



Peilbesluiten: versnellings- en afstemmingsmogelijkheden

Frank Groothuijse

Universiteit Utrecht, februari 2019

In opdracht van Hoogheemraadschap Delfland en
Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden



Utrecht Centre for Water,
Oceans and Sustainability Law



Peilbesluiten: versnellings- en afstemmingsmogelijkheden

10 februari 2019

Mr. dr. Frank Groothuijse, UCWOSL, UU



Universiteit Utrecht



Utrecht Centre for Water,
Oceans and Sustainability Law



Inhoudsopgave

3

| | |
|--|-----------|
| 1. ONDERZOEK | 5 |
| 1.1 INLEIDING | 5 |
| 1.2 DOELEN VAN HET ONDERZOEK | 7 |
| 1.3 ONDERZOEKSVRAGEN | 8 |
| 1.4 LEESWIJZER | 9 |
| 1.5 METHODEN VAN ONDERZOEK, RESULTATEN EN PRODUCTEN | 9 |
| 2. PEILBESLUIT: BEVOEGD GEZAG, TOTSTANDKOMING, RECHTSKARAKTER EN RECHTSGEVOLGEN | 11 |
| 3. VERSNELLINGSMOGELIJKHEDEN VOOR DE VASTSTELLING VAN PEILBESLUITEN | 15 |
| 3.1 HUIDIGE WET- EN REGELGEVING EN OMGEVINGSWET | 15 |
| 3.1.1 <i>Mandatering van de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur</i> 15 | |
| 3.1.2 <i>Toekenning van de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur bij of krachtens reglement</i> | 16 |
| 3.1.3 <i>Omgevingswet.....</i> | 18 |
| 3.2 MOGELIJKHEDEN TOT (VERDERE) VERSNELLING DOOR AANPASSING VAN WET- EN REGELGEVING | 19 |
| 3.2.1 <i>Inleiding</i> | 19 |
| 3.2.2 <i>Schrappen van delegatieverbod uit de Waterschapswet</i> | 20 |
| 4. BETERE AFSTEMMING MET ANDERE (WATERSCHAPS)BESLUITEN .. | 25 |
| 4.1 HUIDIGE WET- EN REGELGEVING EN OMGEVINGSWET | 25 |
| 4.1.1 <i>Afdeling 3.5 Awb: samenhangende besluiten.....</i> | 25 |
| 4.1.2 <i>Coördinatieregeling Wro</i> | 25 |
| 4.1.3 <i>Projectplanprocedure</i> | 25 |
| 4.1.4 <i>Omgevingswet.....</i> | 26 |
| 4.2 VERBETERMOGELIJKHEDEN AFSTEMMING DOOR AANPASSING VAN WETGEVING | 28 |
| 4.2.1 <i>Integratie van peilbesluit in de legger</i> | 28 |
| 4.2.2 <i>De legger ex art. 5.1 Wtw: rechtskarakter, rechtsgevolgen, bevoegd gezag, totstandkoming en rechtsbescherming</i> | 30 |
| 4.2.3 <i>Gevolgen van de integratie van het peilbesluit in de legger</i> | 32 |
| 4.2.4 <i>Integratie van het peilbesluit in de legger onder de Omgevingswet... 34</i> | |
| 5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN | 37 |
| 5.1 INLEIDING | 37 |
| 5.2 KORTE SCHETS RELEVANTE WATERSCHAPSBESLUITEN | 37 |
| 5.3 VERSNELLING VAN DE VASTSTELLING VAN PEILBESLUITEN | 38 |
| 5.3.1 <i>Versnellingsmogelijkheden op grond van de huidige wetgeving en de Omgevingswet.....</i> | 38 |



| | | |
|-------|--|----|
| 5.3.2 | <i>Versnellingsmogelijkheden door aanpassing van (water)wetgeving...</i> | 38 |
| 5.4 | VERBETERING AFSTEMMING VAN PEILBESLUIT MET ANDERE WATERSCHAPSBESLUITEN | |
| | 39 | |
| 5.4.1 | <i>Mogelijkheden huidige wetgeving en de Omgevingswet</i> | 39 |
| 5.4.2 | <i>Mogelijkheden door aanpassing van (water)wetgeving.....</i> | 40 |

| | |
|---|-----------|
| BIJLAGE: VERSNELLINGS- EN AFSTEMMINGSMOGELIJKHEDEN IN SCHEMA'S | 41 |
|---|-----------|

1. Onderzoek

5

1.1 Inleiding

Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability van de Universiteit Utrecht (hierna: UCWOSL) is door Hoogheemraadschap Delfland en Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR) verzocht om een onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden om de vaststelling van peilbesluiten te versnellen en beter te laten aansluiten op andere besluiten in het waterspoor die nodig zijn voor de verwezenlijking van projecten.

Bij veel waterschappen bestaat de behoefte om peilbesluiten zo actueel mogelijk te laten zijn. Een groot obstakel hierbij is de wettelijke verplichting dat alle peilbesluiten door het algemeen bestuur moeten worden vastgesteld. Het delegeren van de vaststelling van peilbesluiten door het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur is niet mogelijk.¹ Dit kost veel tijd en leidt tot vertragingen in de besluitvorming bij projecten die geïnitieerd worden door derden of door het waterschap zelf. Ook is er behoefte aan een betere afstemming van peilbesluiten met andere besluiten die het waterschapsbestuur ten behoeve van projecten moet nemen. Het gaat daarbij vooral om de verlening van watervergunningen, het vaststellen van projectplannen en de wijziging van de legger. Een ander punt waar waterschappen tegenaan lopen is dat met de verlening van watervergunningen voor peilwijziging de vergunninghouder wordt toegestaan om van het peil in het peilbesluit af te wijken, maar dat de inspanningsverplichting ex art. 5.2 Waterwet (hierna: Wtw) om het peil uit het peilbesluit te handhaven voor het waterschap onverkort blijft gelden.² Hoogheemraadschap Delfland en Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden willen dan ook het volgende door UCWOSL onderzoeken:

1. **Wat de mogelijkheden zijn om peilbesluiten sneller te wijzigen; en**
2. **Wat er nodig is om de besluitvorming over peilbesluiten en de andere besluiten van het waterschapsbestuur die nodig zijn voor de realisering van een project, zoals watervergunning, projectplan en legger, beter op elkaar aan te laten sluiten?**

Ad 1) Verkorten doorlooptijd peilbesluiten

In de Waterschapswet (artikel 83 lid 2 sub f) is vastgelegd dat het algemeen bestuur van een waterschap de bevoegdheid tot het vaststellen van peilbesluiten niet kan overdragen aan het dagelijks bestuur. Dit heeft tot gevolg dat alles rondom wijzigingen van het peil(grens), hoe

¹ Art. 83 lid 2 sub f Wsw.

² Zie ook F.A.G. Groothuijse en J. Kevelam, Peilbeheer op peil. De verhouding tussen peilbesluit en de watervergunning voor peilafwijkingen, *M en R* 2016/137 en het onderzoek dat in opdracht van Hoogheemraadschap Delfland is verricht: F.A.G. Groothuijse en J. Kevelam, *Peilbeheer op peil – Een onderzoek naar de verhouding tussen het peilbesluit en de watervergunning voor het afwijken van het peil*, Utrecht: UCWOSL 2016 (www.uu.nl/utrechtcentre-for-water-oceans-and-sustainability-law).



klein ook en ook als het alleen een wijziging op papier is (en er in het veld niets verandert, bijvoorbeeld na een peilschaalcorrectie), door het algemeen bestuur een peilbesluit moet worden vastgesteld. De doorlooptijd van dit bestuurlijke traject (inclusief inspraakperiode) is ca. 9 maanden. Dat maakt de vaststelling van ‘peilbesluiten’ traag en arbeidsintensief. Er is behoefte aan een mogelijkheid om sneller in te kunnen spelen op de ontwikkelingen in de praktijk.

Ad 2) Betere aansluiting van peilbesluiten op watervergunningen voor peilafwijkingen, projectplannen en leggers

De peil(grenzen) in het beheergebied worden soms aangepast door vergunde werken. Gezien het juridisch instrumentarium kan dit eigenlijk niet:

- De peilwijzigingen komen tot stand door een door het dagelijks bestuur verleende watervergunning, terwijl de beslissingsbevoegdheid voor peilwijzigingen in feit bij het algemeen bestuur ligt.
- Inspraak en rechtsbeschermingsmogelijkheden van ingelanden sluiten hierdoor niet goed aan op de veranderingen in het gebied. Welke mogelijkheden tot inspraak en rechtsbescherming heeft een ingeland nog ten aanzien van een peilbesluit als de watervergunning al is afgegeven en de werken zelfs al zijn uitgevoerd op het moment dat het peilbesluit wordt vastgesteld.

Daarnaast sluit het instrumentarium peilbesluit en vergunningen niet goed op elkaar aan. Uit eerder juridisch onderzoek,³ uitgevoerd door UCWOSL in opdracht van Hoogheemraadschap Delfland, blijkt dat in het juridisch instrumentarium een tegenstrijdigheid zit. Een aan derden verleende watervergunning voor afwijken van het peil dat is opgenomen in het peilbesluit ontslaat waterschappen namelijk niet van de verplichting van art. 5.2 Wtw om het peilbesluit zoveel mogelijk te handhaven. Probleem is echter dat handhaving van peilbesluit vaak praktisch niet meer mogelijk is, indien er voor opmalingen en onderbemalingen watervergunningen voor afwijkingen van het in peilbesluit opgenomen peil zijn verleend. Zou het waterschapsbestuur daartoe toch overgaan, dan kunnen oppervlaktewaterlichamen droogvallen of gebieden inunderen, waardoor omvangrijke schades kunnen ontstaan. Een mogelijke juridische oplossing voor deze tegenstrijdigheid is het opnemen van een bevoegdheid voor gedeputeerde staten in de provinciale verordening om ontheffing te verlenen van de verplichting voor het waterschapsbestuur om de (een deel van de) wateren waarvoor watervergunning voor peilafwijkingen is verleend een peilbesluit vast te stellen. Ook zou in de provinciale verordening een bevoegdheid voor GS kunnen worden opgenomen om de

³ Frank Groothuijse & Julian Kevelam, Peilbeheer op peil beheer op peil. Een onderzoek naar de verhouding tussen het peilbesluit en de watervergunning voor het afwijken van het peil, UCWOSL, Universiteit Utrecht, mei 2016. Zie <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/344459>.



aanwijzing van de (delen van) wateren waarvoor een peilbesluit moet worden vastgesteld te wijzigen, indien voor die wateren een watervergunning voor peilafwijking is verleend. In beide gevallen bestaat er voor het waterschapsbestuur geen verplichting (en ook geen bevoegdheid) meer om peilbesluiten vast te stellen voor de wateren (of onderdelen daarvan) waarvoor een watervergunning voor peilafwijking is verleend, zodat het peilbesluit in zoverre kan worden ingetrokken. In dat geval geldt er voor het waterschapsbestuur dus niet langer de verplichting om peilbesluit zoveel mogelijk te handhaven. Wel blijft het waterschapsbestuur vanzelfsprekend bevoegd (en in beginsel verplicht) om de watervergunning voor peilafwijkingen te handhaven.⁴ Nadeel van deze juridische oplossing is dat er ofwel een ontheffing van de verordening nodig is, dan wel een gebiedsaanwijzingsbesluit is vereist, hetgeen veel werk betekent voor vaak relatief kleine gebieden met enkelvoudige belangen en beperkte risico's. Aangezien deze oplossing reeds uitvoerig is besproken in het eerder genoemd onderzoek, zal daarop in dit onderzoek niet verder worden ingegaan.

1.2 Doelen van het onderzoek

In dit onderzoek zal worden gezien welke juridische mogelijkheden er zijn om de vaststelling van peilbesluiten te versnellen, opdat het waterschapsbestuur waterschapsbesturen sneller kunnen inspelen op wensen en behoeften vanuit de praktijk. Dit leidt tot:

- Actuelere peilbesluiten;
- Duidelijker waar en wanneer rechtsbescherming plaatsvindt voor derden;
- Een betere aansluiting bij de Omgevingswet: er kan door een kortere doorlooptijd meer samen opgepakt worden;
- Besparing van tijd en geld als de wettelijke verplichting dat alle peilbesluiten door het algemeen bestuur worden vastgesteld, wordt opgeheven.

Tevens zal worden onderzocht op welke wijze de vaststelling van peilbesluiten beter kan aansluiten bij de verlening van watervergunningen van peilafwijkingen, de vaststelling van projectplannen en wijziging van leggers, zodat dit leidt tot:

- Een betere afstemming (of integratie) van het peilbesluit, het projectplan, de legger en de watervergunning voor peilafwijkingen, waardoor tegenstrijdigheden kunnen worden voorkomen en de besluitvorming van het waterschapsbestuur en daarop betrekking hebbende inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden, kan worden verduidelijkt en beter aansluiten op de veranderingen en ontwikkelingen in het gebied;

⁴ F.A.G. Groothuijse en J. Kevelam, *Peilbeheer op peil – Een onderzoek naar de verhouding tussen het peilbesluit en de watervergunning voor het afwijken van het peil*, Utrecht: UCWOSL 2016 (www.uu.nl/utrechtcentre-for-water-oceans-and-sustainability-law).



- Aansluiting bij de doelstellingen van de Omgevingswet (versnelling en vereenvoudiging van besluitvorming)
- Eenduidigheid over de vastlegging en besluitvorming van de verantwoordelijkheden voor het handhaven van het peil en de peilbediening.
- Duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur
- Een professionele overheid die het juridisch instrumentarium op orde heeft
- Minder risico's op juridische procedures bij schadeclaims vanwege de discrepantie tussen verschillende besluiten en daarmee samenhangende (inspannings)verplichtingen.

1.3 Onderzoeksvragen

Het voorgaande leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- **In hoeverre kan op grond van de geldende wetgeving de vaststelling van het peilbesluit worden versneld en kan de afstemming met het projectplan, de watervergunning voor peilafwijkingen en de legger worden verbeterd?**
- **Welke andere juridische mogelijkheden zijn er om de vaststelling van een peilbesluit verder te versnellen en beter af te stemmen met het projectplan, de watervergunning voor peilafwijkingen en de legger en welke aanpassingen van wet- en regelgeving zijn daarvoor nodig?**
- **Wat zijn de voor- en nadelen van deze mogelijkheden en welke mogelijkheid is het meest kansrijk, gelet op aard en omvang van de benodigde aanpassingen van wet- en regelgeving?**

Het onderzoek zal een eerste verkenning zijn naar de juridische mogelijkheden om de vaststelling van peilbesluiten te versnellen en beter te laten aansluiten op de besluitvorming in het waterspoor. Het betreft een *quick scan* naar mogelijkheden, waarvan er één of meerdere mogelijkheden verder zullen worden uitgewerkt in een vervolgonderzoek. Vanzelfsprekend zullen de te onderzoeken juridische mogelijkheden moeten passen binnen de randvoorwaarden van de democratische rechtstaat stelt, algemene beginselen van behoorlijk bestuur, EU-recht en toepasselijke internationale recht (o.m. EVRM, Verdrag van Aarhus, IVBPR, etc.). Ook zullen de te onderzoeken mogelijkheden niet in strijd mogen zijn met de Algemene wet bestuursrecht (waarin veel van de hiervoor genoemde eisen zijn verwerkt).



1.4 Leeswijzer

9

Alvorens te onderzoeken op welke wijze de vaststelling van peilbesluiten kan worden versneld en beter kan worden afgestemd met andere water(schaps)besluiten, zal in hoofdstuk 2 kort worden ingegaan op het juridisch karakter van het peilbesluit, de rechtsgevolgen, de totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedure en het bevoegd gezag. Vervolgens wordt bezien op welke wijze de vaststelling van het peilbesluit binnen de bestaande wetgeving en de in voorbereiding zijnde Omgevingswet kan worden versneld (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 zal worden bezien welke mogelijkheden er zijn om met kleine aanpassingen van de waterwetgeving - binnen het bestaande algemene wettelijke kader – de vaststelling van het peilbesluit kan worden versneld. In hoofdstuk 5 zal worden onderzocht op welke wijze de afstemming van de vaststelling van het peilbesluit met andere waterschapsbesluiten kan worden verbeterd binnen de bestaande wet- en regelgeving. Ook ten aanzien van deze afstemming zal worden bezien of er door middel van kleine Het onderzoek wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 7).

1.5 Methoden van onderzoek, resultaten en producten

Het onderzoek is een desk-studie naar wet- en regelgeving, jurisprudentie, parlementaire geschiedenis en literatuur. De onderzoeksresultaten zullen in de vorm van een korte rapportage worden gepresenteerd.



Universiteit Utrecht



Utrecht Centre for Water,
Oceans and Sustainability Law



2. Peilbesluit: bevoegd gezag, totstandkoming, rechtskarakter en rechtsgevolgen

11

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zal eerst in kaart moeten worden gebracht wat het rechtskarakter en de rechtgevolgen van een peilbesluit zijn, hoe een peilbesluit wordt vastgesteld en wie daartoe bevoegd is.

Ingevolge art. 5.2 lid 1 Wtw is de *beheerder* verplicht om voor bij provinciale verordening aangewezen regionale wateren een peilbesluit vast te stellen. De beheerder is in art. 1.1 Wtw gedefinieerd als: ‘het bevoegd bestuursorgaan van het overheidslichaam dat belast is met beheer’. Ook ‘beheer’ is gedefinieerd: de overheidszorg met betrekking tot een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op de in artikel 2.1 genoemde doelstellingen. De beheerder is dus ‘het bevoegd bestuursorgaan van het overheidslichaam dat belast is met de overheidszorg met betrekking tot een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op de in artikel 2.1 genoemde doelstellingen’. Welk bestuursorgaan het bevoegd gezag voor de vaststelling van peilbesluiten voor *regionale wateren*⁵ wordt niet nader bepaald in de Waterwet, zodat dit moet worden bepaald aan de hand van de Waterschapswet. Op grond van art. 77 Wsw berust bevoegdheid tot regeling en bestuur bij het algemeen bestuur, voor zover deze niet bij of krachtens reglement dan wel bij wet of bij algemene maatregel van bestuur is toegekend aan het dagelijks bestuur of aan de voorzitter. De beheerder die bevoegd (en verplicht) is tot het vaststellen van peilbesluiten voor de bij of krachtens provinciale verordening aangewezen regionale wateren, is dan ook in beginsel het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur kan de peilbesluitbevoegdheid niet delegeren aan het dagelijks bestuur, omdat art. 83 lid 2 sub f Wsw dit uitdrukkelijk verbiedt. Ook kan het vaststellen van peilbesluiten en de afwijzing van een verzoek tot herziening daarvan niet worden gezien als een dagelijkse aangelegenheid waartoe het dagelijks bestuur op grond van art. 84 lid 1 Wsw bevoegd is.⁶

In peilbesluiten stellen waterschapbesturen waterstanden of bandbreedten vast waarbinnen waterstanden kunnen variëren. In de bij het peilbesluit aangegeven perioden rust op het waterschapsbestuur de wettelijke plicht ex art. 5.2 lid 1 Waterwet om deze waterstanden zoveel mogelijk te handhaven. Deze inspanningsplicht is gericht tot het waterschapsbestuur, niet tot de burger. Voor de burger roept een peilbesluit dan ook geen rechtsgevolgen in leven. Wel kunnen belanghebbenden verzoeken om handhaving als het waterschap tekortschiet in zijn

⁵ Regionale watersystemen zijn ingevolge art. 1.1 Wtw de watersystemen of onderdelen daarvan die niet in beheer zijn bij het Rijk. Het beheer watersystemen of onderdelen daarvan dienen in beginsel bij provinciale verordening worden toebedeeld aan het waterschap (art. 3.2 Wtw jo. art. 2 lid 2 Wsw).

⁶ Zie ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2410, AB 2018/336, m.nt. J. Kevelam.



inspanningsverplichting⁷ of kunnen zij het waterschap aansprakelijk stellen voor schade die zij daardoor lijden.⁸

12

Het peilbesluit is een besluit van algemene strekking waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.⁹ Tegen de vaststelling van peilbesluiten kunnen belanghebbenden volgens de algemene regels van de Awb bezwaar indienen, eventueel beroep instellen bij de bestuursrechter tegen de beslissing op bezwaar en eventueel hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak tegen het vonnis van de rechtbank. Indien afdeling 3.4 Awb van toepassing is verklaard door het bevoegd gezag of door provinciale staten, kan een ieder zienswijze naar voren brengen omtrent het ontwerpbesluit, vervolgens kunnen belanghebbenden tegen het vastgestelde peilbesluit beroep in stellen bij de rechtbank en hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak tegen het vonnis van de rechtbank.

Het waterschapsbestuur is verplicht om peilbesluiten vast te stellen voor oppervlaktewater- en grondwaterlichamen die op grond van art. 5.2 Waterwet in een provinciale verordening zijn aangewezen.¹⁰ Het waterschapsbestuur kan geen peilbesluit vaststellen voor oppervlaktewater- of grondwaterlichamen die niet zijn aangewezen in een provinciale verordening krachtens art. 5.2 Waterwet.¹¹ In het kader van het kwantitatieve grond- en oppervlaktewaterbeheer kan het waterschapsbestuur wel zogenoemde ‘streefpeilen’ vaststellen. Deze streefpeilen zijn geen peilbesluiten in de zin van art. 5.2 Wtw, maar het waterschapsbestuur zal bij de uitoefening van het waterbeheer op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wel rekening moeten houden met de eigen streefpeilen. In die zin dat daarvan slechts gemotiveerd kan worden afgeweken. Omdat deze streefpeilen geen peilbesluit zijn in de zin van art. 5.2 Waterwet, zijn deze niet op publiekrechtelijk rechtsgevolg gericht en staat daartegen dan ook geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

Omgevingswet

Onder de Omgevingswet zal de regeling omtrent het peilbesluit niet wezenlijk wijzigen.¹² Het bevoegd gezag,¹³ het rechtskarakter en het rechtsgevolg wijzigen niet. Een wijziging ten

⁷ Het niet voldoen aan die wettelijke verplichting levert immers een overtreding op in de zin van art. 5:1 Awb.

⁸ Het toerekenbaar tekortschieten van het waterschap in het nakomen van de wettelijke inspanningsplicht kan immers een onrechtmatige daad opleveren in de zin van art. 6:162 BW. Zie HR 9 oktober 1981, ECLI:NL:HR:1981:AG4240, NJ 1982/332 en HR ECLI:NL:HR:1999:ZC2813, NJ 1999/319 en recenter: Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 16 juni 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:4382 en Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 8 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:8931. Zie tevens o.m. H.J.M. Havekes en M.J. Kraak, ‘Wateroverlast en aansprakelijkheid’, *TvAR* 2017, p. 231-239 en H.J.M. Havekes en M.J. Kraak Het regent jurisprudentie. Wateroverlast en aansprakelijkheid opnieuw bezien, *TvAR* 2018, nr. 7/8, p. 328-339.

⁹ Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 92.

¹⁰ Zie art. 5.2 lid 3 Wtw.

¹¹ Zie ABRvS 2 april 2014, AB 2014/199 (ECLI:NL:RBONE:2013:BZ8945).

¹² Zie art. 2.41 Omgevingswet.

¹³ Wel wordt in plaats van de beheerder het waterschapsbestuur als bevoegd gezag voor het vaststellen van peilbesluiten voor regionale wateren aangewezen, maar in juridisch opzicht heeft dat geen gevolgen, omdat



aanzien van de totstandkomingsprocedure betreft het wettelijk van toepassing verklaring van afdeling 3.4 Awb op de vaststelling van peilbesluiten.¹⁴ Thans wordt afdeling 3.4 Awb veelal bij provinciale verordening van toepassing verklaard op de voorbereiding van peilbesluiten.¹⁵ Hetgeen over het huidige recht is opgemerkt over het peilbesluit is dan ook van overeenkomstige toepassing op het peilbesluit onder de Omgevingswet.

in beide gevallen aan de hand van de Waterschapswet moet worden bepaald welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is.

¹⁴ Art. 16.32a Omgevingswet.

¹⁵ Op grond van art. 5.2 lid 3 Wtw kunnen ten aanzien regionale wateren bij provinciale verordening nadere regels worden gesteld met betrekking tot het peilbesluit.



Universiteit Utrecht



Utrecht Centre for Water,
Oceans and Sustainability Law

3. Versnellingsmogelijkheden voor de vaststelling van peilbesluiten

15

3.1 Huidige wet- en regelgeving en Omgevingswet

De vaststelling van peilbesluiten kan in belangrijke mate worden versneld, indien deze bevoegdheid niet bij het algemeen bestuur, maar het dagelijks bestuur zou kunnen komen te berusten. Er zijn verschillende manieren om op grond van de huidige wetgeving en de Omgevingswet dit te bewerkstelligen.

3.1.1 Mandatering van de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur

Zoals reeds is opgemerkt kan het algemeen bestuur de bevoegdheid tot het vaststellen van peilbesluiten niet delegeren aan het dagelijks bestuur. Dat sluit echter niet uit dat het algemeen bestuur de peilbesluitbevoegdheid mandateert aan het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur stelt in dat geval het peilbesluit in naam van het algemeen bestuur vast. Het algemeen bestuur blijft ook na mandatering van de peilbesluitbevoegdheid zelf bevoegd om peilbesluiten vast te stellen.¹⁶ Er vindt met andere woorden geen overdracht van de bevoegdheden plaats. Mandatering van de peilbesluitbevoegdheid is niet mogelijk, indien mandaat bij wettelijk voorschrift is uitgesloten of indien de aard van de bevoegdheid zich tegen mandatering verzet.¹⁷ Aangezien mandatering van het peilbesluit niet bij wettelijk voorschrift is uitgesloten, resteert de vraag of de aard van de peilbesluitbevoegdheid zich tegen mandatering verzet. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak kan worden afgeleid dat mandatering van de peilbesluitbevoegdheid mogelijk is. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt daarin immers dat de peilbesluitbevoegdheid niet aan het dagelijks bestuur is gemandateerd, zodat het dagelijks bestuur in die zaak dus ook niet in naam van het algemeen bestuur het peilbesluit heeft kunnen nemen. De Afdeling overweegt:

‘5.2. Het dagelijks bestuur is voorts niet bevoegd om een peilbesluit vast te stellen. Die bevoegdheid berust bij het algemeen bestuur en kan ingevolge artikel 83 van de Waterschapswet niet aan het dagelijks bestuur worden overgedragen. Aan het dagelijks bestuur komt daarom ook niet de bevoegdheid toe om te beslissen op verzoeken om vastgestelde peilbesluiten te herzien. Anders dan het dagelijks bestuur stelt, kan het conform de beleidsnotitie afwijzen van dergelijke verzoeken niet worden gerekend tot de dagelijkse aangelegenheden waartoe het bevoegd is. *De bevoegdheid tot afwijzing is voorts niet aan het dagelijks bestuur gemandateerd* [curs. auteurs].’¹⁸

A *contrario* kan uit deze uitspraak worden afgeleid dat de Afdeling bestuursrechtspraak mandatering wel voor mogelijk houdt. Ook is mandatering van de regelgevende bevoegdheid op grond van art. 10:3 lid 2 sub a Awb niet mogelijk, tenzij bij de verlening van de regelgevende

¹⁶ Art. 10:7 Awb.

¹⁷ Art. 10:3 Awb.

¹⁸ ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2410, AB 2018/336, m.nt. J. Kevelam.

bevoegdheid in mandaatverlening is voorzien.¹⁹ De vaststelling van het peilbesluit is niet het vaststellen van een algemeen verbindend voorschrift, maar het vaststellen van een besluit van algemene strekking, zodat art. 10:3 lid 2 sub a Awb in zoverre niet aan mandatering van de peilbesluitbevoegdheid in de weg staat.

Het algemeen bestuur kan een algemeen mandaat verlenen voor bepaalde categorieën van gevallen of voor een specifiek geval.²⁰ Het algemeen bestuur kan aan het aan het dagelijks bestuur verleende mandaat ten allen tijde intrekken.²¹

3.1.2 Toekenning van de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur bij of krachtens reglement

Ingevolge art. 5.2 Wtw wordt het waterschapsbestuur via de provinciale verordening in medebewind geroepen om voor de in provinciale verordening aangewezen wateren peilbesluiten vast te stellen. Daarin wordt niet bepaald welk bestuursorgaan in medebewind wordt geroepen. De peilbesluitbevoegdheid berust op grond van art. 77 Wsw bij dan ook bij het algemeen bestuur, voor zover deze bevoegdheid niet bij of krachtens reglement dan wel bij wet of bij algemene maatregel van bestuur is toegekend aan het dagelijks bestuur of aan de voorzitter.²² Aangezien de peilbesluitbevoegdheid niet bij wet (noch de Waterwet, noch de Waterschapswet) en ook niet bij amvb uitdrukkelijk aan het algemeen bestuur is toegekend,²³ is attributie van deze bevoegdheid bij reglement aan het dagelijks bestuur in mijn ogen niet uitgesloten.²⁴ Provinciale staten hebben de bevoegdheid om de peilbesluitbevoegdheid bij provinciale verordening (reglement) te attribueren op grond van art. 2 lid 1 Wsw jo. art. 77 Wsw. Naast de bevoegdheid tot het opheffen en het instellen van waterschappen, tot regeling van hun gebied, taken, inrichting, samenstelling van hun bestuur, zijn provinciale staten namelijk tevens bevoegd tot de *verdere reglementering* van waterschappen in hun provinciale verordening. Dat betekent dat provinciale staten ook de mogelijkheid hebben om de peilbesluitbevoegdheid bij provinciale verordening uitsluitend in bepaalde categorieën van gevallen aan het dagelijks bestuur toe te delen. In gevallen die niet tot die categorieën behoren, berust de peilbesluitbevoegdheid conform de hoofdregel op grond van art. 77 Wsw bij het algemeen bestuur.

¹⁹ Art. 10:3 lid 2 sub a Awb.

²⁰ Art. 10:5 lid 1 Awb.

²¹ Art. 10:8 lid 1 Awb.

²² Zie *Kamerstukken II* 1986/87, 19 995, nr. 3, p. 56-57.

²³ De bevoegdheid tot het vaststellen van (belasting)verordeningen, de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag zijn wel uitdrukkelijk in de Waterschapswet aan het algemeen bestuur toegekend, zodat deze bevoegdheden op grond van art. 77 Wsw niet bij of krachtens reglement aan het dagelijks bestuur kunnen worden toegekend.

²⁴ Indien de peilbesluitbevoegdheid reeds bij wet of amvb uitdrukkelijk aan het algemeen bestuur zou zijn geattribueerd, zou attributie bij provinciale verordening aan het dagelijks bestuur niet mogelijk zijn, omdat daarmee hogere regelgeving zou worden doorkruist.



Ook kunnen provinciale staten in het reglement aan het algemeen bestuur de bevoegdheid toekennen om de peilbesluitbevoegdheid krachtens reglement aan het dagelijks bestuur te attribueren. In dat laatste geval is geen sprake van de delegatie, omdat het algemeen bestuur geen eigen bevoegdheid overdraagt (delegeert), maar krachtens reglement aan het dagelijks bestuur toekent (attributie).

In de toelichting bij art. 77 Wsw worden deze mogelijkheden tot attributie bij of krachtens reglement als volgt verwoord:

‘Aan provinciale staten moet worden overgelaten om na te gaan of en in hoeverre het de voorkeur verdient om bij het reglement voor het waterschap bepaalde bevoegdheden van regeling en bestuur toe te kennen aan het dagelijks bestuur c.q. het afdelingsbestuur. Dat kan bijv. betreffen de bevoegdheid tot het verrichten van bepaalde vermogensrechtelijke handelingen. Een andere mogelijkheid is dat bij dat reglement aan het algemeen bestuur de mogelijkheid wordt gelaten om zelf het dagelijks bestuur bepaalde bevoegdheden toe te kennen (wel te onderscheiden van delegatie, waarbij sprake is van overdracht van bevoegdheden). De vorm van bevoegdheidstoekenning geschiedt dan niet bij doch krachtens reglement. Verder zullen de provinciale staten in het reglement moeten bepalen welk bestuursorgaan de bevoegdheden uitoefent ter vervulling van medebewindstaken waartoe het bestuur wordt geroepen bij provinciale verordening respectievelijk bij wet of algemene maatregel van bestuur.’²⁵

Toekenning van de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur bij reglement in algemene zin ligt echter naar mijn mening minder voor de hand, omdat een de vaststelling van een peilbesluit een besluit van algemene strekking is, waarbij veelal tegengestelde belangen bij zijn betrokken. De vaststelling van een peilbesluit vergt een brede belangenafweging en is – zeker als het om grotere peilvakken gaat – strategisch van aard. Gelet op de democratische legitimatie van deze ‘strategische’ besluiten en het monistisch karakter van het waterschapsbestuur, waarbij het zwaartepunt van bevoegdheidsuitoefening bij het algemeen bestuur ligt, ligt het voor de hand dat de peilbesluitbevoegdheid conform art. 77 Wsw bij algemeen bestuur berust en niet in algemene zin aan het dagelijks bestuur wordt toegekend.

Dat neemt niet weg dat in concrete gevallen waarbij ten behoeve van de verwezenlijking van een concreet project voor een relatief klein (peil)gebied een afwijking van het peil vereist of wenselijk is. Toekenning van de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur kan in mijn ogen in dergelijke gevallen gerechtvaardigd zijn, omdat het peilbesluit veelal voor kleine gebieden en voor een concreet project geldt. Bovendien is het peilbesluit veelal volgend op een watervergunning die voor de desbetreffende peilafwijking is verleend aan de initiatiefnemer van het project, waarbij in het kader van de vergunningverlening reeds is beoordeeld dat de vergunde peilafwijking niet onverenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet. In

²⁵ Zie *Kamerstukken II* 1986/87, 19 995, nr. 3, p. 56-57.



zoverre heeft het peilbesluit in dergelijke gevallen inhoudelijk dan ook weinig toegevoegde waarde ten opzichte van de watervergunning waarin de peilafwijking is vergund, anders dan dat het peilbesluit voor het waterschapsbestuur een inspanningsverplichting in het leven roept om het afwijkende peil zoveel mogelijk te handhaven. Die inspanningsplicht zal voornamelijk bestaan uit het toezicht houden – en zo nodig handhaven – van de watervergunning voor peilafwijking, aangezien deze vergunning de vergunninghouder verplicht om het afwijkende peil (zoveel mogelijk) te handhaven.

De peilbesluitbevoegdheid zou in gevallen waar het peilafwijkingen ten behoeve van concrete projecten betreft en waarvoor een watervergunning is verleend, in mijn ogen dan ook bij of krachtens reglement kunnen worden toegekend aan het dagelijks bestuur. Ook lijkt het mogelijk om in dergelijke gevallen krachtens het reglement het algemeen bestuur de bevoegdheid toe te kennen om de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur te *attribueren*. Het *delegatie*verbod van art. 83 lid 2 sub f Wsw staat daar strikt genomen niet aan in de weg, omdat dit uitsluitend *delegatie* van de peilbesluitbevoegdheid door het algemeen bestuur verbiedt. De vraag is wel hoe de attributie van de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur bij of krachtens reglement zich verhoudt tot de bedoeling van het absolute wettelijke delegatieverbod. In de gevallen waarin het peilbesluit zijn grondslag vindt in een reeds voorafgaand verleende watervergunning voor peilafwijking of een voorafgaand vastgesteld projectplan, lijkt me attributie aan het dagelijks bestuur verdedigbaar gelet op het volgende karakter van het peilbesluit en het beperkte gebied waarop het doorgaans betrekking heeft.

Voor zover de peilbesluitbevoegdheid niet uitdrukkelijk wordt geattribueerd aan het dagelijks bestuur, blijft het algemeen bestuur op grond van art. 77 Wsw bevoegd tot het vaststellen van peilbesluiten.

3.1.3 Omgevingswet

De Omgevingswet kent de peilbesluitbevoegdheid toe het waterschapsbestuur, zodat evenals op grond van het huidige recht de bevoegdheidstoedelingssystematiek van de Waterschapswet bepaalt wel orgaan bevoegd is voor vaststelling van peilbesluiten. Aangezien de Omgevingswet (en de aanvullings- en invoeringswetgeving) daarin evenmin wijzigingen aanbrengt, geldt hetgeen hierboven is opgemerkt onverkort na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

3.2 Mogelijkheden tot (verdere) versnelling door aanpassing van wet- en regelgeving

19

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf zal worden onderzocht of er buiten het huidige recht en de in voorbereiding zijnde Omgevingswet mogelijkheden zijn om de vaststelling van peilbesluiten te versnellen. Die mogelijkheden moeten wel realistisch zijn en zullen in overeenstemming moeten zijn met de relevante algemene bestuursrechtelijke, constitutionele, internationaal- en Europeesrechtelijke juridische kaders. Deze mogelijkheden moeten met andere woorden in ieder geval in overeenstemming zijn met de Grondwet, de Awb, de kern van de Waterschapswet, het relevante internationale recht, zoals het EVRM, het IVBR en het EU-recht.²⁶ *4.1 Toekennen peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur*

De bevoegdheid tot regeling en bestuur ter behartiging van de aan het waterschapsbestuur opgedragen taken, berust bij het algemeen bestuur, voor zover deze niet bij wet, amvb of bij of krachtens provinciaal reglement is toegekend aan de dagelijks bestuur of de voorzitter. De peilbesluitbevoegdheid is niet bij wet aan het dagelijks bestuur of de voorzitter toegekend, zodat deze in beginsel bij het algemeen bestuur berust. Voor zover de peilbesluitbevoegdheid niet bij amvb of bij of krachtens provinciaal reglement aan een andere orgaan is toegekend, berust deze bevoegdheid dus bij het algemeen bestuur.²⁷ In hoofdstuk 3 is reeds ingegaan op de mogelijkheid om bij reglement de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur toe te kennen. Die bevoegdheid heeft het provinciebestuur op grond van de huidige wetgeving, zodat aanpassing van de wet daarvoor niet is vereist en bespreking in deze paragraaf niet aan de orde is.²⁸

Bij wet of amvb kan de peilbesluitbevoegdheid echter ook aan het dagelijks bestuur worden toegekend. Toekenning van de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur bij wet of amvb in algemene zin ligt echter minder voor de hand, omdat een de vaststelling van een peilbesluit een besluit van algemene strekking is, waarbij veelal tegengestelde belangen bij zijn betrokken. De vaststelling van een peilbesluit vergt brede belangenafweging en is – zeker als het om grotere peilvakken gaat – strategisch van aard. Gelet op het monistisch karakter van het waterschapsbestuur, waarbij het zwaartepunt van bevoegdheidsuitoefening bij het algemeen

²⁶ Dat wil zeggen in overeenstemming met de beginselen van democratische rechtstaat, mensenrechten en EU-recht.

²⁷ Art. 77 Wsw. Zie ook het commentaar daaropin: H.J.M. Havekes en Wensink (red.), *De Waterschapswet. Een artikelsgewijs commentaar*, Deventer 2015, Kluwer, p. 202.

²⁸ Art. 77 Wsw en de toelichting bij dit artikel in *MvT, Kamerstukken II 1986/87, 19 995, nr. 3, p. 56-57.*

bestuur ligt, ligt toekenning van de peilbesluitbevoegdheid aan het algemeen bestuur voor de hand.

20

Het voorgaande neemt niet weg dat het mijns inziens verdedigbaar is dat het algemeen bestuur de peilbesluitbevoegdheid in concrete gevallen en onder bepaalde voorwaarden zou moeten kunnen delegeren aan het dagelijks bestuur. Het absolute delegatieverbod van art. 83 lid 2 sub f Wsw staat daaraan echter in de weg.

3.2.2 Schrappen van delegatieverbod uit de Waterschapswet

Het delegatieverbod ex art. 83 lid 2 sub f Wsw staat eraan in de weg dat het algemeen bestuur zijn bevoegdheid om peilbesluiten vast te stellen overdraagt aan het dagelijks bestuur. Door het schrappen van dit wettelijke delegatieverbod ontstaat de bevoegdheid voor het algemeen bestuur om op grond van art. 83 lid 1 Wsw²⁹ de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur te delegeren, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Delegatie wil in dit geval zeggen dat het algemeen bestuur bij besluit zijn bevoegdheid tot vaststelling van peilbesluiten overdraagt aan het dagelijks bestuur die deze bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent.³⁰ Het algemeen bestuur kan de peilbesluitbevoegdheid in algemene zin delegeren, maar kan de delegatie ook beperken tot bepaalde categorieën van gevallen. Uit zijn delegatiebesluit zal het algemeen bestuur moeten aangeven in hoeverre de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur is overgedragen. Het algemeen bestuur kan weliswaar zelf de gedelegeerde peilbesluitbevoegdheid niet langer uitoefenen, maar het heeft wel mogelijkheden om de uitoefening van deze bevoegdheid in sterke mate te sturen en zicht te houden op de uitoefening daarvan. Het algemeen bestuur kan ter zake van de uitoefening van de gedelegeerde projectbesluitbevoegdheid namelijk beleidsregels voor het dagelijks bestuur geven.³¹ Daarmee kan het algemeen bestuur de uitoefening van de peilbesluitbevoegdheid in belangrijke mate sturen, omdat het dagelijks bestuur bij het vaststellen van peilbesluiten overeenkomstig deze beleidsregels moet handelen, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen.³² Het dagelijks bestuur dient op verzoek van het algemeen bestuur inlichtingen te verschaffen over de uitoefening van de gedelegeerde peilbesluitbevoegdheid.³³ Ook kan het algemeen bestuur het delegatiebesluit te allen tijde intrekken.³⁴ Indien de uitoefening van de peilbesluitbevoegdheid niet (langer) naar de wens van het algemeen bestuur is of delegatie naar het oordeel van het algemeen bestuur om wat voor reden dan ook niet langer gewenst, kan het algemeen bestuur tot intrekking van het delegatiebesluit overgaan, waardoor het dagelijks bestuur niet langer

²⁹ Dit is de wettelijke grondslag die art. 10:15 Awb voor delegatie vereist.

³⁰ Art. 10:13 Awb.

³¹ Art. 10:16 lid 1 Awb.

³² Zie art. 4:84 Awb.

³³ Art. 10:16 lid 2 Awb.

³⁴ Art. 10:18 Awb.

bevoegd is om peilbesluiten vast te stellen. Intrekking van het delegatiebesluit kan zelfs naar aanleiding van een ontwerp-peilbesluit waarin het algemeen bestuur zich niet kan vinden.

21

Voordat kan worden overgegaan tot het laten vervallen van het delegatieverbod voor de peilbesluitbevoegdheid, zal moeten worden onderzocht waarom de wetgever dit verbod überhaupt heeft opgenomen. Pas indien de ratio achter dit delegatieverbod duidelijk is, kan worden beoordeeld of de voordelen van versnelling van de besluitvorming opwegen tegen de nadelen van het afschaffen van het delegatieverbod voor de vaststelling van peilbesluiten.

In de parlementaire geschiedenis van de art. 83 Wsw zoekt men tevergeefs naar de redenen voor het opnemen van een delegatieverbod voor de vaststelling van peilbesluiten. Over de delegatieverboden ex art. 83 lid 2 Wsw wordt opgemerkt dat deze grotendeels analoog zijn aan de delegatieverboden ex art. 156 lid 2 Gemeentewet en art. 152 lid 2 Provinciewet, zoals het vaststellen van verordeningen, het heffen van belastingen en het vaststellen van begroting en de jaarrekening.³⁵ Provincie- en gemeentebesturen beschikken echter niet over de peilbesluitbevoegdheid, zodat daaruit weinig uit kan worden afgeleid over de reden voor het opnemen van het delegatieverbod voor de vaststelling van peilbesluiten. Waarschijnlijk houdt de reden voor het opnemen van het delegatieverbod verband met het algemene karakter van het peilbesluit³⁶, de bredere strategische afweging van (vaak tegengestelde) belangen, de betrokkenheid van meerdere belanghebbenden bij peilbesluiten en de beleidskeuzes die het waterschapsbestuur daarbij moet maken. Een dergelijke bevoegdheid past om reden van een democratische legitimatie van beleid- en besluitvorming beter bij het algemeen bestuur (regelgevend en beleidskader stellend orgaan), dan bij het dagelijks bestuur, dat de regels en het beleid van het algemeen bestuur uitvoert. Dat geldt overigens ook voor de vaststelling van plannen door het algemeen bestuur, waarvoor eveneens een verbod tot delegatie aan het dagelijks bestuur geldt.³⁷

Echter, in veel gevallen gaat het om de uitvoering van concrete projecten waarvoor voor een relatief klein gebied een afwijking van het peilbesluit nodig is. Daarbij wordt veelal niet alleen het project door middel van een watervergunning vergund³⁸ of bij projectplan toegestaan, maar worden ook de (kunst)werken om dat peil ook daadwerkelijk te kunnen handhaven vergund. De vraag is of bij de wijziging van peilbesluiten voor relatief kleine gebieden ter verwezenlijking van concrete projecten het belang van een democratische legitimatie van besluitvorming hetzelfde gewicht zou moeten toekomen als de vaststelling van peilbesluiten die los van een concreet project voor vele grotere peilvakken worden vastgesteld.

³⁵ Zie *Kamerstukken II* 1998/99, 26 235, nr. 3, p. 11.

³⁶ Reeds eerder is opgemerkt dat het peilbesluit een besluit van algemene strekking is.

³⁷ Art. 83 lid 2 sub g Wsw.

³⁸ Waaronder de watervergunning voor peilafwijking.



Naar mijn mening is er veel voor te zeggen om deze vraag negatief te beantwoorden. Als het gaat om de wijziging van een peilbesluit naar aanleiding van een concreet project waarvoor een watervergunning is verleend of een projectplan is vastgesteld, dan heeft dat peilbesluit niet veel toegevoegde waarde meer ten opzichte van de verleende watervergunning voor peilafwijking. De belangenafweging voor de peilafwijking vindt dan immers al plaats bij de verlening van de watervergunning of de vaststelling van een projectplan. Het peilbesluit is in deze gevallen dan ook een uitvloeisel van eerdere besluitvorming van het dagelijks bestuur over een concreet project. In dergelijke gevallen is delegatie in mijn ogen aanvaardbaar. Zeker omdat, zoals reeds is opgemerkt, het algemeen bestuur de mogelijkheid heeft om de peilbesluitbevoegdheid slechts voor bepaalde categorieën van gevallen te delegeren, voor de uitoefening daarvan beleidsregels kan meegeven aan het dagelijks bestuur en de delegatie te alle tijden kan intrekken. Daar komt bij dat de Waterschapswet niet lijkt uit te sluiten dat de peilbesluitbevoegdheid bij provinciaal reglement aan het dagelijks bestuur kan worden gedelegeerd. De wetgever acht de toekenning van de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur dus blijkbaar niet onaanvaardbaar.

Interessant in dit verband is dat de delegatieverboden van de bevoegdheden tot vaststelling van peilbesluiten en vaststelling van plannen door het algemeen bestuur aan de besturen van de afdelingen, die voor de waterschapsconcentratie vaak één waterschap voor waterkwantiteitsbeheer was, op grond van art. 83 lid 3 Wsw (oud) destijds niet van toepassing zijn verklaard. Aan de besturen van dergelijke afdelingen was delegatie van de peilbesluitbevoegdheid (en de planbevoegdheid) dus wel mogelijk. Uit het oogpunt van (detail)waterbeheersing voor het gebied van een afdeling kan het afdelingsbestuur het aangewezen bestuursorgaan zijn voor de vaststelling van peilbesluiten, zodat delegatie volgens de regering mogelijk zou moeten zijn.³⁹ Delegatie van de peilbesluitbevoegdheid (en de bevoegdheid tot het vaststellen van plannen) aan de besturen van afdelingen werd door de wetgever dan ook blijkbaar minder bezwaarlijk geacht dan de andere bevoegdheden waarvoor ook ten aanzien van afdelingen geen uitzondering op het delegatieverbod werd voorzien.

Bovendien stelt art. 83 lid 1 Wsw ook na het vervallen van het delegatieverbod van art. 83 lid 2 sub f Wsw nog beperkingen aan de mogelijkheid van het algemeen bestuur om de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur te delegeren. Delegatie van de peilbesluitbevoegdheid is op grond van deze bepaling immers uitsluitend mogelijk *voor zover de aard van de bevoegdheid zich niet delegatie verzet*. De vraag is dan ook of de aard van de peilbesluitbevoegdheid in algemene zin of in bepaalde gevallen zich tegen delegatie verzet.

³⁹ *Kamerstukken II 1998/99*, 26 235, nr. 3, p. 11-12. De mogelijkheid om bestuurlijke afdelingen in stellen zijn bij een latere wetwijziging geschrapt. Redenen daarvoor waren de wens van de wetgever om binnen het waterschap eenheid van beleid en bestuur te houden, rekening houdend met de belangen in het gehele waterschapsgebied en het belang ter voorkoming van rechtsongelijkheid tussen de ingezetenen van het waterschap. Zie *Kamerstukken II 2005/06*, 30 601, nr. 3, p. 18.



Het antwoord op deze vraag is niet duidelijk uit de wet, jurisprudentie of parlementaire geschiedenis of literatuur af te leiden, omdat delegatie tot op heden niet is toegestaan.

23

Echter, naar analogie van het projectplan zou kunnen worden betoogd dat bij complexe peilbesluiten die een relatief groot gebied beslaan en die niet enkel zien op de realisering van een concreet project de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen de vaststelling door het dagelijks bestuur.

‘Het eerste lid van art. 83 Wtsch.w. blijft onverminderd gelden. Dit kan betekenen dat bij grote en complexe projectplannen, met name die, waarop de projectprocedure van toepassing is, de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen vaststelling door het dagelijkse bestuur.’⁴⁰

Ook het feit dat de Waterschapswet niet uitsluit dat de projectbesluitbevoegdheid bij provinciaal reglement aan het dagelijks bestuur kan worden toegekend, wijst in de richting dat de aard van de peilbesluitbevoegdheid zich daartegen niet verzet in de minder complexe en ingrijpende gevallen.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 503, nr. 3, p. 17. Zie art. V (wijziging artikel 83 Waterschapswet).



Universiteit Utrecht



**Utrecht Centre for Water,
Oceans and Sustainability Law**



4. Betere afstemming met andere (waterschaps)besluiten

4.1 Huidige wet- en regelgeving en Omgevingswet

4.1.1 Afdeling 3.5 Awb: samenhangende besluiten

Om de voorbereiding van samenhangende besluiten te coördineren en af te stemmen kunnen bevoegde bestuursorganen de regeling van afdeling 3.5 Awb daarop van toepassing verklaren. De vaststelling van een peilbesluit kan echter geen onderdeel uitmaken van deze regeling, omdat deze slechts van toepassing kan worden verklaard op besluiten die nodig zijn om een bepaalde activiteit te mogen verrichten of op besluiten strekken die tot het vaststellen van een financiële aanspraak met het oog op die activiteit.⁴¹

4.1.2 Coördinatieregeling Wro

Indien voor de verwezenlijking van (een project ten behoeve van) gemeentelijk, provinciaal of nationaal ruimtelijk beleid het wenselijk is dat op aanvraag of ambtshalve te nemen besluiten worden gecoördineerd, dan kan de gemeenteraad, het college van provinciale staten onderscheidenlijk de minister de coördinatieregeling op deze besluiten van toepassing verklaren. Anders dan bij de regeling samenhangende besluiten, kan de coördinatieregeling ook betrekking hebben op de vaststelling van peilbesluiten. Voor zover op besluiten de coördinatieregeling van toepassing is (verklaard), wordt de voorbereiding en bekendmaking van deze besluiten gecoördineerd. De coördinatieregeling kan dan ook niet alleen op het peilbesluit, de watervergunning voor peilafwijkingen en het projectplan van toepassing worden verklaard, maar ook op andere ambtshalve en op aanvraag te nemen besluiten, zoals de herziening van het bestemmingsplan of de omgevingsvergunning voor afwijken. Deze procedure kan echter niet door het waterschapsbestuur van toepassing worden verklaard, maar uitsluitend door de gemeenteraad, provinciale staten of de minister (in overeenstemming met de gevoelens van de ministerraad).

4.1.3 Projectplanprocedure

Een projectplan wijzigt het waterstaatswerk ten opzichte van de in de legger omschreven toestand. Op projectplannen tot de aanleg, verlegging van primaire waterkeringen is de versnelde en gecoördineerde projectprocedure van toepassing voor de besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan. Dat geldt ook voor projectplannen van waterschappen voor de aanleg of wijziging van andere waterkeringen dan primaire waterkeringen en op andere waterstaatswerken van bovenlokale betekenis die met spoed en op gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht, voor zover dat bij of krachtens bij provinciale verordening is bepaald. De vraag is of een de wijziging van een peilbesluit kan worden aangemerkt als een

⁴¹ Art. 3:19 Awb.



besluit dat nodig is voor de uitvoering van het projectplan. Indien een projectplan tot gevolg heeft dat het peil uit het peilbesluit wijzigt, is een wijziging van het peilbesluit op zichzelf niet nodig voor de uitvoering van het projectplan. Als het op grond van de keur verboden is om zonder watervergunning het peil ten opzichte van het peilbesluit te wijzigen, dan is er wel een watervergunning vereist, maar een wijziging van het peilbesluit is in dat geval niet strikt noodzakelijk voor de uitvoering van het projectplan. Wel kan dat tot gevolg hebben dat het voor het waterschapsbestuur door de uitvoering van het projectplan onmogelijk wordt om te voldoen aan de inspanningsverplichting ex art. 5.2 lid 2 Wtw om het peil uit het peilbesluit zoveel mogelijk te handhaven. Het peilbesluit is geen besluit dat nodig is voor de uitvoering van projectplannen, zodat dit besluit geen deel kan uitmaken van de versnelde en gecoördineerde projectprocedure van paragraaf 5.2 Wtw.

4.1.4 Omgevingswet

Zoals reeds is opgemerkt in hoofdstuk 2 zal het projectbesluit onder de Omgevingswet geen wezenlijke wijzigingen ondergaan. Ten aanzien van projectbesluiten en de relatie met andere besluiten wijzigt de Omgevingswet wel het een en ander. Deze wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op het vergroten van integraliteit van de besluitvorming. Een projectbesluit wijzigt van rechtswege het omgevingsplan voor zover het daarmee in strijd is.⁴² Ook kan in een projectbesluit worden bepaald dat het projectbesluit geldt als omgevingsvergunning voor activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit⁴³ of als een ander bij amvb aangewezen besluit.⁴⁴ In het Omgevingsbesluit is het peilbesluit evenwel niet aangewezen als besluit, zodat het peilbesluit niet kan worden geïntegreerd in het projectbesluit. Ook maakt het peilbesluit geen onderdeel uit van de coördinatie besluiten van ter uitvoering van een projectbesluit,⁴⁵ omdat het peilbesluit in strikte zin geen besluit is dat nodig is voor de uitvoering van het projectbesluit.

Een andere mogelijkheid is om het peilbesluit te coördineren met andere daarmee samenhangende besluiten op grond van de coördinatieregeling die in conceptwetsvoorstel voor wijziging van de Awb in verband met de Omgevingswet.⁴⁶ Art. 16.7 Ow wijst de besluiten aan waarop de vernieuwde afdeling 3.5 (coördinatie van samenhangende besluiten) van toepassing is. Het peilbesluit wordt in deze bepaling niet aangewezen, zodat dit besluit geen onderdeel kan uitmaken van de coördinatieregeling van de Awb. Op grond van het voorgestelde art. 3:20 Awb (nieuw) kan het waterschapsbestuur echter in een coördinatiebesluit zelf bepalen op welke waterschapsbesluiten de coördinatieregeling Awb van toepassing is. Wel is vereist dat het

⁴² Art. 5.52 lid 1 Ow.

⁴³ Art. 5.52 lid 2 sub a Ow.

⁴⁴ Art. 5.52 lid 2 sub b Ow.

⁴⁵ Het bevoegd gezag kan op grond van art. 5.45 lid 1 Ow besluiten om de coördinatieregeling van Awb van te verklaren. Voor projectbesluiten ten aanzien van hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen is de coördinatieregeling Awb regeling op grond van art. 5.45 lid 2 Ow jo. art. 5.46 jo. art. 16.7 Ow van toepassing.

⁴⁶ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/awbomgevingswet>.



besluit waarop de coördinatieregeling van toepassing wordt verklaard, samenhangt met andere besluiten. Doel van regeling is immers het bevorderen van een doelmatige en samenhangende voorbereiding van besluiten.⁴⁷ Anders dan de huidige coördinatieregeling (art. 3:19 Awb), is de voorgestelde regeling niet beperkt tot een bepaald type besluiten.⁴⁸

De coördinatieregeling houdt in grote lijnen het volgende in. De aanvragen om de samenhangende besluiten worden zoveel mogelijk gelijktijdig ingediend.⁴⁹ De beslistermijn vangt aan met ingang van de dag dat waarop de laatste aanvraag is ontvangen.⁵⁰ Het coördinerend orgaan past voor de samenhangende besluiten afdeling 3.4 Awb toe, waarbij dat orgaan tevens de beslistermijn bepaalt.⁵¹ De bevoegde bestuursorganen zenden hun besluiten zo spoedig mogelijk toe aan het coördinerend orgaan, die deze besluiten gelijktijdig bekendmaakt door deze gelijktijdig ter inzage te leggen. Het moment van deze terinzagelegging is bepalend voor de aanvang van de beroepstermijn ex art. 6:8 Awb.⁵² Voor de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter worden de met de coördinatieregeling Awb voorbereiden besluiten als een besluit aangemerkt.⁵³ Staat tegen één van de besluiten beroep in eerste en enige aanleg open tegen de Afdeling bestuursrechtspraak, dan geldt dat voor alle gecoördineerde besluiten.⁵⁴

Indien er voor een bepaald project of bepaalde ontwikkeling - naast een omgevingsvergunning en/of de wijziging van het omgevingsplan of een projectbesluit⁵⁵ - (uiteindelijk) ook aanpassing van een peilbesluit nodig is, kan mijns inziens worden gesproken van samenhangende besluiten. De term ‘samenhangende besluiten’ is in mijn ogen breder dan de ‘besluiten ter uitvoering van een projectbesluit’, waartoe het peilbesluit waarschijnlijk niet kan worden gerekend. In deze gevallen kan het peilbesluit dan ook kan worden betrokken in de coördinatieregeling. Wel moeten alle bevoegde bestuursorganen met de toepassing van de coördinatieregeling instemmen.

Ook is het mogelijk om de nieuwe Awb-coördinatieregeling (uitsluitend) van toepassing te

⁴⁷ Zie art. 3:22 Awb (nieuw) en consultatieversie Wijziging Awb i.v.m. Omgevingswet, p. 11. Volgens de toelichting kan de regeling ‘Uiteraard [kan de regeling] niet worden gebruikt voor een ander doel, bijvoorbeeld het verkorten van de beroepsgang tegen een of meer van de te coördineren besluiten (zie artikel 3:3 Awb).’

⁴⁸ Zie consultatieversie Wijziging Awb i.v.m. Omgevingswet, p. 11. Ingevolge art. 3:19 Awb kan afdeling 3.5 Awb (samenhangende besluiten) slechts van toepassing worden verklaard op besluiten die nodig zijn om een bepaalde activiteit te verrichten en op besluiten die strekken tot een het vaststellen van een financiële aanspraak met het oog op die activiteit.

⁴⁹ In ieder geval binnen 6 weken na ontvangst van de eerste aanvraag, tenzij het coördinerend orgaan een andere termijn heeft gesteld (art. 3:23 lid 1 Awb (nieuw)). Een na deze termijn ingediende aanvraag wordt niet betrokken bij de gecoördineerde voorbereiding van de andere besluiten, tenzij het coördinerend orgaan anders bepaalt (art. 3:23 lid 3 Awb (nieuw)).

⁵⁰ Art. 3:24 Awb (nieuw).

⁵¹ Art. 3:25 Awb (nieuw).

⁵² Art. 3:25 lid 1 sub j Awb (nieuw).

⁵³ Art. 3:29 Awb (nieuw).

⁵⁴ Art. 3:30 lid 2 Awb. Als een peilbesluit wordt gecoördineerd met een omgevingsplan, dan staat tegen het peilbesluit dus evenals tegen het omgevingsplan beroep in eerste in aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak open.

⁵⁵ Zie art. 5.45 jo. art. 16.7 Awb.



verklaren op besluiten binnen de eigen bestuurslaag.⁵⁶ Dat betekent dat het waterschapsbestuur de vaststelling van een projectbesluit, een legger en het verlenen van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit kan coördineren met de vaststelling van een peilbesluit. Het waterschapsbestuur zal dit in een coördinatiebesluit moeten bepalen en een coördinerend orgaan moeten aanwijzen. Het dagelijks bestuur kan worden aangewezen. Voor zover het algemeen bestuur bevoegd is voor een of meerdere samenhangende besluiten, behoeft de aanwijzing van het dagelijks bestuur de instemming van het algemeen bestuur.⁵⁷ Toepassing van de coördinatieregeling op uitsluitend waterschapsbesluiten zal veelal eenvoudiger zijn dan het toepassen van deze regeling op ook andere besluiten van bestuursorganen van andere bestuurslagen, omdat dit binnen de eigen bestuurslaag kan worden beslist. Bovendien kan het dagelijks bestuur van het waterschap als coördinerend orgaan kan worden aangewezen.

Indien het waterschapsbestuur besluit om het peilbesluit met andere samenhangende besluiten voor te bereiden, dan is op al deze besluiten afdeling 3.4 Awb van toepassing. Art. 3:25 Awb (nieuw) bepaalt immers dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is op alle besluiten als deze afdeling op een van de te coördineren besluiten van toepassing is. Aangezien op de vaststelling van peilbesluiten op grond van art. 16:32a Ow afdeling 3.4 Awb van toepassing is, is deze afdeling van toepassing op alle besluiten waarop de coördinatieregeling van toepassing is verklaard.⁵⁸

4.2 Verbetermogelijkheden afstemming door aanpassing van wetgeving

4.2.1 Integratie van peilbesluit in de legger

Door integratie van het peilbesluit in de legger kan de afstemming van het peilbesluit en andere waterschapsbesluiten worden verbeterd. Beide besluiten stellen immers eisen waaraan het watersysteem moet voldoen en waarop het beheer van het waterschapsbestuur gericht moet zijn. Beide besluiten geven met andere woorden aan waar de inspanningsplicht van beheerder op gericht dient te zijn. De zorgplicht van het waterschapsbestuur om een waterstaatswerk overeenkomstig de leggeroestand te beheren en onderhouden overeenkomstig de doelstellingen van art. 2.1 Wtw kan worden afgeleid uit art. 3.2 lid 1 Wtw jo. art. 2 lid 2 Wsw. In de legger vertaalt het waterschapsbestuur de doelstellingen – al dan niet geconcretiseerd in normen - die ten aanzien van een watersysteem gelden naar een concrete omschrijving van de fysieke toestand (dimensionering) van dat watersysteem. Het waterschapsbestuur dient ervoor zorgen te dragen dat het watersysteem overeenkomstig de legger is ingericht. Concrete

⁵⁶ Zie consultatieversie Wijziging Awb i.v.m. Omgevingswet, p. 11.

⁵⁷ Art. 3:21 lid 2 Awb (nieuw).

⁵⁸ Op de verlening omgevingsvergunning voor peilafwijkingen die tezamen met de vaststelling van een peilbesluit onderdeel uitmaakt van de coördinatieregeling Awb, is dus in afwijking van de hoofdregel afd. 3.4 Awb van toepassing.



onderhoudsplichten kunnen ook door middel van het opnemen van gebodsbepalingen in de keur bij grondeigenaren worden neergelegd.⁷⁴ Vanzelfsprekend moet het waterschapsbestuur, mede in het licht van hun algemene zorgplicht voor het watersysteem - zorg dragen voor de handhaving van die onderhoudsplichten.⁷⁵ Onderhouds- en herstelwerken die nodig zijn om de feitelijke toestand van een waterstaatswerk in overeenstemming te brengen met de toestand als omschreven in de legger, wijzigen het waterstaatswerk niet, zodat het waterschapsbestuur daarvoor geen projectplan ex art. 5.4 Wtw hoeft vast te stellen. Indien de leggertoestand niet (langer) voldoet aan de doelstellingen en/of normen die voor het watersysteem gelden, zal het waterschapsbestuur het watersysteem moeten worden aangepast ten opzichte van de legger. In dat geval is sprake van de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en zal het waterschapsbestuur een projectplan als bedoeld in art. 5.4 Wtw moeten vaststellen.

Het karakter van de bovengenoemde zorgplicht/inspanningsverplichting van het waterschapsbestuur voor 'het handhaven van de leggertoestand' is vergelijkbaar met de inspanningsverplichting die hij op grond van art. 5.2 lid 2 Wtw heeft ten aanzien van het handhaven van de in het peilbesluit te handhaven waterpeil.

Het hof Arnhem-Leeuwarden heeft in zijn uitspraak van 16 juni 2015 de vaste jurisprudentie van de Hoge Raad ten aanzien van deze inspanningsplicht/zorgplicht goed samengevat:⁷⁶

‘over de zorgplicht van waterschappen, inhoudende dat de zorgplicht van een waterschap ten aanzien van het beheer van het waterpeil afhangt van verschillende factoren, waaronder het aantal, de aard en de lengte van de waterwegen waarvan het onderhoud ten laste van het waterschap komt, en de middelen - financiële en andere - die het waterschap voor het nakomen van zijn verplichtingen ten dienste staan en dat het antwoord op de vraag welke betekenis aan deze en andere factoren in een gegeven geval moet worden toegekend, veelal slechts met behulp van deskundigen zal kunnen worden vastgesteld, terwijl dienaangaande een zekere mate van beleidsvrijheid aan het waterschap niet kan worden ontzegd (Hoge Raad 9 oktober 1981, ECLI:NL:HR:1981: AG4240, NJ 1982, 332). De Hoge Raad heeft ook overwogen dat, indien bij een waterschap een klacht binnenkomt over het waterpeil, het waterschap adequaat op deze klacht dient te reageren door naar aanleiding van die klacht een onderzoek in te stellen en zo nodig, afhankelijk van de uitkomst daarvan, de noodzakelijke en mogelijke maatregelen te treffen (Hoge Raad 8 januari 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZC2813, NJ 1999, 319).’

Daar kan nog aan worden toegevoegd dat de Hoge Raad in zijn uitspraak van 9 november 2001 heeft overwogen dat een waterschap niet steeds uit eigen beweging hoeft te onderzoeken of een ingeland last heeft van te hoge of te lage waterstanden en op basis daarvan reeds

⁷⁴ Zie art. 78 lid 2 Wsw en hoofdstuk 2 Modelkeur UvW 2013, te raadplegen op: <https://www.uvw.nl/thema/wet-en-regelgeving/modelkeur/>.

⁷⁵ Het waterschapsbestuur heeft de bevoegdheid (en in beginsel de plicht) om tegen overtredingen van dergelijke onderhoudsplichten. Zie o.m. ABRvS 12 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM4191, AB 2010/203, m.nt. Alfred van Hall en ABRvS 16 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD7308, AB 2008/307, m.nt. A. van Hall.

⁷⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 16 juni 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:4382.



maatregelen te nemen vooruitlopend op een aangekondigde weersomstandigheid. Het waterschap heeft een zekere beleidsvrijheid, maar die beleidsvrijheid gaat niet zo ver dat het optreden van een waterschap slechts marginaal zou kunnen worden getoetst.⁷⁷ Het Hof 's Hertogenbosch in zijn uitspraak van 7 juli 2015 vat de jurisprudentie over de zorgplicht van het waterschap als volgt samen:

‘Kort en goed is de maatstaf of het Waterschap, in aanmerking genomen de concrete omstandigheden van het geval en de verschillende bij zijn beleid betrokken belangen en zijn beperkte middelen, beneden de zorg van een goed beheerder is gebleven. Uit de hiervoor aangehaalde jurisprudentie volgt tevens dat de op het Waterschap rustende zorgtaak geen resultaats- maar een inspanningsverplichting is.’⁷⁸

De beheerder heeft dan ook een inspanningsverplichting om een waterstaatswerk overeenkomstig de in de legger omschreven toestand en het in het peilbesluit opgenomen waterpeil te beheren (en te onderhouden). Integratie van het peilbesluit in de legger lijkt op het eerste gezicht dan ook goed mogelijk. Alvorens deze optie en de juridische gevolgen daarvan nader ter verkennen, zal eerst kort worden ingegaan op de legger.⁷⁹

4.2.2 De legger ex art. 5.1 Wtw: rechtskarakter, rechtsgevolgen, bevoegd gezag, totstandkoming en rechtsbescherming

In de legger dient de beheerder te omschrijven waaraan een waterstaatswerk naar ligging, vorm, afmeting en constructie moet voldoen. De beheerder heeft de taak om waterstaatswerken te onderhouden overeenkomstig de in de legger omschreven toestand of toezicht te houden op de naleving van onderhoudsplichten die op onderhoudsplichtige derden rusten. Wanneer een waterstaatswerk niet voldoet aan de in de legger omschreven toestand, zal de beheerder onderhoud- of herstelwerkzaamheden moeten treffen. Indien de onderhoudsplicht bij onderhoudsplichtige derden ligt, zal de beheerder deze onderhoudsplicht moeten handhaven om de feitelijke toestand van het waterstaatswerk in overeenstemming te brengen of te laten brengen met de in de legger omschreven normatieve toestand. De beheerder zal op grond van zijn zorgplicht (en/of onderhoudsplicht) regelmatig moeten inspecteren of de waterstaatswerken die zij beheren voldoen aan de in de legger omschreven toestand.⁸⁰ Voor zover een waterkering niet aan de in de legger omschreven toestand voldoet, zal de beheerder

⁷⁷ HR 9 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD5302, *NJ* 2002/446, m.nt. C.H.J. Brunner.

⁷⁸ Hof 's Hertogenbosch 7 juli 2015, Hof 's-Hertogenbosch 7 juli 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:2507, r.o. 3.5.3.

⁷⁹ Zie daarvoor uitgebreider: ABRvS 06 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3357, *M en R* 2018/82 en ABRvS 28 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1056, *M en R* 2018/83 m.nt. F.A.G. Groothuijse en F.A.G. Groothuijse, ‘Projectbesluitvorming voor natte waterstaatswerken op grond van de Waterwet en de Omgevingswet’, *TO* 2017, nr. 3, p. 127-142.

⁸⁰ De zorg voor de regionale wateren met het oog op de in art. 2.1 Wtw genoemde doelstellingen wordt namelijk in beginsel bij of krachtens provinciale verordening aan het waterschapsbestuur toebedeeld (art. 3.2 lid 1 Wtw jo. art. 2 lid 2 Wsw). In de legger vertaalt het waterschapsbestuur de doelstellingen en normen die ten aanzien van een watersysteem (of onderdelen daarvan) gelden naar een concrete omschrijving van de fysieke toestand van dat watersysteem (of een onderdeel daarvan). Het waterschapsbestuur dient ervoor te zorgen dat het watersysteem (overeenkomstig de legger) is ingericht



zo snel mogelijk onderhoud of herstel aan de waterkering moeten plegen indien de onderhoudsplicht op de beheerder rust. Rust de onderhoudsplicht op een derde, dan zal de beheerder de derde door middel van handhaving daartoe moeten bewegen.

De legger kan worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking, omdat daarin wordt bepaald waar bij of krachtens de Wtw of op grond van de keur gestelde normen en regels, zoals vergunning-, onderhouds- en gedoogplichten, van toepassing zijn.⁸¹ De legger bevat geen zelfstandige normstelling, maar bepaalt slechts waar de normstelling uit andere waterregelgeving van toepassing is. De legger is in zoverre op rechtsgevolg gericht en kan dan ook worden aangemerkt als een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb, te weten een concretiserend besluit van algemene strekking.

Indien een waterschapsbestuur zelf een waterstaatswerk ten opzichte van de legger toestand wil wijzigen, dan zal het waterschapsbestuur daarvoor op grond van art. 5.4 Wtw een projectplan moeten vaststellen. Tegen het projectplan staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Als derden handelingen in een waterstaatswerk willen ondernemen die een afwijking van de legger toestand tot gevolg hebben, zal daarvoor op grond van de keur⁸² doorgaans een watervergunning van de beheerder zijn vereist. Naar aanleiding van de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk overeenkomstig een projectplan of watervergunning, zal de beheerder de legger moeten aanpassen om daarin de nieuwe toestand van het aangelegde of gewijzigde waterstaatswerk vast te leggen. Een dergelijke aanpassing van de legger vindt in deze gevallen zijn grondslag in een eerder vastgesteld projectplan of een eerder verleende watervergunning, waartegen reeds bestuursrechtelijke rechtsbescherming heeft opengestaan. Om onnodige stapeling van rechtsbeschermingsmomenten te voorkomen heeft de wetgever de legger – afgezien van de aanwijzing van bergingsgebieden en beschermingszones – op de negatieve lijst van de Awb geplaatst,⁸³ zodat daartegen in zoverre geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.⁸⁴

Op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van de legger is uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb niet van toepassing, tenzij deze voorbereidingsprocedure bij of krachtens provinciale verordening of een besluit van het waterschapsbestuur zelf worden verklaard.⁸⁵

⁸¹ ABRvS 9 december 2009, *M en R* 2010/26 m.nt. F.A.G. Groothuijse, ABRvS 9 oktober 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1468](#), ABRvS 9 oktober 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1461](#), *AB* 2013/395 m.nt. W.J. van Doorn-Hoekveld en ABRvS 7 november 2012, *M en R* 2013/75 m.nt. F.A.G. Groothuijse. Zie ook Rb. Noord-Nederland 21 mei 2013, [ECLI:NL:RBNNE:2013:CA0738](#), waarin uitdrukkelijk is geoordeeld dat de legger een concretiserend besluit van algemene strekking is waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.

⁸² Of als het een rijkswaterstaatswerk betreft op grond van art. 6.5 sub c jo. art. 6.12 t/m 6.14 Wtb.

⁸³ Art. 8:5 lid 1 Wb jo. art. 1 Bijlage Awb.

⁸⁴ *Stb.* 2014, 155 en *Kamerstukken II* 2012/13, 33 503, nr. 3, p. 16.

⁸⁵ Dit kan bij of krachtens provinciale verordening of het waterschapsbestuur kan daar op grond van art. 3.10 lid 1 Awb zelf toe overgaan.

4.2.3 Gevolgen van de integratie van het peilbesluit in de legger

Als het peilbesluit zou worden geïntegreerd in de legger, zullen voor de bij provinciale verordening aangewezen regionale wateren in de legger – naast de ligging, vorm, constructie en afmetingen - ook de waterstanden (of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren) moeten worden omschreven die gedurende daarbij aangegeven perioden zoveel mogelijk worden gehandhaafd. In de legger worden daardoor alle eisen waaraan het regionale watersysteem zou moeten voldoen samengebracht. Door integratie van het peilbesluit in de legger, blijft voor de beheerder de zorgplicht om het in de legger omschreven waterpeil (zoveel mogelijk) te handhaven bestaan. Derden kunnen het waterschapsbestuur dan ook aanspreken op handhaving van het in de legger vastgestelde waterpeil.

Evenals het peilbesluit wordt de legger vastgesteld door de beheerder van het aangewezen regionale water. Wie dat is, wordt bepaald op grond van art. 77 Waterschapswet (zie paragraaf 2), met dien verstande dat er voor het algemeen bestuur *geen* delegatieverbod geldt. Het algemeen bestuur kan de bevoegdheid tot het vaststellen/wijzigen van de legger dan ook delegeren aan het dagelijks bestuur, tenzij de aard van deze bevoegdheid zich daartegen verzet.⁸⁶ Integratie van het peilbesluit in de legger heeft dan ook tot gevolg dat delegatie aan het dagelijks bestuur in beginsel mogelijk is.

Tegen de vastlegging van het waterpeil in de legger staat anders dan tegen een de vaststelling van een peilbesluit geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Dat is ook niet langer nodig, omdat een afwijking van het in de legger vastgestelde peil een wijziging van het waterstaatswerk betekent, waarvoor het waterschapsbestuur op grond van art. 5.4 Wtw een projectplan moet vaststellen. Indien derden willen afwijken van het leggerpeil zullen zij daarvoor – evenals nu het geval is – op grond van de keur een watervergunning nodig hebben. Het waterschapsbestuur zal zowel bij de vaststelling van het projectplan als bij de verlening van watervergunning voor een peilafwijking moeten beoordelen of de peilafwijking verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet.⁸⁷ Tegen beide besluiten staat voor belanghebbenden ook bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Indien vervolgens tegen de daarop volgende peilaanpassing in de legger wederom bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor hen zou openstaan, betekent dat een doublure in de rechtsbescherming.⁸⁸

Integratie van het peilbesluit in de legger leidt dan ook tot een versnelling van de besluitvorming. Na verlening van een watervergunning voor een peilafwijking, moet weliswaar het peilbesluit worden aangepast, maar daartegen staat dan niet langer bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Wanneer voor de verwezenlijking van een project naast de wijziging

⁸⁶ Zie art. 83 lid 1 Wsw.

⁸⁷ Art. 2.1 lid 1 Wtw.

⁸⁸ Vgl. art. 3.10 Wro op grond waarvan geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat tegen de vaststelling van een bestemmingsplan, voor zover dat plan zijn grondslag vindt in een eerder verleende omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan. Zie ook: F.A.G. Groothuijse, 'Projectbesluitvorming voor natte waterstaatswerken op grond van de Waterwet en de Omgevingswet', *TO* 2017, nr. 3, p. 131.



van het peil ook nog een andere wijziging of aanleg van een waterstaatswerk (ten opzichte van de legertoestand) is vereist, zoals de aanleg of wijziging van een stuw, dan kan dat in één projectplan. Dat heeft bovendien als voordeel dat de voorbereiding en rechtsbescherming wordt geconcentreerd in een besluit. Zoals reeds is opgemerkt is de daaropvolgende aanpassing van de legger niet appellabel. Op grond van het huidige recht zou naast het projectplan ook nog een peilbesluit moeten worden genomen waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Dat dit tot procedurele problemen kan leiden, kan worden geïllustreerd aan de hand van een uitspraak van de Rechtbank Den Haag. Daarin was in het kader van de ontvankelijkheid van hun beroep de vraag aan de orde of eisers overeenkomstig art. 6.13 Awb zienswijzen tegen het ontwerp-peilbesluit, het ontwerp-projectplan en de ontwerp-legger naar voren hadden gebracht. Het waterschapsbestuur was van mening dat zij slechts tegen het ontwerp-peilbesluit waren opgekomen. De rechtbank overweegt:

‘Eisers hebben in de zienswijze weliswaar slechts het ontwerp-peilbesluit genoemd, maar uit de tekst blijkt naar het oordeel van de rechtbank dat de zienswijze mede betrekking had op het ontwerp-projectplan en de ontwerp-legger, die gelijktijdig met het ontwerp-peilbesluit ter inzage zijn gelegd. Verweerder heeft blijkens de zienswijzennota ook onderkend dat de zienswijze van eisers in ieder geval mede betrekking had op de ontwerp-legger en heeft inhoudelijk gereageerd op de gehele zienswijze. Nu de zienswijze van eisers naar het oordeel van de rechtbank mede was gericht tegen het ontwerp-projectplan en de ontwerp-legger, is het beroep van eisers, ook ten aanzien van deze besluiten, ontvankelijk.’⁸⁹

Integratie van het peilbesluit in de legger is ook voor rechtszoekende een voordeel, omdat zij uitsluitend beroep hoeven (en kunnen) instellen tegen het projectplan of de watervergunning waarin toestemming wordt gegeven voor het afwijken van het in de legger vastgelegde waterpeil en waarin bij de peilafwijking betrokken belangen door het waterschapsbestuur moeten worden betrokken.

Integratie van het peilbesluit in de legger kan wel tot gevolg hebben dat de peilafwijking al wel bij projectplan of watervergunning voor peilafwijking is mogelijk gemaakt, maar dit afwijkende waterpeil nog niet in de legger is verwerkt. Het verdient dan ook aanbeveling om de legger zoveel mogelijk tegelijkertijd met het de vaststelling van het projectplan of de verlening van de watervergunning vast te stellen, zodat het verschil tussen de normatieve toestand van het waterstaatswerk en de bij projectplan of watervergunning toegestane wijzigingen in die toestand zo kort mogelijk blijft bestaan.

Gedurende de periode dat de bij watervergunning of projectplan toegestane wijziging in de toestand van het waterstaatswerk is uitgevoerd, maar nog niet in de legger is verwerkt, correspondeert de daarin omschreven toestand niet met legale gewijzigde toestand. Dat betekent dat de inspanningsplicht van het waterschapsbestuur om het in de legger omschreven

⁸⁹ Rechtbank Den Haag 29 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2016:14739.



peil zoveel mogelijk te handhaven nog geldt, terwijl er reeds een afwijking van dat peil bij projectplan of watervergunning is mogelijk gemaakt. Om de periode tussen de toegestane wijziging van toestand van een waterstaatswerk en de implementatie van die toestand in de legger te overbruggen, kan in de keur worden bepaald dat een op grond van het projectplan of watervergunning uitgevoerde wijziging van het waterstaatswerk de normatieve toestand weergeeft, totdat de legger is aangepast.⁹⁰ Zolang de legger niet aan de actuele toestand van het waterstaatswerk is aangepast, is door het opnemen van een dergelijke regeling in de keur voor de toepassing daarvan de bij projectplan of watervergunning toegestane waterpeil van waterstaatswerk het uitgangspunt en niet het peil dat is aangegeven in de legger.

Indien het waterschapsbestuur uitsluitend het peil in de legger ambtshalve wil wijzigen ten opzichte van het leggerpeil – dus niet ter verwezenlijking van een project waarvoor reeds een watervergunning of projectplan is vereist – , dan zal het de legger moeten wijzigen. Daartegen zal voor belanghebbende wel bestuursrechtelijke rechtsbescherming moeten openstaan, omdat de peilwijziging geen grondslag vindt in ander appellabel waterschapsbesluit.⁹¹

4.2.4 Integratie van het peilbesluit in de legger onder de Omgevingswet

De legger,⁹² het projectplan in de vorm van het projectbesluit⁹³ en het peilbesluit⁹⁴ blijven ook in de Omgevingswet bestaan.⁹⁵ Voor mogelijkheid om het peilbesluit te integreren in de legger, geldt na inwerkingtreding van de Omgevingswet in grote lijnen hetzelfde als ten aanzien van het huidige recht is opgemerkt, maar op een aantal punten vinden relevante wijzigingen plaats.

In art. 5.44 lid 1 en 4 Omgevingswet wordt het dagelijks bestuur als bevoegd gezag aangewezen voor de vaststelling van het projectbesluit. Onder het huidige recht is dat de beheerder, waarbij vervolgens aan de hand van de Waterschapswet moet worden bepaald wie dat is. Het projectbesluit moet in alle gevallen worden goedgekeurd door gedeputeerde staten, terwijl een projectplan op grond van het huidige recht alleen door gedeputeerde staten hoeft te worden goedgekeurd als de projectprocedure van paragraaf 5.2 Wtw van toepassing is. Ook biedt de Omgevingswet het dagelijks bestuur de mogelijkheid om de wijziging of aanleg van een waterstaatswerk te realiseren door verlening van omgevingsvergunning voor een

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld art. 3.2 lid 5 van de Modelkeur UvW 2013.

⁹¹ Vgl. de aanwijzing van beschermingszones en bergingsgebieden in de legger, waartegen op grond van art. 8:5 Awb jo. art. 1 bijlage Awb bij wijze van uitzondering wel bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, omdat deze aanwijzingen geen grondslag hebben in een voorafgaand waterschapsbesluit. Zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33 503, nr. 3, p. 16.

⁹² Art. 2.39 Ow.

⁹³ Art. 5.44 lid 1 Ow.

⁹⁴ Art. 2.41 Ow.

⁹⁵ Zie uitgebreider over deze figuren: F.A.G. Groothuijse, 'Projectbesluitvorming voor natte waterstaatswerken op grond van de Waterwet en de Omgevingswet', *TO* 2017, nr. 3, p. 137-141.



wateractiviteit (vergunning eigen dienst) in plaats van de vaststelling van een projectbesluit.⁹⁶ Deze keuze heeft het waterschapsbestuur niet voor aanleg, verlegging en versterking en primaire waterkeringen, omdat voor deze werken de vaststelling van een projectbesluit wettelijk is voorgeschreven.⁹⁷ Bij provinciale instructieregels kan worden bepaald dat het waterschapsbestuur ook voor de aanleg of wijziging van andere waterstaatswerken een projectbesluit moet vaststellen.⁹⁸

Integratie van het peilbesluit in de legger, betekent dat het waterschapsbestuur kan afwijken van het in de legger vastgestelde peil bij omgevingsvergunning (eigen dienst)⁹⁹ of een projectbesluit. De keuze voor het projectbesluit houdt in dat geval in dat de peilafwijking zal moeten worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Kiest het waterschapsbestuur voor de omgevingsvergunning peilafwijking (eigen dienst), dan is in beginsel geen provinciale goedkeuring vereist, tenzij het provinciebestuur bij instructieregel heeft bepaald dat er voor (bepaalde) peilafwijkingen een projectbesluit is vereist.¹⁰⁰ Indien de Omgevingswet voor de ambtshalve wijziging van het peil in de legger – los van een de realisering van een concreet project - geen projectbesluit zou vereisen, dan dient er naar mijn mening tegen de wijziging van het peil in de legger bestuursrechtelijke rechtsbescherming open te staan.¹⁰¹ Anders zouden belanghebbenden hun rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen de vaststelling van het waterpeil waarop de inspanningsplicht van het waterschapsbestuur is gericht verliezen. Dat is in strijd met het uitgangspunt van de Omgevingswet dat er geen achteruitgang in rechtsbescherming mag plaatsvinden ten opzichte van het huidige recht.¹⁰²

⁹⁶ Het dagelijks bestuur *kan* een projectbesluit vaststellen (art. 5.44 lid 4 jo. Art. 2.17 lid 1 sub a onder a Ow). Doet het dagelijks bestuur dat niet dan is voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk op grond van in art. 5.1 lid 2 onder f sub 2 Ow een omgevingsvergunning vereist, mits die aanleg of wijziging in de waterschapsverordening vergunningplichtig is gemaakt. Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, n.r. 3, p. 186-187 en p. 511-512.

⁹⁷ Zie art. 5.46 lid 2 jo. art. 5.46 jo. art. 16.7 jo. afd. 3.5 Awb (nieuw).

⁹⁸ Zie art. 2.23 lid 1 onder a sub 4 jo. art. 2.22 lid 1 jo. art. 2.3 lid 2 Ow. Vgl. art. 5.5 Wtw, waarbij dat alleen mogelijk is indien het de aanleg of wijziging van bovenlokale waterstaatswerken betreft die met spoed en op gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht.

⁹⁹ Voor zover in peilafwijking op grond van de waterschapsverordening vergunningplichtig is.

¹⁰⁰ Art. 2.23 lid 1 onder a sub 4 jo. art. 2.22 lid 1 jo. art. 2.3 lid 2 Ow.

¹⁰¹ Bij de vermelding van de plaatsing van de legger op de negatieve lijst (als bedoeld in art. 8:5 Awb) zou in dat geval een uitzondering moeten worden gemaakt voor de vaststelling van waterpeilen.

¹⁰² *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 38 en p. 295 .



Universiteit Utrecht



Utrecht Centre for Water,
Oceans and Sustainability Law



5. Conclusies en aanbevelingen

37

5.1 Inleiding

In dit onderzoek zijn de mogelijkheden onderzocht om de vaststelling van peilbesluiten te versnellen en beter te laten aansluiten op andere (waterschaps)besluiten die nodig zijn voor de realisering van een project. Aanleiding daarvoor is dat de ervaring is dat de vaststelling van een peilbesluit door het algemeen bestuur vaak achter de feiten aanloopt, omdat de andere benodigde (waterschaps)besluiten, zoals de watervergunning voor peilafwijkingen en aanleg of wijziging van een waterstaatswerk, voor de verwezenlijking van een project al door het dagelijks bestuur genomen zijn. Na een korte juridische uiteenzetting van het karakter, rechtsgevolgen, de totstandkomingsprocedure van het peilbesluit en de rechtsbeschermingsmogelijkheden daartegen, is onderzocht of binnen de huidige wetgeving en de in voorbereiding zijnde Omgevingswet een versnelling van de vaststelling van het peilbesluit en verbetering van de afstemming mogelijk zijn. Tevens is onderzocht welke opties er met aanpassing van de geldende wetgeving mogelijk zijn binnen de relevante randvoorwaarden van democratische rechtsstaat, Awb, Eu-recht en internationaal recht. Niet alle mogelijke opties zijn onderzocht, maar enkel de opties die het vanwege een relatief beperkte ingreep in de bestaande waterwetgeving het meest kansrijk zijn.

5.2 Korte schets relevante waterschapsbesluiten

Voor een onderzoek naar de versnelling en afstemming van peilbesluiten met andere waterschapsbesluiten is van belang dat op grond van het huidige recht:

Peilbesluit:

- het rechtsgevolg van een peilbesluit is dat het waterschapsbestuur een inspanningsplicht heeft om de in het peilbesluit vastgelegde waterstanden te handhaven (art. 5.2 lid 2 Wtw)
- bij de vaststelling van een peilbesluit moet worden getoetst aan de doelstellingen van de Waterwet genoemd in art. 2.1 lid 1 Wtw en daarbij vaak tegengestelde belangen bij betrokken zijn die tegen elkaar moeten worden afgewogen.
- het peilbesluit een besluit van algemene strekking is en daartegen voor belanghebbenden als zodanig bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat;
- het uitgangspunt is dat het algemeen bestuur bevoegd is voor de vaststelling van peilbesluiten (art. 77 Wsw);
- het algemeen bestuur de peilbesluitbevoegdheid niet kan delegeren aan het dagelijks bestuur (art. 83 lid 2 sub f Wsw);

De vergunningplicht voor peilafwijkingen:

- een grondslag heeft de waterschapsverordening (keur);
- de watervergunning op aanvraag wordt verleend;
- het dagelijks bestuur (in beginsel) bevoegd is tot vergunningverlening;



- waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming overeenkomstig de Awb openstaat.

De legger:

38

- aangeeft waaraan waterstaatswerken wat betreft, ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen en waarop de zorgplicht van het waterschapsbestuur voor het watersysteem gericht moet zijn;
- een besluit van algemene strekking is;
- waarvoor het algemeen bestuur in beginsel bevoegd is;
- delegatie aan het dagelijks bestuur niet is uitgesloten; en
- waartegen geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming¹⁰³ openstaat.

Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen er ten aanzien het bovenstaande geen wezenlijke wijzigingen optreden.¹⁰⁴

5.3 Versnelling van de vaststelling van peilbesluiten

5.3.1 Versnellingsmogelijkheden op grond van de huidige wetgeving en de Omgevingswet

Versnelling van de vaststelling van het peilbesluit binnen de bestaande wettelijke kaders is mogelijk door deze bevoegdheid (zoveel mogelijk) bij het dagelijks bestuur neer te leggen. Dat is mogelijk door:

1. *Mandatering van de peilbesluitbevoegdheid door het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur (zie par. 3.1).* Er is weliswaar geen sprake van de overdracht van de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur, zodat het algemeen bestuur deze bevoegdheid behoudt. Mandatering stelt het dagelijks bestuur wel in staat om namens het algemeen bestuur peilbesluiten vast te stellen, waardoor de versnelling van de vaststelling van het peilbesluit mogelijk is.
2. *Toekenning van de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur bij reglement (zie par. 3.2).* Ingevolge art. 77 Wsw berusten de bevoegdheden die niet bij wet, amvb of provinciale verordening zijn toegekend aan het dagelijks bestuur of de voorzitter bij het algemeen bestuur. Nu de peilbesluitbevoegdheid niet uitdrukkelijk bij wet of amvb aan het algemeen bestuur of de voorzitter is toegekend, is naar de tekst van de wet niet uitgesloten dat deze bevoegdheid bij reglement aan het dagelijks bestuur wordt toegekend. In dat geval is geen sprake van delegatie, maar attributie van de peilbesluitbevoegdheid door het provinciebestuur aan het dagelijks bestuur.

5.3.2 Versnellingsmogelijkheden door aanpassing van (water)wetgeving

Wettelijke toekenning van de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur

¹⁰³ Met uitzondering van de aanwijzing van bergingsgebieden en beschermingszones.

¹⁰⁴ Wel wordt de toepassing van afd. 3.4 Awb op de voorbereiding van het peilbesluit verplicht (art. 16.32a Ow).

Versnelling van de vaststelling van het peilbesluit is mogelijk door de wettelijke toekenning van de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur in de Waterwet, de Waterschapswet of de toekomstige Omgevingswet. Vanwege de algemene en strategische aard van het peilbesluit en het monistische karakter van het waterschapsbestuur, ligt toekenning van de peilbesluitbevoegdheid aan het dagelijks bestuur in algemene zin bij wet in mijn ogen niet voor de hand.

Schrappen delegatieverbod peilbesluitbevoegdheid

Door het schrappen van het delegatieverbod van art. 83 lid 2 sub f Wsw kan het algemeen bestuur in een delegatiebesluit zelf bepalen in welke categorieën van gevallen hij de peilbesluitbevoegdheid overdraagt aan het dagelijks bestuur. De bevoegdheid om de peilbesluitbevoegdheid te delegeren wordt in dat geval wettelijke genormeerd door art. 83 lid 1 Wsw op grond waarvan het algemeen bestuur deze bevoegdheid uitsluitend heeft voor zover de aard van bevoegdheid zich daartegen niet verzet. Als het gaat om de vaststelling van peilbesluiten die volgend zijn op andere waterschapsbesluiten die ter verwezenlijking van een concreet project worden genomen, zoals projectplannen en watervergunningen voor peilafwijkingen, verzet de peilbesluitbevoegdheid zich in mijn ogen niet tegen delegatie. Het gaat dan immers veelal om peilbesluiten voor gebieden van beperkte omvang, waarover het waterschapsbestuur na de toetsing aan de doelstellingen van art. 2.1 Wtw en de afweging van alle betrokken belangen reeds over de aanvaardbaarheid van het te hanteren waterpeil heeft besloten. Daarbij komt dat het algemeen bestuur de uitoefening van de aan het dagelijks bestuur gedelegeerde peilbesluitbevoegdheid in belangrijke mate kan sturen door het stellen van beleidsregels. Bovendien kan het algemeen bestuur het delegatiebesluit te allen tijde intrekken.

5.4 Verbetering afstemming van peilbesluit met andere waterschapsbesluiten

5.4.1 Mogelijkheden huidige wetgeving en de Omgevingswet

Verbetering van de afstemming van de vaststelling van peilbesluiten met andere waterschapsbesluiten is op grond van het geldende recht slechts beperkt mogelijk door procedures zoveel mogelijk tegelijkertijd te doorlopen. Het waterschapsbestuur heeft geen mogelijkheden om een wettelijke coördinatie-regeling, zoals die van de Wro of afdeling 3.5 Awb, van toepassing te verklaren. Ook kan van een peilbesluit naar mijn mening niet worden betoogd dat dit een besluit is dat nodig is voor de uitvoering van een projectplan, zodat als de projectprocedure van afd. 5.2 Wtw op het projectplan van toepassing is, het peilbesluit geen onderdeel uitmaakt van de (versnelde) en gecoördineerde besluitvorming op grond van de procedure.

De Omgevingswet zal wel mogelijkheden bieden tot verbetering van de afstemming met andere waterschapsbesluiten, omdat de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb door het waterschapsbestuur ook van toepassing kan worden verklaard op besluiten van algemene strekking.

5.4.2 Mogelijkheden door aanpassing van (water)wetgeving

Door integratie van het peilbesluit in de legger kan de afstemming met de andere waterschapsbesluiten verder worden verbeterd. Daardoor hoeft het waterschapsbestuur (in beginsel het algemeen bestuur) namelijk niet langer een afzonderlijk appellabel peilbesluit vast te stellen, nadat de inhoudelijke besluitvorming over de wijziging van het waterpeil ter verwezenlijking van een project reeds inhoudelijk in het kader van watervergunning voor peilafwijking of een projectplan heeft plaatsgevonden.

Integratie van het peilbesluit in de legger is mogelijk, omdat zowel de legger als het peilbesluit normatieve eisen bevatten die aangeven waarop de zorg van waterschapsbestuur voor het watersysteembeheer gericht moet zijn. Die integratie maakt dat tegen de vaststelling van het peil niet langer bestuursrechtelijke rechtsbescherming mogelijk is, omdat de legger daarvan is uitgezonderd. Bestuursrechtelijke rechtsbescherming is in dat geval ook niet nodig, omdat voor de afwijking van het peil in de legger een watervergunning voor peilafwijking, of als het waterschapsbestuur zelf het peil in de legger wil aanpassen in combinatie met de wijziging of aanleg van een waterstaatswerk, een projectplan is vereist. Tegen de watervergunning en het projectplan voor peilafwijking, waarbij het waterschapsbestuur de peilafwijking moet toetsen aan de doelstellingen van art. 2.1 lid 1 Wtw en de daarbij betrokken belangen moet afwegen, heeft immers al bestuursrechtelijke rechtsbescherming opengestaan. Tegen een ambtshalve wijziging van het peil in de legger, die geen grondslag heeft in een voorafgaand waterschapsbesluit zal – evenals tegen de aanwijzing van beschermingszones en bergingsgebieden in de legger – bestuursrechtelijke rechtsbescherming moeten openstaan. In de negatieve lijst van 8:5 Awb zal een dergelijke uitzondering dan ook moeten worden opgenomen.

Omgevingswet

De legger, het projectplan in de vorm van het projectbesluit en het peilbesluit blijven ook in de Omgevingswet bestaan.¹⁰⁵ Voor mogelijkheid om het peilbesluit te integreren in de legger, verandert er dan ook niet veel ten opzichte van de huidige situatie. Als het waterschapsbestuur het waterpeil ten opzichte van de legger ambtshalve wil wijzigen ter verwezenlijking van een project,¹⁰⁶ dan kan dat het waterschapsbestuur kiezen tussen de verlening van een

¹⁰⁵ Zie uitgebreider over deze figuren: F.A.G. Groothuijse, 'Projectbesluitvorming voor natte waterstaatswerken op grond van de Waterwet en de Omgevingswet', *TO* 2017, nr. 3, p. 137-141.

¹⁰⁶ Anders dan de aanleg, verlegging of versterking van een primaire waterkering of bij provinciale instructieregels aangewezen waterstaatswerken. Voor deze werken is de vaststelling van een projectbesluit namelijk verplicht.



watervergunning voor peilafwijking (eigen dienst) of de vaststelling van een projectbesluit. Wordt gekozen voor een projectbesluit, dan is daarvoor goedkeuring van gedeputeerde staten vereist. Wil het waterschapsbestuur uitsluitend het leggerpeil wijzigen – dus los van een de verwezenlijking van een concreet project -, dan kan het de legger wijzigen. Om in dat geval een achteruitgang van rechtsbeschermingsniveau te voorkomen, zal er in dat geval wel bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen de legger open moeten worden gesteld.

Bijlage: Versnellings- en afstemmingsmogelijkheden in schema's

Groen = kansrijk

Rood = minder kansrijk

| VERSNELLINGS-MOGELIJKHEDEN (H3) | Wettelijke basis | Aanpassing wetgeving | Randvoorwaarden | Rechtsgevolg(en) | Positie AB | Advies |
|---|---|----------------------|---|---|---|--|
| 1. Mandatering aan DB | Afd. 10.1.1 Awb | Nee | Tenzij aard v/d bevoegdheid zich daartegen verzet | DB stelt namens AB peilbesluit vast, AB blijft bevoegd | - Altijd in te trekken - Algemene en specifieke instructies - Generieke sturing en controle AB | Beperk de mandatering tot gevallen waarin t.b.v. een project al een watervergunning is verleend of projectbesluit is vastgesteld. |
| 2. Toekenning aan DB bij provinciaal reglement (attributie) | Art. 77 Wsw jo. art. 2 lid 1 Wsw | Nee | | DB is bevoegd met uitsluiting van AB | - Alleen generieke sturing en controle door AB | Beperk de bevoegdheid voor DB in reglement tot gevallen waarin t.b.v. een project al een watervergunning is verleend of projectbesluit is vastgesteld. |
| 3. Schrappen delegatieverbod (delegatie mogelijk) | Art. 83 lid 2 sub f Wsw jo. afd. 10.1.2 Awb | Ja | Tenzij aard v/d bevoegdheid zich daartegen verzet (art. 83 lid 1 Wsw) | AB kan bevoegdheid aan DB overdragen. In dat geval verliest het AB bevoegdheid. | - Beleidsregels voor DB - Delegatie altijd in te trekken door AB - Generieke sturing en controle AB | Beperk de delegatie tot gevallen waarin t.b.v. een project al een watervergunning is verleend of projectbesluit is vastgesteld. |
| 4. Toekenning aan DB bij wet (attributie) | Wtw (Ow nieuw), Wsw | Ja | | DB is met uitsluiting van AB bevoegd | Alleen generieke sturing en controle door AB | Beperk de attributie tot gevallen waarin t.b.v. een project al een watervergunning is verleend of projectbesluit is vastgesteld. |

| AFSTEMMINGS-MOGELIJKHEDEN (H4) | Wettelijke basis | Aanpassing wetgeving | Randvoorwaarden | Rechtsgevolg(en) | Positie AB | Advies |
|--|---|-----------------------------|--|--|---|---|
| 1. Samenhangende besluiten coördinatie-regeling Ow | Afd. 3.5 Awb (nieuw) jo. art. 3:20 Awb (nieuw) jo. art. 16.7 Ow | Nee | <ul style="list-style-type: none"> - Samenhang met andere besluiten - Indien samenhangen met besluiten van andere bestuursorganen, dan instemming andere organen vereist. | <ul style="list-style-type: none"> - Gecoördineerde voor-bereiding besluiten cf. afd. 3.4 Awb (16:32a Ow) - Gelijkijdige ter inzage-legging + bekendmaking - Aanwijzing AB als coördinerend orgaan - Mogelijkheid beroep: samenhangende besluiten worden aangemerkt als 1 besluit. | AB bevoegd gezag, tenzij versnellings-mogelijkheden | Verklaar de coördinatie-regeling binnen het waterschap van toepassing op: peilbesluiten, peilafwijkingvergunningen en/of projectbesluiten en legger |
| 2a. Integratie peilbesluit in legger en projectplan (Wtw) | Integratie van art. 5.2 Wtw in art. 5.1 Wtw | Ja | <ul style="list-style-type: none"> - Naast ligging, vorm, afmeting, constructie ook waterpeil van grond- of oppervlaktewaterlichaam in legger vastleggen - Beroep tegen peilwijziging in legger openstellen, voor zover wijziging geen grondslag in voorafgaand waterschapsbesluit (peilafwijkingsvergunning/projectplan) | <ul style="list-style-type: none"> - Zorgplicht beheerder voor handhaving legertoestand (incl. peil). - Peilwijziging t.o.v. legertoestand door of vanwege waterschap is projectplanplichtig (appellabel). - Geen delegatieverbod vaststelling legger voor AB | AB bevoegd gezag, tenzij delegatie of versnellings-mogelijkheid | Hoewel voor integratie een wetswijziging vereist, wordt hierdoor de afstemming tussen waterschapsbesluiten verbeterd en wordt de systematiek sterk vereenvoudigd. |
| 2b. Integratie peilbesluit in legger en projectbesluit (Ow) | Integratie van 2.41 Ow in art. 2.39 Ow. | Ja | <ul style="list-style-type: none"> - Naast ligging, vorm, afmeting, constructie ook waterpeil van grond- of oppervlaktewaterlichaam in legger vastleggen - Beroep tegen peilwijziging in legger openstellen, voor zover wijziging geen grondslag in voorafgaand waterschapsbesluit (peilafwijkingsvergunning/projectbesluit) | <ul style="list-style-type: none"> - Zorgplicht beheerder voor handhaving legertoestand (incl. peil). - Peilwijziging t.o.v. legertoestand t.b.v. project van WS bij ofwel projectbesluit (verkenningfase + goedkeuring GS) dan wel omgevingsvergunning eigen dienst (beide appellabel). - Ambtshalve wijziging waterpeil WS los van project door wijziging legger (appellabel) | DB bevoegd gezag. | Hoewel voor integratie een wetswijziging vereist, wordt hierdoor de afstemming tussen waterschapsbesluiten verbeterd en wordt de systematiek sterk vereenvoudigd. In die zin past deze integratie bij de uitgangspunten van Omgevingswet. |