

Zitting 1978–1979

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. 9

De vorige stukken zijn gedrukt in de zitting 1975–1976, 1976–1977 en 1977–1978

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 22 december 1978

In het eindverslag is een aantal vragen en opmerkingen naar voren gebracht, waarop wij in deze nota zullen ingaan.

Uit de memorie van antwoord konden de leden van de fractie van de P.v.d.A. moeilijk ontwaren in hoeverre het hier gaat om een alleen maar theoretische, misschien wenselijke wijziging dan wel om een bewuste verandering, versluierd voorgesteld, om in de naaste toekomst de centrale greep op de waterschappen te versterken. De opheldering, die de nota van wijziging op dit punt gaf, achtten zij onvoldoende: naar hun mening wordt in het slot van het voorgestelde eerste lid teruggenomen, wat in het begin van dit lid wordt gegeven.

Omtrent de laatste zinsnede van het eerste lid van artikel 7.11 (voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald) hebben ook de fracties van het C.D.A., waarvan de leden met instemming hadden geconstateerd dat de regering thans diverse bevoegdheden van de provinciebesturen ten aanzien van de waterschappen constitutioneel wil doen vastleggen, en van de S.G.P. vragen gesteld. In het volgende zullen wij de bovenomschreven opmerkingen en vragen gezamenlijk behandelen.

Naar ons oordeel wordt onvoldoende recht gedaan aan de inhoud van de memorie van antwoord en de daarbij ingediende nota van wijziging als van de zijde van de P.v.d.A. verondersteld wordt dat met de bedoelde formulering aan het einde van de eerste zin wordt teruggenomen wat in het begin van de zin wordt gegeven. In de memorie van antwoord is tot uitdrukking gebracht dat er veel belang aan wordt gehecht de bevoegdheden tot opheffing, instelling en reglementering van en toezicht op de waterschappen zoveel mogelijk decentraal te doen uitoefenen. Dat leidde ertoe de nota van wijziging in te dienen, waardoor dit beginsel uit de tekst zelf van de Grondwet duidelijk zou blijken. Ook onder de herziene Grondwet zal derhalve het bestaande stelsel van provinciale bevoegdheden met betrekking tot de waterschappen in beginsel in stand blijven.

Daarmee is ook in overeenstemming het regeringsstandpunt dat is neergelegd in de Nota «Naar een nieuw waterschapsbestel?»¹, waaromtrent op 24 april 1978 een openbare gedachtenwisseling heeft plaatsgevonden tussen de derde ondergetekende en de vaste Kamercommissie van Verkeer en Waterstaat.² Zowel in deze nota, in het bijzonder in hoofdstuk 4, als in boven-

¹ Bijl. Hand. II, nr. 14 480, nr. 2

² Verslag OCV, blz. 409 e.v.

bedoelde discussie is van regeringszijde naar voren gebracht, dat bij de totstandkoming van de voorgestelde grondwetsherziening de primaire verantwoordelijkheid voor de instelling en reglementering van en het toezicht op de waterschappen moet blijven berusten bij de provincies.

Het nieuw voorgestelde eerste lid stelt de bevoegdheden van de provinciale besturen derhalve voorop. Het zou echter niet juist zijn, indien de Grondwet naliet de mogelijkheid te openen voor de wetgever om in door hem te beoordelen gevallen een door omstandigheden geboden afwijkende voorziening te treffen. Daarop ziet de formulering «voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald». Dat de wetgever voor dergelijke gevallen kan komen te staan is geïllustreerd in de memorie van antwoord (blz. 6 en 7). In hoeverre de wetgever van deze mogelijkheid gebruik zal maken is hier niet aan de orde. De tekst van de Grondwet wil tot uitdrukking brengen dat afgeweken kan worden van de duidelijk vooropgestelde regel, die de hier bedoelde bevoegdheden bij de provinciale besturen legt. Het is niet nodig het uitzonderlijke karakter van deze afwijkingsbevoegdheid met zoveel woorden in de Grondwet vast te leggen. Er dient van te worden uitgegaan dat deze gedachte in de formulering zelf reeds opgesloten ligt.

De fracties van het C.D.A. en van de S.G.P. hebben nadere toelichting en motivering gevraagd ten aanzien van de in het ontwerp geopende mogelijkheid dat de centrale overheid ook «krachtens de wet» tot instelling en reglementering van waterschappen kan overgaan. De C.D.A.-fractie wijst daarbij op de mening van de Raad van State in zijn rapport dat geen waterschappen krachtens de wet zouden moeten kunnen worden ingesteld.

Naar ons oordeel zijn er twee overwegingen die de voorgestelde regeling rechtvaardigen, waarbij wij vooropstellen dat het aan de wetgever is om te bepalen of van de hier geboden mogelijkheid gebruik gemaakt zal worden. In de eerste plaats achten wij het, gezien de gebruikelijke procedure van de instelling van een waterschap (bij provinciale verordening onder goedkeuring van de Kroon) minder voor de hand te liggen dat de formele wetgever in deze omstandigheden regelend zou optreden. In de tweede plaats achten wij het van belang dat ook ingevolge het geldende recht krachtens de wet waterschappen kunnen worden ingesteld. Men zie de reeds in de memorie van toelichting (blz. 4, noot 2) vermelde artikelen 4 en 63 van de Waterstaatswet 1900, die in de daar genoemde gevallen instelling en opheffing van waterschappen door de Kroon mogelijk maken. Men bedenke hierbij dat de huidige Grondwet hieromtrent geen uitdrukkelijk voorschrift bevat. Hetgeen thans wordt voorgesteld voorziet in zodanig voorschrift. Daarbij is in de redactie van de nota van wijziging als hoofdregel vooropgesteld, dat de opheffing en instelling van waterschappen geschiedt bij provinciale verordening, hetgeen het uitzonderingskarakter van het eerste lid voldoende doet uitkomen. Daarom achten wij de voorgestelde bepaling geenszins in strijd met de gedachten die in het destijds door de Raad van de Waterstaat gegeven advies zijn ontvouwd.

In dit verband verdient ook aandacht de voorlaatste alinea in de opmerkingen van de leden van de S.G.P.-fractie over de vraag in hoeverre het bestaande elfde hoofdstuk van de Grondwet een hinderlijk obstakel zal vormen bij het bewerkstelligen van mogelijke veranderingen. Zoals ook in het voorgaande besloten ligt, achten wij een zekere verruiming van de mogelijkheden van de wetgever nodig. De voorgestelde nieuwe grondwetsbepaling beoogt om met behoud van de primaire positie der provinciale besturen ten aanzien van de waterschappen voor nodig blijkende veranderingen een voldoende grondwettelijke basis te scheppen.

Ten aanzien van de door de leden van de fractie van de P.v.d.A. gemaakte opmerking over het horen van de provinciale besturen zij gewezen op de Adviezen van de Interprovinciale werkgroep grondwetsherziening en de colleges van gedeputeerde staten van alle provincies, die destijds zijn uitgebracht over de Proeve tot herziening van de Grondwet³. Ook de Proeve stelde in

³ Documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet?» deel 3, blz. 1-40.

haar artikel 84 de provinciale bevoegdheid voorop, maar liet daarop uitzonderingen toe, bij de wet te bepalen. Blijkens de toelichting gaf deze redactie zowel ruimte voor het oppertoezicht van de Koning als voor het toezicht van het provinciaal bestuur en liet zij de mogelijkheid open dat de wet in bepaalde gevallen aan een ander orgaan dan het provinciaal bestuur de bevoegdheid zou geven een waterschap op te richten. Artikel 84 van de Proeve, waarover de genoemde adviezen zijn uitgebracht, was derhalve in hoofdzaak van dezelfde strekking als de thans voorgestelde bepaling.

Thans opnieuw de provinciale besturen horen zou voorts betekenen, dat zou worden afgeweken van de gedragslijn, die ten behoeve van een afhandeling binnen afzienbare tijd van de herzieningsvoorstellen is en wordt gevolgd, namelijk niet opnieuw adviezen bij besturen en instellingen in te winnen.

De leden van de C.D.A.-fractie was het voorts opgevallen dat in het eerste lid van artikel 7.11 niet gesproken wordt over het toezicht op de waterschappen, terwijl artikel 206 van de huidige Grondwet ook het toezicht rangschikt onder de bevoegdheden die primair provinciaal behartigd worden. Zij vroegen zich af waarom in de nieuwe tekst deze bevoegdheid in het tweede en niet in het eerste lid is ondergebracht.

Het is zeker niet de bedoeling terzake van het toezicht een principiële wijziging van het bestaande systeem in te leiden. Met de vooropstelling in het eerste lid van belangrijke bevoegdheden van de provinciale besturen ten aanzien van de waterschappen zou dit ook kwalijk te verenigen zijn.

De bestaande Grondwet spreekt over het toezicht in de artikelen 204–206. Volgens artikel 204 geeft de wet regels omtrent het waterstaatsbestuur, het oppertoezicht – ingevolge artikel 205 door de Koning uit te oefenen – en het toezicht daaronder begrepen. De wet regelt dus ook het toezicht, dat de provinciale besturen ingevolge artikel 206 Grondwet bezitten. Dat is in het bestaande recht voornamelijk geschied in diverse bepalingen van de Keurenwet, de Waterstaatswet 1900 en de Provinciewet. Voorts is het toezicht veelal uitgewerkt in de provinciale waterschapsreglementen.

Voor dit alles biedt het voorgestelde artikel een voldoende grondslag in de eenvoudige bepaling, dat de wet het toezicht op de besturen van de waterschappen regelt. Een overeenkomstige bepaling is ook opgenomen in het herzieningsontwerp inzake provincies en gemeenten (Kamerstuk 13 990). Vermelding van het provinciale toezicht op de waterschappen in het eerste lid zou in deze opzet slecht passen, omdat, waar het daar gaat om bevoegdheden die bij provinciale verordening en derhalve door het provinciaal bestuur worden uitgeoefend, in dat geval een onderscheid moet worden aangebracht in het toezicht van het provinciaal bestuur en het toezicht van anderen (in het bijzonder het oppertoezicht van de Kroon). Met de hier aan het woord zijnde leden kunnen wij echter instemmen dat het wenselijk is ook in de tekst van het herzieningsontwerp de behartiging van het toezicht op de waterschappen als primair provinciale taak tot uitdrukking te brengen, door uitdrukkelijk te spreken van het provinciale en overige toezicht. Bij de tweede nota van wijzigingen wordt zulks thans voorgesteld. Een nadere beschouwing omtrent de vraag aan welk gezag het toezicht op de waterschappen op grond van de bij de eerste nota van wijziging voorgestelde tekst zou kunnen worden toegewezen kan dientengevolge achterwege blijven. Dat geldt evenzeer ten aanzien van de gevraagde zienswijze van de provinciale besturen over deze aangelegenheid, waarbij wij overigens verwijzen naar hetgeen hierboven omtrent het horen van de provinciale besturen is opgemerkt.

Voorts lijkt het bij nadere beschouwing wenselijk om in de bepaling betreffende het toezicht ook de mogelijkheid van vernietiging van besluiten van besturen van waterschappen uitdrukkelijk te noemen. In het grondwetsherzieningsvoorstel inzake provincies en gemeenten is het vernietigingsrecht reeds uitdrukkelijk vermeld. Bij nota's van wijzigingen wordt zulks thans ook voorgesteld ten aanzien van de andere in hoofdstuk 7 genoemde categorieën van openbare lichamen. Het ingrijpende karakter van de figuur

van de vernietiging rechtvaardigt dit. Een en ander is bij de tweede nota van wijzigingen tot uitdrukking gebracht door toevoeging van een derde lid, luidende «De wet regelt het provinciale en overige toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang», terwijl tegelijkertijd in het tweede lid de woorden «en het toezicht op» komen te vervallen.

De leden van de S.G.P.-fractie stelden nog enige andere vragen. Aan onze beantwoording daarvan ga vooraf, dat het ons tot voldoening strekt, dat zij de nota van wijziging een duidelijke verbetering achten.

Naar wij menen, zal geen behoefte bestaan aan speciale overgangsartikelen om eventuele latere moeilijkheden en strijdigheid met de Grondwet te ontgaan. Wij wijzen op artikel 8.4 uit het reeds in eerste lezing door de Tweede Kamer aanvaarde hoofdstuk 8 *Herziening van de Grondwet (14 213)*, luidende: «Bestaande wetten en andere regelingen en besluiten, die in strijd zijn met een verandering in de Grondwet, blijven gehandhaafd, totdat daarvoor overeenkomstig de Grondwet een voorziening is getroffen».

Bij het eveneens in eerste lezing door de Tweede Kamer aanvaarde wetsontwerp inzake grondrechten (13 872) is in het nieuwe artikel 1.13 inzake ont-eigening het bestaande vierde lid van artikel 165, welk lid betrekking heeft op aardhaling, niet overgenomen. Men zie omtrent het vervallen van die bepaling in de memorie van toelichting op het wetsontwerp 13 872 blz. 47, laatste twee alinea's en blz. 48, eerste alinea.

De P.P.R.-fractie stelde nog de vraag waaruit de verschillen kunnen bestaan tussen waterschappen wat hun bestuursorganen betreft en die al dan niet in de weg staan aan de door deze leden gewenste openbaarheid van vergadering en als algemeen uitgangspunt.

Ter beantwoording van deze vraag wijzen wij erop dat de bestuursinrichting van de waterschappen, neergelegd in provinciale reglementen, veelal van oude oorsprong is en geen uniform beeld te zien geeft. Zo lopen de taakverdelingen van de te onderscheiden organen vaak uiteen, onder meer in verband met de verschillen in grootte van de waterschappen. In enkele gevallen worden thans nog alle bestuursfuncties door één orgaan verricht.

Als gevolg van de schaalvergroting van het waterschapsbestel is inmiddels echter wel meer eenvormigheid en doorzichtigheid in de bestuursinrichting van de waterschappen opgetreden. Mede daardoor is thans in alle grote en in de meeste kleinere waterschappen sprake van een vertegenwoordigend college en een daaruit gekozen of benoemd dagelijks bestuur. De verdeling der bevoegdheden tussen zulk een college en het dagelijks bestuur is in zekere zin te vergelijken met die tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders. De bovengeschetste ontwikkeling is echter nog niet volledig ten einde.

Mede met het oog daarop zijn in het onderhavige herzieningsontwerp, zulks in tegenstelling tot het herzieningsontwerp inzake provincies en gemeenten (Kamerstuk 13 990), de bestuursorganen van het waterschap niet afzonderlijk vastgelegd. Dat maakt het in dit geval niet wenselijk de openbaarheid van vergadering van een college dat vergelijkbaar is met de gemeenteraad of provinciale staten als regel voor te schrijven. Wij gaan er echter van uit dat de wetgever dat tot zijn taak zal rekenen.

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