

---

# Van een plan naar een besluit

---

Het projectbesluit, zal  
het zoden aan de dijk  
zetten?

---

Gerard van der Klein  
Studentnummer: 1071250  
Klas: Law 4E  
Inleverdatum:  
23 juni 2015

---

Opdrachtgever:  
Unie van Waterschappen

Begeleiding:  
mr. ir. M.J. Kraak  
mr. W.J. Wensink

---

Hogeschool Leiden

Begeleiding:  
mr. S. de Winter  
mr. B. den Boer  
Cursus code: RE441C

---



## Voorwoord

Half februari ben ik begonnen met het schrijven van mijn scriptie. Nu, bijna vier maanden verder heb ik het onderzoek afgerond en kijk ik terug op een mooie en leerzame periode bij de Unie van Waterschappen. De vier maanden zijn voorbij gevlogen. Dit komt mede door het interessante en uitdagende onderwerp waar ik onderzoek naar heb mogen doen maar ook zeker door de prettige sfeer waarin ik mijn onderzoek heb kunnen verrichten. Het ligt dan ook voor de hand dat ik deze plek graag wil gebruiken om een aantal mensen te bedanken voor hun bijdrage aan mijn onderzoek.

Allereerst wil ik graag Ina Kraak en Willem Wensink bedanken voor hun intensieve en prettige begeleiding. Ondanks hun drukke agenda's hebben zij meerdere malen mijn hoofdstukken doorgelezen en mij weer stof tot nadenken gegeven. Hun enthousiasme over het onderwerp gaf mij telkens weer nieuwe energie om door te gaan.

Ten tweede wil ik Andy Krijgsman, Egbert Monsma en Virginia Anches bedanken. Hoewel zij zich inhoudelijk minder met mijn scriptie hebben bezig gehouden, hebben zij zeker bijgedragen aan de prettige sfeer waarin ik kon werken. Mede door hun collegialiteit en de vele keren dat zij mij van koffie voorzagen was het prettig om mijn scriptie bij de Unie te mogen schrijven.

Als derde wil ik graag Susan de Winter bedanken. De gesprekken met haar hielden me scherp en mede hierdoor is deze scriptie toegankelijker voor mensen die nog geen kennis hebben van het waterrecht.

Als vierde wil ik graag de leden van de projectgroep 'Projectbesluit en Omgevingsrecht' bedanken en alle mensen die ik heb mogen interviewen. Zonder deze mensen had deze scriptie niet tot stand kunnen komen. Hun kennis gaf mij weer nieuwe inzichten over het onderwerp.

Als laatste wil ik graag mijn moeder en Suus bedanken. Mijn moeder is altijd een voorbeeld voor mij geweest van een harde werker en een doorzetter en heeft mij geholpen om de vier maanden vol te houden. Suus wil ik bedanken omdat ze, ondanks haar volle agenda, toch de tijd had gevonden om deze scriptie door te lezen en me tijdens het schrijven liet lachen als ik weer iets te serieus werd.

Nu rest mij nog u veel leesplezier te wensen bij het lezen van deze scriptie.

Gerard van der Klein

Den Haag, 17 juni 2015

## Samenvatting

Het omgevingsrecht in Nederland is volgens het kabinet onsamenhangend en onduidelijk. Om deze reden wil het kabinet in 2018 de Omgevingswet invoeren die duidelijkheid en samenhang moet creëren. Een van de wetten die hierin op zal gaan is de Waterwet.

Voor de waterschappen betekent dit dat het projectplan zal verdwijnen. Beheerders van waterstaatswerken (waterschappen en Rijkswaterstaat) zijn verplicht om bij de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk een projectplan op te stellen. In een projectplan geeft een beheerder aan hoe het waterstaatswerk eruit komt te zien. Over het algemeen kunnen projectplannen vastgesteld worden via de reguliere procedure of via een UOV. Als er echter sprake is van een primaire waterkering of wanneer Gedeputeerde Staten dit nodig acht, is er een speciale projectprocedure van toepassing. Voor het projectplan heeft de Unie van Waterschappen momenteel een model-projectplan opgesteld om de waterschappen te ondersteunen bij hun werkzaamheden.

Het projectplan zal worden vervangen door het projectbesluit en de omgevingsvergunning. In een projectbesluit zal het waterschap moeten beschrijven wat het project is en hoe het wordt uitgevoerd. Deze projecten moeten wel het oog op de taken van het waterschap zijn. Een grote verandering is dat regels uit het omgevingsplan (de vervanger van het bestemmingsplan) automatisch door het projectbesluit worden aangepast. De procedure die voorafgaat aan het projectbesluit zal anders zijn dan de procedure die bij een projectplan wordt toegepast. Deze procedure is op te delen in zes fases waarbij er vooral in de eerdere fases mogelijkheid is tot inspraak van derden. Als laatste is het belangrijk om te weten dat ieder projectbesluit dat door een waterschap wordt vastgesteld, door Gedeputeerde Staten goedgekeurd dient te worden. Nu het projectplan verdwijnt, wil de Unie een model-projectbesluit opstellen om de waterschappen opnieuw te ondersteunen bij hun werkzaamheden.

De waterschappen denken over het algemeen positief over de nieuwe procedure. Zij hebben aangegeven in de praktijk veelal derden al te betrekken bij de besluitvorming. Over het feit dat het projectbesluit van het waterschap het omgevingsplan kan aanpassen lopen de meningen uiteen. Sommige waterschappen zien ruimtelijke ordening niet als hun taak terwijl andere vooral mogelijkheden zien ontstaan.

In een model-projectbesluit dienen de fases opgenomen te worden en dient per fase beschreven te worden wat er van de waterschappen verwacht wordt. Daarnaast hebben de waterschappen aangegeven dat het model niet te groot moet worden omdat de praktijk leert dat het dan al snel aan de kant wordt geschoven. Het gebruik van overzichtelijke schema's en beslisbomen heeft dus een voorkeur.

## Inhoudsopgave

|                                                                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Voorwoord.....                                                                                                            | 2  |
| Samenvatting.....                                                                                                         | 3  |
| Afkortingen .....                                                                                                         | 7  |
| 1. Inleiding.....                                                                                                         | 8  |
| 1.1. Fysieke leefomgeving .....                                                                                           | 8  |
| 1.2. Aanleiding onderzoek.....                                                                                            | 9  |
| 1.3. Doelstelling .....                                                                                                   | 10 |
| 1.4. Vraagstelling .....                                                                                                  | 10 |
| 1.5. Operationalisering begrippen .....                                                                                   | 11 |
| 1.6. Methoden van onderzoek.....                                                                                          | 11 |
| 2. Juridisch kader.....                                                                                                   | 12 |
| 2.1. Wat zijn de beweegredenen voor de invoering van de Omgevingswet en<br>welk doel wil het kabinet ermee bereiken?..... | 12 |
| 2.1.1. Aanleiding Omgevingswet .....                                                                                      | 12 |
| 2.1.2. Doel Omgevingswet .....                                                                                            | 13 |
| 2.2. Wat is een projectplan en wat is de juridische grondslag hiervan? .....                                              | 15 |
| 2.2.1. Inhoud van een projectplan.....                                                                                    | 15 |
| 2.2.2. Vorm van een projectplan .....                                                                                     | 17 |
| 2.2.3. Beheerder .....                                                                                                    | 17 |
| 2.3. Wanneer dient een projectplan te worden opgesteld en welke procedure<br>dient hierbij gevolgd te worden?.....        | 19 |
| 2.3.1. Wanneer een projectplan?.....                                                                                      | 19 |
| 2.3.2. Milieueffectrapportage .....                                                                                       | 20 |
| 2.3.3. Procedures projectplan .....                                                                                       | 21 |
| 2.3.4. Projectprocedure .....                                                                                             | 23 |
| 2.4. Wat is een projectbesluit en wat is de juridische grondslag hiervan? .....                                           | 25 |
| 2.4.1. Project .....                                                                                                      | 25 |

|                                                                                                                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.4.2. Inhoud projectbesluit .....                                                                                                                                                                                                                 | 25 |
| 2.4.3. Integraal besluit .....                                                                                                                                                                                                                     | 27 |
| 2.4.4. Vorm Projectbesluit.....                                                                                                                                                                                                                    | 28 |
| 2.4.5. Bevoegd gezag.....                                                                                                                                                                                                                          | 28 |
| 2.4.6. Coördinatieregeling .....                                                                                                                                                                                                                   | 29 |
| 2.5. Wanneer dient een projectbesluit te worden opgesteld en welke procedure dient hierbij gevolgd te worden?.....                                                                                                                                 | 30 |
| 2.5.1. Wanneer een projectbesluit?.....                                                                                                                                                                                                            | 30 |
| 2.5.2 Fases van het projectbesluit .....                                                                                                                                                                                                           | 31 |
| 2.5.2.1 Voornemen.....                                                                                                                                                                                                                             | 31 |
| 2.5.2.2 Verkenning .....                                                                                                                                                                                                                           | 31 |
| 2.5.2.3 Voorkeursbeslissing .....                                                                                                                                                                                                                  | 32 |
| 2.5.2.4 Het besluit .....                                                                                                                                                                                                                          | 33 |
| 2.5.2.5 Uitwerking van het besluit .....                                                                                                                                                                                                           | 34 |
| 2.5.2.6 Rechtsmiddel.....                                                                                                                                                                                                                          | 34 |
| 3. Resultaten.....                                                                                                                                                                                                                                 | 35 |
| 3.1. Wat zijn, vanuit het oogpunt van de waterschappen, de juridische verschillen tussen het projectplan en het projectbesluit en wat zijn de juridische consequenties van deze verschillen voor de uitvoeringspraktijk van de waterschappen?..... | 35 |
| 3.1.1. Wanneer projectplan en wanneer projectbesluit? .....                                                                                                                                                                                        | 35 |
| 3.1.2. Inhoud .....                                                                                                                                                                                                                                | 36 |
| 3.1.3. Vorm .....                                                                                                                                                                                                                                  | 38 |
| 3.1.4. Bevoegd gezag.....                                                                                                                                                                                                                          | 38 |
| 3.1.5. Procedure.....                                                                                                                                                                                                                              | 39 |
| 3.2. Hoe kijken beheerders en experts tegen deze verschillen aan? .....                                                                                                                                                                            | 41 |
| 3.2.1. Wanneer .....                                                                                                                                                                                                                               | 41 |
| 3.2.2. Integraal besluit .....                                                                                                                                                                                                                     | 42 |

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| 3.2.3. Vorm .....                                              | 42 |
| 3.2.4. Bevoegd gezag.....                                      | 43 |
| 3.2.5. Procedure.....                                          | 43 |
| 3.2.6. Wensen omtrent model .....                              | 44 |
| 3.3. Hoe zou een model-projectbesluit eruit kunnen zien? ..... | 45 |
| 4. Conclusies en aanbevelingen .....                           | 46 |
| 4.1 Conclusies .....                                           | 46 |
| 4.2 Aanbevelingen .....                                        | 48 |
| 4.3 Verantwoording.....                                        | 49 |
| 5. Begrippen.....                                              | 50 |
| 6. Bronvermelding .....                                        | 52 |
| 7. Bijlagen .....                                              | 54 |
| Bijlage 1. Overzicht projectplan – projectbesluit.....         | 54 |
| Bijlage 2. Beslisboom projectbesluit.....                      | 56 |
| Bijlage 3. Concept model-projectbesluit .....                  | 57 |

## Afkortingen

Awb: Algemene wet bestuursrecht

ABRvS: Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

AMvB: Algemene Maatregel van Bestuur

BW: Burgerlijk Wetboek

Chw: Crisis- en herstelwet

HvJ: Hof van Justitie van de Europese Unie

I&M: Infrastructuur en Milieu

MvT: memorie van toelichting

Ow: Kamerstuk 2013/14, 33 962, nr. 2

UOV: uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wm: Wet milieubeheer

Wro: Wet ruimtelijke ordening

Wtw: Waterwet

Wschw: Waterschapswet

## 1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal allereerst een inleiding worden gegeven over het onderwerp. Na deze inleiding zal in paragraaf 2 de aanleiding van het onderzoek besproken worden. In paragraaf 3 zal de doelstelling van het onderzoek worden beschreven. In paragraaf 4 zal de vraagstelling van het onderzoek centraal staan. In paragraaf 5 zullen kort een aantal begrippen worden geoperationaliseerd. Afsluitend zullen in paragraaf 6 de methodes van onderzoek aan bod komen.

### 1.1. Fysieke leefomgeving

Bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed vormen samen de fysieke leefomgeving van Nederland.<sup>1</sup> Deze fysieke leefomgeving wordt door verschillende partijen beïnvloed. De bedrijven die zich in Nederland hebben gevestigd, de Nederlandse overheid en uiteraard de bijna 17.000.000 inwoners van Nederland.<sup>2</sup> Om er voor te zorgen dat er geen chaos ontstaat in Nederland heeft de wetgever regels vastgesteld. Voor elk onderdeel van de fysieke leefomgeving bestaat momenteel eigen wetgeving. Deze wetgeving gebundeld noemen we het omgevingsrecht.

Een belangrijk onderdeel van de fysieke leefomgeving in Nederland is het water. 26% Van Nederland ligt onder zeeniveau en 55% van het land is gevoelig voor overstromingen.<sup>3</sup> De overheid van Nederland heeft als taak op zich genomen om de inwoners zo veel mogelijk tegen het water te beschermen. Als uitvoerend orgaan zijn hiervoor de waterschappen en Rijkswaterstaat aangewezen. Waterschappen zijn openbare lichamen die voor het beheer van watersystemen zorgen.<sup>4</sup> Watersystemen bestaan uit meerdere waterstaatswerken en grondwaterlichamen. Waterstaatswerken zijn oppervlaktelichamen, bergingsgebieden, waterkeringen of ondersteunende kunstwerken.<sup>5</sup> Voorbeelden waar aan gedacht kan worden zijn dijken of dammen. Belangrijke wetgeving die bij de taken van de waterschappen komt kijken, is de Waterwet. In de Waterwet is geregeld hoe nieuwe waterstaatswerken aangelegd dienen te worden en hoe bestaande waterstaatswerken aangepast dienen te worden. Voor deze handelingen dient op grond van artikel 5.4 Wtw een projectplan opgesteld te worden. Hierin wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop het waterstaatswerk wordt

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 5.

<sup>2</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, 'bevolkingsteller' (z.d.), geraadpleegd op 14 april 2015, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl) (zoek op bevolkingsteller).

<sup>3</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, 'Correctie formulering over overstromingsrisico Nederland in IPCC-rapport', geraadpleegd op 15 april 2015, [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl) (zoek op overstromingsrisico Nederland).

<sup>4</sup> Artikel 1 lid 1 Waterschapswet.

<sup>5</sup> Artikel 1.1 Waterwet.

aangelegd of gewijzigd. Op deze manier laat het waterschap aan de buitenwereld zien wat het van plan is met het waterstaatswerk.

Naast de Waterwet bestaat er nog een tiental andere wetten die zien op de fysieke leefomgeving. Voorbeelden hiervan zijn de Wet ruimtelijke ordening, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Tracéwet en de Wet milieubeheer.

Al deze wetgeving is los van elkaar tot stand gekomen. Hierdoor mist er volgens de minister van Infrastructuur en Milieu een zekere samenhang in het omgevingsrecht.<sup>6</sup> Om deze reden heeft de minister van I&M op 17 juni 2014 het wetsvoorstel voor de Omgevingswet bij de Tweede Kamer ingediend. Deze Omgevingswet zal in eerste instantie 15 wetten, die zien op de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving, (deels) vervangen. De bedoeling is dus één wet die ziet op het omgevingsrecht.

## **1.2. Aanleiding onderzoek**

De aanleiding van dit onderzoek ligt in de komst van de Omgevingswet. Eén van de wetten die grotendeels door de Omgevingswet vervangen zal gaan worden is de Waterwet. Hierdoor zal onder andere het projectplan uit de Waterwet komen te vervallen. Hiervoor in de plaats komt deels het projectbesluit. Het projectplan is niet het enige besluit dat door het projectbesluit vervangen zal worden. Ook het inpassingsplan uit de Wro, het tracébesluit uit de Tracéwet en de coördinatieregelingen van de Wro, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet zullen vervangen worden door het projectbesluit. Deze verandering zal consequenties met zich meebrengen voor de waterschappen, aangezien zij momenteel gebruik maken van het projectplan. Zo is een waterschap momenteel verplicht om bij elke kleine wijziging van een waterstaatswerk een projectplan op te stellen terwijl dit niet geldt voor het projectbesluit. De Unie van Waterschappen wil daarom de verschillen tussen het projectplan en projectbesluit in kaart brengen.

De Unie van Waterschappen is een organisatie die de belangen van de waterschappen behartigt op zowel nationaal als internationaal niveau. Daarnaast ondersteunt de Unie haar leden bij het uitvoeren van haar taken en bevordert zij de onderlinge samenwerking. Toen de waterschappen vanaf 2009 met het projectplan moesten werken heeft de Unie besloten een model-projectplan op te stellen. In dit model wordt onder andere behandeld wanneer een projectplan nodig is, wie het projectplan vaststelt en welke procedure van toepassing is.<sup>7</sup> Nu het projectplan vervangen gaat worden zal het

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 14.

<sup>7</sup> Unie van Waterschappen, *Model-projectplan Waterwet, Rapport van de Uniewerkgroep 'Model-projectplan Waterwet'*, Den Haag: Unie van Waterschappen 2012, p. 3.

model zijn waarde verliezen. De Unie wil in het kader van haar doel om de waterschappen te ondersteunen bij hun taken, een nieuw model maken.

### 1.3. Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is de verschillen voor de uitvoeringspraktijk tussen het projectplan, op grond van de Waterwet, en het projectbesluit, op grond van het wetsvoorstel van de Omgevingswet, in kaart te brengen, erachter te komen hoe de waterschappen over deze verschillen denken en een model-projectbesluit op te stellen door een vergelijking te maken tussen het projectplan en het projectbesluit, gesprekken aan te gaan met waterschappen en deskundigen en deze resultaten te verwerken in een model.

### 1.4. Vraagstelling

De vraagstelling die centraal zal staan in dit onderzoek luidt als volgt:

*Wat dient, op basis van wetsanalyses, literatuuronderzoek en gesprekken met de waterschappen, de Unie van Waterschappen in het model-projectbesluit op te nemen zodat voor de waterschappen duidelijk is wat er met de komst van de Omgevingswet in de uitvoeringspraktijk voor hen gaat veranderen en zij het model ook daadwerkelijk kunnen en zullen toepassen?*

Om deze hoofdvraag goed te kunnen beantwoorden, is een beantwoording van de volgende deelvragen nodig.

- *Wat zijn de beweegredenen voor de invoering van de Omgevingswet en welk doel wil het kabinet ermee bereiken?*
- *Wat is een projectplan en wat is de juridische grondslag hiervan?*
- *Wanneer dient een projectplan te worden opgesteld en welke procedure dient hierbij gevolgd te worden?*
- *Wat is een projectbesluit en wat is de juridische grondslag hiervan?*
- *Wanneer dient een projectbesluit te worden opgesteld en welke procedure dient hierbij gevolgd te worden?*
- *Wat zijn, vanuit het oogpunt van de waterschappen, de juridische verschillen tussen het projectplan en het projectbesluit en wat zijn de juridische consequenties van deze verschillen voor de uitvoeringspraktijk van de waterschappen?*
- *Hoe kijken de beheerders en experts tegen deze verschillen aan?*
- *Hoe zou een model-projectbesluit eruit kunnen zien?*

## 1.5. Operationalisering begrippen

Beheerders: juristen van het bevoegde bestuursorgaan van het overheidslichaam dat belast is met beheer.<sup>8</sup>

Experts: universitair docent die zich heeft gespecialiseerd in het waterrecht en juristen van beheerders.

Omgevingswet: het wetsvoorstel Omgevingswet.<sup>9</sup>

Projectbesluit: besluit dat ziet op het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan.<sup>10</sup>

Projectplan: plan dat ziet op de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk.<sup>11</sup>

## 1.6. Methoden van onderzoek

Voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek zullen veelal wetanalyses worden uitgevoerd. Voor de huidige wetgeving zal voornamelijk de Waterwet worden geraadpleegd en deze zal aangevuld worden met jurisprudentie. Voor het onderzoek naar de Omgevingswet zal het wetsvoorstel en de bijhorende MvT worden geraadpleegd. Het wetgevingsproces zal in dit onderzoek tot 1 juni 2015 worden bijgehouden. Eventuele wijzigingen in het wetsvoorstel zullen na deze datum dus niet meer worden meegenomen. De resultaten uit deze deelvragen zullen naast elkaar worden gehouden waardoor de verschillen tussen het projectplan en het projectbesluit duidelijk zullen worden. Deze verschillen zullen uiteindelijk samen met de inzichten van de beheerders tot een model-projectbesluit leiden wat door de waterschappen toegepast kan worden vanaf 2018.

---

<sup>8</sup> Artikel 1.1 Waterwet.

<sup>9</sup> kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33.962 nr. 2, p. 39.

<sup>11</sup> Artikel 5.4 Waterwet.

## 2. Juridisch kader

### 2.1. Wat zijn de beweegredenen voor de invoering van de Omgevingswet en welk doel wil het kabinet ermee bereiken?

In deze paragraaf zal in subparagraaf 1 de aanleiding van de Omgevingswet worden behandeld en in subparagraaf 2 zal het doel van de Omgevingswet worden omschreven.

#### 2.1.1. Aanleiding Omgevingswet

Op 23 maart 2011 heeft de minister van I&M een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin ze voor het eerst spreekt over het plan om het omgevingsrecht in Nederland te hervormen.<sup>12</sup> De aanleiding hiervoor ligt in het regeerakkoord van het kabinet Rutte I waarin is overeengekomen het omgevingsrecht te bundelen, vereenvoudigen, moderniseren en versoberen.<sup>13</sup> Op 5 november werd het kabinet Rutte II geïnstalleerd. De wil om het omgevingsrecht te veranderen is gebleven.<sup>14</sup> Op 17 juni 2014 dient de minister van I&M daarom het wetsvoorstel voor de Omgevingswet in bij de Tweede Kamer.

De aanleiding van de Omgevingswet is te herleiden uit de bijhorende MvT. Daarin worden drie knelpunten gegeven die in het huidige omgevingsrecht aanwezig zijn. Het eerste knelpunt is dat het omgevingsrecht bestaat uit complexe en versnipperde regelgeving die per sector is geordend en die leidt tot te weinig overzichtelijkheid, voorspelbaarheid en samenhang.<sup>15</sup> Doordat de regelgeving in het omgevingsrecht afzonderlijk tot stand is gekomen, is niet altijd rekening gehouden met onderlinge samenhang. Zo dient in sommige gevallen bij een groot project in een watersysteem zowel een procedure uit de Waterwet gevolgd te worden als een procedure uit de Wro. Dit kost tijd terwijl dit met één procedure afgedaan zou kunnen worden.<sup>16</sup>

Het tweede knelpunt zit in de onbalans tussen zekerheid en dynamiek. Dit leidt tot slepende besluitvormingsprocessen, hoge onderzoekslasten, gedetailleerde plannen en tot normen met weinig ruimte voor politieke sturing, eigen verantwoordelijkheid, regionale differentiatie en innovatie.<sup>17</sup> Een voorbeeld waar hierbij aan gedacht kan worden is de Tweede Maasvlakte. Voor dit project moest een rapport worden opgesteld over de gevolgen van het project voor het milieu. Dit rapport was uiteindelijk 6000

---

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 39.

<sup>13</sup> M. Rutte en M.J.M. Verhagen, *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010, p. 29.

<sup>14</sup> M. Rutte en D.M. Samsom, *Bruggen slaan*, Regeerakkoord VVD PvdA, 29 oktober 2012, p. 38.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 14.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 14-15.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 14.

pagina's dik. De reden hiervoor was dat de projectleiders zekerheid wilden dat ze aan de volledige onderzoeksplicht voldaan hadden.<sup>18</sup>

Het laatste knelpunt zit hem in de bestuurscultuur en de kwaliteit van de uitvoering, als gevolg van onvoldoende samenwerking, afstemming en kennis en kunde.<sup>19</sup> Dit hangt samen met de cultuur die momenteel heerst binnen de besluitvorming. Het komt nog te vaak voor dat plannen vanuit één specifiek perspectief worden bekeken zonder dat er rekening wordt gehouden met eventuele andere inzichten. Als voorbeeld kan hierbij gedacht worden aan de verbouwing van een monumentaal pand waarbij eisen uit de bouwregelgeving, het monumentale belang en de eisen van de brandweer met elkaar in strijd kunnen zijn.<sup>20</sup>

Een aantal van deze knelpunten is door de commissie Elverding in 2008 al aangestipt.<sup>21</sup> De commissie voerde destijds een onderzoek uit naar hoe de besluitvorming binnen de Tracéwet en de Spoedwet Wegverbreding sneller kan plaatsvinden. Het advies van de commissie luidde om het zwaartepunt van de besluitvorming bij de voorbereidingsfase te leggen. Hierdoor zou de uitwerkingsfase sneller verlopen omdat de betrokken partijen vanaf het begin hun standpunten kenbaar hebben kunnen maken. Deze werkwijze wordt ook wel het trechtermodel genoemd. Het proces van het project begint met veel opmerkingen en aandachtspunten van belanghebbenden en eindigt vaak met draagvlak voor het besluit.

### **2.1.2. Doel Omgevingswet**

In artikel 1.3 Ow zijn de maatschappelijke doelen opgenomen van de Omgevingswet. Het artikel luidt:

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

---

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 16.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 14.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 17-18.

<sup>21</sup> Commissie Elverding, *Sneller en beter, advies commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten*, april 2008.

Het hoofddoel van deze wet is dus het creëren van een optimale fysieke leefomgeving. Uit de woorden “onderlinge samenhang” is echter nog een tweede doel te herleiden. Deze woorden hebben namelijk een dubbele betekenis. Met de inhoud van de Omgevingswet wil het kabinet meer samenhang creëren tussen de verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving. Als tweede betekenis zien de woorden op de vormgeving van de regelgeving en de procedures die hierbij worden toegepast. Nu heeft ieder onderdeel van de fysieke leefomgeving zijn eigen regelgeving en procedures. Met het creëren van één wet en uniforme procedures wil de minister ook onderlinge samenhang creëren in de vormgeving.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 62.

## **2.2. Wat is een projectplan en wat is de juridische grondslag hiervan?**

Lid 1 van artikel 5.4 Wtw luidt als volgt: "De aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder geschiedt overeenkomstig een daartoe door hem vast te stellen projectplan. Met de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk wordt gelijkgesteld de uitvoering van een werk tot beïnvloeding van een grondwaterlichaam."

Dit artikel geeft beheerders de plicht om in bepaalde gevallen projectplannen op te stellen. Het geeft echter niet aan wat een projectplan is, hoe een projectplan eruit ziet en wie de beheerders zijn. In dit hoofdstuk zal worden uitgelegd wat een projectplan is en wat er in een projectplan opgenomen dient te worden. In paragraaf 1 van dit hoofdstuk worden gekeken wat er in een projectplan opgenomen moet worden, in paragraaf 2 zal kort behandeld worden hoe deze inhoud dan vormgegeven dient te worden en afsluitend zal in paragraaf 3 aan bod komen wie beheerders zijn en projectplannen vaststellen.

### **2.2.1. Inhoud van een projectplan**

De inhoudelijke eisen die de wetgever aan een projectplan stelt zijn te vinden in artikel 5.4 Wtw vanaf lid 2. Lid 2 begint met de eis dat in het projectplan een beschrijving moet zijn opgenomen van het project, en van de wijze waarop het project wordt uitgevoerd. De MvT licht hierbij toe dat de beheerder niet alleen moet ingaan op de technische aspecten van het project, maar ook moet aangeven hoe het werk in de omgeving past en of het past binnen het geldende bestemmingsplan.<sup>23</sup> Indien het waterstaatswerk (na de aanpassing) niet (meer) in het bestemmingsplan zou passen, kan de beheerder aan de gemeente vragen om het bestemmingsplan aan te passen. Daarnaast is er de mogelijkheid om een omgevingsvergunning tot afwijking van het bestemmingsplan aan te vragen bij de bevoegde gemeente.<sup>24</sup>

Lid 2 van artikel 5.4 Wtw vervolgt met de verplichting om een omschrijving te geven van de mogelijke nadelige gevolgen van het plan en de voorzieningen die de beheerder kan treffen om de gevolgen te beperken of ongedaan te maken. Op deze manier worden beheerders gedwongen om ook naar de nadelige gevolgen te kijken en zullen de projectplannen zorgvuldiger tot stand komen.

---

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 103.

<sup>24</sup> Artikel 2.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Zoals in de MvT wordt toegelicht, is het vaak niet mogelijk de nadelige gevolgen volledig weg te nemen.<sup>25</sup> Bij graafwerkzaamheden zullen veelal machines nodig zijn die overlast kunnen veroorzaken. Voor gevallen waar compensatie door feitelijke voorzieningen niet mogelijk is, wordt verwezen naar artikel 7.14 Wtw (ten tijde van het wetsvoorstel 7.11 Wtw).<sup>26</sup> Hierin is vastgesteld wanneer iemand recht heeft op schadevergoeding na aanleiding van de uitoefening van een taak in kader van het waterbeheer. Opmerkelijk is dat er in de Waterwet voor de term 'schadevergoeding' is gekozen in plaats van 'nadeelcompensatie'.<sup>27</sup> Schadevergoeding wordt vaak in verband gebracht met onrechtmatigheid. Artikel 7.14 Wtw stelt echter meteen de eis dat de handeling van het bestuursorgaan rechtmatig moet zijn. Schadevergoeding na aanleiding van onrechtmatig handelen tijdens de uitvoering van het projectplan kan dus niet via artikel 7.14 Wtw worden verhaald. Dit zal via de procedure van de onrechtmatige daad (artikel 6.162 BW) moeten gaan. In het projectplan hoeft geen omvang gegeven te worden van de mogelijke schade, slechts hoe met mogelijke schades zal worden omgegaan.<sup>28</sup>

Met de wijziging van de Waterwet op 1 januari 2012 is lid 2 van artikel 5.4 Wtw aangevuld.<sup>29</sup> Door deze wijziging kunnen door middel van een AMvB, gevallen worden aangewezen waarin het projectplan ook een inventarisatie moet bevatten van maatschappelijke functies en ambities en mogelijke innovaties, waarmee de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk gecombineerd zou kunnen worden. Hieronder vallen ook de mogelijkheden om het desbetreffende werk middels een concessie voor werken of andere vormen van publiek-private samenwerking te realiseren. De gedachte achter deze aanvulling is beheerders samen met particuliere organisaties te laten kijken naar eventuele nevenfuncties die waterstaatswerken kunnen vervullen.<sup>30</sup> Lid 3 van artikel 5.4 Wtw vult hierbij aan dat in dezelfde AMvB bepaald kan worden op welke wijze de inventarisatie moet worden uitgevoerd en hoe private partijen daarbij moeten worden betrokken. De AMvB is echter nooit tot stand gekomen, waardoor dit artikel in de praktijk niet wordt gebruikt.

Lid 5 van artikel 5.4 Wtw geeft, indien het projectplan de verlegging van een primaire waterkering betreft, de mogelijkheid in het projectplan voorzieningen op te nemen met betrekking tot de inpassing in de omgeving van het gebied tussen de plaats waar de oorspronkelijke primaire waterkering is gelegen en de plaats waar de nieuwe primaire

---

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 103.

<sup>26</sup> ABRvS, 4 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2275.

<sup>27</sup> H.J.M. Havekes en P.J. de Putter (red.), *Wegwijzer Waterwet 2014*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2013, p. 220.

<sup>28</sup> ABRvS, 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:269.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 503, nr. 3, p. 9.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 304, nr. 18, p. 2.

waterkering komt te liggen. Hierdoor heeft de beheerder de mogelijkheid om niet alleen het werk zelf te beschrijven in het projectplan maar ook de inpassing in de omgeving. Indien deze mogelijkheid er niet zou zijn, zou het projectplan alleen op het werk zelf mogen zien.

### **2.2.2. Vorm van een projectplan**

De wet stelt geen vereisten aan de vormgeving van het projectplan. De MvT geeft zelfs aan dat projectplannen vormvrij zijn. Projectplannen zijn echter wel besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb. In de Waterwet wordt dit niet expliciet genoemd maar dit valt te herleiden uit de MvT.<sup>31</sup> In artikel 1:3 Awb worden drie eisen gesteld aan besluiten: (1) het moet een schriftelijke beslissing zijn, (2) de beslissing moet genomen zijn door een bestuursorgaan en (3) de beslissing houdt een publiekrechtelijke rechtshandeling in. De eerste eis heeft tot gevolg dat projectplannen altijd schriftelijk moeten zijn. De tweede eis heeft tot gevolg dat slechts bestuursorganen bevoegd zijn tot het vaststellen van een projectplan. Zoals in subparagraaf 2.2.3 is te lezen zijn beheerders van waterstaatswerken altijd overheidslichamen en zal deze eis geen problemen opleveren. De laatste eis zorgt ervoor dat projectplannen slechts kunnen worden opgesteld voor publiekrechtelijke rechtshandelingen. Hier zal echter altijd aan voldaan worden. Beheerders ontleen de bevoegdheid tot het vaststellen van een projectplan op grond van artikel 5.4 lid 1 Wtw.<sup>32</sup> Dat het projectplan een rechtshandeling is komt in subparagraaf 2.3.1 aan bod. Doordat de legger aangepast dient te worden kan men spreke van een rechtshandeling.

De wetgever heeft ook nog overwogen het projectplan als een projectbesluit aan te duiden. Op deze manier zou direct duidelijk zijn dat er sprake is van een besluit. Hier is echter vanaf gezien, omdat deze benaming al voorkwam in de Wro. Om verwarring tussen het besluit uit de Wro en die uit de Waterwet te voorkomen, heeft de wetgever voor de benaming "projectplan" gekozen.<sup>33</sup> Overigens wordt het begrip 'projectbesluit' niet meer in de huidige Wro gebruikt.

### **2.2.3. Beheerder**

Indien een waterstaatswerk wordt aangelegd of gewijzigd door of vanwege de beheerder, stelt de beheerder een projectplan op. Het is aan de provincie om de beheerder van een waterstaatswerk aan te wijzen. Door middel van een provinciale verordening belasten zij een overheidslichaam met het beheer van een waterstaatswerk,

---

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 38.

<sup>32</sup> P.J.J. van Buuren en T.C Borman (red.), *Algemene wet bestuursrecht, Tekst en Commentaar*, Deventer: Kluwer 2001, p. 17.

<sup>33</sup> Kamerstukken 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 40.

mits het waterstaatswerk niet al in het beheer van het Rijk is.<sup>34</sup> Indien waterstaatswerken in beheer zijn van het Rijk is het agentschap Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor het waterstaatswerk.

Bij het aanwijzen van een beheerder dient de provincie artikel 2 lid 2 Wschw in acht te nemen. In dit artikel is bepaald dat het beheer van waterstaatswerken aan waterschappen wordt toebedeeld, tenzij dit niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van waterstaatkundige verzorging. Hierbij kan gedacht worden aan locaties waar het Rijk geschikter is om beheerder te zijn, zoals de Westerschelde. Uit de bovenstaande artikelen valt te concluderen dat projectplannen opgesteld worden door Rijkswaterstaat en wachterschappen. Bij de waterschappen is het algemeen bestuur bevoegd projectplannen vast te stellen.<sup>35</sup>

In de Waterschapswet is bepaald dat het algemeen bestuur van een waterschap de bevoegdheid tot het vaststellen van projectplannen kan overdragen aan het dagelijks bestuur.<sup>36</sup> De voorwaarde hiervoor is echter dat de aard van de bevoegdheid zich niet mag verzetten tegen deze overdracht.<sup>37</sup> Er is geen eenduidige lijn wanneer hier sprake van is. Bij elke wijziging moet er een projectplan opgesteld worden. Dus ook bij de verplaatsing van een klein dammetje in een kleine watergang door of vanwege de beheerder. Het is onwenselijk dat het algemeen bestuur zich over dit soort zaken moet buigen. Het algemeen bestuur zal echter wel betrokken moeten zijn bij het aanleggen van een grote primaire waterkering. Het is aan de waterschappen om invulling te geven aan dit artikel.

De geïnterviewde universitair docent heeft aangegeven dat de aard van een projectplan zich kan verzetten als de projectprocedure van toepassing is. Dit is misschien niet de beste oplossing maar op deze manier zou de onduidelijkheid in ieder geval verholpen zijn.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Artikel 3.2 Waterwet.

<sup>35</sup> F.A.G. Groothuijse, *Water weren* (diss. Utrecht), Utrecht: G.J. Wiarda Instituut 2009, p. 133.

<sup>36</sup> Artikel 83 lid 2 sub g Waterschapswet.

<sup>37</sup> Artikel 83 lid 1 Waterschapswet.

<sup>38</sup> Zie subparagraaf 2.3.4 voor de projectprocedure.

## **2.3. Wanneer dient een projectplan te worden opgesteld en welke procedure dient hierbij gevolgd te worden?**

In de vorige paragraaf is de inhoud van het projectplan besproken en wie het bevoegd gezag is tot het vaststellen hiervan. In deze paragraaf zal worden gekeken naar de situatie waarin een projectplan kan of moet worden opgesteld en welke procedure dan gevolgd dient te worden. In subparagraaf 1 zal worden stil gestaan bij de situatie waarin een projectplan opgesteld dient te worden, in subparagraaf 2 zal kort de m.e.r. beschreven worden en wanneer deze toegepast dient te worden, in subparagraaf 3 zal worden behandeld welke procedures gevolgd kunnen worden bij het vaststellen van een projectplan en afsluitend zal in subparagraaf 4 dieper worden ingegaan op de projectprocedure (een specifieke procedure voor projectplannen).

### **2.3.1. Wanneer een projectplan?**

Allereerst is het belangrijk om stil te staan bij de zogenaamde legger uit artikel 5.1 Wtw. Lid 1 bepaalt dat de beheerder een legger vaststelt waarin de ligging, vorm, afmeting en constructie van waterstaatswerken is vastgelegd. Het is dus een overzicht van alle waterstaatswerken. De gegevens die in de legger staan worden ook wel de normatieve toestand van een waterstaatswerk genoemd. Het is de verantwoordelijkheid van de beheerder om waterstaatswerken aan deze normatieve toestand te laten voldoen.

Lid 1 van artikel 5.4 Wtw geeft aan dat er een projectplan opgesteld moet worden bij het aanleggen of wijzigen van een waterstaatswerk. Dat bij het aanleggen van een waterstaatswerk de legger aangepast dient te worden spreekt voor zich, het waterstaatswerk is immers nog niet opgenomen in de legger. Bij het wijzigen van een al bestaand waterstaatswerk moet er een projectplan opgesteld worden zodra er iets verandert in de normatieve toestand.<sup>39</sup> Dit betekent dat er bij onderhoud van een waterstaatswerk geen projectplan opgesteld hoeft te worden. Bij onderhoud wordt het waterstaatswerk weer teruggebracht naar de toestand zoals deze in de legger staat omschreven, na bijvoorbeeld schade die is veroorzaakt door een storm. De normatieve toestand verandert niet, ook al kunnen er in de praktijk grote werkzaamheden plaatsvinden. Kort samengevat: als bij activiteiten de legger aangepast moet worden, moet er een projectplan worden opgesteld.

In lid 6 van artikel 5.4 Wtw is een situatie genoemd waarin geen projectplan opgesteld hoeft te worden bij het aanleggen of wijzigen van een waterstaatswerk. Als op de aanpassing van het werk de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding of afdeling 3.5 Wro van toepassing is, wordt er geen projectplan vastgesteld. De reden hiervan is dat de

---

<sup>39</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 103.

wetgever deze procedures uitgebreid genoeg vindt en dat een projectplan daarom onnodig zou zijn.<sup>40</sup> Het is belangrijk om te realiseren dat het waterschap niet bevoegd is tot het vaststellen van dit soort besluiten, dit zal voornamelijk de provincie zijn. De waterschappen verliezen met dit lid dus hun bevoegdheid om het waterstaatswerk aan te passen.

### 2.3.2. Milieueffectrapportage

In een aantal gevallen moet er voorafgaand aan grotere projectplannen een milieueffectrapport (MER) worden opgesteld. Gezien de invloed die een MER op een projectplan kan hebben, is het goed om hier even bij stil te staan. Binnen de regelgeving bestaan de afkortingen MER en m.e.r. Met m.e.r. wordt de milieueffectrapportage bedoeld. Dit is het proces dat naar een MER leidt. Een MER is het daadwerkelijke rapport dat voortvloeit uit een m.e.r.

In artikel 7.16 lid 1 Wm is bepaald bij welke activiteiten, aangewezen krachtens artikel 7.2 lid 1 sub b Wm, een m.e.r. moet worden uitgevoerd. In artikel 7.2 lid 1 sub b Wm wordt verwezen naar het Besluit milieueffectrapportage. In de bijlagen C en D van deze AMvB is opgenomen bij welke activiteiten, gevallen en besluiten een m.e.r. verplicht is. De activiteiten uit deze bijlagen waar de waterschappen het meest mee te maken hebben zijn: het aanleggen, wijzigen of uitbreiden van werken inzake kanalisering of ter beperking van overstromingen, met inbegrip van primaire waterkeringen en rivierdijken.<sup>41</sup> Het projectplan ziet op het wijzigen van waterstaatwerken. Onder het begrip 'waterstaatswerk' vallen ook waterkeringen en hiermee dus zowel primaire waterkeringen als rivierdijken (rivierdijken zijn overigens ook primaire waterkeringen).<sup>42</sup> Beheerders die een projectplan vaststellen voor het wijzigen of aanleggen van primaire waterkeringen dienen dus eerst een m.e.r. uit te voeren, voordat het projectplan kan worden vastgesteld.

Bij de activiteiten die in bijlage D van het besluit milieueffectrapportage zijn opgenomen, is het niet zeker of er belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden.<sup>43</sup> De opsteller van de m.e.r. dient om deze reden een verzoek in te dienen bij het bevoegd gezag tot een m.e.r.-beoordeling. In het geval van de waterschappen is de provincie het bevoegd gezag.<sup>44</sup> Het bevoegd gezag dient vervolgens binnen 6 weken te bepalen of

---

<sup>40</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 104.

<sup>41</sup> Besluit milieueffectrapportage bijlage D artikel 3.2.

<sup>42</sup> Artikel 1.1 lid 1 Waterwet.

<sup>43</sup> Rijkswaterstaat, 'Milieueffectrapportage', geraadpleegd op 20 mei 2015, [www.infomail.nl](http://www.infomail.nl) (zoek op mer beoordeling).

<sup>44</sup> Artikel 3.2 bijlage D Besluit milieueffectrapportage.

voor de uitvoering van de activiteit een MER nodig is.<sup>45</sup> Ook als het bevoegd gezag oordeelt dat een MER niet verplicht is, staat het beheerders altijd vrij om vrijwillig een MER op te stellen naar aanleiding van een m.e.r.

In artikel 7.21 Wm e.v. is de regelgeving omtrent de MER bij besluiten opgenomen. In artikel 7.23 Wm is bepaald wat er in een MER moet worden opgenomen. Zo moet onder andere een omschrijving worden gegeven van het werk dat gaat plaatsvinden, de huidige toestand van het milieu, de effecten van het werk op de toestand van het milieu, een vergelijking tussen beide toestanden en oplossingen voor eventuele nadelige effecten die het werk op het milieu kunnen hebben.

### **2.3.3. Procedures projectplan**

Zoals al in subparagraaf 2.2.2. is aangegeven, is het projectplan vormvrij. Bij de voorbereiding van een projectplan heeft de beheerder ook enige keuzevrijheid wat betreft de procedure. Deze keuzevrijheid wordt slechts beperkt door artikel 5.5 Wtw (projectprocedure). Indien deze niet van toepassing is kan de beheerder kiezen uit twee procedures. De reguliere procedure en de UOV.

Bij de reguliere procedure kunnen belanghebbenden op grond van artikel 8:1 en artikel 7:1 van de Awb bezwaar indienen bij de beheerder die het projectplan heeft vastgesteld. Belanghebbenden dienen dit binnen 6 weken te doen nadat het besluit bekend is gemaakt.<sup>46</sup> De beheerder dient dan een heroverweging (ex nunc) te maken en binnen 6 weken met een beslissing op bezwaar te komen (indien er een adviescommissie is ingesteld wordt de termijn verlengd naar 12 weken).<sup>47</sup> Indien belanghebbenden het niet eens zijn met de beslissing op bezwaar, kunnen zij binnen 6 weken na het nieuwe besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.<sup>48</sup> Eventueel kunnen belanghebbenden daarna nog hoger beroep indienen bij de ABRvS.<sup>49</sup> De heroverweging die de beheerder maakt is de enige keer dat er nog volledig opnieuw naar het besluit wordt gekeken. Bij de rechter wordt het plan terughoudend getoetst (ex tunc) en wordt slechts gekeken of de beheerder in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen. Dit hangt samen met de beleidsvrijheid die beheerders hebben bij het vaststellen van projectplannen.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> 7.17 Wet milieubeheer.

<sup>46</sup> Artikelen 6:7 en 6:8 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>47</sup> Artikel 7:10 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>48</sup> Artikelen 6:7, 6:8 en 8:1 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>49</sup> Artikel 8:104 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>50</sup> ABRvS, 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1311 en ABRvS, 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:407.

De UOV is vastgelegd in afdeling 3.4 van de Awb. Bij deze procedure legt de beheerder het ontwerp-projectplan voor 6 weken ter inzage, inclusief alle relevante stukken die hierbij horen.<sup>51</sup> Belanghebbenden kunnen hun zienswijze op het ontwerp-projectplan geven zolang de stukken ter inzage liggen. De beheerder neemt vervolgens de zienswijze mee en komt binnen 6 maanden met een besluit tot vaststelling van het projectplan.<sup>52</sup> Indien belanghebbenden het niet eens zijn met het projectplan kunnen zij op grond van dezelfde artikelen als in de reguliere procedure in beroep en eventueel hoger beroep instellen bij de rechtbank en eventueel de ABRvS. Als een belanghebbende geen zienswijze heeft ingediend, staat voor hem niet meer de mogelijkheid tot het indienen van beroep en hoger beroep open.<sup>53</sup>

In de praktijk is voor projectplannen de UOV veelal de snellere procedure. Projectplannen kunnen grote consequenties met zich meebrengen voor de omgeving en hierdoor zijn er veelal veel belanghebbenden. De behandeltijd van een zienswijze is aanzienlijk korter dan de behandeltijd van een bezwaarschrift. Zeker als er een adviescommissie aan te pas komt wat in de praktijk vaak zo is.

Het is belangrijk om te noemen dat op grond van artikel 1.1 lid 1 sub a van de Chw, afdeling 2 van de Chw van toepassing is op de in bijlage 1 Chw genoemde projecten. In bijlage 1 is onder 7.3 opgenomen dat bij de aanleg of wijziging van waterstaatswerken als bedoeld in artikel 5.4 lid 1 Wtw, de Chw van toepassing is. Uit de jurisprudentie is gebleken dat de Chw slechts van toepassing is wanneer artikel 5.4 Wtw van toepassing is en niet op wijzigingen aan waterstaatswerken op grond van andere grondslagen.<sup>54</sup> Dat heeft tot gevolg dat de termijnen bij de bestuursrechter worden verkort.<sup>55</sup> De bestuursrechter dient uitspraak te doen binnen 6 maanden nadat de beroepstermijn is verlopen.<sup>56</sup> (Dit laatste is niet van toepassing als er een prejudiciële vraag wordt gesteld aan het HvJ.<sup>57</sup>)

---

<sup>51</sup> Artikel 3:16 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>52</sup> Artikel 3:18 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>53</sup> Artikel 6.13 Algemene wet bestuursrecht en ABRvS, 4 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7625.

<sup>54</sup> ABRvS, 15 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ7948.

<sup>55</sup> Artikel 1.6 lid 1 Crisis- en herstelwet juncto artikel 8:52 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>56</sup> Artikel 1.6 lid 4 Crisis- en herstelwet.

<sup>57</sup> Artikel 1.8 lid 1 Crisis- en herstelwet.

### 2.3.4. Projectprocedure

Voor het uitvoeren van bepaalde projectplannen bestaat de projectprocedure. De projectprocedure is een zwaardere procedure die bij bepaalde projectplannen gevolgd dient te worden. De wetgever heeft de projectprocedure van toepassing verklaard op de volgende soorten projectplannen:

- A. Projectplannen die zien op de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen;
- B. Projectplannen, van besturen van waterschappen, die zien op de aanleg of wijziging van andere waterkeringen dan primaire waterkeringen, als dit krachtens of bij provinciale verordening is bepaald;
- C. Projectplannen die zien op andere waterstaatswerken van boven lokale betekenis die met spoed en op gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht, als dit krachtens of bij provinciale verordening is bepaald.<sup>58</sup>

Ad. A. De grondslag van de eerste situatie is terug te vinden in de Wet op de waterkering (een wet die in 2009 is opgegaan in de Waterwet). In deze wet was op advies van de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg opgenomen dat de plicht om een plan met een bijzondere procedure op te stellen alleen geldt voor werken die zien op de aanleg of verbetering van een primaire waterkering.<sup>59</sup> Voor overige waterstaatswerken gold die plicht niet. Voortbordurend op de gedachtegang dat primaire waterkeringen extra aandacht verdienen, heeft de wetgever in de Waterwet bepaald dat de projectprocedure hierop wederom van toepassing is.

Ad. B. Projectplannen kunnen van grote invloed zijn op de ruimtelijke ordening in een bepaald gebied. De provincie heeft daarom de bevoegdheid gekregen om de projectprocedure van toepassing te verklaren op niet primaire waterkeringen. Door de provincie deze bevoegdheid te geven, is zij in staat gesteld te bepalen welke projectplannen zij belangrijk genoeg vindt voor de toepassing van de projectprocedure. Door de passage "van besturen van waterschappen" kan de provincie deze bevoegdheid niet inzetten op projectplannen van Rijkswaterstaat.

Ad. C. De derde situatie ziet op spoedsituaties. Hierbij kan gedacht worden aan overstromingsgevaar dat snel verholpen moet worden.

---

<sup>58</sup> Artikel 5.5 Waterwet.

<sup>59</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 747, nr. 3, p. 21.

De projectprocedure is omschreven in artikel 5.6 Wtw e.v. De procedure begint met een Uniforme openbare voorbereidingsprocedure die ziet op het projectplan. Een belangrijke aanvulling die lid 2 geeft, is dat eenieder zienswijze kan indienen over het plan en niet alleen belanghebbenden. Het doel hiervan is om een goede belangenafweging te kunnen maken.<sup>60</sup> Nadat de termijn om zienswijzen naar voren te brengen is verstreken, dient de beheerder binnen twaalf weken het plan vast te stellen. Op grond van artikel 5.7 Wtw dient de beheerder het plan ter goedkeuring te sturen aan Gedeputeerde Staten van de provincie waarbinnen het werk zal plaatsvinden. Zolang deze goedkeuring niet is gegeven, vangt de beroepstermijn niet aan.<sup>61</sup>

In artikel 5.8 Wtw hebben betrokken Gedeputeerde Staten de verplichting gekregen om de verschillende besluiten, die nodig zijn ter uitvoering voor het projectplan, te coördineren. Tijdens deze coördinatie krijgt de provincie een aantal bevoegdheden die het verloop van het proces versnellen. Zo kan de provincie op grond van artikel 5.8 Wtw medewerking vorderen van betrokken bestuursorganen voor het verkrijgen van vergunning die nodig zijn voor de uitvoering. Daarnaast is er op grond van artikel 5.10 Wtw geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 sub b Wabo nodig voor de uitvoering van het projectplan. De snellere uitwerking is ook doorgevoerd naar de eventuele beroepsfase. In artikel 6.8 van de Awb is bepaald dat de termijn om beroep in te dienen loopt vanaf de dag na die dat het besluit bekend is gemaakt. Artikel 5.13 Wtw geeft aan dat in afwijking van dit artikel de termijn voor het indienen van beroep loopt vanaf de dag na die dat alle gecoördineerde besluiten door Gedeputeerde Staten bekend zijn gemaakt. Op deze manier worden alle beroepen tegelijkertijd behandeld wat veel tijd scheelt. Het beroepschrift dient direct aan de ABRvS gestuurd te worden. In artikel 2 van bijlage 2 van de Awb is bepaald dat direct beroep wordt ingesteld bij de ABRvS als een besluit op grond van artikel 5.7 Wtw of 5.8 Wtw is genomen.

---

<sup>60</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 104.

<sup>61</sup> ABRvS, 22 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3092.

## **2.4. Wat is een projectbesluit en wat is de juridische grondslag hiervan?**

In deze paragraaf zal vooruit worden gekeken naar het projectbesluit in de Omgevingswet in het kader van het waterbeheer. In subparagraaf 1 zal behandeld worden wat een project is, in subparagraaf 2 zullen de inhoudelijke eisen van het projectbesluit worden besproken, in subparagraaf 3 zal de integrale werking van het projectbesluit en de invloed hiervan op de inhoud worden belicht, in subparagraaf 4 zal de vorm waarin de inhoud moet worden gegoten aan bod komen, in subparagraaf 5 zal beschreven worden wie bevoegd is om een projectbesluit vast te stellen en afsluitend zal in subparagraaf 6 de coördinatieregeling worden bekeken.

### **2.4.1. Project**

In lid 1 van artikel 5.42 Ow is bepaald dat voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan een projectbesluit kan worden vastgesteld. Allereerst is het goed om te kijken wanneer er sprake is van een project. In het wetsvoorstel wordt een project omschreven als:

- a. De uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken,
- b. andere activiteiten in de fysieke leefomgeving, inclusief de activiteiten voor de ontginning van delfstoffen.<sup>62</sup>

Het kabinet heeft bewust voor deze brede definitie gekozen. Op deze manier kunnen alle activiteiten, die op dit moment in afzonderlijke wetten staan omschreven, onder de term 'project' vallen. Voorbeelden van projecten waaraan gedacht kan worden zijn: het aanleggen van een hoofdweg, het aanleggen van een kerncentrale of een dijkversterking.

Het is belangrijk om te weten dat het kabinet de begripsomschrijving heeft ontleend aan de m.e.r.-richtlijn (2011/92/EU).<sup>63</sup> Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat in deze richtlijn onder 'project' ook sloopwerkzaamheden kunnen vallen.<sup>64</sup> In de Omgevingswet zal dit niet anders zijn en kunnen sloopwerkzaamheden dus als project aangemerkt worden.

### **2.4.2. Inhoud projectbesluit**

De inhoud van een projectbesluit is vastgelegd in artikel 5.49 Ow en bestaat uit de resultaten van de uitgevoerde verkenning en hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.<sup>65</sup> Voorafgaand aan

---

<sup>62</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, p. 98.

<sup>63</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 625.

<sup>64</sup> HvJ EU, 3 maart 2011, nr. C-50/09 (Commissie/Ierland).

<sup>65</sup> Nota van wijziging Omgevingswet p. 2.

het projectbesluit dient er dus een verkenning te worden uitgevoerd. Tijdens een verkenning vergaart het bevoegd gezag de nodige kennis en inzichten over:

- a. De aard van de opgave,
- b. De voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen, en
- c. De mogelijke oplossingen voor die opgave.<sup>66</sup>

Met 'de aard van de opgave' (sub a) wordt de aanleiding van het projectbesluit bedoeld, zoals een dijk die niet meer voldoet aan de gestelde norm. Sub b verplicht het bevoegde gezag de nodige kennis en inzichten te verkrijgen over de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen. Hierbij kan gedacht worden aan projecten van andere instanties, zoals het voornemen van de provincie om een provinciale weg aan te leggen. Als laatste moet het bevoegde gezag de mogelijke oplossingen voor de opgave onderzoeken met inachtneming van de ontwikkelingen in het gebied. Hier zullen ook de kosten van het project in kaart moeten worden gebracht. In de MvT is te lezen dat de nadere invulling van de verkenning aan het bestuursorgaan wordt overgelaten, afhankelijk van de aard en omvang van het project. De MvT licht daarbij toe dat met de verkenning wordt beoogd te voorzien in een brede betrokkenheid en participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.<sup>67</sup> De procedurele kant van de verkenning zal nader worden bekeken in sectie 2 van subparagraaf 2.5.2.

Voor een concretere invulling van artikel 5.49 Ow moet naar de MvT worden gekeken. Hierin valt te lezen dat het projectbesluit allereerst alle voor de fysieke leefomgeving relevante bepalingen en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het realiseren van het project, moet omschrijven. Hierbij moet het bevoegd gezag de werkwijze die zal worden gehanteerd bij de uitvoering van het project uitleggen. Als tweede dient het projectbesluit een nauwkeurige beschrijving te bevatten van het werk of de werken die met het project worden gerealiseerd en de maatregelen die noodzakelijk zijn voor deze realisatie. Hiermee wordt bedoeld dat wordt omschreven hoe het werk er uit gaat zien en hoe het straks gaat functioneren. Als derde omvat het projectbesluit de maatregelen die gericht zijn op het beperken of ongedaan maken van de gevolgen van (de uitvoering van) het project voor de fysieke leefomgeving. Hierbij kan gedacht worden aan hoe het waterschap omgaat met eventuele schade die door het project ontstaat. Als laatste dient het projectbesluit maatregelen te bevatten ter compensatie aan schade van natuurwaarden en beperking van geluidhinder.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Artikel 5.46 Omgevingswet.

<sup>67</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 514.

<sup>68</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 185.

In artikel 5.52 Ow is opgenomen dat bij een projectbesluit kan worden bepaald dat het besluit, met inachtneming van de daarbij gestelde randvoorwaarden, door het bevoegd gezag kan worden uitgewerkt. Dit houdt in dat het projectbesluit genomen kan worden als duidelijk is hoe het project er uit gaat zien, maar over een onderdeel nog geen duidelijkheid is. Een voorbeeld waaraan gedacht kan worden, is de aanleg van een nieuwe weg waarbij de locatie van een brug nog niet geheel vaststaat. De dijkverbetering kan dan al beginnen terwijl de besluitvorming rond de brug later zal plaatsvinden.<sup>69</sup>

### **2.4.3. Integraal besluit**

In wetsvoorstel is opgenomen dat het huidige bestemmingsplan als instrument vervangen zal worden door het gemeentelijk omgevingsplan. In artikel 2.4 Ow is vastgelegd dat de gemeenteraad één omgevingsplan vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

Bij het vaststellen van een projectbesluit kan het voorkomen dat de uitwerking van het projectbesluit in strijd is met het omgevingsplan. In artikel 5.50 lid 1 Ow is bepaald dat de regels van het projectbesluit de regels van het omgevingsplan wijzigen voor zover die regels met elkaar in strijd zijn. Dit artikel heeft tot gevolg dat het projectbesluit ook nieuwe regels voor het omgevingsplan dient te bevatten voor zover het projectbesluit in strijd is met de regels van het geldende omgevingsplan. In de MvT is te lezen dat het projectbesluit, wat betreft de nieuwe regels voor het omgevingsplan, feitelijk een omgevingsplan is. Dit heeft tot gevolg dat een aantal vereisten uit hoofdstuk 4 die aan het omgevingsplan worden gesteld ook gelden voor het projectbesluit. In de MvT is wel aangegeven dat de grens tot het aanpassen van het omgevingsplan uit het project moet blijken.<sup>70</sup> Het is niet de bedoeling van de wetgever om andere bestuursorganen dan de gemeenteraad het omgevingsplan zomaar te laten aanpassen. Dit is af te leiden uit artikel 2.4 Ow waarin slechts de gemeenteraad bevoegd wordt gemaakt om een omgevingsplan vast te stellen.

Naast dat het projectbesluit regels kan bevatten voor het omgevingsplan kan het ook als omgevingsvergunning gelden indien dit uitdrukkelijk is bepaald in het projectbesluit. Het projectbesluit zal zelf geen vergunning worden maar vervangt de omgevingsvergunning. Aan het gedeelte van het projectbesluit dat als vergunning zal dienen zullen dezelfde eisen worden gesteld als aan een aparte vergunning gesteld zouden worden.<sup>71</sup> Het bevoegde gezag dat normaal gesproken een omgevingsvergunning zou verlenen, krijgt

---

<sup>69</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 517.

<sup>70</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 515.

<sup>71</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 516.

bovendien de gelegenheid om advies uit te brengen over de toetsing aan het beleid of in te stemmen met het vergunning gedeelte.<sup>72</sup>

In beide gevallen kan nog worden bepaald dat de gemeente adviesrecht dan wel instemmingsrecht krijgt. In artikel 16.14 en artikel 16.15 Ow is te lezen dat per AMvB bepaald zal worden wanneer hier sprake van is.

#### **2.4.4. Vorm Projectbesluit**

In lid 1 van artikel 16.2 Ow worden projectbesluiten aangewezen als omgevingsdocumenten. Lid 3 van ditzelfde artikel geeft aan dat omgevingsdocumenten de vorm hebben van een elektronisch bestand overeenkomstig bij ministeriële regeling te stellen regels. Omdat internet niet voor iedereen toegankelijk is, kan een ieder ook om een papieren afschrift verzoeken van een omgevingsdocument.<sup>73</sup> In artikel 16.3 Ow is bepaald dat omgevingsdocumenten via een landelijke voorziening beschikbaar gesteld zullen worden aan een ieder. Het is momenteel nog afwachten hoe dit alles zal worden vormgegeven.

#### **2.4.5. Bevoegd gezag**

Het projectbesluit kan ingezet worden bij het uitvoeren van een project. Deze projecten vinden in de praktijk plaats binnen verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving. Hierdoor zijn er meerdere instanties aan te wijzen die bevoegd kunnen zijn om een projectbesluit vast te stellen. In artikel 5.42 Ow is in lid 1 bepaald dat een projectbesluit vastgesteld kan worden door het dagelijks bestuur van een waterschap, Gedeputeerde Staten of de minister.

In lid 2 en 3 van hetzelfde artikel is bepaald wanneer welk bestuursorgaan bevoegd is. Voor de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, worden de grenzen van artikel 2.3 Ow in acht genomen. Het dagelijks bestuur van een waterschap kan een projectbesluit alleen vaststellen met het oog op de taken bedoeld in artikel 2.17 lid 1 sub a Ow. Dit hangt samen met de functionele taak van de waterschappen. In de MvT is toegelicht dat de beheertaak bestaat uit het uitvoeren van werkzaamheden aan waterstaatswerken.<sup>74</sup>

In lid 2 van artikel 2.3 Ow is bepaald dat een bestuursorgaan van een provincie slechts een taak of bevoegdheid uitoefent als er sprake is van een provinciaal belang en het gemeentebestuur dit niet op een doelmatige of doeltreffende wijze kan behartigen.

---

<sup>72</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 516.

<sup>73</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 544.

<sup>74</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 415.

In lid 3 is een vergelijkbare bepaling opgenomen voor bestuursorganen van het Rijk. Zowel het gemeentebestuur als het provinciebestuur moeten echter de taak of bevoegdheid niet doelmatig of doeltreffend kunnen uitvoeren voordat een bestuursorgaan van het Rijk bevoegd is.

In artikel 2.17 lid 1 sub a Ow worden twee taken aan de waterschappen toebedeeld. De eerste taak is om watersystemen te beheren, voor zover deze aan het waterschap zijn toegedeeld bij provinciale verordening als bedoeld in artikel 2.18 tweede lid Ow, of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20 derde lid Ow. De provincie dient, net als in de Waterwet, bij het aanwijzen van een beheerder, artikel 2.2 Wschw in acht te nemen, waardoor zoveel mogelijk de waterschappen als beheerders van watersystemen worden aangewezen. De tweede taak van de waterschappen is om het stedelijk afvalwater te zuiveren.

Met het oog op bovenstaande taken is het dagelijks bestuur van een waterschap bevoegd om een projectbesluit vast te stellen. Voorbeelden zijn een dijkverbetering of het bouwen van een waterzuiveringsinstallatie.

#### **2.4.6. Coördinatieregeling**

Het bevoegd gezag dat het projectbesluit vaststelt kan bepalen dat artikel 16.7 Ow van toepassing is op het projectbesluit.<sup>75</sup> In artikel 16.7 Ow wordt verwezen naar de coördinatieregeling uit afdeling 3.5 van de Awb. Met deze coördinatieregeling treedt er een coördinerend bestuursorgaan op die als taak heeft om een doelmatige en samenhangende besluitvorming te bevorderen.<sup>76</sup> In lid 3 van artikel 5.43 Ow is opgenomen dat als coördinerend bestuursorgaan het bevoegd gezag voor het projectbesluit optreedt. Dit zou dus inhouden dat het dagelijks bestuur van een waterschap als coördinerend bestuursorgaan zou optreden. Lid 4 van hetzelfde artikel geeft echter aan dat wanneer het dagelijks bestuur van een waterschap het bevoegd gezag is bij een projectbesluit, Gedeputeerde Staten optreden als coördinerend bestuursorgaan.

Het staat het bevoegd gezag van een projectbesluit altijd vrij om de coördinatieregeling van toepassing te verklaren. Deze is echter verplicht van toepassing wanneer er sprake is van een projectbesluit dat ziet op een project uit artikel 5.44 Ow. In lid 2 van dit artikel is de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen opgenomen. Bij dit soort projecten zal Gedeputeerde Staten dus altijd een coördinerend bestuursorgaan zijn.

---

<sup>75</sup> Artikel 5.43 lid 1 Omgevingswet.

<sup>76</sup> Artikel 3.23 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

## **2.5. Wanneer dient een projectbesluit te worden opgesteld en welke procedure dient hierbij gevolgd te worden?**

In deze paragraaf zal worden gekeken naar de procedurele kant van het projectbesluit in het kader van het waterbeheer. In subparagraaf 1 zal behandeld worden wanneer een projectbesluit opgesteld kan, dan wel moet, worden. De procedure die bij het projectbesluit zal horen is in verschillende fases te verdelen. In subparagraaf 2 zullen de fases in verschillende secties aan bod komen.

### **2.5.1. Wanneer een projectbesluit?**

Lid 1 van artikel 5.42 Ow spreekt niet van de verplichting om een projectbesluit vast te stellen bij (het uitvoeren/ in werking hebben/ in stand houden van) een project maar van de mogelijkheid. Het bevoegd gezag kan er ook voor kiezen het uitvoeren/ in werking hebben/ in stand houden van een project via een omgevingsvergunning te laten verlopen, indien dit op grond van de waterschapsverordening nodig is. De waterschapsverordening wordt op grond van artikel 2.5 Ow door het Algemeen bestuur van een waterschap vastgesteld. In de waterschapsverordening kunnen algemene verboden worden opgenomen en hiermee wordt indirect bepaald wanneer er dus een vergunningplicht geldt.<sup>77</sup> De omgevingsvergunning heeft een minder uitgebreide procedure dan het project besluit maar een reden om als waterschap toch voor het projectbesluit te kiezen, is dat het projectbesluit als titel kan dienen voor onteigening.<sup>78</sup>

Deze beleidsvrijheid is voor het dagelijks bestuur van een waterschap en de minister echter ingeperkt. In artikel 5.44 lid 2 Ow is opgenomen dat het dagelijks bestuur van een waterschap in ieder geval een projectbesluit vaststelt voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die niet in beheer van het Rijk zijn. Opmerkelijk is dat in de MvT opnieuw het woord 'kan' wordt gebruikt. In de MvT is opgenomen: "voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die in het beheer van het Rijk zijn, kan de minister een projectbesluit vaststellen." Eén zin verder staat: "Voor zover het om de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen gaat die niet in beheer van het Rijk zijn, neemt het dagelijks bestuur van het waterschap het projectbesluit."<sup>79</sup> Aangezien in het wetsvoorstel staat dat het dagelijks bestuur van een waterschap verplicht is een projectbesluit vast te stellen in eerder genoemde gevallen zal, daar van uit moeten worden gegaan. Uit de limitatieve opsomming van aanleg, verlegging of versterking van de primaire waterkering kan afgeleid worden dat voor het slopen of andere activiteiten met betrekking tot een primaire waterkering het projectbesluit niet verplicht is.

---

<sup>77</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 488.

<sup>78</sup> Artikel 16.73 Omgevingswet.

<sup>79</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 513.

Daarnaast is het belangrijk te weten dat het projectbesluit niet verplicht is bij particuliere projecten, zelfs niet als deze een primaire waterkering aanpassen. In deze gevallen kan het bevoegd gezag kiezen tussen een omgevingsvergunning of mogelijk een projectbesluit als aan de voorwaarde van artikel 5.42 Ow wordt voldaan. Hieronder valt onder andere het aanleggen van een kabel of een leiding in een waterstaatswerk.<sup>80</sup>

### 2.5.2 Fases van het projectbesluit

De procedure van het projectbesluit is op te delen in 6 fases. Het voornemen, de verkenning, de voorkeursbeslissing, het besluit, eventuele latere uitwerking binnen het besluit en eventueel een beroepsprocedure. De fases zijn deels gebaseerd op het trechtermodel dat de commissie Elverding in 2008 heeft geadviseerd. Vroegtijdig partijen betrekken zou uiteindelijk tot minder bezwaren moeten leiden volgens de commissie.<sup>81</sup> Voor een overzicht van het gehele proces wordt naar bijlage 2 verwezen.<sup>82</sup>

#### 2.5.2.1 Voornemen

De eerste fase van de procedure is te vinden in artikel 5.45 Ow en bestaat uit drie componenten. Allereerst geeft het bevoegd gezag kennis van zijn voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving. Dit is de aanleiding van het project. Als tweede wordt aangegeven of een voorkeursbeslissing zal worden genomen voorafgaand aan het projectbesluit. Bij AMvB of besluit van het bevoegd gezag zal bepaald worden wanneer er verplicht een voorkeursbeslissing genomen moet worden indien dit niet verplicht is, kan deze vrijwillig van toepassing worden verklaard. Als laatste component geeft het bevoegd gezag een ieder gelegenheid mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen binnen een daarvoor gestelde termijn. Het voornemen is dus ook een oproep aan geïnteresseerde partijen om mee te denken over oplossingen voor opgaven. Het bevoegd gezag is verplicht om kennis te geven van zijn voornemen en kan deze fase niet overslaan.

#### 2.5.2.2 Verkenning

De inhoud van de verkenning is in subparagraaf 2.4.2. aan de orde geweest en zal hier dus niet opnieuw worden behandeld. Deze fase kan gezien worden als het onderzoek van het bevoegd gezag naar mogelijke oplossingen. Een voorbeeld van onderzoek is om te onderzoeken of er een m.e.r. uitgevoerd moet worden. In het huidige wetsvoorstel is de m.e.r. overgenomen zoals deze momenteel in de Wet milieubeheer staat en zoals deze kort in subparagraaf 2.3.2. is beschreven. Op 16 april 2014 is richtlijn 2014/52/EU (wijziging tot de m.e.r.-richtlijn) vastgesteld. Deze richtlijn heeft tot gevolg dat de

---

<sup>80</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 513.

<sup>81</sup> Commissie Elverding, *Sneller en beter, advies commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten*, april 2008.

<sup>82</sup> Bijlage 2, p. 56.

huidige wetgeving omtrent de m.e.r. aangepast moet worden. In artikel 2 van de richtlijn is vastgelegd dat deze aanpassing voor 16 mei 2017 moet plaats vinden. Aangezien de Omgevingswet in 2018 wordt ingevoerd, dient de huidige regelgeving aangepast te worden aan deze nieuwe richtlijn en kan dit niet wachten tot de invoering.<sup>83</sup> Het is voor het bevoegd gezag niet mogelijk om de verkenningsfase over te slaan aangezien de resultaten die hieruit voortvloeien de inhoud van het projectbesluit bepalen.

### **2.5.2.3 Voorkeursbeslissing**

Slechts als in het voornemen van een projectbesluit is opgenomen dat er een voorkeursbeslissing komt of als dit per AMvB of besluit van het bevoegd gezag is bepaald, wordt deze fase doorlopen.

De voorkeursbeslissing ziet inhoudelijk niet op het projectbesluit. De voorkeursbeslissing is meer een procedureel besluit dat aangeeft hoe het vervolg van de procedure eruit gaat zien. Er zijn vier soorten voorkeursbeslissingen:

- a. er wordt een project uitgevoerd;
- b. er komt een oplossing zonder een project;
- c. er komt een combinatie van de onderdelen a of b met de uitvoering van andere projecten, of
- d. er wordt geen oplossing uitgewerkt.<sup>84</sup>

Als onderdeel a de inhoud vormt kan/zal er een projectbesluit worden opgesteld. In het geval van onderdeel b zal er geen projectbesluit worden opgesteld. In dit soort gevallen zal er bijvoorbeeld een omgevingsvergunning worden verleend, zodat er alsnog iets aan het probleem wordt gedaan. Indien onderdeel c van toepassing is, kan/zal er een projectbesluit worden opgesteld en bij onderdeel d komt er geen vervolg en zal het proces stoppen.

Op de voorbereiding van een voorkeursbeslissing van een projectbesluit is, op grond van artikel 16.68 Ow, afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Voor het verloop van de procedure uit afdeling 3.4 van de Awb wordt verwezen naar subparagraaf 2.3.3. In tegenstelling tot de eerste fase kan niet meer door een ieder een zienswijze worden ingediend, maar slechts door belanghebbenden.<sup>85</sup> Tegen de voorkeursbeslissing kan geen beroep worden ingediend. In de memorie van toelichting is te lezen dat de

---

<sup>83</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 335.

<sup>84</sup> Artikel 5.47 Omgevingwet.

<sup>85</sup> Artikel 3.15 Algemene wet bestuursrecht.

voorkeursbeslissing als een politiek-bestuurlijk besluit gezien moet worden en daarom niet vatbaar is voor beroep.<sup>86</sup>

#### **2.5.2.4 Het besluit**

In artikel 16.69 Ow is bepaald dat op de voorbereiding van een projectbesluit afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Twee artikelen verder is in artikel 16.71 Ow geregeld dat deze afdeling niet van toepassing is op de afwijzing van een aanvraag om een projectbesluit vast te stellen. Het ontwerp-projectbesluit wordt ter inzage gelegd, zodat belanghebbenden hier hun zienswijzen op kunnen indienen. Na deze consultatieperiode wordt het projectbesluit vastgesteld.

Als het dagelijks bestuur van een waterschap een projectbesluit vaststelt, uitwerkt of wijzigt, dient deze te worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van de provincie waar het besluit wordt uitgevoerd.<sup>87</sup> De reden van deze goedkeuring ligt vooral in de ruimtelijke aspecten die een projectbesluit kan bevatten. Met deze ruimtelijke aspecten wordt verwezen naar de regels voor het omgevingsplan die een projectbesluit kan bevatten. Het dagelijks bestuur van het waterschap heeft, gelet op het functionele karakter, geen bevoegdheden met betrekking tot de ruimtelijke ordening en Gedeputeerde Staten hebben deze wel. Nadat Gedeputeerde Staten het projectbesluit hebben goedgekeurd hoeft het gemeentebestuur dit niet meer in het omgevingsplan te verwerken.<sup>88</sup> De termijn voor deze goedkeuring is 13 weken en kan niet worden verlengd door Gedeputeerde Staten.<sup>89</sup> Het is belangrijk om hier in acht te nemen dat de goedkeuring niet stilzwijgend wordt verleend indien er binnen de termijn geen beslissing is genomen. Lid 4 van artikel 10:31 Awb is immers niet van toepassing.<sup>90</sup>

In subparagraaf 2.4.3. is behandeld dat het projectbesluit ook regels kan bevatten voor het omgevingsplan en een omgevingsvergunning kan vervangen. Het is echter niet zo dat voor deze delen van het projectbesluit de procedure van de omgevingsvergunning of het omgevingsplan gevolgd hoeft te worden. Zij zijn onderdeel van het projectbesluit en kunnen dus ook met de procedure van het projectbesluit worden afgedaan.

---

<sup>86</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 514.

<sup>87</sup> Artikel 16.70 Omgevingswet en nota van wijziging omgevingswet, 18 februari 2015.

<sup>88</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 571.

<sup>89</sup> Artikel 16.70 Waterwet en artikel 10:31 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>90</sup> Artikel 16.70 lid 2 Algemene wet bestuursrecht juncto artikel 4.20b Algemene wet bestuursrecht.

#### **2.5.2.5 Uitwerking van het besluit**

Zoals in hoofdstuk 2.4.2. is vermeld kan het bevoegd gezag ervoor kiezen het projectbesluit op een punt nader uit te werken. Op deze uitwerking is op grond van artikel 16.69 sub b Ow, afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Op deze manier blijft de rechtsbescherming van de burger gewaarborgd en kan het bevoegd gezag niet het desbetreffende punt, wat mogelijk veel zienswijzen op zou kunnen leveren, aan de procedure laten ontsnappen. Artikel 5.48 Ow bepaald dat voor een uitwerking van het projectbesluit geen voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing hoeft te worden uitgevoerd. Dit zou ook onnodig veel werk opleveren en tijd kosten. Het is immers al duidelijk dat het bevoegd gezag een verkenning heeft uitgevoerd, wat deze verkenning heeft opgeleverd en dat er een projectbesluit is vastgesteld.

#### **2.5.2.6 Rechtsmiddel**

In de MvT is te lezen dat het kabinet slechts één beroepsinstantie wil openstellen tegen het projectbesluit. De gedachte hierachter is dat materiële onzekerheid over vervolgbesluiten voorkomen moet worden. Belanghebbenden kunnen bij de ABRvS in eerste en enige instantie hun beroep indienen.<sup>91</sup> Om de snelheid van de uitspraak te bevorderen, heeft het kabinet in artikel 16.85 Ow opgenomen dat de Raad van State binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift van het bevoegd gezag uitspraak moet doen. Deze fase is zowel van toepassing op het projectbesluit als op de eventuele uitwerking.

---

<sup>91</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 297.

## 3. Resultaten

### 3.1. Wat zijn, vanuit het oogpunt van de waterschappen, de juridische verschillen tussen het projectplan en het projectbesluit en wat zijn de juridische consequenties van deze verschillen voor de uitvoeringspraktijk van de waterschappen?

In deze paragraaf zullen de verschillen tussen enerzijds het projectplan en anderzijds het projectbesluit worden behandeld. Ter verduidelijking is in bijlage 1 een schema opgenomen waarin beide besluiten naast elkaar zijn gezet.<sup>92</sup> In dit hoofdstuk zal aan het begin van elke subparagraaf aangegeven worden welke verschillen uit het schema behandeld zullen worden.

In de eerste subparagraaf zal gekeken worden naar de gevallen waarin de besluiten opgesteld moeten worden, in subparagraaf 2 zal het verschil qua inhoud aan bod komen, in subparagraaf 3 zal kort naar het verschil in vormgeving worden gekeken, in subparagraaf 4 zal naar het verschil in het bevoegd gezag worden gekeken en afsluitend zullen de verschillen tussen de procedures worden behandeld.

#### 3.1.1. Wanneer projectplan en wanneer projectbesluit?

In deze subparagraaf worden de punten 1 en 2 uit het schema behandeld. Projectplannen worden vastgesteld bij de aanleg of wijziging van waterstaatswerken. Hiermee wordt gelijkgesteld de uitvoering van een werk tot beïnvloeding van een grondwaterlichaam.<sup>93</sup> Projectbesluiten daarentegen kunnen worden vastgesteld bij het uitvoeren, in werking hebben of in stand houden van een project.<sup>94</sup>

Waterstaatswerken in de Wtw zijn oppervlaktelichamen, bergingsgebieden, waterkeringen of ondersteunende kunstwerken.<sup>95</sup> Een project is in het wetsvoorstel omschreven als de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken en andere activiteiten in de fysieke leefomgeving, inclusief activiteiten voor de ontginning van delfstoffen.<sup>96</sup> Wat hierbij opvalt, is dat het begrip 'project' veel algemener is dan 'aanleg of wijziging van een waterstaatswerk'. De bevoegdheid van het dagelijks bestuur om projectbesluiten vast te stellen, is wel beperkt tot projecten met het oog op de taken uit artikel 2.17 Ow.

---

<sup>92</sup> Bijlage 1, p. 54.

<sup>93</sup> Artikel 5.4 lid 1 Waterwet.

<sup>94</sup> 5.42 Omgevingswet.

<sup>95</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, p. 100.

<sup>96</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, p. 98.

Er is hier echter ruimte voor discussie wat allemaal onder een project met het oog op artikel 2.17 Ow kan vallen. Bijvoorbeeld: een waterschap bouwt een boothuis voor boten van handhavers. Het bouwen van het boothuis valt binnen het begrip 'project', er wordt immers een bouwwerk tot stand gebracht. Nu kan je als waterschap zeggen dat het boothuis wordt gebouwd met het oog op de taak om het watersysteem te beheren. De boten die in het boothuis worden gestald, worden immers door handhavers van het waterschap gebruikt om controles uit te voeren bij waterstaatswerken. Het begrip 'project' zal in de praktijk vermoedelijk dan ook voor meer onduidelijkheid kunnen zorgen dan het begrip 'waterstaatswerk'.

Voor waterschappen zal het niet mogelijk zijn om projectbesluiten vast te stellen voor wegen die zij in beheer hebben. De taak om wegen te beheren valt namelijk onder artikel 2.17 lid 1 sub b Ow. Waterschappen zijn echter slechts bevoegd om projectbesluiten vast te stellen met het oog op hun taken uit artikel 2.17 lid 1 sub a Ow.<sup>97</sup>

Een belangrijk verschil voor de vraag wanneer een projectplan of projectbesluit wordt opgesteld zit in het woord 'kan' uit artikel 5.42 Ow. Waterschappen krijgen beleidsvrijheid om een projectbesluit vast te stellen of om toch voor een omgevingsvergunning te kiezen. Deze beleidsvrijheid bestaat niet in de huidige situatie van het projectplan. Voor elke aanleg of wijziging van een waterstaatswerk, hoe klein ook, zal een projectplan moeten worden opgesteld. Bij het projectbesluit is er bijna altijd een keuzemogelijkheid voor het waterschap. Slechts als het een primaire waterkering betreft, is het waterschap verplicht om een projectbesluit vast te stellen.<sup>98</sup>

### **3.1.2. Inhoud**

In deze subparagraaf zullen de punten 3 tot en met 7 uit het schema worden behandeld. Bij het projectplan dient een omschrijving te worden gegeven van het werk, de wijze van uitvoering, de nadelige gevolgen die kunnen ontstaan en de voorzieningen om deze gevolgen te beperken. In het projectbesluit dienen deze elementen ook te worden opgenomen. Op deze punten zal het projectbesluit in de praktijk niet heel veel verschillen van het projectplan.<sup>99</sup>

Wat wel anders zal zijn bij het projectbesluit is dat moet worden omschreven hoe derden betrokken zijn bij de voorbereiding. Bij het projectbesluit moet een ieder in de gelegenheid worden gesteld om een oplossing aan te dragen voor de opgave. Waterschappen zullen derden dus verplicht de mogelijkheid moeten geven om bij het

---

<sup>97</sup> Artikel 5.42 lid 3 Omgevingswet.

<sup>98</sup> Artikel 5.44 lid 2 Waterwet.

<sup>99</sup> Artikel 5.49 Omgevingswet en Kamerstukken II 2013/14, 33 962 nr. 3 p. 185.

project betrokken te zijn.<sup>100</sup> Momenteel gezien zijn de waterschappen niet verplicht om derden te betrekken bij de voorbereiding van een projectplan. In de praktijk gebeurt dit echter wel al veel.

De grotere verschillen wat betreft de inhoud zitten in de punten 5 tot en met 7. Bij de verlegging van een primaire waterkering kan het projectplan een beschrijving bevatten van de inpassing van de waterkering in de omgeving. Verder dient, als het projectplan niet binnen het bestemmingsplan past, het bestemmingsplan aangepast te worden of een vergunning voor afwijking van het bestemmingsplan te worden verleend. Bij het projectbesluit zal dit niet meer het geval zijn. Met de komst van de Omgevingswet wordt het bestemmingsplan vervangen door het omgevingsplan. Als een projectbesluit niet overeenkomt met de regels van het omgevingsplan, zullen de regels van het omgevingsplan worden aangepast door regels uit het projectbesluit.<sup>101</sup> Dit is een fundamentele wijziging, die een grote verandering in de werkwijze van de waterschappen met zich zal meebrengen. Waterschappen zullen in sommige gevallen regels moeten opstellen voor het omgevingsplan. Dit heeft tot gevolg dat een waterschap zich ook zal moeten richten op de gevolgen voor de ruimtelijke ordening die een projectbesluit met zich mee kan brengen. In combinatie met de ruimte voor discussie over wat allemaal onder 'met het oog op de taken van de waterschappen' kan vallen, kan dit verschil grote consequenties gaan hebben.

Het verschil in punt 6 zorgt ervoor dat waterschappen al eerder aan de slag kunnen met de uitvoering van projectbesluiten.<sup>102</sup> In de huidige situatie moet het volledige projectplan uitgewerkt zijn voordat hiermee van start kan worden gegaan. Bij het projectbesluit zal het zo zijn dat deze op een later moment verder uitgewerkt kan worden waardoor al met het project begonnen kan worden voordat het helemaal is uitgewerkt.

Het laatste verschil wat betreft de inhoud ziet op de mogelijkheid van het projectbesluit om omgevingsvergunningen voor de uitvoering van een project te vervangen.<sup>103</sup> Voor de uitvoering van een projectplan zal eventueel een omgevingsvergunning aangevraagd moeten worden bij het bevoegd gezag. Dit kan een gemeente, provincie of het Rijk zijn. Het projectbesluit kan, als dat uitdrukkelijk in het projectbesluit genoemd wordt, als omgevingsvergunning gelden. Voor het gedeelte van het projectbesluit dat de omgevingsvergunning vervangt, zullen dezelfde voorschriften gelden als voor een aparte

---

<sup>100</sup> Artikel 5.42 Omgevingswet.

<sup>101</sup> Artikel 5.50 lid 1 Omgevingswet.

<sup>102</sup> Artikel 5.52 Omgevingswet.

<sup>103</sup> Artikel 5.50 lid 2 Omgevingswet.

vergunning zouden gelden. De bestuursorganen die normaal gesproken een vergunning zouden verlenen houden, wel een adviesrecht.<sup>104</sup>

### **3.1.3. Vorm**

In deze subparagraaf wordt punt 8 van het schema toegelicht. De vorm van het projectbesluit zal gericht zijn op de steeds meer digitaal wordende samenleving. Het projectplan dient schriftelijk te worden vastgesteld. Het projectbesluit daarentegen zal een elektronisch bestand zijn dat via een landelijke voorziening beschikbaar wordt gesteld.<sup>105</sup> De verwachting uit de projectgroep is dat dit een soortgelijke voorziening zal worden als ruimtelijkeplannen.nl. In de praktijk is het zo dat projectplannen ook veelal elektronisch worden ingezien via het Waterschapsblad. Voor het waterschap zal de werkwijze makkelijker worden. Zij hoeven immers niet meer het besluit uit te printen maar kunnen het uploaden van de landelijke voorziening. Slechts op aanvraag zullen zij het besluit nog uit moeten printen.

### **3.1.4. Bevoegd gezag**

In deze subparagraaf zal punt 9 van het schema worden behandeld. Het projectplan wordt door het algemeen bestuur opgesteld tenzij zij deze bevoegdheid hebben overgedragen aan het dagelijks bestuur.<sup>106</sup> Projectbesluiten zullen echter altijd door het dagelijks bestuur worden vastgesteld.<sup>107</sup> In de MvT is geen reden gegeven voor deze overdracht. Bij navraag gaf het ministerie aan dat voor deze overdracht is gekozen omdat het projectbesluit wordt gezien als een uitvoeringsgericht besluit. Om deze reden is het uitvoerende orgaan van een overheidslichaam het meest geschikt om deze vast te stellen. Bij de waterschappen is dat het dagelijks bestuur. Het ministerie gaf aan dat momenteel de bevoegdheid tot het vaststellen niet specifiek is toebedeeld. Mijns inziens is dit onjuist. Het algemeen bestuur van een waterschap bevoegd tot het vaststellen van een projectplan.<sup>108</sup> Een projectplan wordt immers opgesteld ter behartiging van de taken van het waterschap.

---

<sup>104</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 516.

<sup>105</sup> Artikel 16.2 Omgevingswet.

<sup>106</sup> Artikel 83 Waterschapswet.

<sup>107</sup> Artikel 5.42 Omgevingswet.

<sup>108</sup> Artikelen 77 en 56 Waterschapswet.

Artikel 83 lid 2 sub g Wschw geeft het algemeen bestuur slechts de mogelijkheid om deze bevoegdheid over te dragen. De bevoegdheid is dus wel degelijk toebedeeld.

Naast het dagelijks bestuur van een waterschap, zijn ook Gedeputeerde Staten en ministers bevoegd tot het vaststellen van projectbesluiten indien er sprake is van een provinciaal belang of nationaal belang. In de praktijk betekent dit dat lid 6 van artikel 5.4 Wtw blijft voortbestaan.

### **3.1.5. Procedure**

In deze subparagraaf zullen de punten 9 tot en met 18 uit het schema worden behandeld voor zover er verschillen zijn. De procedure die het projectbesluit doorloopt verschilt wezenlijk van de procedure die voorafgaan aan het projectplan doorlopen wordt. Mits de projectprocedure niet verplicht van toepassing is, kan een waterschap uit drie procedures kiezen voor de totstandkoming van een projectplan. Bij het projectbesluit is er maar één procedure, namelijk de projectprocedure. De projectprocedure uit de Omgevingswet is deels gebaseerd op het trechtermodel, welke voortvloeit uit de aanbevelingen van de Commissie Elverding uit 2008.

De verschillen beginnen al bij de eerste stappen van de procedures. Bij het projectbesluit is het bevoegd gezag verplicht om zijn voornemen, om een verkenning uit te voeren naar een opgave in de fysieke leefomgeving, bekend te maken. Hierbij moet het bevoegd gezag ook een termijn stellen waarbinnen een oplossing kan worden aandrazen voor de opgave.<sup>109</sup> Bij de procedure van het projectplan bestaan deze verplichtingen niet.

De tweede fase van de projectprocedure uit de Omgevingswet, de verkenning, is ook niet wettelijk vastgelegd in de procedure voor een projectplan.<sup>110</sup> In de praktijk zal aan de verkenning echter niet veel veranderen. Bij een projectplan moet het bevoegd gezag ook de benodigde kennis vergaren voordat overgegaan kan worden tot het nemen van het besluit. In deze fase kan worden onderzocht of een m.e.r. nodig is.

De (facultatieve) voorkeursbeslissing bestaat niet in de procedure van het projectplan. De voorkeursbeslissing zal voor de uitvoeringspraktijk voornamelijk betekenen dat deze meer tijd kost. In de procedure van het projectplan neemt het waterschap ook de beslissing om wel of geen projectplan vast te stellen, maar dit hoeft hierbij niet kenbaar te worden gemaakt naar buiten en hier kunnen geen zienswijzen over naar voren worden gebracht. Op de voorkeursbeslissing is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing

---

<sup>109</sup> Artikel 9.45 Omgevingswet.

<sup>110</sup> Artikel 5.46 Omgevingswet.

waardoor belanghebbenden een zienswijze kunnen indienen op de beslissing.<sup>111</sup> Deze eventuele zienswijzen zullen moeten worden afgehandeld wat ook tijd kost. In de praktijk zal blijken dat een waterschap veelal met een oplossing komt in de vorm van een project. Zeker indien er sprake is van de aanpassing van een dijk.

Het staat een waterschap vrij om bij het tot stand komen van een projectplan de procedure te kiezen, tenzij de projectprocedure uit de Waterwet van toepassing is. Het waterschap kan kiezen uit de reguliere procedure van voorbereiding en de UOV. Bij het projectbesluit zal altijd de projectprocedure van toepassing zijn. In de uitvoeringspraktijk zal het waterschap dus de projectprocedure uit de Omgevingswet moeten volgen voor de totstandkoming van een projectbesluit. Indien het geen primaire waterkering betreft kan het waterschap wel kiezen voor een omgevingsvergunning waarbij naar verwachting de keuze uit de reguliere procedure en de UOV nog wel zal bestaan. Aangezien de projectprocedure van de Omgevingswet van toepassing is de reguliere procedure niet mogelijk bij het projectbesluit.

Op zowel de projectprocedure uit de Waterwet als die uit de Omgevingswet is afdeling 3.4 Awb van toepassing. Dit houdt in dat de waterschappen een ontwerp besluit moeten opstellen waarop zienswijze kunnen worden ingediend. Een belangrijk verschil hierbij is dat bij het ontwerp-projectplan een ieder zienswijze naar voren kan brengen.<sup>112</sup> Bij het ontwerp-projectbesluit kunnen slechts belanghebbenden zienswijze naar voren brengen.<sup>113</sup> In de praktijk zou dit tot minder zienswijzen moeten leiden waardoor het besluit sneller kan worden vastgesteld.

Het laatste verschil dat invloed zal hebben op de uitvoeringspraktijk van de waterschappen is de latere uitwerking. In de projectprocedure van de Waterwet is het niet mogelijk om later nog onderdelen uit te werken. Het gehele projectplan moet klaar zijn en zijn goedgekeurd door de Gedeputeerde Staten voordat het kan worden uitgevoerd. Bij het projectbesluit zal dit anders zijn. Het zal voor de waterschappen mogelijk zijn onderdelen later uit te werken waardoor er eerder met de uitvoering van het project gestart kan worden. Dit kan voor tijdswinst zorgen waardoor projecten sneller afgerond kunnen worden.

---

<sup>111</sup> Artikel 16.68 Omgevingswet.

<sup>112</sup> Artikel 5.9 sub c Waterwet.

<sup>113</sup> Artikel 3.15 Algemene wet bestuursrecht.

### 3.2. Hoe kijken beheerders en experts tegen deze verschillen aan?

Voor de beantwoording van deze vraag zijn er verschillende interviews afgelegd.

Allereerst is er gesproken met een universitair docent omgevingsrecht van de Universiteit Utrecht die zich in zijn proefschrift heeft gefocust op het waterrecht.

Daarnaast is er gesproken met juridische medewerkers van Rijkswaterstaat, Wetterskip Fryslân, waterschap Peel en Maasvallei, waterschap Groot-Salland en waterschap Rivierenland. Buiten de interviews om is door de Unie van Waterschappen een werkgroep opgericht bestaande uit juridische medewerkers van het waterschap Brabantse delta, waterschap Vallei en Veluwe, waterschap Aa en Maas, het hoogheemraadschap van Rijnland en het hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard. Tijdens de bijeenkomsten van de werkgroep hebben de leden ook aangegeven hoe zij tegen bepaalde elementen aankijken.

In dit hoofdstuk zal gemakshalve naar de geïnterviewde medewerkers worden verwezen met de naam van de organisatie waar zij voor werken. Belangrijk om hierbij in acht te nemen is dat slechts de meningen van de geïnterviewde personen hieronder zijn weergegeven. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat de organisatie eenzelfde standpunt inneemt.

#### 3.2.1. Wanneer

Uit de gesprekken met de waterschappen is gebleken dat zij geen problemen zien ontstaan bij de vraag 'wanneer een waterschap een projectbesluit mag vaststellen'. De wetgever heeft aangegeven dat waterschappen hiertoe bevoegd zijn bij een project met het oog op de taken van het waterschap.<sup>114</sup> De geïnterviewde waterschappen hebben allemaal aangegeven dat zij geen verandering verwachten tegenover de huidige situatie. Rivierenland zou het een kromme toepassing van het projectbesluit vinden als waterschappen straks bevoegd zullen zijn om andere werken dan waterstaatswerken aan te passen. Peel en Maasvallei gaat ervan uit dat de wetgever slechts wil voorkomen dat het waterschap bevoegd wordt om projectbesluiten vast te stellen die niet op hun taken zien. Zij verwachten hier ook geen problemen. Groot-Salland deelt de voornoemde meningen en verwacht dat de verantwoordelijkheid anders ook bij de waterschappen zelf zal liggen. Je zult als waterschap jezelf goed moeten gaan afvragen of een project wel daadwerkelijk onder je taak valt.

---

<sup>114</sup> Artikel 5.42 lid 3 Omgevingswet.

### 3.2.2. Integraal besluit

De meningen over de integrale werking die het projectbesluit straks zal gaan hebben lopen uiteen. Het Wetterskip Fryslân en Rivierenland zien vooral mogelijkheden ontstaan voor de waterschappen. Fryslân juicht de integratie tussen de afzonderlijke sporen ruimte en water toe. Wel zal intensief samengewerkt moeten worden tussen de waterschappen en gemeenten om conflicten te voorkomen. Rijkswaterstaat sluit bij dit laatste aan maar zal verder niet in aanraking komen met de aanpassing van het omgevingsplan door waterschappen. Rivierenland heeft al ervaring met het ruimtelijke aspect dat het projectbesluit kan bevatten. Zij hebben al vaker voor dijkverbeteringen zelf bestemmingsplannen opgesteld die vervolgens door de gemeente zijn vastgesteld.

Peel en Maasvallei, Groot-Salland en de universitair docent zijn minder enthousiast over de integrale werking van het projectbesluit. Zij vragen zich allen af of de waterschappen wel de juiste instanties zijn om ruimtelijke beslissingen te nemen. Peel en Maasvallei pleit ervoor het omgevingsplan alsnog door de gemeente te laten aanpassen zodat deze niet door het waterschap aangepast hoeft te worden. Groot-Salland is ook van mening dat het waterschap alleen na intensief overleg het omgevingsplan aan kan passen en met instemming van de gemeente, zeker als er ook sprake is van een tracéwijziging. Dit om onder andere de goede verhouding te bewaren. De universitair docent geeft de voorkeur aan een situatie waarin het waterschap zich niet per se aan het omgevingsplan hoeft te houden maar deze niet zelfstandig kan aanpassen. Dit zou volgens de docent voorbehouden moeten blijven aan de gemeente.

### 3.2.3. Vorm

Over de vorm die het projectbesluit zal gaan aannemen, een elektronisch document, zijn de geïnterviewde waterschappen het met elkaar eens. De digitalisering is een ontwikkeling die niet tegen is te gaan en de overheid zal hier op moeten inspelen. Alle waterschappen plaatsen echter wel een kanttekening bij de landelijke voorziening waarop de elektronische omgevingsdocumenten gepubliceerd zullen worden. Het ministerie zal ervoor moeten zorgen dat de voorziening toegankelijk zal zijn voor een ieder en kan er niet zomaar vanuit gaan dat burgers het begrijpen. Hierbij werd een aantal keer verwezen naar [ruimtelijkeplannen.nl](http://ruimtelijkeplannen.nl), wat ook niet altijd als even makkelijk wordt gezien. De mogelijkheid dat er altijd een papieren versie geleverd kan worden als deze wordt aangevraagd neemt de zorg wel deels weg.

### 3.2.4. Bevoegd gezag

De meningen over de verschillen tussen het projectplan en het projectbesluit met betrekking tot het bevoegd gezag lopen uiteen. De universitair docent en Groot-Salland zijn van mening dat de bevoegdheid tot het vaststellen van een projectbesluit bij het algemeen bestuur moet liggen. Momenteel ligt de bevoegdheid tot het vaststellen van een projectplan bij het algemeen bestuur, tenzij deze is overgedragen aan het dagelijks bestuur.<sup>115</sup> Beiden partijen zijn het er wel over eens dat projectbesluiten die zien op kleine projecten, zoals het verleggen van een duiker, door het dagelijks bestuur kunnen worden vastgesteld. Projectbesluiten die zien op grotere projecten, zoals een dijkverhoging in een primaire waterkering, zouden echter door het algemeen bestuur moeten worden vastgesteld. Dit onder meer vanwege de grote impact die een groot project op de omgeving kan hebben.

Rijkswaterstaat weet niet zeker of deze overdracht bewust is gebeurd en mogelijk zou dit een fout in het wetsvoorstel kunnen zijn. Zij vermoeden dat het algemeen bestuur van de waterschappen zijn invloed via de begroting uit zal gaan oefenen waardoor zij indirect alsnog invloed zullen hebben op het proces.

Peel en Maasvallei, Fryslân en Rivierenland zien de overgang niet als een probleem. Peel en Maasvallei vindt het een logische ontwikkeling. De projecten die door middel van het projectbesluit worden uitgevoerd zullen voortvloeien uit het beleid dat is vastgesteld door het algemeen bestuur. Het zal niet meer zijn dan uitvoering en het algemeen bestuur houdt zich toch meer bezig met de hoofdlijnen dan de uitvoering. Fryslân heeft geen problemen met de overgang, maar verwacht wel dat het algemeen bestuur wil weten welke grote projecten er uitgevoerd zullen worden. Zij zien dit voor zich door een rapportageverplichting van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur om op deze manier verantwoording af te leggen. Rivierenland ziet ook een terugkoppeling van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur voor zich. Daarnaast ervaren zij al een tendens waarbij het algemeen bestuur steeds meer afstand neemt van de uitvoerende taken van het waterschap.

### 3.2.5. Procedure

De geïnterviewde waterschappen hebben aangegeven dat zij geen obstakels verwachten ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de nieuwe procedure. De procedure lijkt op de procedure die in de praktijk al veelal door waterschappen wordt toegepast. Waterschappen beginnen nooit zomaar met het uitvoeren van een project. Voorafgaand hieraan informeren zij omwonenden en worden deze omwonenden bij het project betrokken. Doordat de procedure in de praktijk al veel wordt toegepast zien de

---

<sup>115</sup> Artikel 83 Waterschapswet.

waterschappen dit slechts als een juridisering. De waterschappen uit de projectgroepen delen deze mening. De juridisering zal de zorgvuldigheid alleen maar ten goede komen.

Groot-Salland heeft wel een aanmerking op de keuzemogelijkheid die een waterschap kan hebben tussen het projectbesluit en de omgevingsvergunning. Momenteel is het altijd duidelijk dat er een projectplan opgesteld dient te worden als er een waterstaatswerk wordt aangepast. Door nu opeens een keuzemogelijkheid op te nemen in het proces, zal er onduidelijkheid kunnen ontstaan wanneer welke procedure het beste toegepast kan worden. Zeker met de wens om uniformiteit te creëren in het achterhoofd, kan zo'n keuzemogelijkheid tot ongelijkheid leiden.

### **3.2.6. Wensen omtrent model**

Uit de interviews en de bijeenkomsten van de projectgroep blijkt dat de voorkeur uitgaat naar een zo kort en duidelijk mogelijk model. Het huidige model-projectplan telt, exclusief bijlagen, nog geen 30 pagina's maar wordt in de praktijk al door projectleiders aan de kant geschoven omdat deze te groot zou zijn om door te lezen. Het model-projectbesluit zal dus een korte en bondige beschrijving moeten zijn van het proces dat doorlopen moet worden en de acties die hierbij ondernomen moeten worden.

Groot-Salland gaf aan dat het belangrijk is om onnodige herhaling te voorkomen. Naar hun idee zit dat in het huidige model-projectplan en hiermee worden projectplannen onnodig groter. Rivierenland gaf aan dat een beslisboom het proces zeker ten goede zou komen. Door een beslisboom is het voor projectleiders in één opslag duidelijk wat zij wanneer dienen te doen.

### 3.3. Hoe zou een model-projectbesluit eruit kunnen zien?

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar bijlage 3.<sup>116</sup> In bijlage 3 is een concept model-projectbesluit opgesteld dat verder uitgewerkt kan worden door de Unie van Waterschappen om uiteindelijk tot een volledig model te komen. Belangrijke elementen uit het model zijn:

1. Een beslisboom;
2. Wanneer een projectbesluit opgesteld dient te worden;
3. Een beschrijving van de fases die doorlopen dienen te worden bij het vaststellen van een projectbesluit.

Ad 1. Met behulp van een beslisboom kunnen projectleiders, die al ervaring hebben met het vaststellen van projectbesluiten, in één opslag zien welke acties zij moeten ondernemen.

Ad 2. Het is belangrijk om duidelijk aan te geven wanneer een projectbesluit opgesteld dient te worden. Hierbij wordt aangegeven wanneer een projectbesluit opgesteld kan worden en wanneer het waterschap verplicht is om een projectbesluit vast te stellen.

Ad 3. Uit de gesprekken met de waterschappen blijkt dat waterschappen in de praktijk veelal een groot deel van de fases reeds toepassen. Toch is het zaak om deze fases duidelijk op papier te zetten zodat de waterschappen alle elementen meenemen in de besluitvorming. Bij het projectbesluit kan het voor burgers niet altijd duidelijk zijn wanneer zij op welk element zienswijzen kunnen indienen. Zeker als er sprake is van een uitwerking binnen het besluit.<sup>117</sup> Het is dus zaak om ook duidelijk aan te geven wanneer een burger tegen welk element rechtsmiddelen kan inzetten.

Het is belangrijk al deze punten zo kort mogelijk te omschrijven, zodat het model toegankelijk wordt voor projectleiders om te gebruiken. Deze korte omschrijving mag echter niet ten koste gaan van de volledigheid van het model.

---

<sup>116</sup> Bijlage 3, p. 57.

<sup>117</sup> Artikel 5.52 Omgevingswet.

## 4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal ik in de eerste paragraaf mijn mening geven over de veranderingen die er voor de waterschappen aan gaan komen. In paragraaf 2 zullen mijn aanbevelingen aan bod komen en afsluitend zal ik in paragraaf 3 het onderzoek verantwoorden.

### 4.1 Conclusies

Over het algemeen denk ik dat het projectbesluit een degelijk besluit is wat geschikt is voor de waterschappen om in te zetten bij hun taken om het watersysteem te beheren en stedelijk afvalwater te zuiveren. De projectprocedure is een procedure waarbij derden veel input kunnen leveren. Aan het begin van de procedure wordt een ieder al de mogelijkheid gegeven om met een oplossing te komen waardoor burgers zich eerder gehoord zullen voelen. Naar mijn idee zal vooral de keuzemogelijkheid tussen het projectbesluit en de omgevingsvergunning een vooruitgang zijn. Momenteel is het nog zo dat voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk één soort besluit mogelijk is. Indien het kabinet deze lijn van één soort besluit had doorgezet, zou er naar mijn idee onnodig veel werk zijn ontstaan voor de waterschappen. De projectprocedure is veel te uitgebreid voor kleine projecten. Met de beleidsvrijheid is dit probleem opgelost. Naast dat ik overwegend positief denk over het projectbesluit, zou ik nog wel een aantal opmerkingen willen plaatsen.

Allereerst vind ik het merkwaardig dat, zonder opgaaf van reden in de MvT, het dagelijks bestuur van waterschappen bevoegd is projectbesluiten vast te stellen. Op zich denk ik dat deze ontwikkeling niet verkeerd is. Projectbesluiten vallen naar mijn idee onder uitvoeringswerkzaamheden die voortvloeien uit het beleid dat een waterschap vaststelt. Daarnaast kan het algemeen bestuur altijd nog het dagelijks bestuur ter verantwoording roepen indien zij besluiten nemen waar het algemeen bestuur zich niet in kan vinden. Mijn opmerking zit hem meer in het feit dat momenteel het algemeen bestuur bevoegd is om projectplannen vast te stellen, met een mogelijkheid tot delegatie naar het dagelijks bestuur en dat in de Omgevingswet zomaar het dagelijks bestuur bevoegd is tot het vaststellen van projectbesluiten. Ik vermoed dat hier niet goed over is nagedacht.

Mijn tweede opmerking ziet op een grijs gebied dat, naar mijn idee, ontstaat door de formulering van artikel 5.42 Ow. Hierin is opgenomen dat het waterschap projectbesluiten alleen kan vaststellen bij projecten met het oog op de taken zoals deze genoemd zijn in artikel 2.17 lid 1 sub a Ow. De formulering "met het oog op de taken van" is naar mijn idee te vaag. Wanneer is iets met het oog op de taken van? Dient er een directe link met de taken van het waterschap te zijn of is een vage indirecte link al

genoeg. Naar mijn idee had beter, met een aanpassing uiteraard, de formulering uit de Waterwet aangehouden kunnen worden. Deze zou dan kunnen luiden: 'het dagelijks bestuur van het waterschap kan een projectbesluit alleen vaststellen voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk of zuiveringstechnische werken. Met de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk wordt gelijkgesteld de uitvoering van een werk tot beïnvloeding van een grondwaterlichaam.' Indien er voor deze formulering was gekozen was er naar mijn idee niet meer ruimte voor discussie ontstaan dan er momenteel is.

Mijn derde opmerking ziet op het feit dat elk projectbesluit dat door het dagelijks bestuur van een waterschap wordt genomen, goedkeuring behoeft van Gedeputeerde Staten. Ik vind het overdreven dat Gedeputeerde Staten ieder projectbesluit zouden moeten goedkeuren. Naar mijn idee zou dit beperkt moeten blijven tot projecten die zien op primaire waterkeringen, indien de provincie dit zelf nodig acht, als er sprake is van een spoedsituatie waarbij de provincie dit nodig acht (de gevallen waarbij in de huidige wetgeving de projectprocedure van toepassing is) of als er een omgevingsplan wordt aangepast. Naar mijn idee is er in deze situaties sprake van een ruimtelijk aspect in een projectbesluit. Indien deze situaties zich niet voordoen is het ruimtelijk aspect niet groter dan bij het huidige projectplan. De verplichting dat elk projectbesluit goedkeuring behoeft levert naar mijn idee alleen maar onnodig extra werk op voor Gedeputeerde Staten en zal waterschappen ontmoedigen om projectbesluiten te nemen als zij ook voor de vergunning kunnen kiezen. Een goedkeuring kost immers extra tijd en kan weer extra werk opleveren voor het waterschap.

Mijn laatste opmerking is gericht op de landelijke voorziening waarmee de projectbesluiten bekend gemaakt worden. Voor de waterschappen zal het naar verwachting makkelijk worden om een document te publiceren. Zij zullen deze naar verwachting slechts te hoeven uploaden op de landelijke voorziening. Ik verwacht echter dat het voor burgers aanzienlijk minder overzichtelijk wordt wanneer alle omgevingsdocumenten via één voorziening ingezien kunnen worden. Naar verwachting zal de voorziening iets soortgelijks worden als [ruimtelijkeplannen.nl](http://ruimtelijkeplannen.nl). Deze website is voor veel burgers al moeilijk te begrijpen en naar mijn idee zal het erg moeilijk worden om één voorziening te creëren waarin iedereen alle omgevingsdocumenten kan vinden die hij zoekt. Mijn zorg gaat vooral uit naar de gevolgen die deze mogelijke onduidelijkheid kan hebben voor de rechtsbescherming van burgers.

## 4.2 Aanbevelingen

De Unie van Waterschappen wil uiteindelijk een model-projectbesluit samenstellen wat door de waterschappen gebruikt kan gaan worden. Dit onderzoek kan als basis dienen voor het model maar er dienen nog een aantal acties ondernomen te worden om tot het uiteindelijke model te komen.

- Het concept model-projectbesluit zal verder moeten worden uitgewerkt door de projectgroep. Tijdens dit onderzoek lag het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer. Het kan zijn dat hier nog veranderingen in plaatsvinden. Mochten deze veranderingen zien op het projectbesluit, dan dient het model hier eventueel op te worden aangepast. Daarnaast waren tijdens dit onderzoek de bij de Omgevingswet horende AMvB's nog niet beschikbaar. Eventuele aanvullingen van hieruit dienen ook in het model te worden opgenomen.

- Het doel van de Omgevingswet is onderlinge samenhang creëren, ook tussen de verschillende overheden. Om deze reden lijkt het mij verstandig om bij het model-projectbesluit ook een procesbeschrijving toe te voegen. Hierin kan worden aangegeven wanneer het handig is om welke partij bij het proces te betrekken. Door hier vooraf al naar te kijken zal dit later minder problemen opleveren. Om deze procesbeschrijving zo volledig mogelijk te maken, is het verstandig om hier ook over te overleggen met VNG en IPO.

- In dit onderzoek is gekeken naar wat een projectbesluit is, wat er in moet worden opgenomen en welke procedure er gevolgd moet worden om tot een projectbesluit te komen. Er is echter geen onderzoek gedaan naar de uitvoering van het projectbesluit en welke regelgeving hierbij van toepassing is. Onderwerpen waarbij hier aan gedacht kan worden is het aanbesteden van het project (in welke fase van het projectbesluit is dit mogelijk?) of de inzet van gedoogplichten (zijn deze veranderd ten opzichte van de Waterwet?). Om de waterschappen uiteindelijk optimaal te kunnen ondersteunen bij de overgang van de Waterwet naar de Omgevingswet lijkt het mij verstandig om hier nog onderzoek naar te doen.

- Eén van de grote veranderingen met de komst van de Omgevingswet is de keuzemogelijkheid die waterschappen in sommige gevallen hebben tussen de omgevingsvergunning of het projectbesluit. Met dit onderzoek zijn de grote consequenties van de invoering van het projectbesluit in kaart gebracht. Het lijkt mij verstandig om te inventariseren of de omgevingsvergunning uit de Omgevingswet grote veranderingen met zich meebrengt. Indien dit zo is, lijkt het mij verstandig om hier een soortgelijk onderzoek naar te doen waarin de verschillen duidelijk in kaart worden gebracht.

### 4.3 Verantwoording

Het doel van dit onderzoek was om de verschillen tussen het projectplan en het projectbesluit in kaart te brengen en zo duidelijk te krijgen wat de Unie van Waterschappen in haar model-projectbesluit moet opnemen. Door de beantwoording van de verschillende deelvragen is dit doel bereikt. Met behulp van verschillende schema's is het in één opslag duidelijk hoe de huidige situatie verschilt met de toekomstige en voor een nadere toelichting kunnen de bijhorende paragrafen erbij gepakt worden.

Het is belangrijk om in acht te nemen dat dit onderzoek is gebaseerd op het wetsvoorstel en de bijhorende stukken zoals deze op 1 juni 2015 bekend waren. Op 1 juni 2015 lag het wetsvoorstel nog bij de Tweede Kamer. Het kan dus zijn dat er wijzigingen plaats zullen vinden in het wetsvoorstel die als gevolg kunnen hebben dat sommige onderdelen uit dit onderzoek (deels) niet meer zouden kloppen. Daarnaast zijn de AMvB's die bij het wetsvoorstel horen niet meegenomen in dit onderzoek omdat deze nog niet openbaar waren.

## 5. Begrippen

**Bergingsgebied:** gebied waaraan op grond van de Omgevingswet een functie voor waterstaatkundige doeleinden is toegekend, niet zijnde een oppervlaktewaterlichaam of onderdeel daarvan, dat dient ter verruiming van de bergingscapaciteit van een of meer watersystemen en dat ook als bergingsgebied op de legger is opgenomen;<sup>118</sup>

**Bestemmingsplan:** plan waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven.<sup>119</sup>

**Buitenwater:** water van een oppervlaktewaterlichaam waarvan de waterstand direct invloed ondergaat bij hoge stormvloed, bij hoog opperwater van een van de grote rivieren, bij hoog water van het IJsselmeer of het Markermeer, of bij een combinatie daarvan;<sup>120</sup>

**Dijkkring:** Stelsel van primaire waterkeringen dat, al dan niet tezamen met hoge gronden, beveiliging biedt tegen overstroming, in het bijzonder door buitenwater;<sup>121</sup>

**Duiker:** koker onder een weg, door een dijk of dam tot het afvoeren of inlaten van water;<sup>122</sup>

**Fysieke leefomgeving:** Omvat onderdelen als bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed;<sup>123</sup>

**Grondwaterlichaam:** afzonderlijke grondwatermassa in een of meer watervoerende lagen;<sup>124</sup>

**Kunstwerk:** zaak die door menselijk vermogen als product van menselijke werkzaamheid tot stand gebracht of vervaardigd is (tgv. Zaken die van nature aanwezig zijn);<sup>125</sup>

**Legger:** document dat omschrijft waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen;<sup>126</sup>

**Omgevingsplan:** plan waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.<sup>127</sup>

**Ondersteunend kunstwerk:** kunstwerken die ten dienste staan van oppervlaktewaterlichamen, bergingsgebieden en waterkeringen (zoals stuwen, sluizen,

---

<sup>118</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, p. 95.

<sup>119</sup> Artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening.

<sup>120</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, p. 96.

<sup>121</sup> Artikel 1.1 Waterwet.

<sup>122</sup> T. den Boon en D. Geeraerts (red.), *Van Dale: Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, Utrecht: Van Dale Lexicografie 2005, p. 879.

<sup>123</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 388.

<sup>124</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, p. 97.

<sup>125</sup> T. den Boon en D. Geeraerts (red.), *Van Dale: Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, Utrecht: Van Dale Lexicografie 2005, p. 1871.

<sup>126</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 388.

<sup>127</sup> Artikel 2.4 Omgevingswet.

strekdammen etc.)<sup>128</sup>

**Oppervlaktewaterlichaam:** samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, en de bijbehorende bodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk op grond van deze wet aangewezen, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna;<sup>129</sup>

**Primaire waterkering:** waterkering die beveiliging biedt tegen overstroming doordat deze behoort tot een dijkkring ofwel vóór een dijkkring is gelegen;<sup>130</sup>

**Project:** De uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken en andere activiteiten in de fysieke leefomgeving, inclusief de activiteiten voor de ontginning van delfstoffen;<sup>131</sup>

**Waterkering:** elke natuurlijke of kunstmatige begrenzing of afscheiding die het water in zijn loop tegenhoudt m.n. dam, dijk, havenhoofd, sluiswerk;<sup>132</sup>

**Waterschap:** openbaar lichaam wat de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel heeft;<sup>133</sup>

**Waterstaatswerk:** oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk;<sup>134</sup>

**Watersysteem:** samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken;<sup>135</sup>

**Zuiveringstechnisch werk:** werk voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, in exploitatie bij een waterschap of gemeente, of een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast, met inbegrip van het bij dat werk behorende werk voor het transport van stedelijk afvalwater.<sup>136</sup>

---

<sup>128</sup> Rijkswaterstaat waterdienst e.a., *Waterwet: van vraag tot antwoord, 101 vragen en antwoorden over de praktijk van de waterwet*, Waalre: Strijbos Graphic Group 2011, p. 37.

<sup>129</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, p. 98.

<sup>130</sup> Artikel 1.1 Waterwet.

<sup>131</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, p. 98.

<sup>132</sup> T. den Boon en D. Geeraerts (red.), *Van Dale: Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, Utrecht: Van Dale Lexicografie 2005, p. 4081.

<sup>133</sup> Artikel 1 lid 1 Waterschapswet.

<sup>134</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, p. 100.

<sup>135</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, p. 100.

<sup>136</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, p. 100.

## 6. Bronvermelding

### Literatuur

T. den Boon en D. Geeraerts (red.), Van Dale: *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, Utrecht: Van Dale Lexicografie 2005.

F.A.G. Groothuijse, *Water weren* (diss. Utrecht), Utrecht: G.J. Wiarda Instituut 2009.

H.J.M. Havekes en P.J. de Putter (red.), *Wegwijzer Waterwet 2014*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2013.

### Wetgeving

Algemene wet bestuursrecht.

Besluit milieueffectrapportage.

Crisis- en herstelwet.

Waterschapswet.

Waterwet.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Wet ruimtelijke ordening.

Wet milieubeheer.

### Jurisprudentie

HvJ EU, 3 maart 2011, nr. C-50/09 (Commissie/Ierland).

ABRvS, 15 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ7948.

ABRvS, 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1311.

ABRvS, 4 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7625.

ABRvS, 4 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2275.

ABRvS, 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:269.

ABRvS, 22 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3092.

ABRvS, 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:407.

## Kamerstukken

Kamerstukken II 2003/04, 29 747, nr. 3.

Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3.

Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 39.

Kamerstukken II 2010/11, 32 304, nr. 18.

Kamerstukken II 2012/13, 33 503, nr. 3.

Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2.

Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

## Websites

Centraal Bureau voor de Statistiek, '*bevolkingsteller*' (z.d.), geraadpleegd op 14 april 2015, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl) (zoek op bevolkingsteller).

Planbureau voor de Leefomgeving, '*Correctie formulering over overstromingsrisico Nederland in IPCC-rapport*', geraadpleegd op 15 april 2015, [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl) (zoek op overstromingsrisico Nederland).

Rijkswaterstaat, '*Milieueffectrapportage*', geraadpleegd op 20 mei 2015, [www.infomail.nl](http://www.infomail.nl) (zoek op mer beoordeling).

## Overige bronnen

Commissie Elverding, *Sneller en beter, advies commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten*, april 2008.

Henri Cormont fotografie, *Waal, Waalbandijk betonsteen*, database Unie van Waterschappen, genomen op 25 september 2009 (Foto voorblad).

M. Rutte en M.J.M. Verhagen, *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010.

M. Rutte en D.M. Samsom, *Bruggen slaan*, Regeerakkoord VVD PvdA, 29 oktober 2012.

Nota van wijziging Omgevingswet.

Rijkswaterstaat waterdienst e.a., *Waterwet: van vraag tot antwoord, 101 vragen en antwoorden over de praktijk van de waterwet*, Waalre: Strijbos Graphic Group 2011.

Unie van Waterschappen, *Model-projectplan Waterwet, Rapport van de Uniewerkgroep 'Model-projectplan Waterwet'*, Den Haag: Unie van Waterschappen 2012.

## 7. Bijlagen

### Bijlage 1. Overzicht projectplan – projectbesluit

|                  | <b><u>Wanneer projectplan</u></b>                                                                                                                              | <b><u>Wanneer projectbesluit</u></b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b><u>1.</u></b> | Waterstaatswerk → 5.4 Wtw                                                                                                                                      | Project → 5.42 Ow                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b><u>2.</u></b> | Aanleg of wijziging waterstaatswerk → 5.4 Wtw                                                                                                                  | Mogelijk bij het uitvoeren/ in werking hebben/ in stand houden van een project met het oog op taken waterschappen → 5.42 en 2.17 Ow<br>Verplicht bij primaire waterkering → 5.44 lid 2 Ow                                                                                                                                               |
|                  | <b><u>Inhoud projectplan</u></b>                                                                                                                               | <b><u>Inhoud projectbesluit</u></b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b><u>3.</u></b> | Beschrijving betrokken werk en wijze van uitvoering (inclusief technische aspecten en verhouding tot bestemmingsplan) → 5.4 lid 2 Wtw                          | Resultaten verkenning en hoe partijen betrokken zijn bij de voorbereiding van het projectbesluit → 5.49 Ow <ul style="list-style-type: none"> <li>- Relevante bepalingen en maatregelen noodzakelijk voor realisatie project</li> <li>- Beschrijving werk dat wordt gerealiseerd en maatregelen noodzakelijk voor realisatie</li> </ul> |
| <b><u>4.</u></b> | Beschrijving nadelige gevolgen en voorzieningen om deze tegen te gaan/beperken → 5.4 lid 2 Wtw.                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschrijving maatregelen gericht op beperken of ongedaan maken van gevolgen van (uitvoering) van het project</li> <li>- Beschrijving maatregelen ter compensatie schade van natuurwaarden en beperking geluidhinder</li> </ul>                                                                 |
| <b><u>5.</u></b> | Bij verlegging primaire waterkering, kan een beschrijving worden gegeven van de inpassing in de omgeving → 5.4 lid 5 Wtw. Mogelijke aanpassing bestemmingsplan | Het projectbesluit kan regels bevatten voor het omgevingsplan → 5.50 lid 1 Ow                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b><u>6.</u></b> | Latere uitwerking is niet mogelijk                                                                                                                             | Eventueel melding latere uitwerking → 5.52 Ow                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b><u>7.</u></b> | Bij de projectprocedure is geen aanlegvergunning vereist → 5.10 Wtw                                                                                            | Eventueel inhoudelijke eisen omgevingsvergunning of ander soort besluit → 5.50 lid 2 Ow                                                                                                                                                                                                                                                 |

|            | <b><u>Vorm projectplan</u></b>                                                                         | <b><u>Vorm projectbesluit</u></b>                                                                                                                                                                                    |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>8.</b>  | Projectplannen dienen schriftelijk te zijn, voor de rest zijn ze vormvrij                              | Het projectbesluit is een omgevingsdocument. Elektronisch bestand dat via een landelijke voorziening beschikbaar wordt gesteld → 16.2 en 16.3 Ow Dit zou mogelijk iets soortgelijks worden als ruimtelijkeplannen.nl |
|            | <b><u>Bevoegd gezag projectplan</u></b>                                                                | <b><u>Bevoegd gezag projectbesluit</u></b>                                                                                                                                                                           |
| <b>9.</b>  | Vastgesteld door algemeen bestuur tenzij bevoegdheid is overgedragen naar dagelijks bestuur → 83 Wschw | Vastgesteld door het dagelijks bestuur en goedkeuring van GS → 16.70 Ow <ul style="list-style-type: none"> <li>- GS bij provinciaal belang</li> <li>- De minister bij een nationaal belang → 5.42 Ow</li> </ul>      |
|            | <b><u>Procedure projectplan</u></b>                                                                    | <b><u>Procedure projectbesluit</u></b>                                                                                                                                                                               |
| <b>10.</b> | Vorbereiding hoeft formeel niet aangekondigd te worden                                                 | Bekendmaken voornemen om een verkenning uit te voeren naar opgave fysieke leefomgeving → 5.45 Ow                                                                                                                     |
| <b>11.</b> | Mogelijk m.e.r. wat tot een MER kan leiden.                                                            | Verkenning uitvoeren → 5.46 Ow                                                                                                                                                                                       |
| <b>12.</b> | n.v.t.                                                                                                 | Eventueel voorkeursbeslissing → 5.47 Ow<br>Wordt er een project uitgevoerd of niet?                                                                                                                                  |
| <b>13.</b> | Reguliere procedure/ UOV/ projectprocedure → 5.5 Wtw e.v.                                              | Altijd projectprocedure → Afdeling 5.2 Ow                                                                                                                                                                            |
| <b>14.</b> | Ontwerp-projectplan ter inzage. Een ieder kan zienswijze indienen → 5.9 Wtw en afdeling 3.4 Awb        | Ontwerp-projectbesluit er inzage. Belanghebbenden kunnen zienswijze indienen. → Afdeling 3.4 Awb                                                                                                                     |
| <b>15.</b> | Vaststellen projectplan                                                                                | Vaststellen projectbesluit                                                                                                                                                                                           |
| <b>16.</b> | Goedkeuring GS → 5.7 Wtw                                                                               | Goedkeuring GS → 16.70 Ow<br>Goedkeuring geschiedt binnen 13 weken na verzending ter goedkeuring → 10:31 Awb                                                                                                         |
| <b>17.</b> | n.v.t.                                                                                                 | Eventueel latere uitwerking die via afdeling 3.4 Awb dient te worden uitgewerkt                                                                                                                                      |
| <b>18.</b> | Beroep bij ABRvS                                                                                       | Beroep bij ABRvS                                                                                                                                                                                                     |
| <b>19.</b> | Projectplan slechts grondslag tot onteigening bij projectprocedure → 5.14 Wtw                          | Projectbesluit is altijd een grondslag voor onteigening → 16.73 Ow                                                                                                                                                   |
| <b>20.</b> | Coördinatieregeling verplicht bij primaire waterkering/ bij provinciale verordening                    | Coördinatieregeling bij primaire waterkering/ wanneer waterschap dit bepaalt                                                                                                                                         |

```

graph TD
    A[Project met het oog op de taken van het waterschap? 2.17 OW] -- ja --> B[Primaire kering?]
    A -- nee --> C[Waterschap neemt geen initiatief en stelt geen projectbesluit op]
    B -- ja --> D[Projectbesluit 5.42 Ow]
    B -- nee --> E[Keuze]
    E --> F[Omgevingsvergunning afdeling 5.1 Ow]
    F --> G[Procedure omgevingsvergunning afd. 16.5 Ow]
    D --> H[Coördinatieregeling van toepassing 5.43 Ow en afd. 3.5 Awb]
    E --> I[Projectbesluit 5.42 Ow]
    I --> J[Keuze om coördinatieregeling van toepassing te verklaren 5.43 Ow en afd. 3.5 Awb]
    J --> K[Voorstellen om verkenning uit te voeren 5.45 Ow]
    H --> K
    K --> L[Verkenning uit voeren 5.46 Ow]
    L --> M[m.e.r. nodig? Besluit milieueffectrapportage]
    M -- ja --> N[m.e.r. uitvoeren en eventueel MER opstellen]
    M -- nee --> O[Voorkeursbeslissing van toepassing?]
    N --> O
    O -- ja --> P[Ontwerp-voorkeursbeslissing ter inzage leggen 5.47 en 16.68 Ow]
    O -- nee --> Q[Besloten om onderdeel later uit te werken? 5.52 Ow]
    P --> R[Zienswijze behandelen en voorkeursbeslissing vaststellen afd. 3.4 Awb]
    R --> Q
    Q -- ja --> S[Aangeven wat er nader uitgewerkt gaat worden]
    Q -- nee --> T[Ontwerp projectbesluit ter inzage leggen afdeling 16.69 Ow en afd. 3.4 Awb]
    S --> U[Onderdeel dat uitgewerkt moet worden → uitwerken]
    U --> V[Uitgewerkt onderdeel ter inzage leggen 16.69 Ow en afd. 3.4 Awb]
    V --> W[Zienswijze behandelen en vaststellen onderdeel afd. 3.4 Awb]
    W --> X[Verandert het onderdeel het besluit wezenlijk?]
    X -- ja --> Y[Goedkeuring door GS 16.70 Ow]
    X -- nee --> Z[Eventueel beroep bij ABRvS 16.85 Ow]
    T --> Y
    Y --> Z
    Z --> AA[Binnen 6 maanden uitspraak 16.85 Ow]

```

### **Bijlage 3. Concept model-projectbesluit**

Zoals in paragraaf 3.3 is beschreven bestaat het concept model-projectbesluit uit 3 onderdelen

#### **Onderdeel 1: Beslisboom projectbesluit**

Voor dit onderdeel wordt verwezen naar bijlage 2.<sup>137</sup>

#### **Onderdeel 2: Wanneer een projectbesluit**

De eerste vraag die een waterschap zichzelf moet stellen is: is er sprake van een project met het oog op de taken van het waterschap? Een project is de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken dan wel andere activiteiten in de fysieke leefomgeving, inclusief alle activiteiten voor de ontginning van delfstoffen. De taken van het waterschap waar het projectbesluit op kan zien zijn het beheer van watersystemen of de zuivering van stedelijk afvalwater.

Als het project ziet op een primaire waterkering, is het waterschap verplicht om een projectbesluit op te stellen. Indien er geen sprake is van een primaire waterkering is er de keuze tussen een projectbesluit of een omgevingsvergunning (indien in de waterschapsverordening is opgenomen dat je voor de activiteit een vergunning nodig hebt). Een rede om voor een vergunning te kiezen is dat elke projectbesluit van waterschappen door Gedeputeerde Staten goedgekeurd dient te worden, een rede om voor het projectbesluit te kiezen is dat deze een grondslag biedt voor onteigening.

#### **Onderdeel 3: Fases projectbesluit**

##### Fase 1 Voornemen – artikel 5.45 Ow

Geef kennis van voornemen om verkenning uit te voeren

- Geef aan wat de aanleiding van de verkenning is;
- Geef aan binnen welk gebied de verkenning uitgevoerd gaat worden;
- Geef aan in welke periode de verkenning wordt uitgevoerd;

Geef aan of de voorkeursbeslissing van toepassing zal zijn

Geef een termijn waarbinnen een ieder mogelijke oplossingen aan te dragen

##### Fase 2 Verkenning – artikel 5.46 Ow

Vergaar kennis over de aard van de opgave

- Hoe is de opgave tot stand gekomen?

---

<sup>137</sup> Bijlage 2, p. 56.

- Wie is verantwoordelijk voor de opgave?

Vergaar kennis over de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen

- Bijvoorbeeld: besluiten van andere bestuursorganen, beleid van andere bestuursorganen, projecten van andere bestuursorganen.

Vergaar kennis over de mogelijke oplossingen voor de opgave

- Wat zijn de gevolgen van iedere oplossing? (zowel negatieve als positieve)
- Wat zijn de kosten van iedere oplossing?

### Fase 3 Voorkeursbeslissing – artikel 5.47 Ow

De voorkeursbeslissing kan bevatten:

- Het uitvoeren van een project of;
- Een oplossing zonder project of;
- Een combinatie van deze onderdelen of;
- Er wordt geen oplossing uitgewerkt.

De bijhorende procedure tot vaststelling van deze beslissing verloopt via afdeling 3.4 Awb.

### Fase 4 Inhoud projectbesluit – artikel 5.49 Ow

Hoe zijn burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuurorganen betrokken bij de voorbereiding

- Geef aan hoe iedere partij betrokken is bij de voorbereiding van het besluit;

Resultaten uitgevoerde verkenning

- Nauwkeurige beschrijving van het werk of de werken die met het project worden gerealiseerd en de maatregelen die noodzakelijk zijn om het project te realiseren;
- Maatregelen gericht op het beperken of ongedaan maken van de gevolgen van (de uitvoering van) het project voor de fysieke leefomgeving;
- Fysieke maatregelen ter compensatie van schade aan natuurwaarden of beperkingen van geluidhinder, evenals bepalingen over beperking van gebruiksmogelijkheden van werken en percelen voor zover noodzakelijk voor de uitvoering en instandhouding van het project;<sup>138</sup>
- Beschrijving van wijze van uitvoering

---

<sup>138</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 185.

Eventueel regels voor het omgevingsplan voor zover deze in strijd zijn met het projectbesluit

Eventueel aangeven of het projectbesluit als omgevingsvergunning geldt voor activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit

De voorbereiding van het besluit verloopt via afdeling 3.4 Awb. Indien er sprake is van een latere uitwerking is het daarom van belang om duidelijk aangeven tegen welke elementen uit het besluit belanghebbenden al zienswijzen kunnen indienen.

Ter goedkeuring naar GS sturen. GS dient binnen 13 weken het projectbesluit goed te keuren of af te keuren. Er is geen sprake van goedkeuring van rechtswege.

#### Fase 5 Uitwerking

Eventueel uitwerking van het besluit. De uitwerking verloopt via afdeling 3.4 Awb

- Duidelijk aangeven op welke elementen nog zienswijzen ingediend kunnen worden.

#### Fase 6 Rechtsmiddelen

Het is belangrijk om in het besluit duidelijk aan te geven wanneer burgers rechtsmiddelen kunnen inzetten. Zeker indien er sprake is van een latere uitwerking dient het bevoegd gezag er zorg voor te dragen dat duidelijk is wanneer tegen welk onderdeel beroep kan worden ingediend.

