

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. 4

BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Bijlage I Advies van de Raad van State

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 26 mei 1976

No. 4.

Bij Kabinetsmissive van 13 april 1976, no. 112, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de waterstaat.

Het wetsontwerp wil allereerst een belangrijke vereenvoudiging brengen in de grondwettelijke bepalingen ten aanzien van de waterschappen. De Raad van State kan zich hiermee verenigen.

Het wetsontwerp beoogt, naar het de Raad vooral na kennisneming van de memorie van toelichting wil voorkomen, daarnaast een aanzienlijke verandering in de bevoegdheden ten aanzien van de instelling en opheffing van waterschappen. Immers: Zijn in de huidige Grondwet voor de provincies belangrijke taken op het stuk van deze overheidszorg verankerd, de voorgestelde bepaling breekt met dit stelsel en verlegt de bevoegdheden naar de formele wetgever, zij het met mogelijkheid van delegatie, ook naar de provincie (blz. 2, tweede alinea, memorie van toelichting)¹. Voor deze systeemverandering worden voornamelijk als argumenten aangevoerd:

1. dat verschillende waterschappen in meer dan één provincie zijn gelegen;
2. dat in het kader van de reorganisatie van het binnenlands bestuur kleinere provincies mogen worden verwacht, waardoor nog meer waterschappen over het gebied van één provincie zullen heenreiken (blz. 2, eerste alinea, memorie van toelichting).²

¹ Par. 2, voorlaatste al.

² Par. 2, al. 2.

De Raad van State wil erop wijzen dat de provincies van oudsher een belangrijke taak hebben gehad op het terrein van de waterschapszorg. Lange tijd heeft die zorg een aanzienlijk deel uitgemaakt van de taken der provinciale en gedeputeerde staten. Door een grondwetswijziging hierin fundamenteel verandering aanbrengen is slechts noodzakelijk, als de feitelijke situatie daartoe zou nopen.

Daarover zou de memorie van toelichting dan duidelijk uitsluitel moeten geven. Ook bij de huidige constellatie liggen verschillende waterschappen in meer dan één provincie. Indien dit feit op zichzelf ertoe geleid heeft, dat het aan voldoende zorg heeft geschort, dan ware dat in de memorie van toelichting uiteen te zetten. Dat de komende reorganisatie van het binnenlands bestuur zou leiden tot een primaire taak voor de formele wetgever op het stuk overheidszorg dat tot nu door de provincies wordt behartigd, lijkt een voorbarig en niet geheel steekhoudend argument. Niet alleen dat over deze bestuurlijke reorganisatie nog zeer verschillend en tegenstrijdig wordt gedacht, deze reorganisatie, zo zij wordt aanvaard, wordt niet in de laatste plaats gebaseerd op de wens te komen tot meer decentralisatie in het bestuur.

De Raad wil hier wijzen op het door de Staatscommissie voorgestelde artikel 99, waaraan in de memorie van toelichting weinig aandacht is geschonken. Weliswaar gaat in deze ontwerpbeplanning de (formele) wet voorop, doch uit de toelichting blijkt, dat zulks slechts is geschied uit een oogpunt van algemene systematiek en dat daarmee niet aan de bevoegdheid van de provincie is getornd (blz. 317 eindrapport). Ook meent de Raad dat waterschappen niet «krachtens» de wet moeten kunnen worden ingesteld.

Al met al meent de Raad dat het aanbeveling verdient de bevoegdheid van de provinciale besturen op dit punt niet, althans niet geheel uit de Grondwet te doen verdwijnen. Overwogen zou kunnen worden een bepaling op te nemen waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat, voor zover de wetgever niet anders bepaalt, de provinciale staten bevoegd zijn waterschappen in te stellen en op te heffen.

De Raad kan zich verenigen met het vermelden van «taken» naast «inrichting» in het tweede lid van het voorgestelde artikel 7.11. In dit artikellid waren, zulks in overeenstemming met het voorgestelde bij de artikelen 7.9 en 7.12 eerst de «bevoegdheden» en daarna het «toezicht» te vermelden.

Voorts merkt de Raad op, dat terwijl in artikel 7.1 eerst over «opheffen» en daarna over «instellen» wordt gesproken, in artikel 7.11 het «instellen» aan het «opheffen» vooraf gaat, terwijl in laatstgenoemd artikel anders dan in artikel 7.1 over grenswijziging van waterschappen niet wordt gesproken.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad geen bedenking.

De Vice-President van de Raad van State,
M. Ruppert

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 22 juli 1976

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 13 april 1976, nr. 112, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het wetsontwerp tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de waterstaat rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 mei 1976, nr. 4, en door de tweede ondergetekende ontvangen op 31 mei 1976, mogen wij U hierbij aanbieden.

Met instemming hebben wij ervan kennis genomen, dat de Raad van State zich kan verenigen met de door het wetsontwerp beoogde belangrijke vereenvoudiging in de grondwettelijke bepalingen ten aanzien van de waterschappen.

De Raad geeft vervolgens als zijn indruk, vooral na kennisneming van de memorie van toelichting, dat het wetsontwerp daarnaast een aanzienlijke verandering beoogt in de bevoegdheden ten aanzien van de instelling en opheffing van waterschappen, door te breken met het stelsel dat de belangrijke taken voor de provincies op dit stuk in de Grondwet zijn verankerd. Dit is juist. Echter willen wij er de nadruk op leggen, dat het wetsontwerp niet meer doet dan de provinciale bevoegdheden ten aanzien van de instelling en opheffing van waterschappen deconstitutionaliseren. Het zal aan de gewone wetgever ter beoordeling zijn of en in hoeverre de te dezen bestaande bevoegdheden inderdaad gewijzigd zullen moeten worden. De in het wetsontwerp voorziene mogelijkheid van delegatie, ook aan de provincie zoals de Raad opmerkt, laat de wetgever hier de nodige armslag.

Bepaalde beweegredenen voor deze deconstitutionalisering zijn die welke de Raad van State vermeldt: de omstandigheid dat verschillende waterschappen in meer dan één provincie zijn gelegen, alsmede de verwachting dat in het kader van de reorganisatie van het binnenlands bestuur kleinere provincies zullen worden gevormd, waardoor nog meer waterschappen over het gebied van één provincie zullen heenreiken. Een derde beweegreden ligt echter in het niet door de Raad van State, doch wel in de memorie van toelichting genoemde argument, dat in het waterschapsbestel een behoefte naar grotere eenheden valt te constateren. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat het streven naar een doelmatige waterschapsorganisatie, ook afgezien van een reorganisatie van het binnenlands bestuur, in toenemende mate leidt tot de instelling van waterschappen, wier territorium de grens van een provincie overschrijdt. Wij zijn het met de Raad van State eens, dat de provincies van oudsher een belangrijke taak hebben gehad op het terrein van de waterschapszorg en dat die zorg lange tijd een aanzienlijk deel heeft uitgemaakt van de taken der provinciale en gedeputeerde staten. In de memorie van toelichting hebben wij als ons oordeel gegeven, dat onder het huidige bestel de provinciebesturen met betrekking tot de instelling, opheffing en reglementering van, alsook met betrekking tot het toezicht op waterschappen een onmisbare functie vervullen, die ook in de toekomst niet zou dienen te verdwijnen.

De Raad van State merkt op, dat het door een grondwetswijziging hierin fundamenteel verandering aanbrengen slechts noodzakelijk is, als de feitelijke situatie daartoe zou nopen. Wij zijn het daarmee eens. De feitelijke situatie waarin wij thans verkeren is deze, dat met belangrijke veranderingen ten aanzien van het waterschapsbestel in de nabije toekomst rekening moet worden gehouden. Onzes inziens behoort de Grondwet geen belemmering op te werpen tegen voorzieningen, welke de wetgever op dit terrein op grond van het vorenstaande nodig zal kunnen oordelen.

De Raad stelt dat de memorie van toelichting hierover duidelijk uitsluitend zal moeten geven. Ook bij de huidige constellatie, aldus de Raad, liggen ver-

schillende waterschappen in meer dan één provincie. Indien dit feit op zichzelf ertoe geleid heeft, dat het aan voldoende zorg heeft geschort, dan ware dat in de memorie van toelichting uiteen te zetten. De Raad voegt hieraan toe een verwijzing naar de komende reorganisatie van het binnenlands bestuur, welke zou leiden tot een primaire taak voor de formele wetgever op het stuk overheidszorg dat tot nu toe door de provincies wordt behartigd, een voorbarig en niet geheel steekhoudend argument te vinden. Niet alleen dat over deze bestuurlijke reorganisatie nog zeer verschillend en tegenstrijdig wordt gedacht, deze reorganisatie, zo zij wordt aanvaard, wordt niet in de laatste plaats gebaseerd op de wens te komen tot meer decentralisatie in het bestuur, aldus de Raad van State.

Wij merken dienaangaande het volgende op. Inderdaad liggen ook bij de huidige constellatie verschillende waterschappen in meer dan één provincie. In de praktijk geeft dat niet zelden aanleiding tot problemen bij voorbeeld bij het tot stand brengen van wijzigingen in het reglement van dergelijke interprovinciale waterschappen. In de memorie van toelichting is verwezen naar het in 1974 verschenen rapport van de Studiecommissie Waterschappen, getiteld «Het waterschap en zijn toekomst». Naar bekend heeft deze commissie een diepgaand onderzoek ingesteld naar het fungeren van het waterschapsbestel te onzent. De Studiecommissie wijst niet alleen op de – hiervóór reeds geconstateerde – behoefte aan grotere eenheden in het waterschapsbestel, zij constateert ook dat één van de voornaamste redenen, dat het oprichten van interprovinciale waterschappen zo dikwijls op weerstanden stuit, is gelegen in de bijzondere eisen, die de reglementering van en het toezicht op dergelijke waterschappen aan de samenwerking tussen de provincies stellen¹.

De commissie beveelt aan de instelling door de provincies van grote – wat zij noemt – hoofdwaterschappen te doen geschieden op basis van een structuurschets vast te stellen krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur. De provincies zouden voorts, aldus de commissie, dienen te worden verplicht tot het treffen van gemeenschappelijke regelingen, die voorzien in een vaste bestuurlijke structuur voor de reglementering van en het toezicht op de interprovinciale waterschappen.

Met het vorenstaande wil niet gezegd zijn, dat de door de Studiecommissie Waterschappen aangegeven weg de enig denkbare zou zijn. Waar het om gaat is, dat rekening moet worden gehouden met gevallen, waarin het instellen en opheffen van waterschappen – en evenzeer de reglementering en de uitoefening van het toezicht – niet geheel of grotendeels aan elke provincie afzonderlijk kan worden overgelaten. Wij menen, dat een dergelijke verandering in de positie van de provincies met betrekking tot de waterschappen – ook al is die verandering thans nog niet meer dan een mogelijkheid – niet zonder grondwetswijziging zou moeten plaatsvinden. Zulks klemt temeer wanneer in het kader van de voorgenen reorganisatie van het binnenlands bestuur kleinere provincies zullen zijn gevormd, waardoor veel meer waterschappen interprovinciaal zouden worden. In die situatie zou het eer regel dan uitzondering kunnen zijn, dat bij of krachtens de wet, door andere bestuursorganen dan de afzonderlijke provinciebesturen, het instellen, opheffen en reglementeren van waterschappen moet geschieden. Uitdrukkelijk merken wij hierbij op niet te denken aan het door het Rijk overnemen van de taak, die thans de provincies ten aanzien van de waterschappen verrichten. Een zodanige centralisatie wordt niet overwogen en ook de Studiecommissie Waterschappen heeft daarvoor niet gekozen. Ook los gedacht van de reorganisatie van het binnenlands bestuur is het apparaat van de rijks-overheid niet toegerust voor de waterstaatstaken, zoals die tot dusver gede-centraliseerd worden behartigd.

Wij hebben naar aanleiding van de desbetreffende opmerking van de Raad van State de memorie van toelichting in bovenstaande zin aangevuld.

Dit brengt ons vervolgens op hetgeen de Raad van State opmerkt over het verwijzen naar de komende reorganisatie van het binnenlands bestuur. Zoals bekend, is het streven gericht op een zo spoedig mogelijke indiening van

¹ T.a.p. blz. 32.

de desbetreffende wetsontwerpen. Wij achten het dan ook consistent daarmee rekening te houden onder andere in het onderhavige wetsontwerp tot herziening van de grondwetsbepalingen met betrekking tot de waterschappen. 's Raads opmerking, dat deze reorganisatie van het binnenlands bestuur niet in de laatste plaats is gebaseerd op de wens naar meer decentralisatie onderschrijven wij. Wij zien hierin echter geen tegenspraak met de thans voorgestelde deconstitutionalisering van de regeling betreffende de waterschappen. Geenszins immers wordt met het niet meer in de Grondwet vermelden van de bevoegdheden van de provincie met betrekking tot de waterschappen beoogd deze bevoegdheden aan het Rijk toe te delen.

De Raad van State vestigt nog de aandacht op het door de staatscommissie voorgestelde artikel 99. Weliswaar gaat in deze ontwerp-bepaling, aldus de Raad, de (formele) wet voorop, doch uit de toelichting van de staatscommissie blijkt dat zulks slechts is geschied uit een oogpunt van algemene systematiek en dat daarmee niet aan de bevoegdheid van de provincie is getornd (blz. 317 Eindrapport). Ook zegt de Raad te menen dat waterschappen niet «krachtens» de wet moeten kunnen worden ingesteld. Wij zien niet in dat aan artikel 99 der staatscommissie, zoals de Raad van State meent, in de memorie van toelichting weinig aandacht is geschonken. In paragraaf 2 van de toelichting wordt vermeld welke mogelijkheden het door de staatscommissie voorgestelde inhoudt ten aanzien van de instelling en opheffing van waterschappen. Elders in de toelichting wordt ook ingegaan op artikel 99 der staatscommissie, expliciet in paragraaf 3, impliciet daar waar de voorstellen van de staatscommissie ongewijzigd zijn overgenomen.

Wat meer in het bijzonder de instelling en opheffing van waterschappen aangaat wijzen wij erop, dat de staatscommissie ten tijde van het uitbrengen van haar eindrapport (1971) uiteraard nog geen rekening heeft kunnen houden met de resultaten van het onderzoek van de Studiecommissie Waterschappen, noch met de voorgenomen wijziging van de provinciale indeling als uitvloeisel van de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Bij het onderhavige wetsontwerp tot grondwetsherziening diende zowel het een als het ander te worden gedaan, hetgeen heeft geleid tot het voorstel de instelling en opheffing van waterschappen grondwettelijk alleen tot de bevoegdheid van de wetgever te rekenen met mogelijkheid van delegatie. Aldus is het begrijpelijk, dat de memorie van toelichting niet toekomt aan een beschouwing over de door de staatscommissie in haar artikel 99 gekozen volgorde, waarop de Raad van State doelt. 's Raads opmerking dat zijns inziens waterschappen niet krachtens de wet moeten kunnen worden ingesteld, vindt reeds beantwoording in hetgeen wij hierboven hebben vermeld: de wetgever moet de mogelijkheid hebben te kiezen voor een constructie als die, waarbij waterschappen worden ingesteld op basis van een bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde structuurschets. Daarbij valt te denken, en zeker niet in de laatste plaats, aan het krachtens de wet door provinciale staten instellen en opheffen van waterschappen, zomede aan het ook overigens inschakelen van de provincies voor de reglementering van en het toezicht op de waterschappen. Een en ander maakt het onzes inziens onontkoombaar grondwettelijk ook het krachtens de wet instellen en opheffen van waterschappen mogelijk te doen zijn.

De Raad van State meent dat het al met al aanbeveling verdient de bevoegdheid van de provinciale besturen niet, althans niet geheel uit de Grondwet te doen verdwijnen. Daartoe zal volgens de Raad overwogen kunnen worden een bepaling op te nemen waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat, voor zover de wetgever niet anders bepaalt, de provinciale staten bevoegd zijn waterschappen in te stellen en op te heffen. Wij zouden dit voorstel van de Raad van State niet willen overnemen. Een zodanige bepaling houdt ook geen waarborg voor de provincies in dat zij te dezen bevoegdheden behouden. De bepaling suggereert dan ook meer dan zij kan waarmaken.

Het verheugt ons, dat de Raad zich kan verenigen met het in artikel 7.11, tweede lid, vermelden van «taken» naast «inrichting».

Aan het voorstel van de Raad van State om, zulks in overeenstemming met het voorgestelde bij de artikelen 7.9 en 7.12 eerst de bevoegdheden en daarna het toezicht te vermelden, hebben wij gevolg gegeven.

Naar aanleiding van 's Raads opmerking dat, terwijl in artikel 7.1 eerst over «opheffen» en daarna over «instellen» wordt gesproken, in artikel 7.11 het «instellen» aan het «opheffen» vooraf gaat, hebben wij in artikel 7.11 de te dezen in artikel 7.1 gekozen volgorde aangebracht.

De Raad wijst er ten slotte nog op, dat in artikel 7.11 anders dan in artikel 7.1 over grenswijziging niet wordt gesproken. Naar onze mening is dat terecht niet geschied. De parallel met de voor provincies en gemeenten voorgestelde regeling behoeft hier, gezien de meer summiere opzet van de grondwettelijke regeling inzake waterschappen, niet te worden voortgezet. Zulks is ook in overeenstemming met het geldende recht, waarin immers in artikel 3 van de bestaande Grondwet een regeling voor de wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen is vervat, terwijl een overeenkomstige bepaling voor de waterschappen ontbreekt.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet met gewijzigde memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State, afschrift van dit nader rapport en de aan de Raad van State voorgelegde tekst van onderdelen van het wetsontwerp en de memorie van toelichting, die nadien zijn gewijzigd, te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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.

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN ONDERDELEN VAN HET ONTWERP VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING DIE NADIEN ZIJN GEWIJZIGD

Ontwerp van wet

Artikel 7.11

1. Bij of krachtens de wet kunnen waterschappen worden ingesteld en opgeheven.
2. De wet regelt de taken en de inrichting van de waterschappen, de samenstelling van en het toezicht op hun besturen, de verordenende en andere bevoegdheden van deze besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen.

Memorie van toelichting

Par. 2, al. 2, 3, 4, 5 en 6:

In het voorstel van de staatscommissie zouden provinciale staten derhalve grondwettelijk de bevoegdheid behouden tot instelling, opheffing en reglementering 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, opheffing en reglementering van, alsook met betrekking tot 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 – door de Studiecommissie Waterschappen voorziene – behoefte aan een toenemend aantal grote waterschappen, die in meer gevallen en over een groter gebied dan waarvan thans sprake is, interprovinciaal zouden zijn. In een dergelijke constellatie zou instelling en reglementering van, alsmede toezicht op deze waterschappen, althans door de afzonderlijke provinciebesturen minder voor de hand liggen. Ook hebben wij in ons oordeel betrokken de in het kader van de reorganisatie van het binnenlands bestuur beoogde ingrijpende wijziging van de provinciale indeling. Deze zou leiden tot de vorming van aanzienlijk kleinere provincies dan de tegenwoordige, waardoor een groot deel van zelfs de huidige waterschappen in twee of meer provincies zou komen te liggen.

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 van een openbaar lichaam toekennen.² Daarmee is tevens de noodzaak tot opneming van de hierboven onder c bedoelde bepaling van de staatscommissie vervallen.

² 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.