel ter inzage te leggen. Teneinde tijdig helderheid te verschaffen aan de waterschappen over hun perspectief en om hen in de gelegenheid te stellen op een juiste wijze de verkiezingen voor te bereiden, is tijdige behandeling van en besluitvorming over dit initiatiefvoorstel nodig.

Voorstel

Gelet op het voorgaande stellen wij u voor het voornemen tot een besluit tot wijziging van een aantal waterschapsreglementen te nemen, als in concept in bijlage I verwoord. Bij de nieuwe zetelverdeling is uitgegaan van de huidige verhoudingen in de waterschapsbesturen, waarbij de categorieën ongebouwd en bedrijven elk met één zijn verminderd ten gunste van de categorie ingezetenen.

De nieuwe situatie ziet er dan als volgt uit:

Tabel 2. Bestuursomvang Zuid-Hollandse waterschappen na wijziging

Waterschap (jaar reglement)	AB totaal #zetels	Waarvan geborgd	Natuur	Ongebouwd	Bedrijven
Rijnland	30	7 (23%)	1	3	3
Delfland	30	7 (23%)	1	3	3
Schieland en de Krimpenerwaard	30	7 (23%)	1	2	4
Hollandse Delta	30	7 (23%)	1	3	3
Rivierenland	30	7 (23%)	1	3	3

Den Haag, 6 oktober 2021

A.A.M. van der Hoeven, H.M.M. Hoogerwerf (PvdD), R. Klumpes (GroenLinks), H.R.Oosterop-van Leussen (D66), R. van Aelst (SP), W.M. Bakx (50PLUS), A.J.A. Beukering (Groep JA21) en E.G.T. Braam (PVV).

Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het initiatiefvoorstel van Van der Hoeven (PvdA), mede ingediend door Hoogerwerf (PvdD), Klumpes (GroenLinks), Oosterop-Van Leussen (D66), Van Aelst (SP), Bakx (50PLUS), Beukering (Groep JA21) en Braam (PVV), nummer 7402;

Gelet op:

- artikel 143a van de Provinciewet;
- artikel 2, 12 en 13 van de Waterschapswet;
- artikel 60 van het Reglement van Orde;

Besluiten:

- I. In te stemmen met het voornemen om de reglementen van bestuur voor de waterschappen Rijnland, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard, Rivierenland en Hollandse Delta te wijzigen overeenkomstig de uitgangspunten van het initiatiefvoorstel, inhoudende dat het aantal geborgde zetels op het minimumaantal van zeven wordt vastgesteld en de verdeling van de geborgde zetels dienovereenkomstig wordt aangepast;
- II. Gedeputeerde Staten opdracht te geven om het noodzakelijke procedurele overleg met de waterschapsbesturen van Rijnland, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard, Rivierenland en Hollandse Delta op te starten, overeenkomstig de artikelen 3 en 4 van de Waterschapswet;
- III. Gedeputeerde Staten opdracht te geven om het noodzakelijk procedurele overleg met Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland en van de provincie Gelderland op te starten voor de wijziging van respectievelijk het Reglement van bestuur voor het Hoogheemraadschap van Rijnland en het reglement voor Waterschap Rivierenland overeenkomstig de uitgangspunten van dit initiatiefvoorstel;
- IV. Gedeputeerde Staten opdracht te geven de wijziging van de reglementen zodanig te plannen dat deze kunnen worden afgerond voor het zomerreces van 2022 en Provinciale Staten regelmatig over de planning van en de voortgang in de benodigde procedures voor de reglementswijzigingen te informeren.

Den Haag, 13 oktober 2021

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,

voorzitter,