



Pilot zandige vooroever Houtribdijk

Guideline Vergunningen



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat


EcoShape

Contact

Spuiboulevard 210,
3311 GR Dordrecht
+31 78 6111 099
info@ecoshape.nl
www.ecoshape.nl

Samenvatting

In aanvulling op de in het voorjaar van 2015 beschikbaar gestelde 'lessons-learned' van het voor de aanleg van de proefsectie doorlopen vergunningenproces (EcoShape, 2015b), zijn nu ook de procedures voor een toekomstig vergunningentraject ten behoeve van een meer grootschaliger voorlandoplossing (voor bijvoorbeeld een groot deel van de Houtribdijk) in kaart gebracht. Daarbij is gebruik gemaakt van de ervaringen van de bij de pilot betrokken partijen.

In dit rapport is getracht het vergunningenproces voor zandige versterkingen zowel procesmatig als inhoudelijk te beschrijven. Daarbij is eerst ingegaan op het proces en zijn vervolgens zowel de inhoudelijke kant van de vergunningen als de bijbehorende onderzoeken nader belicht, dit met een focus op de toepassing van zandige versterkingen in het Markermeer en IJsselmeergebied.

Bij de daartoe in Hoofdstuk 2 opgenomen beschrijving van het integrale proces is onderscheid gemaakt tussen een viertal opeenvolgende stappen, te weten het uitvoeren van een zogenaamde omgevingsscan, het definiëren van een vergunningenstrategie en vervolgens het aanvragen van de benodigde vergunningen en het doorlopen van de verschillende procedures.

In het daarop volgende hoofdstuk is een overzicht gegeven van de verschillende vergunningen. De belangrijkste zijn daarbij het projectplan Waterwet (Watervergunning), de Omgevingsvergunning, de Nb-wet vergunning, de Flora- en faunavergunning en de Ontgrondingsvergunning voor de zandwinning. Per vergunning is aangegeven welke wetgeving relevant is, welke onderbouwing er nodig is en welke bevoegde gezagen en procedures er nodig zijn.

In Hoofdstuk 4 is in de vorm van een tabel een overzicht gegeven van een vijftiental onderzoeken die in dit kader relevant kunnen zijn.

Aansluitend is in Hoofdstuk 5 en 6 nog ingegaan op specifiek voor de zandwinning en uitvoering benodigde uitwerkingen. Aandachtspunt daarbij is onder andere dat een kosteneffectieve aanleg van een zandige versterking gebaat is bij een eigen zandwinning en een kosteneffectieve uitvoering. Dit kan worden bereikt door de aannemer zoveel mogelijk vrijheidsgraden te gunnen. Dit laatste heeft echter ook weer consequenties voor het MER en de vergunningaanvragen die hier adequaat op moeten inspelen.

Samenvattend geeft dit document een overzicht van alles wat er rondom vergunningen speelt en kan zo als guideline worden gebruikt voor verkrijgen van de benodigde vergunningen voor de daadwerkelijke aanleg van een zandige versterking.

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	6
1.1 Kader	6
1.2 Doelstelling	6
1.3 Leeswijzer	6
1.4 Totstandkoming	7
2 Vergunningen in integraal proces	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Stap 1 - Omgevingsscan als voorbereiding	8
2.2.1 Basisuitwerking	8
2.2.2 Complexere problematiek	10
2.3 Stap 2 - Opstellen vergunningenstrategie	11
2.4 Stap 3 - Aanvraag van de benodigde vergunningen	12
2.5 Stap 4 - Doorlopen procedures	12
3 Overzicht vergunningen	13
3.1 Overzicht vergunningen en relevante wetgeving	13
3.2 Projectplan Waterwet	14
3.3 Omgevingsvergunning	14
3.4 Wet Natuurbescherming	15
3.5 Flora- en faunawet vergunning	16
3.6 Ontgrondingsvergunning zandwinning	16
4 Overzicht onderzoeken	18
4.1 Overzicht onderzoeken en onderbouwingen	18
4.2 Aanvullende uitwerkingen	18
5 Onderzoeken t.b.v. zandwinning	21
5.1 Zandwinstrategie en grondstromenplan	21
5.2 Multifunctionaliteitsbeginsel winput	21
5.3 Beperkingen winningsgebied	22
6 Onderzoeken t.b.v. uitvoering	23
6.1 Uitvoeringsvergunningen en meldingen	23
6.2 Mitigerende maatregelen	23
6.3 Consequenties van vrijheid in de uitvoering	23
Literatuur	25
Colofon	26

1 Inleiding

1.1 KADER

De Pilot Voorlandoplossing Houtribdijk heeft als doel om kennis te vergaren over zandige versterkingen. Het gaat dan om kennis met betrekking tot techniek, uitvoering, ecologie en beheer, maar ook om kennis over het proces van planfase tot uitvoering en beheer. Het verkrijgen van de benodigde vergunningen voor de daadwerkelijke aanleg van een zandige versterking is een onderdeel van dat laatste proces.

In het kader van het bij de Pilot Houtribdijk vastgestelde werkprogramma (EcoShape, 2015a) is een rapportage Lessons Learned Vergunningentraject opgesteld (EcoShape, 2015b). In deze laatste rapportage zijn de specifiek voor de aanleg van de proefsectie doorlopen vergunningenprocedures pilot geanalyseerd.¹ Parallel hieraan wordt gewerkt aan de inhoudelijke rapportages (EcoShape, 2015c).

1.2 DOELSTELLING

Voor toekomstige projecten bestaat behoefte aan een 'guideline vergunningen': een document met een overzicht van de vergunningenprocedures die voor zandige versterkingen doorlopen moeten worden. Een dergelijk document moet inzicht geven in proces, planning en inhoud. Vragen die daarbij relevant zijn, zijn bijvoorbeeld:

- Welke onderzoeken en onderbouwingen zijn nodig en welke wetgeving is relevant?
- Welke proceduretijden gelden voor de vergunningen?
- Wie moet er bij het proces betrokken worden en wanneer?
- En wat zijn de grootste risico's?

1.3 LEESWIJZER

In het voorliggende rapport is getracht het vergunningenproces voor zandige versterkingen zowel procesmatig als inhoudelijk te beschrijven, dit met een focus op de toepassing van zandige versterkingen in het Markermeer en IJsselmeergebied.

In Hoofdstuk 2 wordt daartoe nader ingegaan op het integrale proces en in Hoofdstuk 3 op de inhoudelijke kant van de vergunningen aan de hand van een overzicht van de benodigde vergunningen. Aansluitend is in Hoofdstuk 4 een overzicht gegeven van de veelal benodigde onderzoeken. Separaat is in Hoofdstuk 5 en 6 nog ingegaan op specifiek voor de zandwinning en uitvoering benodigde uitwerkingen.

¹ Deze rapportage is ook beschikbaar op de EcoShape-internet site: http://www.ecoshape.nl/nl_NL/houtribdijk.html.

1.4 TOTSTANDKOMING

Bij opstellen van dit memo zijn de ervaringen betrokken van o.a. Marieke Voeten (projectleider vergunningen van ARCADIS) en Jasper Fiselier (RHDHV). Henk Steetzel was verantwoordelijk voor de eindredactie van het de rapportage.

Het voorliggende rapport is het resultaat van meerdere conceptversies welke inhoudelijk een steeds meer gedetailleerde invulling gaven aan de doelstelling van het rapportage.

De laatste versie van het concept van deze rapportage is besproken tijdens het op 18 januari 2016 gehouden afstemmingsoverleg.

2 Vergunningen in integraal proces

2.1 INLEIDING

In het in Figuur 1 opgenomen ‘Stappenplan vergunningen’, is getracht schematisch inzicht te geven in de stappen die nodig zijn om alle benodigde vergunningen te verkrijgen. De hierbij te volgen strategie is afhankelijk van de resultaten uit de omgevingsscan en leidt uiteindelijk tot de aanvraag en het in procedure brengen van de vergunningen.

Dit proces kan niet losgezien worden van de omgeving waar het project zich afspeelt en ook niet van het ontwerpproces van een zandige versterking.

In het volgende is een korte toelichting op de vier onderdelen van dit integrale proces gegeven.

2.2 STAP 1 - OMGEVINGSSCAN ALS VOORBEREIDING

2.2.1 BASISUITWERKING

Voor een soepel proces is het van belang om vroeg in de planfase een gedegen omgevingsscan uit te voeren met als doel helder te krijgen welke onderzoeken relevant zijn en welke vergunningen (waarschijnlijk) nodig zijn. De voorliggende guideline kan hier in een later stadium natuurlijk voor worden gebruikt. In basis gaat het daarbij om de volgende drie stappen namelijk:

- Het beschikbaar maken van een beeld van de ingreep, de benodigde werkzaamheden en de globale planning;
- Het verkrijgen van inzicht in de beperkingen van de omgeving waar de ingreep is voorzien;
- Het vervolgens confronteren van ingreep en omgeving.

Beeld van ingreep, benodigde werkzaamheden en globale planning

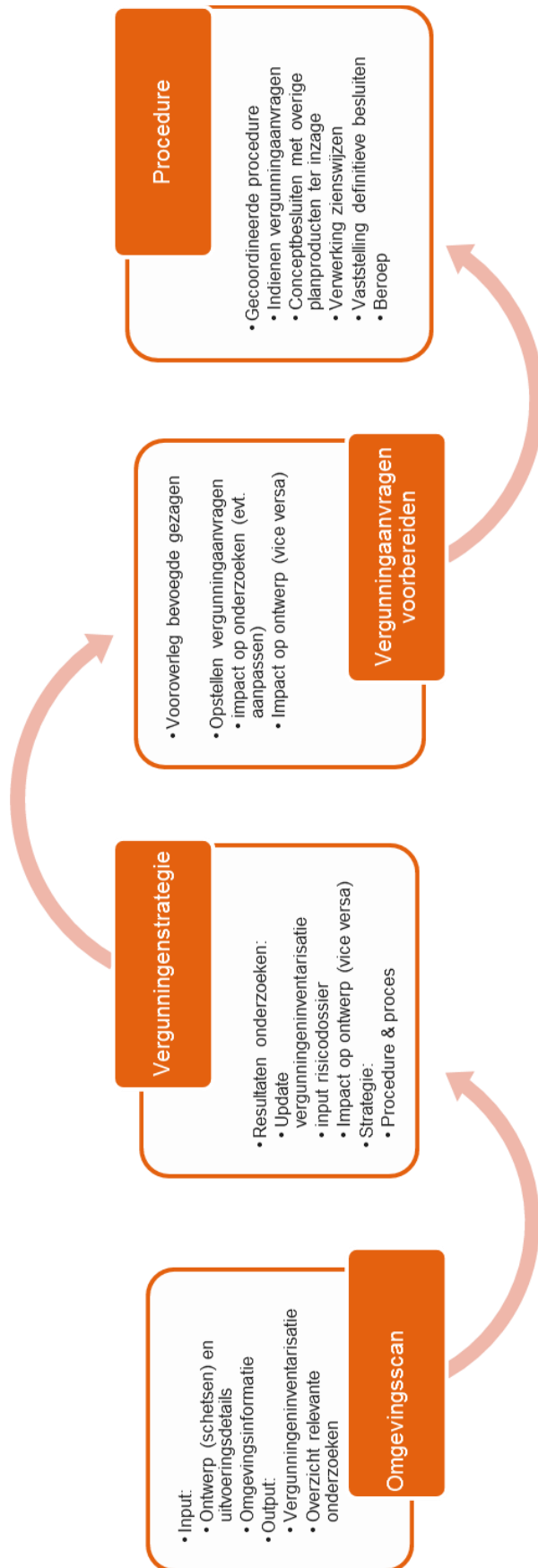
Input voor een omgevingsscan zijn gegevens over het in ontwikkeling zijnde ontwerp. In deze fase is het ontwerp natuurlijk nog niet geheel gereed, maar het is toch al wel belangrijk een voldoende goed beeld te hebben van de ingreep en het resultaat. Ook is het relevant om een globaal beeld te hebben van de werkzaamheden die hierbij nodig zijn en een globale planning voor de realisatie ervan.

Inzicht in de beperkingen van de omgeving

Daarnaast is informatie over de omgeving waar het project zich gaat afspelen van belang. Denk aan zaken als de nabijheid van Natura 2000-gebieden, aardkundige waarden, bodemkwaliteit, cultuurhistorie etc.

Ook het vigerende bestemmingsplan en relevant beleid moeten worden getoetst.

Daarnaast is het van belang in deze fase natuurlijk ook al de beheerder van de waterkering in het proces te betrekken. De ervaring leert immers dat randvoorwaarden en wensen van beheerders kunnen leiden tot aanpassingen aan het ontwerp of de noodzaak tot het uitvoeren van aanvullend onderzoek.



Figuur 1 Stappenplan vergunningen als integraal onderdeel van het ontwerpproces van zandige versterkingen.

Confrontatie ingreep en omgeving

Door gegevens over ontwerp en omgeving te vergelijken, ontstaat al een eerste beeld van de vergunbaarheid van het ontwerp, de benodigde vergunningen (ontwerp past bijvoorbeeld niet binnen het bestemmingsplan) en de onderzoeken die uitgevoerd moeten worden ter onderbouwing van de vergunningen en het ontwerp. Mogelijk is er bijvoorbeeld sprake van een gebied met hoge archeologische verwachtingswaarde. Ook is relevant om reeds vooraan in de planfase te toetsen of een Milieueffectrapportage (MER) nodig is.

2.2.2 COMPLEXERE PROBLEMATIEK

In de vorige sectie is de basisaanpak belicht. Een aantal factoren kunnen maken dat het toch nog een slagje ingewikkelder wordt. Dit is bijvoorbeeld het geval als er sprake is van:

- Een meervoudige doelstelling;
- Heel veel partijen;
- Een direct verband met de winning.

Meervoudige doelstelling

Een versterking met zand is gericht op veiligheid, maar biedt daarbij ook aanvullende mogelijkheden voor natuurontwikkeling en recreatie. Het project is daarmee vaak breder dan alleen maar dijkversterking. Vergunningstechnisch geeft dat extra aandachtspunten en ook risico's.

Ter illustratie hierbij enkele voorbeelden:

Markermeer en IJsselmeer zijn bijvoorbeeld aangewezen als zogenaamde Vogelrichtlijngebieden. De ontwikkeling van natuurgebied in de vorm van land-water overgangen mag daarbij dan ook niet negatief zijn voor de vogels waarvoor instandhoudingdoelstellingen zijn geformuleerd. Dit zijn doorgaans soorten van open water en geen moerasvogels. Dat betekent dat ook in lijn met de TBES-doelstellingen² vaak de nadruk ligt op het realiseren van ondiep water habitats met waterplanten, aangezien die een functie kunnen vervullen voor visetende en benthos-etende vogelsoorten. Riet wordt in beperkte mate geïntegreerd.

Grote delen van het Markermeer en IJsselmeergebied zijn rustig en daarom ook een favoriete plek o.a. voor ruiende kuifeenden en futen. Dit komt mede omdat de recreatievaart tussen Enkhuizen en Lelystad vaak een route kiest die iets verder van de dijk is gelegen. Een zandige versterking schept in potentie veel strand die aantrekkelijk kan zijn voor strandrecreatie en watersport.

In de fase van de omgevingscan is het dus expliciet van belang zicht te krijgen op alle (neven)doelstellingen van een zandige versterking en het effect daarvan op de omgeving. Ook is het relevant om de bevoegde gezagen, overige belanghebbenden en hun belangen en eisen in kaart te brengen. Hoe staat de dijkbeheerder bijvoorbeeld tegenover natuurontwikkeling of recreatie?

Stakeholderanalyse

Een omgevingscan kan natuurlijk uitgebreid worden met een zogenaamde stakeholderanalyse om een volledig beeld van omgevingsfactoren te verkrijgen. In een stakeholderanalyse is een overzicht

² TBES = ToekomstBestendig Ecologisch Systeem.

opgenomen van belanghebbenden bij een project. Ook zijn de issues die (mogelijk) spelen opgenomen (bijvoorbeeld natuurontwikkeling, waterveiligheid, recreatie etc.).

Vervolgens kunnen belanghebbenden aan issues worden gekoppeld en hun specifieke belangen worden geïdentificeerd. Daarbij is het ook belangrijk om een indicatie te geven van de macht van een belanghebbende. Zo ontstaat inzicht in de aandachtspunten en kunnen deze ook gerangschikt worden naar bijvoorbeeld urgentie.

Zandwinstrategie

Bij zandige versterkingen is het van groot belang om in een vroeg stadium aandacht te besteden aan de zandwinstrategie en het grondstromenplan. Zandwinning is, met name in het Markermeer en IJsselmeer aan veel voorwaarden verbonden. Er gelden beleidsdoelstellingen waaraan voldaan moet worden, zoals aantoonbare multifunctionaliteit van de winput (bijvoorbeeld als slibvang).

2.3 STAP 2 - OPSTELLEN VERGUNNINGENSTRATEGIE

De resultaten van de omgevingscan en de verdere ontwikkeling van het ontwerp geven input voor het uitrollen van een adequate vergunningenstrategie.

Deze omvat een aantal onderdelen.

Update van de vergunningeninventarisatie

Onderzoeken hebben immers uitgewezen of bepaalde vergunningen nodig zijn, of niet. Uitkomsten van onderzoeken kunnen ook leiden tot wijzigingen in het ontwerp.

Vergunbaarheid ontwerp?

De eerste vraag die moet worden gesteld is of het voorliggende ontwerp überhaupt wel vergunbaar is.

Waar liggen de kritische punten in het ontwerp? Welke (mogelijke) ontwerpwijzigingen hebben tot gevolg dat aanvullende vergunningen nodig zijn of juist niet meer van belang zijn?

De interactie tussen ontwerp, omgeving en vergunningen is een dynamisch proces. In een vergunningenstrategie moet hier een procesmatige aanpak voor geformuleerd worden.

Vergunningenprocedure

Vraag is of er sprake is van een (verplichte) gecoördineerde procedure. Zo ja, maak afspraken met de coördinator van de provincie over de proces en besluitvorming. Zo nee, welke procedure(s) sluit(en) het beste aan bij het project?

Betrokken partijen en procesmanagement

Welke bevoegde gezagen spelen een rol in het project? Op welke wijze worden deze bij het project betrokken? In sommige gevallen kan een gezamenlijk overleg van bevoegde gezagen heel efficiënt zijn. Of zijn inhoudelijke vooroverleggen met de bevoegde gezagen apart voldoende?

Consequenties nevensdoelstellingen

Inzicht in nevensdoelstellingen van de zandige versterking (bv natuurontwikkeling, recreatie), de betrokken belanghebbenden en hun belangen (stakeholderanalyse) is heel belangrijk. Hoe staat bijvoorbeeld de dijkbeheerder tegenover natuurontwikkeling? Gaat recreatie en natuur samen of zijn maatregelen nodig? Hoe staat het met de veiligheid en bereikbaarheid van eventuele stranden/recreatieve gebieden?

2.4 STAP 3 - AANVRAAG VAN DE BENODIGDE VERGUNNINGEN

Als het ontwerp van de zandige versterking voldoende gereed is en de onderbouwende onderzoeken zijn uitgevoerd en besproken, kunnen de vergunningaanvragen worden opgesteld en ingediend.

Het is daarbij zinvol om eerst conceptversies van de aanvragen voor te leggen aan de bevoegde gezagen. Dit kost natuurlijk wel extra tijd in de voorbereiding, maar kan achteraf onaangename verrassingen in de procedure voorkomen.

In de praktijk is het meestal zo dat de aanvragen worden opgesteld en besproken terwijl het ontwerp nog aan verandering onderhevig is. Het is daarom belangrijk dat diegene die de aanvragen opstelt, aansluiting heeft bij het ontwerpteam, zodat de consequenties van eventuele ontwerpwijzigingen direct beoordeeld en doorgevoerd kunnen worden.

Ook andersom is het mogelijk dat bijvoorbeeld wetswijzigingen of aandachtspunten uit de vooroverleggen, aanleiding zijn voor wijzigingen in ontwerp of planning.

2.5 STAP 4 - DOORLOPEN PROCEDURES

Als de vergunningen eenmaal zijn ingediend en/of de gecoördineerde procedure van start is gegaan, is het wachten op de ontwerpbesluiten.

In de meeste gevallen zal bij een zandige versterking de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure gelden. Dit houdt in dat de ontwerpbesluiten 6 weken ter inzage liggen. In die periode kunnen zienswijzen worden ingediend. De zienswijzen moeten verwerkt worden in de definitieve beschikkingen. Deze gaan na publicatie wederom 6 weken ter inzage voordat ze onherroepelijk zijn. Belanghebbenden kunnen tijdens de tweede ter inzage termijn beroep instellen. Als beroep is ingesteld, worden de definitieve besluiten niet onherroepelijk. Vaak kan wel met de werkzaamheden gestart worden, tenzij een voorlopige voorziening is aangevraagd door degene die beroep heeft ingesteld.

De totale proceduretijd van de openbare voorbereidingsprocedure is maximaal 26 weken. Dit is exclusief de behandeling van eventueel beroep. Bij de gecoördineerde projectprocedure moet rekening gehouden worden met een nog langere proceduretijd, omdat het projectplan waterwet (bij een primaire waterkering) bestuurlijk vastgesteld moeten worden door zowel de waterbeheerder als de betrokken provincie. Afhandeling van beroep kan in de gecoördineerde procedure juist weer sneller gaan. De Crisis- en Herstelwet is van toepassing, waardoor beroep rechtstreeks door de Raad van State wordt afgehandeld binnen een streeftermijn van 6 maanden. Bij een gecoördineerde procedure moet er tijd ingeruimd worden voor de rol van de provincie (beveldbrieven, stukken verzamelen, publicaties, gezamenlijke terinzagelegging). Een les is goede afspraken te maken zodat de provincie die taak adequaat uitvoert. Om de doorstroming en verwachtingen van de bevoegde gezagen te managen, is het ook aan te bevelen dat wordt gewerkt met een juridisch draaiboek waarin de procedurestappen en de bijbehorende planning staan.

Het is belangrijk om de ontwerpbesluiten goed door te nemen of met de bevoegde gezagen af te spreken dat deze voor publicatie gecontroleerd mogen worden.

Beantwoording en verwerking van eventuele zienswijzen moet zorgvuldig gebeuren om beroep zoveel mogelijk te voorkomen.

3

Overzicht vergunningen

3.1 OVERZICHT VERGUNNINGEN EN RELEVANTE WETGEVING

In dit hoofdstuk is een overzicht opgenomen van de vergunningen die in de meeste gevallen nodig zijn voor het realiseren van een zandige versterking. Het betreft de vergunningen die in de planfase reeds geregeld moeten worden.

Meer specifieke uitvoeringsvergunningen (zoals een vergunning voor de inrichting van een tijdelijk depot) zijn hierin niet meegenomen. Locatie specifieke omstandigheden spelen natuurlijk altijd een rol bij het bepalen van de daadwerkelijk benodigde vergunningen voor een versterkingsopgave. Desalniettemin leert de ervaring dat de vergunningen in Tabel 1 bij zandige versterkingen van (primaire) waterkeringen in de meeste gevallen aan de orde zijn.

Verwachte vergunning	Wetgeving	Onderbouwing	Bevoegd gezag
Projectplan Waterwet / Watervergunning	Waterwet, Crisis- en Herstelwet	Ontwerpdossier, MER	Waterschap/ RWS
Omgevingsvergunning	WABO / Omgevingswet	Ruimtelijke onderbouwing, constructieve berekeningen	Gemeente
Nb-wet vergunning ³	Natuurbeschermingswet	Passende beoordeling	Provincie of Ministerie EZ of I&M
Flora- en faunawet vergunning ⁴	Flora- en faunawet	Ecologisch onderzoek, ecologisch werkprotocol, projectplan	Ministerie EZ (RVO)
Ontgrondingsvergunning zandwinning	Ontgrondingenwet, Beleidsregel ontgrondingen in Rijkswateren	MER zandwinning	Ministerie IM (RWS)

Tabel 1 Overzicht relevante vergunningen, wetgeving, benodigde onderbouwing en bevoegde gezagen.⁵

In de volgende vijf paragrafen zijn de in deze tabel opgenomen vergunningen van een nadere toelichting voorzien.

³ Naar verwachting treedt op 1 juli 2016 of 1 januari 2017 de nieuwe Wet Natuurbescherming in werking. Deze wet integreert de Nb-wet, Ff-wet en de Boswet.

⁴ Zie voetnoot 3

⁵ Voor samenstelling van deze tabel zijn ervaringen uit de projecten Kustwerk Katwijk, Zwakke Schakels Noord-Holland, de Marker Wadden en de pilot Houtribdijk gebruikt.

3.2 PROJECTPLAN WATERWET

Voor versterkingen van (primaire) waterkeringen moet de beheerder een projectplan in het kader van de Waterwet opstellen. Een projectplan Waterwet bevat een beschrijving van de voorgenomen versterking, geeft inzicht in de wijze van uitvoering, planning, de mogelijke effecten op milieu en omgeving en de maatregelen die voorzien zijn om eventuele schade of nadelige gevolgen voor de omgeving te beperken of ongedaan te maken.

In veel gevallen is voor de versterking van primaire waterkeringen een MER nodig. In ieder geval is de m.e.r.-beoordelingsplicht van kracht.

Procedure en bevoegd gezag

Het projectplan vervangt de watervergunning en als sprake is van een primaire kering, het onderdeel aanleg van de omgevingsvergunning. Als het een primaire kering betreft, is de gecoördineerde projectprocedure van toepassing. Dat houdt in dat Gedeputeerde Staten van de provincie waar het project plaatsvindt, het projectplan moeten goedkeuren en een gecoördineerde terinzagelegging van het projectplan met bijbehorende conceptuitvoeringsbesluiten en MER (indien van toepassing) moeten bevorderen.

Op de voorbereiding van een projectplan is afdeling 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB), de openbare voorbereidingsprocedure, van toepassing. Dit betekent concreet dat het ontwerp-projectplan, MER en concept uitvoeringsbesluiten 6 weken ter inzage liggen. Een ieder kan in die termijn een zienswijze inbrengen. Na afloop van de termijn worden de zienswijzen in de producten verwerkt en worden deze definitief gemaakt en bestuurlijk vastgesteld. De definitieve documenten gaan nogmaals ter inzage voor beroep. Alleen belanghebbenden kunnen beroep instellen.

Op versterkingen van primaire waterkeringen is de Crisis- en Herstelwet van toepassing. Dit heeft tot gevolg dat beroep rechtstreeks door de Raad van State wordt afgehandeld binnen een streeftermijn van 6 maanden.

3.3 OMGEVINGSVERGUNNING

Naar verwachting zal voor iedere zandige versterking een omgevingsvergunning nodig zijn. Zonder kennis van de locatie is het lastig te voorspellen welke onderdelen van de omgevingsvergunning nodig zijn. Een projectplan Waterwet vervangt in ieder geval de zogenoemde aanlegvergunning (onderdeel werk en werkzaamheden van de omgevingsvergunning) als sprake is van een primaire kering. In andere gevallen is (mogelijk) wel een aanlegvergunning nodig.

In de voor de opstelling van dit overzicht gebruikte referentieprojecten waren de volgende onderdelen omgevingsvergunning relevant:

- Strijdigheid met ruimtelijke regels: Bij zandige versterkingen is de kans vrij groot dat het ontwerp op punten niet binnen het vigerende bestemmingsplan past. Dan is sprake van strijdigheid met ruimtelijke regels.
Een mogelijkheid is om het bestemmingsplan aan te passen. Dit kan een langdurig proces zijn. Vaak wordt er daarom voor gekozen om dit op te lossen door middel van een omgevingsvergunning 'strijdig gebruik' met een goede ruimtelijke onderbouwing als onderliggend onderzoek. De betreffende gemeente heeft dan voldoende input om bij de eerstvolgende wijziging van het bestemmingsplan de bestemming(en) te updaten.
- Bouwen: in veel gevallen zijn ook bij zandige versterkingen constructies onderdeel van het ontwerp (bijvoorbeeld damwanden). Hiervoor is een omgevingsvergunning onderdeel bouwen noodzakelijk met constructieve berekeningen en situatietekeningen als onderbouwing.

Procedure en bevoegd gezag

In de meeste gevallen is B&W van de betreffende gemeente het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning.

De daarbij te volgen procedure is afhankelijk van de benodigde onderdelen. Op het onderdeel bouwen is de reguliere procedure van toepassing (8 weken + 6 weken beroep), maar voor het onderdeel strijdigheid geldt de uitgebreide procedure van maximaal 26 weken.

Als de gecoördineerde projectprocedure van toepassing is, gaat de omgevingsvergunning daar ook in mee.

3.4 WET NATUURBESCHERMING⁶

Veel (primaire) waterkeringen bevinden zich in of nabij een Natura 2000-gebied waardoor de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet) van toepassing is (tot in werking treden van de Wet Natuurbescherming). Voor een Natura 2000-gebied is een beheerplan beschikbaar, waarin onder andere de instandhoudingsdoelstellingen zijn beschreven.

Uitvoering voortoets

Door middel van een voortoets kan bepaald worden of een Nb-wet vergunning noodzakelijk is. Dat is het geval op het moment dat significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied niet op voorhand uitgesloten kunnen worden.

Een Nb-wet vergunning is altijd onderbouwd door een passende beoordeling, een uitgebreid onderzoek waarin de effecten van het voorgenomen project op de instandhoudingsdoelstellingen nauwkeurig zijn beschreven, evenals eventuele mitigerende maatregelen.

Procedure en bevoegd gezag

De provincie is in de meeste gevallen bevoegd gezag voor de Nb-wet. In sommige gevallen, zoals bepaald in het '[Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998](#)', is het ministerie van EZ het bevoegd gezag danwel het ministerie van I&M. De openbare voorbereidingsprocedure is van toepassing. Maximaal 14 weken na indiening van een ontvankelijke aanvraag publiceert het bevoegd gezag een ontwerpbesluit dat

⁶ Op 15 december 2015 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel Wet Natuurbescherming aangenomen. Het voorstel vervangt het huidige wettelijke stelsel voor de natuurbescherming, zoals neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet, door één wet: de Wet natuurbescherming.

De wet is op dit moment nog niet in werking getreden. Dat gebeurt naar verwachting halverwege 2016, of begin 2017.

De provincie is bevoegd gezag voor de Wet Natuurbescherming. Het is verplicht om aan te haken bij de aanvraag Omgevingsvergunning, als deze ook nodig is.

vervolgens 6 weken ter inzage ligt. De totale behandelingsduur (tot en met de publicatie van het definitieve besluit) is maximaal 26 weken.

In geval van een gecoördineerde projectprocedure, gaat de Nb-wet vergunning mee in de coördinatie en wordt dus met het projectplan en alle overige stukken gezamenlijk ter inzage gelegd.

Er kan voor gekozen worden om de Nb-wet vergunning aan te haken bij de Omgevingsvergunning. In dat geval zal de provincie een Verklaring van geen bedenkingen (vvgb) afgeven. Als je niet wilt laten aanhaken moet je ervoor zorgen dat de NBwet-vergunning wordt aangevraagd, voordat de omgevingsvergunning wordt aangevraagd, anders geldt het aanhaken automatisch. Mogelijk voordeel van niet aanhaken is dat de eventuele beroepsprocedures van een omgevingsvergunning of een Nb-wet vergunning los staan van elkaar.

3.5 FLORA- EN FAUNAWET VERGUNNING⁷

Een zandige versterking is vaak een omvangrijk project dat bovendien voor vrij grote wijzigingen in het landschap kan zorgen. Het is daarbij ook mogelijk dat de werkzaamheden nadelige gevolgen hebben voor (lokaal) beschermde soorten. De Flora- en faunawet (Ff-wet) regelt de bescherming van plant- en diersoorten (tot in werking treden van de Wet Natuurbescherming; zie voetnoot).

Uitvoering quick-scan

In alle gevallen zal door middel van een quick-scan flora en fauna in kaart gebracht moeten worden wat de gevolgen van de werkzaamheden zijn voor aanwezige (beschermde) soorten in het projectgebied. De quick-scan (en eventueel een ecologisch vervolgonderzoek) geeft inzicht in de te treffen (mitigerende) maatregelen (om bijvoorbeeld broedvogels niet te storen). Ook wordt duidelijk of het nodig is een ontheffing Flora- en faunawet aan te vragen of dat volstaan kan worden met het werken conform een zogenaamd ecologisch werkprotocol.

Procedure en bevoegd gezag

Een ontheffing Ff-wet moet worden aangevraagd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), uitvoeringsdienst van het ministerie van EZ. De RVO kan een voortoets uitvoeren op de aanvraag voor een ontheffing. De termijn die hiervoor staat is 8 weken. Voor verkrijgen van de ontheffing staat een termijn van 16 weken.

Als sprake is van een gecoördineerde procedure, dan geldt de openbare voorbereidingsprocedure. Er kan voor gekozen worden om de ontheffing Ff-wet aan te haken bij de omgevingsvergunning. In dat geval zal de RVO een vvgb (verklaring van geen bedenkingen) afgeven. Als je niet wilt laten aanhaken moet er voor worden gezorgd dat de Ff-ontheffing wordt aangevraagd, voordat de omgevingsvergunning wordt aangevraagd, anders geldt het aanhaken automatisch. Mogelijk voordeel van niet aanhaken is dat de eventuele beroepsprocedures van een omgevingsvergunning of een Nb-wet vergunning los staan van elkaar.

3.6 ONTGRONDINGSVERGUNNING ZANDWINNING

Voor de realisatie van een zandige versterking zal altijd een zandwinning nodig zijn. In de meeste gevallen vindt deze zandwinning plaats in een Rijkswater. Als voor de zandwinningslocatie nog geen

⁷ Ook voor de Flora en Faunawet geldt dat deze opgaat in de nieuwe Wet Natuurbescherming.

vergunning is afgegeven, is het noodzakelijk om een ontgrondingsvergunning aan te vragen bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Voor zandwinning in de Noordzee is een zandwingebied vastgesteld en geldt een zandwinstrategie. Bij het Noordzeeloket van RWS is hierover meer informatie beschikbaar.⁸

Als de winplaats een oppervlakte heeft van 500 ha of meer, of als de zandwinning groter is dan 10 miljoen m³, dan is een MER zandwinning nodig ter onderbouwing van de vergunningaanvraag. Daarnaast is vaak een passende beoordeling, bodemonderzoek en archeologisch onderzoek nodig bij een aanvraag ontgrondingsvergunning.

Procedure en bevoegd gezag

Het ministerie van I&M is bevoegd gezag voor ontgrondingsvergunningen in Rijkswateren. ILT (Inspectie Leefomgeving en Transport) is de uitvoerende dienst die de vergunningverlening regelt. Op een ontgrondingsvergunning is altijd de uitgebreide procedure (maximaal 26 weken) van toepassing.

In geval van een gecoördineerde projectprocedure, valt ook de ontgrondingsvergunning daar onder.

⁸ Noordzeeloket: <http://www.noordzeeloket.nl/functies-en-gebruik/oppervlakte-delfstoffenwinning>

4

Overzicht onderzoeken

4.1 OVERZICHT ONDERZOEKEN EN ONDERBOUWINGEN

Ter onderbouwing van de in het vorige hoofdstuk genoemde vergunningen dienen onderzoeken en onderbouwingen te worden toegeleverd.

In Tabel 2 is een overzicht gegeven van een aantal van dergelijke onderzoeken.

Deze lijst is echter niet uitputtend. Afhankelijk van bijvoorbeeld omgevingsfactoren kunnen ook andere onderzoeken relevant zijn.

4.2 AANVULLENDE UITWERKINGEN

In aanvulling hierop zijn er ook voor de zandwinning soms nog onderbouwingen, afwegingen en onderzoeken noodzakelijk. Dit geldt ook voor de uitvoering.

De hierbij relevante uitwerkingen zijn beschreven in respectievelijk Hoofdstuk 5 en 6.

Onderzoek	Toelichting
MER / m.e.r.-beoordeling	Voor de versterking van een (primaire) waterkering is vaak een MER of in ieder geval een m.e.r.-beoordeling nodig. Het is relevant vroeg in het planproces vast te stellen of een MER aan de orde is. Het MER maakt als een van de planproducten onderdeel uit van de gecoördineerde procedure.
MER zandwinning	Bij zandwinnings met een omvang > 500ha of 10.000.000 m ³ . In veel gevallen zal, als een MER nodig is, ook een passende beoordeling voor de zandwinning opgesteld moeten worden.
Grondstromenplan	Onderbouwing voor het multifunctionaliteitsbeginsel voor zandwinputten
Archeologie	Zowel voor de versterkingslocatie als voor de zandwinningslocatie is het aannemelijk dat archeologisch bureauonderzoek en mogelijk vervolgonderzoek uitgevoerd moet worden. In het bestemmingsplan zijn meestal regels opgenomen met betrekking tot archeologie.
Cultuurhistorie	Indien relevant zal, naast archeologie, onderzoek uitgevoerd moeten worden naar monumenten of landschappelijke waarden in het projectgebied.
Niet gesprongen explosieven/ conventionele explosieven	Vaak is een onderzoek naar conventionele explosieven nodig bij graaf- en boorwerkzaamheden. Dit geldt vooral in gebieden met een hoog risico op aanwezigheid van explosieven.
Bodemonderzoek	Als de bodem geroerd gaat worden, is het verplicht om informatie over bodemkwaliteit te hebben. In veel gevallen zal een (verkennd) bodemonderzoek onderdeel uitmaken van de planfase.
Voortoets natuur	In een voortoets wordt onderzocht of een Nb-wet vergunning noodzakelijk is voor het project en of de realisatie van het voorziene ontwerp mogelijk significante effecten heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied.
Passende beoordeling	Dit is de onderbouwing van de aanvraag voor een Nb-wet vergunning.
Stikstofdepositie onderzoek	Berekeningen van de verwachte stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden als gevolg van het project. Dit is in veel gevallen een onderdeel van de passende beoordeling, maar kan ook een losstaand onderzoek zijn, ter onderbouwing van een melding of vergunning in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), een onderdeel van de Nb-wet vergunning
Ruimtelijke onderbouwing	Als sprake is van strijdigheid met ruimtelijke regels, zal ter onderbouwing van de omgevingsvergunning, een Goede Ruimtelijke Onderbouwing opgesteld moeten worden waarin de strijdige activiteiten worden getoetst aan beleid (nationaal, provinciaal en gemeentelijk) en op milieueffecten.
Quick scan Ff-wet	Eerste onderzoek waarin centraal staat of het project mogelijk negatieve gevolgen heeft voor beschermde soorten in het projectgebied.
Ecologisch onderzoek	Verdieping op de quick-scan Ff-wet. Mogelijke negatieve gevolgen worden nader onderzocht en er worden (mitigerende) maatregelen opgesteld om overtreding van de Ff-wet te voorkomen of de gevolgen te beperken. Een ecologisch onderzoek dient als onderbouwing van een aanvraag Ontheffing Ff-wet.
Ecologisch werkprotocol	Praktische handreiking ter voorkoming van verstoring van beschermde soorten tijdens de projectuitvoering. Een ecologisch werkprotocol moet conform een geldende gedragscode zijn opgesteld. De Unie van Waterschappen en RWS hebben bijvoorbeeld een geldende gedragscode waaraan gerefereerd mag worden.
Geotechnisch onderzoek	Ook bij zandige versterkingen zal ter onderbouwing van het ontwerp, geotechnisch onderzoek nodig zijn, zodat inzicht ontstaat over de bodemopbouw waar bijvoorbeeld zettingsberekeningen op gebaseerd kunnen worden.
Constructieve berekeningen	Als in het ontwerp constructies voorkomen die vergunningplichtig zijn, is een

	omgevingsvergunning onderdeel bouwen noodzakelijk. Ter onderbouwing zullen constructieve berekeningen overlegd moeten worden. In de praktijk wordt de aanvraag van deze vergunning bouwen vaak overgelaten aan de aannemer.
--	---

Tabel 2 Overzicht benodigde onderzoeken inclusief toelichting.

5

Onderzoeken t.b.v. zandwinning

5.1 ZANDWINSTRATEGIE EN GRONDSTROMENPLAN

Heel specifiek voor een zandige versterking is natuurlijk de benodigde zandwinning. Een zandige of zachte versterking van enige omvang kan vaak alleen concurreren met een conventionele oplossing als het hiervoor benodigde zand relatief goedkoop beschikbaar is.

Voor de Noordzeekust is dat het geval, want hier kan buiten de NAP-20 meter zand worden gewonnen in continu bedrijf en in grotere hoeveelheden.

Voor winningen in het IJsselmeergebied (maar bijvoorbeeld ook in de Waddenzee) is een eigen zandwinning een belangrijk uitgangspunt.

Er gelden enkele beleidsmatige uitgangspunten die van grote invloed zijn op het grondstromenplan en daarmee op de vergunningsvoorwaarden die bij de zandwinning gelden.

Te noemen zijn:

- het multifunctionaliteitsbeginsel;
- Beperkingen winningsgebied.

Ook deze vereisen (naast de eerder beschreven) vergunningen-gerelateerde onderzoeken ook nadere onderbouwingen.

5.2 MULTIFUNCTIONALITEITSBEGINSEL WINPUT

Aan winningen in het Markermeer en IJsselmeer worden aanvullende eisen aan de zandwinning gesteld. Deze winning wordt alleen toelaatbaar geacht als uit het grondstromenplan blijkt dat ook andere functies naast de directe winning gebaat zijn. Voor het Markermeer zijn dat o.a. vaargeulverdieping en het realiseren van Toekomst Bestendig Ecologisch Systeem (TBES)- doelstellingen, zoals de aanleg van land-water overgangen. Voor het IJsselmeer ontbreekt een TBES kader.⁹

Inzet dekgrond

Nuttig toepassen van dekgrond van de winput, bijvoorbeeld voor het maken van land-water overgangen. Van belang is dat met een onderbouwd plan wordt aangetoond hoe de zand en dekgrond worden gebruikt en hoe dit bijdraagt aan de Rijksdoelstellingen op dit punt. Van belang daarbij is dat voor wat betreft de bestemmingen van de dekgrond er ook voorafgaand aan aanleg voldoende garanties zijn dat de nuttige toepassing ook daadwerkelijk zal plaatsvinden.

⁹ In het IJsselmeer bleek buiten de vaargeulen geen winning mogelijk die voldoet aan het principe van multifunctionaliteit, ondanks dat ook in KRW en Natura 2000 verband geweest is op de ambitie om meer land-water overgangen te realiseren. Er wordt in het kader van de versterking van de Houtribdijk daarom ook geen zand gewonnen aan de IJsselmeerszijde. Er worden daarom substantiële extra kosten gemaakt om zand van de Markermeerszijde naar de IJsselmeerszijde van de dijk te brengen.

Winput als slibvang

Een winput kan ook functioneren als slibvang, wat bijdraagt aan TBES-doelstellingen, o.a. het vergroten van het doorzicht op de bodem en daarmee de vestiging van waterplanten.

Er zijn daarom ook vragen ten aanzien van de duur van dit mechanisme en de invloed van omputten hierop. Bij voorkeur wordt in het kader van het grondstromenplan aangegeven dat deze bijdrage substantieel en langdurig is. Een diepere winning kan ook langer slib invangen.

5.3 BEPERKINGEN WINNINGSGEBIED

De winning van zand is gebonden aan die delen van het Markermeer die maar beperkte betekenis hebben als foerageergebied van vogels. Zo kan aan de zandwinning ten behoeve van een versterkingswerk een aanvullende eis gesteld dat de aannemer vooraf aan de winning (gelijk met bijvoorbeeld het overige onderzoek dat hij moet uitvoeren) aantoont dat er maar beperkt benthos in het wingebed aanwezig is.

6

Onderzoeken t.b.v. uitvoering

6.1 UITVOERINGSVERGUNNINGEN EN MELDINGEN

Afgezien van de hierboven beschreven vergunningen, zullen tijdens de uitvoering van het project diverse meldingen en vergunningen noodzakelijk zijn.

Het is echter niet mogelijk hiervan een complete lijst te geven, omdat deze direct afhangen van de omgeving en de gekozen uitvoeringsmethode.

Het gaat om meldingen (termijn variërend van 5 dagen tot 6 weken) en vergunningen met een reguliere procedure (8 weken + 6 weken beroepstermijn).

6.2 MITIGERENDE MAATREGELEN

Mitigerende maatregelen zijn eveneens erg projectafhankelijk wat maakt dat het geven van een overzicht ook hier niet mogelijk is. Dit kan bijvoorbeeld variëren van maatregelen tegen verstuiving van zand, tot maatregelen om broedvogels niet te verstoren. Dit laatste kan ook weer invloed hebben op de planning van een project.

6.3 CONSEQUENTIES VAN VRIJHEID IN DE UITVOERING

Een kosteneffectieve aanleg van een zandige versterking is alleen mogelijk met een eigen zandwinning en een kosteneffectieve uitvoering. Wat het meest kosteneffectief is, hangt af van de inzet van materiaal en materieel en wordt bij voorkeur zoveel mogelijk overgelaten aan de aannemer. Dit betekent dat de aannemer zoveel mogelijk vrijheidsgraden heeft o.a. voor de zandwinning en de omgang met de dekgrond. Hiermee moet dus terdege rekening worden gehouden in het MER en de vergunning-aanvragen.

Hieronder zijn ter illustratie enkele voorbeelden uitgewerkt.

Voorbeeld: definitie ruimer zoekgebied voor de zandwinning

Voor de Houtribdijk is een ruimer zoekgebied voor zandwinning aangegeven waarbinnen de aannemer een put of meerdere putten kan realiseren. In het MER is dit gehele zoekgebied meegenomen, door voor elk type van effecten telkens een worst case te definiëren en te bezien of het resulterende effectenbeeld acceptabel is. Een soortgelijke aanpak is gehanteerd voor de Marker Wadden.

De “worst case” die in het MER wordt gehanteerd kent daarbij twee stappen.

Eerst is bepaald wat het maximale grondverzet is. Dit maximale grondverzet wordt o.a. bepaald door een vorm van winning of een winlocatie waarbij relatief veel dekgrond en fijn zand vrijkomt. Bij inzet van fijnere zanden is meer volume nodig voor het waarborgen van de veiligheid.

De tweede stap is dat voor de winning een aantal winvarianten zijn bepaald met een maximaal risico. Voor grondwater is dit bijvoorbeeld een put dicht bij het oude land, omdat dan de effecten via het grondwater het grootste zijn.

Al met al is dus een MER gemaakt op basis van een concreet omschreven (zo minimaal mogelijke) ingreep. Bij het project Marker Wadden waren zelfs nog meer vrijheidsgraden, omdat ook vorm en locatie van de put nog een bandbreedte kende. Ook in dit geval is een bandbreedte aan “worst case” posities van de winput verkend.

Deze vrijheid in de uitvoering vraagt om een groot zoekgebied voor de zandwinning. Het benodigde onderzoek, NGE, archeologie, bodemopbouw, kan daarom heel omvangrijk zijn. Er is daarom ook gekozen voor een tweetraps raket waarbij voor het MER voldoende gegevens zijn verzameld ten behoeve van het MER, maar waarbij meer gedetailleerd onderzoek pas is voorzien op het moment dat de aannemer zijn werkplan opstelt en daarvoor een concrete winlocatie nader onderzoekt.

Voorbeeld: omgaan met verstoringen

Verstoring speelt ook een rol bij de uitvoering van het werk. Van belang voor kosteneffectieve zandwinning is een vrijwel continu bedrijf zonder perioden dat er niet gewerkt kan worden, bijvoorbeeld vanwege verstoringgevoelige vogels. In geval van de EcoShape pilot Houtribdijk, was vanuit natuurwetgeving een beperking opgelegd met betrekking tot de uitvoeringsperiode. In dit project waren te verplaatsen volumes gering en kon alles in korte tijd en ook buiten perioden worden uitgevoerd waarin verstoringgevoelige kritische soorten aanwezig waren. Dit vraagt voor omvangrijkere projecten, een tijdafhankelijk uitvoeringsplan waarin om kritische perioden heen wordt gewerkt.

Voorbeeld: omgaan met vertroebeling

Een belangrijk uitgangspunt bij de aanleg van een zachte versterking is de vertroebeling die kan optreden bij winning en aanleg van het zandige profiel en ook bij het wegbergen van de dekgrond. In het natuur ontwikkelingsproject Marker Wadden is dit opgelost door vooraf met de vergunningverlener een viertal meetpunten aan te wijzen waarop de absolute toename van de zwevende stof niet meer dan 200 mg/l mocht bedragen. Dit is ook als vangnet in het MER meegenomen, in de zin dat de effecten via vertroebeling hiermee ook een bovengrens hebben bereikt.

Literatuur

- EcoShape. (2015a). *Pilot Voorlandoplossing Houtribdijk, Werkprogramma (update febr. 2015)*. Arcadis, Rapport C03041.003128.0100_078336593:A, Definitieve versie, 11 maart 2015.
- EcoShape. (2015b). *Pilot Voorlandoplossing Houtribdijk, Lessons Learned vergunningentraject*. Arcadis, Rapport C03041.0028.0100_072275948:A, Definitieve versie 11 maart 2015.
- EcoShape. (2015c). *Pilot Voorlandoplossing Houtribdijk, Interim-rapportage juli 2015*. Arcadis, Rapport C03041.003128.0100_078499877:0.3, Interim- versie, 28 augustus 2015.

Contact

Spuiboulevard 210,
3311 GR Dordrecht
+31 78 6111 099
info@ecoshape.nl
www.ecoshape.nl