

## **Juridische duiding op hoofdlijnen rapport 'Advies Beleidshuis & Beleidscyclus' AB**

### ***Algemeen***

Het Advies Beleidshuis en Beleidscyclus (hierna: rapport) is een intern advies opgesteld door een extern deskundige in opdracht van de afdelingsmanager Ontwikkeling, Advies en Regie. Het rapport bevat een uitvoerige inventarisatie en analyse van beleid en regelgeving van het waterschap en de staat daarvan. Het geeft adviezen voor een actualisatieslag en het ontwerpen van een beleidscyclus.

*Centraal staat de vraag hoe het Beleidshuis en de Beleidscyclus kunnen worden verbeterd tegen de achtergrond van de Omgevingswet en actuele beleidsontwikkelingen, zoals de beleidsbrief Water- en Bodem Sturend, de opgaven op het gebied van klimaat en biodiversiteit, en beleidsvragen die vanuit de praktijk/het veld ontstaan.*

Naar aanleiding van dit rapport zou bij een normale gang van zaken eerst een prioritering worden aangebracht om zo snel en adequaat mogelijk gevolg aan te geven aan het advies. De besturen van het waterschap zouden vervolgens geïnformeerd worden met een plan van aanpak (voor zover er niet al gehandeld wordt naar dit advies).

Er worden en zijn ook al voor het verschijnen van dit rapport stappen gezet om tot een actueler beleidshuis te komen dat aansluit bij de Omgevingswet:

- Actualisatie van de Legger en de Waterschapsverordening zijn lopende processen
- Actualisatie van verschillende beleidsregels loopt (o.a. Beleidsregel Waterkeringen, Beleidsregel compensatie toename verharding en versnelde afvoer, Beleidsregel over maaischouw)
- Er loopt al een breder traject om te kijken welke publicaties op [officielebekendmakingen.nl](https://officielebekendmakingen.nl) kunnen worden ingetrokken en wat daarvoor (technisch) nodig is.

Hieronder wordt op hoofdlijnen een juridische duiding meegegeven, zodat uw Algemeen Bestuur het rapport in een bredere context kan lezen. Er wordt geen specifieke duiding gegeven op de details in het rapport, omdat dit –zoals de auteur van het rapport ook zelf aangeeft– niet altijd organisatiebreed gedeelde (en/of geverifieerde) opvattingen zijn maar enkel bevindingen van de auteur.

### ***De basis: wat is beleid en wat zijn beleidsregels?***

Het beleidshuis omvat een verzameling van beleidsdocumenten. Met deze beleidsdocumenten geeft het waterschap invulling aan haar wettelijke taken en bevoegdheden. Er wordt overigens niet alleen getoetst aan beleidsregels, maar ook aan vereisten die voortvloeien uit wet- en regelgeving.<sup>1</sup>

De documenten in het beleidshuis kunnen zowel beleid als beleidsregels bevatten. Het onderscheid daartussen is relevant omdat burgers en bedrijven zich alleen op beleidsregels kunnen beroepen.

In beleid -dat niet onder artikel 1:3 lid 4 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) valt- geeft het waterschap enkel aan wat het van plan is. Bijvoorbeeld door aan te geven welke doelen zij wil bereiken, met welke middelen, en binnen welke termijn. Het waterschap is vrij om deze plannen te wijzigen als er nieuwe inzichten zijn. Hier kunnen derden niet direct aanspraak op maken, er is ook geen rechtsgevolg mee beoogd. Het is natuurlijk wenselijk dat beleid altijd actueel is, maar als een beleidsstuk verouderd is, heeft dat in de regel niet direct grote juridische gevolgen.

Met beleidsregels -in de zin van artikel 1:3 lid 4 Awb- geeft het dagelijks bestuur van tevoren aan hoe zij omgaat met de aan haar toegekende wettelijke bevoegdheden en beslisruimte (die met name in de Waterschapsverordening en Onderhoudsverordening worden toegekend).

Beleidsregels kunnen over het volgende gaan:

- *Hoe belangen worden afgewogen*

Het gaat dan om de inhoud van de bestuurlijke belangenafweging en over de manier waarop die afweging tot stand moet komen (bijvoorbeeld bij de beleidsregels die gaan over waterkeringen, hoe het belang waterveiligheid zich verhoudt tot andere belangen).

- *Hoe feiten worden vastgesteld*

Het gaat dan om de wijze waarop het dagelijks bestuur de feiten vaststelt die nodig zijn om een besluit te nemen (bijvoorbeeld bij de Beleidsregel Compensatie verharding en versnelde afvoer: op welke wijze gecompenseerd kan worden).

- *Hoe wettelijke voorschriften worden uitgelegd*

Het gaat dan over de begrippen en criteria in wet- en regelgeving (bijvoorbeeld uit de beoordelingsregels van artikel 1.15 van de Waterschapsverordening).

Bij de motivering van een besluit mag het dagelijks bestuur verkort verwijzen naar de vaste gedragslijn die is vastgelegd in de beleidsregel (artikel 4:82 Awb). Beleidsregels zijn daarmee bedoeld om bij te dragen aan een consistente en consequente besluitvorming.

De beleidsregels binden alleen het waterschap en kunnen geen nieuwe bevoegdheden in het leven roepen. Een beleidsregel is niet een algemeen verbindend voorschrift (zoals de Waterschapsverordening) en schept geen verplichtingen voor burgers en bedrijven.

---

<sup>1</sup> Denk bijvoorbeeld aan regels uit de Waterschapsverordening, Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving. In de praktijk wordt dus niet alleen maar aan beleidsregels getoetst maar ook aan rechtstreeks werkende normen en beoordelingsregels, het rapport ziet niet op deze beoordeling.

Belanghebbenden kunnen in een bezwaar- of beroepsprocedure tegen een besluit aanvoeren dat het besluit in strijd is met een beleidsregel.<sup>2</sup> Het waterschap moet namelijk handelen overeenkomstig de vastgestelde beleidsregel (artikel 4:84 Awb) en kan daar alleen van afwijken als dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Voor nog te nemen besluiten geldt onverkort dat er aandacht gegeven dient te worden aan een zorgvuldige afweging en motivering van het besluit.

### ***Vragen die kunnen spelen naar aanleiding van het rapport***

#### Wat is de impact van verouderde beleidsregels?

Dat beleidsregels minder actueel zijn betekent niet direct dat er geen bescherming vanuit gaat. In de taken van het waterschap is niets veranderd. Natuurlijk is er genoeg reden om beleidsregels zo actueel mogelijk te houden. De Omgevingswet geeft ook aanleiding tot actualisatie.

Het dagelijks bestuur zal zich er bij elk besluit van moeten vergewissen of de gehanteerde beleidsregel nog de actuele en bestendige lijn is. Hoe ouder de beleidsregel is, hoe eerder er aanleiding kan zijn om een nadere motivering in een besluit op te nemen. Bijvoorbeeld, als in de beleidsregel nog verwezen wordt naar de Waterwet, kan in een besluit uitgelegd worden dat de beleidslijn ook onder de Omgevingswet nog steeds actueel is.<sup>3</sup>

#### Wat als beleidsregels niet verwijzen naar wet- of regelgeving?

Artikel 4:83 Awb bepaalt dat het bestuursorgaan bij de bekendmaking van een beleidsregel zo mogelijk het wettelijke voorschrift vermeldt waaruit de bevoegdheid waarop de beleidsregel betrekking heeft voortvloeit. Maar ontbreekt een dergelijke vermelding, dan kan er ook – als er voldaan wordt aan de definitie van artikel 1.3 lid 4 Awb – sprake zijn van een beleidsregel. De beleidsregel kan dan alsnog toegepast worden.

#### Wat als een beleidsregel niet is gepubliceerd?

Dan kan hier niet naar verwezen worden in een besluit en is uitgebreide motivering nodig waarbij wel verwezen kan worden naar een actuele en bestendige lijn die uit de niet gepubliceerde beleidsregel voortvloeit.

---

<sup>2</sup> Zodra de bezwaar en beroepsprocedure is beëindigd, wordt een besluit geacht rechtmatig te zijn. Dit dient de rechtszekerheid van alle betrokkenen.

<sup>3</sup> De Keur is immers ook beleidsneutraal omgezet in de Waterschapsverordening.

### Hoe verhouden beleid en beleidsregels zich tot Interbestuurlijk Toezicht?

In het rapport wordt de vraag opgeworpen of beleid en beleidsregels onder de scope van het interbestuurlijk toezicht van de provincie vallen.

Ondanks dat beleid en beleidsregels (of adviezen hierover) niet actief gedeeld hoeven te worden met Gedeputeerde Staten, is er een continue dialoog en samenwerking tussen provincie en waterschap om elkaar te informeren en aan te spreken waar nodig. Ook over dit rapport is al contact geweest met Gedeputeerde Staten.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Alle regelgeving van het Waterschap, zoals de Waterschapsverordening, Onderhoudsverordening of de Legger maken al onderdeel uit van lopend IBT-overleg.