

Zitting 1975-1976

13 993

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

Nr. 3

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### 1. Inleiding

In haar Eindrapport (blz. 283) heeft de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet voorgesteld om de grondwettelijke bepalingen inzake de lagere openbare lichamen in één hoofdstuk bijeen te brengen. Wij nemen dit voorstel over, zoals nader is toegelicht bij het wetsontwerp inzake provincies en gemeenten. Op deze plaats moge daarnaar verwezen worden. Het nevensgaande wetsontwerp beoogt – behoudens hetgeen wordt opgemerkt in paragraaf 4 inzake de zorg voor de bewoonbaarheid van het land – de huidige bepalingen inzake de waterstaat, die te zamen het elfde hoofdstuk van de Grondwet vormen, te vervangen door één artikel inzake de waterschappen en dit artikel een plaats te geven in het hoofdstuk betreffende de lagere openbare lichamen na de bepalingen met betrekking tot de provincies en de gemeenten. Ook hierbij is een dankbaar gebruik gemaakt van hetgeen de staatscommissie heeft voorgesteld (Eindrapport blz. 314-319), ook al zijn haar voorstellen niet overal gevolgd.

Ook is het in 1974 verschenen rapport van de Studiecommissie Waterschappen, getiteld «Het waterschap en zijn toekomst», in de beschouwingen betrokken. Dit rapport heeft ons gesterkt in de opvatting, dat de waterstaatszorg, in het bijzonder die voor de waterkering en waterhuishouding, een specifiek element van het overheidsbestuur is, dat een aparte plaats in de gedecentraliseerde bestuursorganisatie verdient. Dit rechtvaardigt ook in de herziene Grondwet een afzonderlijke bepaling aan de waterschappen te wijden.

#### 2. Instelling en opheffing van waterschappen

Ingevolge artikel 206, tweede lid, der huidige Grondwet, zijn provinciale staten bevoegd tot oprichting en opheffing van waterschappen, met goedkeuring des Konings. De staatscommissie heeft dienaangaande een grondwetsbepaling voorgesteld, die drieërlei mogelijkheid inhoudt:

- a. instelling en opheffing bij de wet;
- b. volgens bij wet te stellen regels bij provinciale verordening;
- c. volgens bij wet te stellen regels bij verordening van een lichaam dat voor een provincie in de plaats is getreden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> De staatscommissie spreekt, in navolging van de geldende Grondwet, van het «oprichten» van waterschappen. In nevensgaand wetsontwerp is echter ter wille van de eenheid van terminologie ten aanzien van de lagere openbare lichamen sprake van het «instellen» van waterschappen. Een materieel verschil is hiermede niet beoogd.

In het voorstel van de staatscommissie zouden provinciale staten derhalve grondwettelijk de bevoegdheid behouden tot instelling en opheffing van de waterschappen. Wij zouden de staatscommissie op dit punt niet willen volgen. Hoewel wij van oordeel zijn dat onder het huidige bestel de provinciebesturen met betrekking tot de instelling en opheffing van, alsook met betrekking tot de reglementering van en het toezicht op waterschappen een onmisbare functie vervullen, die ook in de toekomst niet zou dienen te verdwijnen, achten wij het minder gewenst deze bevoegdheid van de provinciebesturen in de Grondwet te blijven verankeren. Wij hebben ons bij dit oordeel mede laten leiden door de – ook door de Studiecommissie Waterschappen voorziene – behoefte voort te kunnen gaan met de in de laatste jaren op gang gekomen aanpassing van de waterschapsindeling. Deze verlangt een verruiming van de mogelijkheid tot het tot stand brengen van waterschappen, die in meer gevallen en over een groter gebied dan waarvan thans sprake is, interprovinciaal zouden zijn. Ook in de huidige situatie levert het instellen en reglementeren van interprovinciale waterschappen in de praktijk niet zelden problemen op.

De Studiecommissie Waterschappen wijst hier ook op. Zij bepleit een constructie, waarbij sprake is van een structuurschets voor de waterschappen, vastgesteld krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij zouden de provincies een belangrijke rol blijven spelen als regelgever voor en toezichthouder op de waterschappen.

Het lijdt onzes inziens geen twijfel dat problemen als bovenbedoeld talrijker zullen worden naarmate het aantal grote waterschappen toeneemt. Dit effect zal nog aanmerkelijk versterkt worden wanneer in het kader van de beoogde reorganisatie van het binnenlands bestuur de provinciale indeling zal zijn gewijzigd, waardoor er kleinere provincies dan de tegenwoordige zullen zijn gevormd en dientengevolge veel meer waterschappen interprovinciaal zullen worden. In een dergelijke constellatie zou instelling, opheffing en reglementering van, alsmede toezicht op deze waterschappen, althans door de afzonderlijke provinciebesturen minder voor de hand liggen. Overigens denken wij, en wij hechten eraan dit uitdrukkelijk te stellen, niet aan het door het Rijk overnemen van de taak, die thans de provincies ten aanzien van de waterschappen verrichten. Een zodanige centralisatie wijzen wij van de hand, nog afgezien van de omstandigheid dat het apparaat van de rijksoverheid niet toegerust is voor de waterstaatstaken, zoals die tot dusver gede-centraliseerd worden behartigd.

Een en ander pleit ervoor in de Grondwet de bevoegdheid tot instelling en opheffing van waterschappen te doen toekomen aan de formele wetgever, met daarnaast de mogelijkheid van delegatie. Ingevolge de in artikel 7.11, eerste lid, gebruikte redactie «Bij of krachtens de wet» kan de formele wetgever deze bevoegdheid dan niet alleen aan de provinciebesturen doch ook aan de Kroon of een ander bij de wet aangewezen orgaan toekennen.<sup>2</sup> Daarmede is tevens de noodzaak tot opnemng van de hierboven onder c bedoelde bepaling van de staatscommissie vervallen.

Opgemerkt zij nog, dat in het eerste lid van artikel 7.11 naar analogie van artikel 7.1, eerste lid, eerst het opheffen van waterschappen is genoemd, daarna het instellen.

### 3. Structuur en bevoegdheden van de waterschappen

Het tweede lid van artikel 7.11 betreft wat aangeduid kan worden als de structuur en de bevoegdheden van de waterschappen. Ingevolge de geldende Grondwet (artikel 206, tweede lid) kunnen provinciale staten met goedkeuring des Konings verandering aanbrengen in de bestaande inrichtingen en reglementen der waterschappen en nieuwe reglementen voor deze instellingen vaststellen.

In artikel 99, eerste lid, van de voorstellen der staatscommissie is het tot stand komen van een wettelijke regeling inzake de inrichting van waterschappen en de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen facultatief

<sup>2</sup> De centrale overheid bezit reeds thans bevoegdheden ter zake. Vgl. art. 3 en art. 4 jo. art. 63 van de Waterstaatswet 1900. In het verleden is over 's Rijks bevoegdheden t.a.v. waterschappen wel eens twijfel uitgesproken, zo bij de parlementaire behandeling van de Deltawet (Hand. II 1957-1958, blz. 3133 e.v.). Het voorgestelde artikel 7.11 zal deze twijfel kunnen wegnemen.

geredigeerd («Bij de wet..... kan worden voorzien»). Artikel 7.11 formuleert dit echter als een opdracht («De wet regelt .....»). Dit sluit zowel aan bij de huidige stand van zaken (vgl. artikel 98 Provinciewet, de Waterstaatswet 1900, de Keurenwet en de Bevoegdhedenwet), alsook bij de visie van de Studiecommissie Waterschappen, dat een algemene waterschapswet tot stand zou moeten worden gebracht.

Ook ten aanzien van de structuur van de waterschappen bestaat ingevolge het voorgestelde tweede lid de mogelijkheid dat de centrale wetgever dan wel enig ander bij de wet aangewezen orgaan van een openbaar lichaam bevoegd is tot regeling binnen een algemeen wettelijk kader. Dit zou gevormd kunnen worden door de reeds vermelde algemene waterschapswet, die voorschriften zou kunnen bevatten omtrent de wijze van instelling, het toezicht op, alsmede de belangrijkste algemeen geldende elementen van de taken en inrichting van waterschappen, voorschriften die zich zouden kunnen richten tot de organen, bevoegd tot instelling e.d. van waterschappen.

In de huidige Grondwet is, zoals gezegd, sprake van «inrichtingen en reglementen» van waterschappen. De staatscommissie hanteert in de door haar voorgestelde bepalingen inzake de lagere openbare lichamen de term «inrichting» in de zin van «organisatiestructuur» (artikelen 96, eerste lid, 99, eerste lid en 100, tweede lid). Hoewel bij waterschappen «inrichting» meer omvat dan alleen de organisatiestructuur, acht de staatscommissie de mogelijkheid van verwarring in dit opzicht niet van dien aard, dat in de drie genoemde voorgestelde artikelen niet dezelfde terminologie gebezigd zou kunnen worden. Wij menen echter, dat dit wel tot verwarring kan leiden.

In de historie van het waterschapswezen heeft het begrip inrichting een specifieke inhoud gekregen. Het omvat met name ook de taakstelling van de waterschappen. Aangezien de waterschappen doelcorporaties zijn, is hun taakstelling van primaire betekenis. Het is onwenselijk, dat «inrichting» in verschillende bepalingen van het onderhavige grondwetshoofdstuk niet dezelfde betekenis zou hebben. In het voorgestelde artikel is dit voorkomen door de term «taken en inrichting» van de waterschappen te bezigen. «Inrichting» heeft in deze bepaling dan dezelfde betekenis, i.c. «organisatiestructuur», als in andere voorgestelde bepalingen van dit hoofdstuk. In de bepaling wordt aan de formele wetgever of aan het door deze aangewezen gezag opgedragen de taak en inrichting van het waterschap alsook de samenstelling van het waterschapsbestuur te regelen. Het artikel zelf bevat ter zake geen materiële voorschriften.

Wij achten het wenselijk, dat evenals onder het bestaande artikel 207 uit de Grondwet zelf de verordenende bevoegdheid van de waterschapsbesturen blijkt. Dit is neergelegd in het tweede lid van artikel 7.11. Daarbij is (en zulks in overeenstemming met hetgeen is gesteld in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp inzake provincies en gemeenten) niet sprake van verordeningen «in het huishoudelijk belang» van de waterschappen.

Onzes inziens is het voorts niet doenlijk in de Grondwet aan te geven welk orgaan deze verordenende bevoegdheid uitoefent. Dit dient ter regeling aan de gewone wetgever te worden overgelaten (vgl. artikel 1, tweede lid, van de Keurenwet).<sup>3</sup> De Grondwet kan volstaan met de algemene opdracht aan de wetgever regels betreffende de verordenende bevoegdheid van waterschapsbesturen te geven.

Naar ons oordeel behoeft in de Grondwet niet te worden gehandhaafd het bepaalde aan het slot van artikel 206 der Grondwet, dat de waterschapsbesturen voorstellen kunnen doen tot verandering van de inrichtingen (of reglementen) van hun instellingen. De hier bedoelde bevoegdheid bestaat ook zonder dat deze uitdrukkelijk in de Grondwet is vastgelegd.

Vervolgens verdient de vraag aandacht of het aanbeveling verdient grondwettelijk te bepalen, dat de vergaderingen van de vertegenwoordigende organen der waterschappen openbaar zijn, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen, zulks naar analogie van het voorgestelde ten aanzien van de vergaderingen van provinciale staten en gemeenteraad (artikel 7.3, eerste lid). Wij menen, dat ook voor de vergaderingen van vertegenwoordigende organen van waterschappen het beginsel van openbaarheid dient te gelden.

<sup>3</sup> Deze bepaling luidt: «2. Het reglement der instelling wijst aan welk gezag de verordeningen maakt.»

De grote diversiteit in de bestuursorganen van waterschappen maakt echter een grondwettelijk voorschrift, dat op dit punt een algemene verplichting oplegt, niet mogelijk. Daarom ware slechts in het algemeen te bepalen, dat de wet regels geeft omtrent de openbaarheid van de vergaderingen van waterschapsbesturen.

#### **4. Waterstaatsbestuur en toezicht op de waterschappen**

Het elfde hoofdstuk van de bestaande Grondwet bevat, naast de in het voorgaande aan de orde gekomen bepalingen, een aantal voorschriften omtrent het waterstaatsbestuur in het algemeen en het toezicht daarop.

Artikel 204 schrijft voor, dat de wet regels geeft omtrent het waterstaatsbestuur, het oppertoezicht en toezicht daaronder begrepen, met inachtneming van de voorschriften in de volgende artikelen van het betreffende hoofdstuk van de Grondwet vervat. Artikel 205 bepaalt, dat het oppertoezicht over alles wat de waterstaat betreft berust bij de Koning, «zonder onderscheid of de kosten daarvan worden betaald uit 's Rijks kas of op een andere wijze worden gevonden». Tot dit oppertoezicht behoort de goedkeuring van provinciale verordeningen inzake waterschappen en inzake de waterstaat in het algemeen, voorts het beslissen van bij de Kroon aanhangig gemaakte beroepen tegen provinciale besluiten en andere geschillen van bestuur op dit gebied. Ook valt onder het oppertoezicht van de Kroon de bevelsbevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat in bepaalde gevallen waar gedeputeerde staten de hun gegeven bevelsbevoegdheid niet uitoefenen, zomede de dusgenoemde buitengewone riviercorrespondentie.

Ingevolge artikel 206, eerste lid, zijn de provinciale staten belast met toezicht op alle waterstaatswerken en waterschappen, zij het dat de wet het toezicht over bepaalde werken aan anderen kan opdragen.

Wij achten het handhaven van een afzonderlijke grondwetsbepaling inzake het waterstaatsbestuur overbodig naast hetgeen in de Grondwet wordt opgenomen ten aanzien van de waterschappen en naast de onder de sociale grondrechten op te nemen grondwetsbepaling (artikel 1.20), die betrekking heeft op de zorg van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Daarin is ook de waterstaatszorg begrepen.

Naar onze mening heeft het zin in de Grondwet expliciet de wetgever op te dragen het toezicht op waterschappen te regelen, zulks naar analogie van hetgeen in het wetsontwerp inzake provincies en gemeenten wordt voorgesteld ten aanzien van de provincies en de gemeenten (artikel 7.9, tweede lid). Wij achten het echter niet nodig de Grondwet het gezag dat bedoeld toezicht uitoefent te doen aanwijzen. Evenmin behoeft de Grondwet met zoveel woorden te doen uitkomen, dat er naast «toezicht» ook nog «oppertoezicht» is. Het is immers toch de gewone wetgever, die aan de begrippen «toezicht» en «oppertoezicht» hun inhoud moet geven.

De ten aanzien van provincies en gemeenten bestaande noodzaak om bij grove verwaarlozing van taken te voorzien in afwijking van eerdere grondwettelijke bepalingen – de artikelen 7.3 en 7.5 – aangaande de organen van die lichamen en hun bevoegdheden is bij de waterschappen in verband met de meer summiere regeling daarvan in het ontwerp niet aanwezig. Ook in de bestaande Grondwet komt een dergelijke regeling niet voor. De wet kan ingevolge het tweede lid van het voorgestelde artikel 7.11 hier voorzieningen geven.

#### **5. Veenschappen en veenpolders**

De Grondwet gewaagt in de artikelen 206 en 207 niet alleen van waterschappen, doch ook van veenschappen en veenpolders. De laatstgenoemde twee openbare lichamen zijn echter te beschouwen als bijzondere soorten van waterschappen.

Veenschappen zijn lichamen, ingesteld in verband met de ontvening van hoogveengebieden. Zij komen evenwel thans niet meer voor. Veenpolders zijn ingesteld in verband met de ontvening van laagveengebieden. Alleen in Friesland fungeren thans nog enkele veenpolders, doch ook van deze mag de opheffing binnen afzienbare tijd worden verwacht. De Grondwet maakt sedert 1887 met zoveel woorden melding van veenschappen en veenpolders, ten einde de bevoegdheden van provinciale staten ook ten aanzien van deze lichamen te waarborgen. Aanleiding was een arrest van de Hoge Raad dd. 27 maart 1882 (W.4758), waarbij aan het begrip «waterschap» een beperkte betekenis was toegekend.<sup>4</sup> Deze opvatting heeft echter thans vrijwel geen aanhangers meer. Er is dan ook geen reden in de Grondwet de bijzondere benaming van deze lichamen te handhaven. Immers, nog daargelaten dat, zoals opgemerkt, veenschappen feitelijk niet meer bestaan en ook veenpolders spoedig tot het verleden zullen behoren, zou het uitdrukkelijk noemen van veenschappen en veenpolders steun kunnen geven aan de – onjuiste – mening, dat een waterschap gekenmerkt wordt door specifieke soorten van waterstaatszorg en dat aldus niet ten behoeve van de zorg voor elk waterstaatsbelang, zoals dit thans wordt opgevat, de bevoegdheid tot het oprichten van een waterschap zou bestaan.

In het ontwerp wordt, gezien het vorenstaande, de benaming veenschappen en veenpolders niet gebezigd, maar worden deze instellingen begrepen onder de waterschappen. Aangezien het hier alleen gaat om een kwestie van naamgeving, behoeft niet te worden voorzien in een overgangsbepaling ten behoeve van de nog bestaande veenpolders.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken a.i.,  
W.F. de Gaay Fortman

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
W.F. de Gaay Fortman

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T.E. Westerterp

---

<sup>4</sup> De Hoge Raad stelde o.m., dat weliswaar in het desbetreffende provinciaal reglement was bepaald, dat aan het bestuur van elk veenschap o.a. is opgedragen de zorg voor vaarwaters, stuwen, sluizen, enz., maar dat daaruit nog niet volgde, dat een veenschap een waterschap is. Hoofdbestemming van een waterschap is, aldus destijds de Hoge Raad, de zorg voor de waterkering, waterlozing of althans regeling van de waterstand. Hoofdbestemming van de veenschappen is echter de vervening van hoge venen volgens een geregeld plan van aanleg en bewerking en de latere ontginning van de ondergronden.

