



# Pilot zandige vooroever Houtribdijk

Lessons-learned Vergunningen



Rijkswaterstaat  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



EcoShape

**Contact**

Spuiboulevard 210,  
3311 GR Dordrecht  
+31 78 6111 099  
[info@ecoshape.nl](mailto:info@ecoshape.nl)  
[www.ecoshape.nl](http://www.ecoshape.nl)

# Samenvatting

In deze rapportage is verslag gedaan van de aandachts- en leerpunten die tijdens het vergunningentraject voor de aanleg van de proefsectie pilot voorlandoplossing Houtribdijk naar voren zijn gekomen. In onderstaande tabel is een samenvatting opgenomen van deze punten, waarbij onderscheid is gemaakt naar inhoudelijke en meer procesmatige leerpunten.

Aandachtspunt	Lessons learned	
	Inhoudelijk	Procesmatig
Beheer en onderhoud	Op dit moment is nog weinig kennis beschikbaar m.b.t. kosten en aanpak van beheer en onderhoud van zandige versterkingen. De pilot aangrijpen om kennis te vergaren om toekomstige projecten op dit punt soepeler te laten verlopen.	Bij toekomstige projecten de afdeling beheer en onderhoud in vroegtijdig stadium betrekken bij vergunningaanvraag en verdere planvorming.
Handhaving	Het aspect handhaving is veelzijdig en kent verschillende belanghebbenden. In dit geval de provincie als wegbeheerder en verantwoordelijk voor naleving van de natuurwetten en RWS als dijkbeheerder. Voor toekomstige projecten wordt aanbevolen handhavingsaspecten die kunnen optreden in beeld te brengen tijdens de voorbereiding.	Na het in beeld brengen van mogelijke aandachtspunten voor handhaving, deze bespreken met de verantwoordelijke bevoegde gezagen en in beeld brengen welke informatie en/of actie benodigd is op dit punt.
Waterveiligheid:	De relatieve onbekendheid van en gebrek aan ervaring(scijfers) met zandige versterkingen bij vergunningverleners en toetsers is een aandachtspunt in toekomstige vergunningentrajecten.	Voor toekomstige projecten wordt aanbevolen om tijdig de wensen en eisen met betrekking tot waterveiligheid en de benodigde argumentatie helder te krijgen.
Natuurwetgeving:	Natuurwetgeving is eigenlijk bij ieder dijkversterkingsproject een aandachtspunt, waardoor in veel gevallen uitvoeringsbeperkingen kunnen gelden. Zandige versterkingen vormen hierop geen uitzondering. De aandachtspunten tijdig in beeld brengen in een voortoets uitgevoerd door een ecooloog met kennis van natuurwetgeving.	De uitkomsten van de voortoets Natuurbeschermingswet zijn aanleiding geweest om de planning van de aanleg met enkele maanden te vervroegen. Dit heeft de druk op de planning en de processen voor de overige vergunningen flink opgevoerd. Nb-wet of FF-wet procedures nemen veel tijd in beslag. Van belang om de aandachtspunten tijdig in beeld te hebben.
Archeologie	Het bevoegd gezag archeologie (gem. Lelystad) bleek het niet eens met het advies uit het bureauonderzoek archeologie. Belangrijkste reden voor afwijzing was de onbekendheid met het onderzoek en met onderzoek waarnaar werd verwezen. Ook relatieve onbekendheid met onder water archeologie kan een rol spelen.	Bureauonderzoek/aanbevelingen van een archeoloog in vroeg stadium aan bevoegd gezag archeologie voorleggen, vooral als de planlocatie zich in archeologisch waardevol gebied bevindt en als voor het gebied nog geen door het bg vastgesteld archeologisch onderzoek beschikbaar is.

Tabel 1 Overzicht Lessons learned vergunningentraject.

# Inhoud

<b>Samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Aangevraagde vergunningen</b> .....	<b>6</b>
<b>3 Aandachtspunten vergunningen</b> .....	<b>7</b>
3.1 Beheer en onderhoud .....	7
3.2 Handhaving.....	7
3.3 Inhoudelijke aspecten waterveiligheid .....	8
3.4 Natuur(wetgeving).....	9
3.5 Archeologie.....	9

# 1 Inleiding

Voor het in kaart brengen van de 'lessons learned' m.b.t. het vergunningentraject zijn de volgende vragen gesteld:

- Welke aandachtspunten zijn uit het verloop van het vergunningentraject naar voren gekomen?
- Wat waren de verwachtingen vooraf en hoe pakte het uit in de praktijk?
- Als voor een zandige versterking van bv de Houtribdijk wordt gekozen welke aandachtspunten zijn belangrijk voor het vergunningentraject?

Hierbij is aandacht gegeven aan zowel de procesmatige als inhoudelijke kanten.

Bij opstellen van dit memo zijn de ervaringen van Thijs Schuhmacher (omgevingsmanager van RWS) en die van Marieke Voeten (projectleider vergunningen van ARCADIS) betrokken.

# 2

## Aangevraagde vergunningen

Tabel 2 geeft een overzicht van de vergunningtrajecten die voor de realisatie van de pilot zijn doorlopen.

Vergunning	Reden voor vergunning	Benodigde onderzoeken en informatie	Proceduretijd
Omgevingsvergunning (gemeente Lelystad)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aanleg van de proefsectie</li> <li>- onderdeel bouwen voor inbrengen van de damwand, plaatsen van de monitoringsmast en de zonnecollectoren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Situatietekening en profielen proefsectie</li> <li>- archeologisch bureauonderzoek en opwater onderzoek</li> <li>- voortoets Natuurbeschermingswet</li> <li>- Quickscan Flora- en Faunawet</li> <li>- Dimensioneringsgegevens en constructieve gegevens damwand en monitoringsmast</li> </ul>	<p>Reguliere procedure 8 weken (+ 6 weken ter inzage termijn)</p> <p><b>Gerealiseerd:</b> Aanvraag: 28-03-2014 Beschikking: 12-06-2014 11 weken Reden verlenging: gegevens archeologie</p>
Watervergunning (Rijkswaterstaat)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitvoering van werkzaamheden binnen de beschermingszone van een waterstaatswerk</li> <li>- Aanbrengen damwand als opsluitconstructie</li> <li>- Dempen van oppervlaktewater voor de aanleg van de proefsectie</li> <li>- Ontwikkeling van natuur voor het aanbrengen van vegetatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Situatietekening en profielen proefsectie</li> <li>- Archeologie en natuur (zie omgevingsvergunning)</li> <li>- Gegevens m.b.t. vegetatie</li> <li>- Informatiebrief met compensatieregeling vissers wiens locaties voor visfinken komen te vervallen</li> <li>- Toelichting waterveiligheid</li> <li>- Werkplan met uitvoeringsplanning</li> </ul>	<p>Reguliere procedure 8 weken (+ 6 weken ter inzage termijn)</p> <p><b>Gerealiseerd:</b> Aanvraag: 28-03-2014 Beschikking: 07-07-2014 15 weken Reden verlenging: procedureel – afstemming RWS beheer inhoudelijk-aanvullende gegevens</p>
Melding Waterwet	Uitvoering van sonderingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coördinaten en diepte sonderingen</li> <li>- Onderzoek naar niet gesprongen explosieven (NGE)</li> </ul>	Geen procedure van toepassing

Tabel 2 Overzicht vergunningen relevante vergunningen.

De in deze tabel opgenomen gerealiseerde doorlooptijden moeten worden vergeleken met de doorlooptijd van de reguliere procedure (zonder inzage-termijn). Ook de redenen voor de vertraging, cq. verlenging van deze termijn is genoemd.

# 3

## Aandachtspunten vergunningen

### 3.1 BEHEER EN ONDERHOUD

In de pilot heeft het aspect beheer en onderhoud in ieder geval in relatie tot vergunningverlening initieel duidelijk onvoldoende aandacht gehad. Pas na indiening van de aanvraag voor de watervergunning is de dialoog met het district van RWS die verantwoordelijk is voor beheer en onderhoud, op gang gekomen. Toen is gebleken dat er voor beheer en onderhoud niet genoeg zekerheid was om fiat te verlenen aan de vergunningaanvraag. Op dit moment ontbreekt de kennis en ervaring met betrekking tot beheer en onderhoud, met name qua kosten. Dit is echt een hekel punt geweest en er was uiteindelijk een DT-besluit voor nodig om de beheerder zover te krijgen de vergunningaanvraag goed te keuren.

*Welke les kan hieruit getrokken worden?*

Ten eerste lijkt het zinvol om tijdens de vier jaren van de pilot gegevens te verzamelen m.b.t. (kosten van) beheer en onderhoud. Daarnaast is het vooral van belang al heel vroeg in een traject in gesprek te gaan met de dijkbeheerder, zodat heldere afspraken gemaakt kunnen worden. Ook zullen kosten voor beheer in de begroting opgenomen moeten worden.

### 3.2 HANDHAVING

Met betrekking tot handhaving was vooraf ingeschat dat voornamelijk afspraken gemaakt zouden moeten worden met de wegbeheerder (provincie Flevoland) om de te treffen maatregelen tegen verstuiwing van zand op de weg te voorkomen en om afspraken te maken over gebruik van de weg tijdens de aanleg en monitoringsfase. Inschatting vooraf was dat de weg overgestoken zou moeten worden en mogelijk een tijdelijke in- en uitrit gecreëerd zou moeten worden voor werkverkeer gedurende de aanleg.

Dit laatste bleek uit praktisch oogpunt niet wenselijk. Vanaf de weg is het werkterrein lastig bereikbaar.

De wegbeheerder stelde weinig eisen om verstuiwing te voorkomen. Ook met betreden/oversteken van de weg had hij weinig problemen. Het betreft een provinciale weg en die mag te voet overgestoken worden. Wel gaf de wegbeheerder aan dat het niet wenselijk is dat dit veelvuldig zou gebeuren als het pilotgebied bijvoorbeeld als recreatieterrein gebruikt zou gaan worden. Met name gezien de ligging tegenover de Trintelhaven met parkeergelegenheid, is dit een reëel risico. Het bleef echter bij een signalering, verplichte maatregelen vanuit de wegbeheerder zijn niet aan de orde geweest.

Gedurende de voorbereiding is het risico dat het pilotgebied als recreatieterrein gebruikt zou gaan worden een issue geworden met betrekking tot de Natuurbeschermingswet en de Waterwet.

- Vanuit de Nb-wet en FF-wet is als voorwaarde gesteld dat een ‘verboden toegang’ bord (art. 461) wordt geplaatst ter bescherming van aanwezige soorten die zich naar verwachting zullen vestigen in het pilotgebied. Het gaat dan vooral om de verstoring van broedvogels die zich eventueel kunnen gaan vestigen op het voorlandprofiel; de visdief, aalscholver en bontbekplevier. Betreden van het terrein voor monitoringsdoeleinden in het broedseizoen mag alleen als na vooronderzoek (d.m.v. verrekijkers) is vastgesteld dat zich binnen een cirkel van 300 meter van het te betreden gebied geen broedplaatsen bevinden.
- De watervergunning treedt pas in werking nadat de afdeling Handhaving van RWS goedkeuring heeft gegeven aan het werkplan. Vooraf stond ter discussie op welke wijze recreatie voorkomen kon worden, om gevaarlijke situaties met oversteken van de weg te voorkomen en om te vermijden dat het water als zwemwater gebruikt zou worden. Vanuit de pilot was daarnaast van belang dat de monitoringsapparatuur niet verstoord/vernield zou worden. Het bleek lastig hiervoor goed toetsbare maatregelen te verzinnen vanwege veel onzekerheden. Hoe druk zal het worden? Hoe kan RWS dit handhaven? Met behulp van de politie? Daarnaast was weinig fiducia in de plaatsing van een verboden toegang bord. Dit wordt in de praktijk makkelijk genegeerd. Gebleken is dat handhavers van RWS zelf boetes kunnen uitdelen, waardoor een handhavingsinstrument voorhanden is.

Voor toekomstige projecten luidt wederom het advies om vroeg in het traject met handhaving in gesprek te gaan, zodat goede afspraken gemaakt kunnen worden. Als bijvoorbeeld voor (een deel van) de Houtribdijk voor een zandige versterking gekozen wordt, kan het ook verstandig zijn om bewust een gedeelte wel in te richten voor recreatie zodat gericht handhavings-, inrichtings- en overige veiligheidsmaatregelen getroffen kunnen worden.

### 3.3 INHOUDELIJKE ASPECTEN WATERVEILIGHEID

M.b.t. de watervergunning was vooraf weinig aandacht besteed aan het aspect waterveiligheid. Aangenomen was dat het voorland een gunstig effect op de dijk zou hebben en in de aanvraag was hier verder nauwelijks aandacht aan besteed. Tijdens de procedure is echter gebleken dat aanvullende argumentatie nodig was. Er is een aanvullend memo opgesteld, naar aanleiding waarvan opnieuw aanvullende gegevens zijn gevraagd en uiteindelijk nog een overleg noodzakelijk was om de onzekerheden bij de toetsers/vergunningverlener weg te nemen. Mogelijke oorzaak hiervan is de relatieve onbekendheid met zandige versterkingen (gevolgen, risico, gedrag etc.), waardoor de toetscriteria nog niet uitgekristalliseerd zijn.

De vragen hadden primair betrekking op de effecten van de ingreep op de veiligheid en stabiliteit van de waterkering. Meer expliciet werd er gevraagd om een veiligheidsbeschouwing, met name voor het dijkdeel aan de westzijde van damwand (punt aanhechting damwand met kering). Daarbij werd verwacht dat de belasting op dit deel van de dijk, door creatie van een discontinuïteit, werd vergroot. Er is behoefte aan een nadere toelichting op de stabiliteit en veiligheid van de dijk als primaire kering. In aanvulling hierop was er nog onduidelijkheid over de mogelijkheden tot het uitvoeren van dijkinspecties, dit ook met het oog op het plaatsen van de geo-containers.

Voor toekomstige projecten wordt aanbevolen om tijdig de wensen en eisen met betrekking tot waterveiligheid en de benodigde argumentatie helder te krijgen. In het geval van de pilot Houtribdijk is de inhoudelijke dialoog met RWS (vergunningverlening, beheer en handhaving) pas heel laat op gang gekomen. Dit kwam met name doordat lange tijd onduidelijkheid bestond over wie initiatiefnemer voor de vergunningen moest zijn, Ecoshape of RWS. Ook kan de pilot niet als versterkingsproject aangemerkt worden, maar als onderzoeksproject. Bij een eventuele (gedeeltelijke) zandige versterking van de Houtribdijk (of andere dijk) zal dat anders liggen en zal dit inhoudelijke aspect naar verwachting vanaf



het begin aandacht hebben. Wel blijft de relatieve onbekendheid en gebrek aan ervaring(scijfers) met zandige versterkingen bij vergunningverleners en toetsers een aandachtspunt in toekomstige vergunningentrajecten.

### 3.4 NATUUR(WETGEVING)

De pilotlocatie ligt in een Natura 2000 gebied, waardoor toetsing aan de Natuurbeschermingswet absoluut nodig was. Hiervoor is een voortoets opgesteld waarin getoetst is of door de aanleg en (tijdelijke) aanwezigheid van het voorland de instandhoudingsdoelstellingen van het natura 2000-gebied bedreigd worden. Conclusie was dat bij de voorziene uitvoering van het project in het najaar dit niet uitgesloten kon worden vanwege verstoring van ruiende vogels in die periode. Een NB-wet vergunning zou nodig zijn. De betreffende procedure is langdurig en bracht bovendien risico's m.b.t. vergunbaarheid met zich mee. Bij uitvoering voor 15 september zou zonder NB-wet vergunning gewerkt kunnen worden. In het project is toen besloten om de voorziene uitvoering te vervroegen van het najaar naar einde voorjaar/zomer.

Natuurwetgeving is dus bepalend geweest voor de planning van het project!

Dit is natuurlijk locatiespecifiek, maar veel dijken liggen in of nabij Natura 2000-gebieden waardoor in veel gevallen uitvoeringsbeperkingen kunnen gelden. Natuurwetgeving is eigenlijk bij ieder dijkversterkingsproject een aandachtspunt. Zandige versterkingen vormen hierop geen uitzondering.

Beheersmaatregel voor toekomstige projecten is (wederom) tijdig de situatie in beeld te brengen zodat risico's en eventuele beperkingen onderdeel worden van het ontwerp.

### 3.5 ARCHEOLOGIE

Voor het vergunningentraject voor de omgevingsvergunning is een bureauonderzoek archeologie uitgevoerd vanwege de ligging in archeologisch waardevol gebied. De conclusie van het onderzoek was dat door de aanleg van de pilot de kans op bodemverstoring zeer gering/te verwaarlozen was. Het bevoegd gezag archeologie nam hier geen genoegen mee en verlangde aanvullend onderzoek en een opwateronderzoek (sonaronderzoek, om vast te stellen of scheepswrakken of andere archeologische waarden aanwezig zijn). Dit onderzoek is uitgevoerd en de conclusie uit het bureauonderzoek kon worden bevestigd.

Archeologie speelt vaak een rol bij ruimtelijke projecten. De impact op een project is uiteraard locatie-specifiek. Toch is in het pilottraject gebleken dat de onzekerheid bij het bevoegd gezag toenam doordat de werkzaamheden op de waterbodem uitgevoerd werden, waar bijvoorbeeld de kans op aantreffen van een scheepswrak moeilijk vooraf kan worden uitgesloten. Archeologie is een aandachtspunt bij toekomstige projecten.

**Contact**

Spuiboulevard 210,  
3311 GR Dordrecht  
+31 78 6111 099  
[info@ecoshape.nl](mailto:info@ecoshape.nl)  
[www.ecoshape.nl](http://www.ecoshape.nl)