

**Waterschappen
Vechtstromen, Drents-Overijsselse Delta
& Vallei en Veluwe**

**Legger nieuwe stijl voor
oppervlaktewaterlichamen
onder de Omgevingswet**
Inhoud en mogelijkheden van de
leggerplicht in het nieuwe stelsel



Sterk Consulting, Leiden

Januari 2022

Inhoudsopgave

1	Inleiding	- 2 -
2	Waterschap: taak, doelen en het dienen van belangen	- 4 -
2.1	Taak van het waterschap	- 4 -
2.2	Beleidsvrijheid	- 5 -
2.3	Zorgvuldige belangenafweging	- 6 -
2.4	Conclusie	- 7 -
3	De leggerplicht onder de Omgevingswet	- 9 -
3.1	Inleiding	- 9 -
3.2	Leggerplicht in Omgevingswet en omgevingsverordeningen	- 9 -
3.3	Vrijstelling leggerplicht	- 12 -
3.4	Verskil tussen legger en onderhoudslegger	- 17 -
3.5	Relatie legger en andere instrumenten om wettelijke taak uit te voeren	- 17 -
3.6	Rechtsbescherming en nadeelcompensatie legger	- 18 -
3.7	Conclusie	- 19 -
4	Legger nieuwe stijl: voorstellen voor korte en langere termijn	- 22 -
4.1	Inleiding	- 22 -
4.2	Taken, doelstellingen en huidige werkwijze	- 22 -
4.3	Voorstel korte termijn: voldoen aan bestaande leggeverplichting	- 24 -
4.3.1	Praktisch omgaan met de huidige verplichting	- 24 -
4.3.2	Betekenis voor het waterschap	- 25 -
4.3.3	Betekenis voor toezichthoudende rol provincie	- 26 -
4.3.4	Betekenis voor perceelseigenaren en gebruikers	- 26 -
4.4	Voorstel langere termijn: alternatief voor leggeverplichting	- 28 -
4.4.1	Anders invulling geven aan taken en doelstellingen	- 28 -
4.4.2	Betekenis voor het waterschap	- 29 -
4.4.3	Betekenis voor toezichthoudende rol provincie	- 29 -
4.4.4	Betekenis voor eigenaren en gebruikers (onderhoudsplichtigen)	- 29 -
4.5	Conclusie	- 29 -
5	Conclusies en aanbevelingen	- 32 -
5.1	Belangrijkste conclusies	- 32 -
5.2	Aanbevelingen	- 33 -
	Bijlage 1: bij de verkenning betrokken personen	- 35 -
	Bijlage 2: leggerbepalingen van de vier betrokken provincies	- 36 -

1 Inleiding

Waterschap Vechtstromen, Waterschap Drents Overijsselse Delta (DOD) en Waterschap Vallei en Veluwe (V&V) lopen in de praktijk tegen beperkingen aan van de in de Waterwet en ook in de Omgevingswet opgenomen leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen. Kort en bondig gezegd vindt men het maken van deze legger, gegeven de waterschapstaken, niet doelmatig. De legger wordt niet gebruikt als toetsingskader voor de bij wet of provinciale verordening vastgelegde normen. Ook voor andere instrumenten zoals vergunningverlening en monitoring wordt de legger niet gebruikt. Om de bij wet opgelegde taken en doelstellingen te realiseren worden andere instrumenten gebruikt. Daarbij komt dat de legger (anders dan de legger voor waterkeringen) in de praktijk niet op orde te krijgen en te houden is. De legger veronderstelt een nauwkeurigheid die er in de praktijk niet is en, voor een goede uitvoering van de taken, ook niet hoeft te zijn.

Waterschapsmedewerkers zeggen ‘bakjes’ te tekenen en te beschrijven terwijl men weet dat hiermee niet of nauwelijks wordt bijgedragen aan de uitvoering van de bij wet of provinciale verordening opgedragen waterschapstaken. Ook de veronderstelling dat leggers toetsstenen vormen voor bij wet of provinciale verordening vastgelegde normen is te simpel. Illustratief is dat de in de provinciale omgevingsverordening vastgelegde wateroverlastnormen niet met de legger zijn te toetsen. Het profiel alleen zegt niet zoveel. Er spelen, wat de wateroverlastnormen (omgevingswaarden in het stelsel van de Omgevingswet) veel meer factoren een rol, zoals de aanwezigheid van (type) duikers, de aanwezigheid van stuwen, boven- en benedenstroomse inrichting van het gebied en het boven- en benedenstrooms toegepaste maaibeleid. In de praktijk van bijvoorbeeld de uitvoering van projecten, geo-informatie, vergunningverlening, beheer en onderhoud is gebleken dat er voor deze werkprocessen vooral actuele gegevens nodig zijn. Kort gezegd wordt de leggeverplichting voor oppervlaktewaterlichamen als star ervaren.

In de praktijk maken waterschappen, waar het oppervlaktewaterlichamen betreft, gebruik van andere instrumenten om hun taken doelmatiger en (in de geest van de Omgevingswet) ‘eenvoudiger en beter’ uit te voeren. De praktijk vraagt meer en meer om een meer dynamisch waterbeheer, rekening houdend met tal van belangen en zich continu voordoende nieuwe feiten en omstandigheden. Om die reden willen de waterschappen nagaan wat, in het stelsel van de Omgevingswet, de juridische mogelijkheden zijn om op een andere wijze om te gaan met de leggerplicht ofwel de bij wet voorgeschreven verplichting om voor oppervlaktewaterlichamen de ‘ligging, vorm, afmeting en constructie’ te omschrijven. In de provinciale omgevingsverordeningen zijn voor aangewezen oppervlaktewaterlichamen nadere voorschriften opgenomen over de inhoud, vorm en periodieke herziening van de legger.

Het voorliggende onderzoek omvat enkel de in de Waterwet en Omgevingswet opgenomen leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen, welke functie(s) deze ook vervullen.¹ Zo gaat het dus niet alleen om oppervlaktewaterlichamen met bijvoorbeeld een ecologische functie (zoals natuurlijke beken), maar ook om oppervlaktewaterlichamen waaraan een vaarwegfunctie of een

¹ Andere waterstaatswerken zoals waterkeringen en waterbergingsgebieden vallen buiten de scope van het onderzoek.

recreatieve functie is toegekend. Daarbij wordt ook rekening gehouden met het in de praktijk van de waterschappen aan de legger gekoppelde beheerregister² en de onder de Omgevingswet geregelde rechtsbescherming voor leggers.

Vraagstelling

Voor oppervlaktewaterlichamen is de vraag wat de leggerplicht hier nog voorstelt, vergeleken met andere instrumenten om ervoor te zorgen dat aan gestelde omgevingswaarden wordt voldaan. Meer genuanceerd is de vraag voor welk type oppervlaktewaterlichamen de legger nog een functie heeft? Maar omdat de leggerplicht ook onder de Omgevingswet blijft bestaan, is het zeker ook de vraag welke mogelijkheden de Omgevingswet en onderliggende regelgeving bieden om tot een meer dynamische invulling van de leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen te komen, met inachtneming van de wettelijke taken en de doelen die de Omgevingswet stelt. Daarbij moet duidelijk worden gemaakt wat de juridische haalbaarheid hiervan is, rekening houdend met de verschillende functies die een oppervlaktewaterlichaam kan hebben. Het ene oppervlaktewaterlichaam is immers het andere niet. De vraag is ook wat de gevolgen van een 'legger nieuwe stijl' (kunnen) zijn voor de rechtsbescherming en de hierbij horende schadevraag. Tot slot is van belang dat eventuele voorstellen om het anders te doen recht doen aan het belang van de eigenaren en gebruikers van gronden die langs oppervlaktewateren wonen en werken en zeker ook aan het belang en de kaderstellende rol van de provincies.

Leeswijzer

- In hoofdstuk 2 wordt de taak van het waterschap beschreven. Reden hiervoor is dat de legger een van de instrumenten is om de bij wet opgelegde taken aan waterschappen uit te voeren. De legger is zeggend geen doel op zich, maar een middel om invulling te geven aan de voor waterschappen opgelegde taak en hierbij horende doelstellingen.
- In hoofdstuk 3 wordt het wettelijke kader voor de legger beschreven (zoals dat luidt onder de Omgevingswet), mede in relatie tot andere instrumenten. Inzicht hierin helpt bij de beoordeling van de juridische haalbaarheid van een andersoortige legger.
- In hoofdstuk 4 wordt op basis van de hoofdstukken 2 en 3 aangegeven voor welk type oppervlaktewaterlichamen anders omgegaan kan worden met de leggerplicht, zonder hierbij afbreuk te doen aan de waterschapstaak en de met de legger gediende belangen. In dit hoofdstuk wordt met name ook het nut van deze leggerplicht ter discussie gesteld.
- Hoofdstuk 5 bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen voor de korte en de wat langere termijn.

² Een technisch beheerregister is op grond van zowel de Waterwet als de Omgevingswet juridisch alleen voorgeschreven voor waterkeringen. Zie hierover nader hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.

2 Waterschap: taak, doelen en het dienen van belangen

2.1 Taak van het waterschap

Voordat in hoofdstuk 3 op de regeling en de praktijk van de leggerplicht wordt ingegaan, is het van belang stil te staan bij de bij wet opgedragen taak aan de waterschappen. Waartoe zijn waterschappen op aard? Artikel 2.17 lid 1 Ow bepaalt dat, op het gebied van het beheer van watersystemen, de volgende taak bij het waterschapsbestuur berust, naast de elders in de Omgevingswet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving: “het beheer van watersystemen, voor zover aan het waterschap toegedeeld bij provinciale verordening als bedoeld in artikel 2.18, tweede lid, of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid.”

Waterschapswet

Een van de ‘andere wetten’ zoals in art. 2.17, lid 1 genoemd is de Waterschapswet (Wsw). Artikel 1 Wsw bepaalt dat waterschappen de waterstaatkundige verzorging van hun beheergebied ten doel hebben, waaronder de zorg voor het watersysteem (tenzij deze taak aan een andere overheid is opgedragen). De waterstaatkundige verzorging van het beheergebied, waaronder de zorg voor het watersysteem’ is een brede taakomschrijving. Op grond van artikel 2 Wsw worden de taken van het waterschap bij provinciale verordening geregeld (zie ook art. 2.18, lid 2 Ow waar art. 2.17, lid 1 naar verwijst).³ In artikel 1.3 van de Waterverordening Vallei en Veluwe is bijvoorbeeld bepaald dat “het waterschap is belast met het beheer van het watersysteem dat behoort tot de taak van het waterschap, zoals omschreven in artikel 2.3 van het reglement”. In deze bepaling van het ‘Reglement waterschap Vallei en Veluwe’ is aan het waterschap de waterstaatkundige verzorging van zijn gebied opgedragen, voor zover deze taak niet aan andere publiekrechtelijke lichamen is opgedragen. Deze taak omvat onder meer de zorg voor het watersysteem.⁴ Deze taakstelling is voor de andere waterschappen min of meer hetzelfde geformuleerd.

Een watersysteem is in de bijlage bij art. 1.1 Ow (net als in de Waterwet) gedefinieerd als “een samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken.” Het ‘beheer van watersystemen’ is in dezelfde bijlage omschreven als het ‘samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op (uit de Waterwet overgenomen doelen):

- het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en
- de vervulling van de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies’.

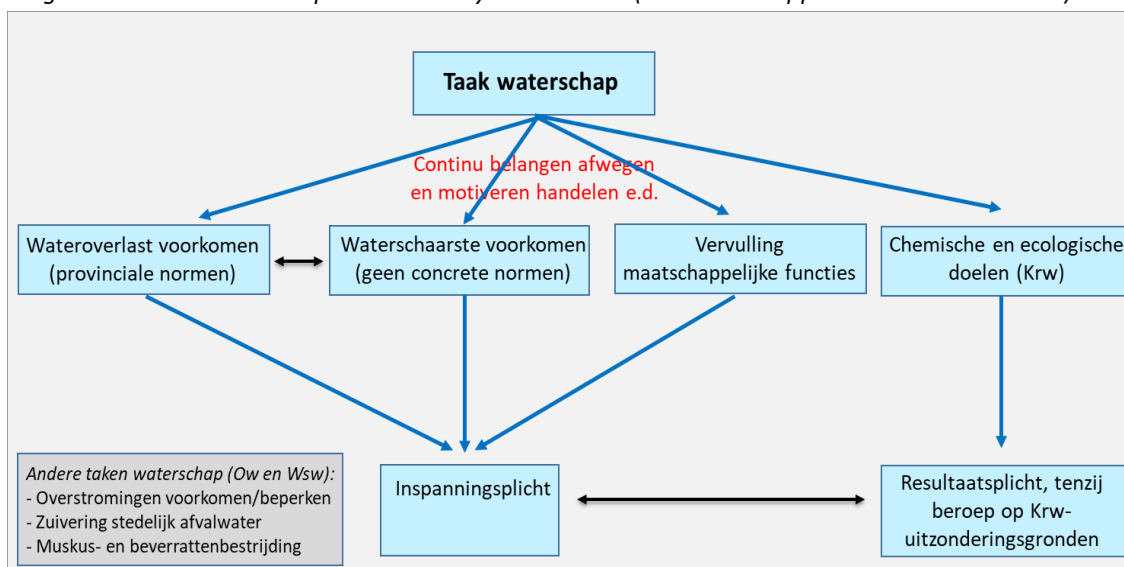
Deze doelstellingen geven het kader weer voor de toepassing c.q. uitvoering van de wet (vgl. art.

³ Artikel 133 Grondwet bepaalt dat volgens bij wet te stellen regels de instelling en regeling van taken van waterschappen bij provinciale verordening moet plaatsvinden.

⁴ Zie: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR332787>.

2.1 Ow). Dit kader is vervolgens in wet en in verordeningen van zowel de provincie als het waterschap aangevuld met meer concrete normen voor verschillende aspecten van het beheer. Concreet moet hierbij worden gedacht aan de functietoekenning aan oppervlaktewaterlichamen, peilbeheer, het zoveel mogelijk voldoen aan de door de provincie vastgestelde wateroverlastnormen en het voldoen aan de chemische en ecologische normen voor oppervlaktewateren ('omgevingswaarden').

Figuur 2.1: taak waterschap in het watersysteembeheer (i.r.t. beheer oppervlaktewaterlichamen)



De waterschapstaak is dus steeds gericht op het in onderlinge samenhang werk maken van deze doelstellingen. Het waterschap heeft daartoe specifieke bevoegdheden en instrumenten, waaronder de leggerplicht waarop hoofdstuk 3 nader ingaat.

2.2 Beleidsvrijheid

Zowel de wet als de jurisprudentie maken duidelijk dat een waterschap (net als andere bestuursorganen) een zekere beleidsvrijheid heeft bij het vervullen van zijn taken. Die vrijheid is vanzelfsprekend wel ingekaderd door de nationale wetgeving (in het bijzonder de Waterschapswet en de Omgevingswet) en door de provinciale beheeropdracht. In procedures over de vraag of een waterschap onrechtmatig handelt, is door de burgerlijke rechter vrij concreet gemaakt welke ruimte het waterschap heeft en onder welke omstandigheden een waterschap zorgvuldig handelt. De Hoge Raad heeft al in 1981 (het in juristenland bekende 'Bargerbeekarrest') de criteria gegeven die een rol spelen bij het beantwoorden van de vraag of een waterschap wel voldoet aan de bij wet opgedragen zorgplicht:⁵ "het aantal, de aard en de lengte van de waterwegen waarvan het onderhoud ten laste van het waterschap komt, het aantal gronden binnen het gebied van het

⁵ HR 9 oktober 1981 NJ 1982/332, m.nt. CJHB (Bargerbeek), HR 8 januari 1999, NJ 1999/319 (Waterschap West-Friesland), Hof Den Haag, 24 november 2009, LJN: BK 4254, nr. 105.006.324.01 en Hof Amsterdam 16 maart 2006, nr. 04/1666, LJN: AX6754. Ontleend aan H.J.M. Havekes en H.F.M.W van Rijswijk, Waterrecht in Nederland, Mastermonografieën Staats- en bestuursrecht, Kluwer, Deventer 2010, p. 304-305.

waterschap, waarvan het waterschap weet of behoort te weten dat zij door hun lage ligging bijzonder kwetsbaar zijn voor wateroverlast, de middelen – financiële en andere – die het waterschap voor het nakomen van zijn verplichtingen ten dienste staan, in hoeverre de aan het lage peil van de grond verbonden bezwaren (mede) veroorzaakt zijn door de eigenaar of gebruiker van de grond. Welke betekenis aan deze en dergelijke factoren in een gegeven geval moet worden toegekend, zal veelal slechts met behulp van deskundigen kunnen worden vastgesteld, terwijl dienaangaande een zekere mate van beleidsvrijheid aan het waterschap niet kan worden ontzegd.”

De Hoge Raad maakt duidelijk dat er geen blauwdruk te geven is voor de vraag wanneer precies sprake is van zorgvuldig handelen. Het komt steeds weer aan op het goed onderbouwen (motiveren) van de door het waterschap gemaakte keuzes. De Hoge Raad, en dit is ook terug te zien in de bestuursrechtelijke jurisprudentie, kent hierbij veel betekenis toe aan de beleidsvrijheid die een waterschap nu eenmaal heeft. Zo is er bijvoorbeeld ook geen blauwdruk te geven voor het gewicht dat aan de verschillende te dienen en mee te wegen belangen moet worden gegeven. Ook dat zal van geval tot geval verschillen en dus moeten worden beoordeeld. Wel helpt het als de functies die door een oppervlaktewaterlichaam (en andere waterstaatswerken) gediend worden, zijn aangewezen/benoemd in het waterbeheerplan en ook in het regionale waterplan (van de provincie).⁶

2.3 Zorgvuldige belangenafweging

Goed besturen is zorgvuldig afwegen van belangen bij het voorbereiden en nemen van besluiten alsook bij het uitvoeren van feitelijke werkzaamheden (waar geen besluit aan ten grondslag ligt⁷). Procedureel vormen hierbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's) van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een belangrijk vertrekpunt. Bij het op- en vaststellen van leggers is het niet anders, ook hier zijn de abbb's leidend. Art. 3:4 Awb bepaalt dat aan ieder overheidsoptreden een zorgvuldige belangenafweging vooraf dient te gaan (zorgvuldigheidsbeginsel). Daarbij hoort een goede onderbouwing (motiveringsbeginsel). En daarbij hoort ook dat eventueel 'onevenredige schade' weggenomen moet worden door het treffen van mitigerende maatregelen (technische compensatie) of het vergoeden van de schade (financiële compensatie). Het zogenoemde 'evenredigheidsbeginsel' dwingt hiertoe. Dat het om onevenredige schade moet gaan geeft aan dat niet alle schade altijd maar vergoed hoeft te worden. Zo is er een zeker normaal maatschappelijk risico dat voor eigen rekening komt. Daarbij kan het ook zijn dat andere omstandigheden tot een verlaging van het schadebedrag leiden of zelfs tot het afwijzen van een claim.

Zo ondervond Waterschap Rijn en IJssel dat het niet 'zomaar' het maaibeeld kon wijzigen, zonder toetsing vooraf aan de provinciale wateroverlastnormen.⁸ Hiermee moet immers rekening worden gehouden, zeker omdat een andere wijze van maaien gevolgen kan hebben voor de bescherming tegen

⁶ Die functies hoeven niet altijd formeel te zijn aangewezen in de plannen. In de rechtspraak wordt toch vooral ook gekeken naar de feitelijke functies/praktijk. Zie bv. ABRvS, 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2357, AB 2014/351 m.nt. Van Rijswijk. Zie ook: J.J.H. van Kempen, Kroniek jurisprudentie waterrecht, MenR 2016/89, p. 521-522.

⁷ Zoals het openzetten van een stuw of het feitelijk aanpassen van een peil.

⁸ Rb. Gelderland, 18-01-2017, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBGEL:2017:186>.

wateroverlast. NB: hieruit moet niet worden afgeleid dat een ander maaibeleid dus niet mogelijk is. Het gaat erom dat een waterschap, gegeven de brede taak en daarbij horende doelen, steeds opnieuw belangen afweegt en op basis daarvan goed gemotiveerde keuzes maakt. Wateroverlast zoveel mogelijk voorkomen is niet het enige door waterschappen te dienen doel! Daarbij moet het ook steeds rekening houden met nieuwe feiten en omstandigheden die tot een andere (beleids-)keuze kunnen leiden. In de casus stond het voorkomen van wateroverlast centraal. Inmiddels (sinds 2018) is droogte een factor van belang, een relatief nieuw fenomeen waarmee in beleid en regelgeving nog maar nauwelijks rekening is gehouden. Het zoveel mogelijk voorkomen en waar nodig beperken van waterschaarste is ook een door waterschappen te behartigen belang (zie par. 2.1). En ook het realiseren van ecologische doelstellingen - in beginsel een Krw-resultaatsplicht, anders dan de inspanningsplicht voor wateroverlast (zie figuur 2.1) - kan een reden zijn om maaibeleid aan te passen.

In het waterbeheer spelen heel wat belangen een rol. Functies die in de belangenafweging voorafgaand aan het vaststellen van een legger een rol (kunnen) spelen zijn waterkwantiteit, waterkwaliteit, natuur (Natura 2000), ruimtelijke ordening (functies/bestemmingen), milieu, landbouw, scheepvaart, waterrecreatie, archeologie, bebouwing, begraafplaatsen en infrastructuur. Ook de fysieke omgevingsaspecten worden in de afweging meegenomen. Zeker gezien het derde doel (vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen), is de reikwijdte van de belangenafweging breed. En daarbinnen heeft het waterschap de nodige beoordelingsvrijheid, waarbij veel gewicht toekomt aan de goede motivering.

Zo hoeft een waterschap, volgens vaste jurisprudentie, bij de vaststelling van een peilbesluit niet uit te gaan van een optimale bediening van *elke* functie. Dat kan ook niet. Nodig is een belangenafweging met uiteindelijk een zo goed mogelijke bediening van alle verschillende functies in hun totaliteit, die in meer of mindere mate met elkaar op gespannen voet (kunnen) staan.

2.4 Conclusie

Waterschappen hebben een bij wet en provinciale verordening opgelegde taak voor het beheer van watersystemen, gericht op de in de Omgevingswet (en uit de Waterwet overgenomen) doelen. Deze doelstellingen geven het kader weer voor de uitvoering van de wet. Waterschappen zijn dag-in-dag-uit bezig met het in onderlinge samenhang werk maken van deze doelstellingen. Daarbij maken zij gebruik van de daartoe specifiek toegekende bevoegdheden en instrumenten. De legger is één van die instrumenten.

Bij de taakvervulling hebben waterschappen een zekere beleidsvrijheid, ingekaderd door de wettelijke taakopdracht. De vele belangen die moeten worden gediend vragen steeds om een zorgvuldige belangenafweging. Procedureel vormen hierbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Awb) een belangrijk vertrekpunt. Bij het op- en vaststellen van leggers is het niet anders, ook hier zijn de abbb's leidend. Art. 3:4 Awb bepaalt dat aan ieder overheidsoptreden een zorgvuldige belangenafweging vooraf dient te gaan (zorgvuldigheidsbeginsel). Daarbij hoort een goede onderbouwing (motiveringsbeginsel).

Elk waterschap moet, gegeven de brede taak en daarbij horende doelen, steeds opnieuw belangen afwegen en op basis daarvan goed gemotiveerde keuzes maakt. Wateroverlast zoveel mogelijk voorkomen bijvoorbeeld, is niet het enige door waterschappen te dienen doel. Daarbij moet het ook steeds rekening houden met nieuwe feiten en omstandigheden die tot een andere (beleids-)keuze kunnen leiden. Zo is droogte een relatief nieuwe factor waar waterschappen ook beleid op (zullen) formuleren, maar te wijzen valt ook op de bevaarbaarheid van watergangen en het (uiterlijk in 2027) realiseren van ecologische doelstellingen. Een en ander wordt bepaald door de concrete functies die oppervlaktewaterlichamen vervullen. Zeker ook vanwege de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen, is de belangenafweging breed. Daarbij kan niet steeds elk belang even goed worden gediend.

3 De leggerplicht onder de Omgevingswet

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de leggerplicht onder het stelsel van de Omgevingswet beschreven. Reden hiervoor, naast het bieden van een overzicht van het wettelijke kader, is dat er wel wat veranderingen zijn ten opzichte van de Waterwetpraktijk. Die wijzigingen bieden aanknopingspunten om tot eenvoudigere leggers te komen. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan:

- De in de wet geformuleerde leggerplicht (paragraaf 3.2);
- De mogelijkheid voor vrijstelling van de leggerplicht (paragraaf 3.3);
- De relatie tussen de leggerplicht op grond van de Omgevingswet (Ow-legger) en die van de Waterschapswet (onderhoudslegger) (paragraaf 3.4);
- De relatie tussen de Ow-legger en andere instrumenten om invulling te geven aan de bij wet opgelegde taken (paragraaf 3.5);
- De procedurele verplichtingen en de mogelijkheden voor rechtsbescherming en schadevergoeding (paragraaf 3.6).

De belangrijkste conclusies zijn verwoord in paragraaf 3.7. Deze vormen de opmaat naar hoofdstuk 4 waar de juridische haalbaarheid voor een legger nieuwe stijl wordt beoordeeld.

3.2 Leggerplicht in Omgevingswet en omgevingsverordeningen

In artikel 2.39 van de Omgevingswet is bepaald dat de beheerder van waterstaatswerken (waaronder oppervlaktewaterlichamen), een legger vaststelt. Volgens de toelichting bij dit artikel beschrijft de legger “normatief de fysieke kenmerken of toestand van waterstaatswerken naar vorm, afmetingen en constructie.”⁹ ‘Normatief’ heeft hierbij geen relatie met omgevingswaarden waaraan een waterstaatswerk mogelijk moet voldoen, maar enkel met de verplichting een legger vast te stellen waarin omschreven is waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie *moeten* voldoen. Wat oppervlaktewaterlichamen betreft, stellen waterschappen een legger vast voor de daartoe door de provincie aangewezen regionale wateren.

Artikel 2.39 Ow (legger)

1. De beheerder van waterstaatswerken stelt een legger vast, waarin is omschreven waaraan die waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op waterstaatswerken die op grond van artikel 2.18, tweede lid, of 2.20, derde lid, in beheer zijn bij een ander openbaar lichaam dan een waterschap of het Rijk.
3. Als bijlage bij de legger wordt voor primaire waterkeringen of waterkeringen waarvoor omgevingswaarden zijn vastgesteld als bedoeld in artikel 2.13, eerste lid, onder a, of 2.15, eerste lid, onder e, een technisch beheerregister opgenomen, waarin de voor het behoud van het waterkerend vermogen kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke toestand nader zijn omschreven.

⁹ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 441. Het lijkt erop dat de wetgever hier per abuis de ‘ligging’ van waterstaatswerken niet benoemt. In het wetsartikel is de ligging wel expliciet vermeld.

4. Bij of krachtens omgevingsverordening of, voor waterstaatswerken in beheer bij het Rijk, algemene maatregel van bestuur, kan vrijstelling worden verleend van de in het eerste lid bedoelde verplichtingen voor waterstaatswerken die zich naar hun aard of functie niet lenen voor het omschrijven van die elementen, of die geringe afmetingen hebben.

Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Omgevingswet bevat een legger geen normen waaraan derden rechten kunnen ontleen¹⁰, maar bevat het uitsluitend een concretisering van de gewenste fysieke kenmerken van het waterstaatswerk. De legger is daarmee van wezenlijk belang voor de taakuitoefening door waterbeheerders, bijvoorbeeld voor het onderhoud aan die waterstaatswerken.¹¹ De Ow-legger is dus vooral bedoeld ter ondersteuning van de beheertaak van een waterschap. Hieruit valt naar mijn idee af te leiden dat het maken en vaststellen van leggers weliswaar verplicht is, maar tegelijkertijd geen doel op zich zou moeten zijn. De legger is praktisch beschouwd een van de vele middelen om de bij wet opgedragen waterschapstaak en de hierbij gestelde watersysteemdoelen te realiseren (zie hoofdstuk 2). Als vanuit de doelstellingen van het watersysteembeheer geredeneerd wordt, is het vaststellen van een legger voor oppervlaktewaterlichamen niet altijd even doelmatig. Net zoals de doelstellingen van de wet ‘in onderlinge samenhang’ beschouwd en benaderd moeten worden, zou dat ook moeten gelden voor de inzet van het bestuursorganen (provincie en waterschap) ter beschikking staande instrumentarium (zie nader paragraaf 3.5). Wateroverlastnormen bijvoorbeeld zijn omgevingswaarden die sowieso gemonitord moeten worden. In de praktijk gebruiken waterschappen hiervoor andere instrumenten dan de legger, daar waar in de ontwerp-omgevingsverordeningen juist wordt benadrukt dat de legger het instrument is om te toetsen of aan deze omgevingswaarden wordt voldaan.¹²

Leggerplicht ingevoerd met de Waterwet

De leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen is ingevoerd met de inwerkingtreding van de Waterwet (eind 2009). Voordat de Waterwet kwam was het al wenselijk dat de beheerder een staat van werken (‘legger’) bijhield, waaruit de normatieve toestand van beheersobjecten in geografisch, morfologisch en hydrologisch opzicht kenbaar was. Ook toen al was nodig dat beheergrenzen eenduidig werden vastgelegd. Voor waterschappen was een leggerplicht al voor de komst van de Waterwet geregeld in de provinciale reglementen en verordeningen, “overigens wel op onderling nogal uiteenlopende wijze”.¹³ Voor waterkeringen gold er al lang een leggerplicht (op grond van artikel 13 van de vroegere Wet op de waterkering). Voor de overige waterstaatswerken, waaronder dus oppervlaktewaterlichamen, bracht de Waterwet

¹⁰ Dat betekent bijvoorbeeld dat een eventuele minimale vaardiepte (voor wateren met een vaarwegfunctie) geen omgevingswaarde (‘norm’) is waarop een derde zich kan beroepen.

¹¹ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 441 (MvT bij de wet). NB: de toelichting merkt hier verder op dat de legger bepalend is voor gedoogverplichtingen in verband met een waterstaatswerk op grond van hoofdstuk 10 van de wet. Deze zin lijkt te veronderstellen dat een gedoogplicht alleen kan worden opgelegd als er voor het betreffende waterstaatswerk een legger is vastgesteld. Dat zou echter een misvatting zijn. In geen enkel gedoogplichtartikel uit hoofdstuk 10 blijkt een relatie met de leggeverplichting.

¹² Mogelijk te verklaren doordat deze redenering is opgenomen in het NBW 2003 en in de toelichting bij de Waterwet (Kamerstukken II, 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 39). In de MvT bij de Omgevingswet wordt hierover niet gerept.

¹³ Memorie van Toelichting bij de Waterwet, Kamerstukken II, 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 38.

“met de leggerplicht een voorziening (...) om uitdrukkelijk de fysieke reikwijdte aan te geven van (met name) de gedoogplichten en voorschriften uit de hoofdstukken 5 en 6. In de tweede plaats is van belang dat de waterschappen zich op grond van het Nationaal Bestuursakkoord Water hebben verplicht de regionale watersystemen te toetsen aan de werknormen. In de praktijk blijkt dat deze toetsing slechts onvoldoende kan plaatsvinden, omdat de benodigde actuele (legger)informatie over hoogteligging en afmetingen van waterlopen en kunstwerken ontbreekt. Gelet op de discussies over veiligheid, wateroverlast, schaderegelingen en kostenverdeling is het van groot belang dat de toetsing van de watersystemen op een goede manier uitgevoerd kan worden.”¹⁴ De wetgever van toen had daarbij de legger voor ogen. Daarbij werd vermeld dat met de leggerplicht een voorziening werd geboden “om uitdrukkelijk de fysieke reikwijdte aan te geven van (met name) de gedoogplichten en voorschriften uit de hoofdstukken 5 en 6.”¹⁵

Tegen bovenstaande valt in te brengen, zowel wat de Waterwet als de Omgevingswet betreft, dat het voor de toepassing van gedoogplichten niet noodzakelijk is dat er een legger bestaat. Ook zonder dat er een legger is kan de waterbeheerder gedoogplichten toepassen.¹⁶ Daarbij is onder de Omgevingswet van belang dat de ligging van alle oppervlaktewaterlichamen is opgenomen in de waterschapsverordening. De aanwijzing van de beperkingengebieden geeft aan waar regels (kunnen) gelden (de ‘werkingsgebieden’). Naast zorgplicht, algemene regels en/of de vergunningplicht, kunnen dat ook gedoogplichten zijn.

Zo bekeken is een legger voor de praktijk niet altijd nodig, laat staan een statische c.q. met cijfers ondersteunde “omschrijving” (zie de tekst van art. 2.39, lid 1 Ow). Zo is een watergang die vooral een scheepvaartfunctie heeft (vaardiepte belangrijk), niet te vergelijken met een beek waarvoor wateroverlastnormen en ecologische doelen zijn gesteld. De in de (regionale) waterprogramma’s aan waterstaatswerken toegekende (of uit de praktijk blijkende) functies spelen hierbij een belangrijke rol. Bij het ontwikkelen en vaststellen van een legger zou hiermee rekening gehouden kunnen worden.

Relatie legger en waterschapsverordening

De waterschapsverordening bevat, binnen de taakopdracht van het waterschap, regels over de fysieke leefomgeving (art. 2.5 Ow). Die regels gelden voor daartoe aangewezen werkingsgebieden. Deze zijn geografisch begrensd en zichtbaar op een digitale kaart. Zo kan iedereen zien waar welke regels gelden. Die regels gelden in ieder geval voor de locaties (‘beperkingengebieden’) waar waterstaatswerken aanwezig zijn, inclusief de daarbij horende beschermingszones die ook beperkingengebieden worden genoemd onder de Omgevingswet. De ligging verhuist daarmee van de legger naar de waterschapsverordening. Anders dan de regeling in de Waterwet, verplicht de Omgevingswet niet om de aanwijzing van beperkingengebieden (in de Waterwet beschermingszones genoemd) in de legger op te nemen. Onder de Omgevingswet maakt de overzichtskaart,

¹⁴ Idem, p. 38-39.

¹⁵ Idem, p. 39.

¹⁶ Zie voetnoot nr. 11.

waarop de ligging van waterstaatswerken en daaraan grenzende beschermingszones zijn aangegeven, dan ook geen deel meer uit van de legger.¹⁷ Omwille van de vergunningplicht (en eventuele algemene regels) voor activiteiten in beperkingengebieden, past de aanwijzing van beperkingengebieden beter bij de regeling van die vergunningen en algemene regels. De (ligging van) beperkingengebieden met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het waterschap worden daarom aangewezen bij de waterschapsverordening. De specifieke locaties waar regels uit een waterschapsverordening gelden, zullen vooral de locaties zijn van waterstaatswerken en de daarbij behorende beschermingszones. De beschermingszones die onder de Waterwet nog in de Waterwetlegger stonden, zullen voortaan als werkingsgebieden in de waterschapsverordening moeten worden opgenomen.

Concreet betekent dit het volgende: de ligging van het waterstaatswerk sec - het oppervlaktewaterlichaam, zonder beschermingszone – wordt opgenomen op de legger (zie art. 2.39, lid 1 Ow dat enkel over ‘waterstaatswerk’ spreekt). De ligging van het waterstaatswerk en de bijhorende beschermingszone worden als beperkingengebieden (i.e. werkingsgebieden waar regels gelden) opgenomen in de waterschapsverordening.

Beheerregister

Bij een Ow-legger is het voor primaire of door de provincie aangewezen waterkeringen verplicht om een technisch beheerregister als bijlage op te nemen. Voor oppervlaktewaterlichamen bestaat deze plicht niet, maar het is natuurlijk wel mogelijk om deze werkwijze ook hier over te nemen. Waterschappen hebben in de praktijk ook beheerregisters voor andere waterstaatswerken. Die praktijk wordt voortgezet. Daarbij kan men ervoor kiezen een beheerregister al dan niet als bijlage bij de legger op te nemen dan wel los van de legger een beheerregister bij te houden.

3.3 Vrijstelling leggerplicht

Op grond van art. 2.39, vierde lid Ow kan de provincie bij of krachtens omgevingsverordening vrijstelling verlenen van de leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen die zich naar hun aard of functie niet lenen voor het omschrijven van die elementen, of die geringe afmetingen hebben. De Memorie van Toelichting merkt hierbij op, voor zover hier relevant, dat de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen is opgenomen omdat het voor sommige watersystemen te veel gevraagd zou zijn om vorm, afmeting, ligging en constructie in een legger op te nemen. De wetgever noemt daarbij expliciet de Noordzee, de Waddenzee en het IJsselmeer, maar merkt op dat dit ook kan gelden voor sterk veranderende, meanderende riviertjes. Ook zou het onevenredig belastend zijn om op regionaal niveau voor elke sloot een legger vast te stellen.¹⁸ Het is helder dat voor alle vier genoemde elementen (ligging, vorm, afmeting en constructie) vrijstelling verleend kan worden (zie art. 2.39, lid 4).

¹⁷ Wel onder de Waterwet (art. 5.1, lid 1).

¹⁸ MvT, p. 442.

Drie van de vier provincies hebben expliciete vrijstellingsbepalingen in de ontwerp-omgevingsverordening opgenomen, in Overijssel is er een vrijstellingsbepaling opgenomen in het delegatiebesluit (waarin GS deze bevoegdheid houdt).¹⁹. In tabel 3.1 zijn de leggerbepalingen van de vier provincies naast elkaar gezet. Het valt op dat iedere provincie op eigen wijze invulling heeft gegeven aan de leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen en de mogelijkheid tot vrijstelling hiervan. De provincies Gelderland en Utrecht hebben in de verordening zelf bepaald wanneer er van een vrijstelling sprake is.

- Gelderland stelt C-wateren vrij van de leggerplicht, voor zover het vorm, afmeting en constructie betreft;
- Utrecht stelt C-wateren vrij van de leggerplicht, voor zover het vorm en constructie betreft.
- Gelderland kent voor waterschap Rijn en IJssel een vrijstelling van de leggerplicht voor:
 - Oppervlaktewaterlichamen met een maatgevende afvoer van minder dan 25 liter per seconde die naar het oordeel van het bestuur van het waterschap niet van overwegend belang zijn voor de aan- en afvoer van water en waterberging;
 - Delen van oppervlaktewaterlichamen die aanzienlijk breder zijn dan noodzakelijk voor de afvoer van water.

Overijssel heeft aanvullende eisen gesteld ten opzichte van die van art. 2.39 Ow:

- Voor oppervlaktewaterlichamen moeten het lengteprofiel en dwarsprofielen worden vermeld op de legger;
- Deze nadere eis geldt niet voor meanderende oppervlaktewaterlichamen. Hiervoor is het voldoende op de legger de ruimtelijke begrenzing ('ligging') en het minimale dwarsprofiel vast te leggen;
- Er moet een omschrijving worden gegeven van de ondersteunende kunstwerken en de bijzondere constructies die deel uitmaken van de oppervlaktewaterlichamen.

Drenthe heeft voor een wat andere systematiek gekozen:

- Voor meanderende oppervlaktewaterlichamen moeten in de legger in ieder geval de ruimtelijke begrenzing ('ligging') en het minimale dwarsprofiel worden opgenomen;
- Voor andere oppervlaktewaterlichamen kunnen de waterschappen zelf een vrijstellingsverzoek indienen bij GS, voor zover het de vorm, afmeting en constructie betreft. Voorwaarde hierbij is dat het oppervlaktewaterlichaam zich naar aard of functie niet leent voor een omschrijving van deze elementen.
 - Nb: de ligging moet, volgens de tekst van de verordening (zie tabel 3.1), dus wel op de legger worden vermeld.

¹⁹ Overijssel heeft in de huidige omgevingsverordening (vs. 2017) wel een vrijstellingsbepaling opgenomen in art. 4.5, lid 6: "Gedeputeerde Staten kunnen voor waterstaatswerken vrijstelling verlenen van de leggerplicht bedoeld in artikel 5.1 van de wet met betrekking tot ligging, vorm, afmeting en constructie indien deze waterstaatswerken zich naar hun aard of functie niet lenen voor omschrijving van die elementen." Deze mogelijkheid veronderstelt dat waterschappen een vrijstellingsverzoek kunnen indienen (à la de werkwijze van de provincie Drenthe). Onder de Ow regelt Overijssel een en ander in het delegatiebesluit.

Tot slot valt op dat de provincies voor de leggerbepalingen voortborduren op de praktijk van de Waterwet. Er is met andere woorden sprake van een beleidsarme overzetting naar het Ow-stelsel.

Tabel 3.1: leggerbepalingen provinciale ontwerp-omgevingsverordeningen

Drenthe	Overijssel	Gelderland	Utrecht
Artikel 10.15 Legger waterstaatswerken - Op grond van artikel 2.39 van de Omgevingswet, geldt in het geval van meanderen van een oppervlaktewaterlichaam dat daarvoor in de legger wordt opgenomen ten minste de ruimtelijke begrenzing en het minimale dwarsprofiel. - In afwijking van artikel 2.39 van de Omgevingswet, wordt in het geval van bergingsgebieden in de legger alleen opgenomen de ruimtelijke begrenzing en het bergend vermogen. - Gedeputeerde staten kunnen voor waterstaatswerken vrijstelling verlenen van de leggerplicht bedoeld in artikel 2.39 van de Omgevingswet met betrekking tot vorm, afmeting en constructie indien deze waterstaatswerken zich naar hun aard of functie niet lenen voor omschrijving van die elementen.	Artikel 5.8 (aanvullende eisen inhoud legger waterstaatswerken) - De waterschappen geven in de legger een nadere invulling van de begrenzing van regionale waterkeringen als bedoeld in artikel 2.3 (aanwijzing regionale keringen). - De legger bevat in aanvulling op de eisen die artikel 2.39 van de Omgevingswet daaraan stelt in ieder geval: - het lengteprofiel en dwarsprofielen van de regionale waterkeringen en regionale oppervlaktewaterlichamen; en - een omschrijving van de ondersteunende kunstwerken en de bijzondere constructies die deel uitmaken van de regionale waterkering, regionale oppervlaktewaterlichamen en bergingsgebieden. - In geval van het meanderen van een oppervlaktelichaam wordt in afwijking van het tweede lid, onder a, in de legger de ruimtelijke begrenzing en het minimale dwarsprofiel	Artikel 6.6 (inhoud legger) De legger bevat in aanvulling op artikel 2.39, eerste lid, van de wet in ieder geval: - het lengte- en dwarsprofiel van de primaire waterkeringen en de regionale waterkeringen; en - een omschrijving van de ondersteunende kunstwerken en de bijzondere constructies die deel uitmaken van de primaire waterkeringen en de regionale waterkeringen. Artikel 6.7 (vrijstelling verplichtingen inhoud legger waterschap Vallei en Veluwe) Lid 1: De in het beheergebied van waterschap Vallei en Veluwe gelegen bergingsgebieden zijn vrijgesteld van de leggerplicht met betrekking tot vorm en constructie. Lid 2: De in de legger van waterschap Vallei en Veluwe vastgelegde C-wateren zijn vrijgesteld van de leggerplicht met betrekking tot vorm, afmeting en constructie. Artikel 6.8 (vrijstelling verplichtingen inhoud legger waterschap Rivierenland) Lid 1: De in het beheergebied van waterschap Rivierenland gelegen bergingsgebieden zijn vrijgesteld van de leggerplicht met betrekking tot vorm en constructie. Lid 2: De regionale waterkering Kapiteldijk-Duffeltdijk	Artikel 2.20 Instructieregel legger waterstaatswerken 1. De legger bevat in ieder geval: - het lengteprofiel en de dwarsprofielen van de primaire en regionale waterkeringen en het profiel van vrije ruimte; - de dwarsprofielen van de oppervlaktewaterlichamen die door het waterschap worden beheerd; en - een omschrijving van de ondersteunende kunstwerken en de bijzondere constructies die deel uitmaken van de primaire en regionale waterkeringen en van de oppervlaktewaterlichamen die worden beheerd. 2. Het eerste lid is niet van toepassing op de Slaperdijk, bedoeld in artikel 2.3. Artikel 2.21 Vrijstelling verplichtingen inhoud legger De in artikel 2.39, eerste lid, van de wet bedoelde verplichtingen om in de legger vorm en constructie te beschrijven, gelden niet voor: - waterbergingsgebieden; en - oppervlaktewaterlichamen die in de legger zijn aangeduid als C-wateren.

	vastgelegd. 4. Voor bergingsgebieden wordt in de legger de ruimtelijke begrenzing en het bergend vermogen vastgelegd.	en de in de legger van waterschap Rivierenland vastgelegde C-wateren zijn vrijgesteld van de leggerplicht met betrekking tot vorm, afmeting en constructie. Artikel 6.9 (vrijstelling verplichtingen inhoud legger waterschap Rijn en IJssel) Lid 1: De in het beheergebied van waterschap Rijn en IJssel gelegen bergingsgebieden zijn vrijgesteld van de leggerplicht met betrekking tot vorm en constructie. Lid 2: Regionale waterkeringen met als veiligheidsnorm het huidige dijkprofiel zijn vrijgesteld van de leggerplicht met betrekking tot vorm, afmeting en constructie. Lid 3: Oppervlaktewaterlichamen met een maatgevende afvoer van minder dan 25 liter per seconde, die naar het oordeel van het bestuur van het waterschap niet van overwegend belang zijn voor de aan- en afvoer van water en waterberging, zijn vrijgesteld van de leggerplicht met betrekking tot ligging, vorm, afmeting en constructie. Lid 4: Delen van oppervlaktewaterlichamen die aanzienlijk breder zijn dan noodzakelijk voor de afvoer van water, zijn vrijgesteld van de leggerplicht met betrekking tot vorm, afmeting en constructie.	
--	---	--	--

3.4 Verschil tussen legger en onderhoudslegger

De legger die op grond van de Omgevingswet wordt vastgesteld, moet worden onderscheiden van de onderhoudslegger die zijn basis vindt in artikel 78 van de Waterschapswet. De bevoegdheid van een waterschapsbestuur tot het opstellen van een onderhoudslegger blijft in de Waterschapswet ongewijzigd gelden als een verplichting. De wijze waarop de bepalingen uit de onderhoudslegger(s) zich verhouden tot andere regels van het waterschap verandert wel. In de waterschapsverordening kunnen, zo volgt uit art. 2.2, lid 2 sub a Omgevingsbesluit, geen onderhoudsbepalingen worden opgenomen. Dat is dus anders dan onder de systematiek van de Waterwet en de keur. In menig keur van nu zijn immers dergelijke verplichtingen wel opgenomen. Omdat de onderhoudsbepalingen in de huidige keur van een waterschap niet overgaan naar de waterschapsverordening, blijven deze als het ware achter in de keur.²⁰ Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, blijft er dus een Keur over met alleen de onderhoudsbepalingen. Sommige waterschappen hebben ervoor gekozen die ‘resterende’ keur in te trekken en te vervangen door een onderhoudsverordening.

Op zich kunnen beide leggers in één legger worden gecombineerd, maar gezien de verschillen tussen beide valt dat wat mij betreft af te raden. De Waterschapswet bevat enkele procedurele bepalingen over de voorbereiding en vaststelling van de onderhoudslegger (toepassing inspraakverordening), maar voor de Ow-legger zijn die er niet. Bovendien en bovenal is van belang dat de Ow-legger voor oppervlaktewaterlichamen niet op rechtsgevolg is gericht en de onderhoudslegger wel (zie verder par. 3.6 hierna). Door beide leggers uit elkaar te houden is voor derden duidelijk waar men wel tegen kan ageren en waartegen niet.

Als een waterschap beide leggers wel bijeen wil houden – voordeel is dat de kenmerken van en de onderhoudsverplichtingen voor het oppervlaktewaterlichaam bij elkaar staan – moet bij de voorbereidingsprocedure en de formele besluitvorming (incl. de inspraakprocedure) duidelijk zijn welke onderdelen van de geïntegreerde legger wel voor bezwaar en beroep vatbaar zijn en welke niet. In de toelichting bij de legger zal een en ander ook duidelijk gemaakt moeten worden.

3.5 Relatie legger en andere instrumenten om wettelijke taak uit te voeren

De legger is geen doel op zich (c.q. zou dit niet moeten zijn), maar een van de vele middelen die een waterschap ter beschikking staan om zijn beheertaak goed uit te voeren. Gesteld is al dat voor de toets aan de wateroverlastnormen (check afvoer- en bergingscapaciteit) monitoring van deze omgevingswaarden in de Omgevingswet verplicht is voorgeschreven, inclusief de plicht tot verslaglegging hierover.

Omgevingsverordening Overijssel

Paragraaf 5.1.3 Monitoring en gegevensverzameling omgevingswaarden wateroverlast

Artikel 5.5 (monitoring omgevingswaarden wateroverlast)

²⁰ De eventuele onderhoudsbepalingen in de keur maken geen onderdeel uit van de waterschapsverordening van rechtswege (art. 4.7 Invoeringswet Omgevingswet).

1. Het dagelijks bestuur van het waterschap voert de monitoring uit van de omgevingswaarde wateroverlast, bedoeld in artikel 2.6, door te beoordelen of de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht voldoet aan de omgevingswaarde die voor dat gebied is gesteld.
2. Bij de monitoring van de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.6, worden de aanwijzingen van Gedeputeerde Staten daarvoor in acht genomen.

Naast de monitoringverplichting voor omgevingswaarden ('normen') staan het waterschap de volgende bevoegdheden en instrumenten ter beschikking om de waterdoelstellingen te realiseren:

- Peilbesluiten (voor zover deze er zijn voor een oppervlaktewaterlichaam) of streefpeilen die in het waterbeheerprogramma (op een 'peilenkaart') zijn opgenomen;
- Waterbeheerprogramma (zij het dat dit niet op rechtsgevolg is gericht [zelfbindend]);
- Technisch beheerregister, ook al is dit niet verplicht voorgeschreven;
- Onderhoudslegger (zie par. 3.4);
- Waterschapsverordening waarin regels zijn opgenomen voor de verschillende te onderscheiden wateractiviteiten. Denk aan:
 - Vergunningplicht en/of algemene regels voor grote onttrekkingen van oppervlaktewater of voor grote hoeveelheden te lozen water;
 - Vergunningplicht en/of algemene regels voor de zogenoemde beperkingengebiedactiviteiten.
- Projectbesluit of een vergunning eigen dienst voor eigen werken in en aan oppervlaktewaterlichamen (en andere waterstaatswerken).
- Toezicht en handhaving.

3.6 Rechtsbescherming en nadeelcompensatie legger

Uit de toelichting bij de wet wordt duidelijk dat een legger geen normen bevat waaraan derden rechten kunnen ontleen. Een Ow-legger bevat uitsluitend een concretisering van de gewenste fysieke kenmerken van het waterstaatswerk.²¹ Er geldt dan ook geen verplichting om burgers en andere belanghebbenden op enige wijze bij de vaststelling of wijziging van een Ow-legger te betrekken. Omdat deze legger niet is gericht op rechtsgevolg, vormt het geen besluit in de zin van artikel 1.3 van de Awb. Er is geen vaststellingsprocedure voorgeschreven en tegen de vaststelling of wijziging ervan staat ook geen bestuurlijke rechtsgang open.²²

In relatie tot het ontbreken van rechtsgevolgen aan de Ow-legger, is van belang dat sinds 1 juli 2014 het besluit tot vaststelling van de legger op de negatieve lijst van artikel 1, bijlage 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is geplaatst. Maar dat geldt niet voor zover daarbij de ligging van een waterbergingsgebied of beschermingszone – nb: voor het voorliggende onderzoek niet relevant – wordt vastgesteld of gewijzigd. Er is dus sindsdien geen rechtsbescherming meer tegen

²¹ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 441 (MvT bij de wet).

²² J. van der Sommen, 'Legger en Omgevingswet. De toekomst van een oud instrument', 26 augustus 2021 (blog), <https://wetgevingswerken.nl/blog/2021/legger-en-omgevingswet>.

het besluit tot vaststelling van de legger, tenzij een waterbergingsgebied of beschermingszone (als bedoeld in de Waterwet) wordt vastgesteld of gewijzigd.²³

Artikel 8:5, eerste lid, Awb

Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit als bedoeld in artikel 1 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak.

Artikel 1 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak

Tegen een besluit, genomen op grond van een in dit artikel genoemd voorschrift of anderszins in dit artikel omschreven, kan geen beroep worden ingesteld.

(...)

- Waterwet: de artikelen 4.1; 4.4; 4.6; 5.1, behoudens voor zover daarbij de ligging van een waterbergingsgebied of beschermingszone als bedoeld in die wet wordt vastgesteld of gewijzigd (...).

De Ow-wetgever wil de praktijk van de Waterwet hier voortzetten: “de legger is een document waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen en is grotendeels niet op rechtsgevolg gericht. Onder de huidige Waterwet is de legger deels appellabel, namelijk voor zover daarin de ligging van een waterbergingsgebied of beschermingszone wordt vastgesteld. Ook voor de legger zal in het nieuwe stelsel worden aangesloten bij de bestaande mogelijkheden voor rechtsbescherming.”²⁴ Hierbij moet meen ik wel worden opgemerkt dat de ligging van waterbergingsgebieden en beschermingszones (waartegen onder het regime van de Waterwet nog wel beroep openstaat) onder de Omgevingswet niet langer in de legger, maar als beperkingengebied in de waterschapsverordening worden opgenomen. In het nieuwe stelsel is er dan ook helemaal geen rechtsbescherming meer mogelijk tegen de legger.²⁵

Tot slot: omdat een Ow-legger geen rechtstreekse gevolgen heeft voor burgers en bedrijven, is deze niet als een schadeveroorzakend instrument aangewezen in artikel 15.1 van de Omgevingswet. Er geldt hiervoor dus geen nadeelcompensatie.

3.7 Conclusie

Ook met de invoering van de Omgevingswet blijft de leggerplicht bestaan. Wel is het onderscheid tussen de verschillende instrumenten van een waterschap herschikt, wat tot een verduidelijking leidt. Na invoering van de Omgevingswet bestaan straks vier te onderscheiden (en dus niet te integreren) instrumenten op dit terrein (het nieuwe ‘kwartet’), waarvan er drie verplicht zijn voorgeschreven:

²³ Kamerstukken II 2012/13, 33 503, nr. 3, p. 16.

²⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 23, p. 49 (Nota naar aanleiding van het nader verslag).

²⁵ Tegen de waterschapsverordening is als besluit van algemene strekking ook geen beroep mogelijk. Voorstelbaar is wel dat tegen de aanwijzing van beperkingengebieden in de verordening wél beroep openstaat. De rechter zou kunnen oordelen dat zo’n aanwijzing een *concretiserend* besluit van algemene strekking is (zie: L.C.E. Augustinus en S. Handgraaf, Het juridische instrumentarium voor actief waterbeheer, *TO* 2017, nr. 3, p. 119).

1. Een waterschapsverordening, waarin alle regels over activiteiten in beperkingengebieden zijn opgenomen die onder andere nodig zijn ter bescherming van waterstaatswerken. De oude beschermingszones maken onderdeel uit van het begrip beperkingengebied.
2. Een legger, waarin de ligging, vorm, afmeting en constructie van waterstaatswerken zijn vastgelegd (Ow-legger).
3. Beheerregister: niet verplicht voor oppervlaktewaterlichamen, maar in de praktijk wel erg nuttig.
4. Een onderhoudslegger op grond van de Waterschapswet, met daarin de onderhoudsverplichtingen en de aanwijzing van degenen op wie die verplichtingen rusten. Deze legger is wel op rechtsgevolg gericht.

In vergelijking met het regime van de Waterwet is de Ow-legger voor oppervlaktewaterlichamen nogal uitgekleed. Aan de legger zijn geen rechtsgevolgen verbonden, procedureel gelden er geen verplichtingen en er is geen recht op nadeelcompensatie. De ligging van oppervlaktewaterlichamen en de bijhorende beschermingszones zijn te vinden in de waterschapsverordening. Daarmee is het werkingsgebied gegeven waar regels uit de verordening van toepassing (kunnen) zijn. Verder is de onderhoudslegger qua karakter zo verschillend, dat integratie van beide leggers minder vanzelfsprekend is dan onder de werking van de Waterwet.

Voor oppervlaktewaterlichamen is de vraag wat de legger hier nog voorstelt, vergeleken met andere instrumenten om ervoor te zorgen dat aan gestelde omgevingswaarden wordt voldaan. Meer genuanceerd is de vraag voor welk type oppervlaktewaterlichamen de legger nog een functie heeft en precies dat geeft redenen om op een andere en meer integrale wijze naar de taakinvulling van provincies en waterschappen te kijken. Als er redenen zijn om geen vrijstelling van de leggerplicht te verlenen, dan is het van belang dat voorafgaand aan zo'n besluit (van de provincie) een zorgvuldige afweging van belangen plaatsvindt, daarbij steeds voor ogen houdend waartoe de waterschappen door diezelfde provincies zijn ingesteld. Uiteindelijk gaat het erom dat de doelen van de Omgevingswet in onderlinge samenhang worden gerealiseerd met de daartoe meest geëigende instrumenten.

Tabel 3.2: kenmerken oppervlaktewaterlichaam in nieuw kwartet

Document Kenmerken	Waterschaps- verordening	Legger	Beheerregister (opp.wateren)	Onderhouds- legger
Juridische status	Ja	Ja	Nee	Ja
Juridisch bindende regels	Ja (<i>zorgplicht, algemene regels en vergunning</i>)	Nee	Nee	Ja (<i>onderhouds- verplichtingen</i>)
Wenselijke/normatieve toestand	Nee	Ja	Nee	Nee
Technische toestand	Nee	Nee	Ja	Nee
Fysieke kenmerken				
<i>Ligging, incl. beschermingszone (beperkingengebied)</i>	Ja	Nee	Nee	Nee

<i>Ligging</i>	Ja <i>Onderdeel van totale beperkingengebied</i>	Ja <i>Tenzij vrijstelling</i>	Ja	Nee
<i>Vorm</i>	Nee	Ja <i>Tenzij vrijstelling</i>	Ja	Nee
<i>Afmetingen</i>	Nee	Ja <i>Tenzij vrijstelling</i>	Ja	Nee
<i>Constructie</i>	Nee	Ja <i>Tenzij vrijstelling</i>	Ja	Nee
Vaststellingsprocedure?	Ja	Nee	Nee	Ja
Vroegtijdige participatieplicht?	Ja	Nee	Nee	Nee
Bezwaar/beroep	Nee	Nee	Nee	Ja

Bovenstaande neemt niet weg dat er met betrekking tot oppervlaktewaterlichamen wel een informatiebehoefte is, maar daarin kan ook met andere instrumenten worden voorzien. In de praktijk vormen (niet verplicht voorgeschreven) beheerregisters en monitoring van omgevingswaarden (zoals wateroverlastnormen en Krv-normen) belangrijke instrumenten om de door het Rijk en provincies opgedragen watersysteemtaak adequaat uit te voeren.

4 Legger nieuwe stijl: voorstellen voor korte en langere termijn

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is met betrekking tot de leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen toegelicht tegen welke beperkingen de drie waterschappen in de praktijk aanlopen. Allereerst en bovenal vindt men deze leggeverplichting niet doelmatig. De legger wordt niet gebruikt als toetsingskader voor de bij wet of provinciale verordening vastgelegde normen ('omgevingswaarden'). Ook voor andere instrumenten zoals vergunningverlening en monitoring wordt de legger voor oppervlaktewaterlichamen niet gebruikt. Om de bij wet opgelegde taken en doelstellingen te realiseren worden andere, doelmatigere, instrumenten gebruikt. Daarbij komt dat de legger (anders dan voor waterkeringen) in de praktijk niet op orde te krijgen en te houden is. De leggeverplichting is vrij star en veronderstelt een nauwkeurigheid die er in de praktijk niet is en, voor een goede uitvoering van de taken, ook niet hoeft te zijn.

Samengevat heeft de niet aan rechtsgevolgen verbonden legger voor oppervlaktewaterlichamen geen of nauwelijks toegevoegde waarde bij de invulling van de bij wet of provinciale verordening opgedragen waterschapstaken (zoals vergunningverlening en monitoring). Maar in de waterschapspraktijk is er wel behoefte aan actuele informatie over de staat van de oppervlaktewaterlichamen. Maar daarvoor worden meestal andere instrumenten gebruikt die beter passen bij het dynamische waterbeheer van vandaag de dag.

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe met de leggeverplichting voor oppervlaktewaterlichamen omgegaan kan worden, zowel voor de korte als de wat langere termijn:²⁶

- Uitgangspunt voor de korte termijn is dat de leggerplicht er nu eenmaal is (art. 2.39 Ow), maar dat samen wordt bezien op welke wijze hier zo pragmatisch mogelijk mee om kan worden gegaan.
- In het voorstel voor de wat langere termijn is uitgangspunt dat de in de Omgevingswet neergelegde leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen zelf ter discussie wordt gesteld.

Voor beide voorstellen geldt dat zoveel mogelijk wordt geredeneerd vanuit de taken en bijhorende doelstellingen van de wet, de bij wet of verordening geldende omgevingswaarden, de specifieke functie(s) van het oppervlaktewaterlichaam en de belangen van zowel het waterschap, de kaderstellende en toezichthoudende provincie als derden (grondeigenaren en -gebruikers) voor wie in verband met de rechtszekerheid duidelijk moet zijn wat er van hen wordt verwacht (onderhoudsverplichtingen).

4.2 Taken, doelstellingen en huidige werkwijze

In hoofdstuk 2 zijn de taken van het waterschap en bijhorende doelstellingen beschreven. In relatie tot het beheer van oppervlaktewaterlichamen heeft het waterschap een aantal specifieke taken

²⁶ Dit onderzoek gaat enkel over de leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen. Voor keringen en waterbergingengebieden kan de uitkomst anders zijn, maar daar is in het kader van dit onderzoek niet naar gekeken.

gericht op specifiek geformuleerde doelstellingen. Die doelstellingen zijn veelal nader geconcretiseerd, door het Rijk in het Besluit kwaliteit leefomgeving of door de provincie in de omgevingsverordening. In tabel 4.1 worden deze benoemd. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze het de waterschappen hier werk van maken. NB: de werkwijze verschilt wel (wat) per waterschap.

Tabel 4.1: waterschapstaak en doelstellingen oppervlaktewaterbeheer & huidige werkwijzen waterschap

	Doelstellingen beheer oppervlaktewater	Nadere concretisering	Werkwijze praktijk door waterschappen	Opmerkingen
1	Voorkomen en waar nodig beperken van wateroverlast (<i>inspanningsplicht</i>).	Omgevingswaarden (normen) voor wateroverlast in omgevingsverordening.	Toetsing o.b.v. actuele gegevens in beheerregister + rapportage aan provincie(s).	Als er een peilbesluit is vastgesteld, houdt het waterschap het peil binnen een bepaalde bandbreedte. Waar er geen peilbesluit is, wordt veelal met streefpeilen gewerkt.
2	Voorkomen en waar nodig beperken van waterschaarste (<i>inspanningsplicht</i>).	Geen specifieke omgevingswaarden. Wel verdringingsreeks voor incidentele watertekorten (droogteperioden).	Bewaken aan- en afvoer (met gemalen, stuwen en duikers).	Als er een peilbesluit is vastgesteld, houdt het waterschap het peil binnen een bepaalde bandbreedte. Waar er geen peilbesluit is, wordt veelal met streefpeilen gewerkt.
3	Beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit (<i>resultaatsplicht voor Krw-doelen</i>).	Krw-omgevingswaarden en hieraan gekoppelde monitoringverplichtingen, vastgelegd in het Bkl. ²⁷	Landelijke toetsingsmethoden, vastgelegd in Krw-protocollen. Opnemen maatregelen in Wbp en opbossing hiervan t.b.v. de stroomgebieds-beheerplannen (t.b.v. rapportage Brussel)	Bij niet voldoen aan Krw-normen kan onder voorwaarden een beroep op de uitzonderingsgronden van de Krw worden gedaan.
4	Vervulling van maatschappelijke functies (<i>inspanningsplicht</i>) Meest voorkomend: 1. Afvoer 2. Aanvoer 3. Berging 4. Varen 5. Recreatie 6. Natuur/ecologie 7. Drinkwater	Als er specifieke functies zijn toegekend, dan blijken deze uit het Rwp en/of het Wbp. Voor zwemwater en drinkwater zijn omgevingswaarden vastgesteld (in het Bkl).	Voor kwaliteit van het water vindt monitoring plaats.	Functietoekenning kan volgens jurisprudentie ook uit het feitelijk gebruik blijken.

Wat de huidige praktijk betreft (vierde kolom) is van belang dat deze door de waterschappen zelf moet worden aangegeven. Te denken valt aan toetsingskaders, monitoring en handreikingen. In

²⁷ Besluit kwaliteit leefomgeving, een van de vier amvb's onder de Omgevingswet. Voor de Krw-doelstellingen betreft dit een beleidsneutrale omzetting van de doelstellingen en monitoringverplichtingen uit Bkmw 2009.

het kader van dit onderzoek kwamen een Handboek Hydrologie, ontwikkelde standaarden/ werkwijzen in Stowa-verband, een handboek voor de wateroverlastnormering en een handboek ecologie (i.v.m. Krw-doelstellingen) boven tafel. In waterschapsland is overigens al vrij veel gestandaardiseerd, zeker waar het implementatie van Europese richtlijnen betreft, zoals de Krw en bijvoorbeeld ook de Zwemwaterrichtlijn. Aanvullende standaardisatie lijkt daar niet nodig. Ook is het volgen van en rapporteren over provinciale doelen vaak al gestandaardiseerd. Zo volgen de waterschappen STOWA-richtlijnen voor het toetsen van de (in de provinciale omgevingsverordeningen vastgelegde) omgevingswaarden voor wateroverlast. Tot slot valt op te merken dat er in Unie-verband al veel overleg plaatsvindt over aanpassing van het normenstelsel, mede naar aanleiding van de opgetreden droogtesituaties en de neerslaggebeurtenis in Limburg (in 2021).

Tot slot wordt opgemerkt dat de waterschappen jaarlijks (of tweejaarlijks) over de uitvoering van hun taken aan de provincies rapporteren. Hiertoe wordt naast ambtelijke ook bestuurlijke afstemming georganiseerd.

4.3 Voorstel korte termijn: voldoen aan bestaande leggerverplichting

4.3.1 Praktisch omgaan met de huidige verplichting

De leggerverplichting bestaat en daar moeten waterschappen dan ook aan voldoen. Provincies hebben weliswaar de bevoegdheid vrijstelling te verlenen, maar dat zou volgens de bij dit onderzoek betrokken waterschappen en provincies niet zover moeten gaan dat vrijstelling de regel wordt.

Voorwaarden voor vrijstelling van de leggerplicht?

Provincies kunnen voor de in artikel 2.39, lid 1 Ow genoemde elementen (ligging, vorm, afmeting en constructie) vrijstelling van de leggerplicht verlenen voor oppervlaktewaterlichamen die zich naar hun aard of functie niet lenen voor het omschrijven van die elementen, of die geringe afmetingen hebben. Voor toekenning van een vrijstelling zullen provincies een motivering moeten geven. Redenen voor toekenning (een soort dwarsdoorsnede van de voorgestelde regeling in de vier betrokken omgevingsverordeningen²⁸) kunnen zijn:

1. De aard of functie van het oppervlaktewaterlichaam maakt dat het voldoen aan de leggerplicht nauwelijks mogelijk is. Concreet voorbeeld hiervan zijn meanderende watergangen/beken.
2. De afmetingen van het oppervlaktewaterlichaam zijn dusdanig gering dat het voldoen aan de leggerplicht onevenredig belastend en niet functioneel of doelmatig zou zijn. Hierbij valt in ieder geval aan de C-wateren te denken. Voor deze wateren wordt al wel (door sommige provincies) vrijstelling verleend, maar niet voor de ligging van het oppervlaktewaterlichaam. Die ligging volgt echter in het stelsel van de Omgevingswet ook al uit de

²⁸ Zie tabel 3.1 in paragraaf 3.3.

waterschapsverordening, zij het dat daarin het gehele beperkingengebied als vlek op de kaart is aangeduid. Dubbel vastleggen hiervan lijkt dan overbodig.

3. Oppervlaktewaterlichamen hebben een dusdanig beperkte maatgevende afvoer (bv. < 25 l/s), dat deze naar het oordeel van het bestuur van het waterschap niet van overwegend belang zijn voor de aan- en afvoer van water.
4. Oppervlaktewaterlichamen zijn dusdanig breed dat, in verband met de functievervulling, omschrijving van vorm, afmeting en constructie niet nodig is.
5. Voor de uitvoering van het oppervlaktewaterbeheer toont het waterschap aan dat het omschrijven van de ligging, vorm, afmetingen en/of constructie geen toegevoegde waarde heeft. Daarbij vermeldt het waterschap op welke wijze aan de taak en bijhorende doelstellingen voor de betreffende oppervlaktewaterlichamen invulling wordt gegeven. Hierover rapporteert het periodiek aan de provincie.

Provincies valt in overweging te geven om, conform de praktijk van Drenthe, in de omgevingsverordening op te nemen dat Gedeputeerde Staten (te regelen via een delegatiebesluit tussen PS en GS) op verzoek van het waterschap vrijstelling kunnen verlenen van de leggerplicht. Daarmee kan worden bereikt dat naast of in plaats van de generieke vrijstellingsmogelijkheden die al wel in de omgevingsverordening zijn opgenomen, voor andere oppervlaktewaterlichamen vrijstelling kan worden gevraagd. Daarbij hoort dan wel een motivering van het waterschap (zoals bedoeld onder 5 hierboven). Hierbij bestaat, zeker wat de provincies betreft, een voorkeur om eventuele extra vrijstellingen te koppelen aan *type* oppervlaktewaterlichamen en niet aan *individuele* wateren.

Wat als er geen vrijstelling is? Dan eenvoudig de vier elementen omschrijven

Als er geen (extra) vrijstellingen mogelijk zijn, dan geeft de term 'omschrijven' in artikel 2.39, lid 1 Ow de nodige interpretatieruimte. Een omschrijving hoeft geen tekening en/of cijfermatige beschrijving te zijn. Dat kan voor elk van de vier elementen ook met een beperkt aantal woorden.

- De ligging ofwel de ruimtelijke begrenzing blijkt uit een overzichtskaart.
- De vorm is veelal een bak met glooiende of wat steilere oevers, waarbij ook nog iets over de vorm van de waterbodem kan worden gezegd.
- Voor de afmeting kan worden volstaan met het aangeven van een minimaal dwarsprofiel (het lengteprofiel blijkt wel uit de waterschapsverordening waar de ligging is opgenomen). Hierbij kan worden omschreven wat het minimale afvoerdebiet is.
- De constructie kan met een enkel woord worden omschreven: grond- en of steensoort (materiaal). In de praktijk worstelen waterschappen hier echter mee: een oppervlaktewaterlichaam is niet te vergelijken met een waterkering.

4.3.2 Betekenis voor het waterschap

Kort en bondig gezegd betekent een extra vrijstelling, bij voorkeur dan voor de vier elementen van de leggerplicht, minder werk voor het waterschap. Een legger hoeft dan niet te worden gemaakt. Wel zal het waterschap dan eerst moeten aantonen dat het maken van een legger geen toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het met de legger te bereiken doel. Het waterschap zal

dan wel moeten duidelijk maken (aan de provincie) op welke wijze aan de taak en bijhorende doelstellingen voor de betreffende oppervlaktewaterlichamen invulling wordt gegeven. Hierover zal met enige regelmaat (bijvoorbeeld jaarlijks) gerapporteerd moeten worden, maar dat gebeurt in de praktijk toch al (in het kader van de toezichthoudende rol van de provincie). Waar mogelijk worden vrijstellingen voorgesteld voor bepaalde typen oppervlaktewaterlichamen.

Als er geen vrijstelling geldt heeft het waterschap de mogelijkheid om de verschillende elementen relatief eenvoudig te omschrijven.

4.3.3 Betekenis voor toezichthoudende rol provincie

De in paragraaf 4.3.1 voorgestelde werkwijze is feitelijk weinig meer dan wat er nu in de praktijk al gebeurt. Voor de toezichthoudende rol van de provincie zijn er geen bijzondere gevolgen. Daarbij kan worden opgemerkt dat het hebben van een legger op zich weinig tot niets zegt over de vraag of een waterschap zijn taken wel goed uitvoert. Provincies houden primair toezicht op de wijze waarop waterschappen hun bij wet of verordening opgedragen taken uitoefenen (vergelijk tabel 4.1). De aanwezigheid en de kwaliteit van een legger hebben hiermee nauwelijks een relatie. Wel is van belang te onderkennen dat provincies vrijwel altijd met meer waterschappen te maken hebben. Idealiter wordt wat hen betreft een landelijke aanpak gevolgd.

4.3.4 Betekenis voor perceelseigenaren en gebruikers

Van belang is dat burgers en bedrijven die wonen en werken langs oppervlaktewaterlichamen (eigenaren en gebruikers van gronden) zekerheid geboden wordt wat er van hen wordt verwacht. Hier is de relatie met de onderhoudslegger van belang. In paragraaf 3.4 is op de relatie van de Ow-legger en de onderhoudslegger ingegaan. In het systeem van de Omgevingswet mogen er geen onderhoudsbepalingen in de waterschapsverordening worden opgenomen. Dat is anders dan onder de systematiek van de Waterwet en de keur. In menig keur van nu zijn immers dergelijke verplichtingen wel opgenomen. Die onderhoudsverplichtingen worden opgenomen in een speciaal daartoe vast te stellen onderhoudsverordening. Ook is het mogelijk die bepalingen op te nemen in de onderhoudslegger waar veelal de onderhoudsplichtigen worden benoemd. In de onderhoudslegger kan worden geregeld welke onderhoudsverplichtingen er voor de A-, B- en C-wateren zijn, en wie hieraan moeten voldoen.²⁹ Naast de perceelseigenaren en -gebruikers heeft ook het waterschap zelf onderhoudsverplichtingen (veelal in ieder geval voor het buitengewone onderhoud dat verdergaat dan het normale onderhoud).

Voor de onderhoudstaak is een legger, met omschrijving van één of meerdere elementen, niet per se noodzakelijk. Ook als er geen vormbeschrijving, dwarsprofielen, bodemhoogtes e.d. beschikbaar zijn, is het in de praktijk (vrijwel) voor onderhoudsplichtigen altijd duidelijk wat het gevraagde

²⁹ Vgl. de onderhoudskeur voor waterschap Vechtstromen waarin zowel de onderhoudsplichtigen (normadressaten) als de concrete verplichtingen voor zowel gewoon als buitengewoon onderhoud zijn aangegeven.

onderhoud inhoudt. Ook daar wordt met ‘omschrijvingen’ gewerkt, al dan niet gekoppeld aan een datum, bijvoorbeeld:

- 1) Houd duikers vrij van slib en vuil,
- 2) Houd slootbodems ten minste even hoog of lager dan de onderkant van de duiker;
- 3) Maai de taluds/oeveren en de bodem (al dan niet vóór een bepaalde datum)
- 4) Verwijder maaisel, afval en andere obstructies in de watergang die de doorstroming dan wel het functioneren van de watergang op enigerlei wijze belemmeren;
- 5) Herstel beschadigingen aan oevers;
- 6) Onderhoud begroeiingen die dienstig zijn aan de waterhuishoudkundige functies van het oppervlaktewaterlichaam.

Voor het buitengewoon onderhoud wordt er in de praktijk soms wel een koppeling gemaakt met de legger (op grond van de Waterwet). De formulering is dan bijvoorbeeld dat de onderhoudsplichtigen van oppervlaktewaterlichamen verplicht zijn tot instandhouding daarvan overeenkomstig de in de legger opgenomen ligging, vorm, afmeting en constructie. Daarbij kan dan zijn bepaald dat de oppervlaktewaterlichamen wat betreft de bodembreedte minimaal aan de leggernorm voor de bodembreedte moeten voldoen.³⁰ Maar andere bepalingen komen ook voor.

Tot slot

Daar waar een onderhoudsplichtige exact zou willen weten aan welk profiel ‘zijn’ schouwsloot moet voldoen, kan daar specifiek op worden geantwoord. In de praktijk komt dit echter maar zeer zelden voor. Ook om die reden is een specifieke omschrijving niet nodig. Om in zo’n situatie te kunnen handhaven zou de onderhoudslegger dan wel een juridische grondslag moeten bevatten. Concreet valt te denken aan een zorgplichtbepaling in de onderhoudslegger of onderhoudsverordening, eventueel aangevuld met de mogelijkheid hierin tot het stellen van maatwerkvoorschriften.

Is een zorgplichtbepaling in de onderhoudslegger/-verordening mogelijk?

Een zorgplichtbepaling is zeker mogelijk. Dat is een gewone regel die zich niet onderscheidt van andere regels. Hierop kan dan bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Van belang is dan dat in de handhavingsbeschikking expliciet wordt gemaakt wat van de overtreder wordt verwacht in een situatie als hier bedoeld. Of een maatwerkvoorschrift juridisch mogelijk is, is niet helemaal zeker. In zowel de Waterwet (art. 6.6, lid 2) als de Omgevingswet (art. 4.5) is een expliciete grondslag opgenomen met de bevoegdheid om in o.a. de waterschapsverordening te bepalen dat het mogelijk is om de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften op te nemen. In de Waterschapswet ontbreekt die grondslag en dat zou dan kunnen betekenen dat de onderhoudslegger geen bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften kan bevatten. Daar staat weer tegenover dat verschillende waterschappen in de huidige keur ook al de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften hebben opgenomen ondanks dat een grondslag vergelijkbaar met art.

³⁰ Zie bijvoorbeeld art. 2.6 van de huidige keur van Waterschap Drents Overijsselse Delta.

6.6 lid 2 Waterwet ontbreekt. Zo bekeken is het dan weer wel mogelijk en lijkt het risico sowieso klein.

4.4 Voorstel langere termijn: alternatief voor leggerverplichting

4.4.1 Anders invulling geven aan taken en doelstellingen

Uit hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat de leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen eigenlijk geen praktische betekenis heeft. Onder de Omgevingswet geldt dat zelfs nog des te meer. Wat dat betreft is de vraag legitiem of de wettelijke regeling zelf niet opnieuw tegen het licht gehouden zou moeten worden. Wat de hier opdrachtgevende waterschappen betreft heeft de met de inwerkingtreding van de Waterwet ingevoerde leggerplicht niet aan de verwachtingen van toen voldaan. Daar geldt een deel van de argumenten van toen niet langer onder de Omgevingswet (zie hiervoor nader het kader in paragraaf 3.2).

De legger is niet meer dan een middel om invulling en uitvoering te geven aan het waterbeheer. Er zijn echter zoveel meer middelen (zie paragraaf 3.5) en werkwijzen om aan de taak en bijhorende doelstellingen (zie tabel 4.1) te kunnen voldoen. *Dat* hier werk van moet worden gemaakt is evident (belang provincies), maar *hoe* dat gedaan wordt kan op zich aan de waterschappen zelf worden overgelaten. Wat dat betreft kan de provincie sturen c.q. toezicht houden op de vastgelegde doelen voor het oppervlaktewaterbeheer en is sturing op middelen niet nodig. In die werkwijze is vasthouden aan de leggerplicht (als middel) geen zinvolle optie meer. Een middel is hier ondergeschikt aan de te realiseren en bij wet en verordeningen vastgelegde doelen en omgevingswaarden ('normen').

Als er door de provincies op taken en bijhorende doelstellingen wordt gestuurd en als een legger voor oppervlaktewaterlichamen niet langer verplicht zou zijn, is het van belang dat waterschappen aantonen hoe zij aan de gestelde doelen voldoen. Provincies moeten dan immers kunnen zien hoe waterschappen werken en welke middelen/instrumenten zij hiervoor gebruiken. Zo bezien kan de leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen worden geschrapt. Een minder vergaand alternatief is dat deze leggerplicht wordt 'omgekeerd': voor oppervlaktewaterlichamen is er geen leggerplicht (hoofdregeel), tenzij er redenen zijn om wèl een legger vast te stellen (als de aard of functie zich wèl lenen voor het omschrijven van ligging, vorm, afmeting en/of constructie). De concretisering daarvan zou in de omgevingsverordeningen geregeld kunnen worden. Aangenomen mag worden dat er dan hooguit voor een paar oppervlaktewaterlichamen een legger gemaakt moet worden.

Als deze weg zou worden bewandeld helpt het waterschappen en zeker ook de provincies (die veelal met verschillende waterschappen te maken hebben) wel als er enige standaardisering wordt aangebracht in de werkwijze per taak en bijhorende doelstelling(en). Het is aan de waterschappen hier de samenwerking te zoeken om meer lijn te brengen in de nu soms nog wel verschillende werkwijzen. Zie hierover paragraaf 4.2 waaruit blijkt dat er landelijk al wel veel is gestandaardiseerd. Bij elke werkwijze hoort dat er hierover gerapporteerd wordt. Daar waar er

omgevingswaarden zijn vastgelegd, moeten deze in het regime van de Omgevingswet sowieso worden gemonitord en moet hierover ook gerapporteerd worden.

4.4.2 Betekenis voor het waterschap

Het schrappen van de leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen dan wel het aanpassen hiervan heeft als praktisch effect dat waterschappen hieraan geen aandacht meer hoeven te besteden. Daar staat wel tegenover dat (meer nog dan nu het geval is) geïnvesteerd moet worden in andere instrumenten en werkwijzen om aan de wettelijke taak en bijhorende doelstellingen te kunnen voldoen. Hierbij is zeer voorstelbaar dat er meer uniformiteit in deze mogelijkheden wordt nagestreefd, zoals de hiervoor al genoemde standaardisering (zie par. 4.2). Provincies en mogelijk ook Rijk zullen hierom vragen. Dat kan ertoe leiden dat een deel van de nu gebruikte werkwijzen mogelijk anders worden, bijvoorbeeld omdat waterschapsbreed andere opties worden voorgesteld en vastgesteld. Een individueel waterschap moet er dan ook rekening mee hebben dat het komen tot een nieuwe werkwijze in het begin een behoorlijke inspanning kan vragen. Het ligt voor de hand dat de UvW hier een rol gaat vervullen, waarbij afstemming met het IPO en mogelijk ook met het Rijk zal plaatsvinden.

Als ervoor gekozen zou worden de leggerplicht 'om te keren' (zie vorige paragraaf), dan is de vraag voor welke oppervlaktewaterlichamen een leggerplicht nog wel toegevoegde waarde heeft. Dat vraagt dan afstemming tussen waterschappen en provincies.

4.4.3 Betekenis voor toezichthoudende rol provincie

Als de provincies zien (en begrijpen) hoe waterschappen werken, kan op basis daarvan toezicht worden uitgeoefend. De in het onderzoek betrokken provincies geven wel aan dat de verschillende werkwijzen meer gestandaardiseerd moeten worden (minimumstandaard in ieder geval). Bij voorkeur wordt hier wat hen betreft een landelijke aanpak gekozen. Door toetsing/monitoring en rapportage wordt bereikt dat provincies hun toezichthoudende taak ook in dit langere-termijnvoorstel goed kunnen blijven uitoefenen.

4.4.4 Betekenis voor eigenaren en gebruikers van gronden (onderhoudsplichtigen)

Voor perceelseigenaren en -gebruikers is van belang dat zij ook in dit voorstel voor de langere termijn kunnen nagaan wat er van hen qua onderhoud verwacht wordt. Zie hiervoor nader paragraaf 4.3.3.

4.5 Conclusie

De legger voor oppervlaktewaterlichamen heeft in de praktijk nauwelijks of geen toegevoegde waarde bij de invulling van de bij wet of provinciale verordening opgedragen waterschapstaken. Omdat de leggerplicht nu eenmaal bestaat, is in dit hoofdstuk een voorstel gedaan voor de korte termijn. Voor de wat langere termijn is een werkwijze aangegeven waarbij de wetgever de leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen schrapt of in ieder geval aanpast. Voor beide voorstellen is recht gedaan aan de belangen van het waterschap, de toezichthoudende rol van de

provincie en de onderhoudsverplichtingen van de eigenaren en gebruikers van gronden. Voorafgaand aan de mogelijke werkwijzen is per waterschapstaak (voor zover het oppervlaktewaterbeheer betreft) aangegeven welke concrete doelstellingen gelden en op welke wijze daar in de huidige praktijk werk van wordt gemaakt (tabel 4.1).

Voorstel voor de korte termijn

Voor de korte termijn zouden provincies na kunnen gaan waar vrijstelling van de leggerplicht verleend kan worden, waarbij wat de provincies betreft, een voorkeur bestaat om vrijstellingen te koppelen aan *type* oppervlaktewaterlichamen en niet aan *individuele* wateren. Het initiatief daartoe ligt echter bij de waterschappen die hier immers het meest belang bij hebben. Gezien de vaak al nauwe banden tussen provincies en waterschappen – bijvoorbeeld in het kader van de implementatie van de Omgevingswet (zoals afstemming over de omgevingsverordening waar de leggerbepalingen onderdeel vanuit maken) – is ook voorstelbaar dat samen na wordt gedacht over een aangepaste werkwijze. Daarbij kan het helpen, voor zover niet al het geval, enige standaardisering in de vrijstellingspraktijk aan te brengen (er zijn immers best wat verschillen tussen provincies). Vrijstellingen kunnen in de omgevingsverordening zelf worden vermeld, maar het is ook mogelijk (om daarnaast) in de verordening te regelen dat Gedeputeerde Staten op verzoek van het waterschap vrijstelling kunnen verlenen van de leggerplicht voor specifieke oppervlaktewaterlichamen. Daar waar er geen vrijstelling is, geeft de term ‘omschrijven’ in artikel 2.39, lid 1 Ow de nodige interpretatieruimte. Een omschrijving hoeft geen tekening en/of cijfermatige beschrijving te zijn. Een korte omschrijving in woorden volstaat. Voor een eerste gedachte wordt verwezen naar het slot van paragraaf 4.3.1.

Voor de toezichthoudende rol van de provincie zijn er geen bijzondere gevolgen. Voor de eerder genoemde eigenaren en gebruikers is van belang dat zij de onderhoudsplichtigen en -verplichtingen (van henzelf en van het waterschap) per oppervlaktewaterlichaam kunnen nagaan in de onderhoudsverordening en de onderhoudslegger (beide kunnen in de onderhoudslegger worden geïntegreerd). De praktijk leert dat een omschrijving van de onderhoudstaken voldoende is. Daar waar een onderhoudsplichtige specifiek wil weten wat er van hem wordt verwacht, kan daar door het waterschap specifiek op worden geantwoord. Om een duidelijke juridische grondslag te hebben voor handhavingsacties kan een zorgplichtbepaling in de onderhoudslegger/-verordening worden opgenomen, eventueel ondersteund met de mogelijkheid om in zo’n geval maatwerkvoorschriften te stellen.

Voorstel voor de wat langere termijn

De legger voor oppervlaktewaterlichamen is in de praktijk niet meer dan een middel om invulling en uitvoering te geven aan het waterbeheer. Er zijn en worden in de praktijk echter andere instrumenten en werkwijzen gebruikt om aan de taak en bijhorende doelstellingen te voldoen. *Dat* hier werk van wordt gemaakt is duidelijk (belang provincies), maar *hoe* c.q. de wijze waarop kan aan de waterschappen zelf worden overgelaten. Sturen op doelen is te verkiezen boven sturen op middelen. Dat past ook bij de bedoeling en de geest van de Omgevingswet (‘vertrouwen’ als uitgangspunt). Van belang is wel dat in dit voorstel waterschappen aantonen hoe zij aan de

gestelde doelen voldoen, en met welke werkwijze(n). Daarbij is geconcludeerd dat het zou helpen als de bestaande werkwijze meer worden gestandaardiseerd. Daar kunnen waterschappen (en provincies) samen aan werken.

In dit voorstel kan de leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen worden geschrapt dan wel in een lichtere vorm worden aangepast. Door toetsing/monitoring en rapportage wordt bereikt dat provincies hun toezichthoudende taak ook in dit langere-termijnvoorstel goed kunnen blijven uitoefenen. En voor de grondeigenaren en -gebruikers geldt hetzelfde als hiervoor is vermeld voor de kortere termijn.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Belangrijkste conclusies

De waterschappen Drents Overijsselse Delta, Vallei & Veluwe en Vechtstromen ervaren in de praktijk beperkingen van de leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen. Deze met de inwerkingtreding van de Waterwet (2009) verplicht voorgeschreven legger waarin voor oppervlaktewaterlichamen ‘ligging, vorm, afmeting en constructie’ moeten worden omschreven, beantwoordt niet aan de destijds uitgesproken verwachtingen. In de praktijk worden dan ook andere instrumenten gebruikt om hun taken doelmatiger en ‘eenvoudiger en beter’ uit te voeren. Daarbij komt dat er in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet geen rechtsgevolgen aan de legger zijn verbonden. Relevant is ook dat de ligging van oppervlaktewaterlichamen en de bijhorende beschermingszones samen als beperkingengebied in de waterschapsverordening worden aangewezen. Daarmee is het werkingsgebied gegeven waar regels uit de verordening van toepassing (kunnen) zijn. De legger is dan ook *niet* bepalend voor het toepassingsbereik van de waterschapsverordening. Gezien de ervaren beperkingen, is de vraag welke mogelijkheden het stelsel van de Omgevingswet biedt om tot een meer dynamische invulling van de leggerplicht te komen, met inachtneming van de wettelijke taken en de doelen die de Omgevingswet stelt.

In hoofdstuk 4 zijn voorstellen gedaan hoe met de leggeverplichting omgegaan kan worden, zowel voor de korte als de wat langere termijn:

- In het voorstel voor de korte termijn is de leggerplicht van de Omgevingswet een gegeven. Vraag is dan hoe hier zo pragmatisch mogelijk mee omgegaan kan worden.
- In het voorstel voor de langere termijn staat de leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen zelf ter discussie. Hiervoor is uiteindelijk de nationale wetgever (het Rijk) aan zet. Daaraan voorafgaand is het aan de koepels (UvW in nauw overleg met het IPO) om met voorstellen te komen.

In beide voorstellen is rekening gehouden met de bij wet bepaalde waterschapstaken, de hierbij horende doelstellingen en de belangen van de waterschappen, provincies en derden (eigenaren en gebruikers van gronden). Voor elke oppervlaktewaterbeheertaak is aangegeven welke concrete doelstellingen hiervoor gelden en op welke wijze daar in de huidige praktijk werk van wordt gemaakt (tabel 4.1). Achterliggende gedachte hierbij is dat voor de wijze van werken door zowel waterschappen als provincies de te realiseren doelstellingen vertrekpunt vormen, en dus niet de bij wet of verordening bepaalde middelen. Werken vanuit doelen in plaats van middelen sluit ook beter aan bij de bedoeling en uitgangspunten van de Omgevingswet

Voorstel voor de korte termijn

Voor de korte termijn kunnen, op initiatief van de waterschappen, provincies nagaan waar (nog meer) vrijstellingen van de leggerplicht verleend kunnen worden. Bij voorkeur gekoppeld aan type oppervlaktewaterlichamen om daarmee vrijstellingen voor afzonderlijke wateren zoveel mogelijk te voorkomen. Daarbij kan het helpen enige standaardisering in de vrijstellingspraktijk aan te brengen (er zijn immers best wat verschillen tussen provincies). Vrijstellingen kunnen in de

omgevingsverordening zelf worden vermeld, maar het is ook mogelijk (om daarnaast) in de verordening te regelen dat Gedeputeerde Staten op verzoek van het waterschap vrijstelling kunnen verlenen. Daar waar er geen vrijstelling geldt, geeft de term ‘omschrijven’ in artikel 2.39, lid 1 Ow de nodige interpretatieruimte. Een korte omschrijving in woorden is voldoende. Voor de toezichthoudende rol van de provincie zijn er in vergelijking met de huidige praktijk geen bijzondere gevolgen.

Voorstel voor de langere termijn

Op de langere termijn kan de leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen worden geschrapt dan wel in een lichtere vorm worden aangepast. De legger is hier immers niet meer dan een weinig geslaagd middel om invulling en uitvoering te geven aan het waterbeheer. Er zijn en worden in de praktijk immers andere instrumenten en werkwijzen gebruikt om aan de taak en bijhorende doelstellingen te voldoen. *Dat* hier werk van wordt gemaakt is duidelijk (belang provincies), maar *hoe* c.q de wijze waarop kan aan de waterschappen zelf worden overgelaten. Van belang is hier wel dat de waterschappen aantonen hoe zij aan de gestelde doelen voldoen, en met welke werkwijze(n). In de praktijk heeft, met name onder invloed van de Europese waterrichtlijnen, al heel wat standaardisatie plaatsgevonden. Waar die uniformiteit er nog niet is, zou het helpen als de bestaande nog verschillende werkwijzen meer worden gestandaardiseerd (waar mogelijk op landelijk niveau, af te stemmen met de UvW en het IPO). Door toetsing/monitoring en rapportage wordt bereikt dat provincies hun toezichthoudende taak ook goed kunnen blijven uitoefenen.

Betekenis voor eigenaren en gebruikers van gronden

Voor eigenaren en gebruikers van gronden is van belang dat zij in beide voorstellen de onderhoudsplichtigen en -verplichtingen (van henzelf en van het waterschap) per oppervlaktewaterlichaam na kunnen gaan in de onderhoudsverordening en de onderhoudslegger (beide kunnen overigens in de onderhoudslegger worden geïntegreerd). De praktijk leert dat ook hier een omschrijving van de onderhoudstaken voldoende is. Om een duidelijke juridische grondslag te hebben voor handhavingsacties kan en zorgplichtbepaling in de onderhoudslegger/-verordening worden opgenomen, eventueel ondersteund met de mogelijkheid om in zo’n geval maatwerkvoorschriften te stellen.

5.2 Aanbevelingen

De juridische verkenning en hieruit voortkomende conclusies leiden tot een aantal aanbevelingen voor zowel de korte als de wat langere termijn.

Aanbevelingen voor de korte termijn

Voor onderstaande aanbevelingen geldt dat voldaan moet worden aan de leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen. De leggerplicht volgt immers uit de Omgevingswet.

1. Ga als bij dit onderzoek betrokken waterschappen en provincies na waar (nog meer) vrijstellingen van de leggerplicht verleend kunnen worden. Redeneer hierbij vanuit de taken en doelen van de wet en betrek hierbij de door waterschappen gehanteerde werkwijzen om aan deze taken en doelen te voldoen.

2. Harmoniseer en standaardiseer waar mogelijk de wijze waarop de vrijstelling van de leggerplicht voor oppervlaktewaterlichamen wordt vormgegeven.
 - Inventariseer hiertoe van alle twaalf provincies de geformuleerde vrijstellingsbepalingen in de verschillende (nieuwe) omgevingsverordeningen.
3. Maak als waterschappen, daar waar er geen vrijstelling van de leggerplicht geldt, gebruik van de interpretatieruimte die de Omgevingswet geeft om ligging, vorm, afmeting en/of constructie te omschrijven. Vergelijk een eerste gedachte hierover aan het slot van paragraaf 4.3.1.
4. Deel de bevindingen uit dit rapport met de Unie van Waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Beide koepels kunnen de eigen achterban (waterschappen en provincies) hierover informeren. Van belang is hierbij na te gaan of de bevindingen worden herkend en wat gedacht wordt over de gedane aanbevelingen.

Aanbevelingen voor de langere termijn

Voor onderstaande aanbevelingen geldt dat de leggerplicht in de Omgevingswet wordt afgeschaft of in ieder geval bijgesteld.

5. Deel de bevindingen uit dit rapport met het Rijk, in het bijzonder de ministeries van IenW (stelselverantwoordelijk voor het Nederlandse waterbeheer) en BZK (stelselverantwoordelijk voor de Omgevingswet).
6. Inventariseer de door de waterschappen gehanteerde werkwijzen om aan de verschillende oppervlaktewaterbeheertaken te voldoen. Standaardiseer vervolgens waar nodig, met name ook vanwege de toezichthoudende taak van de provincies, de verschillende werkwijzen.

Aanbeveling i.v.m. de voor waterschappen, burgers en bedrijven geldende onderhoudsverplichtingen:

7. Overweeg als waterschappen de onderhoudsplichtigen en onderhoudsverplichtingen samen op te nemen in de onderhoudslegger.
8. Overweeg hierbij om in de onderhoudslegger/-verordening een zorgplichtbepaling op te nemen alsook de bevoegdheid om in voorkomende gevallen maatwerkvoorschriften te kunnen stellen.

Bijlage 1: bij de verkenning betrokken personen

	Naam	Organisatie
Begeleidingscommissie		
1	Sjon Monincx	Waterschap Vechtstromen
3	Koos Klooster	Waterschap Drents Overijsselse Delta
4	Tom Grobbe	Waterschap Vechtstromen
5	Mariëtte van Wijk	Waterschap Vallei en Veluwe
6	Henk Nobbe	Waterschap Vallei en Veluwe
7	Karin Hövels - Vaneker	Waterschap Vechtstromen
8	Henri Boschman	Waterschap Drents Overijsselse Delta
9	Marieke Burggraaf	Waterschap Vallei en Veluwe
Betrokken provincies		
1	Cees Colle	Gelderland
2	Marijke Peters	Utrecht
3	Josee Huesmann	Utrecht
4	Dianne Hoogendoorn	Overijssel
5	Marcel Siemonsma	Drenthe
6	Guido van Thiel	Gelderland
7	Marjan Klappe-Kruizinga	Overijssel
8	Margo Kers	Drenthe
9	Sara Spano	Utrecht
10	Mirjam Groot Swaaftink-Punt	Overijssel
Onderzoeker / schrijver		
	Peter de Putter	Sterk Consulting

Bijlage 2: leggerbepalingen van de vier betrokken provincies

In deze bijlage zijn de leggerbepalingen en de bijhorende artikelsgewijze toelichting van de ontwerp-omgevingsverordeningen van de vier betrokken provincies opgenomen: Drenthe, Gelderland, Overijssel en Utrecht.

Ontwerp-Omgevingsverordening Provincie Drenthe 2022

Publicatie: mei 2021

Afdeling 10.5 Aanleg en beheer van waterstaatswerken

Artikel 10.15 Legger waterstaatswerken

1. Op grond van artikel 2.39 van de Omgevingswet, geldt in het geval van meanderen van een oppervlaktewaterlichaam dat daarvoor in de legger wordt opgenomen ten minste de ruimtelijke begrenzing en het minimale dwarsprofiel.
2. In afwijking van artikel 2.39 van de Omgevingswet, wordt in het geval van bergingsgebieden in de legger alleen opgenomen de ruimtelijke begrenzing en het bergend vermogen.
3. Gedeputeerde staten kunnen voor waterstaatswerken vrijstelling verlenen van de leggerplicht bedoeld in artikel 2.39 van de Omgevingswet met betrekking tot vorm, afmeting en constructie indien deze waterstaatswerken zich naar hun aard of functie niet lenen voor omschrijving van die elementen.

Toelichting

Voor de vast te leggen gegevens in de legger van de regionale waterkering (en ondersteunende kunstwerken) zijn maatgevend de gestelde veiligheidsnorm en de voorschriften, bedoeld in artikel 10.2 van deze verordening. Met behulp van situatietekeningen en, waar mogelijk, dwarsprofielen wordt in de legger aangegeven wat de vereiste en te handhaven afmetingen van (de primaire en regionale) waterkering en de daaraan grenzende beschermingszones zijn.

Voor de vast te leggen gegevens in de legger van de oppervlaktewaterlichamen en bergingsgebieden (en ondersteunende kunstwerken) zijn maatgevend de gestelde normen en de voorschriften, bedoeld in paragraaf 10.1 van deze verordening, met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop de regionale wateren moeten zijn ingericht (het voorkomen en tegengaan van wateroverlast). Met behulp van situatietekeningen (en waar mogelijk overige gegevens met betrekking tot de bergings- en afvoercapaciteit) wordt in de legger aangegeven wat de vereiste en te handhaven afmetingen van de te onderscheiden oppervlaktewaterlichamen of categorieën van oppervlaktewaterlichamen, de daaraan grenzende beschermingszones alsmede van de bergingsgebieden zijn.

Artikel 10.4 Omgevingswaarden Wateroverlast

1. Als omgevingswaarden voor het voorkomen of beperken van wateroverlast geldt de gemiddelde kans op overstrooming per jaar zoals in Artikel 10.5 is vastgesteld.

2. De omgevingswaarden bedoeld in lid 1 zijn bepalend voor de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht gelet op het overwegend landgebruik dat voor een gebied is aangegeven.
3. Bij de zorg voor regionale wateren neemt het waterschapsbestuur de omgevingswaarden, bedoeld in Artikel 10.5, in acht.
4. De omgevingswaarden, bedoeld in Artikel 10.5, gelden voor wateroverlast afkomstig uit leggerwaterlopen.

Artikel 10.5 Uitgangspunten omgevingswaarden wateroverlast binnen bestaand stedelijk gebied

1. Binnen het werkingsgebied 'bebouwd gebied' geldt een gemiddelde kans op overstromingen van 1/100 per jaar.
2. Binnen het werkingsgebied 'Glas tuinbouw' geldt een gemiddelde kans op overstroming van 1/50 per jaar, met dien verstande dat 1% van het oppervlak een grotere overstromingskans mag hebben.
3. Binnen het werkingsgebied 'Akkerbouw' geldt een gemiddelde kans op overstroming van 1/25 per jaar, met dien verstande dat 1% van het oppervlak een grotere overstromingskans mag hebben.
4. Binnen het werkingsgebied 'Grasland' geldt een gemiddelde kans op overstroming van 1/10 per jaar, met dien verstande dat 5% van het oppervlak een grotere overstromingskans mag hebben.
5. Binnen het werkingsgebied 'Natuur en open water' geldt geen norm voor gemiddelde kans op overstroming.
6. Voor de teelt van mais en roulerende teelten (bollen en dergelijke) geldt voor de bedoelde overstromingskans dat wordt aangesloten bij de gemiddelde overstromingskans voor het overwegende grondgebruik in de directe omgeving.

De gegevens in de legger zijn mede van belang voor de ruimtelijke reikwijdte van verbods- en beheerbepalingen ingevolge de Omgevingswet of de waterschapsverordening (de werkingssfeer het vereiste van vergunningen of ontheffingen). Omdat hieruit gevolgen kunnen voortvloeien voor belanghebbende eigenaren en gebruikers van onroerende zaken die nabij waterstaatswerken zijn gelegen ligt, ligt het in de rede dat bij de voorbereiding van de legger de procedure, bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb, wordt gevolgd.

Ontwerp-Omgevingsverordening Provincie Gelderland

Publicatie: juli 2021

Paragraaf 6.1.4 Instructieregels: legger

Artikel 6.6 (inhoud legger)

De legger bevat in aanvulling op artikel 2.39, eerste lid, van de wet in ieder geval:

- a. het lengte- en dwarsprofiel van de primaire waterkeringen en de regionale waterkeringen; en
- b. een omschrijving van de ondersteunende kunstwerken en de bijzondere constructies die deel uitmaken van de primaire waterkeringen en de regionale waterkeringen.

Artikel 6.7 (vrijstelling verplichtingen inhoud legger waterschap Vallei en Veluwe)

Lid 1: De in het beheergebied van waterschap Vallei en Veluwe gelegen bergingsgebieden zijn vrijgesteld van de leggerplicht met betrekking tot vorm en constructie.

Lid 2: De in de legger van waterschap Vallei en Veluwe vastgelegde C-wateren zijn vrijgesteld van de leggerplicht met betrekking tot vorm, afmeting en constructie.

Artikel 6.8 (vrijstelling verplichtingen inhoud legger waterschap Rivierenland)

Lid 1: De in het beheergebied van waterschap Rivierenland gelegen bergingsgebieden zijn vrijgesteld van de leggerplicht met betrekking tot vorm en constructie.

Lid 2: De regionale waterkering Kapiteldijk-Duffeltdijk en de in de legger van waterschap Rivierenland vastgelegde C-wateren zijn vrijgesteld van de leggerplicht met betrekking tot vorm, afmeting en constructie.

Artikel 6.9 (vrijstelling verplichtingen inhoud legger waterschap Rijn en IJssel)

Lid 1: De in het beheergebied van waterschap Rijn en IJssel gelegen bergingsgebieden zijn vrijgesteld van de leggerplicht met betrekking tot vorm en constructie.

Lid 2: Regionale waterkeringen met als veiligheidsnorm het huidige dijkprofiel zijn vrijgesteld van de leggerplicht met betrekking tot vorm, afmeting en constructie.

Lid 3: Oppervlaktewaterlichamen met een maatgevende afvoer van minder dan 25 liter per seconde, die naar het oordeel van het bestuur van het waterschap niet van overwegend belang zijn voor de aan- en afvoer van water en waterberging, zijn vrijgesteld van de leggerplicht met betrekking tot ligging, vorm, afmeting en constructie.

Lid 4: Delen van oppervlaktewaterlichamen die aanzienlijk breder zijn dan noodzakelijk voor de afvoer van water, zijn vrijgesteld van de leggerplicht met betrekking tot vorm, afmeting en constructie.

Toelichting (pag. 136-137)

Artikel 6.6 (inhoud legger)

De legger is ook van belang voor de toetsing van de waterstaatswerken aan de gestelde normen. Deze toetsing wordt mogelijk door de gegevens in de legger, waarin de vereiste toestand van de waterstaatswerken is aangegeven, te vergelijken met de feitelijke toestand van de

waterstaatswerken. Daarom wordt hier een nadere instructie gegeven over de inhoud van de legger in aanvulling op de Omgevingswet.

Artikel 6.7 (vrijstelling verplichtingen inhoud legger waterschap Vallei en Veluwe)

Lid 1: Voor de bergingsgebieden is het vrijwel onmogelijk om naast de ligging en de afmeting ook de vorm en constructie aan te geven. Daarom is gebruikgemaakt van de vrijstellingsmogelijkheid uit het vierde lid van artikel 2.39 van de Omgevingswet.

Lid 2: Ook voor de C-wateren wordt gebruikgemaakt van de vrijstellingsmogelijkheid. Gelet op de aard en functie van deze waterstaatswerken lenen deze zich niet voor het vastleggen van vorm, afmeting en constructie.

Artikel 6.8 (vrijstelling verplichtingen inhoud legger waterschap Rivierenland)

Lid 1: Voor de bergingsgebieden is het vrijwel onmogelijk om naast de ligging en de afmeting ook de vorm en constructie aan te geven. Daarom is gebruikgemaakt van de vrijstellingsmogelijkheid uit het vierde lid van artikel 2.39 van de Omgevingswet.

Lid 2: Ook voor de C-wateren wordt gebruikgemaakt van de vrijstellingsmogelijkheid. Gelet op de aard en functie van deze waterstaatswerken lenen deze zich niet voor het vastleggen van vorm, afmeting en constructie.

Artikel 6.9 (vrijstelling verplichtingen inhoud legger waterschap Rijn en IJssel)

Lid 1: Voor de bergingsgebieden is het vrijwel onmogelijk om naast de ligging en de afmeting ook de vorm en constructie aan te geven. Daarom is gebruik gemaakt van de vrijstellingsmogelijkheid uit het vierde lid van artikel 2.39 van de Omgevingswet.

Lid 2: Ook voor de in het beheergebied van waterschap Rijn en IJssel gelegen regionale waterkeringen, die als handhaven huidige situatie zijn genormeerd, wordt gebruikgemaakt van de vrijstellingsmogelijkheid. Gelet op hun aard en functie lenen deze zich niet voor het vastleggen van vorm, afmeting en constructie.

Lid 3: Als de maatgevende afvoer van het oppervlaktewaterlichaam kleiner is dan 25 liter per seconde en het oppervlaktelichaam niet van overwegend belang is voor de aan- en afvoer van water en waterberging, dan is dat voldoende reden om het oppervlaktelichaam vrij te stellen van de leggerplicht, gelet op de ondergeschikte waterafvoerende functie en de normen uit het Nationaal Bestuursakkoord Water. Deze vrijstelling is op verzoek van waterschap Rijn en IJssel opgenomen.

Lid 4: De vrijstelling in het vierde lid ziet op oppervlaktewaterlichamen die vanwege hun natuur- of landschapsfunctie aanzienlijk breder zijn dan noodzakelijk is voor hun waterafvoerende functie. Deze lenen zich niet voor het vastleggen van een theoretisch dwarsprofiel. Bovendien ligt het vaak in het karakter van dergelijke oppervlaktewaterlichamen dat het profiel moet kunnen veranderen door natuurlijke processen. Daarom worden plassen, meren, vijvers, oude rivierstrangen en natuurvriendelijk ingerichte en meanderende wateren vrijgesteld van de leggerplicht, voor wat betreft de vorm, afmeting en constructie. De ligging van deze waterstaatswerken blijft wel van belang, hiervoor wordt geen vrijstelling van de leggerplicht verleend.

Ontwerp-Omgevingsverordening Provincie Overijssel

Publicatie: mei 2021

Paragraaf 5.1.5 Watersysteem

Artikel 5.8 (aanvullende eisen inhoud legger waterstaatswerken)

1. De waterschappen geven in de legger een nadere invulling van de begrenzing van regionale waterkeringen als bedoeld in artikel 2.3 (aanwijzing regionale keringen).
2. De legger bevat in aanvulling op de eisen die artikel 2.39 van de Omgevingswet daaraan stelt in ieder geval:
 - a. het lengteprofiel en dwarsprofielen van de regionale waterkeringen en regionale oppervlaktewaterlichamen; en
 - b. een omschrijving van de ondersteunende kunstwerken en de bijzondere constructies die deel uitmaken van de regionale waterkering, regionale oppervlaktewaterlichamen en bergingsgebieden.
3. In geval van het meanderen van een oppervlaktelichaam wordt in afwijking van het tweede lid, onder a, in de legger de ruimtelijke begrenzing en het minimale dwarsprofiel vastgelegd.
4. Voor bergingsgebieden wordt in de legger de ruimtelijke begrenzing en het bergend vermogen vastgelegd.

Toelichting

Er is geen toelichting bij dit artikel.

Ontwerp-Omgevingsverordening Provincie Utrecht 2022

Publicatie: 18 mei 2021

Paragraaf 2.2.4: Legger

Artikel 2.20 Instructieregel legger waterstaatswerken

1. De legger bevat in ieder geval:

- a. het lengteprofiel en de dwarsprofielen van de primaire en regionale waterkeringen en het profiel van vrije ruimte;
- b. de dwarsprofielen van de oppervlaktewaterlichamen die door het waterschap worden beheerd; en
- c. een omschrijving van de ondersteunende kunstwerken en de bijzondere constructies die deel uitmaken van de primaire en regionale waterkeringen en van de oppervlaktewaterlichamen die worden beheerd.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op de Slaperdijk, bedoeld in artikel 2.3.

Artikel 2.21 Vrijstelling verplichtingen inhoud legger

De in artikel 2.39, eerste lid, van de wet bedoelde verplichtingen om in de legger vorm en constructie te beschrijven, gelden niet voor:

- a. waterbergingsgebieden; en
- b. oppervlaktewaterlichamen die in de legger zijn aangeduid als C-wateren.

Toelichting (pag. 144)

Toelichting op artikel 2.20 Instructieregel legger waterstaatswerken

In artikel 2.39 van de Omgevingswet is bepaald dat de beheerder zorgt voor de vaststelling van een legger. In deze legger is omschreven waaraan de ligging, vorm, afmeting en constructie van waterstaatswerken moeten voldoen. In de legger geeft de beheerder aan wat de vereiste en de te handhaven afmetingen zijn van de waterstaatswerken en de daaraan grenzende beschermingszones. De beheerder zorgt ervoor dat de gegevens in de legger actueel blijven. De legger is belangrijk voor de toetsing van de waterstaatswerken aan de voorgeschreven omgevingswaarden. Deze toetsing wordt mogelijk door de gegevens in de legger, waarin de vereiste toestand van de waterstaatswerken is aangegeven, te vergelijken met de feitelijke toestand van de waterstaatswerken. De voorgeschreven omgevingswaarden, zoals bedoeld in artikel 2.2 van deze verordening, de technische leidraad en de voorschriften, zijn leidend voor de gegevens die vastgelegd moeten worden in de legger van de regionale waterkeringen (en ondersteunende kunstwerken). Met behulp van situatietekeningen en lengte- en dwarsprofielen wordt in de legger aangegeven wat de vereiste en de te handhaven afmetingen van de (primaire en regionale) waterkeringen en de daaraan grenzende beschermingszones zijn. Ook moet voor de primaire en regionale waterkeringen het profiel van vrije ruimte worden aangegeven. Het profiel van vrije ruimte is het gebied dat volgens de beheerder nodig is om toekomstige verbeteringen aan de waterkering te kunnen realiseren.

De voorgeschreven omgevingswaarden en de voorschriften met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop de regionale wateren moeten zijn ingericht (het voorkomen en tegengaan van wateroverlast), zijn leidend voor de gegevens die vastgelegd moeten worden in de legger van

de oppervlaktewaterlichamen en bergingsgebieden. In de legger wordt aangegeven wat de vereiste en de te handhaven afmetingen zijn van de te onderscheiden oppervlaktewaterlichamen of categorieën van oppervlaktewaterlichamen en daaraan grenzende beschermingszones en bergingsgebieden. Dit gebeurt met behulp van situatietekeningen, dwarsprofielen en waar mogelijk met overige gegevens met betrekking tot de bergings- en afvoercapaciteit. Daarnaast is de legger belangrijk voor de ruimtelijke reikwijdte van de verbods- en beheerbepalingen als gevolg van de waterschapsverordening (de werkingssfeer van vergunningen of ontheffingen).

De legger op grond van de Omgevingswet moet worden onderscheiden van de legger als bedoeld in artikel 78 van de Waterschapswet (legger voor onderhoudsplichtigen). Indien gewenst kunnen beide leggers in één document worden gecombineerd.

Toelichting op artikel 2.21 Vrijstelling verplichtingen inhoud legger

In artikel 2.39 van de Omgevingswet is een vrijstellingsmogelijkheid opgenomen voor het vermelden van vorm en constructie van waterstaatswerken die zich naar hun aard of functie niet lenen voor het omschrijven van die elementen. Van deze mogelijkheid is in dit artikel gebruik gemaakt voor bergingsgebieden. Deze waterstaatswerken lenen zich niet voor het vastleggen van vorm en constructie. Het vermelden van de ligging van die waterstaatswerken blijft wel verplicht. Dit is noodzakelijk omdat de legger bepalend is voor het toepassingsbereik van de waterschapsverordening.