

meer voorkomt, behalve in de gevallen die mevrouw Broekers noemde en waar wij het nu verder niet over hoeven te hebben.

Het lijkt erop dat de regering alsnog bereid is, de motie-Jurgens uit te voeren. Dat is een grote stap voorwaarts. Het is treurig dat het zo lang heeft moeten duren, maar het is belangrijk dat deze stap nu wordt gezet, zeker omdat de gehele discussie zich in de context van de implementatie van Europese regelgeving heeft afgespeeld. Het verhaal van Rob van der Beeten over hoe complex dat allemaal verloopt, was het vermijden bij deze gelegenheid waard. Niet alleen wij weten niet wat er gebeurt, allerlei mensen weten niet wat er gebeurt als er in comités in Brussel of elders regels worden opgesteld. Daar komt geen politicus meer aan te pas. Wij hebben ook niet eens meer zicht op de invoering ervan. Mevrouw Broekers zei al dat wij met de stofkam door al die dingen moesten gaan. Dat is echt iets te veel van de kostbare tijd van leden van de Eerste Kamer gevraagd. De kwestie, die al die jaren onder leiding van collega Jurgens heeft gespeeld, was dus ook met het oog hierop zeker niet academisch. Het is hard nodig dat de regering vandaag duidelijk stelt wat de lijn is. Naar de mening van mijn fractie is dat geen afwijkende delegatie. Afgelopen uit. Verder vraagt mijn fractie om een analyse en evaluatie van waartoe afwijkende delegatie heeft geleid en om de eventueel noodzakelijke opschoning van een aantal van die regels.

Ik ben lang niet altijd voor allerlei Brusselse regelgeving, maar als die er is, dient die snel te worden geïmplementeerd. Dat heb ik hier meerdere malen gezegd. Als die snelheid echter ten koste van onze Grondwet gaat, hoort in ieder geval deze Kamer als hoeder van de Grondwet op de rem te gaan staan. Ik vind het erg belangrijk dat dit is gedaan en ik vind het een groot compliment aan collega Jurgens waard. Dat maak ik hem dus ook. Ik vind het verstandig dat de regering uiteindelijk eieren voor haar geld heeft gekozen en niet alleen meer zegt dat zij de motie-Jurgens als een ondersteuning van haar beleid beschouwt, zoals minister Donner altijd zei, maar er daadwerkelijk naar handelt. Het is zaak dat wij nu duidelijkheid krijgen. Ik ga ervan uit dat de regering na de in mijn ogen wel heldere brief van 11 mei jongstleden dat in haar eerste termijn zal doen. Doet zij dat niet, dan zal de Kamer in tweede termijn moeten nagaan of daar nog iets over geformuleerd en geformaliseerd moet worden.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
 - **het wetsvoorstel Wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel) (30601).**

(Zie vergadering van 6 maart 2007.)

De **voorzitter**: Ik heet mevrouw de staatssecretaris van harte welkom. Ik breng de Kamer in herinnering dat de beraadslaging op 6 maart jongstleden is geschorst

tijdens het antwoord van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in tweede termijn. Vervolgens heeft zij de Kamer geïnformeerd bij brief van 20 april 2007 (13601, E). De staatssecretaris heeft te kennen gegeven dat zij haar tweede termijn graag nog mondeling wil afronden.

De beraadslaging wordt hervat.

□

Staatssecretaris **Huizinga-Heringa**: Ik dank de Kamer voor de bereidheid om de behandeling van dit wetsvoorstel nu voort te zetten. Het doet mij plezier in de korte aantekeningen van de commissievergadering van 24 april jongstleden te lezen dat uw Kamer het wetsvoorstel voor het einde van de zitting van de Eerste Kamer wil afhandelen. Ik ben blij dat uw Kamer het met mij eens is dat voortgang in dit wetgevingsproces van groot belang is. Er moeten immers nog allerlei acties plaatsvinden voordat de waterschappen daadwerkelijk aan de slag kunnen met de nieuwe wet.

Bij mijn ministerie wordt gewerkt aan het waterschapsbesluit, de AMvB bij deze wet. Dat ontwerpbesluit ligt vrijwel klaar voor inspraak en advisering. Ook de provincies en waterschappen zijn volop bezig met de voorbereiding van de nieuwe reglementen. Deze uitvoeringsregelgeving moet immers tegelijk met de wet in werking kunnen treden. Om de procedure vlot te laten verlopen, is het van belang dat de wet snel wordt aangenomen, zodat er een solide wettelijke basis ligt, omdat eind 2008 de waterschapsverkiezingen moeten plaatsvinden. Ik waardeer daarom uw bereidheid om dit wetsvoorstel op korte termijn af te handelen en ik ben ervan overtuigd dat deze waardering door de waterschappen en de provincies wordt gedeeld.

Dit brengt mij bij de inhoud van onze discussie. Wij zijn de vorige keer gebleven bij een belangrijk en principieel discussiepunt, namelijk de mogelijke strijdigheid van het voorgestelde kiesstelsel met de Grondwet. Ik heb zoals toegezegd de kwestie nader bestudeerd en het is mij nogmaals gebleken dat er geen sprake is van strijdigheid van dit wetsvoorstel met de Grondwet. In mijn brief heb ik dat uitvoerig toegelicht.

Het voorstel om de vertegenwoordigers van specifieke categorieën te laten benoemen is dus in mijn ogen legitiem. Dat neemt niet weg dat ik de opmerkingen van uw Kamer heb gehoord en die ook ter harte heb genomen. Ik heb inmiddels per brief de toezegging gekregen van de koepelorganisaties dat zij een democratische en transparante procedure nastreven en zich daarom verbinden aan een open kandidaatstelling.

Dat neemt niet weg dat wij goed zullen kijken naar de manier waarop de voorstellen in de praktijk uitwerken. In de wet is een evaluatiebepaling opgenomen. Deze evaluatie gaat naar de Staten-Generaal, ook naar de Eerste Kamer. In de eerste week van januari 2009 worden de nieuwe waterschapsbesturen geïnstalleerd. Daarmee is de verkiezingsprocedure afgerond. Direct aansluitend zal ik de evaluatie starten, waarbij ik ook zorgvuldig zal kijken naar de meer principiële punten van uw Kamer.

Een ander punt waarop ik in mijn brief nader ben ingegaan, is de eis van volledige rechtsbevoegdheid voor groepen die een lijst willen indienen. Uw Kamer heeft betoogd dat het verstandig is om aan groepen die een lijst willen indienen de eis van volledige rechtsbevoegdheid te stellen. Ik kan daarin meevoelen, maar ik wil

## Huizinga-Heringa

voorkomen dat het wetsvoorstel vanwege dit punt vertraging zou kunnen oplopen. Daarom heb ik gekozen voor een regeling bij AMvB, zoals in mijn brief is aangegeven. Op deze manier hebben wij de meeste zekerheid dat de eis op tijd in werking is. Het is uw Kamer bekend dat het in de opzet van dit wetsvoorstel niet de bedoeling was om deze eis te stellen, maar het wetsvoorstel verzet zich naar mijn mening niet tegen opname ervan in de AMvB. Desondanks zou het wel mooier zijn om de eis in de wet zelf op te nemen. Daarom beschouw ik de AMvB als een tijdelijke oplossing. Tegelijk met het opstellen van de AMvB zal ik daarom een wetswijzigingstraject inzetten, waarbij de eis van volledige rechtsbevoegdheid wordt verankerd in de wet. Een novelle, waarvan sprake is geweest, vind ik een te risicovol middel, omdat daarmee de tijdige inwerking-treding van het hele wetsvoorstel in de waagschaal wordt gesteld. Daarbij merk ik nog op dat het in het wetsvoorstel om meer gaat dan alleen om de verkiezingen. Het is immers ook van groot belang voor de modernisering van het heffingstelsel en voor de voorschriften voor de begroting en de verantwoording. Ik deel ook daarom de wens van uw Kamer om het wetsvoorstel nog voor het einde van de zitting van deze Kamer af te handelen.

De **voorzitter**: Het is mij gebleken dat er behoefte is aan een derde termijn. Ik stel voor, hiertoe gelegenheid te geven.

Daartoe wordt besloten.

□

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Voorzitter. Het besluit van de staatssecretaris om enige bedenktijd aan deze Kamer te vragen is verstandig geweest. Het heeft haar de mogelijkheid te geven zorgvuldig in te gaan op diverse zorgen van verschillende woordvoerders. Dat zij dat serieus en degelijk heeft gedaan, blijkt uit haar brief.

Twee onderwerpen komen daarbij prominent aan de orde, allereerst de vraag of volledige rechtsbevoegdheid van groeperingen die een lijst willen indienen noodzakelijk is en ten tweede de vraag of hier sprake is van een algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 4 van de Grondwet, met alle consequenties van dien.

Mijn fractie kon goed leven met een lijstenstelsel waarbij volledige rechtsbevoegdheid van groeperingen niet vereist was, vanuit begrip voor het streven om hierbij laagdrempelig te werk te gaan. Dat neemt niet weg dat wij ons ook kunnen verenigen met de keuze die de staatssecretaris nu maakt, om de eis van rechtsbevoegdheid per AMvB alsnog te introduceren. De staatssecretaris voegt daar nu aan toe dat zij vervolgens ook op een wetswijziging zal aansturen. Het wordt daarmee een stuk ingewikkelder voor groeperingen, maar eventuele problemen rond de eigendom van lijsten, ook al is de kans daarop nog zo gering, worden ermee voorkomen.

De VVD-fractie heeft zich in het voorgaande debat krachtig verzet tegen de stelling van verschillende fracties dat wij hier te maken hebben met een algemeen vertegenwoordigend lichaam in de zin van artikel 4 van de Grondwet. Waterschappen hebben een beperkte taak,

namelijk de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied. Die taak wordt met een brede blik uitgevoerd binnen de door de provincie gestelde kaders. Daarmee zijn het nog steeds organen van functioneel bestuur en is artikel 4 van de Grondwet dus niet van toepassing. Mijn fractie onderschrijft geheel de argumentatie van de staatssecretaris op dit punt en dus ook de daaruit voortvloeiende conclusie dat benoeming van vertegenwoordigers voor de geborgde zetels praktisch wenselijk is en niet in strijd met de Grondwet.

Het zal u niet verbazen dat de VVD-fractie het wetsvoorstel met deze toelichting en de toezeggingen nog steeds ondersteunt. Wij begrijpen van de staatssecretaris dat zij bij de komende evaluatie ook de werkwijze en de procedures van de verschillende belangenorganisaties zal meenemen. Dat vinden wij een belangrijke toezegging. Mijn fractie spreekt de hoop uit dat de waterschapsverkiezingen zoals voorzien in 2008 kunnen doorgaan conform dit wetsvoorstel en dat het ontstane oponthoud daarvoor geen beletsel vormt.

□

De heer **Eigeman** (PvdA): Voorzitter. Is de heer Wagemaers mijn broer? Ik dank de staatssecretaris voor haar antwoord, voor haar gedegen brief en voor haar inspanningen jegens de sector. In principiële zin is de brief echter niet bevredigend. Een beetje scherp gezegd vind ik dat daarmee een fundamenteel vraagstuk nogal technocratisch en juridisch wordt benaderd. Het gaat om het hybride karakter van het democratisch bestel van de waterschappen. Eigenlijk vind ik de wijze waarop daaraan met dit wetsvoorstel vorm wordt gegeven, een beetje uit de tijd. De bezwaren die de vorige keer tegen het oude bestel zijn aangevoerd – ik noem: dubbele stembriefjes en gewogen stemmen – betroffen de ingewikkeldheid, maar in deze tijd hoeft zo'n bestel helemaal niet ingewikkeld te zijn. Je kunt op sommige punten voor andere oplossingen kiezen.

De staatssecretaris zei blij te zijn met het feit dat deze Kamer meewerkt aan een snelle afhandeling van het wetsvoorstel. Zij vond dat er wat de democratische verkiezingen betreft een solide basis was gelegd. Mijn fractie zet bij die solide basis nog steeds vraagtekens. Er wordt een draai gegeven aan de regel "no taxation without representation". Ik zeg dat daaraan een draai is gegeven, omdat het er mij niet om gaat dat er nu organisaties zijn die vertegenwoordigers aanwijzen. Dat is een vorm van representatie. Dat erken ik. Dat is dus niet het punt. De regel van "no taxation without representation" gaat echter veel dieper. Mensen belastingen opleggen is noodzakelijk. Dat heb ik de vorige keer ook erkend. In de toekomst zou het opleggen van belastingen nog meer nodig kunnen worden vanwege het inhoudelijke belang van water, maar ik vind wel dat bij het opleggen van belastingen rechtstreekse verkiezingen behoren voor het gehele waterschapsbestuur. Je kunt daarbij gewogen stemmen toedelen aan mensen met een bepaald belang.

Aan het slot van haar brief zegt de staatssecretaris nog onderzoek te willen doen. Daaruit blijkt toch ook dat de geuite bezwaren wel degelijk steekhoudend zijn. Wij vinden de evaluatie en het onderzoek waarover de brief spreekt aan de magere kant. Dan laat ik mij nog voorzichtig uit. Er is namelijk een breder belang aan de orde. In de brief staat: Mochten uit de evaluatie

## Eigeman

knelpunten naar voren komen, dan zal ik uiteraard onderzoeken op welke wijze... en zo nodig de wet aanpassen. Ik meen dat in deze Kamer een aantal zware argumenten zijn aangegeven waardoor op dit moment reeds sprake is van knelpunten. Datgene wat door deze Kamer is aangegeven, zal wel degelijk in de evaluatie aan de orde moeten komen. Daarbij gaat het dan dus niet om een "droge" beleidsevaluatie, een evaluatie waarmee je even nagaat hoe alles is gegaan. Er zal daarover dan een principiële discussie moeten worden gevoerd. De beste manier om dat te waarborgen, is het opnemen van een bepaling in de wet. Dat kan bijvoorbeeld met een horizonbepaling. Daarmee dwing je een evaluatie af in de zin van: er moet iets gebeuren. De staatssecretaris heeft een wetswijziging toegezegd. Daarin kan die horizonbepaling mooi worden opgenomen.

Wij realiseren ons heel goed dat dit wetsvoorstel verdergaat dan alleen maar de verkiezing of de aanwijzing van nieuwe waterschapsbesturen. Het gaat hierbij om belangrijke zaken, zoals de verbetering van de financiële verantwoording en het toezicht, de transparantie van heffingen en vereenvoudigingen. Dit zijn belangrijke zaken voor de burger. Verder gaat het hierbij om een betere taakafbakening. Daarmee anticipeert dit wetsontwerp op de nieuwe wet integraal waterbeheer. Deze aspecten spelen een rol bij onze uiteindelijke afweging. Wij hebben nadrukkelijk aangegeven dat wij meer dan in de Tweede Kamer is gebeurd, hechten aan de behandeling van de vraag hoe wij omgaan met het democratisch karakter van de waterschappen.

Je zou kunnen zeggen dat er nog twee punten niet voldoende zijn beantwoord. Over de rechtspersoonlijkheid heeft de staatssecretaris het een en ander gezegd. Dat punt is vooral ingebracht door broeder Wagemakers. Hij zal hierop ongetwijfeld verder ingaan. Overigens, ook op dat punt zal een novelle scherper de positie van de Kamer aangegeven dan een AMvB of een wetswijziging. Op zichzelf is hetgeen de staatssecretaris heeft voorgesteld denkbaar.

Wat het hybride karakter van het democratisch bestel van de waterschappen betreft vindt mijn fractie dat de evaluatie en het onderzoek waarover de brief spreekt absoluut te mager. Wij verwachten van de staatssecretaris op dat punt meer duidelijkheid en meer scherpte. Langs welke weg zou een oplossing kunnen worden gevonden? Wij staan open voor suggesties. Een novelle is het zwaarste middel. Daarmee kan veel tijd gemoeid zijn, maar dat hoeft natuurlijk niet. Het schrijven van de brief heeft ook een week of zes gekost en gelet op de inhoud had dat korter gekund. Er spelen daarbij ongetwijfeld procedures en dergelijke een rol, maar als een bestuurlijk belang aan de orde is, moet naar mijn mening op een bestuurlijke wijze geopereerd worden. Dan is zes weken, de periode tussen 6 maart en 20 april, behoorlijk lang.

Voorzitter. Wij zijn benieuwd naar het antwoord van de staatssecretaris.

□

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Nogmaals, mijn excuses voor het feit dat ik zojuist te gretig was om het woord te voeren. Misschien heeft de behandeling van dit onderwerp dat mede veroorzaakt, maar laat ik beginnen met het uitspreken van mijn

erkentelijkheid voor de brief van de staatssecretaris. Zij heeft nog eens een aantal zaken op een rijtje gezet. Overigens blijkt uit deze brief dat er sprake is van een misverstand, maar eerst wil ik een aantal punten van meer formele aard behandelen.

Over één punt kan ik betrekkelijk kort zijn. Dat punt betreft de kwestie van de volledige rechtsbevoegdheid. De staatssecretaris biedt aan dit punt met een AMvB te regelen. Zij ziet daarmee op de AMvB waarover wordt gesproken in artikel 19, lid 2. In het wetsvoorstel wordt vrij nauwkeurig omschreven wat er met die AMvB te regelen valt. In de optiek van onze fractie staat daar in ieder geval niet: het stellen van eisen aan de belangengroeperingen die al dan niet aan de verkiezingen mogen deelnemen. Mocht dat inderdaad zo zijn – het staat er gewoon niet – dan kan die AMvB niet gebruikt worden om dit punt op te lossen, terwijl dat wel moet gebeuren. Dat laatste is de staatssecretaris inmiddels met deze Kamer van mening. Dat betekent dat er in dezen hoe dan ook een wetswijziging nodig is.

Het tweede punt van meer formele aard betreft artikel 133 van de Grondwet. Dat heeft in het debat minder aandacht gekregen. In artikel 133 van de Grondwet staat dat de samenstelling van waterschapsbesturen bij of krachtens de wet wordt geregeld. Het gaat nu om de term "samenstelling van bestuur". Ik heb nagezocht hoe dat begrip geduid moet worden. De praktijk wijst uit dat het begrip "samenstelling van bestuur" niet alleen duidt op het resultaat, dus op de manier waarop het bestuur ten slotte is samengesteld, maar ook op de wijze van samenstellen. In dit geval gaat het om kiezen of benoemen. Dus artikel 133 van de Grondwet valt zodanig te lezen dat de manier waarop besturen van waterschappen tot stand komen, voor zover dat niet bij provinciale reglementen gebeurt, volledig bij of krachtens formele wet dient te worden geregeld. Dit geldt uiteraard niet voor elk triviaal detail, bijvoorbeeld niet voor de kleur van het stembiljet, maar misschien wel voor zoiets als een open kandidaatstelling. De staatssecretaris zegt dat zij over die open kandidaatstelling afspraken heeft gemaakt met een aantal instanties en dat van een open kandidaatstelling sprake zal zijn. Dan doet zich echter de vraag voor of afspraken met een aantal private organisaties hierover de verantwoordelijkheid van de formele wetgever kunnen vervangen. Meer in het algemeen kan gesignaleerd worden dat, als men er met een wetsvoorstel voor kiest om bepaalde instanties het recht te geven om bestuursleden te benoemen, het bepaald niet ondenkbaar is dat de formele wetgever ter zake krachtens de wet een AMvB opstelt. Met die AMvB kunnen dan nadere eisen worden gesteld ten aanzien van de procedure die door de desbetreffende instanties gevolgd moet worden om te komen tot het benoemen van personen. Zo'n AMvB ontbreekt. Dat betekent dat zich op dit punt spanning voordoet. Ik spreek van spanning, omdat ik met dit betoog niet wil zeggen bewezen te hebben dat er strijdigheid is met de Grondwet. Het gaat tenslotte om een door het parlement zelf te geven duiding aan het begrip samenstelling van het bestuur. Mijn argument is dat tot nu toe volgens de formele wetgever dit begrip niet alleen betrekking had op de uiteindelijke samenstelling van het bestuur, maar ook op de wijze waarop het bestuur tot stand komt. Zie de huidige Waterschapswet.

Het derde punt van formele aard betreft artikel 4 van de Grondwet. Hierbij doet zich het misverstand voor dat

ik in de brief aantrof. Bij de eerdere behandeling heb ik gezegd "dat een discussie over deze bezwaren niet versmald dient te worden tot de vraag of de voorstellen in strijd zijn met artikel 4 van de Grondwet of met artikel 3 van het eerste protocol EVRM". Kortom, dát is de discussie niet. De centrale stelling van de brief is echter dat dit wel de essentie van het standpunt van mijn fractie zou zijn. Dat is niet alleen onjuist; het is ondenkbaar. De CDA-fractie heeft zich immers voorstander getoond van een categorie-indeling in het algemeen bestuur. Sterker nog, het CDA heeft zich ingespannen om diezelfde categorie-indeling ook terug te vinden in het dagelijks bestuur. Ik herinner mij nog een interruptie van mevrouw Bierman waarop ik heb geantwoord – de Handelingen zijn op dat punt duidelijk – dat wij voor zo'n categorie-indeling zijn. Artikel 4 van de Grondwet vangt echter aan met de woorden: "Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht". Als artikel 4 van de Grondwet formeel van toepassing zou zijn op waterschappen, dan komt men aan enige categorie-indeling niet meer toe. Is men een zodanige overheidsinstelling dat men kwalificeert onder artikel 4, dan zegt de Grondwet: iedere Nederlander; niet ieder bedrijf, niet iedere natuurbeheerder, maar iedere Nederlander. Kortom, dat kan mijn fractie niet betoogd hebben.

Mijn fractie heeft iets anders gesteld: concentreer u op het gedachtegoed dat aan artikel 4 van de Grondwet ten grondslag ligt. Daarbij dient men zich niet blind te staren op de term "algemeen" in het continuüm "algemeen, algemener, algemeenst", maar op het begrip "algemeen vertegenwoordigend lichaam" zoals dat bij de verdere discussies daarover vorm heeft gekregen. Daarbij is het steeds gegaan om de vraag of er sprake is van een zodanig bestuursorgaan qua activiteiten, financiën, bevoegdheden en plaats in het bestuurlijk proces dat het een vertegenwoordigend lichaam dient te krijgen. Het gaat als het ware om dergelijke kwalificaties: activiteiten, financiën, bevoegdheden en plaats in het bestuursproces. Het is evident dat, toen de Grondwet tot stand kwam, men niet dacht aan waterschappen, waarvan er toen vele honderden waren. Bij het wetsvoorstel dat dit artikel in de Grondwet heeft doen invoegen, het wetsvoorstel op stuk nr. 13993, zien wij dat met zoveel woorden. Maar men gebruikte ook een tweede argument. Wij praten over december 1979, de memorie van antwoord. De regering zegt dan: dan kunnen waterschappen door ons op dit moment niet van voorschriften worden voorzien, want de diversiteit bij waterschappen is zo enorm; daar kun je geen algemene regels op loslaten.

Dat beeld uit die tijd moet nu worden vergeleken met de dag van heden, waarin er nog maar 23 waterschappen zijn met een volstrekt identieke structuur en inmiddels met een grote set van bevoegdheden, veel financiën en een steeds uitdijend belang in het bestuurlijk proces.

Op enig moment ontstaat dan het omslagpunt. En om dat omslagpunt ging het mijn fractie. Is niet het punt bereikt dat je moet zeggen dat er een bestuursorgaan is ontstaan dat een vertegenwoordigend lichaam op een ordentelijke wijze verdient en hoort te krijgen? Het is toch raar. Iedereen is het erover eens dat een deelgemeenteraad van een willekeurige gemeente kwalificeert als een algemeen vertegenwoordigend lichaam. Als een willekeurige gemeente voor een klein stukje een deelgemeenteraad instelt, dan brengt de

Grondwet met zich dat daar verkiezingen dienen plaats te vinden. Maar voor waterschappen, die opgeteld even veel geld uitgeven als negen provinciale besturen, zou diezelfde Grondwet geen fingerwijzing geven dat daar een bestuur iets anders is dan iets waarvoor onder meer LTO Nederland de bestuursleden mag leveren. Dat is het punt.

De staatssecretaris zegt in haar brief dat zij de benoeming van bestuursleden principieel goed te verdedigen vindt en dat het de voorkeur zou verdienen vanuit praktische overwegingen. Wat het principiële punt betreft, wordt in haar brief gesteld dat dit meer garanties biedt op representativiteit dan vrije verkiezingen. Als je die zin goed analyseert, dan zegt de staatssecretaris eigenlijk dat zij representativiteit op dat punt belangrijker vindt dan het resultaat van vrije verkiezingen. Dat is naar mijn mening een verkeerde visie. De volksvertegenwoordiger ontleent zijn gezag niet aan het feit dat hij een belang representeert in dit huis en zelfs niet aan het feit dat hij eventueel deskundig is en op dat punt in concurrentie zou kunnen treden met de mensen hier op de tribune. Naar mijn vaste overtuiging, na 25 jaar lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam, ontleent hij zijn gezag aan het feit dat hij gekozen is. Alleen dat maakt het aanvaardbaar dat in dit huis soms 38 mensen besluiten mogen nemen die gelden voor 16 miljoen, omdat zij gekozen zijn en omdat je er weer van af kunt bij de volgende verkiezingen als zij het verkeerd doen. Mijn fractie komt op voor die waarde.

Die waarde wijkt ook niet voor de gememoreerde praktische bezwaren die de staatssecretaris in haar brief ziet; praktische bezwaren die niet kunnen bestaan voor de categorie onbebouwd. De staatssecretaris gaf immers in haar memorie van toelichting aan dat die verkiezingen altijd goed hebben gefunctioneerd. Waarom schaft zij ze dan in dit wetsvoorstel? Natuurterreinbeheerders zijn een dusdanig kleine groep dat verkiezingen daar gemakkelijk te organiseren moeten zijn. Dat zal niet op praktische bezwaren stuiten. Blijft over de categorie van bedrijven, waarbij je het bestand van bedrijfslozingen als uitgangspunt zult moeten nemen. Dat zul je moeten aanvullen voor diegenen die niet lozen, maar bijvoorbeeld toch een bedrijfsgebouw hebben. Daar ligt inderdaad een praktisch, maar niet onoverkomelijk probleem; het zal georganiseerd moeten worden.

Ik val in herhaling, maar het is toch goed om het ene punt er uitdrukkelijk uit te lichten en de zaak niet te versmallen tot het al dan niet in strijd zijn met de Grondwet, althans voor zover het artikel 4 betreft. Het gaat om de gedachte die erachter zit, afgezet tegen de feiten die in onze samenleving zijn ontstaan. Nu alle principes voorgedragen zijn, moeten wij verder met zijn allen. Op zichzelf is het waar dat snelheid geboden is, dat er verkiezingen aan komen en dat de sector behoefte heeft aan duidelijkheid, bijvoorbeeld de duidelijkheid dat die verkiezingen doorgang kunnen vinden en dat alles wat organisatorisch op dat punt reeds gebeurt goed bestede tijd is en voortgang kan blijven vinden. Dit alles moet worden afgezet tegen het feit dat er een wetswijziging nodig zal zijn in verband met de kwestie van de rechtsbevoegdheid. Er komt dus een wetswijziging. Waarom wordt met die wetswijziging niet tevens voorzien in een horizonbepaling, zodanig dat de thans voorgestelde vorm van verkiezing vanwege de tijdsdruk waarin wij zijn geraakt kan worden toegepast in het jaar 2008, maar daarna de desbetreffende bepalingen buiten



## Wagemakers

werking zullen treden zodat hoe dan ook de noodzaak bestaat om een passende voorziening te treffen voor 2012? Dat is het moment waarop de volgende waterschapsverkiezingen zijn voorzien.

Door zo'n horizonbepaling hebben wij dan twee dingen bereikt. Wij hebben tijd gekocht om rustig na te denken over een goede invulling voor alles wat rondom bestuursverkiezingen, ook tijdens deze behandeling, aan de orde is geweest. Door dat te gieten in de vorm van een horizonbepaling wordt tevens veiliggesteld dat het debat hier zal worden gevoerd, omdat de staatssecretaris dan genoodzaakt is hoe dan ook weer een wetsvoorstel in procedure te brengen en omdat de Eerste Kamer daarbij betrokken zal zijn. De Kamer zal er niet vrijblijvend bij betrokken zijn, maar ook een stem moeten geven aan datgene wat voorgesteld is. De bepalingen die thans de verkiezingen/benoemingen reguleren, zijn dan inmiddels buiten werking getreden door die horizonbepaling en dienen een nieuwe invulling te krijgen. Daarbij kan deze Kamer vanuit haar verantwoordelijkheid als medewetgever naast de Tweede Kamer haar plaats kiezen en haar standpunt voordragen. Het zou goed zijn dat de discussie over de vraag wat een passende vorm is en of dat een andere vorm zal moeten zijn dan de vorm die thans gekozen is, gelet op de feiten die ik heb geschilderd tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die de waterschappen hebben doorgemaakt, wordt voorbereid door een door de staatssecretaris in te stellen commissie en dat mensen uit het binnenlands bestuur, uit het staatsrecht en uit de wereld van de waterstaat daarover gedachten formuleren die de basis kunnen vormen voor een ter zake in te dienen wetsvoorstel. Dat is onze visie en onze wens.

□

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Voorzitter. Ook mijn fractie dankt de staatssecretaris hartelijk voor de uitgebreide brief die zij heeft geschreven naar aanleiding van de discussie op 6 maart jongstleden over dit wetsvoorstel. Dat deze brief van 20 april als onderwerp heeft "modernisering" in plaats van "modernisering" zie ik maar als onbedoeld door de vingers. Het zal niet freudiaans zijn, zo mag ik hopen.

Mijn fractievoorzitter blijft ook na lezing van de brief bij de conclusie die collega Kox op 6 maart is verwoord. Het wetsvoorstel is niet af en het is de vraag of je dat kunt goedmaken met afspraken met koepels over open kandidaatstelling, een vooraf bekendgemaakte procedure en een AMvB waarin je de volledige rechtsbevoegdheid voor groepen die een lijst willen indienen, vastlegt.

Ook wij vinden dat de besturen van waterschappen zich steeds meer hebben ontwikkeld van een functioneel naar een algemeen bestuur. Zij kunnen bind, dwang en belastingverordeningen opleggen die bindend zijn voor de ingezetenen en zij hebben niet meer een beperkte taak. Waterbeheer is – ik refereer aan hetgeen professor Kummeling in de Staatscourant van januari heeft gezegd – sterk vermaatschappelijkt, zeker nu er heel veel ruimte moet worden gevonden voor water in dit volle land. Daar moet een keuze in gemaakt worden door democratisch gekozen vertegenwoordigers van partijen die op grond van een programma en beargumenteerde keuzes verkozen zijn. En duidelijk dus niet door benoemde personen van koepels die deelbelangen, die ook nog haaks op elkaar kunnen staan, hebben. Integrale

afweging is geboden. Wij denken dat eigenbelang, functionaliteit en democratisering elkaar in de weg kunnen staan en zijn niet overtuigd door het argument van de staatssecretaris in de genoemde brief dat een brede kijk voldoende is. Dat geeft te weinig garanties voor gedragen besluiten en regelgeving.

De staatssecretaris zegt toe de evaluatie in 2009 te willen aangrijpen voor eventuele aanpassingen. Wij pleiten er toch voor de wet in ieder geval nu al aan te passen, zodat de restbevoegdheid van belangengroeperingen die aan de verkiezingen deelnemen als vertegenwoordigers van ingezetenen, wordt vastgelegd en ingekaderd. Dat vereist, lijkt mij, nog steeds een novelle en geen AMvB. De staatssecretaris sprak in de toelichting op haar brief over een tijdelijke aanpassing. Ik zou dit graag een keer toegelicht zien voordat ik daar eventueel mee akkoord ga.

Ook willen wij de toezegging van de staatssecretaris dat de discussie over democratisch toezicht op beleid en uitvoering van de waterschappen door zal gaan en vernemen wij graag op welke termijn zij verwacht dat er echt sprake zal zijn van een volledige algemene verkiezing voor het hele algemene bestuur van de waterschappen. Kan de staatssecretaris ons de horizon schetsen die zij zichzelf heeft gesteld? Ik vraag mij dan af of die horizon gelijk is aan de horizon van collega Wagemakers. Zijn voorstel lijkt mij goed.

Tot slot en wellicht ten overvloede zeg ik nog maar eens dat de Socialistische Partij van mening is dat de taken van de waterschappen in de toekomst beter ondergebracht kunnen worden bij de provincies, om op die manier een logische, democratische inbedding te geven aan het omvangrijke en belangrijke werk dat de waterschappen verrichten. En om daarmee een integrale afweging tussen verschillende belangen – water, ruimtelijke ordening, milieu en klimaat – mogelijk te maken. En om daarmee te bevestigen dat het waterschapsbestuur is geëvolueerd van functioneel bestuur naar algemeen bestuur, zoals beschreven in de Grondwet.

Wij wachten de beantwoording af, maar voorlopig zijn wij van mening dat de afhandeling in afwachting van de wetsaanpassing beter kan worden uitgesteld.

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik voer het woord namens de fracties van de ChristenUnie en de SGP.

Waterschappen zijn niet langer de betrekkelijk geïsoleerde lichamen van vroeger. Dat blijkt ook uit de discussie die wij voeren over de Waterschapswet. Als gevolg van de ontwikkelingen in de waterstaatszorg zijn de waterschappen steeds vaker en duidelijker bestuurlijk en maatschappelijk in beeld gekomen. Wij kunnen in ieder geval constateren dat het in ons staatsrechtelijk bestel een buitenbeentje is. Het is de vraag of dat een groot probleem is. Een deel van de discussie van vandaag gaat daarover. Dat het een buitenbeentje is blijkt natuurlijk ook uit de derde termijn die nodig is om tot een afronding te komen.

De wet gaat ervan uit dat het waterschap een lichaam is van functioneel bestuur. Hoewel er veel ontwikkelingen zijn, is het belast met een bepaalde afgebakende taak: de waterstaatszorg. Hierdoor onderscheidt het waterschap zich ten principale van lichamen van algemeen bestuur,

## Van den Berg

zoals provincies en gemeenten. Hun taken zijn in beginsel onbepaald, met andere woorden: zij hebben een algemene, niet beperkte taakstelling. De waterschappen hebben wel een beperkte taakstelling. Toch is hierbij een kanttekening van belang, namelijk de inbedding van het waterschap, het functionele bestuur, in het algemene bestuur, namelijk de provincie. Wij hebben geconstateerd dat de provincie heel nadrukkelijk als wetgever aanwezig is en nog nadrukkelijker aanwezig blijft. Die inbedding is er dus.

Een wezenskenmerk van het waterschap als lichaam van functioneel bestuur wordt gevormd door de trits belang, betaling, zeggenschap. Dit impliceert dat degenen die een specifiek en rechtstreeks belang hebben bij de taakuitoefening door het waterschap, de kosten daarvan naar rato van hun specifiek en rechtstreeks belang voor hun rekening nemen.

Bij ons kiesstelsel is ervan uitgegaan dat het belangrijk is dat zij invloed kunnen uitoefenen. Om dit te kunnen realiseren is dit kiesstelsel ontstaan, dat nogal afwijkt van het gebruikelijke kiesstelsel. Daar spitst zich vanmiddag de discussie op toe. Wij hebben geconstateerd dat er geen strijd is met artikel 4 van de Grondwet. Mijn collega van het CDA zegt verkeerd begrepen te zijn en heeft uiteengezet wat hij wel bedoeld heeft te zeggen. Het gaat dus om de benoemingsprocedures door de vertegenwoordigers van de specifieke categorieën. De vraag is of wij daar op dit moment mee kunnen leven of niet. De staatssecretaris zijn een aantal suggesties gedaan om daarin verandering te brengen. Dan kan volgens mij echter niet dan nadat een en ander grondig is bestudeerd en besproken met de belangenorganisaties. Je kunt het onderbrengen bij de provincies, zoals mijn collega van de SP dat voorstelt. Ik kies daar niet voor, tenzij daarin een geweldige meerwaarde zou zitten. Het moet grondig worden bestudeerd waarna deskundigen adviezen moeten uitbrengen. Natuurlijk, het laatste woord is dan aan de Kamers, want zij zijn gekozen. Daarover ben ik het met mijn collega eens.

In tegenstelling tot wat is opgemerkt, vinden onze fracties de brief van de staatssecretaris wel helder. Je kunt wellicht zeggen dat van verkeerde standpunten is uitgegaan, maar de brief geeft wel een stuk geschiedenis weer: hoe is een en ander ontstaan en wat betekent dit? Daarvoor zeggen onze fractie in ieder geval hartelijk dank.

Het buitenbeentje van ons staatsrechtelijk bestel, het waterschap, mag op dit moment van onze fractie blijven, tenzij bewezen wordt dat wij naar een andere optie moeten overgaan. Over het kiesstelsel kunnen wij van gedachten verschillen. Er zijn suggesties gedaan. De staatssecretaris moet daarover praten, grondig, zoals wij dat bij dit soort wetgeving gewend zijn en dus niet op de heel korte termijn. Bij een volgende verkiezing kan dit dan een belangrijke rol spelen.

De zorg voor de waterstaat behoort in ons laaggelegen land tot de meest essentiële taken van de overheid. Zeker nu de aandacht van het waterschap niet meer uitsluitend gevestigd is op het water, maar ook op de relevante omgeving daarvan. Deze nieuwe Waterschapswet komt daar wel aan tegemoet. Dat is toch wat onderbelicht gebleven. De collega van de PvdA heeft het al gezegd: een betere financiële verantwoording, transparanter en duidelijker. De wet heeft technisch gezien een grote meerwaarde. Dat moeten wij niet uit

het oog verliezen door een, overigens niet onbelangrijke, afgeleide discussie. Dat wil ik vanmiddag benadrukken.

Uit mijn betoog zal duidelijk zijn dat de fracties van de SGP en de ChristenUnie instemmen met het voorstel.

□

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Voorzitter. Ook mijn fractie heeft kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris over het indringend en principieel debat dat wij op 6 maart hebben gehouden over de toekomst van het waterschapsbestel in dit land, en dan toegespitst op de democratische vorm die het waterschapsbestuur zou moeten aannemen. Ik wijs hier met nadruk op, omdat dit debat in mijn beleving breder was dan artikel 4 van de Grondwet, waar de staatssecretaris het in haar brief enigszins toe reduceert. Ik ben erg blij met de opmerking van collega Wagemakers dat het niet die klem moet hebben. Het aardige van het debat was nu juist dat het een heel ruim historisch tijdpad volgde, waarbij de oude trits van belang, betaling en zeggenschap werd afgewogen tegen de democratisering, modernisering en veralgemenisering van het waterschapsbestuur die zich de afgelopen jaren hebben voltrokken. Het standpunt van mijn fractie is dat de hybride voorgestelde vorm met benoemingen en een lijstenstelsel bij voorbaat een onmogelijke optie is bij die veralgemenisering en democratisering. Niet voor niets heeft de heer Wagemakers het woord "dictatuur" in zijn beschouwing betrokken. Dit stelsel komt eigenlijk alleen nog maar voor in dictatoriale samenlevingen, en dat zouden wij niet moeten willen.

Dat is een discussie die verder reikt en principiëler is dan het toetsen aan artikel 4. Dan kun je wel zeggen dat het geen algemeen, maar functioneel bestuur is, zoals dijkgraaf Van Hall doet in een artikel in de Staatscourant, maar gegeven het belang, de publieke taken en de publieke gelden die daarbij in omloop zijn, moet je het zo goed mogelijk democratisch organiseren. Wij hebben in dat debat de vorm waarvoor gekozen is, principieel afgewezen.

Daarom was ik teleurgesteld na het lezen van de brief van de staatssecretaris. Anderen hebben er ook op gewezen dat het principiële debat al te gemakkelijk wordt gereduceerd tot de technocratische vraag of het al dan niet algemeen is en over artikel 4 van de Grondwet.

Ik kan kort zijn, want ik kan mij hoofdzakelijk aansluiten bij opmerkingen die eerder zijn gemaakt door collega's. De vraag is hoe wij nu verder moeten gaan. Mijn fractie staat niet te juichen bij de hybride vorm die in deze wet staat en is misschien geneigd om "nee" te zeggen, maar wij moeten wel reëel zijn. De waterschapsverkiezingen in 2008 moeten gewoon plaatsvinden. Mijn fractie is gevoelig voor het compromis dat in de maak is, als ik dat al uit de lucht mag halen, over de wetswijziging die volgens ons ook noodzakelijk is wat betreft de rechtsbevoegdheid van de deelnemers aan de verkiezingen. Tegelijkertijd zou het mogelijk moeten zijn om een horizonbepaling op te nemen, zodat het een keer gaat via dit systeem en wij daarna de discussie ten volle met elkaar voeren. Dan kunnen wij misschien de evolutie voltooiën waar wij mee bezig zijn, zodat het waterschapsbestel voldoet aan de normale democratische definities van het openbaar bestuur.

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Is de

## Van der Lans

heer Van der Lans van mening dat de discussie na inwerkingtreding van die horizonbepaling openligt of dat gegarandeerde bestuurszetels dan nog steeds noodzakelijk en wenselijk zijn? Kan er na afloop van de horizontermijn alleen sprake zijn van dezelfde zetels, die op een andere wijze worden ingevuld? Dat vind ik een tamelijk principieel verschil.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Er zijn twee mogelijkheden. De ene is dat de verkiezingen in 2012 zo worden georganiseerd dat er democratisch gekozen leden zijn in plaats van benoemde. De andere is om door te evolueren.

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Ik zou hierover ook graag de mening van de staatssecretaris willen horen.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Ik hoor hierover graag de mening van anderen, maar het is duidelijk dat mijn fractie voorstaat om met volle vaart door te stoten in de richting van democratisering.

□

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Ik mag mede namens de fractie van D66 spreken. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel op 6 maart heb ik opgemerkt dat wij deze wijziging van de Waterschapswet een aanzienlijke verbetering vinden van de systematiek van de heffingen en de wijze waarop het waterschapsbestuur tot stand komt. Beide waren ingewikkeld en verwarrend voor de gewone burger, die het toch moet betalen en van wie wordt verwacht dat hij zijn stem uitbrengt bij de waterschapsverkiezingen. Wij vroegen ons af of er niet nog veel meer vereenvoudiging, bezuiniging en democratische duidelijkheid te bereiken zijn, met een even goed technisch resultaat, namelijk door het waterschap onder te brengen bij de provincie.

De discussie die heeft geleid tot deze derde termijn in de behandeling, gaat over de vraag of het waterschap niet een vorm van algemeen bestuur is en of dan ook bestuursleden volgens de Grondwet democratisch gekozen moeten worden. En dus niet door een of andere instantie aangewezen. Deze discussie gaat voorbij aan ons bezwaar. Wij vinden met de staatssecretaris het waterschap uitdrukkelijk functioneel bestuur; beperkt in zijn taak en daarin ook nog eens begrensd door de regels die de provincie stelt. Juist daarom lijkt het waterschap als provinciale dienst ons een te overwegen alternatief.

Als er dus een afzonderlijk waterschapsbestuur blijft, met geborgde zetels voor de specifieke categorieën van agrariërs, natuurbeheerders en bedrijven, zijn wij het met de staatssecretaris eens dat het geen bezwaar is als deze worden aangewezen, om het systeem niet topzwaar te maken, want dat is dan de reden. Als dat dan maar transparant en met voldoende representativiteit gebeurt. Daar lijkt de staatssecretaris voor te zorgen met haar afspraken en haar regelingen in de AMvB.

Onze voorkeur gaat uit naar een waterschapsbestuur zonder geborgde zetels, maar met bestuurders die uitsluitend door de ingezetenen worden gekozen op lijsten. Dijkgraaf Van Hall meent in zijn artikel in de Staatscourant van 1 mei dat het over een jaar of tien misschien al zo ver is. Als de ontwikkeling zo snel gaat, is het dan niet aannemelijk dat over tien jaar opnieuw de

vraag wordt gesteld of het provinciaal bestuur, dat democratisch gekozen en algemeen van karakter is, het beste het waterschapsbestuur kan overnemen, dat ook democratisch is gekozen, maar nog steeds functioneel, beperkt en voornamelijk technisch van karakter? Of kan dat nog veel vlugger?

De vorige keer heb ik al gezegd dat wij moeten kiezen tussen het goede van het voorliggende wetsvoorstel en het misschien nog betere, waarvoor wij ook hadden kunnen kiezen. Wij kiezen nu voor het goede van dit wetsvoorstel en wij wachten af wanneer het uitgangspunt daarvan opnieuw ter discussie komt. Over tien jaar, zegt de heer Van Hall, maar de discussie volgend is dat misschien veel eerder.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met een kabinetsstandpunt ten aanzien van het rapport "De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie" (26200-VI, nr. 65, A);**
- **de brief van de minister van Justitie inzake versnelde implementatie EU-richtlijnen (21109, nr. 159);**
- **de brief van de minister van Justitie inzake bijzondere totstandkomingsprocedures voor en parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving (30800-VI, C).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Ter Horst**: Mevrouw de voorzitter. Vorige maand was ik met deze Kamer in debat over de bijzondere goedkeuringsprocedure van verdragen die afwijken van de Grondwet. Vandaag staan centraal de constitutionele aspecten van versnelde implementatie van EG-recht in de betekenis van artikel 81 Grondwet. Dat laatste regardeert mij natuurlijk het meest.

Dit vraagstuk kent inmiddels een rijke historie waar u allen ook naar verwezen heeft. Die gaat in elk geval terug tot de behandeling van de Telecomwet in 1998 en het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie uit 1999 naar aanleiding waarvan uw Kamer in 2000 de motie-Jurgens aannam. Naar aanleiding daarvan is het rapport-Besselink opgesteld.

Zojuist heeft de heer Jurgens ons een indringend overzicht verstrekt met de diverse toezeggingen die mijn voorgangers en soms ook de voorgangers van mijn collega van Justitie in het verleden hebben gedaan om met een reactie te komen. U zult begrijpen dat ik niet erg blij werd bij het nalezen daarvan, want het uitblijven van een reactie verdient inderdaad geen schoonheidsprijs, zoals de heer Van de Beeten ook aangaf. Mevrouw De Wolff zei dat de Eerste Kamer doortastend is geweest en wat mij betreft kan het kabinet daar op dit punt ook wel een voorbeeld aan nemen.

Als ik motie-Jurgens lees, kan ik de strekking ervan best onderschrijven. Op het daarin gedane verzoek tot