

## ***Initiatiefvoorstel***

# **Aanpassing reglementen waterschappen Rijnland, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard en Hollandse Delta**

### *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 2015 gerealiseerd zijn.

Provinciale Staten verzoeken Gedeputeerde Staten voorts in overleg te treden met de provincie Gelderland om de procedure op te starten om een verandering van de geborgde zetels voor het waterschap Rivierenland te realiseren.

De twee overige waterschappen waarvoor Zuid-Holland niet het primaat heeft, beschikken reeds over het minimumaantal van zeven geborgde zetels.

### *Inleiding en probleemstelling*

In maart 2015 vinden de waterschapsverkiezingen plaats, tegelijkertijd met de verkiezingen voor Provinciale Staten. Het is de tweede keer dat een deel van de waterschapsbestuurders wordt gekozen via directe landelijke verkiezingen “nieuwe stijl”. Voor de fracties van D66, GroenLinks, PvdA, Partij voor de Dieren en SP (hierna: de initiatiefnemers) is dit het 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 gelijkkluidend 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 2015 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 die voor het grootste deel in Zuid-Holland liggen is weergegeven in tabel 1. De overige drie waterschappen zijn weergegeven in tabel 2.

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*

<b>Waterschap (jaar reglement)</b>		<b>AB totaal #zetels</b>	<b>Waarvan geborgd</b>	<b>natuur</b>	<b>ongebouwd</b>	<b>bedrijven</b>
Rijnland*	(2009)	30	9 (30%)	1	4	4
Delfland	(2009)	30	9 (30%)	1	4	4
Schieland en de Krimpenerwaard	(2009)	30	9 (30%)	1	3	5
Hollandse Delta	(2009)	30	9 (30%)	1	4	4

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

Tabel 2. Bestuursomvang niet-primair Zuid-Hollandse waterschappen

<b>Waterschap (jaar reglement)</b>		<b>AB totaal #zetels</b>	<b>Waarvan geborgd</b>	<b>natuur</b>	<b>ongebouwd</b>	<b>bedrijven</b>
Rivierenland	(2009)	30	8 (27%)	1	3	4
Stichtse Rijnlanden	(2009)	30	7 (23%)	2	3	2
Amstel, Gooi en Vecht	(2009)	30	7 (23%)	1	3	3

De aanwezigheid van geborgde zetels vloeit voort uit het overwegend functionele karakter van het waterschapsbestuur. De verdeling is ten tijde van het opstellen van de Waterschapswet gebaseerd op een weging van het relatieve belang en de economische waarde van de categorieën in elk waterschap. Binnen deze grondslag treden structurele en aanzienlijke verschuivingen op, onder meer door het toenemende aantal natuurgebieden in Zuid-Holland. Dit is voor de initiatiefnemers aanleiding om de huidige verdeling zo te herzien dat meer recht wordt gedaan aan de actuele verhoudingen en de democratische legitimering van de waterschapsbesturen.

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 2015 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. Voor het waterschap Rivierenland worden Gedeputeerde Staten verzocht in overleg te treden met de provincie Gelderland om de benodigde procedures in werking te zetten om te komen tot een verlaging van het aantal geborgde zetels van acht naar zeven. De indieners realiseren zich dat de tijd naar alle waarschijnlijkheid te kort is om deze wijziging nog voor de Waterschapsverkiezingen van 2015 door te voeren.

#### *Wijzigende verhoudingen tussen geborgd en ingezetenen*

De historische grondslag van geborgde zetels ligt in de trits “belang – betaling – zeggenschap”. Het aantal zetels is afhankelijk van het relatieve belang en van de financiële bijdrage die een categorie levert. Deze verhoudingen zijn aan het veranderen, zeker wanneer de categorieën ongebouwd en bedrijven ook nog één fractie vormen in het Algemeen Bestuur.<sup>1</sup>

Ook bij de betaling van de waterschapslasten is een stabiele verschuiving gaande, in die zin dat een steeds groter deel van de waterschapslasten wordt opgebracht door de ingezetenen, waarbij met name de categorie ongebouwd de afgelopen jaren minder is

<sup>1</sup> De indieners verwijzen hierbij tevens naar de brief van de voorzitter van het landelijk bestuur van Water Natuurlijk, de heer J. Steegh, d.d. 8 april 2014.

gaan betalen. De oorzaken daarvan zijn enerzijds een toename van taken van de waterschappen die ook meer ten goede komen aan de categorie ingezetenen (onder meer het verbeteren van de waterkwaliteit en de uitvoering van diverse maatregelen in het kader van de bescherming tegen hoog water) en anderzijds door nieuwe financiële verdeelsleutels waarmee de waterschapslasten worden bepaald (herziening van de kostentoedeling voor de watersysteemheffing). De initiatiefnemers vinden het vanuit dit perspectief gewenst dat het toenemende belastingdeel door ingezetenen wordt vertaald in de zeteltoewijzing in de waterschapsbesturen.

De initiatiefnemers menen dat ook de verbreding en toenemende complexiteit van het werkveld van de waterschappen in de afgelopen decennia een aanpassing van het aantal geborgde zetels rechtvaardigt. Het werk van de waterschappen raakt (terecht) steeds verder vervlochten met andere beleidsterreinen waarvoor de algemene provinciale of gemeentelijke democratie verantwoordelijk is. De waterschappen leveren daardoor een grotere maatschappelijke meerwaarde dan zij zouden kunnen doen wanneer wordt vastgehouden aan een smalle taakopvatting. In deze bredere context hoort volgens de indieners per definitie een aan- en besturing door een brede maatschappelijke vertegenwoordiging. Deze wordt beter gerepresenteerd door vrij verkozen bestuurders in open verkiezingen dan door aangewezen vertegenwoordigers uit categorieën met primair een enkelvoudig (eigen) belang.

#### *Bestuurlijke invloed en legitimering van geborgd*

Landelijk en in Zuid-Holland hebben de geborgde zetels een relatief grote invloed in de dagelijkse besturen van de waterschappen. Landelijk bezetten zij 28% van de zetels in het Algemeen Bestuur (AB) en 39% van de zetels in het Dagelijks Bestuur (DB). Wettelijk gezien is één geborgde Dagelijks Bestuurder afdoende.

De bestuurssamenstelling bij Rijnland, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard, en Hollandse Delta sluit hier in grote lijnen bij aan: in deze besturen nemen de geborgde zetels 30% van het Algemeen Bestuur in. In het Dagelijks Bestuur ligt dit percentage in de meeste gevallen op 40%. Daarmee hebben de geborgde zetels een aanzienlijke invloed op de beleidsvoorbereiding en –uitvoering in beide waterschappen. Hoewel de waterschapsbesturen vanuit de Waterschapswet bezien volledig legitiem zijn, wordt onvoldoende recht gedaan aan het algemeen belang van de Zuid-Hollandse inwoner.

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:

- 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 afkalft.
- Leden van de categorie natuur worden benoemd door het Bosschap. Ook deze organisatie zal op afzienbare termijn op een andere wijze georganiseerd worden.

- Het oppervlak natuurterreinen neemt in de provincie Zuid-Holland steeds verder toe. Door een aanpassing van de verhouding tussen de drie categorieën geborgde zetels wordt ook recht gedaan aan het toenemende belang van de categorie natuur.

Tot slot merken de indieners op dat bij aanvaarding van het voorstel in het vervolg alle in Zuid-Holland gelegen waterschappen over een gelijk aantal geborgde zetels zullen beschikken.

### *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 voorliggende 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 voorliggende ontwerpbesluit dient daarom na aanvaarding door Provinciale Staten ter inzage te worden gelegd, waarna in het najaar 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. Met de waterschapsverkiezingen van maart 2015 in het verschiet, is nu het moment om invulling te geven aan deze provinciale bevoegdheid. 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 indieners merken op dat voor wat betreft het waterschap Rivierenland het initiatief tot wijziging van het waterschapsreglement op grond van de staande praktijk niet toekomt aan Zuid-Holland. Om die reden wordt Gedeputeerde Staten opgedragen met de provincie Gelderland in overleg te treden om de gewenste aanpassing van het reglement te realiseren.

De nieuwe situatie ziet er dan als volgt uit:

Tabel 3. Bestuursomvang Zuid-Hollandse waterschappen na wijziging

<b>Waterschap (jaar reglement)</b>	<b>AB totaal #zetels</b>	<b>Waarvan geborgd</b>	<b>natuur</b>	<b>ongebouwd</b>	<b>bedrijven</b>
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

1. Paul Breitbarth (D66)
2. Marijke Kleijweg (GroenLinks)
3. Rawa Hassan (PvdA)
4. Carla van Viegen (Partij voor de Dieren)
5. Lies van Aelst (SP)

## **Bijlage I - Ontwerpbesluit**

Provinciale Staten van Zuid-Holland, in vergadering bijeen op ..... datum van de vergadering ..... ter behandeling van bovenvermeld agendapunt;

### **I. Stemmen in met het voornemen:**

#### **a. Het Reglement van bestuur voor het hoogheemraadschap van Rijnland als volgt te wijzigen:**

Artikel 9 komt als volgt te luiden:

1. Het algemeen bestuur bestaat uit dertig leden.

Van deze leden vertegenwoordigen:

a. drieëntwintig leden de categorie ingezetenen, als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel a, van de Waterschapswet;

b. drie leden de categorie ongebouwd als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel b, van de Waterschapswet;

c. één lid de categorie natuurterreinen als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel c, van de Waterschapswet;

d. drie leden de categorie bedrijven als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Waterschapswet.

2. a. De leden bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, worden benoemd door de Land- en Tuinbouworganisatie Noord, met dien verstande dat bij de benoeming acht wordt geslagen op een adequate vertegenwoordiging van de verschillende bedrijfssectoren binnen de land- en tuinbouw in het gebied.

b. De leden als bedoeld in het eerste lid, onder d, worden benoemd door de Kamer van Koophandel op gezamenlijke voordracht van de regionale raad van de Regio Zuidwest en de Regio Noordwest, genoemd in het Besluit vaststelling regio's van 2 januari 2014 van de Kamer van Koophandel (Stcrt. 2014, 2015). Bij de benoeming wordt zorggedragen voor een adequate vertegenwoordiging van de categorie bedrijven in het gebied van zowel de Regio Zuidwest als de Regio Noordwest, voor zover gelegen binnen het gebied van het hoogheemraadschap.

#### **b. Het Reglement van bestuur voor het hoogheemraadschap van Delfland als volgt te wijzigen:**

Artikel 9 komt als volgt te luiden:

1. Het algemeen bestuur bestaat uit dertig leden.

Van deze leden vertegenwoordigen:

- a. drieëntwintig leden de categorie ingezetenen, als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel a, van de Waterschapswet;
- b. drie leden de categorie ongebouwd als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel b, van de Waterschapswet;
- c. één lid de categorie natuurterreinen als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel c, van de Waterschapswet;
- d. drie leden de categorie bedrijven als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Waterschapswet.

2. a. De leden bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, worden benoemd door de Land- en Tuinbouworganisatie Noord, met dien verstande dat bij de benoeming acht wordt geslagen op een adequate vertegenwoordiging van de verschillende bedrijfssectoren binnen de land- en tuinbouw in het gebied.

b. De leden bedoeld in het eerste lid, onder d worden benoemd door de Kamer van Koophandel op voordracht van de regionale raad van de Regio Zuidwest, genoemd in het Besluit vaststelling regio's van 2 januari 2014 van de Kamer van Koophandel (Stcrt. 2014, 2015).

### **c. Het Reglement van bestuur voor het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard als volgt te wijzigen:**

Artikel 9 komt als volgt te luiden:

1. Het algemeen bestuur bestaat uit dertig leden.

Van deze leden vertegenwoordigen:

- a. drieëntwintig leden de categorie ingezetenen, als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel a, van de Waterschapswet;
- b. twee leden de categorie ongebouwd als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel b, van de Waterschapswet;
- c. één lid de categorie natuurterreinen als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel c, van de Waterschapswet;
- d. vier leden de categorie bedrijven als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Waterschapswet.

2. a. De leden bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, worden benoemd door de Land- en Tuinbouworganisatie Noord, met dien verstande dat bij de benoeming acht wordt geslagen op een adequate vertegenwoordiging van de verschillende bedrijfssectoren binnen de land- en tuinbouw in het gebied.

b. De leden bedoeld in het eerste lid, onder d worden benoemd door de Kamer van Koophandel op voordracht van de regionale raad van de Regio Zuidwest, genoemd in het



Besluit vaststelling regio's van 2 januari 2014 van de Kamer van Koophandel (Stcrt. 2014, 2015).

**d. Het Reglement van bestuur voor het waterschap Hollandse Delta als volgt te wijzigen:**

Artikel 9 komt als volgt te luiden:

1. Het algemeen bestuur bestaat uit dertig leden.

Van deze leden vertegenwoordigen:

a. drieëntwintig leden de categorie ingezetenen, als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel a, van de Waterschapswet;

b. drie leden de categorie ongebouwd als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel b, van de Waterschapswet;

c. één lid de categorie natuurterreinen als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel c, van de Waterschapswet;

d. drie leden de categorie bedrijven als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Waterschapswet.

2. a. De leden bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, worden benoemd door de Land- en Tuinbouworganisatie Noord, met dien verstande dat bij de benoeming acht wordt geslagen op een adequate vertegenwoordiging van de verschillende bedrijfssectoren binnen de land- en tuinbouw in het gebied.

b. De leden bedoeld in het eerste lid, onder d worden benoemd door de Kamer van Koophandel op voordracht van de regionale raad van de Regio Zuidwest, genoemd in het Besluit vaststelling regio's van 2 januari 2014 van de Kamer van Koophandel (Stcrt. 2014, 2015).

**II.**

**Overwegende dat dat Waterschapswet voorschrijft dat op de voorbereiding van een besluit als bedoeld in artikel 2, eerste lid van die wet afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, geven Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten de opdracht om hieraan uitvoering te geven overeenkomstig artikel 4, eerste lid van de Waterschapswet en de ontwerpbesluiten onder I ter inzage te leggen.**

**III.**

**Geven Gedeputeerde Staten de opdracht om Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland te verzoeken de procedure voor de wijziging van het reglement van het Waterschap Rivierenland op te starten, teneinde het aantal geborgde zetels in dat waterschap terug te brengen tot zeven.**

1. Paul Breitbarth (D66)
2. Marijke Kleijweg (GroenLinks)
3. Rawa Hassan (PvdA)
4. Carla van Viegen (Partij voor de Dieren)
5. Lies van Aelst (SP)