

Zitting 1979-1980 Nr. 4a

13 993

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de waterstaat**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 20 december 1979

De leden van de fractie van de P.v.d.A. memoreerden, dat de Minister van Verkeer en Waterstaat parlementaire instemming met de nota «Naar een nieuw waterschapsbestel» constateerde (Hand. zitting 1978-1979, blz. 4039 r.k.). Zij tekenden hierbij evenwel aan, dat deze nota niet in de Eerste Kamer is behandeld.

Wij hebben begrip voor deze aantekening van de leden hier aan het woord; de door de derde ondergetekende geconstateerde «parlementaire instemming» moet inderdaad niet zo worden uitgelegd dat deze ook de instemming van de Eerste Kamer impliceert. Wij zijn evenwel van mening, dat uit de context waarin deze woorden zijn gebruikt – alsmede uit de omstandigheid dat het niet gebruikelijk is regeringsnota's als de onderhavige in de Eerste Kamer te behandelen – voldoende duidelijk is dat uitsluitend instemming van de Tweede kamer is bedoeld.

Het was de leden van de fractie van de P.v.d.A. opgevallen, dat in vergelijking tot de bepalingen over provincies en gemeenten in de Grondwet weinig wordt geregeld met betrekking tot de waterschappen. Ook al hadden deze leden begrip voor de verschillen in taak en status, toch vermochten zij niet in te zien, dat uitsluitend daarin de grote verschillen inzake de grondwetsbepalingen hun verklaring kunnen vinden. Naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden moet een centraliserende tendens worden geconstateerd, ondanks de wijzigingen, die tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het onderhavige grondwetsvoorstel zijn aangebracht.

Inderdaad wordt in vergelijking tot de voorgestelde bepalingen over provincies en gemeenten, in de nieuwe Grondwet minder geregeld met betrekking tot de waterschappen. Wij wijzen erop dat dit verschil eveneens bestaat in de huidige Grondwet en in de voorstellen van de staatscommissie-Cals/Donner. Voor dit verschil zijn naar onze mening goede redenen aan te voeren. Vooreerst is daar de omstandigheid dat vanouds de provincies een primaire rol vervullen ten aanzien van instelling, opheffing en reglementering van waterschappen. Vervolgens zijn van belang de door de leden van de P.v.d.A.-fractie reeds genoemde verschillen in taak en status. Provincies en gemeenten vervullen in ons staatsbestel een algemene, niet tot een specifiek aantal terreinen begrensde bestuurstaak. Een belangrijk deel van de algemene doelstellingen van overheidszorg wordt verwezenlijkt via de provincies en de gemeenten. Daarmee houdt verband dat de invloed die de burgers op die verwezenlijking op provinciaal en lokaal niveau dienen te heb-

ben, wordt uitgeoefend via algemeen vertegenwoordigende lichamen. De waterschappen daarentegen zijn geen lichamen van algemeen bestuur, doch doelcorporaties. Invloed op de vervulling van hun taak is van oudsher toegekend aan de directbelanghebbenden.

De bovengenoemde primaire rol van de provincie en de verschillen in taak en status tussen provincies en gemeenten enerzijds en waterschappen anderzijds, zijn onzes inziens op zich reeds voldoende redenen voor een verschil in de mate van detaillering van de grondwettelijke bepalingen omtrent de genoemde lichamen. Daarnaast moet echter nog gewezen worden op de diversiteit in de bestuursinrichting van en de taakverdeling binnen de waterschappen onderling. Deze diversiteit is bij de provincies en de gemeenten afwezig. Zij vormt in een aantal gevallen een belemmering voor het geven van een grondwettelijk voorschrift van een algemene strekking. In verband hiermee merken wij nog op dat de schaalvergroting in het waterschapsbestel inmiddels heeft geleid tot meer eenvormigheid en doorzichtigheid in de bestuursinstellingen van de waterschappen. Mede daardoor bestaat thans in alle grote en in de meeste kleinere waterschappen een vertegenwoordigend college en een daaruit gekozen of benoemd dagelijks bestuur. Deze ontwikkeling is echter nog niet ten einde; van een uniform beeld op dit punt kan bij de waterschappen, anders dan bij de provincies en de gemeenten, niet gesproken worden. Mede met het oog daarop zijn in het onderhavige herzieningsontwerp de bestuursorganen van het waterschap niet afzonderlijk vermeld. Daardoor is het ook niet wel mogelijk de openbaarheid van vergaderingen van colleges die niet steeds vergelijkbaar zijn met de gemeenteraad of provinciale staten grondwettelijk voor te schrijven. Dit laat uiteraard onverlet dat er op dit terrein wel een taak van de wetgever ligt.

Wat de verkiezing van de bestuursorganen van waterschappen betreft, moet erop worden gewezen dat de gedachtenvorming omtrent deze materie nog sterk in beweging is. Het zou naar onze mening dan ook niet verstandig zijn om, door het thans opnemen van een grondwettelijk voorschrift ter zake, de gedachtenvorming in een bepaalde richting te dwingen. Het verdient, zo menen wij, de voorkeur dat, wanneer de gedachtenvorming voldoende zal zijn voortgeschreden, de wetgever de op dat moment meest wenselijke regeling treft. Omtrent het ontbreken van regelingen met betrekking tot heffingen merken wij nog het volgende op. Ook de bestaande Grondwet kent geen specifieke basis voor belastingheffing door waterschappen. Het onderhavige herzieningsontwerp heeft zich daarbij aangesloten. Artikel 7.11, tweede lid, geeft in algemene zin aan dat de wet de verordenende en andere bevoegdheden van de besturen van de waterschappen regelt. Tot de «andere bevoegdheden» behoort de bevoegdheid tot het heffen van belastingen. In het algemeen gesproken zullen provinciale staten krachtens artikel 98 van de provinciewet en met inachtneming van hoofdstuk IV van de Bevoegdhedenwet Waterschappen (Stb. 1978, 285), regels stellen ten aanzien van de onderhavige bevoegdheid.

Wij zijn het niet eens met de leden van de P.v.d.A.-fractie waar zij een centraliserende tendens constateren. In het voorafgaande hebben wij uiteengezet waarom in de Grondwet minder bepalingen aan de waterschappen zijn en worden gewijd dan aan de provincies en de gemeenten. Het verschil in aantal en omvang van de grondwettelijke bepalingen heeft, zo moge uit deze uiteenzetting blijken, met een centraliserende tendens niet van doen. In dit verband zij er overigens op gewezen, dat naar onze opvatting juist een gedetailleerde regeling in de Grondwet van de inrichting en de bevoegdheden van de waterschappen eerder in een meer uniformerende en wellicht ook centraliserende richting zou wijzen, dan met de huidige voorstellen het geval is.

In de discussie over de nota «Naar een nieuw waterschapsbestel» zien wij evenmin aanzetten tot een centraliserende tendens. Zowel in de nota zelf als tijdens de discussie daarover in de vaste Commissie voor Verkeer en Water-

staat uit de Tweede Kamer, alsook tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het onderhavige herzieningsvoorstel, is verklaard dat de Regering van mening is dat de plaatselijke en regionale waterstaatszorg ook in de toekomst door waterschappen dient te worden uitgeoefend en dat de primaire taak van de provincies met betrekking tot de waterschappen moet worden gehandhaafd.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
D. S. Tuijnman