

## Hoofdstuk IX

3. Gravenhage, 22 Augustus 1883.

De heeren Mr. van Naamen van Gemnes,  
baron de Geer en de Vries, leden der Commissie voor  
Grondwetsherziening, uitmakende de sub-commissie,  
aan wie opgedragen is bepaalde voorstellen te doen om-  
trent de wijzigingen wenschelijk geacht in hoofdstuk IX,  
hebben ter voldoening aan dien last, overeenkomstig  $\S$   
van het reglement van orde, de eer de nevensgaande  
gewijzigde artikelen en daarbij behoorende toelichtingen  
aan den Voorzitter der Commissie te doen toekomen.

Naams de Subcommissie

(w.g.) G. de Vries Az.  
rapporteur.

Regende Hoofdstuk  
Van den Waterstaat

Art. 190.

blijft onveranderd.

Art. 191.

De omvang en werking van dat oppertoericht, het algemeene en het bijzondere bestuur van den Waterstaat, zooals die in het voorgaande artikel is omschreven, worden bij de wet geregeld.

Art. 192.

De Provinciale Staten hebben binnen hunne provincie het toericht op alle wateren, bruggen, wegen, waterwerken en waterschappen.

Zij zijn, behoudens de bepalingen der twee voorgaande artikelen, bevoegd onder goedkeuring des Konings in de bestaande inrichtingen en reglementen der Waterschappen veranderingen te maken, nieuwe Waterschappen op te richten en nieuwe reglementen voor Waterschappen vast te stellen.

Tot verandering van de bedoelde inrichtingen of reglementen kunnen de besturen der waterschappen aan de Staten voordrachten doen.

Art. 193.

De Staten hebben het toericht over alle vereeningen, ontgrondingen, indijkingen, droogmakerijen, miltwaken en steengroeven binnen hunne provincie, behoudens de bevoegdheid des Konings om het onmiddelft toericht, daardoor te voeren, naar anderen op te dragen.

Zij zijn, behoudens de bepalingen der art. 190 en 191, bevoegd onder goedkeuring des Konings Veen- en Veenpolders op te richten en hunne reglementen vast te stellen en te veranderen.

---

1

## Toelichting op de wijziging van Art. 191.

By de behandeling van de ontwerpen van wet tot verkeerking van het oppertoezicht over den Waterstaat en tot regeling van het algemeen bestuur van den Waterstaat, is gebleken, dat ontrent de bedoeling van art. 190 en 191 verschil van opvatting bestaat.

De Minister, van wien deze beide ontwerpen uitgingen, lidde niet de omstandigheid, dat art. 190 geen regeling van het oppertoezicht bij de wet voorschijft, maar zonder eenige beperking verklaart, dat het oppertoezicht over alles wat den Waterstaat betreft bij den Koning berust, de gevolgtrekking af, dat aan den Koning alleen toekomt het recht om dat oppertoezicht te organiseren, m. a. w. om regelen te stellen tot bepaling der wijze, waarop dat toezicht zal worden uitgeoefend. Hij erkende echter, dat daardoor niet was opgeheven de noodzakelijkheid om bij de wet aan de Kroon de noodige middelen toe te kennen om 'baan' gezag, wij dat oppertoezicht voortvloeiende te kunnen handhaven. Immers dat gezag strekt zich uit over zaken, die bestuurd worden hetzij door de Staten der provinciën, waterschaps- of gemeentebesturen, wier bevoegdheid rust op de wet, hetzij door byzondere personen of vereenigingen, wier verplichtingen tegenover het oppertoezicht ook in de wet een bevoorrecht geregelden grondslag behoeven te vinden.

By het onderzoek derer Wetsontwerpen in de Afdelingen der Tweede Kamer kwam men tegen deze opvatting der Grondwet op. Men was er op, dat het gebied van het oppertoezicht en dat van het algemeen bestuur telkens ineenslooopen; dat dezelfde handeling door den een als een daad van medebestuur, door den ander met even veel recht al een daad van oppertoezicht pleegt beschouwd te worden.

Als voorbeelden kunnen worden aangevoerd de goedkeuring door den Koning op besluiten van mindere besturen te bevelen; 's Konings recht om hetzij in eersten aanleg, hetzij in hooger beroep te vernietigen wat door mindere besturen is besloten, enz. Men meende dat het oppertoezicht niet onafhankelijk, even als het algemeen bestuur van den Waterstaat, is geplaatst, maar daarvan een deel uitmaakt, welks regeling roozer in die der andere onderdeelen ingrijpt, dat zij onmogelijk afzonderlijk kan geschieden. Daar nu de regeling van het bestuur in zijn geheel omvang in 1848 door den Grondwetgever aan de Wetgevende Macht werd opgedragen, meende men dat daaruit voortvloeit, dat de omschrijving der taak, der macht en der werkzaamheid van het oppertoezicht, wel men eene behoorlijke organisatie verkrijgen, evenzeer door den Wetgever moet geschieden.

De Commissie is mede overtuigd, dat het algemeen bestuur

bestuur en 's Konings oppertoezicht twee zoo nauw verwante zaken zijn, dat het ondbenlijk zal blijken te wesen het eene anders dan in verband met het andere te regelen. Zij meent daarom dat het raadzaam is den generen streefel op te heffen door, met behoud van het bequid in art. 190 uitgedrukt, dat de Koning over alles wat den Waterstaat betreft het soezicht heeft, in art. 191 te bepalen, dat omvang en werking van dat oppertoezicht, algemeen en byzonder bestuur - als onderdeel van een geheel - bij de wet zullen worden geregeld.

Door ook den omvang van het oppertoezicht tot een voorwerp van wettelijke regeling te verklaren, wordt aan den wetgever de vrijheid toegekend om die bijna onvermijdelijke beperkingen toe te laten, die in het gemis van elk ander dan particulier belang haar grond vinden.

De verdere wijziging in de redactie van het artikel strekt om te doen uithorren, dat de Grondwetgever den Wetgever niet gebiedend wil het geheele oppertoezicht en bestuur in eene en derzelfde wet te regelen, maar dat hij alleen wil uitmaken dat al wat den omvang en de werking van het oppertoezicht, het algemeen of het bijzonder bestuur betreft voorwerp van wettelijke regeling is.

### Foelichting op de wijziging van art. 192.

Hoewel in de praktijk is aangenomen, dat de Staten ook tot het oprichten van nieuwe Waterschappen bevoegd zijn, en het dus al bekend moet worden beschouwd, dat dit in de bedoeling van den Grondwetgever heeft gelegen, komt het toch niet onraadzaam voor, bij de gelegenheid van de herziening der Grondwet, art. 192 in dien zin te verduidelijken, dat hare bedoeling op dit punt stilliger worde uitgedrukt.

### Foelichting op de wijziging van Art. 193.

De toevoeging van een nieuw lid aan art. 193, door de Commissie voorgesteld, is een gevolg van de ongelijkheid, waarin vooral de provincie Drenthe is geraakt door het arrest van den Hoogen Raad van 24 maart 1882 betreffende de veenschappen (Zie weekblad van het Regt. n<sup>o</sup> 4750).

Volgens het provinciaal reglement op de vereenigen in Drenthe van 1853, Prov. Bl. n<sup>o</sup> 35 worden onder veenschappen verstaan:  
"vereenigen van aan elkander grenzende veengronden, die volgens een geregeld plan van aanleg en bewerking zullen worden vereenigd, en waarvan de ondergronden, naakt dere van de veenkorst zijn ontbloot, voor ontginning zijn geschikt."

Hanneer

Wanneer de eigenaars van twee derden der gronden tot vereeniging besluiten, moet de minderheid tot de oprichting van het veenschap toetreden. De oprichting geschiedt onder goedkeuring des Konings. Alle gronden en gebouwen onder het stadschap behoorende zijn verplicht tot de algemeene kosten bij te dragen, die gevonden worden door eene heffing van den tarf en door een omslag over de gronden. Voor elk veenschap wordt een bestuur gesteld, aan hetwelk is opgedragen de zorg voor de nakoming der bepalingen van de concessie en van de reglementen en voor de vervulling van alle de verplichtingen, welke op het geheele veenschap of een zijner onderdeelen rusten; voorts het beheer van- of toezicht op de Vaarwaters, Stroomen, sluisen, waterloosingen, gracht- en andere duikers, wegen, bruggen, voetpaden, vinders en andere werken. De beoogde reglementen belasten verder het bestuur nietdrukkelijk met het toezicht op de uitvoering van het plan van aanleg en schrijven den gang en de orde der werken van aanleg voor.

De inrichting en bevoegdheid der Veenschapsbesturen zijn door de Staten geregeld op den voet van die der Waterschapsbesturen.

Bij zijn gewoend arrest heeft de Hooge Raad beslist, dat de Staten tot oprichting van zoodanige veenschappen niet bevoegd zijn. Hij oordeelde toch op grond van verschillende beschouwingen dat Veenschappen niet zijn Waterschappen, en overwoog voorts:

„ dat wel in art. 130 der Provinciale Wet, in verband met  
 „ art. 142 der Grondwet, aan de Provinciale Staten de bevoegdheid is  
 „ toegekend tot het oprichten van Waterschappen, maar dat in art.  
 „ 136 der Provinciale Wet, in verband met art. 143 der Grondwet,  
 „ volgens hetwelk de Staten het toezicht hebben over de vereenigen,  
 „ hun geen bevoegdheid is gegeven tot het oprichten van Veenschappen;  
 „ dat zoodanige oprichting evenwel door art. 140 der Provinci-  
 „ ale wet wordt geachtvaardigd, omdat die wet, na bij art. 136 der  
 „ aard der publiek-rechtelijke bemoeiing te hebben bepaald, waarmede  
 „ de Provinciale Staten ten aanzien van de Vereenigen zijn  
 „ belast, met geacht kan worden bij art. 140 ten aanzien van dat  
 „ onderwerp eene veel verder reikende bevoegdheid te hebben verleend,  
 „ en daarenboven art. 140, ook op zich zelf beschouwd, geen zoo uit-  
 „ gebreide wetgevende bevoegdheid in zich sluit, dat de Staten op  
 „ grond daarvan publiekrechtelijke rechtspersonen zouden kunnen in  
 „ het leven roepen, waarbij gelijk in art. 9 van het reglement van  
 „ 7 December 1853 is bepaald, de minderheid door de besluiten der  
 „ meerderheid kan worden gedwongen.”

Deze beslissing van het Hoogste Rechtscollege baart grote moeijeligheden. De onderwinding heeft geleerd dat van het bestaan van Veenschappen volstrekte behoefte is. Niet alleen kunnen de veengenoeten onder elkander zich berwaarlijk met de rechtsmiddelen van het burgerlijk recht behelpen, en hebben zij om een ordelijk gang van het werk te verzekeren een bestuur noodig met publiekrechtelijk gezag uitgerust om de onwilligen of nalatigen onder hen tot nakoming hunner verplichtingen te dwingen, maar vooral

Gedepu-

Gedeputeerde Staten hebben voor de uitoefening van hun toezicht behoefte aan een bestuur, tusschen hen en de verweeners geplaatst, door hetwelk zij de particuliere verweeners tot het vervullen der bij de wetten en verordeningen en in het byzonder bij de Concessie hun opgedegde verplichtingen kunnen dwingen. Tegen elk der verweeners, zijne erven of rechtverkrijgenden afzonderlijk te moeten handelen, zou voor Gedeputeerde Staten praktisch bijna ondoenlijk zijn. Had hun toezicht zich met kracht en klem doen gelden, dan behooren zij tegenover zich te zien een bestuur, dat de gezamenlijke verweeners vertegenwoordigt, en dat om de beelden der Overheid te kunnen doen nabewen zelf ook niet operbaar gering is toegerust. Maar alzo de Grondwet aan de Staten het toezicht over de Verweeningen opdraagt, gae zij hun ook de bevoegdheid de voor een behoorlijke uitoefening van dat toezicht vereischte instellingen in het leven te roepen.

De hoofdgroond der beslissing van den Hoogen Raad is hierin gelegen, dat wel in art. 192 der Grondwet aan de Staten de bevoegdheid is toegekend tot het oprichten van Waterschappen, maar dat in art. 193, volgens hetwelk de Staten het toezicht hebben over de verweeningen, hun geene bevoegdheid is gegeven tot het oprichten van Veenochappen. Door die overweging van 's Raads arrest is de weg tot herstel aangewezen. Men wille art. 193 zo' aan, dat het, coenall art. 192 het oprichten van Waterschappen toelaat, de Staten ook tot het oprichten van Veenochappen bevoegd verklaare.

Naast de Veenochappen zal het raadzaam zijn ook de Veenpolders te noemen, die voor de lage verweeningen ongeveer dat zijn, wat de Veenochappen zijn voor de hooge. Zeker hebben die Veenpolders, zoovels zij vooral in Friesland, maar ook elders bestaan, nog meer van de natuur der Waterschappen dan de Veenochappen, maar wat door den Hoogen Raad als het hoofddoel der Veenochappen beschouwd worden juist dit belette hen met Waterschappen gelijk te stellen; de verweening volgens een geregeld plan van aanleg en bewerking, opdat de ondergrondten later zullen kunnen worden ontgonnen, maakt ook voor de Veenpolders een deel van hunne taak uit.

Daar de verweening van laag veen is verbonden de verplichting tot bepoldering en droogmaking der uitgeveende gronden. Ten behoeve van andere indijkingen en droogmakerijen heeft de onderwinding niet geleerd, dat behoefte aan eenige nieuwe bevoegdheid voor de Staten bestaat. Zij onderscheiden zich hierin van de verweeningen, dat, terwijl in deze het altijd de particuliere eigenaars zijn die zelve verweenen of laten verweenen en ook een deel der voorgeschreven werken uitvoeren, en het bestuur de overige werken bepaaldelijk die voor afwatering en scheepvaart onderaanwet, - bij indijkingen en droogmakerijen het gehele werk voor gemeenschappelijke rekening geschiedt, en de gronden eerst na de voltooiing van het werk aan de rechtshabbers ter ontgijning worden opgeleverd.

Indijkingen en droogmakerijen worden daarom in den regel door Maatschappijen uit ééne hand onderaanwet in tot stand gebracht; terwijl de Staten, zoodra zulks wordt verlangd of noodig is, over den bepalen of drooggemaakten polder een Waterschapsbestuur plegen in te stellen, dat daarvan zijn eigenaardige taak inuht.