

RUIMTE VOOR EEN PROJECTPLAN?

*Een praktijkgericht juridisch onderzoek naar de gewenste
toepassingswijze van artikel 5.4 lid 6 Waterwet*



Juridische  Hogeschool
Avans-Fontys

Lizzy Rovers
Waterschap Brabantse Delta
Breda, 1 juni 2015

Ruimte voor een projectplan?

*Een praktijkgericht juridisch onderzoek naar de gewenste
toepassingswijze van artikel 5.4 lid 6 Waterwet*

Naam: L.C. Rovers
Studentnummer: 2056041
Mail: lc.rovers@avans.nl

Opleiding: Juridische Hogeschool Avans-Fontys, Tilburg
Periode: Afstuderen E3 & E4
Stagedocent: mr. P. van Harten (1)
mr. R. Ligtoet (2)

Organisatie: Waterschap Brabantse Delta
Stagebegeleider: mr. R. Klerks

Plaats en datum: Breda, 1 juni 2015

Voorwoord

Na bijna 4 maanden praktijkgericht juridisch onderzoek te hebben verricht, presenteer ik u met trots mijn afstudeerscriptie. Deze afstudeerscriptie vormt het sluitstuk van de opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys en is tot stand gekomen in opdracht van Rene Klerks (juridisch beleidsmedewerker bij waterschap Brabantse Delta). Hij kwam met het verzoek mij te verdiepen in artikel 5.4 lid 6 uit de Waterwet, omdat dit wetsartikel in de praktijk voor onduidelijkheid zorgt. Voor alle waterschappen die te maken krijgen met artikel 5.4 lid 6 Waterwet is deze scriptie relevant. Tevens kan deze scriptie voor nieuwe inzichten zorgen bij de juristen (omgevingsrecht) van het Rijk en de provincie.

Graag wil ik langs deze weg een aantal mensen bedanken voor hun behulpzaamheid, advies, steun en vertrouwen. In het bijzonder wil ik Rene Klerks bedanken voor zijn inhoudelijk advies en uitstekende begeleiding gedurende mijn afstudeerperiode. Tevens wil ik mijn collega's van waterschap Brabantse Delta, Lucas Weterings, Kees Verbart, Nancy Vernimmen, Suzanne Frings en Corne Machielsen, bedanken voor hun belangrijke bijdrage aan het praktijkgedeelte van deze scriptie. Graag wil ik hiervoor ook Sjaak Poortvliet (programmadirectielid Ruimte voor de Rivier en coördinerend specialistisch adviseur fysieke ruimte en milieu bij Rijkswaterstaat), Desirée van Zwieten-Seip (juridisch beleidsadviseur water provincie Noord-Brabant), Lore van Breugel (juridisch adviseur waterschap Aa en Maas) en Dafni Jansen-Jonkers (juridisch adviseur waterschap De Dommel) bedanken. Tevens wil ik graag mijn stagedocent Peter van Harten hartelijk danken voor zijn goede begeleiding en waardevolle feedback vanuit de Juridische Hogeschool. Tot slot wil ik Lars Bouwman en mijn ouders bedanken voor hun immens vertrouwen.

Lizzy Rovers

Breda, mei 2015

Inhoudsopgave

<i>Samenvatting</i>	6
<i>Lijst van afkortingen</i>	7
<i>Begrippenlijst</i>	8
Hoofdstuk 1 Inleiding	10
1.1 Probleembeschrijving.....	10
1.2 Centrale vraag	10
1.3 Doelstelling	10
1.4 Beperkingen.....	11
1.5 Onderzoeksmethode.....	11
1.6 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2 Het projectplan versus het inpassingsplan	12
2.1 De Waterwet	12
2.1.1 Het projectplan.....	13
2.1.2 De projectprocedure	15
2.1.3 De watervergunning.....	15
2.2 Wet ruimtelijke ordening	16
2.2.1 Het inpassingsplan.....	16
2.2.2 De coördinatieregeling	19
2.2.3 Vergelijking bestemmingsplan en inpassingsplan	20
2.3 Ruimte en water	20
2.4 Vergelijking projectplan en inpassingsplan.....	21
2.5 Conclusie	22
Hoofdstuk 3 Gevolgen huidige interpretatiewijze	24
3.1 Rechtszekerheid en rechtsbescherming	24
3.2 Extra juridische grondslag	25
3.2.1 Het projectplan.....	25
3.2.2 De watervergunning.....	25
3.3 Conclusie	26
Hoofdstuk 4 Ruimte voor de Rivier	27
4.1 Rijksinpassingsplan Volkerak-Zoommeer.....	27
4.1.1 Interpretatiewijze in de praktijk	28
4.1.2 Rechtszekerheid en rechtsbescherming	28
4.2 Provinciaal inpassingsplan Overdiepse Polder.....	31
4.2.1 Interpretatiewijze in de praktijk	32
4.2.2 Rechtszekerheid en rechtsbescherming	32
4.3 Brabantse waterschappen	33
4.4 Conclusie	33
Hoofdstuk 5 Interpretatiemethoden	35
5.1 De grammaticale interpretatiemethode	35
5.2 De wetshistorische interpretatiemethode	36
5.3 De teleologische interpretatiemethode	38
5.4 Aanbevolen interpretatiemethode	39
5.5 Voorkomen 2.0	39
5.6 Conclusie	39
Hoofdstuk 6 Grammaticale interpretatiemethode in de praktijk	41
6.1 Discussie wel/geen projectplan	41

6.2 Projectplan (ex artikel 5.4 Wtw) en een inpassingsplan.....	42
6.3 Projectplan (ex artikel 5.5 Wtw) en een inpassingsplan.....	43
6.4 Projectplan Amer-Donge.....	44
6.4.1 Verhouding projectplan en gemeentelijk bestemmingsplan.....	46
6.5 Conclusie.....	46
Hoofdstuk 7 De Omgevingswet	47
7.1 Het projectbesluit	47
7.2 Verhouding projectbesluit en gemeentelijk omgevingsplan	48
7.3 Verhouding projectbesluit waterschap en projectbesluit Rijk/provincie	49
7.4 Conclusie.....	49
Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen.....	50
8.1 Conclusies	50
8.2 Aanbevelingen	51
<i>Evaluatie en vervolgonderzoek</i>	<i>54</i>
<i>Bronnenlijst</i>	<i>55</i>
 <i>Bijlagen</i>	
De bijlagen zijn opgenomen in een aparte bijlagenbundel.	

Samenvatting

Het Rijk en de provincie zijn van mening dat door artikel 5.4 lid 6 Waterwet zowel de projectplanverplichting als de projectplanbevoegdheid van het waterschap komt te vervallen indien zijzelf een inpassingsplan vaststellen. Projecten uit het verleden leerden het waterschap, dat de maatregelen die uitgevoerd worden op basis van een inpassingsplan (die betrekking hebben op de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk) niet voorzienbaar zijn voor de burger. Als gevolg daarvan heeft het waterschap zijn bedenkingen bij de rechtszekerheid en rechtsbescherming van de burger. Het waterschap vraagt zich af of het kan voorkomen dat er (mogelijk) onvoldoende rechtszekerheid en rechtsbescherming is voor de burger. De volgende oplossingen behoren tot de mogelijkheden:

- De maatregelen worden beschreven in het inpassingsplan,
- Het waterschap voorziet de maatregelen tijdens de uitvoering nog van een extra juridische grondslag, of
- Er zal op een andere wijze toepassing gegeven moeten worden aan artikel 5.4 lid 6 Waterwet.

Een beschrijving van de te treffen maatregelen in het inpassingsplan

Aangezien een inpassingsplan dezelfde inhoud heeft als een gemeentelijk bestemmingsplan, kan ook een inpassingsplan de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk slechts planologisch inpassen. Een beschrijving van de maatregelen die getroffen gaan worden kunnen niet in een inpassingsplan (planregels/verbeelding) terecht komen vanwege de gebondenheid aan de wettelijke inhoudsvereisten. Deze beschrijving kan enkel opgenomen worden in de toelichting van het inpassingsplan. Deze toelichting is echter niet juridisch bindend en niet appellabel bij de bestuursrechter.

Het waterschap voorziet de aanleg/wijziging van waterstaatswerken tijdens de uitvoering van een extra juridische grondslag

Indien de aanleg/wijziging van het waterstaatswerk niet ruimtelijk mogelijk is gemaakt in het inpassingsplan, kan geconcludeerd worden dat artikel 5.4 lid 6 Waterwet niet van toepassing is. Het waterschap is dan op grond van artikel 5.4 lid 1 Waterwet verplicht een projectplan vast te stellen.

Indien de aanleg/wijziging van het waterstaatswerk wel ruimtelijk mogelijk is gemaakt in het inpassingsplan, kan deze activiteit niet voorzien worden van een extra juridische basis. Een projectplan kan niet meer vastgesteld worden, omdat het waterschap hier eerder van af heeft gezien. Een watervergunning kan het projectplan niet vervangen. Het projectplan is het exclusieve rechtsfiguur op basis waarvan waterstaatswerken aangelegd/gewijzigd kunnen worden.

Andere toepassingswijze van artikel 5.4 lid 6 Waterwet

Voor alle overheden is het onzeker hoe daadwerkelijk omgegaan moet worden met artikel 5.4 lid 6 Waterwet, omdat er geen jurisprudentie over dit wetsartikel is. Door artikel 5.4 lid 6 Waterwet grammaticaal te interpreteren bestaat de mogelijkheid nog wel naast een inpassingsplan een projectplan vast te stellen. Het waterschap kan dan nog gebruik maken van de bevoegdheid een projectplan vast te stellen. Door een projectplan vast te stellen naast een inpassingsplan is de rechtszekerheid en rechtsbescherming van de burger geborgd. Het waterschap zal het Rijk/de provincie moeten overtuigen van de meerwaarde van een projectplan naast een inpassingsplan. In het wetsvoorstel Omgevingswet is een artikel opgenomen dat bepaalt dat taken en bevoegdheden van overheden gezamenlijk uitgevoerd kunnen worden. Om het Rijk/de provincie gunstig te stemmen, wordt het waterschap geadviseerd het Rijk/de provincie te betrekken bij het opstellen van het projectplan.

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
Ffw	Flora- en faunawet
GS	Gedeputeerde Staten
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
MER	Milieueffectrapportage
MvT	Memorie van toelichting
Ow	Wetsvoorstel Omgevingswet
Pip OP	Provinciaal inpassingsplan Overdiepse Polder
PKB	Planologische kernbeslissing
Projectteam BD	Projectteam Brabantse Delta
PS	Provinciale Staten
Rip VZM	Rijksinpassingsplan Volkerak-Zoommeer
Waterschap	Waterschap Brabantse Delta
Wtw	Waterwet
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wwk	Wet op de waterkering

Begrippenlijst

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State:	Behandelt geschillen op bestuursrechtelijke gebied. Personen of organisaties kunnen bij de ABRvS (hoger) beroep instellen tegen een besluit van een bestuursorgaan.
Beheer:	Overheidszorg met betrekking tot een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan.
Beheerder:	Bevoegd bestuursorgaan van het overheidslichaam dat belast is met beheer.
Bevoegdhedenovereenkomst:	Overeenkomst waarin afspraken zijn vastgelegd tussen overheden onderling over de wijze waarop een publiekrechtelijke bevoegdheid en/of verplichting wordt ingezet in een bepaald geval.
Gedoog- en duldplichten:	Rechthebbende burgers en bedrijven moeten sommige waterbeheeractiviteiten gedogen of dulden. Inbreuken op rechten, zoals het eigendomsrecht, worden gedoogplichten genoemd.
Keur:	Verordening van het waterschap waarin beheer, onderhoud en gebruik van waterstaatswerken is vastgesteld.
Legger:	Openbaar register van de beheerder, waarin onderhoudsplicht en de gewenste of vereiste (onderhouds)toestand van wateren, waterkeringen en andere waterhuishoudkundige werken en voorzieningen staan aangegeven, alsmede de keurbegrenzingsen.
Milieueffectrapportage:	Een milieueffectrapportage brengt de milieugevolgen van een voornemen in beeld voordat er een besluit over wordt genomen. Zo kan de overheid de milieugevolgen bij haar afwegingen betrekken.
Planologische kernbeslissing:	In de WRO was een procedure opgenomen voor de PKB. In een PKB legde de rijks-overheid globaal vast wat er met de ruimte in Nederland moet gebeuren.
Primaire kering:	Waterkering die beveiliging biedt tegen overstroming doordat deze behoort tot een dijkkring ofwel vóór een dijkkring is gelegen.
Regionale kering:	Watersystemen of onderdelen daarvan die niet in beheer zijn bij het Rijk.

Ruimtelijke ordening:

De verdeling van ruimte voor verschillende functies.

Ruimtelijk plan:

In deze plannen staat omschreven wat de overheden van plan zijn op het gebied van ruimtelijke ordening.

Waterakkoord:

Waterbeheerders kunnen via waterakkoorden afspraken maken met andere overheden over het te voeren waterbeheer.

Waterstaatswerk:

Oppervlaktelichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk.

Watersysteem:

Samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken.

Hoofdstuk 1: Inleiding

"Hoe groot het probleem is weten we eigenlijk niet. Dat moet ook onderzocht worden.
Dat het de medewerkers van waterschap Brabantse Delta bezig houdt,
is één ding dat zeker is."

- Mr. R. Klerks, juridisch beleidsmedewerker waterschap Brabantse Delta.

In dit hoofdstuk wordt de benodigde informatie gegeven voordat verder wordt ingegaan op de kern van dit onderzoek. De probleembeschrijving, de centrale vraag en de doelstelling van dit onderzoek komen aan bod. Voorts wordt de onderzoeksstrategie uiteengezet. Afgesloten wordt met een leeswijzer.

1.1 Probleembeschrijving

De wijze waarop tot op heden toepassing wordt gegeven aan artikel 5.4 lid 6 Wtw, veroorzaakt onduidelijkheid bij de medewerkers van het waterschap. Het Rijk en de provincie interpreteren artikel 5.4 lid 6 Wtw namelijk zo, dat het waterschap geen projectplan meer mag vaststellen indien het Rijk/de provincie voor een project al een inpassingsplan vaststelt. Het Rijk en de provincie stellen dat het inpassingsplan dan de juridische basis is voor de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk.

Een inpassingsplan blijkt in de praktijk erg globaal te zijn waardoor de burger, naar mening van het waterschap, niet kan verwachten welke maatregelen getroffen gaan worden. Omdat het waterschap deze maatregelen daadwerkelijk uitvoert, zou het graag wat aan de onduidelijkheid over en onvoorspelbaarheid van bepaalde maatregelen willen doen. Er zijn twee mogelijkheden denkbaar:

- De maatregelen worden voortaan wel beschreven in het inpassingsplan (zoals bij een projectplan ook gebeurt), of
- Het waterschap voorziet de maatregelen van een extra juridische grondslag naast het inpassingsplan.

De haalbaarheid van deze mogelijkheden moeten onderzocht worden. Indien blijkt dat de bovenstaande opties niet mogelijk zijn, vraagt het waterschap zich af of er wel op de juiste wijze toepassing wordt gegeven aan artikel 5.4 lid 6 Wtw. Aangezien over dit wetsartikel geen jurisprudentie is, is het denkbaar dat tot op heden dit wetsartikel verkeerd geïnterpreteerd wordt. Het waterschap zou dan graag willen weten welke interpretatiemethoden er zijn en welke methode beantwoordt aan de wens van het waterschap meer duidelijk en rechtsbescherming aan de burger te bieden.

1.2 Centrale vraag

In hoeverre kan het waterschap onvoldoende rechtsbescherming en rechtszekerheid voor de burger, als gevolg van de huidige toepassingswijze van artikel 5.4 lid 6 Waterwet, voorkomen?

1.3 Doelstelling

Doelstelling van dit onderzoek is: *Op 1 juni 2015 aan zowel de heer Klerks van waterschap Brabantse Delta als de heer Van Harten van de Juridische Hogeschool dit onderzoeksrapport te overhandigen met daarin een advies aan het waterschap hoe het in de toekomst kan voorkomen dat er (mogelijk) onvoldoende rechtszekerheid en rechtsbescherming is voor de burger als gevolg van de huidige toepassingswijze van artikel 5.4 lid 6 Waterwet.*

1.4 Beperkingen

Deze scriptie richt zich op de verhouding tussen het projectplan en het inpassingsplan. In artikel 5.4 lid 6 Wtw staan ook het tracébesluit en het wegaanpassingsbesluit genoemd. Deze besluiten blijven in deze scriptie buiten beschouwing.

1.5 Onderzoeksmethode

Gedurende dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksstrategieën toegepast. Voor het juridisch theoretisch kader van deze scriptie (onder andere hoofdstukken 2 en 7) is gebruik gemaakt van rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. De Wtw, Wro, Bro, Awb en het wetsvoorstel Ow zijn veelvuldig geraadpleegd. De beschikbare literatuur en jurisprudentie over artikel 5.4 lid 6 Wtw is schaars. Door middel van *casestudy* is informatie vergaard. In deze scriptie ligt de nadruk op het begrijpen van artikel 5.4 lid 6 Wtw. Hoe moet dit wetsartikel geïnterpreteerd worden volgens de MvT? Hoe interpreteren informanten (het Rijk, de provincie, het waterschap) artikel 5.4 lid 6 Wtw? Hoe denken waterrecht deskundigen over de betekenis van dit wetsartikel? Daarnaast is ook onderzocht hoe in de praktijk invulling wordt gegeven aan artikel 5.4 lid 6 Wtw. Hierbij is niet alleen gekeken naar de praktijk van het waterschap, maar ook naar de praktijk van waterschap Aa en Maas en waterschap De Dommel. Door het afnemen van interviews is de benodigde informatie vergaard. Deze onderzoeksmethoden hebben ervoor gezorgd dat de beantwoording van de centrale vraag en de deelvragen vakkundig en valide heeft kunnen plaatsvinden.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het projectplan en het inpassingsplan zelf. In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: *is een inpassingsplan geschikt om in de plaats te treden van een projectplan en kan in een inpassingsplan een beschrijving van de te treffen maatregelen geborgd worden?*

In hoofdstuk 3 worden de problemen die het waterschap ervaart door de huidige interpretatiewijze van artikel 5.4 lid 6 Wtw verder uiteengezet. In dit hoofdstuk zal de volgende vraag centraal staan: *kan het waterschap de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk tijdens de uitvoering nog voorzien van een extra juridische basis?*

In hoofdstuk 4 staat de volgende vraag centraal: *hoe is het waterschap met artikel 5.4 lid 6 Wtw in de praktijk omgegaan?*

In hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op de interpretatiemogelijkheden van artikel 5.4 lid 6 Wtw. Geconcludeerd zal worden welke interpretatiemethode (het best) beantwoordt aan de wens van het waterschap: meer rechtszekerheid en rechtsbescherming voor de burger. Antwoord zal gegeven worden op de vraag: *in hoeverre kan het waterschap op voorhand voorkomen dat er projecten gerealiseerd worden zonder projectplan?*

In hoofdstuk 6 staat de volgende vraag centraal: *wat betekent de geadviseerde interpretatiewijze van artikel 5.4 lid 6 Wtw voor het waterschap in de praktijk?*

In hoofdstuk 7 wordt een blik op de toekomst geworpen. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: *in hoeverre komt artikel 5.4 lid 6 Wtw terug in de Omgevingswet?* Tot slot wordt in hoofdstuk 8 antwoord gegeven op de centrale vraag. Tevens worden er aanbevelingen gedaan aan het waterschap.

Hoofdstuk 2: Het projectplan versus het inpassingsplan

"Waarom moet het projectplan eigenlijk terugtreden voor een inpassingsplan? Volgens de wet behoren zij toch twee verschillende dingen te regelen?"

- Mr. R. Klerks, *juridisch beleidsmedewerker waterschap Brabantse Delta*.

Het wetsartikel dat in deze scriptie centraal staat is 5.4 lid 6 Wtw. Dit artikel bepaalt de verhouding tussen het projectplan uit de Wtw en het inpassingsplan uit de Wro. In dit hoofdstuk wordt onderzocht wanneer het projectplan en het inpassingsplan vastgesteld moeten worden en wat zij behoren te regelen. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt geconcludeerd of in een inpassingsplan een beschrijving van de te treffen maatregelen geborgd kan worden. Daarmee kan geconcludeerd worden of een inpassingsplan geschikt is om in de plaats te treden van een projectplan.

2.1 De Waterwet

De Wtw is op 22 december 2009 in werking getreden en heeft vanaf dat moment 8 wetten, die betrekking hebben op het waterbeheer, vervangen.¹ Door deze integratie- en harmonisatieslag zijn er minder regels en is er een eenvoudiger vergunningenstelsel waardoor er minder administratieve en bestuurlijke lasten zijn. De Wtw regelt in hoofdzaak het beheer van watersystemen, waaronder waterkeringen, oppervlaktewater- en grondwaterlichamen. De Wtw kent formeel twee waterbeheerders: het Rijk als beheerder van de rijkswateren en de waterschappen als beheerders van de overige wateren.^{2,3} In de Wtw zijn 5 bestuurlijk-juridische instrumenten opgenomen die de basis vormen voor het uitvoeren van het waterbeleid, namelijk: 'het waterakkoord en bestuurlijke afspraken'⁴, de legger⁵, het projectplan⁶, 'gedoog- en duldplichten'⁷ en 'de algemene regels en de integrale watervergunning'⁸.

Doelstelling

Het doel van de Wtw is in artikel 2.1 lid 1 verankerd:

- *Voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste in samenhang met*
- *bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en*
- *vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.*⁹

Op het waterschap rust een zorgplicht voor het voldoen aan de doelstellingen en de daaraan verbonden normen voor het watersysteembeheer. Deze doelstelling geeft richting aan de interpretatie van de overige artikelen van de wet. In de volgorde van de doelstellingen zit overigens geen hiërarchie, hoewel aan de waterveiligheid zwaar wordt getild. Ook aan de doelstellingen die concreet uitgewerkt zijn in normen zal een hoger

¹ De volgende wetten werden vervangen: Wet op de waterhuishouding, Wet op de waterkering, Grondwaterwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet verontreiniging zeewater, Wet droogmakerijen en indijkingen, Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Waterstaatswet 1900. 'Waterwet', *Rijksdienst voor Ondernemend Nederland* 20 april 2015, Rvo.nl (zoek op *Waterwet*).

² Zie voor een kaart van het beheergebied van waterschap Brabantse Delta bijlage A.

³ Ministerie van verkeer en waterstaat, *De Waterwet in het kort*, Den Haag: Koninklijke De Swart 2008.

⁴ Hoofdstuk 3.2 Waterwet.

⁵ Artikel 5.1 Waterwet.

⁶ Artikel 5.4 Waterwet.

⁷ Hoofdstuk 5.4 Waterwet.

⁸ Hoofdstuk 6 Waterwet. Zie ook hoofdstuk 2.1.3 van deze scriptie.

⁹ Bij vervulling van maatschappelijke functies moet gedacht worden aan de vaarwegfunctie van wateren, maar ook aan functies van watersystemen als watervoorziening voor proceskoeling bij landbouw of industriële bedrijven of de recreatieve functie.

belang toekomen.¹⁰ Denk hierbij bijvoorbeeld aan de veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen in beheer van het waterschap die uitgewerkt zijn in de Verordening Water Noord-Brabant.

2.1.1 Het projectplan

De waterbeheerders wijzigen regelmatig de bij hen in beheer zijnde waterstaatswerken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan versterkingsmaatregelen aan waterkeringen of de verplaatsing van een dam. Voor deze 'projecten' zal de waterbeheerder een waterstaatkundig besluit moeten nemen. Dit besluit heet het projectplan en is geregeld in artikel 5.4 Wtw.¹¹ Ook voor de aanleg van een nieuw waterstaatswerk door de waterbeheerder moet een projectplan vastgesteld worden. Het projectplan is het besluit op grond waarvan een waterstaatswerk kan worden gewijzigd of kan worden aangelegd en is gericht op rechtsgevolg. De beheerder mag zonder vaststelling van een projectplan niet tot de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk overgaan.

De verplichting om een projectplan vast te stellen heeft alleen betrekking op de voorgenomen werken of werkzaamheden in of bij een waterstaatswerk die tot gevolg hebben dat wijziging wordt aangebracht in de normatieve toestand (vorm, afmeting, richting of constructie) van dat waterstaatswerk. De normatieve toestand blijkt uit de legger van het waterschap. Onderhoud of herstelwerkzaamheden vallen niet onder deze werken/werkzaamheden, waardoor de projectplanverplichting dan niet geldt.¹²

De aanleg of wijziging van het waterstaatswerk moet 'door of vanwege' de waterbeheerder geschieden. 'Door of vanwege' duidt op het feit dat het om een initiatief van de waterbeheerder gaat. Indien iemand anders dan de waterbeheerder een waterstaatswerk wil aanleggen/wijzigen/gebruiken dan is hiervoor een watervergunning nodig indien dit anders dan in overeenstemming met de functie is.¹³

Het projectplan is een besluit in de zin van de Awb. Tegen de vaststelling van een regulier projectplan (ex artikel 5.4 Wtw) staat de normale rechtsbeschermingsprocedure open (eerst bezwaar, dan beroep bij de rechtbank en eventueel later nog bij de ABRvS).¹⁴ Wanneer het projectplan onherroepelijk is geworden, kan het in uitvoering worden genomen. Voor het projectplan ex artikel 5.5 Wtw wordt verwezen naar paragraaf 2.1.2 van deze scriptie.

Onderwerpen

Op grond van artikel 5.4 lid 2 Wtw bevat een projectplan ten minste een beschrijving van:

- Het betrokken werk,
- De wijze waarop dat werk zal worden uitgevoerd,
- De te treffen voorzieningen gericht op het ongedaan maken of beperken van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk, en
- De inventarisatie van de maatschappelijke functies en ambities en mogelijke innovaties waarmee de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk gecombineerd zou kunnen worden.

Het betrokken werk

Er zal precies aangegeven moeten worden wat wordt aangelegd/gewijzigd (de vorm, afmeting en constructie) en op welke locatie (bijvoorbeeld door middel van een kaart,

¹⁰ Hoofdstukken 2.2 en 2.3 Waterwet.

¹¹ Er is van afgezien om het plan, 'projectbesluit' te noemen, omdat dit tot verwarring kan leiden met het gelijknamige besluit uit de Wet ruimtelijke ordening.

¹² Kamerstukken I 2007/08, 30 818, nr. C, p. 14.

¹³ Zie hoofdstuk 2.1.3 van deze scriptie.

¹⁴ 'Projectplan zonder projectprocedure', Helpdesk Water 21 april 2015, Helpdeskwater.nl (zoek op rechtsbescherming projectplan).

kadastraal nummer en een verwijzing naar de legger).¹⁵ De beschrijving van de benodigde ruimte voor het werk is van belang, omdat dit de grondslag moet kunnen zijn voor het opleggen van gedoogplichten (paragraaf 5.4 Wtw) en/of grondverwerving (Onteigeningswet). De gegevens vóór de uitvoering van het werk kunnen afgeleid worden uit de legger. De gegevens na uitvoering van het werk zullen door middel van een leggerwijziging vastgelegd moeten worden.¹⁶

Wijze van uitvoering

Bij de beschrijving van de uitvoering van het werk zullen de volgende aspecten behandeld moeten worden:

- Een beschrijving van de (technische) uitvoering, maar ook
- Een beschrijving van hoe het project zich tot het bestaande bestemmingsplan verhoudt en of dit bestemmingsplan wijziging behoeft.¹⁷

Te treffen voorzieningen

Per project zal moeten worden gezien wat de nadelige gevolgen (van de uitvoering) van dat werk zijn en welke concrete voorziening ter beperking of ongedaanmaking daarvan kunnen worden getroffen (mitigerende en compenserende maatregelen). Zo zal een waterstaatswerk bijvoorbeeld aangelegd kunnen worden in een natuurgebied. Om overtreding van de Ffw te voorkomen zullen maatregelen genomen moeten worden die ervoor zorgen dat de negatieve effecten van de aanleg van het waterstaatswerk voorkomen worden of in ieder geval verzacht worden. Het waterschap kan er bijvoorbeeld voor kiezen om te werken buiten de broedperiode van vogels of buiten de voorjaarsstrek van amfibieën. De uitvoering van een project kan ook blijvende gevolgen hebben voor de omgeving die niet altijd door middel van feitelijke voorzieningen kunnen worden gecompenseerd. In dit soort gevallen zal het waterschap moeten beoordelen of een financiële compensatie op zijn plaats is.^{18,19}

Maatschappelijke functies, ambities en mogelijke innovaties

Naar aanleiding van de behandeling van de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening is een extra inhoudseis aan artikel 5.4 lid 2 Wtw toegevoegd.²⁰ Met het oog op marktstimulering is nu bepaald dat bij AMvB (Waterbesluit) te bepalen gevallen, het projectplan tevens een inventarisatie bevat van maatschappelijke functies en mogelijkheden van het waterstaatswerk, waarin het bedrijfsleven uitdrukkelijk is uitgenodigd te anticiperen.²¹ Gedacht kan worden aan mogelijkheden van recreatie en toerisme, energieopwekking of woningbouw. Tevens zal in het plan aangegeven moeten worden of publiek-private samenwerking in de vorm van een concessie tot de mogelijkheden behoort.²² Er zijn echter nog geen gevallen in het Waterbesluit opgenomen waarvoor geldt dat een dergelijke paragraaf in het projectplan opgenomen moet worden. Deze inhoudseis aan het projectplan heeft in de praktijk dus nog geen betekenis.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Aangezien het projectplan een besluit is in de zin van de Awb, zal ook het projectplan zo volledig mogelijk moeten zijn (rechtszekerheidsbeginsel), zorgvuldig voorbereid en genomen moeten worden (zorgvuldigheidsbeginsel) en dient het gebaseerd te zijn op een zorgvuldige motivering (motiveringsbeginsel).²³ Tevens moet het waterschap ervoor

¹⁵ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 103.

¹⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 32.

¹⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 103.

¹⁸ Artikel 7.14 Waterwet.

¹⁹ Verordening schadevergoeding waterschap Brabantse Delta.

²⁰ Artikel 5.4 lid 2, tweede volzin Waterwet.

²¹ Artikel 5.4 lid 3 Waterwet.

²² Kamerstukken II 2010/11, 32 304, nr. 29.

²³ Artikel 3:46 Algemene wet bestuursrecht.

zorgen dat de nadelige gevolgen van het projectplan voor een burger niet zwaarder zijn dan het algemeen belang van het projectplan, alhoewel een noodzaak van het projectplan niet vereist is (evenredigheidsbeginsel).²⁴ Een projectplan zal een daadkrachtige onderbouwing moeten bevatten van de keuze van het betrokken ontwerp en welke waterstaatkundige doelstellingen daarmee worden gediend. Bij het opstellen van een projectplan kan blijken dat bepaalde details nog onbekend zijn. Een te gering detailniveau zal spanning opleveren met de rechtszekerheid van het plan. Het is mogelijk om het projectplan na vaststelling nog te wijzigen indien daartoe concrete aanleiding bestaat (verandering van feiten, wetgeving of andere omstandigheden).²⁵

2.1.2 De projectprocedure

In paragraaf 5.2 van de Wtw is de projectprocedure opgenomen. Deze projectprocedure is van toepassing indien het waterschap primaire waterkeringen wil aanleggen/wijzigen of wanneer waterstaatswerken van bovenlokale betekenis *met spoed en op gecoördineerde wijze* tot stand moeten worden gebracht. Indien in deze scriptie gesproken wordt van waterstaatswerken vallen hieronder ook primaire keringen, tenzij anders aangegeven. Door de projectprocedure blijven waterschappen beschikken over een goede procedure voor de uitvoering van noodzakelijke versterkingsprojecten voor primaire waterkeringen en wordt er tevens nauw samengewerkt met provincies en gemeenten. De gemeente heeft de rol in de sfeer van planologische medewerking en (meestal) als bevoegd gezag voor uitvoeringsbesluiten. Voor de uitvoering van het projectplan zijn in veel gevallen meerdere besluiten nodig die op grond van verschillende wetten door verschillende bestuursorganen moeten worden verleend. Denk bijvoorbeeld aan een besluit op grond van de Ffw en de Ontgrondingenwet. Er is geen aanlegvergunning nodig indien de realisering van werken aan primaire waterkering plaatsvindt op basis van een projectplan.²⁶ Wanneer op een projectplan de projectprocedure van toepassing is, dan moet het projectplan worden voorbereid met toepassing van de procedure uit afdeling 3.4 Awb.²⁷ De Waterwet voorziet in een specifieke coördinatieprocedure voor de voorbereiding, besluitvorming en bekendmaking van uitvoeringsbesluiten ten behoeve van het projectplan voor de aanleg/wijziging van primaire keringen of waterstaatswerken van bovenlokale betekenis. GS bevorderen de gecoördineerde voorbereiding²⁸ en keuren het projectplan goed.^{29,30}

2.1.3 De watervergunning

Het waterschap stelt regels op om te voorkomen dat dijken en oevers beschadigen. Ook zijn er regels voor het onderhoud van sloten, beken, rivieren en andere waterlopen om de waterafvoer in dit oppervlaktewater te waarborgen.³¹ Dat is noodzakelijk om West-Brabant te beschermen tegen overstromingen. Deze regels worden aangeduid als de Keur.³² Vanaf 1 maart 2015 geldt één Keur van de drie Brabantse waterschappen (waterschap Aa en Maas, waterschap De Dommel en waterschap Brabantse Delta).³³ De regels in de Keur hebben betrekking op het lozen, afvoeren, onttrekken of aanvoeren van grondwater en water uit sloten en andere watergangen. Ook kent de Keur verbodsbepalingen over zaken die niet mogen in of om waterlopen en dijken. Iedereen die in strijd met deze verbodsbepalingen handelt door werkzaamheden uit te voeren in en om waterlopen of dijken, heeft met de Keur te maken en moet een vergunning aanvragen. Een belangrijk uitgangspunt van de Keur en de Wtw is dat zoveel mogelijk activiteiten onder de

²⁴ ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3092.

²⁵ 'Model projectplan RWS', Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2013, p. 17.

²⁶ Artikel 5.10 Waterwet.

²⁷ Artikel 5.6 lid 1 Waterwet.

²⁸ Artikel 5.8 Waterwet.

²⁹ Artikel 5.7 Waterwet.

³⁰ Zie voor het verloop van de projectprocedure bijlage B.

³¹ 'Keur' waterschap Brabantse Delta 8 april 2015, Brabantsedelta.nl (zoek op *Vergunning*).

³² Artikel 59 lid 1 en artikel 78 lid 1 Waterschapswet.

³³ Keur waterschap Brabantse Delta 2015.

algemene regels³⁴ vallen.³⁵ Wanneer een activiteit onder de algemene regels valt, is er geen vergunning nodig en kan (vaak) volstaan worden met een melding. Op deze manier is vooraf voor iedereen duidelijk wat er wel en wat er niet mag. Niet alle activiteiten zijn in algemene regels vast te leggen. Voor deze activiteiten kan het waterschapsbestuur een watervergunning verlenen. De watervergunning kan bij een gemeente, maar ook rechtstreeks bij het waterschap worden aangevraagd. Als er voor dezelfde activiteit ook een omgevingsvergunning nodig is, kan die samen met de watervergunning bij hetzelfde loket worden aangevraagd.³⁶

2.2 Wet ruimtelijke ordening

Per 1 juli 2008 is de Wet op de Ruimtelijke Ordening vervangen door de nieuwe Wro. De Wro is een belangrijke wet in de ruimtelijke besluitvorming van Nederland, maar niet de enige wet in het ruimtelijke domein (denk ook aan de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding). De Wro brengt een duidelijk onderscheid aan tussen beleid en normstelling. De Wro verlangt van iedere gemeente en provincie en van het Rijk een structuurvisie. Hierin wordt het beleid en het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld beschreven. De juridische borging van doorwerking van het beleid (normstelling) vindt plaats in bestemmingsplannen, inpassingsplannen en beheersverordeningen.³⁷

2.2.1 Het inpassingsplan

De minister van IenM en de PS kunnen sinds de inwerkingtreding van de Wro zelf bestemmingsplannen vaststellen.³⁸ Ze worden dan geen bestemmingsplannen genoemd, maar 'inpassingsplannen'. Met de komst van het provinciaal inpassingsplan en het rijksinpassingsplan is radicaal gebroken met de traditie waarin het primaat van de RO-besluitvorming is gelegen bij de gemeente.³⁹

Doelstelling

Op grond van artikel 3.28 lid 2 en artikel 3.26 lid 2 Wro zijn de wetsartikelen omtrent het gemeentelijk bestemmingsplan ook van toepassing op het inpassingsplan. Daarom zullen ook inpassingsplannen, net als het gemeentelijk bestemmingsplan, vastgesteld moeten worden 'ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening'.⁴⁰ Dit is de centrale norm bij het opstellen en vaststellen van een inpassingsplan. Een 'goede ruimtelijke ordening' betekent dat alle belangen, die voor de fysieke ruimte van het betrokken gebied een rol spelen, aan bod moeten komen en dat er een integrale afweging plaats moet vinden tussen al deze belangen. Bij de belangenafweging en de keuzes moet het gaan om ruimtelijk relevante zaken.⁴¹ Ruimtelijke relevantie houdt in dat de regels in een inpassingsplan direct verband moeten houden met de bestemming die aan de grond wordt toegekend. De regels moeten dus rechtstreeks betrekking hebben op het ruimtebeslag van de gronden zelf of effect hebben op het ruimtebeslag van nabijgelegen gronden.⁴² Het beleid ten aanzien van de ruimtelijke inrichting van een bepaald gebied of ten aanzien van bepaalde aspecten daarvan, komt dan ook tot stand na afweging van alle ruimtelijk relevante belangen.⁴³ Deze afweging vertaalt zich in gemotiveerde keuzes voor

³⁴ Algemene regels waterschap Brabantse Delta.

³⁵ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 12.

³⁶ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 13.

³⁷ 'Wro', Ministerie van Infrastructuur en Milieu, geraadpleegd op: 26 maart 2015, Infomil.nl (zoek op Wro).

³⁸ Artikel 3.26 lid 1 en 3.28 lid 1 Wet ruimtelijke ordening.

³⁹ A. Voogd, *Het rijksinpassingsplan. En andere instrumenten van nationaal ruimtelijk beleid*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2012, p. 60.

⁴⁰ Artikel 3.1 lid 1 Wet ruimtelijke ordening.

⁴¹ E. Kramer, R. Mathijssen, & N. de Vroom, *Milieu in bestemmingsplannen. Stadsgewest Haaglanden*, Bostel: BRO 2012.

⁴² IPO e.a., 'Milieu in ruimtelijke plannen. Juridische mogelijkheden onder de Wro', VNG 2009, Vng.nl (zoek op goede ruimtelijke ordening).

⁴³ Regels die bijvoorbeeld betrekking hebben op wie er in een bepaalde woning wonen, zijn niet ruimtelijk relevant en keurt de Afdeling op grond van een goede ruimtelijke ordening dan ook af (ABRvS 15 december

de bestemmingen en de inhoud van de planregels. Bij de vormgeving van de fysieke ruimte kunnen vanuit verschillende beleidsterreinen eisen worden gesteld aan het gebruik van de ruimte.⁴⁴

Volgens de MvT⁴⁵ is de inpassingsplanbevoegdheid van belang voor situaties waarin het Rijk of de provincie zelf direct en juridisch bindend de bestemming van een concreet gebied en het gebruik daarvan wil vastleggen. Minister Dekker (VROM) verklaarde in 2003 dat de bestemmingsplanbevoegdheid, naast de gemeente, ook aan het Rijk en de provincie moest toekomen. De bestemmingsplanbevoegdheid was namelijk niet alleen bedoeld om projecten te kunnen ontwikkelen, maar ook om, als het nodig is, gebieden te kunnen beschermen waar specifieke rijkszaken of provinciale zaken in het geding zijn. Het criterium 'een goede ruimtelijke ordening' is voor een gemeentelijk bestemmingsplan afdoende, maar voor een inpassingsplan niet. Op grond van artikel 3.26 lid 1 Wro hebben de PS de bevoegdheid om een provinciaal inpassingsplan vast te stellen indien er sprake is van een *provinciaal belang*. Het Rijk mag een rijksinpassingsplan vaststellen indien er sprake is van een *nationaal belang* op grond van artikel 3.28 lid 1 Wro. De Wro geeft niet aan wat nou een nationaal belang of een provinciaal belang is. Dit bepaalt de desbetreffende overheid zelf.⁴⁶ De jurisprudentie biedt een aantal aanknopingspunten hoe met de terminologie 'provinciaal of nationaal belang' dient te worden omgegaan. Wanneer een project meerdere gemeenten doorsnijdt kan dit tot de conclusie leiden dat sprake is van bovengemeentelijke belangen (provinciale belangen dus).⁴⁷ Tevens kan er sprake zijn van een provinciaal belang indien het onderwerp van een inpassingsplan onderdeel is van provinciaal beleid, zoals een Omgevingsplan, Gebiedsplan, Structuurvisie of Streekplan.⁴⁸ Wat betreft het nationaal belang, dat gediend moet zijn bij een rijksinpassingsplan, is minder jurisprudentie voorhanden. De ABRvS acht het van belang dat een bepaald project is aangemerkt als een project van nationaal belang en dat het een nationale geografische reikwijdte heeft.⁴⁹ Voorbeeld hiervan is de situatie waarin het Rijk verantwoordelijk wordt gehouden voor de realisatie van een voorziening en het gebied daaromheen, zoals de vestiging van een voorziening van radioactief afval of de grootschalige opslag van vervuilde baggerspecie. *Hieraan zie je als het ware dat er een rijks- of landelijk belang in het geding is.*⁵⁰

De rol van het waterschap in de voorbereiding van een inpassingsplan

Op de voorbereiding van het inpassingsplan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing.^{51,52} Ter aankondiging van de plannen en om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen kan/kunnen de minister van IenM/GS, voorafgaand aan het inpassingsplan, een voorbereidingsbesluit treffen.⁵³ De bedoeling van deze mededeling is dat burgers en maatschappelijke organisaties vroegtijdig worden betrokken en in staat worden gesteld hierop te reageren. Om de relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening te verbeteren, is in 2001 de watertoets geïntroduceerd. Op grond van artikel 3.1.1 Bro is het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een inpassingsplan (minister van IenM/GS) verplicht overleg te plegen met de besturen van betrokken gemeenten en

2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7313). Het aantal bewoners is dan weer wel ruimtelijk relevant omdat het aantal bewoners van een pand weer wel invloed kan hebben op het woon- en leefklimaat van de omgeving (ABRvS 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7814).

⁴⁴ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 92.

⁴⁵ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 38-39 & 105.

⁴⁶ 'Inpassingsplan', *Rijksoverheid, Helpdesk Water*, geraadpleegd op: 17 maart 2015, Helpdeskwater.nl (zoek op *inpassingsplan*).

⁴⁷ ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1342, r.o. 2.7.2.

⁴⁸ ABRvS 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1247.

⁴⁹ ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215.

⁵⁰ Kamerstukken II 2003/04, 28 916, nr. 7, p. 19.

⁵¹ Artikelen 3.26 lid 2 en 3.28 lid 2 jo artikel 3.8 lid 1 Wet ruimtelijke ordening.

⁵² Zie bijlage C voor een schematische weergave van de voorbereidingsprocedure van een inpassingsplan.

⁵³ Artikel 3.7 Wet ruimtelijke ordening.

waterschappen. Ook is de desbetreffende bestuursorgaan verplicht rekening te houden met de effecten van het plan op de waterhuishouding op grond van artikel 3.1.6 Bro. Door middel van de 'watertoets' wordt hieraan invulling gegeven. Het doel van het watertoetsproces is de waterhuishoudkundige doelstellingen mee te laten wegen bij alle ruimtelijke plannen en besluiten die ook relevant zijn voor de waterhuishouding.⁵⁴ In de toelichting bij het inpassingsplan moet verslag worden gedaan van de uitkomsten van deze onderzoeken: de waterparagraaf.⁵⁵ In de waterparagraaf worden de volgende onderwerpen opgenomen:

- De beleidskaders: rijksbeleid, provinciaal beleid, beleid waterbeheerders en gemeentelijk beleid;
- De taakverdeling waterbeheerder – gemeenten/provincies/Rijk;
- Karakterisering watersysteem;
- Water in relatie tot functies en ruimtelijke ontwikkelingen;
- Samenwerkingsafspraken Rijk/provincie – waterbeheerder.

Onderwerpen

Een inpassingsplan bestaat uit⁵⁶:

- Eén of meer documenten waarop de bestemmingen van de in het plan begrepen gronden worden aangewezen met een geografische plaatsbepaling daarvan (de verbeelding).^{57, 58}
- Regels waarin bestemmingen omschreven worden⁵⁹. Per bestemming worden de doelen/doeleinden genoemd die aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend (doeleindeomschrijving). Met doelen en doeleinden worden de functies bedoeld die de grond kan hebben. Een hoedanigheid in juridische zin.⁶⁰ Aan de bestemming 'water' zou de bijbehorende functie/doel 'stuw', 'vaarweg', 'waterkering' of 'waterberging' toegekend kunnen worden.
- Regels, met het oog op de bestemmingen (en de doeleinden), omtrent het gebruik van de in het plan begrepen gronden en van de zich daarop bevindende bouwwerken. Gebruiksregels zeggen iets over zowel het gebruik van gronden en de bouwwerken. Op grond van artikel 3.3 Wro kan bij het inpassingsplan worden bepaald dat het verboden is om binnen een bij dat plan aangegeven gebied zonder omgevingsvergunning bepaalde werken uit te voeren of bepaalde bouwwerken te slopen. Dit met het doel te voorkomen dat in een inpassingsplan begrepen grond minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de daaraan bij het plan te geven bestemming.
- Regels omtrent eventuele uitwerkingsplicht, een eventuele wijzigingsbevoegdheid, een eventuele bevoegdheid om bij verlening van een omgevingsvergunning af te wijken van de in het plan genoemde regels en een eventuele bevoegdheid nadere eisen te stellen. De minister van IenM/PS willen bij het vaststellen van een inpassingsplan niet direct alle ontwikkelingen bij recht mogelijk maken. Daarom biedt artikel 3.6 Wro de mogelijkheid om de besluitvorming over gewenste ontwikkelingen naar een later tijdstip te verschuiven. Zo krijgt het inpassingsplan

⁵⁴ F.A.G. Groothuijse, 'Verwateren de watersysteembelangen in de nieuwe Wro?', *Milieu & Recht* 2005, p. 420-427.

⁵⁵ Artikel 3.1.6 lid 1 sub c Besluit ruimtelijke ordening.

⁵⁶ Artikelen 3.26 lid 2 en 3.28 lid 2 jo 3.1 lid 1 en 3.6 lid 1 Wet ruimtelijke ordening en artikelen 3.1.2 en 3.1.3 Besluit ruimtelijke ordening.

⁵⁷ Artikel 1.2.1 lid 2 Besluit ruimtelijke ordening.

⁵⁸ Artikel 1.2.5 Wet ruimtelijke ordening.

⁵⁹ Artikel 3.1.3 Besluit ruimtelijke ordening.

⁶⁰ J. Struiksma, *Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht* (vierde druk), Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2008.

meer flexibiliteit en hoeft het plan niet bij iedere nieuwe ontwikkeling herzien te worden.^{61,62}

- Artikel 3.1.6 Bro stelt de eis dat het inpassingsplan vergezeld gaat met een toelichting. In de plantoelichting wordt de ruimtelijke onderbouwing van het inpassingsplan gegeven, zoals wat de beweegredenen en beleidskeuzen waren die hebben geleid tot het toekennen van een bepaalde bestemming.⁶³ Verder staat in artikel 3.1.6 Bro nog aangegeven welke onderwerpen in de toelichting opgenomen moeten worden. De voor het waterschap belangrijkste onderwerp uit de toelichting is de beschrijving van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding (de watertoets)^{64 65}.

Juridische status van de inpassingsplanonderdelen

De planregels en de verbeelding vormen de juridisch bindende basis van een inpassingsplan. Derhalve moeten de planregels en de verbeelding altijd in onderlinge samenhang worden gelezen. Vanwege deze juridische status is het inpassingsplan bindend voor burgers, bedrijven en de overheden. Iedereen dient zich aan het inpassingsplan te houden.⁶⁶ De toelichting heeft deze juridische status niet.⁶⁷ De toelichting die volgens artikel 3.1.6 Bro bij een inpassingsplan hoort te worden toegevoegd is geen onderdeel van het inpassingsplan. Dat betekent dat de procedurele waarborgen die wel gelden voor de vaststelling van een inpassingsplan (verbeelding en regels) niet gelden voor de toelichting. Indien in de toelichting bijvoorbeeld staat dat bepaalde gebieden de *Waarde-Archeologie* hebben, is dit onvoldoende. Deze gebieden worden pas juridisch beschermd indien die gebieden op de verbeelding zijn aangegeven en van de daarbij horende regels zijn voorzien.⁶⁸ Tegen de planregels, verbeelding en plantoelichting kunnen zienswijzen ingediend worden. Beroep kan echter alleen aangetekend worden tegen de planregels en de verbeelding.⁶⁹

2.2.2 De coördinatieregeling

In artikel 3.33 Wro is de provinciale coördinatieregeling opgenomen en in artikel 3.35 Wro de rijkscoördinatieregeling. Met behulp van de coördinatieregeling kunnen Rijk en provincie bij projecten van nationaal of provinciaal belang vergunningen en andere benodigde besluiten coördineren. In de coördinatieregeling worden de verschillende besluiten (vergunningen en ontheffingen) die voor een project nodig zijn tegelijkertijd en in onderling overleg genomen.⁷⁰ De uitvoeringsbesluiten zijn nodig voor de daadwerkelijke verwezenlijking van het ruimtelijk beleid zoals vastgelegd in het inpassingsplan. Het inpassingsplan en de vergunningen en ontheffingen (denk aan een omgevingsvergunning, natuurbeschermingswetvergunning, ontheffing op grond van de Ffw en de watervergunning op grond van de Wtw of de Keur) worden dan allemaal tegelijkertijd voorbereid en bekendgemaakt.⁷¹ Er is één inspraakronde, waarin op alle ontwerpbesluiten tegelijk gereageerd kan worden door het indienen van een zienswijze. Voor de beroepsprocedure op de definitieve besluiten is slechts één instantie aan zet: de Raad

⁶¹ T.H.H.A. van der Schoot, 'Flexibiliteit zit hem niet in de kwantiteit van instrumenten, de kwaliteit volstaat...' *Tijdschrift voor bouwrecht* 2014-4, nr. 4, p. 274-281.

⁶² In welke mate flexibiliteit in een inpassingsplan acceptabel is, hangt van de omstandigheden. Er zal steeds een belangenafweging gemaakt moeten worden tussen flexibiliteit en de rechtszekerheid van de burger.

⁶³ ABRvS 17 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ6358.

⁶⁴ Watertoets: Artikel 3.1.6 lid 1 sub b Besluit ruimtelijke ordening.

⁶⁵ P. van Buuren e.a., *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht* (8e druk), Deventer: Kluwer 2010.

⁶⁶ 'Bestemmingsplan inzien, Gemeente Amsterdam Oost, geraadpleegd op: 17 maart 2015, Oost.amsterdam.nl (zoek op *bestemmingsplan*).

⁶⁷ ABRvS 9 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3752.

⁶⁸ 'Bestemmingsplannen', *Vereniging van vrijwilligers*, geraadpleegd op: 18 maart 2015, Awn.nl (zoek op *bestemmingsplan*).

⁶⁹ ABRvS 9 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3752.

⁷⁰ Zie bijlage D voor een schematische weergave van de coördinatieregeling uit de Wet ruimtelijke ordening.

⁷¹ BügelHajema Adviseurs B.V., *Rijksinpassingsplan en rijkscoördinatieregeling*, Assen: Bureau voor Ruimtelijke Ordening en Milieu 2009.

van State. Er is dus geen bezwaarprocedure bij het bevoegd gezag en beroepsprocedure bij de rechtbank.⁷²

2.2.3 Vergelijking bestemmingsplan en inpassingsplan

De wetsartikelen die het gemeentelijk bestemmingsplan regelen zijn, zoals al eerder aangegeven is, ook van toepassing op het inpassingsplan. Dit betekent dat het gemeentelijk bestemmingsplan en het inpassingsplan dezelfde inhoudsvereisten hebben en dat de verschillende onderdelen waaruit een inpassingsplan en een gemeentelijk bestemmingsplan bestaan (planregels, verbeelding en de toelichting) ook dezelfde juridische status hebben. Voor de verwezenlijking van het ruimtelijk beleid zijn uitvoeringsbesluiten nodig. Een voor het waterschap groot verschil tussen het gemeentelijk bestemmingsplan en het inpassingsplan is dat voor de verwezenlijking van het ruimtelijk beleid uit een gemeentelijk bestemmingsplan een projectplan nodig is. Als bijvoorbeeld een bepaald grondgebied de bestemming 'water' krijgt en het doeleinde 'stuw' is, dan is voor de aanleg van die stuw een projectplan nodig. Artikel 5.4 lid 6 Wtw wordt in de praktijk zo uitgelegd dat, indien er een inpassingsplan wordt vastgesteld, voor de aanleg van die stuw geen projectplan meer nodig is. Dit is opmerkelijk omdat voor de verwezenlijking van andere werken, indien vergunningsplichtig, wel uitvoeringsbesluiten nodig zijn.⁷³

2.3 Ruimte en water

In deze paragraaf staat het juridisch kader van de verhouding tussen het projectplan en het inpassingsplan centraal:

Artikel 5.4 Wtw

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

Lid 6: Het eerste lid is niet van toepassing, indien ten aanzien van een in dat lid bedoeld werk de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding van toepassing is, of indien ten aanzien van dat werk toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.5 van de Wro.

Door de wateroverlast in de jaren negentig werd het duidelijk dat Nederland nog niet *waterproof* was. Het gevolg hiervan was dat er talrijke beleidsdocumenten geproduceerd werden waarmee getracht werd de waterhuishoudkundige belangen een prominenter plaats te geven in de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening en water hebben een wederkerige relatie. Waterhuishoudkundige maatregelen leggen enerzijds beslag op de ruimte (zoals het geval is bij retentiegebieden en vrijwaringszones) en anderzijds is water een randvoorwaarde voor de ruimtelijke ordening (de watertoets).⁷⁴ Mogelijk is dit de reden dat de wetgever 5.4 lid 6 Wtw in het leven heeft geroepen. Water en ruimtelijke ordening worden steeds meer afhankelijk van elkaar. Wellicht vond de wetgever dat een inpassingsplan al voldoende rekening houdt met de waterhuishoudkundige belangen. Enerzijds is dit ook een wettelijke verplichting⁷⁵, maar als een inpassingsplan rekening houdt met waterhuishoudkundige belangen, houdt dit niet direct in dat daarmee ook de projectplanonderwerpen opgenomen worden in dat inpassingsplan. Projectplannen regelen een specifiek project met bijbehorende maatregelen, terwijl een 'waterhuishoudkundig belang' een ruim begrip is. Het lijkt erop dat de wetgever zich hier niet voldoende

⁷² Artikel 3.33 lid 6 en 3.35 lid 7 jo 3.30 lid 2 jo 3.8 lid 1 Wro jo afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht.

⁷³ Zie bijvoorbeeld bijlage E.

⁷⁴ F.A.G. Groothuijse & H.F.M.W. van Rijswijk, 'Water en ruimtelijke ordening: méér dan de watertoets!', *Bouwwrecht* 2005, p. 193-210.

⁷⁵ Artikel 3.1.1 Besluit ruimtelijke ordening jo artikel 3.1.6 lid 1 sub c Besluit ruimtelijke ordening.

bewust van is geweest. In de MvT⁷⁶ staat het volgende als reden voor artikel 5.4 lid 6 Wtw:

MvT Waterwet

- 'Het vierde lid strekt ertoe samenloop met (project)procedures op grond van de Tracéwet of de Wro te voorkomen.'
- 'Ter voorkoming van doublures wordt voorgesteld in dergelijke gevallen niet tevens de projectplanverplichting uit het onderhavige wetsvoorstel van toepassing te laten zijn.'
- 'Met het oog op bestuurlijke lasten wordt geen apart projectplan op grond van de Wtw geëist.'

Van samenloop kan sprake zijn indien:

- 'Ingevolge de Tracéwet voor de aanleg of wijziging van hoofd(vaar)wegen de in die wet neergelegde procedure dient te worden gevolgd, die wordt ingeleid met een trajectnota.'
- 'In het kader van rivierverruiming, vanwege de ruimtelijke aspecten van een project voor toepassing van de provinciale coördinatie-regeling of de rijkscoördinatie-regeling uit de Wro wordt gekozen.'
- 'Ingevolge de Spoedwet waterstaatswerken gewijzigd dienen te worden. Alsdan dient het wegaanpassingsbesluit op grond van de Spoedwet wegverbreding reeds als projectbesluit.'

De vrijstelling van de waterbeheerder om een projectplan vast te stellen geldt alleen indien een inpassingsplan, tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit wordt vastgesteld ten behoeve van de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk. Dit artikel geeft dan ook niet de complete verhouding aan tussen de Wtw en de ruimtelijke ordening. Als voor een andere planologische maatregel wordt gekozen, zoals de omgevingsvergunning of de vaststelling van een gemeentelijk bestemmingsplan, blijft de projectplanverplichting wel bestaan.^{77,78} Indien door het projectplan de grond op een andere manier gebruikt wordt dan in overeenstemming met de bestemming die daaraan is toegekend in het bestemmingsplan, dan heeft het waterschap een omgevingsvergunning nodig op grond van artikel 2.1 lid 1 sub c Wabo. De maatregelen in de sfeer van de waterstaatszorg moeten dus zijn toegestaan in het gemeentelijk bestemmingsplan. Is dat niet het geval, dan wordt door de omgevingsvergunning het afwijken hiervan toegelaten.

2.4 Vergelijking projectplan en inpassingsplan

In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen een projectplan en een inpassingsplan. Dit is van belang, omdat artikel 5.4 lid 6 Wtw er in de praktijk voor zorgt dat een inpassingsplan in de plaats treedt van een projectplan.

Doelstelling

Een inpassingsplan wordt vastgesteld ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Een projectplan wordt daarentegen onder andere vastgesteld ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste in samenhang met bescherming en verbetering van chemische en ecologische kwaliteit van het watersysteem. Dit betekent dat wanneer een waterstaatswerk aangelegd wordt en hieraan een inpassingsplan aan ten grondslag ligt, dit waterstaatswerk afhankelijk is van hetgeen een goede ruimtelijke ordening daarover bepaalt en water niet langer op de eerste plaats staat.

⁷⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 104.

⁷⁷ Frank Groothuijs, *Water weren 2.0: versnellen, vereenvoudigen, harmoniseren en integreren. Goed verdedigbaar*, Deventer: Kluwer 2011 p. 325.

⁷⁸ Artikel 2.4 lid 2 en 3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht jo artikelen 3.1 en 3.2 Besluit omgevingsrecht.

Inhoud

In een projectplan moet een beschrijving van het betrokken werk staan en de wijze waarop dat werk zal worden uitgevoerd. Tevens moet beschreven worden welke voorzieningen getroffen worden om de nadelige gevolgen van de uitvoering van dat werk te beperken of ongedaan te maken. Een inpassingsplan moet bestaan uit planregels, een verbeelding en een toelichting. In de planregels worden bestemmingen toegewezen aan de grond. Tevens moeten in de planregels gebruik- en bouwregels staan. De locatie van een waterstaatswerk kan in de planregels en de verbeelding opgenomen worden. De vorm en afmetingen van een waterstaatswerk kunnen in de bouwregels geborgd worden. Op de vraag die in dit hoofdstuk centraal staat: *kan een beschrijving van de maatregelen terecht komen in een inpassingsplan?*, zal ontkennend geantwoord moeten worden. De beschrijving van de wijze waarop het werk uitgevoerd zal worden kan enkel in de toelichting een plaats krijgen. De toelichting maakt echter geen onderdeel uit van het besluit waardoor deze niet juridisch bindend is (ook de uitvoerder van het project is niet gebonden aan de inhoud van de toelichting) en de burger daartegen geen beroep kan aantekenen.

Functie

Waar een projectplan wordt vastgesteld om een waterstaatswerk daadwerkelijk te kunnen aanleggen of wijzigen, kan een inpassingsplan in principe alleen de aanleg/wijziging van dit waterstaatswerk ruimtelijk mogelijk maken aangezien de regels van het gemeentelijk bestemmingsplan van toepassing zijn op het inpassingsplan. Een gemeentelijk bestemmingsplan moet het waterstaatswerk ruimtelijk mogelijk hebben gemaakt. Indien het gemeentelijk bestemmingsplan dit niet ruimtelijk mogelijk heeft gemaakt dan moet het waterschap hiervoor een omgevingsvergunning aanvragen op grond van artikel 2.1 lid 1 sub c Wabo. Ook kan het zo zijn, in geval er een primaire kering wordt aangelegd/gewijzigd, dat PS goedkeuring verlenen en daarmee het plan, vanwege het ruimtelijke aspect, goedkeuren.

Ook voor de daadwerkelijke uitvoering van het project waarvoor een inpassingsplan is vastgesteld, zijn uitvoeringsbesluiten nodig (zie bijvoorbeeld bijlage E). Hier komt het verschil tussen een inpassingsplan en een gemeentelijk bestemmingsplan duidelijk naar voren. Waar voor de verwezenlijking van beleid uit een gemeentelijk bestemmingsplan een projectplan nodig kan zijn (indien dat beleid betrekking heeft op de bestemming water en het doel dat daaraan verbonden is een waterstaatswerk betreft), is voor de verwezenlijking van beleid bij een inpassingsplan, gezien artikel 5.4 lid 6 Wtw, geen projectplan nodig. Voor alle maatregelen zijn uitvoeringsbesluiten nodig, maar als de maatregel betrekking heeft op de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk dan is het inpassingsplan hiervoor de juridische basis, aldus het Rijk.⁷⁹

2.5 Conclusie

Indien het waterschap een waterstaatswerk wil aanleggen/wijzigen dan is hier een projectplan voor nodig op grond van artikel 5.4 lid 1 Wtw. Een gemeentelijk bestemmingsplan, waarin ruimtelijk beleid juridisch geborgd is door middel van normstelling, kan de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk ruimtelijk mogelijk gemaakt hebben. Indien dit niet het geval is, heeft het waterschap voor de aanleg/wijziging van het waterstaatswerk nog een omgevingsvergunning nodig op grond van artikel 2.1 lid 1 sub c Wabo. Voor de aanleg/wijziging van primaire keringen dient de projectprocedure te worden gevolgd op grond van artikel 5.5 e.v. Wtw. Door de verplichte goedkeuring van GS en de planologische medewerking van de betrokken gemeente(n) zijn ook de ruimtelijke aspecten geborgd.

⁷⁹ Bijlage F: Gespreksverslag Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (1 maart 2015).

Indien er een inpassingsplan wordt vastgesteld ligt de hiervoor geschetste verhouding tussen ruimtelijke ordening en de aanleg/wijziging van waterstaatswerken, als gevolg van artikel 5.4 lid 6 Wtw, anders. In de praktijk wordt artikel 5.4 lid 6 Wtw zo geïnterpreteerd (zie ook hoofdstuk 4 van deze scriptie) dat het waterschap voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken geen projectplan meer mag vaststellen. Volgens het Rijk en de provincie is het inpassingsplan dan de juridische basis voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken. Een inpassingsplan lijkt niet geschikt om in de plaats te treden van een projectplan. In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat het projectplan en een inpassingsplan zeer verschillende instrumenten zijn. Een inpassingsplan wordt vastgesteld ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In een projectplan staat het waterhuishoudkundig belang centraal. Daarnaast verschillen de eisen die de wet stelt aan de inhoud van een projectplan en aan de inhoud van een inpassingsplan van elkaar. De inhoudsvereisten die de wet verplicht stelt aan een inpassingsplan zorgen ervoor dat de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk ruimtelijk mogelijk wordt gemaakt. De ligging (planregels en verbeelding) en de afmetingen (bouwvoorschriften in de planregels) van een waterstaatswerk kunnen in het inpassingsplan zelf terecht komen. Een beschrijving van de maatregelen die nodig zijn voor de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk kunnen alleen terecht komen in de toelichting van een inpassingsplan. Ook in de toelichting mogen enkel ruimtelijk relevante zaken opgenomen worden. Technische details en eisen aan een waterstaatswerk zullen dat (waarschijnlijk) niet zijn, omdat ze geen direct gevolg hebben op het ruimtebeslag van de grond. Dit geldt ook voor de beschrijving van de maatregelen die geen direct gevolg hebben op het ruimtebeslag van de grond. De toelichting maakt daarbij ook geen onderdeel uit van het besluit en is derhalve niet juridisch bindend en niet appellabel bij de bestuursrechter.

Hoofdstuk 3: Gevolgen huidige interpretatiewijze

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat een inpassingsplan ongeschikt lijkt om in de plaats te treden van het projectplan. In een inpassingsplan (de planregels en de verbeelding) kan namelijk niet beschreven worden welke maatregelen, die nodig zijn voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken, getroffen gaan worden. De wijze waarop toepassing wordt gegeven aan artikel 5.4 lid 6 Wtw brengt met zich mee dat een inpassingsplan de juridische basis is voor alle maatregelen die getroffen gaan worden. Het waterschap vraagt zich af of het voor deze maatregelen tijdens de uitvoering nog een extra besluit kan nemen om voldoende duidelijkheid en rechtsbescherming te kunnen bieden aan de burger. In dit hoofdstuk zal op deze vraag verder ingegaan worden en gezocht worden naar een antwoord.

3.1 Rechtszekerheid en rechtsbescherming

In een projectplan staan normaliter alle maatregelen beschreven die nodig zijn voor de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk. Wanneer het inpassingsplan in de plaats treedt van een projectplan, als gevolg van artikel 5.4 lid 6 Wtw, is het waterschap van mening dat de rechtszekerheid en rechtsbescherming van de burger in het geding zijn.⁸⁰

Gebrek aan rechtszekerheid

Het begrip rechtszekerheid kan op verschillende manieren worden ingevuld. De literatuur kenmerkt rechtszekerheid met: het toepassen van de wet, duidelijkheid over de rechtspositie, tijdigheid, voorspelbaarheid van het overheidshandelen, kenbaarheid en rechtsbescherming.⁸¹ De burger kan het handelen van het waterschap niet meer voorspellen als in (een bijlage/toelichting van) het inpassingsplan niet alle maatregelen die getroffen gaan worden beschreven staan. De rechtszekerheid is bij een inpassingsplan niet geborgd. Aan de ene kant is dit logisch. De Wro vereist geen 'beschrijving van het betrokken werk' en geen 'beschrijving van de wijze waarop dat werk wordt uitgevoerd' voor een inpassingsplan, wat de Wtw wel vereist voor het projectplan.

Gebrek aan rechtsbescherming

Zoals uit het vorige hoofdstuk is gebleken kan een beschrijving van de maatregelen die getroffen gaan worden alleen terecht komen in de toelichting van het inpassingsplan. Nog een groot verschil tussen een projectplan en een inpassingsplan is dat een projectplan in zijn geheel bindend is. Indien er een projectplan ex artikel 5.4 Wtw wordt vastgesteld kan de burger tegen alle onderdelen bezwaar maken (en vervolgens beroep aantekenen). Indien er een projectplan ex artikel 5.5 Wtw wordt vastgesteld, kan hierop eenieder zienswijze naar voren brengen en vervolgens in beroep gaan bij de ABRvS.⁸² Bij een inpassingsplan staan de maatregelen die getroffen gaan worden in de toelichting of in een bijlage van het inpassingsplan. Hierdoor kan tegen deze maatregel enkel een zienswijze worden ingediend en is deze toelichting/bijlage niet vatbaar voor beroep. Het indienen van een zienswijze is overigens geen vorm van rechtsbescherming.⁸³ Het is nodig om later in de procedure gebruik te kunnen maken van een rechtsmiddel (beroep),⁸⁴ maar dat is niet mogelijk tegen de toelichting/bijlage. Waarschijnlijk krijgt de burger overigens niet eens de kans om tegen een maatregel een zienswijze in te dienen, omdat de burger door het ontbreken van opname van de maatregel in het inpassingsplan niet kon weten dat deze maatregel getroffen zou worden. Het gebrek aan rechtsbescherming is hier het gevolg van het ontbreken van rechtszekerheid.

⁸⁰ Bijlage L: Gespreksverslag jurist Volkerak-Zoommeer (16 april 2015).

⁸¹ H.A. Oldenziel, *Wetgeving en rechtszekerheid : een onderzoek naar de bijdrage van het legaliteitsvereiste aan de rechtszekerheid van de burger*, Deventer: Kluwer 1998.

⁸² Artikel 5.13 lid 1 Waterwet.

⁸³ 'Zienswijze en UOV' *Bezwaarschrift en Beroep Consultancy*, geraadpleegd op: 4 april 2015, Bezwaarschrift-en-beroep.nl (zoek op UOV).

⁸⁴ Artikel 6:13 Algemene wet bestuursrecht.

3.2 Extra juridische grondslag

In deze paragraaf zal duidelijk worden of het waterschap tijdens de uitvoering de rechtszekerheid en rechtsbescherming voor de burger kan borgen door middel van een extra besluit naast het inpassingsplan. In de Wtw zijn twee instrumenten opgenomen die de juridische basis kunnen zijn voor het verrichten van activiteiten: de watervergunning en het projectplan.

3.2.1 Het projectplan

Indien het Rijk/de provincie de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk ruimtelijk mogelijk heeft gemaakt in het inpassingsplan, dan kan voor deze maatregel geen projectplan meer verleend worden. Het waterschap heeft namelijk het Rijk/de provincie gevolgd in de toepassingswijze van artikel 5.4 lid 6 Wtw voor het project: geen projectplan wanneer er een inpassingsplan wordt/is vastgesteld. Het waterschap zou niet consequent handelen, en in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, indien het in een later stadium weer wel een projectplan zou vaststellen. De aanleg of wijziging van het waterstaatswerk geschiedt op basis van het inpassingsplan. Het waterschap kan het gebrek aan rechtsbescherming en rechtszekerheid niet voorkomen.

Indien het Rijk/de provincie de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk niet ruimtelijk mogelijk heeft gemaakt, kan afgevraagd worden of artikel 5.4 lid 6 Wtw nog wel van toepassing is. Artikel 5.4 lid 6 Wtw bepaalt namelijk dat het projectplan komt te vervallen indien ten aanzien van dat waterstaatswerk toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.5 Wro. Als het waterstaatswerk niet planologisch is ingepast in het inpassingsplan, kan geconcludeerd worden dat afdeling 3.5 Wro op het waterstaatswerk niet van toepassing is. Artikel 5.4 lid 6 Wtw is daarom ook niet van toepassing en dus kan het waterschap een projectplan vaststellen.

3.2.2 De watervergunning

Een watervergunning als juridische basis voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken lijkt niet mogelijk. Het risico bestaat dat wanneer het waterschap een watervergunning aan zichzelf verleent voor de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk, de rechter oordeelt dat het waterschap in strijd heeft gehandeld met het verbod van détournement de procedure,⁸⁵ omdat de projectplanverplichting omzeild wordt. Artikel 5.4 lid 1 Wtw bepaalt namelijk dat voor de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder een projectplan nodig is. De verplichting om voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken een projectplan vast te stellen biedt de burger immers een duidelijk beeld van wat er met het project wordt beoogd. Op grond van artikel 3.14 Keur waterschap Brabantse Delta 2015 is een watervergunning ook niet bestaanbaar:

Voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege het waterschap, waardoor de leggergegevens wijzigen, moet het waterschap een projectplan (met bezwaar- en beroepsmogelijkheden voor belanghebbenden) ingevolge artikel 5.4 Wtw vaststellen. Daarmee is een vergunning op grond van de Keur niet meer aan de orde.

Nog een reden om niet voor de watervergunning te kiezen is dat het waterschap door een watervergunning de zeggenschap over de eisen aan een waterstaatswerk verliest. Het waterschap is dan namelijk afhankelijk van hetgeen er in de aanvraag staat en niet langer zelf aan zet. Dit kan het geval zijn indien het waterschap de uitvoering van de maatregelen laat doen door een aannemer. Een vergunning behoort het waterschap niet aan zichzelf te verlenen voor de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk. Dit kan het waterschap wellicht omzeilen door het aan de aannemer te verlenen. Echter, naast het

⁸⁵ Verbod van détournement de procedure houdt in dat een overheid voor een besluit niet de verkeerde procedure mag volgen.

feit dat de aanleg/wijziging van het waterstaatswerk dan nog steeds geschiedt *door of vanwege* de beheerder, verliest het op deze manier ook de zeggenschap over het waterstaatswerk.

Professor H. van Rijswijk (hoogleraar Waterrecht, Universiteit van Utrecht) en professor. A. de Gier (hoofddocent Staats- en Bestuursrecht, Universiteit van Utrecht) zijn van mening dat de figuur van de watervergunning als een alternatief van de projectplanverplichting bij de aanleg van primaire waterkeringen ook niet mogelijk is⁸⁶:

De wetgever heeft, als een voorzetting van de regeling in de Wet op de waterkering dienaangaande, een specifieke en om die reden exclusieve rechtsfiguur in de vorm van het projectplan, met een in ieder geval voor de aanleg van primaire waterkeringen voorgeschreven (coördinatie-) procedure, neergelegd in artikel 5.4 en 5.5 Wtw, die niet inwisselbaar is met de figuur van de watervergunning, ook niet in het geval waarin de projectplanverplichting om een specifieke reden (toepassing inpassingsplan of provinciale dan wel rijkscoördinatieregeling ingevolge de Wro) niet van toepassing is. Ook voor derden-belanghebbenden biedt het projectplan en indien van toepassing de bijbehorende projectprocedure de meeste waarborgen, niet alleen inhoudelijk omdat daarmee het meest volledige en makkelijk toegankelijke overzicht van de uit te voeren werkzaamheden wordt verkregen, maar ook vanuit een oogpunt van rechtsbescherming.

3.3 Conclusie

Omdat het waterschap gedurende de uitvoering van een project maatregelen moet treffen die niet opgenomen zijn in het inpassingsplan, wil het waterschap voor de burger meer duidelijkheid en rechtsbescherming bieden. Het waterschap is namelijk van mening dat de burger niet kan voorspellen welke maatregelen getroffen gaan worden (onvoldoende rechtszekerheid) en niet de mogelijkheid is geboden om tegen de maatregelen een rechtsmiddel aan te wenden (onvoldoende rechtsbescherming).

De maatregelen die nodig zijn voor de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk kunnen tijdens de uitvoering niet voorzien worden van een extra juridische basis naast het inpassingsplan, tenzij het inpassingsplan niet de juridische basis is. Dit laatste is het geval wanneer een inpassingsplan niet voorziet in de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk. Dan kan namelijk geconcludeerd worden dat artikel 5.4 lid 6 Wtw niet van toepassing is, omdat ten aanzien van het waterstaatswerk afdeling 3.5 Wro niet van toepassing is. Op grond van artikel 5.4 lid 1 Wtw is het waterschap verplicht een projectplan vast te stellen.

Een watervergunning voor de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk lijkt niet mogelijk. Het projectplan is het exclusieve rechtsfiguur op basis waarvan het waterschap waterstaatswerken mag aanleggen/wijzigen en kan niet ingewisseld worden voor een ander besluit.

⁸⁶ A.A.J. de Gier en H.F.M.W. van Rijswijk, *Dijkverlegging Lent: projectplan, watervergunning of geen van beide?*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011.

Hoofdstuk 4: Ruimte voor de Rivier

De rivieren in Nederland hebben steeds vaker te maken met hoge waterstanden. Ze moeten meer smelt- en regenwater verwerken, terwijl ze tussen de dijken maar weinig ruimte krijgen. Achter die dijken is het land op veel plaatsen lager komen te liggen. Hierdoor neemt de kans op overstromingen toe. Het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen hebben daarom in 2006 de handen ineengeslagen om de rivieren op 30 plaatsen in Nederland meer ruimte te geven. Het beleid hierover werd vastgelegd door het Kabinet Balkenende IV in de PKB 'Ruimte voor de Rivier'. Ruimte voor de Rivier richt zich op het realiseren van twee samenhangende doelstellingen:

1. *Het op het vereiste niveau brengen van de bescherming van het rivierengebied tegen overstromingen;*
2. *Het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied.⁸⁷*

De doelstelling ligt zowel in het ruimtelijk spoor als in het waterspoor. Artikel 5.4 lid 6 Wtw is in beeld. In dit hoofdstuk staan twee projecten centraal, in het kader van Ruimte voor de Rivier, waarbij waterschap Brabantse Delta in grote mate betrokken is geweest: het Rip VZM⁸⁸ en het Pip OP⁸⁹. In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe bij deze projecten toepassing is gegeven aan artikel 5.4 lid 6 Wtw. Tevens wordt onderzocht hoe het waterschap is omgegaan met de rechtszekerheid en rechtsbescherming van de burger. Tot slot komen de praktijksituaties van de andere Brabantse waterschappen met betrekking tot artikel 5.4 lid 6 Wtw aan bod.

4.1 Rijksinpassingsplan Volkerak-Zoommeer

"Het Rip VZM was zo globaal, we moesten een oplossing bedenken om meer duidelijkheid te bieden aan de burger."

-L. Weterings, juridisch beleidsmedewerker waterschap Brabantse Delta.

Bij stormvloed gaan de Maeslantkering in de Nieuwe Waterweg en de Hartelkering in het Hartelkanaal (samen de Europoortkering) dicht.⁹⁰ Onder deze omstandigheden zijn ook de Haringvlietsluizen gesloten. Wanneer deze keringen allemaal dicht zijn, kan het rivierwater niet meer wegstromen naar zee. Als deze situatie samenvalt met zeer hoge rivierafvoeren dan stijgt het waterpeil in het Hollandsch Diep en Haringvliet tot een ongewenst hoog niveau. Door de uitvoering van de maatregelen in het kader van het Rip VZM zal het rivierwater met 10 cm dalen op het Haringvliet en 3 cm bij Dordrecht.

Waarom een rijksinpassingsplan?

Op 9 oktober 2009 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat besloten dat voor Waterberging op het VZM een rijksinpassingsplan vastgesteld wordt.⁹¹ Bij dit besluit is tevens bepaald dat de voorbereiding en bekendmaking van het inpassingsplan gecoördineerd wordt met de voorbereiding en bekendmaking van de benodigde uitvoeringsbesluiten.⁹² De maatregel Waterberging op het VZM vindt verspreid plaats over een grondgebied van 7 gemeenten en 3 provincies en heeft bovenlokale effecten. Het nationaal belang (de veiligheid tegen overstromen van het Benedenrivierengebied⁹³) van de waterberging kon derhalve niet doelmatig en tijdig planologisch worden geregeld met bestemmingsplannen van individuele gemeenten. Door het rijksinpassingsplan en de

⁸⁷ 'Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier (deel 4)', *Ruimte voor de Rivier*, H4. p. 10.

⁸⁸ Rijksinpassingsplan Waterberging Volkerak-Zoommeer, NL.IMRO.IMip12BERGINGVZM-3000.

⁸⁹ Provinciaal inpassingsplan Rivierverruiming Overdiepse Polder, NL.IMRO.0030.overdiepsepolder.0401.

⁹⁰ Zie bijlage G voor de ligging van de waterkeringen in het Volkerak-Zoommeer.

⁹¹ Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling van 1 oktober 2009, *Stcrt.* 2009, nr. 15167.

⁹² Zie bijlage E voor het coördinatiebesluit.

⁹³ Zie bijlage H voor de ligging van het Benedenrivierengebied.

coördinatieregeling werd met één ruimtelijk plan voorzien in de benodigde regeling voor de maatregel Waterberging op het VZM.⁹⁴

De rolverdeling

Een gebiedsontwikkelingsproces bestaat uit vier fases. Het proces vangt aan met de voorverkenning waarin het oriënteren centraal staat. Vervolgens treedt de verkenningfase in. Tijdens deze fase staan de ambities centraal. Er wordt beoordeeld wat de gewenste situatie is. Na de verkenningfase gaat de planstudiefase van start. In deze fase wordt het inpassingsplan opgesteld. Op de planstudiefase volgt de realisatiefase. Gedurende de realisatiefase zal de uitvoering van het project plaatsvinden.⁹⁵

Het Rijk is initiatiefnemer van het project en verantwoordelijk voor de voorverkenning-fase, de verkenningfase en de planstudiefase. Tevens bekostigt het Rijk de maatregel Waterberging op het VZM. Middels een bestuursovereenkomst tussen het Rijk en het waterschap is afgesproken dat de te nemen verbetermaatregelen aan de primaire keringen en waterkerende kunstwerken en de maatregelen tegen binnendijkse wateroverlast door het waterschap worden uitgevoerd. Deze maatregelen zouden namelijk plaatsvinden in het beheergebied van het waterschap.⁹⁶ Tevens is overeengekomen dat het waterschap de werkzaamheden eind 2015 gereed heeft en dat het beheer en onderhoud van de nieuwe situatie in handen komt te liggen van het waterschap.

4.1.1 Interpretatiewijze in de praktijk

In het Besluit tot toepassing van de Rijkscoördinatieregeling is opgenomen dat een projectplan op grond van de Wtw en een vergunning op grond van de Keur mee gecoördineerd zouden worden naast het rijksinpassingsplan en de andere uitvoeringsbesluiten.⁹⁷ De medewerkers van het waterschap die betrokken waren bij het Rip VZM (hierna: het projectteam BD⁹⁸) gingen er dan ook lange tijd vanuit dat het waterschap, naast het rijksinpassingsplan, zelf nog een projectplan mocht vaststellen. De nieuwe Wtw en de vernieuwde Wro waren destijds nog onbekend terrein. Ook al bestond een dergelijke bepaling als 5.4 lid 6 Wtw al wel onder de Wwk (artikel 7 lid 5), het Rijk had op voorhand het projectplan niet uitgesloten. Naarmate de planstudiefase vorderde werd het duidelijk dat het Rijk van mening was dat het waterschap niet langer bevoegd was een projectplan vast te stellen en dat vergunningverlening op grond van de Keur en de Wtw niet meer aan de orde was.⁹⁹

4.1.2 Rechtszekerheid en rechtsbescherming

Borgen van projectplanonderwerpen in het Rip VZM

Het projectteam BD merkte op dat het Rip VZM in de toenmalige vorm te globaal was. De maatregelen die getroffen gingen worden konden niet uit het Rip VZM worden afgeleid. Nu het waterschap geen projectplan meer mocht vaststellen, was het waterschap van mening dat de projectplanonderwerpen geborgd moesten worden in het Rip VZM. Afgesproken is dat de projectplanonderwerpen een plek zouden krijgen in een bijlage van het Rip VZM: het Waterbergingsplan.¹⁰⁰ Het projectteam BD ging hiermee akkoord. Niet wetende dat een bijlage van het Rip VZM geen juridische status heeft.¹⁰¹

⁹⁴ Hoofdstuk 1.6 Rijksinpassingsplan Volkerak-Zoommeer.

⁹⁵ 'Geluid', *Ministerie van Infrastructuur en Milieu*, geraadpleegd op: 26 maart 2015, Infomil.nl (zoek op gebiedsontwikkelingsproces).

⁹⁶ Bijlage I: Gespreksverslag projectteam Brabantse Delta (27 april 2015).

⁹⁷ Zie bijlage E voor de benodigde uitvoeringsbesluiten voor het project Waterberging Volkerak-Zoommeer.

⁹⁸ In het projectteam BD zaten medewerkers van de afdelingen: Vergunningen, Handhaving en Ontwerp & Realisatie.

⁹⁹ Bijlage I: Gespreksverslag projectteam Brabantse Delta Volkerak-Zoommeer (27 maart 2015).

¹⁰⁰ Zie bijlage J voor relevante passages uit het Waterbergingsplan.

¹⁰¹ Bijlage I: Gespreksverslag projectteam Brabantse Delta Volkerak-Zoommeer (27 maart 2015).

De maatregelen waarover het waterschap de verantwoordelijkheid kreeg, zijn onder te verdelen in drie categorieën:

1. Maatregelen aan dijken (wijziging van de primaire waterkeringen),
2. Maatregelen aan waterkerende kunstwerken (wijziging van de primaire waterkeringen), en
3. Maatregelen tegen binnendijkse wateroverlast (wijzigingen van de regionale waterkeringen).

In het Waterbergingsplan staan deze drie maatregelen genoemd. Globaal wordt beschreven wat er gaat gebeuren in het beheergebied van het waterschap. Hoe het waterschap deze maatregelen uit moet voeren en welke maatregelen schuil gaan achter deze drie categorieën wordt niet verder uiteengezet. Dat het rijksinpassingsplan geschikt is om het project waterberging op het VZM ruimtelijk mogelijk te maken staat vast. De ligging en afmetingen van de dijken, kaden, gebouwen, sluizen en dijksloten zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van de planregels van het Rip VZM.

Het waterschap heeft met de aannemer een Engineering&Construct-contract (hierna: E&C-contract) gesloten. Bij een E&C-contract is het de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer om te bepalen welke werkzaamheden hij moet verrichten om de opdracht uit te voeren. Het waterschap maakt enkel de technische ontwerpen. De aannemer werkt het ontwerp verder uit en voert de maatregelen daadwerkelijk uit. Het waterschap heeft naast het E&C-contract om een Plan Waterveiligheid gevraagd van de aannemer.¹⁰² Het Plan Waterveiligheid is, inhoudelijk gezien, vergelijkbaar met een projectplan. In dit plan staat exact beschreven hoe de primaire en regionale keringen aangepast gaan worden en welke maatregelen daarvoor nodig zijn. Het Plan Waterveiligheid is echter geen besluit in de zin van de Awb, maar slechts een werkdocument van de aannemer waar het waterschap tussentijds mee akkoord gaat.

De maatregelen voorzien van een extra juridische basis

Achter de drie categorieën maatregelen, die beschreven staan in het Waterbergingsplan, gingen ± 40 maatregelen schuil.¹⁰³ Dit bleek uit het Plan Waterveiligheid. Het Rip VZM noch het Waterbergingsplan was een uitwerking van deze 40 maatregelen. Het was voor projectteam BD onduidelijk of voor deze 40 maatregelen nog een publiekrechtelijk besluit genomen moest worden. De aannemer en het Rijk waren van mening dat het Rip de juridische basis was voor alle maatregelen die getroffen gingen worden. Toch vond het projectteam BD dat er meer duidelijkheid moest komen voor de burger. Er is advies gevraagd aan de jurist van het waterschap. De jurist heeft voor deze kwestie de hierna volgende werkwijze ontwikkeld en geadviseerd deze te hanteren als het projectteam BD bedenkingen heeft of de maatregel wel of niet onder het Rip VZM valt. Deze werkwijze ziet er als volgt uit.¹⁰⁴

Situatie 1: Vallen de werkzaamheden wel/niet binnen de begrenzing/plangebied van het rijksinpassingsplan?	Allereerst moet beoordeeld worden of de werkzaamheden vallen binnen de begrenzing/plangebied van het rijksinpassingsplan (planregels, verbeelding). Vallen de maatregelen buiten de begrenzing van het rijksinpassingsplan, dan is een projectplan/vergunning ¹⁰⁵ nodig, omdat het rijksinpassingsplan daar niet in heeft voorzien. Gebeurt er iets binnen het plangebied van het rijksinpassingsplan? Verder naar situatie 2.
--	--

¹⁰² Zie bijlage K voor relevante passages uit het Plan Waterveiligheid.

¹⁰³ Bijlage L: Gespreksverslag jurist Volkerak-Zoommeer (16 april 2015).

¹⁰⁴ Bijlage L: Gespreksverslag jurist Volkerak-Zoommeer (16 april 2015).

¹⁰⁵ Afhankelijk van de aard van de maatregel. Aanleg/wijziging van een waterstaatswerk? Dan een projectplan. Anders? Mogelijk op grond van de Keur er de beleidsregels een vergunning nodig van het waterschap of van een ander bestuursorgaan.

Situatie 2: Wel/geen waterstaatswerk/ primaire kering	Kijk of er sprake is van aanleg of wijziging van een waterstaatswerk. Artikel 5.4 Wtw heeft namelijk enkel betrekking op de aanleg of wijziging van waterstaatswerken. Met dit artikel kun je dus ook enkel de aanleg of wijziging van waterstaatswerken regelen. Zijn er nog andere werkzaamheden die niet de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk betreffen maar wel onder de Keur vallen dan dient hiervoor een watervergunning te worden aangevraagd. Artikel 5.4 Wtw ziet immers niet op deze laatste werkzaamheden dus kunnen daar ook niet onder vallen.
Situatie 3: Werkzaamheden wel/niet genoemd in het rijksinpassingsplan	Kijk of de werkzaamheden worden genoemd in het rijksinpassingsplan. Voor een belanghebbende moet het voldoende duidelijk zijn wat er gaat gebeuren. Vindt tijdens de uitvoering nog nadere aanleg of wijziging plaats van waterstaatswerken die niet in het rijksinpassingsplan aan de orde zijn gekomen, dan dient dit op een later moment met een watervergunning geregeld te worden. Betreft het werkzaamheden die geen aanleg/wijziging van een waterstaatswerk inhouden, maar wel onder de Keur vallen dan is de voorgaande situatie weer van toepassing en dient hiervoor een watervergunning te worden aangevraagd. Vallen de werkzaamheden ook niet onder de Keur dan is het waterschap geen bevoegd gezag en hoeft het waterschap geen watervergunning te verlenen. Dat wil overigens niet zeggen dat er dan niet bij een ander bevoegd gezag een vergunning of ontheffing aangevraagd moet worden.

Indien uit het stappenplan blijkt dat de maatregel niet onder het rijksinpassingsplan valt, adviseert de jurist van het waterschap ook voor die maatregel een watervergunning te verlenen. Dit advies is niet consequent opgevolgd. Uiteindelijk zijn voor 'slechts' 3 van de 40 maatregelen watervergunningen verleend door het waterschap¹⁰⁶:

1. Voor de aanleg van een werkterrein buiten het plangebied: situatie 1,
2. Voor het werken in de gesloten periode: situatie 2 (vergunningsplichtig op grond van artikel 1.1 Keur Brabantse Delta 2009), en
3. Voor de aanleg van een kabel: situatie 2 (vergunningsplichtig op grond van artikel 4.3 sub g Keur Brabantse Delta 2009).

Volgens het advies van de jurist zou het waterschap een vergunning moeten verlenen voor een maatregel wanneer deze niet voldoende duidelijk is voor de belanghebbende. Het projectteam BD heeft dit advies zo geïnterpreteerd dat enkel een vergunning is verleend wanneer de maatregel voor de burger in geen enkel opzicht voorzienbaar was en/of deze maatregel grote gevolgen zou hebben.¹⁰⁷ Het Rijk heeft het projectteam BD geadviseerd zoveel mogelijk maatregelen onder het Rip VZM te brengen. Het projectteam BD heeft dit advies opgevolgd.¹⁰⁸ Hierdoor zijn er veel minder vergunningen voor maatregelen verleend dan het geval zou zijn geweest wanneer de geadviseerde werkwijze consequent gehanteerd zou zijn.

Hoe was deze werkwijze, juridisch gezien, beter geweest?

Wat er moet gebeuren volgens situatie 3 is m.i. niet correct. Ten eerste is een vergunning niet geschikt als juridische basis voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken om twee redenen (zie ook hoofdstuk 3.2.2 van deze scriptie):

- Het waterschap geeft de zeggenschap uit handen, en

¹⁰⁶ Bijlage M: Gespreksverslag medewerker vergunningen Volkerak-Zoommeer (23 april 2015).

¹⁰⁷ Bijlage M: Gespreksverslag medewerker vergunningen Volkerak-Zoommeer (23 april 2015).

¹⁰⁸ Bijlage M: Gespreksverslag medewerker vergunningen Volkerak-Zoommeer (23 april 2015).

- Het waterschap loopt het risico dat de rechter oordeelt dat er sprake is van détournement de procedure.

Nu heeft het waterschap door het Plan Waterveiligheid de zeggenschap grotendeels in handen gehouden. Het deel dat aan zeggenschap verloren is gegaan, is bewust gekozen door een E&C-contract met de aannemer te sluiten. Hiermee komt een nadeel, die de vergunning heeft ten opzichte van het projectplan, te vervallen. Het waterschap handelt echter wel in strijd met het verbod van détournement de procedure wanneer het een vergunning zou verlenen voor de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk/primaire waterkering. Het is óf het rijksinpassingsplan als juridische basis voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken/primaire waterkeringen óf het projectplan.

Ten tweede moet de passage uit de werkwijze: 'voldoende duidelijk zijn voor een belanghebbende wat er gaat gebeuren', duidelijker geformuleerd worden. Er had minder beoordelingsruimte moeten zijn voor het projectteam BD. Het was beter geweest als door het projectteam BD beoordeeld werd of de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk ruimtelijk mogelijk is gemaakt in de planregels/verbeelding van het Rip VZM. Wanneer dat het geval was, dan geen projectplan als gevolg van artikel 5.4 lid 6 Wtw. Als de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk niet planologisch is ingepast, dan wel een projectplan. Geconcludeerd kan dan worden dat artikel 5.4 lid 6 Wtw niet van toepassing is.

De geadviseerde werkwijze had tevens consequent door het projectteam toegepast moeten worden. Als overheid zijnde is het niet geoorloofd om de ene maatregel onder het rijksinpassingsplan te laten vallen en voor de ander toch een afzonderlijk besluit te nemen. Aan ieder besluit moet namelijk een zorgvuldige belangenafweging ten grondslag liggen.¹⁰⁹

Hoe groot is het probleem eigenlijk?

Dat er slechts drie maatregelen getroffen gingen worden waarbij het projectteam BD oordeelde dat daarvoor een extra juridische grondslag gewenst was, lijkt aan de lage kant. De vraag is hoe groot het probleem van het ontbreken van een projectplan als juridische basis voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken (en bijbehorende maatregelen) in de praktijk is. Het waterschap constateert dat het inpassingsplan te globaal is. Het constateert ook dat dit op gespannen voet staat met de rechtszekerheid en rechtsbescherming van de burger, maar uiteindelijk zijn er slechts drie vergunningen door het waterschap verleend om een maatregel te voorzien van een extra juridische grondslag. Tegen het verlenen van de watervergunning is geen bezwaar ingediend. Ook heeft de burger niet gesteld dat er sprake is geweest van onvoldoende rechtszekerheid en rechtsbescherming voor de getroffen maatregelen die niet duidelijk bleken uit het Rip VZM. Mocht een burger het echter niet eens zijn geweest met een maatregel dan had het hiertegen geen rechtsmiddel kunnen aanwenden. Dat blijft juridisch gezien niet fraai. Dat er geen kritiek vanuit de burger is geuit op deze toepassingswijze van artikel 5.4 lid 6 Wtw is wellicht eerder een uitzondering.

4.2 Provinciaal inpassingsplan Overdiepse Polder

De Overdiepse Polder is gelegen ten zuiden van de Bergsche Maas tussen Waalwijk en Geertruidenberg.¹¹⁰ In tijden van extreem hoogwater is de Bergsche Maas een bedreiging voor dorpen en steden langs de rivier. De Overdiepse Polder kan helpen overstromingen te voorkomen als het geschikt gemaakt wordt voor opvang van overtollig water uit de Bergsche Maas. De maatregel behelst het verleggen van de primaire waterkering naar de zuidzijde van de polder en het ontruimen van de polder van obstakels die de doorstroming

¹⁰⁹ Artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht.

¹¹⁰ Zie bijlage N voor de ligging van de Overdiepse Polder.

belemmeren. De nieuwe primaire waterkering vervangt de bestaande primaire waterkering. Uitgangspunt is dat in de polder normaal landbouwkundig gebruik mogelijk blijft. Hiertoe worden voor acht agrarische bedrijven terpen aangelegd langs de nieuwe primaire waterkering.¹¹¹

Waarom een provinciaal inpassingsplan?

Voor de uitvoering van het plan is aanpassing van de vigerende bestemmingsplannen van de gemeenten Waalwijk en Geertruidenberg noodzakelijk. Het project Overdiepse Polder is daarmee een gemeenteovertijgend project, waarbij het algemeen belang dat wordt gediend het lokale niveau overstijgt. Gezien het provinciale belang, is in overleg met de provincie Noord-Brabant en beide gemeenten besloten om gebruik te maken van een provinciaal inpassingsplan.¹¹²

De rolverdeling

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de provincie Noord-Brabant hebben in een bestuursovereenkomst vastgelegd dat de provincie als initiatiefnemer optreedt voor de planstudiefase. Ook is tussen het Rijk, de provincie en het waterschap afgesproken dat het waterschap de realisatie van het project op zich zou nemen. Door de kennis die het waterschap in huis heeft wat betreft primaire keringen, werd het waterschap verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel.¹¹³

4.2.1 Interpretatiewijze in de praktijk

Toen op 3 oktober 2008 gekozen werd voor een provinciaal inpassingsplan en de provinciale coördinatieregeling, was de Wtw nog niet in werking getreden. Artikel 7 Wwk stelt voor de aanleg, versterking of verlegging van een primaire waterkering een door de beheerder vastgesteld plan verplicht. Dit is het dijkverleggingsplan. Het dijkverleggingsplan kent dezelfde inhoudsvereisten als een projectplan en is ook het besluit op grond waarvan een primaire kering aangelegd/versterkt/verlegd mag worden.¹¹⁴ Artikel 7 lid 5 Wwk is vergelijkbaar met en de voorloper van artikel 5.4 lid 6 Wtw.

Er is veel discussie geweest over wel/geen dijkverleggingsplan op grond van de Wwk.¹¹⁵ De provincie zag in dat een inpassingsplan vastgesteld moest worden ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening en specifieke eisen aan de primaire kering niet thuis hoorden in het Pip OP. In hoofdstuk 3.4 Pip OP staat daarover het volgende:

De regels van de Keur mogen uitsluitend de waterhuishouding tot onderwerp hebben. In die zin horen zij niet thuis in het inpassingsplan. In het inpassingsplan is dan ook een strikte scheiding aangehouden tussen de onderwerpen die de Keur regelt en die welke het inpassingsplan regelt.

Artikel 7 lid 5 Wwk zorgde er volgens de provincie voor dat de dijkverleggingsplan-bevoegdheid van het waterschap kwam te vervallen.¹¹⁶

4.2.2 Rechtszekerheid en rechtsbescherming

Voor zowel het waterschap als voor de provincie was het duidelijk dat de maatregel Rivierverruiming OP in ieder geval niet zonder een document van het waterschap kon.¹¹⁷ Bij de provincie ontbrak namelijk specifieke kennis over primaire keringen.¹¹⁸ De provincie is, in tegenstelling tot Rijkswaterstaat en het waterschap, ook geen waterbeheerder op

¹¹¹ Hoofdstuk 1 toelichting Provinciaal inpassingsplan Overdiepse Polder.

¹¹² Hoofdstuk 1 toelichting Provinciaal inpassingsplan Overdiepse Polder.

¹¹³ Bijlage O: Gespreksverslag projectleider Overdiepse Polder (14 april 2015).

¹¹⁴ Artikel 7 Wet op de waterkering.

¹¹⁵ Bijlage P: Gespreksverslag vergunningverlener Overdiepse Polder (2 april 2015).

¹¹⁶ Bijlage O: Gespreksverslag projectleider Overdiepse Polder (14 april 2015).

¹¹⁷ Bijlage P: Gespreksverslag vergunningverlener Overdiepse Polder (2 april 2015).

¹¹⁸ Bijlage O: Gespreksverslag projectleider Overdiepse Polder (14 april 2015).

grond van de Wtw. Het document dat het waterschap mocht opstellen draagt dezelfde naam als het plan uit de Wwk, namelijk 'dijkverleggingsplan'.¹¹⁹ Tevens heeft dit document dezelfde inhoud als het dijkverleggingsplan uit de Wwk, maar niet dezelfde juridische status die het zou hebben onder de Wwk. Het dijkverleggingsplan is een bijlage van het Pip OP en maakt derhalve geen onderdeel uit van het besluit. In hoofdstuk 4.5 van de toelichting op het Pip OP staat het volgende geschreven over de verhouding tussen het dijkverleggingsplan en het inpassingsplan/coördinatieregeling:

De verlegging van een primaire waterkering vergt normaliter het vaststellen en goedkeuren van een dijkverleggingsplan op grond van de Waterwet. Bij het in werking treden van de Wet ruimtelijke ordening is bepaald dat deze procedure niet van toepassing is indien er sprake is van een provinciaal inpassingsplan. In overleg met het waterschap Brabantse Delta is besloten om in deze situatie een dergelijk dijkverleggingsplan als bijlage bij het voorliggende inpassingsplan toe te voegen.

De burger heeft tegen het ontwerp-dijkverleggingsplan zienswijze kunnen indienen. In tegenstelling tot het Rip VZM was voor de burger veel meer voorzienbaar welke maatregelen getroffen gingen worden in het kader van de maatregel Rivierverruiming OP. Voor de maatregelen aan de primaire kering zijn afzonderlijk nog vergunningen op grond van de Keur verleend.¹²⁰ Hierdoor is het voor de burger wel mogelijk geweest bezwaar te maken tegen het besluit, maar het lijkt erop dat het waterschap hier in strijd heeft gehandeld met het verbod van détournement de procedure. De vergunning is niet geschikt als besluit op grond waarvan de maatregelen aan de primaire kering uitgevoerd kunnen worden. Dat is immers het dijkverleggingsplan.

4.3 Brabantse waterschappen

Naast waterschap Brabantse Delta zijn er nog twee andere waterschappen in de provincie Noord-Brabant, namelijk: waterschap De Dommel en waterschap Aa en Maas. Gevraagd is of deze waterschappen in het verleden ook te maken hebben gehad met artikel 5.4 lid 6 Wtw. Beide waterschappen kennen de hiervoor geschetste situatie (nog) niet. Waterschap de Dommel is op dit moment wel betrokken bij een provinciaal inpassingsplan, namelijk provinciaal inpassingsplan Ruit Eindhoven. In dit provinciaal inpassingsplan staat de aanpassing van het wegnnet rondom Eindhoven centraal. Water maakt slechts een klein onderdeel uit van dit, voornamelijk infrastructureel, project. Daarnaast is het erg onzeker of de Ruit er daadwerkelijk gaat komen. Of er waterstaatswerken aangelegd/gewijzigd moeten worden is nog niet aan de orde geweest. De discussie wel/geen projectplan, als gevolg van artikel 5.4 lid 6 Wtw, zal mogelijk in een later stadium plaatsvinden. 'Eerst zien of de Ruit Eindhoven er daadwerkelijk gaat komen.'¹²¹

4.4 Conclusie

In de praktijk mag het waterschap, als gevolg van artikel 5.4 lid 6 Wtw /artikel 7 lid 5 Wwk, geen projectplan/dijkverleggingsplan vaststellen voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken of primaire keringen. Volgens het Rijk en de provincie was het waterschap hiertoe onbevoegd.

Om toch meer duidelijkheid en rechtsbescherming te bieden aan de burger is voor de maatregel Waterberging op het VZM een werkwijze gecreëerd. Om te beoordelen of een bepaalde maatregel onder het rijksinpassingsplan valt, werd geadviseerd een stappenplan te doorlopen. Als bleek dat de maatregel niet onder het rijksinpassingsplan viel, dan werd door de jurist van het waterschap geadviseerd voor deze maatregel een watervergunning te verlenen. Het nadeel van deze werkwijze is dat de mogelijkheid

¹¹⁹ Zie bijlage Q voor relevante passages uit het Dijkverleggingsplan.

¹²⁰ Zie bijlage R voor het coördinatiebesluit Overdiepse Polder.

¹²¹ Bijlage S: Gespreksverslag waterschap De Dommel (20 april 2015).

bestond dat er ook een watervergunning verleend kon worden voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken/primaire keringen terwijl een watervergunning als instrument hiervoor niet geschikt is. Daarnaast is ook de werkwijze niet consequent gehanteerd door het projectteam BD. Het projectteam BD heeft meer maatregelen onder het rijksinpassingsplan gebracht dan volgens de werkwijze de bedoeling is. Toch heeft het feit dat het waterschap ervoor heeft gekozen de meeste maatregelen onder het 'globale' rijksinpassingsplan te laten vallen, niet voor juridische problemen gezorgd.

Het waterschap heeft voor de maatregel Rivierverruiming Overdiepse Polder een document mogen opstellen dat als bijlage aan het Pip OP toegevoegd is. Dit document was qua inhoud gelijk aan het dijkverleggingsplan uit de Wwk, maar had niet dezelfde juridische status. Voor de maatregelen aan de primaire kering zijn vergunningen verleend o.g.v. de Keur. Hierdoor is het voor de burger wel mogelijk geweest om tegen het besluit bezwaar te maken en waren de maatregelen ook voorzienbaar. Een watervergunning is echter niet geschikt als juridische basis voor de maatregelen aan de primaire kering. Dit is namelijk het dijkverleggingsplan.

Hoofdstuk 5: Interpretatiemethoden

"Volgens mij deugt artikel 5.4 lid 6 Wtw niet helemaal en is dit het gevolg van een weeffout tussen de Wtw en de Wro."¹²²

-Mr. dr. F.A.G. Groothuijse, hoogleraar Omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht.

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat artikel 5.4 lid 6 Wtw bij het waterschap onduidelijkheid veroorzaakt in de praktijk. De juristen van het waterschap wilden de maatregelen die niet voorspelbaar waren voor de burger tijdens de uitvoering voorzien van een extra juridische grondslag. Een extra juridische grondslag creëren voor de maatregelen die nodig zijn voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken is dan echter niet meer mogelijk.¹²³ Uit hoofdstuk 2 is gebleken dat de beschrijving van de maatregelen die getroffen gaan worden niet terecht kan komen in het inpassingsplan zelf (planregels en verbeelding). Vraag is of het waterschap op voorhand kan voorkomen dat projecten gerealiseerd worden zonder voorafgaand projectplan en daarmee ook kan voorkomen dat er onvoldoende rechtszekerheid en rechtsbescherming is voor de burger. Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van de manier waarop artikel 5.4 lid 6 Wtw geïnterpreteerd wordt. De rechter heeft zich tot nog toe niet uitgelaten over artikel 5.4 lid 6 Wtw. Er wordt dan ook regelmatig gediscussieerd over de wijze waarop toepassing gegeven moet worden aan dit wetsartikel. In dit hoofdstuk worden drie interpretatiemethoden behandeld. De literatuur kent meerdere interpretatiemethoden.¹²⁴ De interpretatiemethoden die bij voorbaat niets voor het waterschap kunnen betekenen, omdat zij niet kunnen zorgen voor meer rechtsbescherming en rechtszekerheid voor de burger, blijven buiten beschouwing.

5.1 De grammaticale interpretatiemethode

Bij de grammaticale interpretatiemethode kijkt de rechter exact naar de letter van de wet. Hij kijkt dan niet alleen naar de woorden van de wetsbepaling, maar ook naar de manier waarop de wetgever de wetsbepaling heeft opgeschreven.¹²⁵ In het zesde lid van artikel 5.4 Wtw staat dat het eerste lid van artikel 5.4 Wtw niet van toepassing is. In het eerste lid staat dat de aanleg of wijziging van een waterwerk geschiedt middels een projectplan. Door het woord 'geschiedt' lijkt het erop dat er sprake is van een projectplanverplichting voor de waterbeheerder. Wanneer lid 1 met lid 6 gecombineerd wordt, kan geconcludeerd worden dat de projectplanverplichting komt te vervallen. De vraag die resteert is of dit ook inhoudt dat de projectplanbevoegdheid van het waterschap komt te vervallen.

Interpretatiewijze van het Rijk

Het Rijk is van oordeel dat artikel 5.4 lid 6 Wtw imperatief bedoeld is en dat de ratio van de wetgever is, doublure (samenloop) te voorkomen¹²⁶:

Wanneer het waterschap toch een projectplan vaststelt, omdat het gebruik maakt van de bevoegdheid, behoud je deze doublures en heeft lid 6 in feite geen betekenis. Voor het waterschap is er geen projectplanverplichting en geen projectplanbevoegdheid als het Rijk ervoor kiest een rijksinpassingsplan/ tracébesluit/wegaanpassingsbesluit vast te stellen of de provincie een provinciaal inpassingsplan vaststelt.

Het waterschap moet, volgens het Rijk, het inpassingsplan de juridische basis laten zijn voor alle maatregelen die nodig zijn voor de aanleg/wijziging van het waterstaatswerk.

¹²² Bijlage T: Gespreksverslag de heer F. Groothuijse (13 maart 2015).

¹²³ Tenzij artikel 5.4 lid 6 Waterwet niet van toepassing is vanwege het feit dat het inpassingsplan niet voorziet in de planologische inpassing van de aanleg/de wijziging van het waterstaatswerk.

¹²⁴ Dit zijn onder andere de rechtshistorische en de wetsystematische interpretatiemethode.

¹²⁵ 'Interpretatiemethoden binnen de rechtspraak' InfoNU Wetenschap 25 april 2015, Wetenschap.infonu.nl (zoek op Interpretatiemethoden).

¹²⁶ Bijlage F: Gespreksverslag Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (1 maart 2015).

Interpretatiewijze provincie

De provincie sluit zich bij de interpretatiemethode van het Rijk aan. De provincie is van mening dat de RO-procedure het projectplan *overruled*.¹²⁷

Interpretatiewijze van het waterschap

Het waterschap kiest er in de praktijk niet voor om een projectplan vast te stellen als er een rijksinpassingsplan of provinciaal inpassingsplan wordt vastgesteld.¹²⁸ Het waterschap heeft in de praktijk het Rijk en de provincie in de interpretatiemethode van artikel 5.4 lid 6 Wtw gevolgd. Het waterschap vindt wel dat het deze bevoegdheid nog zou moeten hebben.

Interpretatiewijze waterrecht deskundigen

Van Rijswijk en De Gier hebben over deze kwestie, in het kader van het project 'Dijkteruglegging bij Lent', een advies uitgebracht aan waterschap Rivierenland en geconcludeerd dat:¹²⁹

Artikel 5.4 lid 6 Wtw ertoe strekt de projectplanverplichting te doen vervallen, maar dat de bevoegdheid om een projectplan vast te stellen blijft bestaan. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan de wenselijkheid van de vaststelling van een projectplan zowel om redenen van overzichtelijkheid van de besluitvorming als van rechtsbescherming van de burger vaststaan.

Professor Groothuijse (hoogleraar Omgevingsrecht, Universiteit van Utrecht) denkt dat artikel 5.4 lid 6 Wtw op een fout berust en het een afstemmingsregeling is die niet deugt. Hij is van mening dat het waterschap, ook al wordt er een inpassingsplan vastgesteld, wel degelijk een projectplanbevoegdheid zou moeten hebben. Het is volgens hem meer dan mogelijk een inpassingsplan te hebben naast het projectplan van het waterschap.¹³⁰

5.2 De wetshistorische interpretatiemethode

"Wat de wetgever heeft willen voorkomen is dat zowel de projectprocedure uit de Wtw van toepassing is als de coördinatieregeling uit de Wro."

-Mr. dr. F.A.G. Groothuijse, hoogleraar Omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht.

Bij de wetshistorische interpretatiemethode wordt gekeken naar de bedoeling van de wetgever en de geschiedenis van de wetbepaling.¹³¹ In artikel 7 Wwk¹³² stond het volgende bepaald:

1. De aanleg, versterking of verlegging van een primaire waterkering geschiedt overeenkomstig een door de beheerder vastgesteld plan.

5. Het eerste lid is niet van toepassing indien ten aanzien van een in dat lid bedoelde werkzaamheid toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.5 dan wel artikel 3.33, eerste lid, of artikel 3.35, eerste lid, van de Wro.

Het verschil tussen 5.4 lid 6 Wtw en artikel 7 lid 5 uit de Wwk is dat in de bepaling uit de Wwk artikelen 3.33 (de provinciale coördinatieregeling) en 3.35 Wro (de rijkscoördinatieregeling) uit afdeling afdeling 3.6 Wro wel genoemd zijn en de Wtw het enkel heeft over afdeling 3.5 Wro (de inpassingsplannen). Daarnaast vereist de Wwk alleen een plan voor primaire waterkeringen en de Wtw een plan voor waterstaatswerken

¹²⁷ Bijlage U: Contact jurist provincie Noord-Brabant (1 mei 2015).

¹²⁸ Zie ook hoofdstuk 4 van deze scriptie.

¹²⁹ A.A.J. de Gier & H.F.M.W. van Rijswijk, *Dijkverlegging Lent: projectplan, watervergunning of geen van beide?*, Utrecht: Universiteit van Utrecht 2011, p. 10.

¹³⁰ Bijlage T: Gespreksverslag de heer F. Groothuijse (13 maart 2015).

¹³¹ 'Interpretatiemethoden binnen de rechtspraak', *InfoNU Wetenschap* 25 april 2015, Wetenschap.infonu.nl (zoek op *Interpretatiemethoden*).

¹³² De Wet op de waterkering is vervallen en opgegaan in de Waterwet.

én primaire waterkeringen. In de MvT op de Wtw staat dat artikel 5.4 lid 6 Wtw samenloop en doublure van procedures uit de Wtw en de Wro beoogt te voorkomen.¹³³ De vraag is of de wijze waarop artikel 5.4 lid 6 Wtw geformuleerd is doublure wel voorkomt. Wanneer is er eigenlijk sprake van doublure van procedures?

Projectprocedure (artikel 5.5 e.v. Wtw) – coördinatieregeling (afdeling 3.6 Wro)

Voor de uitvoering van een project zijn vaak meerdere vergunningen en besluiten nodig op grond van verschillende wetten. Omdat uitvoeringsbesluiten vaak hun eigen besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures kennen, is het besluitvormingsproces vaak erg omvangrijk en complex. Om deze reden is in de Wtw een regeling opgenomen voor gecoördineerde voorbereiding, besluitvorming en bekendmaking van uitvoeringsbesluiten met het projectplan voor de aanleg/wijziging van primaire waterkeringen/waterstaatswerken van bovenlokale betekenis (artikel 5.5 e.v. Wtw).¹³⁴ De Wro heeft met de artikelen 3.33 en 3.35 een soortgelijke regeling voor gecoördineerde voorbereiding, besluitvorming en bekendmaking van uitvoeringsbesluiten.¹³⁵ Zou op één project zowel de projectprocedure uit de Wtw als de rijkscoördinatieregeling/provinciale coördinatieregeling uit de Wro van toepassing zijn, dan heb je inderdaad doublure van procedures.

Projectplan (artikel 5.4 Wtw) – coördinatieregeling (afdeling 3.6 Wro)

Het projectplan voor waterstaatswerken (niet zijnde een primaire waterkering of een waterstaatswerk/kering van bovenlokale betekenis) kent geen gecoördineerde voorbereiding, besluitvorming en bekendmaking van uitvoeringsbesluiten. Het projectplan uit artikel 5.4 Wtw in combinatie met de coördinatieregeling uit afdeling 3.6 Wro veroorzaakt dan ook geen doublure van procedures.

Projectprocedure (artikel 5.5 e.v. Wtw) – inpassingsplan (afdeling 3.5 Wro)

Indien op grond van de Wtw de projectprocedure van toepassing is op de vaststelling van een projectplan gelden van rechtswege ook de coördinatiebepalingen voor de uitvoeringsbesluiten die nodig zijn voor de verwezenlijking van het projectplan. Onder de Wro is dat niet het geval. De coördinatieregeling geldt in de gevallen die door PS/de minister van IenM zijn aangewezen.¹³⁶ Anders dan bij de projectprocedure op grond van de Wtw is dus nadere besluitvorming op grond van de Wro nodig om het traject van planvorming en uitvoeringsbesluiten onder de Wro te versnellen.¹³⁷ Indien er een inpassingsplan wordt vastgesteld, betekent dit dus niet dat deze automatisch gecoördineerd wordt met de benodigde uitvoeringsbesluiten. Enkel een inpassingsplan met de projectprocedure uit de Wtw veroorzaakt derhalve geen doublure van procedures.

Projectplan (artikel 5.4 Wtw) – inpassingsplan (afdeling 3.5 Wro)

Wanneer er een projectplan wordt vastgesteld voor de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk en dit planologisch ingepast wordt door het inpassingsplan, is er geen sprake van doublure van coördinatieprocedures uit de Wro en de Wtw.

De manier waarop artikel 5.4 lid 6 nu geformuleerd is, voorkomt doublures niet. Het is gezien de MvT op de Wtw wel de bedoeling van de wetgever geweest dat afdeling 3.6 Wro in het zesde lid van artikel 5.4 Wtw had gestaan.

¹³³ Zie ook hoofdstuk 2.2 van deze scriptie.

¹³⁴ Zie ook hoofdstuk 2.1.2 van deze scriptie.

¹³⁵ Zie ook hoofdstuk 2.3.2 van deze scriptie.

¹³⁶ Artikelen 3.33 lid 1 en 3.35 lid 1 jo artikel 3.28 lid 4 sub a Wet ruimtelijke ordening.

¹³⁷ A. A. Freriks, W.J. Doorn-Hoekveld en H.F.M.W. van Rijswijk, *De juiste weg: projectbesluitvorming in het overstromingsrisicobeheer*, Deventer: Kluwer 2013, p. 129-144.

Wat betekent dit voor het waterschap?

In drie op de vier situaties is er dus geen sprake van doublure van procedures uit de Wtw en de Wro. Samenloop is alleen denkbaar indien voor één project toepassing wordt gegeven aan de coördinatieregelingen uit de Wro (afdeling 3.6 Wro) en aan de projectprocedure uit de Wtw (artikel 5.5 e.v. Wtw). Beiden vereisen ze namelijk gecoördineerde voorbereiding, besluitvorming en bekendmaking van uitvoeringsbesluiten.

Indien er een inpassingsplan vastgesteld gaat worden en artikel 5.4 lid 6 Wtw wordt wetshistorisch geïnterpreteerd, dan zou het waterschap het volgende stappenplan kunnen hanteren om te bepalen of het ook een projectplan moet vaststellen:

1. Wat wordt er aangelegd/gewijzigd?

- Een waterstaatswerk (artikel 5.4 Wtw)?

→ Een projectplan, geen doublure mogelijk.

- Een primaire kering of waterstaatswerk/kering van bovenlokale betekenis (artikel 5.5 Wtw)?

→ Stap 2.

- Ander werk, niet zijnde een waterstaatswerk/primaire kering?

→ Geen projectplan.

2. Wordt de coördinatieregeling uit afdeling 3.6 Wro van toepassing verklaard op het project?

- Ja?

→ Geen projectplan. Projectprocedure uit de Wtw en de coördinatieregeling uit de Wro t.a.v. één werk heeft de wetgever willen voorkomen.

- Nee?

→ Een projectplan. Indien er alleen een inpassingsplan is, dan is er geen sprake van doublure.

Gezien de bedoeling van de wetgever zou het waterschap rechtmatig een projectplan vaststellen naast het inpassingsplan als dit blijkt uit bovenstaand stappenplan. Doublures zijn dan namelijk voorkomen. Nadeel van deze interpretatiemethode is dat niet vaak uit het stappenplan zal volgen dat het waterschap een projectplan mag vaststellen naast het inpassingsplan. Wanneer er namelijk een inpassingsplan vastgesteld wordt, wordt ten behoeve hiervan ook in de meeste gevallen de coördinatieregeling van toepassing verklaard. Bij een project van nationaal/provinciaal belang zijn namelijk uitvoeringsbesluiten van verschillende bestuursorganen onontkoombaar. Daarnaast hebben primaire keringen/waterstaatswerken van bovenlokale betekenis vaak een nationaal/provinciaal belang wat betekent dat in de meeste gevallen sprake is van zowel de projectprocedure uit de Wtw als de coördinatieregeling uit de Wro.

5.3 De teleologische interpretatiemethode

In het verlengde van de wetshistorische interpretatiemethode ligt de teleologische interpretatie. Hierbij gaat het namelijk ook om het doel van de tekst, maar wordt er niet gekeken naar de wil van de wetgever op basis van parlementaire stukken maar naar het tegenwoordige doel van de wet.¹³⁸ Oftewel, de functie die de wetsbepaling heeft in het huidige rechtsverkeer. In hoofdstuk 7 van deze scriptie staat de Ow centraal. Vooruitlopend op dit hoofdstuk, zal er een instrument komen (het projectbesluit) dat zowel in de plaats komt voor het projectplan als voor het inpassingsplan en de coördinatieregeling uit de Wro. Overheidsinstanties moeten gezamenlijk voor een doelmatige en doeltreffende ontwikkeling en bescherming van de fysieke leefomgeving gaan zorgen. Het uitgangspunt van de stelselherziening is dat bestuursorganen elkaar vertrouwen, op professionele wijze en met elkaar communiceren en in een vroegtijdig stadium met elkaar in overleg gaan. Dit wordt ook wettelijk verplicht gesteld. Artikel 2.2

¹³⁸ 'Interpretatiemethodes en redeneerwijzen', Legallife 2 mei 2015, Legallife.nl (zoek op *interpretatiemethodes*).

Ow (afstemming en samenwerking) bepaalt namelijk dat bestuursorganen met elkaars verantwoordelijkheden voor de fysieke leefomgeving rekening moeten houden. Ook kunnen bestuursorganen taken en bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen. Met de komst van de Ow wordt al meer geneigd naar één algemeen belang, namelijk die van de fysieke leefomgeving.

Wat betekent dit voor het waterschap?

Gekeken naar de functie van artikel 5.4 lid 6 Wtw in het huidige rechtsverkeer kan deze wetsbepaling zo geïnterpreteerd worden dat het Rijk/de provincie en het waterschap met elkaar vroegtijdig in overleg gaan en er samen voor zorgen dat in het inpassingsplan het belang van de fysieke leefomgeving centraal staat. De teleologische interpretatiemethode van artikel 5.4 lid 6 Wtw zorgt er echter niet voor dat een inpassingsplan wel geschikt wordt als juridische basis voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken. Er zal meer afstemming zijn tussen het waterschap en de opsteller van het inpassingsplan. Het waterschap kan hierdoor meer invloed uitoefenen op de inhoud van het inpassingsplan. Echter, een beschrijving van de maatregelen die getroffen gaan worden kunnen ook niet, gezien de gebondenheid aan de wettelijke inhoudsvereisten van een inpassingsplan, in het inpassingsplan terecht komen door artikel 5.4 lid 6 Wtw teleologisch te interpreteren. Ook zal het waterschap, door artikel 5.4 lid 6 Wtw teleologisch te interpreteren, niet kunnen voorkomen dat een project gerealiseerd wordt zonder voorafgaand projectplan.

5.4 De aanbevolen interpretatiemethode

Niemand weet zeker hoe artikel 5.4 lid 6 Wtw geïnterpreteerd moet worden. M.i. moet gekozen worden voor de interpretatiemethode met de meeste voordelen. Dit lijkt de grammaticale interpretatiemethode te zijn, omdat op deze manier op voorhand voorkomen kan worden dat projecten gerealiseerd worden zonder voorafgaand projectplan. Het projectplan borgt dan de rechtszekerheid en rechtsbescherming voor de burger en het inpassingsplan regelt de planologische inpassing van het waterstaatswerk. In het volgende hoofdstuk wordt de betekenis van deze interpretatiemethode voor de praktijk onderzocht.

5.5 Voorkomen 2.0

De discussie over de toepassingswijze van artikel 5.4 lid 6 Wtw had voorkomen kunnen worden als de wetgever het zesde lid van artikel 5.4 Wtw als volgt had geformuleerd:

Lid 6: Een projectplan voor waterstaatswerken en primaire waterkeringen wordt verplicht mee gecoördineerd indien t.a.v. van dat werk de procedure uit de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding van toepassing is, of indien ten aanzien van dat werk toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.6 van de Wro. Paragraaf 2 van dit hoofdstuk komt dan te vervallen.

Op deze manier wordt de bevoegdheid van het waterschap niet uit handen genomen wanneer het Rijk of de provincie bepalen dat er sprake is van een nationaal c.q. provinciaal belang. Er hoeft dan niet te worden gekozen tussen het projectplan en het inpassingsplan. Op deze manier mogen ze namelijk allebei vastgesteld worden: de coördinatieregeling uit de Wro met daarin het projectplan, het inpassingsplan en de daarvoor benodigde uitvoeringsbesluiten. Doublure van procedures had ook op deze wijze voorkomen kunnen worden.

5.6 Conclusie

Afhankelijk van de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan artikel 5.4 lid 6 Wtw, kan bepaald worden of het waterschap kan voorkomen dat projecten gerealiseerd worden zonder voorafgaand projectplan.

1. De grammaticale interpretatiemethode

1.1 Door artikel 5.4 lid 6 Wtw komt zowel de projectplanverplichting als de bevoegdheid om projectplannen vast te stellen te vervallen.

Indien op deze wijze toepassing wordt gegeven aan artikel 5.4 lid 6 Wtw, mag het waterschap geen projectplan vaststellen. Het inpassingsplan is dan de juridische grondslag voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken. Het waterschap kan niet voorkomen dat projecten gerealiseerd worden zonder voorafgaand projectplan.

1.2. Door artikel 5.4 lid 6 Wtw komt enkel de projectplanverplichting te vervallen, maar niet de bevoegdheid om projectplannen vast te stellen.

Geadviseerd wordt artikel 5.4 lid 6 Wtw op deze wijze te interpreteren en toepassing aan te geven. Het waterschap stelt een projectplan op voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken. Het inpassingsplan regelt de planologische inpassing van de aanleg/wijziging van het waterstaatswerk. Door deze interpretatiewijze van artikel 5.4 lid 6 Wtw kan het waterschap voorkomen dat projecten gerealiseerd worden zonder voorafgaand projectplan en is de rechtszekerheid en de rechtsbescherming voor de burger geborgd.

2. De wetshistorische interpretatiemethode

Het waterschap mag geen projectplan vaststellen indien er een primaire kering/waterstaatswerk van bovenlokale betekenis wordt aangelegd/gewijzigd (artikel 5.5 Wtw) en de coördinatieregeling (afdeling 3.6 Wro) van toepassing wordt verklaard. Voordeel van deze interpretatiemethode is dat voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken, niet zijnde een primaire kering/waterstaatswerk van bovenlokale betekenis, wel een projectplan moet worden vastgesteld. Nadeel van deze interpretatiemethode is dat laatstgenoemde situatie niet vaak voor komt.

3. De teleologische interpretatiemethode

Artikel 5.4 lid 6 Wtw teleologisch interpretern zal ervoor zorgen dat het Rijk/de provincie het waterschap meer zal betrekken bij het opstellen van een inpassingsplan. Aangezien de inhoud van het inpassingsplan zich niet leent voor een beschrijving van de te treffen maatregelen, bestaat nog steeds de kans dat er sprake is van onvoldoende rechtszekerheid en rechtsbescherming voor de burger. Het waterschap kan door artikel 5.4 lid 6 Wtw teleologisch te interpretern niet voorkomen dat er projecten gerealiseerd worden zonder voorafgaand projectplan.

De onduidelijkheid over artikel 5.4 lid 6 Wtw had voorkomen kunnen worden als de wetgever in lid 6 had bepaald dat het projectplan (voor waterstaatswerken en primaire keringen) verplicht mee gecoördineerd moet worden met het inpassingsplan en andere benodigde uitvoeringsbesluiten. Op deze manier had ook voorkomen kunnen worden dat projecten gerealiseerd werden zonder voorafgaand projectplan en er mogelijk sprake was van onvoldoende rechtszekerheid en rechtsbescherming voor de burger.

Hoofdstuk 6 Grammaticale interpretatiemethode in de praktijk

Als het waterschap uitgaat van de grammaticale interpretatie van artikel 5.4 lid 6 Wtw, blijft het bevoegd een projectplan vast te stellen naast een inpassingsplan. Dat het waterschap op deze wijze toepassing wil geven aan artikel 5.4 lid 6 Wtw, betekent niet dat het Rijk en de provincie hiertoe ook bereid zijn. Allereerst zullen dan ook argumenten gegeven worden die het Rijk/de provincie kunnen overtuigen van de meerwaarde van een projectplan naast een inpassingsplan. Het gevolg voor de praktijk van zowel een inpassingsplan als een projectplan voor één project, wordt ook in dit hoofdstuk uitgewerkt. Dit is een onbekende situatie. Derhalve wordt een beschrijving gegeven van de werkwijze die het waterschap zou kunnen hanteren en het meest bij het waterschap lijkt te passen gezien de huidige werkwijze.¹³⁹ Er is één project in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier, waarvoor het waterschap een projectplan (ex artikel 5.5 Wtw) heeft vast mogen stellen: de maatregel Dijkversterking Amer-Donge. Deze situatie komt aan het eind van dit hoofdstuk aan bod ter verduidelijking en als praktijkvoorbeeld van de projectprocedure uit de Wtw.

6.1 Discussie wel/geen projectplan

Het is een extra inspanning voor het waterschap om het Rijk/de provincie bereid te vinden om artikel 5.4 lid 6 Waterwet ook grammaticaal te interpreteren. Bij het Rip VZM heeft het waterschap zich vrij eenvoudig bij de situatie neergelegd dat het geen projectplan meer mocht vaststellen. Mede vanwege de afspraak met het Rijk dat de projectplanonderwerpen geborgd zouden worden in het Waterbergingsplan. Wetende dat dit niet de juiste wijze is geweest om de burger meer rechtszekerheid en rechtsbescherming te bieden, zal het waterschap in de toekomst de discussie met het Rijk/de provincie aan moeten gaan wanneer er een inpassingsplan opgesteld gaat worden. Het zal niet eenvoudig zijn het Rijk en de provincie ervan te overtuigen dat een projectplan naast een inpassingsplan van toegevoegde waarde is. Het Rip VZM noch het Pip OP heeft voor juridische problemen gezorgd. Het gebrek aan rechtszekerheid en rechtsbescherming is in theorie aanwezig, maar de burger heeft zich op het gebrek hieraan nog niet beroept.

De discussie over de bevoegdheid van het waterschap om een projectplan vast te stellen naast het inpassingsplan zal al in de verkenningfase plaats moeten vinden. De overheden kunnen dan nog rekening houden met elkaars wensen omtrent de inhoud van de plannen. Ook kan het projectplan dan nog in de coördinatieregeling meegenomen worden of het inpassingsplan in de projectprocedure (zie hoofdstuk 6.2). Het waterschap zou de volgende strategieën en argumenten kunnen hanteren om overeenstemming te bereiken met het Rijk/de provincie wat betreft zowel een projectplan als een inpassingsplan voor één project:

- Benadruk dat een projectplan positief is voor Rijk/provincie. Wanneer het Rijk/de provincie namelijk in een toelichting of bijlage van een rijksinpassingsplan of provinciaal inpassingsplan de maatregelen beschrijft (zoals het Waterbergingsplan bij Rip VZM) dan is dit niet bindend voor het waterschap. Het waterschap kan tijdens de uitvoering ervoor kiezen om de maatregelen anders uit te voeren dan beschreven staat in de toelichting. Als er een projectplan vastgesteld wordt dan kan het Rijk of de provincie hiertegen een zienswijze indienen (indien de projectprocedure gevolgd wordt¹⁴⁰) of bezwaar maken (indien de projectprocedure niet van toepassing is¹⁴¹). Op deze manier kan het Rijk/de provincie meer invloed uitoefenen op de werkzaamheden die het waterschap verricht dan wanneer het

¹³⁹ Zie bijlage W voor de rolverdeling tussen de afdelingen van waterschap Brabantse Delta in de voorbereidingsprocedure van een projectplan.

¹⁴⁰ Artikel 5.6 lid 2 Waterwet.

¹⁴¹ Artikel 5.4 Waterwet jo artikel 6.4 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

Rijk/de provincie de werkzaamheden zelf vastlegt in de toelichting van een inpassingsplan.

- De Ow bepaalt dat bestuursorganen taken en bevoegdheden gezamenlijk kunnen uitoefenen (zie ook hoofdstuk 7 van deze scriptie).¹⁴² Laat deze projectplan-bevoegdheid dan ook geen exclusieve bevoegdheid zijn van het waterschap, maar geef het Rijk of de provincie tijdens de planstudiefase ook zeggenschap over de inhoud van het projectplan. Indien het Rijk/de provincie mee mag beslissen over de inhoud van het projectplan dan heeft het meer invloed op de wijze waarop het waterschap de maatregelen uitvoert dan wanneer het waterschap de maatregelen uitvoert op basis van een inpassingsplan.
- Aangezien het Rijk, de provincie noch het waterschap zeker weet hoe artikel 5.4 lid 6 Wtw geïnterpreteerd moet worden, moet er gekozen worden voor de interpretatiemethode met de meeste voordelen. De huidige interpretatiewijze heeft als gevolg dat de rechtszekerheid en rechtsbescherming ten aanzien van de burger in het geding zijn. Dit kan verholpen worden door toch een projectplan vast te stellen naast een inpassingsplan. Daarnaast zal het Rijk/de provincie tevreden worden gesteld als het mee kan oordelen over de inhoud van het projectplan en zelf nog een inpassingsplan kan vaststellen voor de planologische inpassing van het waterstaatswerk.

6.2 Projectplan (ex artikel 5.4 Wtw) en een inpassingsplan

Als het Rijk/de provincie en het waterschap akkoord bereiken over zowel een inpassingsplan als een projectplan voor één project, dan zal beoordeeld moeten worden welke maatregelen er plaats gaan vinden. Aan de hand van de aard van de maatregelen moet namelijk bepaald worden welke procedures gevolgd gaan worden en hoe het inpassingsplan en het projectplan zich tegenover elkaar verhouden. Deze paragraaf gaat uit van de situatie dat er waterstaatswerken ex artikel 5.4 Wtw worden aangelegd/gewijzigd en het inpassingsplan dit ruimtelijk mogelijk maakt. In deze paragraaf wordt beschreven wat de gevolgen zijn voor het waterschap in de praktijk wanneer er zowel een inpassingsplan als een projectplan (ex 5.4 Wtw) vastgesteld wordt voor één project.

Projectplan, inpassingsplan met coördinatieregeling (ex afdeling 3.6 Wro)

Als de coördinatieprocedure uit de Wro van toepassing wordt verklaard met een inpassingsplan en benodigde uitvoeringsbesluiten, dan zal het projectplan procedureel gelijkgesteld moeten worden aan een uitvoeringsbesluit en dus mee gecoördineerd moeten worden.¹⁴³ Dit betekent het volgende voor het waterschap:

Wat gebeurt er?	Wat betekent dit voor het waterschap?	Wanneer?
De minister van IenM/PS vraagt/vragen alle vergunningen en ontheffingen aan bij de bevoegde overheden. De minister van IenM /PS spreekt/spreken met deze overheden een gezamenlijke planning af.¹⁴⁴	Het waterschap zal zich moeten houden aan de planning van de minister van IenM/PS.	<i>Verkenningfase</i>

¹⁴² Artikel 2.2 lid 2 wetsvoorstel Omgevingswet.

¹⁴³ Zie bijlage D voor een schematische weergave van de coördinatieregeling uit de Wet ruimtelijke ordening.

¹⁴⁴ Artikel 3.33 lid 4 en artikel 3.35 lid 4 Wet ruimtelijke ordening jo artikel 3:31 lid 1 Wet ruimtelijke ordening.

De betrokken overheden stellen in onderling overleg hun ontwerp-besluiten op.	Het waterschap stelt een ontwerp-projectplan op. Het Rijk/de provincie wordt hierbij inhoudelijk betrokken.	<i>Planstudiefase</i>
De minister van IenM/PS stelt/stellen een ontwerp-inpassingsplan op.		
De ontwerp-besluiten liggen gebundeld ter inzage. In deze periode kan iedereen inspreken. ¹⁴⁵	Het waterschap stuurt het ontwerp-projectplan naar de minister van IenM/PS. ¹⁴⁶	<i>Planstudiefase</i>
De overheden verwerken de adviezen en zienswijzen en maken hun besluiten definitief.	Indien er adviezen of zienswijze zijn ingediend op het ontwerp-projectplan, dan worden deze verwerkt. Het waterschap stelt het projectplan vast en stuurt deze naar de minister van IenM/PS.	<i>Planstudiefase</i>
De definitieve besluiten liggen wederom gezamenlijk ter inzage.	Het definitieve projectplan ligt ter inzage.	<i>Planstudiefase</i>
Belanghebbenden kunnen tegen deze besluiten beroep instellen bij de ABRvS.	Na afloop van de beroepstermijn wordt het projectplan onherroepelijk en kan het waterschap starten met de uitvoering van de maatregelen.	

Projectplan en een inpassingsplan zonder coördinatieregeling

In de verkenningsfase zal tussen het waterschap en het Rijk/de provincie afstemming moeten plaatsvinden over de planologische inpassing van het waterstaatswerk. Het Rijk/de provincie wordt de mogelijkheid geboden invloed uit te oefenen op de inhoud van het projectplan. In de planstudiefase zal het waterschap op de gebruikelijke manier een projectplan op- en vaststellen en het Rijk/de provincie een inpassingsplan. Dit hoeft niet tegelijkertijd plaats te vinden. Wel moet het inpassingsplan vastgesteld zijn voordat het waterschap start met de uitvoering van de maatregelen.

6.3 Projectplan (ex artikel 5.5 Wtw) en een inpassingsplan

Indien er een primaire kering of waterstaatswerk van bovenlokale betekenis wordt aangelegd/gewijzigd, is hierop automatisch de projectprocedure van toepassing. Het Rijk en de provincie zullen ervan af moeten zien de coördinatieregeling van toepassing te verklaren op het inpassingsplan. Op deze manier wordt voorkomen dat voor één maatregel twee keer hetzelfde uitvoeringsbesluit wordt aangevraagd en er sprake is van doublure van procedures. Om de projectplanbevoegdheid van het waterschap geen exclusieve bevoegdheid te laten zijn, zal er tijdens de projectprocedure veel afstemming moeten plaatsvinden met het Rijk/de provincie. Bepaalde afdelingen van het waterschap zullen zich tijdens de projectprocedure extra in moeten spannen om te zorgen voor de afstemming met het Rijk/de provincie^{147, 148}.

¹⁴⁵ Artikel 3.33 lid 4 en artikel 3.35 lid 4 jo artikel 3.31 lid 3 sub b en d Wet ruimtelijke ordening jo artikel 3:11 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁴⁶ Artikel 3.33 lid 4 en artikel 3.35 lid 4 jo artikel 3.31 lid 3 sub c Wet ruimtelijke ordening.

¹⁴⁷ Zie bijlage W voor de rolverdeling tussen de afdelingen van waterschap Brabantse Delta in de voorbereidingsprocedure van een projectplan.

¹⁴⁸ Zie bijlage X voor het organogram van Waterschap Brabantse Delta.

Wie?	Wat?	Wanneer?
‘Vergunningen’ en ‘Plantoetsing’ (in overleg met ‘Onderhoud’ en ‘Bediening en Beheer’)	Betrekken het Rijk/de provincie bij het in kaart brengen van de benodigde maatregelen voor de wijzigingen aan de primaire keringen/ waterstaatswerken van bovenlokale betekenis.	<i>Verkenningfase</i>
‘Ontwerp en Realisatie’	Verantwoordelijk voor de afstemming met het Rijk/de provincie wat betreft de inhoud van het projectplan.	<i>Planstudiefase</i>

De rolverdeling tussen het Rijk/provincie, GS en het waterschap in het gebiedsontwikkelingsproces zal er dan als volgt uitzien:

Wanneer?	Wie?	Wat?
Voorverkenningfase	Rijk/provincie	Het Rijk/de provincie is initiatiefnemer van het project.
Verkenningfase	Waterschap	Beeoordeelt, in overleg met het Rijk/de provincie, welke maatregelen nodig zijn voor het project.
Planstudiefase	Rijk/provincie	Bepaalt in overleg met het waterschap de locatie van het waterstaatswerk en stemt het de gebruiks- en bouwregels uit de planregels van het inpassingsplan af met het waterschap. Stelt het inpassingsplan op en vast.
	Waterschap	Vraagt de benodigde uitvoeringsbesluiten aan. Stelt het projectplan in overleg met het Rijk/de provincie op. Vervolgens stelt het waterschap het projectplan vast.
	GS	Bevorderen de coördinatie van benodigde uitvoeringsbesluiten (o.a. het inpassingsplan) voor het projectplan en keurt het projectplan goed. Legt het (ontwerp) projectplan, inpassingsplan en uitvoeringsbesluiten ter inzage.
Realisatiefase	Waterschap	Voert de maatregelen uit.

6.4 Projectplan Amer-Donge¹⁴⁹

In het Benedenrivierengebied moeten dijken niet alleen berekend zijn op extreem grote rivierafvoeren, maar vooral ook op opstuwing van zeewater. Bijvoorbeeld door storm. Het rivierwater kan voor sommige delen van de Geertruidenbergse dijk, langs de zuidoever van de Bergsche Maas en het Oude Maasje, te veel zijn. De dijk (dit is een primaire kering) is over een lengte van 830 meter lager dan de veiligheidsnormen voorschrijven. De dijk wordt over een lengte van circa 940 meter hoger en breder gemaakt. Rivierverruiming is hier namelijk niet mogelijk. De dijkversterking beschermt het achterland tegen overstromingen.

Waarom de projectprocedure uit de Wtw?

De maatregel Dijkversterking Amer-Donge is het enige project, in het kader van Ruimte voor de Rivier, waarvoor het waterschap een projectplan heeft mogen vaststellen. Het Rijk

¹⁴⁹ Projectplan Dijkversterking Amer-Donge, NL.IMRO.0779.PBHZWABO20120111-OW01.

noch de provincie heeft in deze situatie gebruik gemaakt van de bevoegdheid een inpassingsplan vast te stellen. Volgens het waterschap komt dit doordat de dijkversterking hier centraal stond en het belang van een goede ruimtelijke ordening ondergeschikt was aan het waterhuishoudkundig belang.¹⁵⁰ Tevens vond de dijkversterking plaats in slechts één gemeente, namelijk in de gemeente Geertruidenberg. Doordat er een primaire kering verbeterd werd, was niet het projectplan ex artikel 5.4 Wtw op dit project van toepassing, maar het projectplan ex artikel 5.5 Wtw.

De totstandkoming en rolverdeling

De planstudie naar de dijkversterking is in maart 2010 van start gegaan. Initiatiefnemer van het project is het waterschap. Het Rijk bekostigde het project. Het projectplan is tot stand gekomen door middel van intensief ambtelijk en bestuurlijk overleg tussen het waterschap, het Rijk, provincie Noord-Brabant en de gemeente Geertruidenberg. Tevens zijn belanghebbenden betrokken bij de planstudie. De inventarisatie van relevante vergunningen en procedures vond plaats tijdens de verkenningsfase. Uiteindelijk bleek dat voor de uitvoering van de maatregelen ten behoeve van de dijkversterking de volgende twee uitvoeringsbesluiten nodig waren:

1. Een besluit tot verlenen van een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1 lid 1, sub c jo 2.12 lid 1, sub a, onder 3 Wabo voor het afwijken van het bestemmingsplan, verleend door het college van burgemeesters en wethouders van Geertruidenberg.
2. Een besluit tot afwijzing voor een ontheffing op grond van artikel 75 van de Ffw (dit betekent dat het is toegestaan om onder voorwaarden de werkzaamheden zonder ontheffing uit te voeren), verleend door het ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie.

Het waterschap zette de vergunningprocedures in gang. Het bevoegd gezag moest deze besluiten nemen binnen een door GS vastgestelde termijn. Op deze manier gaven GS invulling aan de wettelijke taak om de gecoördineerde voorbereiding te bevorderen.¹⁵¹ Vervolgens werden de stukken ter inzage gelegd. Dit waren het ontwerp-projectplan, het ontwerpbesluit omgevingsvergunning en het ontwerpbesluit ontheffing Ffw. Hierop heeft de provincie twee zienswijzen ontvangen. Eén zienswijze heeft daadwerkelijk geleid tot aanpassing van het projectplan. De GS van Noord-Brabant hebben op 28 september 2012 van het algemeen bestuur van het waterschap het verzoek ontvangen tot goedkeuring van het projectplan. Op 15 november 2012 is deze goedkeuring verleend.¹⁵² Er zijn geen beroepschriften ontvangen.

Voorafgaand aan de uitvoering van de dijkversterkingsmaatregelen zijn geen losse watervergunningen verleend. Het ministerie van IenM heeft op 18 augustus 2011 namelijk schriftelijk verklaard dat op grond van artikel 5.4 van de Wtw een watervergunning voor de aanleg/wijziging en onderhoud van de dijk niet benodigd is.¹⁵³ Na de afronding van de gecoördineerde projectplanprocedure bleek dat de aannemer voor bepaalde maatregelen nog wel een vergunningen nodig had. Deze maatregelen waren gedurende de planstudie niet voorzienbaar en zijn daarom niet met het projectplan mee gecoördineerd. De volgende uitvoeringsbesluiten zijn na afloop van de projectprocedure nog aangevraagd: een aanlegvergunning kabels (Telecommunicatieverordening) en een Verkeersbesluit tijdelijke uitritvergunning (APV Geertruidenberg).

¹⁵⁰ Bijlage Y: Gespreksverslag projectplan Amer-Donge (13 april 2015).

¹⁵¹ Artikel 5.8 Waterwet.

¹⁵² Zie bijlage Z voor het goedkeuringsbesluit Amer-Donge.

¹⁵³ Hoofdstuk 7.2.1 Projectplan Amer-Donge.

6.4.1 Verhouding projectplan en gemeentelijk bestemmingsplan

De binnenwaartse dijkversterking is in strijd met het gemeentelijk bestemmingsplan 'Buitengebied' van Geertruidenberg. De fysieke verbreding van de nieuwe dijk past namelijk niet in het bestemmingsplan 'Buitengebied'.¹⁵⁴ Derhalve is een omgevingsvergunning aangevraagd om af te wijken van het bestemmingsplan. Hiermee kon het planologisch kader worden aangepast waardoor de realisatie van de dijkversterking planologisch mogelijk is gemaakt.

6.5 Conclusie

Het waterschap moet het Rijk/de provincie overtuigen van de meerwaarde van een projectplan naast een inpassingsplan voor één project. Dit gesprek zal plaats moeten vinden in de verkenningsfase zodat de overheden nog rekening kunnen houden met elkaars wensen omtrent de inhoud van de plannen. Ook kan het projectplan dan nog in de coördinatieregeling meegenomen worden of het inpassingsplan in de projectprocedure. Indien er een projectplan (ex artikel 5.4 Wtw) vastgesteld wordt kan dat naast het inpassingsplan worden vastgesteld of, indien de coördinatieregeling van toepassing wordt verklaard, mee gecoördineerd worden met de andere benodigde uitvoeringsbesluiten. Indien er een projectplan ex artikel 5.5 Wtw vastgesteld moet worden is de projectprocedure van toepassing. Aangezien voorkomen moet worden dat op één project twee coördinatieregelingen van toepassing zijn zal de projectprocedure uit de Wtw gevolgd moeten worden. De projectprocedure uit de Wtw is immers automatisch van toepassing op het projectplan tot aanleg of wijziging van primaire waterkeringen/ waterstaatswerken van bovenlokale betekenis. Een coördinatieregeling uit de Wro moet daarentegen van toepassing verklaard worden. Het inpassingsplan wordt dan mee gecoördineerd net zoals de andere benodigde uitvoeringsbesluiten voor de daadwerkelijke uitvoering van het projectplan. Bepaalde afdelingen, met name 'Bediening en Beheer', 'Vergunningen', 'Plantoetsing', 'Onderhoud' en 'Ontwerp en Realisatie', binnen het waterschap zullen deze afstemming met het Rijk/de provincie pro-actief op moeten pakken. Toename van het belang van tijdige en gelijkwaardige afstemming past volledig in de geest van de aanstaande Ow.

¹⁵⁴ Bestemmingsplan Buitengebied gemeente Geertruidenberg NL.IMRO.0779.RDBPbuitengebied-vs01.

Hoofdstuk 7: De Omgevingswet

"De Omgevingswet is een mooie kans om de verschillende wetten beter op elkaar af te stemmen, te harmoniseren en wellicht te integreren, maar gaat dit ooit lukken?"

-Mr. dr. F.A.G. Groothuijse, hoogleraar Omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht

De afgelopen jaren zijn er op het gebied van ruimte, water, milieu, wonen, infrastructuur en natuur veel wetten en regels gemaakt. Inmiddels is het omgevingsrecht verspreid over meer dan 40 wetten, 120 AMvB's, honderden regelingen en 40 planvormen. Deze hebben allemaal hun eigen uitgangspunten, procedures en vereisten. Omdat de regels vanuit verschillende sectoren zijn ontstaan, is het huidige stelsel onvoldoende efficiënt om problemen integraal te kunnen oplossen.¹⁵⁵ Niet alleen burgers en ondernemers worstelen met de steeds ingewikkelder wordende samenhang tussen de verschillende wettelijke kaders op het gebied van omgevingsrecht, maar ook de overheden zelf. Hier is artikel 5.4 lid 6 Wtw een goed voorbeeld van. Het artikel brengt onduidelijkheid en onzekerheid mee rondom voorgenomen ruimtelijke projecten waarin een waterstaatswerk centraal staat. De nieuwe Ow moet zorgen voor snellere en betere besluitvorming bij projecten. Door het bundelen van het omgevingsrecht zal er meer samenhang moeten komen in beleid, zal de kwaliteit van besluitvorming verbeterd worden en zullen er minder planvormen en procedures zijn.¹⁵⁶ Geen projectplan uit de Wtw en/of een inpassingsplan uit de Wro, maar één besluit uit de Ow: het projectbesluit.

7.1 Het projectbesluit

Het projectbesluit vervangt het inpassingsplan uit de Wro, de coördinatieprocedure uit de Wro, het projectplan uit de Wtw, het tracébesluit uit de Tracéwet en de coördinatieprocedure uit de Ontgrondingenwet. Het dagelijks bestuur van het waterschap stelt in ieder geval een projectbesluit vast voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die bij het waterschap in beheer zijn. Het dagelijks bestuur van het waterschap kan een projectbesluit vaststellen voor projecten die rechtstreeks verband houden met de taken van het waterschap. Volgens artikel 2.17 lid 1 wetsvoorstel Ow¹⁵⁷ is de taak van het waterschap:

- Het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer,
- De zuivering van stedelijk afvalwater, gebracht in een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk, en
- Het behouden van de staat en werking van openbare wegen voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen, voor zover het beheer van die wegen bij provinciale verordening is toegedeeld aan het waterschap.

Een projectbesluit voor bijvoorbeeld de versterking van een regionale kering of de aanleg van een waterbergingsgebied is niet verplicht. Het waterschap kan er ook voor kiezen om de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten de juridische basis te laten zijn.¹⁵⁸

Inhoud van het projectbesluit

Het projectbesluit bevat de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het project. Onder een project wordt volgens de bijlage bij artikel 1.1 Ow verstaan:

- De uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken, of

¹⁵⁵ D. Altman, 'De Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit', *Omgevingswet Pleio* 8 mei 2015, Omgevingswet.pleio.nl (zoek op *Omgevingswet*).

¹⁵⁶ D. Altman, 'De Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit', *Omgevingswet Pleio* 8 mei 2015, Omgevingswet.pleio.nl (zoek op *Omgevingswet*).

¹⁵⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 2.

¹⁵⁸ Artikel 5.9 wetsvoorstel Omgevingswet.

- Andere activiteiten in de fysieke leefomgeving, inclusief de activiteiten voor de ontginning van delfstoffen.

Een projectbesluit kan naast de omschrijving van het project voorzien in voorzieningen die met de uitvoering en instandhouding van het project samenhangen, zoals compenserende maatregelen voor het gebied in de omgeving van het project. Verdere inhoudsvereisten zullen blijken uit de, nog niet openbaargemaakte, AMvB's.¹⁵⁹

Coördinatie

Het projectbesluit heeft de mogelijkheid in zich dat met één besluit alle (uitvoerings)toestemmingen voor het project gecoördineerd worden verleend.¹⁶⁰ Het projectbesluit bevat dan alle toestemmingen die nodig zijn voor het project. Deze coördinatieregeling is onder andere verplicht voor een projectbesluit voor hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen.¹⁶¹ Het projectbesluit wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.¹⁶² Tegen het projectbesluit (inclusief de meegecoördineerde omgevingsvergunning) staat beroep open bij de ABRvS. Ingevolge artikel 16.85 Ow dient de ABRvS binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift te beslissen omtrent de beroepen.

Voor de toetsing van de activiteiten die deel uitmaken van het projectbesluit zijn de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning van toepassing. Het is overigens ook mogelijk om de meer technische omgevingsvergunningen, zoals vergunningen voor bouwen, pas in een latere fase aan te vragen. De projectprocedure voorziet er daarom in dat zogenoemde uitvoeringsbesluiten na het projectbesluit kunnen worden genomen, met toepassing van de coördinatieregeling zodat beroep in één instantie open staat. Dergelijke uitvoeringsbesluiten worden in beginsel genomen door het oorspronkelijke bevoegd gezag. Het Rijk en de provincies kunnen dit *overrulen* als zij dat nodig achten.¹⁶³

7.2 Verhouding projectbesluit en gemeentelijk omgevingsplan

De gemeenteraad stelt één omgevingsplan¹⁶⁴ vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Het projectbesluit kan in strijd zijn met het gemeentelijk omgevingsplan. Het projectbesluit wijzigt dan de regels van het omgevingsplan voor zover die in strijd zijn.¹⁶⁵ Niet vereist is dat, zoals dat wel het geval is na verlening van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, het omgevingsplan achteraf moet worden aangepast aan het projectbesluit.¹⁶⁶

Een projectbesluit van het waterschap behoeft de goedkeuring van GS van de provincie.¹⁶⁷ Hiermee lijkt de projectprocedure uit paragraaf 5.2 van de Wtw te worden doorgevoerd in de Ow. De functie van de goedkeuring is echter gewijzigd. Het projectbesluit van het waterschap wordt door GS goedgekeurd mede in verband met de ruimtelijke aspecten. De Wtw gaat ervan uit dat een projectplan van het waterschap door het gemeentebestuur wordt omgezet in het bestemmingsplan, omdat het waterschap geen bevoegdheden heeft in het ruimtelijk spoor.¹⁶⁸ In de Ow is ervoor gekozen om het projectbesluit van het waterschap een volwaardig projectbesluit te laten zijn, gezien de

¹⁵⁹ Artikel 5.49 wetsvoorstel Omgevingswet.

¹⁶⁰ Artikel 5.43 lid 1 wetsvoorstel Omgevingswet.

¹⁶¹ Artikel 5.44 lid 2 wetsvoorstel Omgevingswet.

¹⁶² Artikel 16.69 sub a wetsvoorstel Omgevingswet jo afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁶³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3.

¹⁶⁴ Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt worden alle tot dan toe geldende bestemmingsplannen van de gemeente van rechtswege aangemerkt als onderdeel van één omgevingsplan. Formeel beschikt de gemeente dan over één gemeentelijk grondgebied dekkend omgevingsplan.

¹⁶⁵ Artikel 5.50 lid 1 wetsvoorstel Omgevingswet.

¹⁶⁶ J. van Oosten, 'Op weg naar de Omgevingswet', *Stibbe Kantoren* 2015.

¹⁶⁷ Artikel 16.70 wetsvoorstel Omgevingswet.

¹⁶⁸ Artikel 5.10 Waterwet.

mogelijkheden voor advies en instemming van het Rijk, de provincie en de gemeente en de goedkeuring van GS. Door de goedkeuring van GS, die wel bevoegdheden hebben ten aanzien van ruimtelijke aspecten, kan het projectbesluit voor waterschappen zich ook tot die aspecten uitstrekken. De inpassing van het projectbesluit in het omgevingsplan door het gemeentebestuur is dan niet meer nodig. Het projectbesluit kan na goedkeuring direct worden uitgevoerd.¹⁶⁹

7.3 Verhouding projectbesluit waterschap en projectbesluit Rijk/provincie

Het Rijk en de provincie mogen een projectbesluit vaststellen voor publieke projecten van nationaal of provinciaal belang.¹⁷⁰ Het waterschap kan een projectbesluit vaststellen met het oog op de taken zoals beschreven in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk. Door de wet wordt echter niet aangegeven waar de grens ligt tussen een nationaal belang, provinciaal belang of de taak van het waterschap. Mogelijk kan er sprake zijn van één project dat zowel van nationaal/provinciaal belang is als betrekking heeft op de taak van het waterschap. Wie mag er dan een projectbesluit vaststellen? Of mogen het Rijk/de provincie en het waterschap dat allebei? Dit laatste lijkt minder voor de hand liggend, omdat het projectbesluit van het waterschap, volgens de MvT, als een volwaardig projectbesluit gezien moet worden. Twee plannen en twee coördinatieregelingen voor één project lijkt dubbelop. Waar het waterschap bij de inwerkingtreding ook ruimtelijke aspecten mag regelen (door goedkeuring van GS) en aspecten die betrekking hebben op de taak van het waterschap, lijkt één projectbesluit van het waterschap voldoende. De Ow biedt hierover echter (nog) geen duidelijkheid. Wellicht wordt dit nog verder uitgewerkt in de Ow of bij AMvB door bijvoorbeeld ook een goedkeuringsbevoegdheid toe te kennen aan de minister van IenM voor het projectbesluit van het waterschap indien er sprake is van een nationaal belang. Om samenloop van projectbesluiten van het waterschap en het Rijk/de provincie te voorkomen, is het mogelijk dat de Ow nog bepaalt dat het Rijk/de provincie projectbesluiten mag nemen, maar niet voor waterkeringen.¹⁷¹

7.4 Conclusie

Artikel 5.4 lid 6 Wtw komt niet in de huidige vorm terug in het wetsvoorstel van de Ow. Als één project zowel betrekking heeft op de ruimtelijke ordening als op de aanleg van een primaire kering¹⁷², dan ziet het er nu naar uit dat zowel de provincie/Rijk als het waterschap hiervoor een projectbesluit kan nemen. De vraag is dan wel hoe deze twee besluiten zich tegenover elkaar verhouden. Hierover biedt de Ow (nog) geen duidelijkheid. Het projectbesluit van het waterschap wordt gezien als een volwaardig projectbesluit waarin ook ruimtelijke aspecten aan de orde komen. Een projectbesluit van zowel het waterschap als een projectbesluit van het Rijk/de provincie voor één project lijkt derhalve dubbelop.

¹⁶⁹ Artikel 16.70 Artikelsgewijze toelichting wetsvoorstel Omgevingswet.

¹⁷⁰ Artikel 5.42 lid 2 jo artikel 2.3 lid 2 en 3 wetsvoorstel Omgevingswet.

¹⁷¹ Bijlage T: Gespreksverslag de heer F. Groothuijse (13 maart 2015).

¹⁷² Voor aanleg/wijziging van waterstaatswerken zal de vergunning het aangewezen rechtsfiguur worden.

Hoofdstuk 8: Conclusies en aanbevelingen

Door de conclusies uit de vorige hoofdstukken kan in dit hoofdstuk antwoord gegeven worden op de centrale vraag van deze scriptie:

In hoeverre kan het waterschap onvoldoende rechtsbescherming en rechtszekerheid voor de burger, als gevolg van de huidige toepassingswijze van artikel 5.4 lid 6 Waterwet, voorkomen?

Tevens worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan aan het waterschap, waardoor het antwoord op de centrale vraag in de praktijk kan worden gebracht.

8.1 Conclusies

Een gemeentelijk bestemmingsplan kan de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk alleen ruimtelijk mogelijk maken. Als in het gemeentelijk bestemmingsplan grond bestemd is voor 'water' en als doel heeft 'waterkering' dan is voor de daadwerkelijke verwezenlijking van die waterkering een door het waterschap genomen besluit nodig: het projectplan. De wetsartikelen die betrekking hebben op het gemeentelijk bestemmingsplan zijn ook van toepassing op het inpassingsplan. Het Rijk stelt, onder verwijzing naar artikel 5.4 lid 6 Wtw, dat het inpassingsplan ook de juridische basis is voor de daadwerkelijke aanleg/wijziging van waterstaatswerken. De provincie sluit zich daarbij aan. Het waterschap heeft echter zijn bedenkingen bij deze uitleg van artikel 5.4 lid 6 Wtw. Bij het project Waterberging op het VZM werd het duidelijk dat het waterschap een inpassingsplan niet geschikt vindt om in de plaats te treden van een projectplan. Doordat de maatregelen nauwelijks beschreven stonden in (de bijlage van) het Rip VZM betwijfelde het waterschap of er voldoende rechtszekerheid en rechtsbescherming was voor de burger.

Net zoals een gemeentelijk bestemmingsplan, maakt een inpassingsplan de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk slechts ruimtelijk mogelijk. De projectplanonderwerpen kunnen, op de afmeting en ligging van het waterstaatswerk in de planregels en verbeelding na, niet geborgd worden in een inpassingsplan. Een beschrijving van de uitvoering en de maatregelen die voor de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk nodig zijn, kan enkel opgenomen worden in de toelichting van het inpassingsplan. Deze toelichting maakt echter geen onderdeel uit van het besluit en is derhalve niet appellabel bij de bestuursrechter. Het is niet mogelijk een beschrijving van de maatregelen in het inpassingsplan te borgen, waardoor het op deze manier niet kan voorkomen dat er mogelijk sprake is van onvoldoende rechtsbescherming en rechtszekerheid voor de burger.

Het waterschap zou vanwege het mogelijke gebrek aan rechtszekerheid en rechtsbescherming graag de te treffen maatregelen nog willen voorzien van een extra juridische grondslag. Naast het inpassingsplan. Voor de aanleg/wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de waterbeheerder kan echter geen watervergunning worden verleend. Het projectplan is het exclusieve rechtsfiguur op basis waarvan een waterstaatswerk aangelegd/gewijzigd mag worden door of vanwege de waterbeheerder. Het waterschap zou in strijd handelen met het verbod van détournement de procédure indien het een vergunning verleent voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken. Een projectplan vaststellen tijdens de uitvoering zou inconsequent zijn aangezien het waterschap bij de start van het project, daartoe overtuigd door het Rijk/de provincie, juist van vaststelling daarvan heeft afgezien.

Een projectplan zorgt voor voldoende rechtsbescherming en rechtszekerheid voor de burger. Tegen alle onderdelen staat rechtsbescherming open en de maatregelen die getroffen gaan worden staan uitvoerig beschreven. In hoeverre het waterschap kan

voorkomen dat projecten gerealiseerd worden zonder voorafgaand projectplan, is afhankelijk van de wijze waarop artikel 5.4 lid 6 Wtw geïnterpreteerd wordt. Door de wetshistorische interpretatiemethode kan het waterschap niet altijd voorkomen dat er een project gerealiseerd wordt zonder een voorafgaand projectplan. De wetgever heeft willen voorkomen dat op één project zowel de projectprocedure uit de Wtw van toepassing is als de coördinatieregeling uit de Wro. Van samenloop kan sprake zijn als er primaire keringen of waterstaatswerken van bovenlokale betekenis worden aangelegd/gewijzigd, omdat hierop automatisch de projectprocedure uit de Wtw van toepassing is. Als het Rijk/de provincie de coördinatieregeling van toepassing verklaart, dan is er sprake van doublure van procedures en dat heeft de wetgever willen voorkomen. Het waterschap kan dan niet voorkomen dat er projecten gerealiseerd worden zonder voorafgaand projectplan waardoor de rechtsbescherming en rechtszekerheid voor de burger niet geborgd zijn.

Bij de teleologische interpretatiemethode wordt gekeken naar het tegenwoordige doel van de tekst en de functie die een wetbepaling heeft in het huidige rechtsverkeer. Met de komst van de Ow zullen overheidsinstanties gezamenlijk voor een doelmatige en doeltreffende ontwikkeling en bescherming van de fysieke leefomgeving moeten zorgen. Echter, artikel 5.4 lid 6 Wtw teleologisch interpretern zorgt er niet voor dat het waterschap wel een projectplan mag vaststellen naast een inpassingsplan. Ook zorgt de teleologische interpretatiemethode er niet voor dat een inpassingsplan wel geschikt wordt als juridische basis voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken. Het zorgt er alleen voor dat het waterschap meer betrokken wordt bij het opstellen van het inpassingsplan.

Als toepassing wordt gegeven aan de grammaticale interpretatiemethode van artikel 5.4 lid 6 Wtw, kan tot de conclusie gekomen worden dat enkel de projectplanverplichting voor het waterschap komt te vervallen, maar niet de bevoegdheid om projectplannen vast te stellen. Aangezien het Rijk, de provincie noch het waterschap zeker weet hoe artikel 5.4 lid 6 Wtw geïnterpreteerd moet worden, moet m.i. voor de route gekozen worden met de meeste voordelen. Dit is naast een inpassingsplan ook een projectplan. Het inpassingsplan regelt de planologische inpassing van de aanleg/wijziging van het waterstaatswerk en het projectplan is de juridische basis voor alle maatregelen die nodig zijn voor de daadwerkelijke aanleg/wijziging van dat waterstaatswerk. Deze toepassingswijze van artikel 5.4 lid 6 Wtw voorkomt dat er mogelijk sprake is van onvoldoende rechtszekerheid en rechtsbescherming voor de burger.

8.2 Aanbeveling

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan aan het waterschap zodat de grammaticale interpretatiemethode in de praktijk gebracht kan worden. Door de grammaticale interpretatiemethode weet de burger welke maatregelen getroffen gaan worden en kan het hiertegen een rechtsmiddel aanwenden.

Stel altijd een projectplan

Het waterschap kan op twee manieren een projectplan vaststellen:

- Met toestemming van het Rijk/de provincie, of
- Zonder toestemming van het Rijk/de provincie.

1.1 Projectplan en een inpassingsplan met toestemming van het Rijk/de provincie

Zoals uit hoofdstuk 6 van deze scriptie blijkt, zal het waterschap het Rijk/de provincie moeten overtuigen van de meerwaarde van een projectplan naast een inpassingsplan. Er worden een aantal strategieën en argumenten geadviseerd die het waterschap kan hanteren om overeenstemming met het Rijk of de provincie te bereiken wat betreft zowel een projectplan als een inpassingsplan voor één project:

- De Ow bepaalt dat bestuursorganen taken en bevoegdheden gezamenlijk kunnen uitoefenen.¹⁷³ Laat de projectplanbevoegdheid geen exclusieve bevoegdheid zijn van het waterschap, maar laat het Rijk/de provincie ook invloed hebben op de inhoud van het projectplan.
- Mocht het Rijk/de provincie het niet eens zijn met de inhoud van het ontwerp-projectplan dan kan het hiertegen zienswijze indienen of bezwaar maken (afhankelijk van de aard van de maatregel). Op deze manier heeft het meer invloed op de uitvoering van de maatregelen dan dat het waterschap de maatregelen uitvoert op basis van een inpassingsplan. De toelichting waarin de maatregelen (mogelijk) beschreven staan is namelijk niet bindend.

Als het Rijk/de provincie en het waterschap het erover eens zijn dat artikel 5.4 lid 6 Wtw grammaticaal geïnterpreteerd moet worden, dan wordt geadviseerd deze afspraak vast te leggen in een bevoegdhedenovereenkomst. Middels deze bevoegdhedenovereenkomst spreken het Rijk/de provincie en het waterschap af dat het waterschap de bevoegdheid heeft een projectplan vast te stellen naast een inpassingsplan van Rijk/provincie. Wanneer het waterschap een projectplan mag vaststellen naast een inpassingsplan, wordt het volgende geadviseerd aan het waterschap:

1.1.1 Projectplan (ex artikel 5.4 Wtw) en een inpassingsplan (zonder coördinatieregeling)

In de verkenningsfase zal tussen het waterschap en het Rijk/de provincie afstemming plaatsvinden over de planologische inpassing van het waterstaatswerk. Het Rijk/de provincie wordt de mogelijkheid geboden invloed uit te oefenen op de inhoud van het projectplan. In de planstudiefase zal het waterschap op de gebruikelijke manier een projectplan op- en vaststellen en het Rijk/de provincie een inpassingsplan.

1.1.2 Projectplan (ex artikel 5.4 Wtw) en een inpassingsplan (met coördinatieregeling)

Als er een inpassingsplan vastgesteld wordt waarop de coördinatieregeling uit de Wro van toepassing is verklaard, dan zal het projectplan mee gecoördineerd moeten worden. Houd er rekening mee dat het waterschap nu wel gebonden is aan planning van PS/de minister van IenM. PS/de minister van IenM zijn/is namelijk verantwoordelijk voor de gecoördineerde voorbereiding, besluitvorming en bekendmaking van de uitvoeringsbesluiten.

1.1.3 Projectplan (ex artikel 5.5 Wtw) en een inpassingsplan (zonder coördinatieregeling)

Indien er een primaire kering of waterstaatswerk van bovenlokale betekenis wordt aangelegd/gewijzigd, dan zal hiervoor de projectprocedure gevolgd moeten worden. Aangezien de projectprocedure automatisch van toepassing is op het projectplan (ex 5.5 Wtw) en dit bij de coördinatieregeling uit de Wro niet het geval is, zal het waterschap het Rijk/de provincie ervan moeten overtuigen af te zien om deze van toepassing te verklaren. Op deze manier wordt voorkomen dat voor één maatregel twee keer hetzelfde uitvoeringsbesluit wordt aangevraagd. De afdelingen 'Bediening en Beheer', 'Vergunningen', 'Onderhoud' en 'Plantoetsing' worden aanbevolen het Rijk/de provincie te betrekken bij het in kaart brengen van de benodigde maatregelen. Afdeling 'Ontwerp en Realisatie' wordt aanbevolen het Rijk/de provincie te betrekken bij de inhoud van het projectplan.

1.2. Projectplan en een inpassingsplan zonder toestemming van het Rijk/de provincie

Een projectplan voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken ex artikel 5.4 Wtw vereist geen goedkeuring van een ander bestuursorgaan. Het waterschap is voor de vaststelling

¹⁷³ Artikel 2.2 lid 2 wetsvoorstel Omgevingswet

van dit projectplan niet afhankelijk van het Rijk/de provincie. De vaststelling van een projectplan ex artikel 5.5 Wtw vereist wel goedkeuring van GS.

Als het Rijk/de provincie niet bereid is artikel 5.4 lid 6 Wtw op dezelfde wijze te interpreteren als het waterschap, dan wordt aangeraden toch een projectplan ex artikel 5.4 Wtw vast te stellen voor de aanleg/wijziging van waterstaatswerken. Naast het inpassingsplan van Rijk/provincie. Op deze manier lokt het waterschap waarschijnlijk een proces uit. Het Rijk/de provincie zal zich op het standpunt stellen dat het waterschap handelt in strijd met de wet, namelijk artikel 5.4 lid 6 Wtw, en er derhalve sprake is van een onrechtmatige besluit. Indien deze kwestie voor de rechter komt, krijgen het waterschap, de provincie en het Rijk wel duidelijkheid over de manier waarop artikel 5.4 lid 6 Wtw geïnterpreteerd moet worden.

Het waterschap kan geen projectplan voor de aanleg/wijziging van primaire keringen/waterstaatswerken (ex artikel 5.5 Wtw) vaststellen zonder goedkeuring van GS. GS kunnen de goedkeuring onthouden indien het projectplan in strijd is met het recht. Waarschijnlijk zullen zij zich dan ook op het standpunt stellen dat het projectplan in strijd is met artikel 5.4 lid 6 Wtw. Aangeraden wordt tegen dit besluit beroep aan te tekenen.¹⁷⁴ Ook dan zal blijken hoe de rechter artikel 5.4 lid 6 Wtw interpreteert.

Als uit de uitspraak van de rechter blijkt dat door artikel 5.4 lid 6 Wtw zowel de verplichting als de bevoegdheid voor het waterschap komt te vervallen projectplannen vast te stellen dan wordt het waterschap geadviseerd de gevolgen hiervan te accepteren. Het (mogelijke) gebrek aan rechtsbescherming/rechtszekerheid is dan een direct gevolg van artikel 5.4 lid 6 Wtw. De rechter volgt dan blijkbaar de lijn van het Rijk en de provincie dat alle maatregelen onder het inpassingsplan vallen.

¹⁷⁴ Artikel 7:1 lid 1 sub c Algemene wet bestuursrecht.

Evaluatie en vervolgonderzoek

Tot slot wordt kort teruggeblikt op het verloop van het onderzoek. Zwakke en sterke punten worden aangestipt.

Onderzoeksproces

Het onderzoek ging van start met een uitgebreid onderzoeksplan. Dit onderzoeksplan bleek gedurende het onderzoek niet gevolgd te kunnen worden. De centrale vraag die voorafgaand aan het onderzoek geformuleerd was, bleek niet toereikend te zijn om de onduidelijkheid die speelde bij waterschap Brabantse Delta (*hoe kan het waterschap meer duidelijkheid en rechtsbescherming bieden aan de burger?*) te kunnen wegnemen. Verzocht werd de borgingsmogelijkheden van projectplanonderwerpen in een inpassingsplan te onderzoeken. Na verloop van tijd bleek dit onmogelijk te zijn vanwege de gebondenheid aan de wettelijke inhoudsvereisten van een inpassingsplan. Derhalve is gezocht naar andere mogelijkheden die voor meer duidelijkheid en rechtsbescherming voor de burger kunnen zorgen. Het ontbreken van jurisprudentie over artikel 5.4 lid 6 Wtw bood een nieuwe opening om de wens van het waterschap (meer duidelijkheid en rechtsbescherming voor de burger) te kunnen vervullen.

De centrale vraag van dit onderzoek is gedurende het onderzoek tot stand gekomen. De kern van het onderzoek (*hoe moet toepassing gegeven worden aan artikel 5.4 lid 6 Wtw?*) is gedurende het onderzoek hetzelfde gebleven. Hierdoor zijn uiteindelijk alle puzzelstukken in elkaar gevallen, wat uitgemond heeft in een passend advies voor het waterschap om meer duidelijkheid en rechtsbescherming te kunnen bieden aan de burger.

Betrouwbaarheid van het onderzoek

Contact is geweest met een jurist van de provincie en een waterrechtsdeskundige van de Universiteit Utrecht. Interviews zijn gehouden met juristen, planvormers en -toetsers van waterschap Aa en Maas, waterschap De dommel en waterschap Brabantse Delta. Tevens is het kantoor van Rijkswaterstaat in Utrecht bezocht om een interview af te leggen met een programmadirectielid van Ruimte voor de Rivier. Door de meningen van verschillende overheden te hebben gehoord is een goed en betrouwbaar beeld verkregen van de verschillende interpretatiewijzen van artikel 5.4 lid 6 Wtw.

Onderzoek is gedaan naar de juridische mogelijkheden en de wens van (voornamelijk) de juristen van het waterschap meer rechtszekerheid en rechtsbescherming te bieden aan de burger. Onzeker is hoe het advies uit hoofdstuk 8 van deze scriptie ontvangen wordt bij de andere afdelingen van het waterschap en op bestuurlijk niveau. Tijdens interviews is namelijk gebleken dat een goede samenwerking met het Rijk/de provincie hoog in het vaandel staat. Omdat de burger in de praktijk nog niet heeft gesteld dat er sprake is van te weinig rechtszekerheid en rechtsbescherming is het mogelijk dat de geadviseerde interpretatiewijze geen toepassing zal vinden in de praktijk.

Vervolgonderzoek

Vervolgonderzoek naar de mogelijkheden die het waterschap heeft om meer duidelijkheid en rechtsbescherming te kunnen bieden aan de burger, indien het waterschap te maken krijgt met artikel 5.4 lid 6 Wtw, lijkt mij niet vereist. Ontzettend benieuwd zijnde naar het verloop van de discussie en de tegenargumenten van het Rijk en de provincie over de geadviseerde interpretatiemethode, rond ik dit onderzoek af.

Bronnenlijst

I Artikelen

Groothuijse 2005

F.A.G. Groothuijse, 'Verwateren de watersysteembelangen in de nieuwe Wro?', *Milieu & Recht* 2005, p. 420-427.

Groothuijse & Van Rijswijk 2005

F.A.G. Groothuijse & H.F.M.W. van Rijswijk, 'Water en ruimtelijke ordening: méér dan de watertoets!', *Bouwrecht* 2005, p. 193-210.

Van der Schoot 2014

T.H.H.A. van der Schoot, 'Flexibiliteit zit hem niet in de kwantiteit van instrumenten, de kwaliteit volstaat...' *Tijdschrift voor bouwrecht* 2014-4, nr. 4, p. 274-281.

Van Oosten 2015

J. van Oosten, 'Op weg naar de Omgevingswet', *Stibbe Kantoren* 2015.

II Elektronische bronnen

www.awn.nl

'Bestemmingsplannen', *Vereniging van vrijwilligers*, geraadpleegd op: 18 maart 2015, Awn.nl (zoek op *bestemmingsplan*).

www.bezwaarschrift-en-beroep.nl

'Zienswijze en UOV' *Bezwaarschrift en Beroep Consultancy*, geraadpleegd op: 4 april 2015, Bezwaarschrift-en-beroep.nl (zoek op *UOV*).

www.brabantsedelta.nl

'Keur' *waterschap Brabantse Delta* 8 april 2015, Brabantsedelta.nl (zoek op *Vergunning*).

www.helpdeskwater.nl

'Inpassingsplan', *Rijksoverheid, Helpdesk Water*, geraadpleegd op: 17 maart 2015, Helpdeskwater.nl (zoek op *inpassingsplan*).

'Projectplan zonder projectprocedure', *Helpdesk Water* 21 april 2015, Helpdeskwater.nl (zoek op *rechtsbescherming projectplan*).

www.infomil.nl

'Geluid', *Ministerie van Infrastructuur en Milieu*, geraadpleegd op: 26 maart 2015, Infomil.nl (zoek op *gebiedsontwikkelingsproces*).

'Wro', *Ministerie van Infrastructuur en Milieu*, geraadpleegd op: 26 maart 2015, Infomil.nl (zoek op *Wro*).

www.legallige.nl

'Interpretatiemethodes en redeneerwijzen', *Legallife* 2 mei 2015, Legallife.nl (zoek op *interpretatiemethodes*).

www.omgevingswet.pleio.nl

D. Altman, 'De Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit', *Omgevingswet Pleio* 8 mei 2015, Omgevingswet.pleio.nl (zoek op *Omgevingswet*).

www.oost.amstersdam.nl

'Bestemmingsplan inzien', *Gemeente Amsterdam Oost*, geraadpleegd op: 17 maart 2015, Oost.amstersdam.nl (zoek op *bestemmingsplan*).

www.rvo.nl.

'Waterwet', *Rijksdienst voor Ondernemend Nederland* 20 april 2015, Rvo.nl (zoek op *Wtw*).

www.vng.nl

IPO e.a., 'Milieu in ruimtelijke plannen. Juridische mogelijkheden onder de Wro', *VNG* 2009, Vng.nl (zoek op *goede ruimtelijke ordening*).

www.wetenschap.infonu.nl

'Interpretatiemethoden binnen de rechtspraak' *InfoNU Wetenschap* 25 april 2015, Wetenschap.infonu.nl (zoek op *Interpretatiemethoden*).

III Literatuur

Bügelhajema Adviseurs 2009

BügelHajema Adviseurs B.V., *Rijksinpassingsplan en rijkscoördinatieregeling*, Assen: Bureau voor Ruimtelijke Ordening en Milieu 2009.

De Gier & Van Rijswick 2011

A.A.J. de Gier en H.F.M.W. van Rijswick, *Dijkverlegging Lent: projectplan, watervergunning of geen van beide?*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011.

Freriks, Doorn & Van Rijswick 2013

A. A. Freriks, W.J. Doorn-Hoekveld en H.F.M.W. van Rijswick, *De juiste weg: projectbesluitvorming in het overstromingsrisicobeheer*, Deventer: Kluwer 2013, p. 129-144.

Groothuijse 2011

Frank Groothuijse, *Water weren 2.0: versnellen, vereenvoudigen, harmoniseren en integreren. Goed verdedigbaar*, Deventer: Kluwer 2011 p. 325.

Kramer & Mathijssen 2012

E. Kramer, R. Mathijssen, & N. de Vroom, *Milieu in bestemmingsplannen. Stadsgewest Haaglanden*, Boxtel: BRO 2012.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat kort 2008

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *De Waterwet in het kort*, Den Haag: Koninklijke De Swart 2008.

Oldenziel 1998

H.A. Oldenziel, *Wetgeving en rechtszekerheid : een onderzoek naar de bijdrage van het legaliteitsvereiste aan de rechtszekerheid van de burger*, Deventer: Kluwer 1998.

Struiksma 2008

J. Struiksma, *Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht* (vierde druk), Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2008.

Van Buuren 2010

P. van Buuren e.a., *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht* (8e druk), Deventer: Kluwer 2010.

Voogd 2012

A. Voogd, *Het rijksinpassingsplan. En andere instrumenten van nationaal ruimtelijk beleid*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2012, p. 60.

IV Parlementaire stukken

Kamerstukken I 2007/08, 30 818, nr. C.

Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3.

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

Kamerstukken I 2007/08, 30 818, nr. C.

Kamerstukken II 2010/11, 32 304, nr. 29.

Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 2.

Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3.

V Plannen

Bestemmingsplan Buitengebied gemeente Geertruidenberg
NL.IMRO.0779.RDBPbuitengebied-vs01.

Projectplan Dijkversterking Amer-Donge, NL.IMRO.0779.PBHZWABO20120111-OW01.

Provinciaal inpassingsplan Rivierverruiming Overdiepse Polder,
NL.IMRO.0030.overdiepsepolder.0401.

Rijksinpassingsplan Waterberging Volkerak-Zoommeer, NL.IMRO.IMip12BERGINGVZM-3000.

VI Rechtspraak

ABRvS 17 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ6358.

ABRvS 21 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM1799, m.nt. A.A.J. de Gier.

ABRvS 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7313.

ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1342, r.o. 2.7.2.

ABRvS 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7814.

ABRvS 9 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3752.

ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215.

ABRvS 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1247.

ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3092.

VII Overig

Model projectplan RWS 2013

'Model projectplan RWS', *Ministerie van Infrastructuur en Milieu* 2013, p. 17.

Stcrt. 2009, nr. 15167.

'Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier (deel 4)', *Ruimte voor de Rivier*, H4.
p. 10.