



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

## GS brief aan Provinciale Staten

Postadres Provinciehuis  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
T 070 - 441 66 11  
www.zuid-holland.nl

Datum  
30 september 2021

Ons kenmerk  
PZH-2021-786449121  
DOS-2021-0006395

Bijlagen  
-

Aan Provinciale Staten

Onderwerp  
Initiatiefvoorstel PvdA Aanpassing reglementen  
Zuid-Hollandse Waterschappen

Geachte Statenleden,

Op 17 juni 2021 heeft u het initiatiefvoorstel "Aanpassing reglementen Zuid-Hollandse Waterschappen" ontvangen, ingediend door PvdA, GroenLinks, D66, SP, PvdD, 50PLUS, Groep JA21 en PVV. Het initiatiefvoorstel beoogt te bewerkstelligen dat het aantal geborgde zetels in de waterschapsbesturen van Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap van Delfland, Waterschap Hollandse Delta en Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard wordt vastgesteld op het wettelijk minimum van zeven<sup>1</sup> en een gewijzigde verdeling tussen de categorie geborgde zetels en de categorie ingezetenen tot stand komt die meer recht doet aan de huidige maatschappelijke verhoudingen. In de brief van de Agendacommissie van 21 juni 2021 wordt Gedeputeerde Staten in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen<sup>2</sup> kenbaar te maken met betrekking tot dit initiatiefvoorstel.

Alvorens in te gaan op het initiatiefvoorstel, spreken Gedeputeerde Staten op voorhand hun waardering uit voor dit initiatief van indieners. Het initiatiefvoorstel ziet op een actueel onderwerp dat zowel binnen de provincie als daarbuiten met belangstelling wordt gevolgd en bediscussieerd. Gedeputeerde Staten beseffen zich terdege dat de voorbereiding en het opstellen van dit initiatiefvoorstel dan ook bepaald geen sinecure is geweest, en zijn de indieners dan ook zeer erkentelijk voor de inspanningen die zij daartoe hebben gepleegd. Gedeputeerde Staten maken daarom graag van deze gelegenheid gebruik om wensen en bedenkingen mee te geven en geven u enkele overwegingen mee die u kunt betrekken bij uw oordeel over het voorliggend initiatiefvoorstel.

### **Overwegingen aan Provinciale Staten**

Het initiatiefvoorstel bevat een brede uiteenzetting van het wettelijk kader en de argumenten om het aantal geborgde zetels bij de Zuid-Hollandse waterschappen te verminderen. Gedeputeerde

<sup>1</sup> Opgenomen in artikel 13, derde lid, van de Waterschapswet.

<sup>2</sup> Op grond van artikel 143a, vierde lid, van de Provinciewet en artikel 62 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen van Provinciale Staten etc., laatstelijk gewijzigd 19 mei 2021, nr. 7349.

Staten zullen hierna puntsgewijs op onderdelen van het initiatiefvoorstel ingaan. Indien mogelijk wordt hierbij aangesloten op de gebruikte kopjes in het initiatiefvoorstel.

#### *Mogelijke afschaffing van de geborgde zetels*

Alvorens dat te doen, willen Gedeputeerde Staten - wellicht ten overvloede - in zijn algemeenheid de overweging meegeven dat op het landelijke niveau al langer een proces loopt om te komen tot een verdere modernisering van het waterschapsbestel, waarbij het thema van de geborgde zetels een prominente plaats inneemt. Hiertoe heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat op 6 maart 2020 een Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen ingesteld, de zogeheten commissie Boelhouwer. De bevindingen van de commissie Boelhouwer zijn opgenomen in het rapport "Geborgd gewogen - advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen"<sup>3</sup>. Op basis van gesprekken met belanghebbende stakeholders, waaronder het Interprovinciaal overleg, komt de commissie Boelhouwer in dit rapport tot het advies om het systeem van de geborgde zetels af te schaffen.

Naar aanleiding van dit rapport heeft de Minister het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) gevraagd belanghebbenden erover te consulteren. Deze consultatie is in december 2020 afgerond en vervat in het rapport "De stem van het water"<sup>4</sup>. Hierin wordt geconcludeerd dat er grote verdeeldheid bestaat binnen en onder de betrokken partijen over het al dan niet afschaffen van de geborgde zetels, en dat bij de eventuele aanpassing van het stelsel ook gekeken moet worden naar de taakopvatting van het waterschap zoals vastgelegd in de Waterschapswet en de relatie met andere bestuursorganen zoals de provincies en gemeenten. Evenwel wordt geconcludeerd dat er thans voldoende informatie voor handen is voor de politiek om een keuze te maken over een eventuele wijziging van het stelsel van de geborgde zetels. Een aanpassing van het huidige stelsel vóór de waterschapsverkiezingen in maart 2023 acht het OFL echter onhaalbaar vanwege de formatie van een nieuw kabinet en de benodigde doorlooptijd van het wetgevingstraject.

Tweede Kamerlid Bromet (GroenLinks) besloot de consultatieronde van OFL niet af te wachten en maakte reeds in oktober 2020 een initiatiefwetsvoorstel<sup>5</sup> aanhangig in de Tweede Kamer om de geborgde zetels af te schaffen. Nadien heeft Kamerlid De Groot (D66) zich hierbij aangesloten. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 9 december 2020 een positief oordeel over de kwaliteit van het wetsvoorstel afgegeven en geadviseerd om de toelichting bij de wet op een aantal punten aan te passen. Uit een uitzending van Nieuwsuur op 8 juli jl. blijkt dat er een Kamermeerderheid bestaat voor het initiatiefwetsvoorstel<sup>6</sup>, dat overigens niet controversieel is verklaard. Dit betekent dat de behandeling van het wetsvoorstel doorgang kan vinden. Op 29 september 2021 is in de vaste Kamercommissie van Infrastructuur en Waterstaat in een procedurevergadering besloten dat de verschillende Tweede Kamerfracties uiterlijk 10 november 2021 een verslag inbrengen dat dient als schriftelijke voorbereiding op de

<sup>3</sup> Te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-938545>.

<sup>4</sup> Te raadplegen via [Rapport De stem van het water januari 2021 - Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving](#).

<sup>5</sup> Voorstel van wet van het lid Bromet tot wijziging van de Waterschapswet en de Kieswet in verband met het volledig democratiseren van de waterschapsbesturen, nr. 35608, te raadplegen via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35608>.

<sup>6</sup> De aflevering van Nieuwsuur is te zien via [https://www.npostart.nl/nieuwsuur/08-07-2021/VPWON\\_1324269](https://www.npostart.nl/nieuwsuur/08-07-2021/VPWON_1324269).

plenaire behandeling van het wetsvoorstel<sup>7</sup>. Inzet van de initiatiefnemers zal zijn om de benodigde wetswijzigingen van de Waterschapswet en de Kieswet voor de waterschapsverkiezingen van maart 2023 af te ronden<sup>8</sup>. Het voorliggend initiatiefvoorstel loopt in zekere zin vooruit op de landelijke ontwikkelingen rond de afschaffing van de geborgde zetels. Net als het initiatiefwetsvoorstel van Kamerlid Bromet wordt met het voorliggend initiatiefvoorstel beoogd de besluitvorming voor de komende waterschapsverkiezingen in maart 2023 af te ronden. Gedeputeerde Staten geven u dit bij voorbaat in overweging aan u mee.

#### *Geborgde zetels bij de overige waterschappen in Zuid-Holland*

De waterschappen die geraakt worden door dit initiatiefvoorstel hebben momenteel negen geborgde zetels in het waterschapsbestuur. Voor de volledigheid is gekeken naar het aantal geborgde zetels in de waterschapsbesturen van de drie andere waterschappen die de provincie Zuid-Holland rijk is. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en Waterschap Amstel, Gooi en Vecht hebben ieder zeven geborgde zetels in hun algemeen bestuur. Waterschap Rivierenland telt acht geborgde zetels in hun algemeen bestuur. In dat licht sluit het initiatiefvoorstel aan bij de huidige bestuurssamenstelling van laatstgenoemde waterschappen.

#### *ad. Inleiding en probleemstelling*

Gedeputeerde Staten onderschrijven de bevoegdheid van Provinciale Staten tot de verdere reglementering van waterschappen<sup>9</sup>. Voor wat betreft het Hoogheemraadschap van Rijnland geldt dat Provinciale Staten van Noord-Holland eveneens een rol heeft, omdat het hier een interprovinciaal waterschap betreft. In dat geval vereist een reglementswijziging een gemeenschappelijk besluit van beide provinciebesturen voor zover het geen wijziging van beperkte strekking behelst<sup>10</sup>. Uit het initiatiefvoorstel blijkt echter niet dat er (voor)overleg dan wel afstemming met het provinciebestuur van Noord-Holland heeft plaatsgevonden over de inhoud en de totstandkoming van dit initiatiefvoorstel. Gedeputeerde Staten geven in overweging mee het initiatiefvoorstel op dit punt nader te onderbouwen.

#### *ad. Argumentatie bij het voorstel*

Gedeputeerde Staten hebben kennisgenomen van de argumenten voor het terugbrengen van het aantal geborgde zetels in de waterschapsbesturen van Rijnland, Delfland, Hollandse Delta en Schieland en de Krimpenerwaard. Door de jaren heen is het stelsel van de geborgde zetels meerdere malen - ook landelijk - ter discussie gesteld. Het vergroten van het democratische gehalte van het waterschapsbestuur is daarbij altijd als zwaarwegend argument ingebracht. Dit geldt ook voor het argument met betrekking tot de trits "belang - betaling - zeggenschap", waarvan wordt gezegd dat het zijn relevantie heeft verloren, het argument dat de taakopvatting van het waterschapsbestuur als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen steeds breder wordt, en het argument dat gekozen vertegenwoordigers prima in staat zijn om behalve het algemeen belang ook specifieke belangen in hun afwegingen een plaats te geven. Dit zijn de argumenten die ook in de rapportages van de commissie Boelhouwer en de OFL terugkomen in

<sup>7</sup> Het verslag helpt de indiener van het wetsvoorstel om vragen die naar aanleiding van dat voorstel zijn opgekomen te beantwoorden, en om te zien welke belangen er aan de orde zijn. Uit het verslag kan vaak worden opgemaakt hoe de verschillende fracties tegen het wetsvoorstel aankijken.

<sup>8</sup> Zie pagina 9 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, Kamerstukken 35 608, nr. 3.

<sup>9</sup> Artikel 2, eerste lid, van de Waterschapswet.

<sup>10</sup> Zie artikel 6 van de Waterschapswet en artikel 25 van het Reglement van bestuur voor het Hoogheemraadschap van Rijnland.

de meer fundamentele discussie over het bestaan van geborgde zetels. In hoeverre deze argumenten het onderhavige initiatiefvoorstel rechtvaardigen is in beginsel een politieke vraag waarover Gedeputeerde Staten op dit moment geen standpunt hebben ingenomen. Gedeputeerde Staten kijken wat dat betreft dan ook met belangstelling uit naar de verhandelingen binnen uw gelederen over het al dan niet terugbrengen van het aantal geborgde zetels tot het wettelijk minimum en de voorgestelde zetelverdeling over de categorieën van geborgde zetels.

*ad. Provinciale Staten aan zet - planning*

Het initiatiefvoorstel gaat uit van de premisse dat, nu de Waterschapswet geen rekening houdt met het recht van initiatief als bedoeld in artikel 143a van de Provinciewet, Provinciale Staten in staat moeten worden gesteld de rol van Gedeputeerde Staten als beschreven in artikel 3 van de Waterschapswet over te nemen en met de waterschapsbesturen in overleg te treden over de voorgenomen reglementswijzigingen. Gedeputeerde Staten geven in overweging mee dat het de vraag is of deze premisse in overeenstemming is met de rol die de formele wetgever in artikel 3 van de Waterschapswet aan gedeputeerde staten heeft toegedicht en de bevoegdheidsverdeling zoals vastgelegd in de Provinciewet. Hierna wordt nader op deze punten ingegaan.

Het recht van initiatief van individuele statenleden om voorstellen voor verordeningen in te dienen, staat voor Gedeputeerde Staten buiten kijf<sup>11</sup>. De verordenende bevoegdheid van Provinciale Staten te dienaangaande is geregeld in artikel 143, eerste lid, van de Provinciewet.<sup>12</sup> Behalve de verordenende bevoegdheid van Provinciale Staten, regelt artikel 143 van de Provinciewet ook, in algemene zin, de toekenning van overige bevoegdheden die van de verordenende bevoegdheid zijn te onderscheiden<sup>13</sup>. Voor de concrete bevoegdheden moet telkens het relevante artikel in de Provinciewet of de bijzondere wet (zoals de Waterschapswet) worden geraadpleegd. Zo wordt in het derde lid van artikel 143 van de Provinciewet bepaald dat de overige bevoegdheden, bedoeld in artikel 105, tweede lid, van de Provinciewet berusten bij gedeputeerde staten, voor zover deze niet bij of krachtens de wet aan provinciale staten of de commissaris van de Koning zijn toegekend. Deze overige bevoegdheden betreffen de zogeheten bestuursbevoegdheden in medebewind. In laatstgenoemd artikel is daaromtrent het volgende opgenomen:

*"Artikel 105 Provinciewet:*

1. (...)

2. *Regeling en bestuur kunnen van het provinciebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan, met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het provinciebestuur en het aan het provinciebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet is toegekend.*

3. (...)"

Dit artikel regelt dat bij of krachtens een andere wet dan de Provinciewet regeling en bestuur (lees: het gebruik van bestuursbevoegdheden) van het provinciebestuur kan worden gevorderd.

<sup>11</sup> Ingevoerd bij Wet dualisering provinciebestuur (Stb. 2003, 17).

<sup>12</sup> De reikwijdte van de verordenende bevoegdheid is geregeld in artikel 145 van de Provinciewet en vindt zijn grondslag in artikel 127 van de Grondwet. De omschrijving en afbakening van deze bevoegdheid sluit aan bij het begrip 'huishouding', bedoeld in artikel 105 van de Provinciewet.

<sup>13</sup> Zie artikel 105, tweede en derde lid, van de Provinciewet.

Zoals eerder gememoreerd, regelt artikel 143, derde lid, van de Provinciewet<sup>14</sup> dat de hier bedoelde bestuursbevoegdheden in medebewind in beginsel bij gedeputeerde staten berusten<sup>15</sup>. In overeenstemming met voornoemd artikel heeft de formele wetgever in artikel 3, eerste lid, van de Waterschapswet gedeputeerde staten belast met de taak de besluitvorming met betrekking tot een reglementswijziging in goed overleg met de betrokken waterschappen voor te bereiden, indien naar hun oordeel gronden aanwezig zijn om een reglementswijziging te overwegen.<sup>16</sup> De Provinciewet noch de Waterschapswet biedt een grondslag voor het overdragen van deze rol aan Provinciale Staten.<sup>17</sup> Gedeputeerde Staten geven in overweging mee dit punt nadrukkelijk bij de behandeling van het initiatiefvoorstel te betrekken.

In artikel 3 en 4 van de Waterschapswet is de voorbereiding en de totstandkoming geregeld van de provinciale besluitvorming met betrekking tot de wijziging van een reglement voor een waterschap. Blijkens de wetsgeschiedenis<sup>18</sup> van de Waterschapswet heeft de formele wetgever met de regeling in artikel 3 en 4 van de Waterschapswet een grotere betrokkenheid van de waterschappen bij de voorbereiding en totstandkoming van dergelijke besluiten beoogd. Bedoeld is een bijzondere positie in te ruimen voor het bestuurlijk overleg in de voorbereidingsfase waarin de gedachten vorm krijgen die uiteindelijk moeten leiden tot het opstellen van een ontwerpbesluit. Het bestuurlijk overleg met het waterschapsbestuur dient aldus op een aantal gezette momenten plaats te vinden, niet alleen bij het concrete ontwerpbesluit maar ook in het daaraan voorafgaande stadium van gedachtebepaling. In ieder geval dient voorkomen te worden dat het waterschap met een afgerond product wordt geconfronteerd op een tijdstip dat waterstaatkundige en bestuurlijke uitgangspunten als het ware zijn uitgekristalliseerd, aldus de memorie van toelichting.<sup>19</sup> In dat licht moet ook het bepaalde in artikel 4, eerste lid, van de Waterschapswet worden gezien, waarin is bepaald dat gedeputeerde staten het ontwerpbesluit pas opstellen na overleg met het dagelijks bestuur van het waterschap of de waterschappen die het betreft. Uit het initiatiefvoorstel blijkt evenwel niet dat er (voor)overleg heeft plaatsgevonden met de waterschappen over de voorgenomen reglementswijzigingen. Gedeputeerde Staten geven u in overweging mee om hier bij de behandeling van het initiatiefvoorstel bij stil te staan.

Gedeputeerde Staten wensen tot slot nog in overweging mee te geven dat uit het initiatiefvoorstel niet blijkt hoe het bestuurlijk overleg tussen Provinciale Staten en de dagelijkse besturen van de waterschappen in aanloop naar de reglementswijzigingen gezien moet worden. De vraag die hierbij rijst is in hoeverre dit gezien de bestuurlijke verhoudingen tussen beide organen als passend zal worden ervaren.

<sup>14</sup> Zie memorie van toelichting bij de Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden, Kamerstukken 29 316, nr. 3, pag. 9.

<sup>15</sup> Dit geldt ook indien in medebewindwetgeving een bestuursbevoegdheid in zijn algemeenheid aan het provinciebestuur is toegekend.

<sup>16</sup> Hetgeen in overeenstemming is met het bepaalde in artikel 143, derde lid, van de Provinciewet.

<sup>17</sup> Zie het laatste zinsdeel van artikel 143, derde lid, van de Provinciewet: "De overige bevoegdheden, bedoeld in artikel 105, tweede lid, berusten bij gedeputeerde staten, voor zover deze niet bij of krachtens de wet aan provinciale staten of de commissaris van de Koning zijn toegekend."

<sup>18</sup> Zie memorie van toelichting bij Regels met betrekking tot de waterschappen (Waterschapswet), Kamerstukken 19 995, nr. 3, pag. 11 en verder.

<sup>19</sup> Vgl. Pres. Rechtbank Arnhem 4 februari 1994, HWS 1994, p. 153, m.nt. H.J.M. Havekes. In deze uitspraak komt de president van de rechtbank Arnhem tot het oordeel dat de reorganisatie van het waterschapsbestel in de provincie Gelderland niet in overeenstemming met de regeling van artikel 3 en 4 Waterschapswet kon worden geacht. Het oordeel was met name gestoeld op de overweging dat de inschakeling van een waterschapsverband niet in de plaats kan treden van het wettelijk vereiste van overleg met de besturen van de individuele waterschappen, dit overleg in te laat stadium heeft plaatsgevonden (namelijk pas nadat gedeputeerde staten tot een standpuntbepaling waren gekomen) en geen sprake was van een 'open overleg'.

#### *Samenvattend*

Op grond van het voorgaande geven Gedeputeerde Staten met betrekking tot het voorliggend initiatiefvoorstel de volgende overwegingen aan u mee. Op voorhand wordt Provinciale Staten in overweging meegegeven dat in de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig is gemaakt met als doel de geborgde zetels in het waterschapsbestel af te schaffen. De ambitie van de indieners van het wetsvoorstel is om het wetgevingstraject voor de komende waterschapsverkiezingen in maart 2023 af te schaffen. Met betrekking tot het initiatiefvoorstel van indieners wordt meegegeven dat Gedeputeerde Staten geen standpunt hebben ingenomen over nut of noodzaak om het aantal geborgde zetels op het wettelijk minimum vast te laten stellen en een gewijzigde verdeling van de zetels over de belanghebbende categorieën te bewerkstelligen. Wel geven Gedeputeerde Staten enkele overwegingen mee die u kunt betrekken bij het bespreken van het initiatiefvoorstel. Deze punten betreffen als gezegd de wettelijke bevoegdheidsverdeling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, en de wettelijke vereisten van (voor)overleg met de betrokken waterschapsbesturen en, voor zover het gaat om het Hoogheemraadschap van Rijnland, tevens met de provincie Noord-Holland.

#### *Advies*

Alles overwegende adviseren Gedeputeerde Staten om de uitkomst van het wetgevingstraject in de Tweede Kamer af te wachten. Zoals het er nu naar uitziet bestaat er een gerede kans dat het wetsvoorstel wordt aangenomen. Indien dit het geval is, zullen de reglementen van de waterschappen overeenkomstig moeten worden aangepast en wordt het onderhavige initiatiefvoorstel daarmee overbodig.

In het geval een meerderheid van uw Staten besluiten het initiatiefvoorstel aan te nemen, dan adviseren Gedeputeerde Staten het initiatiefvoorstel zodanig te wijzigen dan wel te amenderen opdat de voorbereiding van de voorgenomen reglementswijzigingen in handen van Gedeputeerde Staten wordt gelegd en daarbij de benodigde ruimte wordt ingeruimd voor het wettelijk vereiste (voor)overleg met de betrokken waterschappen en de provincie Noord-Holland met betrekking tot deze reglementswijzigingen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
secretaris, voorzitter,

--	--

drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit