

# RAPPORT

## Procedurelandschap

Versterking IJsselmeerdijk

Klant: Waterschap Zuiderzeeland

Referentie: BI8482-RHD-RP-0013\_IJMD\_2.03.01  
Procedurelandschap\_C03

Status: Definitief

Datum: 3 november 2023

HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35  
3818 EX Amersfoort  
Netherlands  
Legal

+31 88 348 20 00 **T**  
+31 33 463 36 52 **F**  
info@rhdhv.com **E**  
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Procedurelandschap

Sub titel: Versterking IJsselmeerdijk  
Referentie: BI8482-RHD-RP-0013\_IJMD\_2.03.01 Procedurelandschap\_C03  
Uw kenmerk: BI8482-RHD-RP-0013\_IJMD\_2.03.01 Procedurelandschap\_C03  
Status: C03  
Datum: 3 november 2023  
Projectnaam: Versterking IJsselmeerdijk  
Projectnummer: BI8482  
Auteur(s): Sara Zehenpfenning

Opgesteld door: Sara Zehenpfenning, Mathijs Terwindt

---

Gecontroleerd door: Berthy van den Broek

---

Datum: 20-09-2023

---

Goedgekeurd door: Mirjam Walbeek

---

Datum: 06-11-2023

---

Classificatie

Open

*Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden veelevoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.*

*Let op: dit document bevat mogelijk persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V.. Voordat publicatie plaatsvindt (of anderszins openbaarmaking), dient dit document te worden geanonimiseerd of dient toestemming te worden verkregen om dit document met persoonsgegevens te publiceren. Dit hoeft niet als wet- of regelgeving anonimiseren niet toestaat.*

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Projectbesluit</b>	<b>2</b>
2.1	Procedurestappen	2
2.2	Bevoegd gezag	4
2.3	Procedures vaststelling projectbesluit en goedkeuringsbesluit	4
2.4	Inwerkingtreding	6
2.5	Rechtsmiddelen en voorlopige voorziening	6
2.6	Overgangsrecht	7
2.7	Inhoudseisen en wijziging omgevingsplan	7
2.8	Scope	8
<b>3</b>	<b>Vergunningen</b>	<b>10</b>
3.1	Inleiding	10
3.2	Overzicht vergunningen	10
3.3	Coördinatieregeling algemeen	11
3.4	Verschillende sporen coördinatieregeling	12
3.5	Praktische toepassing van de coördinatieregeling	13
3.6	Rechtsmiddelen en voorlopige voorziening	14
<b>4</b>	<b>Planning</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>Strategie met redeneerlijn, uitgangspunten</b>	<b>16</b>
5.1	Doel strategie	16
5.2	Redeneerlijnen strategie.	16
5.3	Strategie	18
<b>6</b>	<b>Top 5 risico's met voorstellen voor beheersing</b>	<b>20</b>
<b>7</b>	<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>23</b>

## Bijlage

1. Vergunningenscan
2. Memo "Mogelijkheden flexibiliteit in projectbesluit – versie 3, kenmerk B18482-MI-ME-230905-1648

## 1 Inleiding

De ruim 17 kilometer lange IJsselmeerdijk loopt van de Houtribdijk bij Lelystad noordwaarts naar de Ketelbrug, die de Flevopolder verbindt met de Noordoostpolder. De IJsselmeerdijk beschermt de diepe Flevopolder tegen het water van het IJsselmeer. Uit de beoordeling in 2018 is gebleken dat de dijk niet meer voldoet aan de vigerende veiligheidsnormen. Sinds 2017 gelden voor de waterkeringen in Nederland nieuwe wettelijke waterveiligheidsnormen. Deze norm is voor Flevoland strenger dan daarvoor om in te spelen op de gevolgen van klimaatverandering en om de grotere hoeveelheid inwoners en de hogere economische waarde in Flevoland beter te beschermen. De waterkering voldoet niet aan de nieuwe strengere norm die eraan gesteld is. Dat wil niet zeggen dat er op dit moment acuut een onveilige situatie is. Het betekent wel dat een dijkversterking nodig is. Het is de wettelijke taak van Waterschap Zuiderzeeland (hierna afgekort als: Zuiderzeeland) om de keringen uiterlijk in 2050 aan de normen te laten voldoen. Zuiderzeeland is daarom in 2019 gestart met dit meerjarige project Versterking IJsselmeerdijk. Versterking IJsselmeerdijk is onderdeel van het landelijke Hoogwaterbeschermingsprogramma - HWBP, waarmee de waterschappen en het Rijk Nederland waterveilig maken.

Het project Versterking IJsselmeerdijk bestaat uit meerdere fasen: een Verkenningfase, een Planuitwerkingsfase en een Realisatiefase. In totaal duurt het project circa 8 jaar. Zuiderzeeland heeft de eerste fase, de Verkenningfase, inmiddels afgerond.

In de periode september 2020 – september 2022 heeft Zuiderzeeland verkend wat maatschappelijk de beste manier is om de dijk te versterken. Het resultaat van deze verkenningfase is een Voorkeursalternatief (VKA). Dit voorkeursalternatief is vastgelegd in de Voorkeursbeslissing (VKB), inclusief een Plan Milieueffectrapport, waarbij voor het noordelijke deel een vooroeveroplossing (waar dit mogelijk is) nader wordt uitgewerkt. De vooroever bestaat uit een vooroeverdam met openingen voor waterverversing, met daarachter ondiep water en een erosiebuffer ter compensatie van de te verwachten zandverliezen. Waar inpassing van een vooroever niet mogelijk is, is gekozen voor een dijkverzwaring met een grondoplossing binnendijks of vierkant. Het zuidelijke deel betreft het vervangen van zetsteen en teenconstructie en verhogen van de buitenberm. Voor het gehele traject geldt dat het asfalt op de buitenberm wordt vervangen.

In de Verkenningfase van het project is al gewerkt volgens de gedachte van de Omgevingswet. Als onderdeel van het ontwerpproces is een uitgebreid participatietraject georganiseerd. Bewoners, belanghebbenden en collega overheden hebben op verschillende manieren, op verschillende momenten hun inbreng kunnen leveren. Deze inbreng is meegewogen bij de afweging van de alternatieven en mogelijke meekoppelkansen en innovaties. Deze aanpak heeft geleid tot breed draagvlak in de omgeving voor het Voorkeursalternatief. De zorg- en aandachtspunten zijn goed in beeld en worden meegenomen in de Planuitwerkingsfase.

Op dit moment bevindt het project zich in de Planuitwerkingsfase. Deze fase loopt tot april 2025. In de Planuitwerkingsfase wordt het projectbesluit opgesteld en worden de hoofdvergunningen aangevraagd. Dit document beschrijft hoe de procedure van het Projectbesluit en de Hoofdvergunningen onder de Omgevingswet in de Planuitwerkingsfase eruitziet. De realisatiefase volgt als het projectbesluit is vastgesteld en goedgekeurd alsmede de Hoofdvergunningen zijn verleend.

## 2 Projectbesluit

Voor het project Versterking IJsselmeerdijk wordt een projectbesluit vastgesteld onder de Omgevingswet. Op grond van artikel 5.46 lid 2 Omgevingswet stelt het dagelijks bestuur van het waterschap in ieder geval een projectbesluit vast voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen. De IJsselmeerdijk is een primaire waterkering. Voor het project Versterking IJsselmeerdijk is dus een projectbesluit verplicht. Dit hoofdstuk beschrijft de procedure van het projectbesluit onder de Omgevingswet.

De belangrijkste verschillen met de (huidige) procedure van het projectplan Waterwet worden steeds aangegeven in kaders.

### 2.1 Procedurestappen

Voor het vaststellen van het projectbesluit voor de IJsselmeerdijk geldt de projectprocedure van afdeling 5.2 Omgevingswet. De projectprocedure van afdeling 5.2 Omgevingswet bestaat uit 4 hoofdstappen:

1. De kennisgeving van het Voornemen;
2. De kennisgeving van de Participatiemogelijkheden;
3. De Verkenning, eventueel met een Voorkeursbeslissing;
4. Het vaststellen (ontwerp) projectbesluit door dagelijks bestuur.
5. Goedkeuringsbesluit door GS

Hieronder volgt een korte schets van de reeds doorlopen stappen 1 tot en met 3 voorzien van een toelichting hoe Zuiderzeeland invulling heeft gegeven aan die stappen. Daarna wordt besproken in hoeverre is voldaan aan het overgangsrecht.

#### **Stap 1: De kennisgeving van het Voornemen**

De projectprocedure start met de publicatie van de kennisgeving van het voornemen om een verkenning voor een bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving uit te voeren (artikel 5.47, eerste lid Omgevingswet). In de kennisgeving wordt beschreven wat de opgave inhoudt en op welke wijze en binnen welke termijn de verkenning wordt uitgevoerd en er geparticipeerd kan worden.

Zuiderzeeland heeft de bedoelde kennisgeving gedaan in het Waterschapsblad (Wsb 2020, nr. 10725 d.d. 23 september 2020).

#### **Stap 2: De kennisgeving van de Participatiemogelijkheden**

Tijdens het uitvoeren van de verkenning wordt bekeken welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn voor de aanpak van de opgave. Participatie zorgt ervoor dat inzicht wordt verkregen in ideeën en oplossingsrichtingen die burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen tijdens de verkenning aandragen. De Omgevingswet stelt geen regels aan de wijze waarop aan het participatieproces invulling wordt gegeven. Wel dient het bevoegd gezag het eigen participatiebeleid in acht te nemen.

De kennisgeving behorende van deze stap is gecombineerd met de kennisgeving in stap 1.

### **Stap 3: De Verkenning, eventueel met een Voorkeursbeslissing**

Deze stap betreft het uitvoeren van een verkenning naar de opgave. In de verkenning wordt kennis vergaard over de aard van de opgave, de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen, en de mogelijke oplossingen voor die opgave (artikel 5.48, eerste lid Omgevingswet).

Ter afronding van de verkenning kan een (in dit geval onverplichte) voorkeursbeslissing worden genomen op basis van de Omgevingswet. In de voorkeursbeslissing legt het bevoegd gezag vast naar welke oplossing, of combinatie van mogelijke oplossingen, de voorkeur uitgaat. Tevens wordt ingegaan hoe het bevoegd gezag is omgegaan met hetgeen in de participatie is opgeworpen. Tegen een voorkeursbeslissing staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. In zoverre is het te beschouwen als een politiek/ bestuurlijk besluit. De beslissing bevat de kaders voor het projectbesluit.

Voor het project Versterking IJsselmeerdijk is een Voorkeursbeslissing (VKB), inclusief een Plan Milieueffectrapport opgesteld.

### **Stap 4: Het (ontwerp) projectbesluit**

De laatste stap in de projectprocedure is het nemen van een projectbesluit. Op de vaststelling van het projectbesluit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing.

Voor het project Versterking IJsselmeerdijk wordt een project-milieueffectrapport (project-MER) opgesteld. Het opstellen van een project-MER is op grond van bijlage V bij het Omgevingsbesluit niet verplicht. De versterking van de primaire waterkering valt namelijk onder de in bijlage V genoemde categorie K4 (werken voor kanalisering en werken ter beperking van overstromingen) en/of K6 (kustwerken om erosie te bestrijden of maritieme werken die de kust kunnen wijzigen door de aanleg van onder meer dijken, pieren, havenhoofden of van andere kustverdedigingswerken. Doordat 'aanleg, wijziging of uitbreiding' bij beide categorieën genoemd staat in kolom 3, is het projectbesluit, althans het goedkeuringsbesluit voor dit betreffende projectbesluit, in principe mer-beoordelingsplichtig. Wanneer op voorhand al duidelijk is dat het project aanzienlijke milieueffecten kan hebben, kan er voor worden gekozen om direct een volledige project-MER op te stellen. Dat is voor project Versterking IJsselmeerdijk gedaan. Een advies van de commissie m.e.r. is voor een project- MER vrijwillig.

Het door het dagelijks bestuur vastgestelde projectbesluit voor het project Versterking IJsselmeerdijk moet worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland. De project-mer is daarom niet gekoppeld aan het projectbesluit, maar aan het goedkeuringsbesluit van Gedeputeerde Staten. Artikel 11.6, lid 3 onder a, Omgevingsbesluit sluit het projectbesluit van het waterschap uit van de genoemde mer(beoordelingsplichten). Zuiderzeeland is als initiatiefnemer verantwoordelijk voor het (laten) opstellen van het project-MER en moet de hier voor nodige onderzoeken laten uitvoeren (artikel 16.43, lid 5, Omgevingswet).

Het project-MER wordt tegelijkertijd met het ontwerpprojectbesluit ter inzage gelegd (artikel 16.71, eerste lid, artikel 16.50 en artikel 16.23 Omgevingswet). Na de gegeven reactie op de zienswijzen (vaak in de vorm van een Nota van Antwoord) kan het definitieve projectbesluit worden vastgesteld.

### **Stap 5: Goedkeuringsbesluit door GS**

Een projectbesluit dat is vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap behoeft goedkeuring van GS van de provincie waarin het projectbesluit wordt uitgevoerd. Binnen dertien weken na verzending dient GS een besluit hebben genomen (artikel 10:31 lid 1 Awb). Deze termijn kan niet verdaagd worden en niet tijdig beslissen leidt niet tot een positieve fictieve beschikking. In artikel 16.72 Ow is namelijk bepaald dat artikel 10:31 leden 2 t/m 4 Awb (verdaging besluit omtrent goedkeuring en positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing zijn.

Het besluit van GS kan inhouden dat zij het projectbesluit goedkeuren, gedeeltelijk goedkeuren of dat zij goedkeuring onthouden. Gedeeltelijke goedkeuring of onthouding van goedkeuring is alleen mogelijk als GS aan het waterschap de gelegenheid tot overleg hebben geboden (artikel 10:30 lid 1 Awb).

## 2.2 Bevoegd gezag

Op grond van artikel 5.44 lid 1 Omgevingswet wordt het projectbesluit vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap. Het projectbesluit van een waterschap heeft altijd goedkeuring nodig van Gedeputeerde Staten van de provincie waar het project wordt uitgevoerd (artikel 16.72, lid 1 Omgevingswet).

Een bijzonderheid van het project is dat het deels is gelegen in het beheergebied van Rijkswaterstaat. Dit maakt niet dat Rijkswaterstaat, althans de Minister, om die reden rol krijgt als bevoegd gezag met betrekking tot het projectbesluit. Het bevoegd gezag komt in dit geval enkel toe aan het dagelijks bestuur van Zuiderzeeland omdat het project een voortvloeit uit de taakstelling van Zuiderzeeland. Wel dient er een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit rijkswater (“watervergunning”) te worden aangevraagd bij Rijkswaterstaat ten behoeve van het deel van het project dat in rijkswater is gesitueerd.

## 2.3 Procedures vaststelling projectbesluit en goedkeuringsbesluit

De Omgevingswet, Omgevingsbesluit, Awb en Bekendmakingswet bevatten geen specifieke bepalingen over de volgorde van de bekendmaking van het projectbesluit van het waterschap, het door GS nemen van het besluit over de goedkeuring en de bekendmaking van dat besluit van GS. Het derde lid van artikel 6:8 Awb luidt: “De termijn voor het indienen van een beroepschrift tegen een besluit dat aan goedkeuring is onderworpen, vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit, inhoudende de goedkeuring van dat besluit, op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.” Hieruit zou je kunnen opmaken dat het de bedoeling is dat het waterschap het projectbesluit vaststelt en direct daarna bekendmaakt, het daarna ter goedkeuring aan GS stuurt, waarna GS hun besluit over de goedkeuring nemen, dat bekendmaken door toezending aan het waterschap en dat de beroepstermijn de dag daarna begint. Vanuit het oogpunt van kenbaarheid voor het publiek van de inhoud van beide besluiten en van het feit dat tegen beide besluiten beroep kan worden ingesteld, lijkt dat een minder wenselijke werkwijze.

In het toepassingsprofiel Projectbesluit<sup>1</sup> is praktische volgorde van goedkeuring en bekendmaking gegeven. Dit proces afgestemd met het ministerie van BZK. Er wordt aanbevolen om het proces van vaststellen, besluiten omtrent goedkeuring en bekendmaken als volgt te laten verlopen.

- Nadat het dagelijks bestuur van het waterschap het projectbesluit heeft vastgesteld, stuurt deze het projectbesluit aan GS ter goedkeuring. (NB: het waterschap maakt het projectbesluit nu nog niet bekend.)
- GS nemen een besluit over de goedkeuring. Zij moeten dat binnen 13 weken doen. Zoals gezegd kan deze termijn kan niet verdaagd worden. Overtreding van de termijn is niet gesanctioneerd door de wetgever.
- GS maken hun besluit over de goedkeuring bekend door het aan het waterschap toe te zenden. Bij de bekendmaking, dus in hun besluit, moeten GS melden dat tegen hun besluit beroep kan worden ingesteld; daarbij moeten GS vermelden door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan beroep kan worden ingesteld. Het besluit van GS is niet met toepassing van afdeling 3.4 Awb voorbereid. GS hoeven hun

<sup>1</sup> Toepassingsprofiel Projectbesluit, versie 3.0.0. (standaard officiële publicaties met toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (STOP/TPOD)), 14 juli 2022, beschikbaar via: TPOD Projectbesluit versie 3.0.0 (geonovum.github.io)

besluit daarom niet ter inzage te leggen. Er geldt daarom ook geen wettelijke verplichting voor GS om kennis te geven van hun besluit, de terinzagelegging daarvan en de mogelijkheid om tegen dat besluit beroep in te stellen (Artikel 3:44 Awb is dus niet van toepassing). De rechtsgeldige bekendmaking van het goedkeuringsbesluit, die nodig is voor de inwerkingtreding van het goedkeuringsbesluit en tevens een vereiste is voor het in werking kunnen treden van het projectbesluit van het waterschap, vindt dus plaats door toezending en niet door publicatie of kennisgeving. Ten behoeve van de openbare kenbaarheid wordt in het toepassingsmodel Projectbesluit aanbevolen dat GS, na de toezending van het goedkeuringsbesluit aan het waterschap en afgestemd met het moment waarop het waterschap het projectbesluit bekendmaakt, in het provinciaal blad kennis geven van het feit dat zij een besluit omtrent de goedkeuring van het projectbesluit hebben genomen, met een zakelijke weergave van de inhoud van het goedkeuringsbesluit, en van het feit dat tegen het goedkeuringsbesluit beroep kan worden ingesteld.

Goedkeuring is de voor de inwerkingtreding van een besluit van een bestuursorgaan vereiste toestemming van een ander bestuursorgaan (artikel 10:25 Awb). Dat betekent dat wanneer GS aan het projectbesluit goedkeuring onthouden, het projectbesluit niet in werking treedt. Het projectbesluit wordt in dat geval niet bekend gemaakt. Er kan beroep worden ingesteld tegen het besluit van GS tot onthouding van goedkeuring aan het projectbesluit. Als die procedure leidt tot vernietiging van het besluit over de goedkeuring, dan moeten GS een nieuw besluit nemen.

In het geval GS het projectbesluit dan geheel of gedeeltelijk goedkeuren, wordt de projectbesluitprocedure voortgezet met de hierna beschreven stappen. Als er geen beroep wordt ingesteld tegen het besluit van GS tot onthouding van goedkeuring aan het projectbesluit wordt het besluit van GS onherroepelijk en eindigt de procedure; de hierna beschreven stappen worden dan niet uitgevoerd.

- Als GS het projectbesluit geheel of gedeeltelijk hebben goedgekeurd, maakt het waterschap het projectbesluit bekend door plaatsing van het projectbesluit in het Waterschapsblad (artikel 3:42 Awb en artikel 6 Bekendmakingswet). Bij de bekendmaking van het projectbesluit moet melding gemaakt worden van het feit dat tegen het projectbesluit beroep kan worden ingesteld. Daarbij moet worden vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan beroep kan worden ingesteld (artikel 3:45 Awb). Vanuit het oogpunt van kenbaarheid voor het publiek van de inhoud van het besluit over de goedkeuring wordt in het toepassingsprofiel Projectbesluit aanbevolen dat het waterschap het goedkeuringsbesluit als bijlage bij het projectbesluit voegt.
- Gelijktijdig met de bekendmaking (en voorafgaand aan de terinzagelegging) geeft het waterschap in het Waterschapsblad kennis van de terinzagelegging van de op de zaak betrekking hebbende stukken (artikel 3:44, tweede lid Awb) en van het feit dat tegen het projectbesluit beroep kan worden ingesteld, door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan (Artikelen 3:44 lid 2, 3:44 lid 1 onderdeel a en 3:45 Awb). Vanuit het oogpunt van kenbaarheid voor het publiek van het feit dat ook tegen het besluit van GS omtrent goedkeuring beroep kan worden ingesteld, wordt in het toepassingsprofiel Projectbesluit aanbevolen dat het waterschap in de kennisgeving ook vermeldt dat tegen dat besluit beroep kan worden ingesteld.
- Het waterschap legt de op de zaak betrekking hebbende stukken ter inzage (Artikel 3:44 lid 2, artikel 3:44 lid 1 en artikel 3:11 lid 1 Awb). Dit betekent dat het waterschap moet zorgen voor de elektronische terinzagelegging van op de zaak betrekking hebbende stukken en voor de terinzagelegging van die stukken op een fysieke locatie.<sup>2</sup> Op de zaak betrekking hebbende stukken zullen vooral bestaan uit rapportages van uitgevoerde onderzoeken. Het besluit zelf hoeft niet ter inzage gelegd te worden, dat moet immers bekendgemaakt worden door plaatsing in het publicatieblad en valt daarom onder de uitzondering op de terinzageleggingsplicht (Artikel 3:11 lid 1 Awb, dat via artikel 3:44 leden 2 en 1 van

<sup>2</sup> Naar verluidt heeft het waterschap een eigen praktische werkwijze hoe aan deze eisen wordt voldaan.



overeenkomstige toepassing is verklaard). De stukken liggen ter inzage totdat de beroepstermijn is verstreken (Artikel 3:44 lid 1 Awb).

- Het waterschap zendt een exemplaar van het projectbesluit toe aan degenen die over het ontwerp van het besluit zienswijzen naar voren hebben gebracht (Artikel 3:44 lid 2 jo 3:44 lid 1 onder b Awb).

De termijnen voor het indienen van een beroepschrift tegen een projectbesluit van het waterschap én tegen het GS-besluit over de goedkeuring van het projectbesluit beginnen op de dag na die waarop het GS-besluit over de goedkeuring van het projectbesluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Zoals gezegd wordt het besluit over de goedkeuring bekend gemaakt door toezending van dat besluit door GS aan het waterschap. Daarom wordt aanbevolen dat GS en waterschap dit goed op elkaar afstemmen, zodat het waterschap direct na ontvangst van het besluit van GS het projectbesluit én de bijbehorende kennisgeving kan aanleveren. Dat zorgt er voor dat maar gedurende een beperkte periode van de beroepstermijn projectbesluit en goedkeuringsbesluit nog niet te raadplegen zijn.

De Omgevingswet, Omgevingsbesluit, Awb en Bekendmakingswet bepalen niet wat er met het projectbesluit moet gebeuren als GS het projectbesluit gedeeltelijk goedkeuren. Daarom, en omdat de mogelijkheid bestaat dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het besluit van GS over de goedkeuring geheel of gedeeltelijk vernietigt, wordt in het toepassingsprofiel Projectbesluit aanbevolen dat als GS het projectbesluit gedeeltelijk goedkeuren, het waterschap het projectbesluit integraal, zoals het is vastgesteld, bekend maakt. Het waterschap verwijdert in deze fase dus niet de niet-goedgekeurde onderdelen uit het projectbesluit.

## 2.4 Inwerkingtreding

Het projectbesluit onder de Omgevingswet treedt in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop het besluit over goedkeuring is bekendgemaakt (artikel 16.78, vierde lid Omgevingswet).

## 2.5 Rechtsmiddelen en voorlopige voorziening

In deze paragraaf worden de rechtsmiddelen tegen het projectbesluit en goedkeuringsbesluit aangestipt. De rechtsmiddelen tegen uitvoeringsvergunningen wordt besproken in paragraaf 3.6.

Tegen het projectbesluit kan rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden ingesteld; datzelfde geldt voor het besluit van GS omtrent goedkeuring van een projectbesluit van het waterschap. De bezwaarfase wordt dus overgeslagen. De termijn voor het indienen van een beroepschrift bedraagt zes weken. De beroepstermijn begint op de dag na die waarop het besluit van GS omtrent de goedkeuring van het projectbesluit is bekendgemaakt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet binnen 6 maanden na ontvangst van het verweerschrift op beroepen moet beslissen.

Als tegen het projectbesluit en/of tegen het besluit van GS over de goedkeuring van een projectbesluit beroep is ingesteld, kan de voorzieningenrechter (in dit geval de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) op verzoek een voorlopige voorziening treffen. Het verzoek kan worden gedaan door een partij die beroep heeft ingesteld. Het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening heeft geen schorsende werking. Een schorsing van het projectbesluit en/of goedkeuringsbesluit kan alleen ontstaan door de uitspraak van de voorzieningenrechter waarin het verzoek is toegewezen.

## 2.6 Overgangsrecht

De Omgevingswet treedt naar verwachting in werking op 1 januari 2024. Een projectbesluit kan dus alleen nadien worden genomen. Het overgangsrecht, de Invoeringswet Omgevingswet, gaat onder meer over de situatie dat een waterschap reeds voor de inwerkingtreding is gestart met het doorlopen van de projectprocedure. Het gaat dan met name over de participatie en de verkenning. Als die stappen correct zijn doorlopen, hoeven die stappen niet na 1 januari 2024 nogmaals te worden doorlopen.

De gecombineerde Kennisgeving van het Voornemen en van de participatiemogelijkheden in het Waterschapsblad d.d. 23 september 2020 voldoet in voldoende mate aan de eisen van artikel 5.47 (voornemen) en 5.48 (verkenning) van de Omgevingswet. Ingeval vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wel aangevangen is, maar nog geen ontwerp-projectplan ter inzage is gelegd, kan een ontwerp-projectbesluit als bedoeld in artikel 5.44 lid 1 van de Omgevingswet ter inzage worden gelegd, als is voldaan aan de eisen van artikel 5.47 (voornemen) en 5.48 (verkenning) van de Omgevingswet. Dit staat in de artikelen 4.62 lid 3 en 4.63 lid 3 en 4.64 lid 3 en 4.65 lid 3 van de Invoeringswet Omgevingswet.

Als de gecombineerde Kennisgeving van het Voornemen en van de participatiemogelijkheden niet voldoet aan de eisen van artikel 5.47 (voornemen) en 5.48 (verkenning) van de Omgevingswet, kan er nog steeds een ontwerp-projectbesluit als bedoeld in artikel 5.44 lid 1 van de Omgevingswet ter inzage worden gelegd, maar moet het projectbesluit binnen 18 maanden na inwerkingtreding Omgevingswet worden vastgesteld. Dit staat in de artikelen 4.62 lid 4 en 4.63 lid 4 en 4.64 lid 4 en 4.65 lid 4 van de Invoeringswet Omgevingswet.

Slotsom is dat de verkenning en participatie niet nogmaals hoeven te worden uitgevoerd.

## 2.7 Inhoudseisen en wijziging omgevingsplan

In het projectbesluit moet op grond van artikel 5.6 van het Omgevingsbesluit, het volgende worden opgenomen:

- een beschrijving van het project,
- de voor de fysieke leefomgeving permanente of tijdelijke maatregelen en voorzieningen om het project te realiseren en,
- de maatregelen gericht op het ongedaan maken, beperken, compenseren van nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Verder moet worden aangegeven hoe stakeholders burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen. Dit volgt uit artikel 5.51 van de Omgevingswet.

Het projectbesluit onder de Omgevingswet moet voldoen aan bepaalde standaarden in verband met het raadpleegbaar zijn via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).<sup>3</sup> Het projectbesluit wordt gepubliceerd en bekendgemaakt met toepassing van de STOP/TPOD-standaard via de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB).

<sup>3</sup> <https://docs.geostandaarden.nl/tpod/def-st-TPOD-PB-20230407/>

### Wijziging omgevingsplan

Indien het uit te voeren project niet past in het geldende omgevingsplan, wijzigt het vastgestelde projectbesluit het omgevingsplan met regels die nodig zijn voor het uitvoeren, in werking hebben of in stand houden van het project (artikel 5.52, eerste lid Ow). Een afzonderlijke wijziging van het omgevingsplan is dus niet nodig. De gemeente heeft geen recht tot instemming over het deel van het Projectbesluit dat het omgevingsplan wijzigt, maar alleen een adviesrol.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet hebben gemeenten nog geen omgevingsplan volgens de regels van de Omgevingswet. Er ontstaat door het overgangsrecht een tijdelijk deel van het omgevingsplan. Het tijdelijk deel bestaat uit de op dat moment geldende bestemmingsplannen en daarmee vergelijkbare instrumenten (waaronder inpassingsplannen) en uit de bruidsschat. Gemeenten hebben tot een bij Koninklijk Besluit te bepalen moment (naar verwachting eind 2029) de tijd om het tijdelijk deel van het omgevingsplan om te zetten naar een nieuw deel van het omgevingsplan.

In deze overgangsfase hoeft het projectbesluit het omgevingsplan niet te wijzigen. Dit volgt uit artikel 22.16, lid 1, eerste zin, Omgevingswet. Voor zover het projectbesluit in strijd is met het omgevingsplan, geldt het projectbesluit dan als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 22.16, lid 1, tweede zin, Omgevingswet). Dat laat onverlet dat het projectbesluit dat ziet op de wijziging van het omgevingsplan aan dezelfde eisen moet voldoen als een omgevingsplan dat door de gemeente zou zijn vastgesteld voor de uitvoering en instandhouding van de onderhavige dijkversterking.

De gemeente moet er voor zorgen dat zij het nieuwe deel van het omgevingsplan in overeenstemming brengt met deze omgevingsvergunning. Dit moet uiterlijk aan het einde van de overgangsfase zijn gebeurd of binnen 5 jaar na het vaststellen van het projectbesluit (artikel 4.17 en 22.5 en 22.16, lid 2 Omgevingswet).

Uit de vergunningenscan volgt dat omgevingsplan moet worden aangepast. Het ruimtebeslag van de dijk (VKA) past niet binnen dubbelbestemming 'Waterstaat - Waterkering' en 'vrijwaringszone - dijk' in, wat nu nog heet, Beheersverordening IJsselmeer-Markermeer-Oostvaardersplassen (dijkvak 1, 2 en 3) en Bestemmingsplan Stadsrandgebied (Maatwerk dijkvak D).

#### ***Flexibiliteit in projectbesluit***

*Het waterschap heeft de wens om een ontwerpopgave aan de aannemer toe te delen. Dit heeft tot gevolg dat in het projectbesluit (nog) niet het volledige ontwerp kan worden vervat. De Omgevingswet biedt bepaalde mogelijkheden tot flexibiliteit. Zie hiervoor de memo dat als bijlage 2 is toegevoegd: "Mogelijkheden flexibiliteit in projectbesluit – versie 3".*

## **2.8 Scope**

Op grond van artikel 5.44 lid 4 Omgevingswet kan het dagelijks bestuur van het waterschap alleen een projectbesluit vaststellen met het oog op de taken, bedoeld in artikel 2.17 eerste lid aanhef en onder a Omgevingswet. Dit zijn de taken van het waterschap op het gebied van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer.

De IJsselmeerdijk is een primaire waterkering. Op grond van artikel 5.46 lid 2 stelt het dagelijks bestuur van het waterschap in ieder geval een projectbesluit op voor de aanleg, verlegging of versterking van

primaire waterkeringen. In het projectbesluit kunnen de voor de fysieke leefomgeving relevante permanente of tijdelijke maatregelen en voorzieningen worden meegenomen die noodzakelijk zijn om het project (in dit geval het versterken van de IJsselmeerdijk) te realiseren, en maatregelen die zijn gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van het project of van het in werking hebben of in stand houden daarvan voor de fysieke leefomgeving (artikel 5.6 Omgevingsbesluit). Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn het verleggen van gemeentewegen of het aanleggen van compensatienatuur. Het waterschap kan niet kiezen om een project buiten haar takenpakket uit te voeren.

In een eerder stadium zijn enkele meekoppelkansen onderzocht.<sup>4</sup> De slotsom is dat ervan uit kan worden gegaan dat er géén meekoppelkansen worden betrokken.<sup>5</sup> Om die reden wordt er in dit document geen verdere aandacht hieraan besteed.

---

<sup>4</sup> Onder “meekoppelkans”, wordt hier verstaan een maatregel die wordt meegenomen in de uitvoering van het projectbesluit en waarop het antwoord op volgende vragen telkens “nee” is.

- Vallen onder de taken van het waterschap op het gebied van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer, en
- Voor de fysieke leefomgeving relevante maatregelen betreffen die noodzakelijk zijn om het project (versterken van de IJsselmeerdijk) te realiseren of gericht zijn op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van het project of van het in werking hebben of in stand houden daarvan voor de fysieke leefomgeving.

<sup>5</sup> Ter volledigheid. In theorie zou een deel van de ecologische inrichting van de vooroever nog als een meekoppelkans kunnen worden gekwalificeerd voor zover die inrichting buiten het takenpakket van het waterschap is gelegen & geen onderdeel is van de opgave aangaande waterveiligheid.

## 3 Vergunningen

### 3.1 Inleiding

Voor de uitvoering van het project zijn vergunningen nodig. Veelal zullen dat omgevingsvergunningen betreffen. In dit hoofdstuk wordt informatie gegeven over de vergunningprocedures. In dit hoofdstuk wordt geen specifiek projectadvies gegeven, zie daarvoor hoofdstuk 5 waarin onder meer een strategie wordt omschreven voor het doorlopen van de procedures en door wie. De functie van dit hoofdstuk is enerzijds het bieden van naslagwerk voor (ingewikkelde) procedures en anderzijds kan met de hier gegeven informatie hoofdstuk 5 gemakkelijker worden geleid.

Het projectbesluit kan gelden als omgevingsvergunning of als een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besluit ter uitvoering van het projectbesluit. Een voorbeeld van deze laatste categorie is het besluit tot de tijdelijke afsluiting van een weg. Als zo'n vergunning is verdisconteerd in het projectbesluit moet dat wel uitdrukkelijk zijn aangegeven in de tekst van het projectbesluit (artikel 5.52 lid 2 Omgevingswet).

Zuiderzeeland wenst geen gebruik te maken van de mogelijkheid om het projectbesluit te laten gelden als omgevingsvergunning of als een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besluit ter uitvoering van het projectbesluit. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de wijziging van het omgevingsplan wel dient te zijn opgenomen in het projectbesluit.

Het gevolg van deze keuze is dat de vergunningen buiten het projectbesluit vallen. Op grond van artikelen 5.45 lid 2; 5.46, tweede lid en 16.7 Omgevingswet dient gebruik te worden gemaakt van de coördinatieregeling in afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht. De reden hiervoor is dat het gaat om een versterking van een primaire waterkering. Tegelijkertijd blijft het mogelijk om enkele vergunningen geen onderdeel te laten zijn van de coördinatie.

Voor de vraag welke elementen van het ontwerp in het projectbesluit kunnen worden opgenomen en welke op een later tijdstip in een vergunning, wordt verwezen naar het separate memo "mogelijkheden flexibiliteit in projectbesluit".

### 3.2 Overzicht vergunningen

Voor een overzicht van de te verkrijgen vergunningen is een "vergunningenscan" opgesteld (bijlage). Om herhaling te voorkomen wordt hiernaar verwezen. Afhankelijk van de nog te maken ontwerp- en uitvoeringskeuzen kunnen er nog vergunningen worden toegevoegd.

Los van de vergunningen dient Zuiderzeeland ook de legger en zo nodig het beheerregister te wijzigen. Het is verstandig om dat besluit pas na afloop van de werkzaamheden te nemen en dus geen onderdeel te laten zijn van het projectbesluit of coördinatieregeling. Een leggerwijziging is namelijk niet nodig ter uitvoering van het projectbesluit. Tevens verdient het de voorkeur dat een legger, als bedoeld in artikel 2.39 Omgevingswet, de daadwerkelijke situatie en normprofiel weergeeft. Mocht er nog een aanpassing worden gedaan tijdens de uitvoering, dan kan die nog worden meegenomen in het leggerbesluit.

### 3.3 Coördinatieregeling algemeen

Met een gecoördineerde voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten (ook wel coördinatieregeling genoemd) wordt bedoeld dat besluiten zoveel mogelijk dezelfde voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming (bezwaar en beroep) hebben. De procedurestappen voor de verschillende besluiten vinden dan gelijktijdig plaats. Ieder bevoegd gezag behoudt in principe zijn verantwoordelijkheid om een aanvraag te toetsen aan de betreffende beoordelingsregels. Er is bij coördinatie van besluitvorming altijd één coördinerend bestuursorgaan. Dat is het bestuursorgaan dat de samenhangende besluitvorming organiseert. Dit bestuursorgaan moet “een doelmatige en samenhangende besluitvorming bevorderen”. Dit betekent dat het de in de gecoördineerde procedure te zetten stappen zo effectief en efficiënt mogelijk organiseert. Als ieder bevoegd gezag zijn besluiten naar GS heeft gestuurd, maakt GS de betreffende besluiten op gezamenlijk bekend. Het coördinerende bestuursorgaan moet hiervoor actief zijn op het proces en op de inhoud.<sup>6</sup>

Bij de aanvraag van de omgevingsvergunningen dient het waterschap aan te geven in welke mate is geparticipeerd (art 7.4 Omgevingsregeling). Voor zover het onderwerp van die aanvraag al is meegenomen in de participatie van het projectbesluit, kan daarnaar worden verwezen.

Als een van de besluiten wordt voorbereid met toepassing van afd. 3.4 Awb (bijvoorbeeld Natura 2000-activiteit, zie artikel 16.25a Ow), dan worden alle uitvoeringsbesluiten in die coördinatie voorbereid via afdeling 3.4 Awb (artikel 3:25 Awb).

Indien een bevoegd orgaan niet binnen de daarvoor gestelde termijn een besluit heeft genomen (“treuzelt”) heeft GS de bevoegdheid in de plaats te treden van dat bevoegd gezag (artikel 5.45a Omgevingswet). Uitzondering is als dat bevoegd gezag een bestuursorgaan is van het Rijk.

Het coördinerend gezag kan altijd besluiten om een besluit buiten de coördinatie te laten omdat het te weinig bijdraagt. In dat geval zal de vergunning dus “los” dienen te worden aangevraagd.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de voor- en nadelen van het gebruik van afdeling 3.5 Awb.

---

<sup>6</sup> Zie ook [www.iplo.nl](http://www.iplo.nl)

Voordelen van coördinatie via afdeling 3.5 Awb	Nadelen van coördinatie via afdeling 3.5 Awb
Samenhang tussen de besluiten wordt bevorderd, bestuursorganen houden rekening met de andere aanvragen (artikel 3:22 Awb);	Risico op vertraging in de besluitvormingsfase, van uitvoeringsbesluiten die nodig zijn voor de dijkversterking, als die moet wachten op de besluiten ten aanzien van het icoongebied (en andersom).
Duidelijkheid voor de burger omdat procedures gelijktijdig verlopen en besluiten gelijktijdig ter inzage worden gelegd / bekend gemaakt	Een risico is of coördinatie volgens de Awb ook technisch mogelijk is, gelet op DSO perikelen? (onbekendheid i.v.m. de Omgevingswet) Hier zijn wel oplossingen voor te bedenken.
Eventueel langere (juridische) beslistermijnen, met name als de besluiten waarop de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, worden gecoördineerd met besluiten waarop de reguliere procedure van toepassing is; Dat kan een voordeel zijn voor de bevoegde bestuursorganen omdat zij dan wat langer over de besluitvorming mag doen.	Voor Icoongebied is een coördinatiebesluit nodig (artikel 3:20 sub b Awb) van alle betrokken bestuursorganen. Coördinatie is niet verplicht volgens de wet. In dat geval moeten alle bestuursorganen die bevoegd zijn om de benodigde uitvoeringsbesluiten te nemen, een coördinatiebesluit vast stellen. Dat kan tijd in beslag nemen, en is wellicht politiek gevoelig.
GS is coördinerend gezag; dat is voor de burger duidelijk (één loket);	Ambtelijke rompslomp door het heen en weer sturen van aanvragen en besluiten, van GS als coördinerend gezag naar het bevoegde gezag dat het besluit neemt op de aanvraag.
Beroep in eerste en enige instantie, korte uitspraak termijn van zes maanden (maar dat is een termijn van orde) (artikel 2 Bijlage II Awb). Normaal gesproken, kunnen belanghebbenden tegen ieder afzonderlijk besluit beroep instellen, en lopen er dus verschillende beroepsprocedures tegen de afzonderlijke besluiten. En beroep bij de rechtbank, hoger beroep bij Afdeling bestuursrechtspraak)	De besluiten gelden in de beroepsprocedure als één besluit. Dat kan vertraging opleveren. Bij besluiten die een risico op vertraging met zich brengen in het kader van de voorbereiding, het indienen van zienswijzen of beroep vertragen het hele mandje, omdat de besluiten die in mandje worden voorbereid, worden beschouwd als een besluit (artikel 3:28 Awb).

### 3.4 Verschillende sporen coördinatieregeling

Zoals gezegd is het gebruik van de coördinatieregeling in afdeling 3.5 Awb verplicht. Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland is het coördinerend bestuursorgaan (artikel 5.45 Omgevingswet). Met de coördinatieregeling zorgt het coördinerend bestuursorgaan ervoor dat alle toestemmingen die nodig zijn, op tijd worden verkregen. De opties voor het verkrijgen van de benodigde vergunningen en toestemmingen ter uitvoering van het project zijn als volgt:

1. Coördinatieregeling GS voor projectbesluit *en* vergunningen
2. Coördinatieregeling GS voor vergunningen in één keer
3. Coördinatieregeling GS voor vergunningen in meerdere tranches
4. Losse aanvraag vergunningen

#### Ad. 1 Coördinatieregeling GS voor projectbesluit *en* vergunningen

Deze optie is enkel ter volledigheid genoemd. Ten eerste omdat de wens van Zuiderzeeland is dat de opdrachtnemer een verantwoordelijkheid krijgt met betrekking tot het verkrijgen van uitvoeringsbesluiten. Ten tweede omdat zij vooralsnog alleen in theorie mogelijk is.<sup>7</sup> Op het moment van schrijven is namelijk om technische redenen de coördinatie van uitvoeringsbesluiten *met* het projectbesluit op de manier waarop de Awb coördinatie voorschrijft, niet mogelijk. Dat komt omdat de Awb bepaalt dat bij toepassing van de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb het coördinerende bestuursorgaan de besluiten gelijktijdig bekend moet maken (artikel 3:26 lid 2 Awb). Bij een projectbesluit van een waterschap zijn Gedeputeerde Staten coördinerend bestuursorgaan. Bij coördinatie van een projectbesluit met de uitvoeringsbesluiten zou het waterschap de STOP/TPOD-bestandenset van het ontwerpprojectbesluit en later het vastgestelde projectbesluit aan de provincie moeten sturen. De provincie zou vervolgens die

<sup>7</sup> De reden dat de optie toch is uitgeschreven is om inzicht te verschaffen in de problematiek omtrent de software die in het kader van het DSO zal worden gebruikt.

bestandenset moeten importeren in de eigen plansoftware en ter publicatie of bekendmaking aan de LVBB moeten aanleveren. Dat is nu technisch niet mogelijk. Er wordt onderzocht of hiervoor een oplossing nodig is door aanpassing van de wetgeving.

#### Ad. 2 Coördinatie­regeling GS voor vergunningen in één keer

Een optie is om alle benodigde vergunningprocedures “te bundelen” in één coördinatie­regeling. De gecoördineerde voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten kan parallel verlopen aan de totstandkoming van het projectbesluit. Maar het kan ook na het afronden van de procedure van het projectbesluit.

#### Ad. 3 Coördinatie­regeling GS voor vergunningen in meerdere tranches

Ook kunnen er verschillende opeenvolgende coördinatie­procedures (“tranches” of “clustering”) plaatsvinden voor één project. Vooral bij omvangrijke projecten, zoals het onderhavige project, met meerdere fasen leidt dit tot voordelen. Te denken is dat er één tranche vrijwel gelijktijdig met het projectbesluit wordt doorlopen en een andere na afronding van het uitvoeringsontwerp. Uit de parlementaire geschiedenis volgt namelijk dat het mogelijk is meerdere malen gebruik te maken van de coördinatie­regeling.<sup>8</sup>

#### Ad. 4 Losse aanvraag vergunningen

Hoewel de wet de coördinatie­regeling verplicht stelt, volgt uit de parlementaire geschiedenis dat het nog altijd mogelijk is om enkele vergunningen geen onderdeel te laten zijn van de coördinatie­regeling.<sup>9</sup> De redenen hiervoor kunnen divers zijn. Te denken is aan een ambtshalve besluit door het waterschap. Of als een aanvraag nog niet gereed is op het moment dat de coördinatie­regeling van start gaat.

### **3.5 Praktische toepassing van de coördinatie­regeling**

Afdeling 3.5 van de Awb regelt de hele procedure van de gecoördineerde besluitvorming. Een factor om rekening mee te houden is dat GS het coördinerend bestuursorgaan en niet het dagelijks bestuur van Zuiderzeeland. Voor een soepel verloop van de coördinatie­regeling is het nodig om vooraf goede afspraken te maken met GS over de precieze planning.

#### Indienen aanvragen (Artikel 3:23 lid 1 Awb)

De besluiten worden zoveel mogelijk gelijktijdig aangevraagd bij het coördinerend bestuursorgaan, met dien verstande dat de laatste aanvraag niet later wordt ingediend dan zes weken na ontvangst van de eerste aanvraag. Het coördinerend bestuursorgaan kan bepalen dat voor het indienen van de aanvragen een andere termijn geldt. En het kan besluiten dat aanvragen die te laat worden ingediend niet of juist wel mee worden gecoördineerd (artikel 3:23 lid 3 Awb).

Het coördinerend bestuursorgaan stuurt een afschrift van de aanvragen aan de bevoegde bestuursorganen (artikel 3:23 lid 2 Awb).

#### Besluiten (artikel 3:24 lid 4 Awb)

Dit artikel bepaalt dat de termijn voor het nemen van de besluiten ingaat op de dag waarop de laatste aanvraag is ontvangen.

Artikel 3:25 onder h Awb: coördinerend gezag bepaalt de beslistermijn. De langste beslistermijn die geldt voor een van de besluiten in het mandje, is de uiterste grens.

Artikel 3:26 Awb: bevoegde bestuursorganen sturen de besluiten aan het coördinerend bevoegd gezag. Coördinerend bevoegd gezag maakt de besluiten gelijktijdig bekend.

<sup>8</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 182, 186.

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 182, 186.



### Ontsluiting DSO

Wat betreft de ontsluiting via het DSO van gecoördineerde besluiten is er een verschil met het projectbesluit. Het projectbesluit wordt gepubliceerd en bekendgemaakt met toepassing van de STOP/TPOD-standaard via de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB). De uitvoeringsbesluiten worden gepubliceerd en bekendgemaakt op de voor die besluiten gebruikelijke wijze.

## **3.6 Rechtsmiddelen en voorlopige voorziening**

In paragraaf 2.5 zijn de rechtsmiddelen aangaande het projectbesluit en goedkeuringsbesluit besproken. In deze paragraaf komen de uitvoeringsbesluiten aan bod.

### Coördinatieregeling

Tegen uitvoeringsbesluiten staat beroep open in eerste en enige instantie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Artikel 3:28 / 3:29 Awb) indien de coördinatieregeling is verplicht.

Net als voor het projectbesluit geldt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen 6 maanden na ontvangst van het verweerschrift op die beroepen moet beslissen.<sup>10</sup>

Als tegen een uitvoeringsbesluit beroep is ingesteld, kan de voorzieningenrechter (in dit geval de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) op verzoek een voorlopige voorziening treffen. Het verzoek kan worden gedaan door een partij die beroep heeft ingesteld. Het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening heeft geen schorsende werking. Een schorsing van het uitvoeringsbesluit kan alleen ontstaan door de uitspraak van de voorzieningenrechter waarin het verzoek is toegewezen.

Ter volledigheid zij opgemerkt dat de coördinatieprocedure niet zo ver gaat dat besluiten waartegen geen rechtsbescherming open staat, alsnog rechtsbescherming krijgen.

### Losse vergunningen

Voor uitvoeringsbesluiten die “los” zijn aangevraagd geldt de reguliere rechtsbescherming. Dat wil zeggen dat een partij bezwaar kan maken tegen het besluit tot verlening van de vergunning. Daarop volgt een beslissing op bezwaar te nemen door het bestuursorgaan dat het vergunning heeft verleend. Vervolgens kan een partij beroep bij de rechtbank worden gemaakt tegen de beslissing op bezwaar (doorlooptijd tussen 1 - 1,5 jaar). Tot slot kan een partij hoger beroep instellen Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (doorlooptijd doorgaans >1,5 jaar).

Als tegen een uitvoeringsbesluit beroep is ingesteld, kan de voorzieningenrechter van de Rechtbank op verzoek een voorlopige voorziening treffen. Het verzoek kan worden gedaan door een partij die beroep heeft ingesteld. Het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening heeft geen schorsende werking. Een schorsing van het uitvoeringsbesluit kan alleen ontstaan door de uitspraak van de voorzieningenrechter waarin het verzoek is toegewezen. Hetzelfde geldt voor hoger beroep met dien verstande dat het dan een voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betreft.

---

<sup>10</sup> De Afdeling heeft aangegeven niet altijd de 6 maanden te kunnen halen. Dit vanwege de extra werklast door de Omgevingswet, de behandeling van zaken die voorheen door de rechtbank in eerste aanleg werden behandeld en nu rechtstreeks naar de Afdeling gaan en personeelstekort.

## 4 Planning

In de afbeelding hieronder is de meest recente planning weergegeven. De planning kan nog wijzigen. Het verkrijgen van de uitvoeringsvergunningen is nog niet in de planning opgenomen. Hierover is namelijk nog geen besluit genomen over de te doorlopen strategie.

<b>0.01.01 Projectbesluit</b>	<b>467 days</b>	<b>Mon 15-1-24</b>	<b>Tue 6-1-26 NA</b>		
<b>Ontwerp Projectbesluit C01</b>	<b>55 days</b>	<b>Mon 15-1-24</b>	<b>Fri 29-3-24 NA</b>		
Opstellen ontwerp Projectbesluit	8 wks	Mon 15-1-24	Fri 8-3-24 NA	563FF+1 wk;162	526
Indienen C01 versie ontwerp Projectbesluit bij ZZL	0 days	Fri 8-3-24	Fri 8-3-24 NA	525;562FF+1 wk	527
Review op C01 versie ontwerp Projectbesluit door ZZL	2 wks	Mon 11-3-24	Fri 22-3-24 NA	526	528
Afstemmen verwerking reviewcommentaar ZZL op C01 versie door RHDHV met ZZL	1 wk	Mon 25-3-24	Fri 29-3-24 NA	527	530
<b>Ontwerp Projectbesluit C02</b>	<b>65 days</b>	<b>Wed 1-5-24</b>	<b>Tue 20-8-24 NA</b>		
Verwerken reviewcommentaar in C02 versie ontwerp Projectbesluit door RHDHV	2 wks	Wed 1-5-24	Tue 14-5-24 NA	528;510FF;241	531
Integraliteitstoets Project-MER	2 wks	Wed 26-6-24	Tue 9-7-24 NA	530;569	532
Indienen C02 versie ontwerp Projectbesluit bij ZZL	0 days	Tue 9-7-24	Tue 9-7-24 Fri 28-6-24	531;568FF+1 wk	534;533
<b>Mijlpaal 2: Projectbesluit en project-MER volledig gereed voor review</b>	<b>0 days</b>	<b>Tue 9-7-24</b>	<b>Tue 9-7-24 Fri 28-6-24</b>	<b>532</b>	<b>534;4</b>
Review op C02 versie ontwerp Projectbesluit door ZZL	2 wks	Wed 10-7-24	Tue 20-8-24 NA	532;533	536
<b>Ontwerp Projectbesluit C03</b>	<b>25 days</b>	<b>Wed 28-8-24</b>	<b>Tue 1-10-24 NA</b>		
Verwerken reviewcommentaar in C03 versie ontwerp Projectbesluit door RHDHV	2 wks	Wed 28-8-24	Tue 10-9-24 NA	534;573FF	537
Integraliteitstoets Project-MER	1 wk	Wed 11-9-24	Tue 17-9-24 NA	536;569	538
Indienen C03 versie ontwerp Projectbesluit bij ZZL	0 days	Tue 17-9-24	Tue 17-9-24 NA	537;568FF+1 wk;50;€539	
Review op C03 versie ontwerp Projectbesluit door ZZL	2 wks	Wed 18-9-24	Tue 1-10-24 NA	538	540
Acceptatie C03 versie ontwerp Projectbesluit door ZZL	0 days	Tue 1-10-24	Tue 1-10-24 Fri 6-9-24	539	542;541
<b>Mijlpaal 3: Projectbesluit en project-MER volledig gereed inclusief reviewcommentaar verwerkt</b>	<b>0 days</b>	<b>Tue 1-10-24</b>	<b>Tue 1-10-24 Fri 13-9-24</b>	<b>540</b>	<b>542;5</b>
Vaststelling ontwerp Projectbesluit door WS ZZL	2 wks	Wed 2-10-24	Tue 15-10-24 NA	540;541	544
<b>Definitief Projectbesluit incl ter visielegging ontwerp Projectbesluit C01</b>	<b>70 days</b>	<b>Wed 16-10-24</b>	<b>Tue 4-2-25 NA</b>		
Vorbereiding terinzagelegging ontwerp Projectbesluit	2 wks	Wed 16-10-24	Tue 29-10-24 NA	542	545
Ter inzage legging ontwerp Projectbesluit	6 wks	Wed 30-10-24	Tue 10-12-24 NA	544;578;600;617	546;58055
Verwerken zienswijzen en opstellen Nota van Antwoord	3 wks	Wed 11-12-24	Tue 14-1-25 NA	545	547
Doorvoeren aanpassingen Def. Projectbesluit	1 wk	Wed 15-1-25	Tue 21-1-25 NA	546	548
Indienen C01 versie concept definitief Projectbesluit bij ZZL	0 days	Tue 21-1-25	Tue 21-1-25 NA	547	549
Review op C01 versie concept definitief Projectbesluit door ZZL	2 wks	Wed 22-1-25	Tue 4-2-25 NA	548	550
<b>Acceptatie C01 versie definitief Projectbesluit door ZZL</b>	<b>0 wks</b>	<b>Tue 4-2-25</b>	<b>Tue 4-2-25 Tue 14-1-25</b>	<b>549</b>	<b>552;551</b>
<b>Mijlpaal 4: Projectbesluit en project-MER voor definitieve vaststelling</b>	<b>0 days</b>	<b>Tue 4-2-25</b>	<b>Tue 4-2-25 Tue 14-1-25</b>	<b>550</b>	<b>552;6</b>
Vaststelling Def. Projectbesluit WS ZZL	3 wks	Wed 5-2-25	Tue 25-2-25 NA	550;551	553
Goedkeuring Def. Projectbesluit Provincie Flevoland	6 wks	Wed 26-2-25	Tue 8-4-25 Tue 18-3-25	552	554
Vorbereiding publicatie Def. Projectbesluit	2 wks	Wed 9-4-25	Tue 22-4-25 NA	553	556;555;8
Publicatie Def. Projectbesluit	0 wks	Tue 22-4-25	Tue 22-4-25 NA	554;588;555	557
Ter visie legging vastgesteld goedgekeurd Def. Projectbesluit	6 wks	Wed 23-4-25	Tue 3-6-25 NA	556	558
Beroepsprocedure	26 wks	Wed 4-6-25	Tue 6-1-26 NA	557	

## 5 Strategie met redeneerlijn, uitgangspunten

Dit Procedurelandschap is gericht op het opstellen van het projectbesluit en het verkrijgen van de benodigde vergunningen en andere publiekrechtelijke toestemmingen. De strategie richt zich voornamelijk op het onderwerp vergunningen. Wat het betreft het projectbesluit liggen de kaders immers goeddeels vast.

Zuiderzeeland heeft de wens om de opdrachtnemer een bepaalde ontwerpvrijheid toe te delen. Dat betekent dat sommige vergunningen pas kunnen worden aangevraagd als de opdrachtnemer voldoende gevorderd is met zijn ontwerp.

### 5.1 Doel strategie

Het doel van de strategie laat zich als volgt omschrijven.

1. Efficiënt en op tijd de relevante vergunningen en andere publiekrechtelijke toestemmingen verkrijgen.
2. Voorkomen risico handhavingsactie waardoor de uitvoering moet worden aangepast of stilgelegd.
3. Te betalen leges voorspelbaar houden.

### 5.2 Redeneerlijnen strategie.

Op hoofdlijnen volgt hieronder de redeneerlijnen van de strategie. De redeneerlijnen laten zich ook lezen als aanbevelingen. Het doel is mede om risico's in een vroeg stadium op te sporen en zo nodig beheersmaatregelen te treffen.

De redeneerlijnen zijn toegespitst op het project. Het spanningsveld is enerzijds de wens om ontwerpvrijheid aan de aannemer te geven en anderzijds bepaalde vergunningen in vroeg stadium te verkrijgen omdat dat bepaalde risico's kleiner zijn. De redeneerlijnen pogen een lijn te formuleren die rekening houdt met beide elementen.

1. Efficiënt en op tijd de relevante vergunningen en andere publiekrechtelijke toestemmingen verkrijgen.
  - o Zo vroeg mogelijk in het proces de relevante beoordelingsregels in beeld hebben. Iedere aanvraag wordt getoetst aan zogenaamde "beoordelingsregels". Aan de hand van die regels beoordeelt het bevoegd gezag of de aangevraagde activiteit aanvaardbaar is. Meestal zal het bevoegd gezag voorschriften aan de vergunning verbinden waardoor de negatieve effecten van de aangevraagde handeling worden geminimaliseerd en de aanvaardbaarheid is geborgd. Door de beoordelingsregels goed op het netvlies te hebben kan de informatievergaring middels conditionerende onderzoeken en andere informatievergaring toegespitst worden op de zaken die het bevoegd gezag belangrijk vindt bij de besluitvorming. Zodoende kan bevoegd gezag doorgaans vlotter en een beter gemotiveerd besluit nemen. Vooroverleg is aan te bevelen om een gemeenschappelijk beeld te krijgen van de beoordelingsregels.

- Is er eenmaal een goed gemotiveerd besluit genomen dat is voorzien van de juiste achtergronddocumentatie, dan is de kans op een succesvol bezwaar/(hoger)beroep of een toegewezen voorlopige voorziening aanmerkelijk kleiner.
- Maak gebruik van de mogelijkheid de coördinatieregeling in tranches te gebruiken. Zaken die in het projectbesluit al min om meer vaststaan, althans rijp zijn voor besluitvorming, kunnen worden aangevraagd vóór aanvang van de werkzaamheden. Wachten totdat de opdrachtnemer zover is heeft het risico dat als er een rechtsmiddel wordt aangewend, dat leidt tot vertraging (opdrachtnemer kan niet aan de gang) en kosten (zie vorig punt). Daarnaast kan er worden bijgestuurd indien er tijdens een procedure een pijnpunt duidelijk wordt. Het bevoegd gezag kan dan vlot een nieuw besluit nemen dat in die procedure getoetst kan worden door de rechter (artikel 6:19 Awb). Dit advies geldt in ieder geval voor de onderwerpen die niet of slechts gering raken aan de ontwerpogave van de opdrachtnemer.
  - Maak vooraf afspraken met GS over de werkwijze aangaande het coördineren, te denken is aan de planning. Daarnaast kan worden besproken wat Zuiderzeeland en GS van elkaar verwachten. Het succes van de coördinatieregeling valt of staat met de samenwerking met GS.
  - Leg de verantwoordelijkheid van de te verkrijgen vergunningen niet geheel bij de opdrachtnemer. Gedurende tijd dat er rechtsmiddelen aanhangig zijn over iets dat niet in de scope van de opdrachtnemer zit, zal de opdrachtnemer waarschijnlijk niet volledig kunnen werken. De kosten die daardoor ontstaan zal hij proberen af te wentelen op de opdrachtgever.
    - Het ligt in de rede om de verantwoordelijkheid voor het verkrijgen van vergunningen en andere publiekrechtelijke toestemmingen die duidelijk verband houden met de invulling van diens ontwerpogave wel bij de opdrachtnemer neer te leggen.
  - Maak tijdig een risico inschatting over de uitkomst van een gerechtelijke procedure omtrent een te verlenen vergunning. Mocht de slotsom zijn dat een bepaalde vergunning risicovol is en die vergunning raakt aan de ontwerpogave van de opdrachtnemer, dan kan de ontwerpogave nog worden onderworpen aan randvoorwaarden.
  - In zijn algemeenheid is de aanbeveling om ingewikkelde of risicovolle procedures niet snel aan de opdrachtnemer over te laten. Doorgaans is de slagkracht van een overheid groter dan die van een opdrachtnemer. Denk aan in te huren expertise en bijstand in een gerechtelijke procedure. Als de opdrachtnemer verantwoordelijk is, heb je daar geen of minder zeggenschap over. En daarnaast kan eerder met de procedure worden gestart, waardoor bijsturen gemakkelijker is. Advies is om die redenen te overwegen de Natura-2000 activiteit en de Flora- en fauna- activiteit niet aan de opdrachtnemer over te laten.
  - Meldingen die betrekking hebben op de uitvoering aan de opdrachtnemer overlaten.
  - Probeer het aantal “losse vergunningen” te beperken. De coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb beperkt het aantal instanties in de rechtsbescherming. De bezwaarfase en de beroepsfase wordt overgeslagen. Er kan alleen beroep worden ingediend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Die dient in principe binnen 6 maanden na ontvangst van het verweerschrift een beslissing te nemen. Tevens kan GS in de plaats treden van een bestuursorgaan dat niet tijdig tot besluitvorming overgaat.
  - Het vorige punt kent een nuance voor wat betreft vergunningen die pas laat in de uitvoering kunnen worden aangevraagd. Voorstelbaar is dat bepaalde aanvragen relatief laat gereed zijn waardoor andere aanvragen die al eerder gereed zijn, moeten “wachten”. Een andere reden kan zijn dat een aanvraag een dermate geringe betekenis voor de voortgang van project dat een losse aanvraag meer in de rede ligt. Of dat de administratieve last die voortvloeit uit de coördinatieregeling niet opweegt tegen de

- voordelen van het gebruik van die regeling. Bespreek met de opdrachtnemer per vergunningen/toestemming of het gebruik van de coördinatie-regeling meerwaarde heeft.
- Indien vooraf een relatief groot risico wordt gedetecteerd over het verkrijgen van een vergunning in combinatie met
    - een betrokkene die waarschijnlijk een rechtsmiddel zal aanwenden,
    - die betrokkene is geen belanghebbende in de zin van artikel 1:3 Awb, en
    - het besluit hoeft niet te worden voorbereid met afdeling 3.4 Awb
 is het aan te raden om de vergunning “los” aan te vragen. De betrokkene kan dan geen rechtsmiddel aanwenden omdat hij geen belanghebbende is.
2. Voorkomen risico handhavingsactie waardoor de uitvoering moet worden aangepast of stilgelegd.
    - Analyseer verkregen vergunningen op uitvoerbaarheid voorschriften. Wanneer een handhaving door een ander bevoegd gezag dan het waterschap eenmaal in gang is gezet, is het gesprek vele malen moeilijker.
  3. Te betalen leges voorspelbaar houden
    - Voorkom verrassingen en maak afspraken met de betreffende bevoegd gezagen over eventuele afkoopsommen en wijze van berekenen door het bevoegd gezag van de leges.

### 5.3 Strategie<sup>11</sup>

1. Het ontwerp in het projectbesluit niet geheel dichttimmeren zodat ruimte is voor de opdrachtnemer het te finaliseren.
2. Gebruik coördinatie-regeling tranche 1 voor de navolgende omgevingsvergunningen, tenzij er redenen zijn om “los” aan te vragen.<sup>12</sup> Verantwoordelijkheid Zuiderzeeland
  - a. N.t.b. <hangt af van uitkomst kwestie invulling projectbesluit>
  - b. Natura 2000 - activiteit
  - c. Flora- en fauna-activiteit, voor zover er uitgebreid/jaarrond onderzoek nodig is<sup>13</sup>
  - d. Beperkingengebiedactiviteit rijksweg A6
  - e. (afhankelijk van de scope: verkeersbesluiten weg<sup>14</sup>)
3. Gebruik coördinatie-regeling tranche 2 voor de navolgende besluiten, tenzij er redenen zijn om “los” aan te vragen.<sup>15</sup> Verantwoordelijkheid opdrachtnemer
  - a. Omgevingsvergunning bouwactiviteit
  - b. Omgevingsvergunning voor tijdelijke bouwactiviteit (“aanleg”)
  - c. Omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit (“aanleg”)
  - d. Omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit (“uitweg”)<sup>16</sup>
  - e. Omgevingsvergunning voorwerpen en objecten
  - f. Omgevingsvergunning voor wateractiviteit (werken in Rijkswater)

<sup>11</sup> De ordening van de vergunningen en anderen besluiten die in het kader van het project dienen te worden verkregen of genomen, wijkt op sommige punten af van de ordening in de vergunningenscan. In de onderlinge verhouding, is deze strategie een verbijzondering van de ordening in de scan. Met andere woorden, de strategie prevaleert.

<sup>12</sup> Het milieueffectrapport (MER) is bij punt 2 & 3 niet apart genoemd, omdat dit geen te verkrijgen vergunning betreft maar slechts dient als onderbouwing. Ook het projectbesluit, legger, meldingen zijn hier niet genoemd omdat dat geen aan te vragen besluiten zijn.

<sup>13</sup> Er worden hier de Flora- en faunaverunningen bedoeld die, inclusief conditionerende onderzoeken, een lange doorlooptijd hebben.

<sup>14</sup> Bevoegd gezag gemeente Lelystad en gemeente Dronten.

<sup>15</sup> Op dit moment kan nog niet van iedere vergunning worden bepaald in hoeverre het meerwaarde heeft om die gecoördineerd aan te vragen. Het advies is dan ook, zoals hierboven genoemd, om samen met de aannemer na te gaan in hoeverre die meerwaarde aanwezig is. Als die er onvoldoende is, kan de betreffende vergunning ook los worden aangevraagd. In de vergunningenscan

<sup>16</sup> Voor zover van toepassing

- g. Omgevingsvergunning voor wateractiviteit ("vergunning eigen dienst")<sup>17</sup>
  - h. Omgevingsvergunning voor een beperkingengebied met betrekking tot een luchthaven<sup>18</sup>
  - i. Verkeersbesluiten Scheepvaartverkeerswet
  - j. Maatwerkbesluit herplanting
  - k. Flora- en fauna-activiteit, voor zover er geen uitgebreid/jaarrond onderzoek nodig is<sup>19</sup>
  - l. Ontheffing Binnenvaart Politie Reglement<sup>20</sup>
  - m. (indien niet in tranche 1: verkeersbesluiten weg)
4. Laat meldingen die betrekking hebben op de uitvoering over aan de opdrachtnemer
  5. Leggerbesluit pas na oplevering nemen (zie par. 3.2)
  6. Maak afspraken met GS over de werkwijze coördinatie-regeling.
  7. Maak zo nodig afspraken met bevoegd gezag over leges.

**Ontwerpvrijheid in relatie tot het natuurbeschermingsrecht**

*In de memo dat als bijlage 2 is toegevoegd: "Mogelijkheden flexibiliteit in projectbesluit – versie 3" wordt de vraag behandeld in hoeverre het natuurbeschermingsrecht de gewenste ontwerpvrijheid beperkt. Kort gezegd hangt af van de aanwezige "stikstofruimte" en de mate van verstoring van beschermde soorten. Hoe minder ruimte en hoe groter de potentiële verstoring, hoe groter de beperking van de ontwerpvrijheid. De ontwerpvrijheid omtrent materialisatie en geometrie wordt in dit kader begrensd door de stikstofruimte en de mate van verstoring van beschermde soorten. Voor het volledige antwoord zij verwezen naar de memo.*

<sup>17</sup> Deze vergunning is ter volledigheid genoemd. Geldt alleen als iets niet in projectbesluit kan worden verrat, bv. indien zich alsnog een meekoppelkans zich zou aandienen.

<sup>18</sup> Voor zover van toepassing

<sup>19</sup> Er worden hier de Flora- en faunavergunningen bedoeld waarvan kan worden aangenomen dat die geen lange doorlooptijd hebben. Sommige vergunningen kunnen pas worden aangevraagd als de aannemer zijn ontwerpogave heeft voltooid / uitvoeringswijze heeft vastgesteld.

<sup>20</sup> Voor zover van toepassing

## 6 Top 5 risico's met voorstellen voor beheersing

Het project Versterking IJsselmeerdijk kent de volgende top 5 risico's met voorstellen voor beheersing. Het betreft de risico's die gerelateerd zijn aan het projectbesluit en het verkrijgen van vergunningen.

1. Het niet tijdig verkrijgen van vergunningen
2. Ontwerpvrijheid voor de opdrachtnemer
3. Samenwerking met de provincie
4. Softwareproblemen aangaande het DSO
5. Wijziging omgevingsplan in projectbesluit.

### 1. Het niet tijdig verkrijgen van vergunningen

Het project is complex en heeft ingrijpende gevolgen voor de omgeving. Mede daarom zijn er vele vergunningen en andere publiekrechtelijke toestemmingen nodig. Daarbij komt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024. Voorstelbaar is dat sommige bevoegde gezagen meer tijd nodig hebben voor het nemen van beslissen op aanvragen. Tot slot is het vraagstuk rondom stikstofdepositie actueel en voortdurend in ontwikkeling. Niet is uit te sluiten dat het verkrijgen van de betreffende vergunning langer duurt dan wenselijk.

Een beheersmaatregel is verwerkt in de strategie. Door gebruik te maken van de coördinatieregeling kan GS in de plaats treden van een bestuursorgaan dat niet tijdig besluiten neemt. Daarnaast wordt door het gebruik van deze regeling de bezwaar- en beroepsfase bij de rechtbank overgeslagen. Er kan alleen en in enige instantie beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De beslistermijn bedraagt 6 maanden na ontvangst van het verweerschrift. Voorts is in overweging gegeven de Natura 2000- activiteit zelf aan te vragen en niet pas in een later stadium door de opdrachtnemer te laten verzorgen. Op die manier kunnen zo nodig eerder maatregelen worden getroffen.

Daarnaast is in de redeneerlijn van de strategie de aanbeveling opgenomen de beoordelingsregels omtrent de te verkrijgen vergunning in een vroeg stadium te onderzoeken. Het beschikbaar hebben van de juiste gegevens leidt doorgaans tot een vlottere en kwalitatief betere besluitvorming door het bevoegd gezag.

### 2. Ontwerpvrijheid voor de opdrachtnemer

Indien de opdrachtnemer de nodige ontwerpvrijheid krijgt, bestaat het risico dat de effecten van de door de opdrachtnemer (aannemer) uitgevoerde ontwerpslag niet (volledig) stroken met de reeds uitgevoerde conditionerende onderzoeken (MER) / verleende vergunningen. Voorbeeld, als de opdrachtnemer besluit zand te gebruiken dat is gewonnen in de Noordzee dat (onverhoopt) leidt tot een hoger zoutgehalte in het plangebied en omgeving, leidt dat tot een nieuwe omstandigheid die niet afdoende is onderzocht. Wanneer zich dergelijke omstandigheden voordoen, heeft dat gevolgen voor de planning. Een ander voorbeeld is dat de uitvoeringswijze leidt tot een hogere stikstofdepositie dan waar eerder rekening mee is gehouden. Mogelijk dient nieuw onderzoek te worden verricht of dienen maatregelen te worden ontworpen en uitgevoerd om de effecten weg te nemen, althans te minimaliseren.

De beheersmaatregel is om de ontwerpogave nauw te formuleren en de opdrachtnemer te wijzen op de omstandigheden die ten grondslag hebben gelegen aan de conditionerende onderzoeken.

**Ontwerpvrijheid bij projectbesluit en in relatie met natuurbeschermingswet**

Voor een uitgebreidere beschouwing wordt verwezen naar de memo die als bijlage 2 is toegevoegd: "Mogelijkheden flexibiliteit in projectbesluit – versie 3".

### 3. Samenwerking met de provincie

Op meerdere vlakken bestaat een afhankelijkheid van de provincie, in het bijzonder GS.

Ten eerste betreft dat de goedkeuring van het projectbesluit. In eerdere *pilot* (niet in de provincie Flevoland) waarin een provincie een projectbesluit van een waterschap diende goed te keuren conform Omgevingswet, bleek een verschil van inzicht over de mate van toetsing door de provincie. Voorkomen moet worden dat, zagezegd, de provincie in het kader van het goedkeuringsbesluit veel werkzaamheden gaat herhalen waardoor het goedkeuringsbesluit vertraging oploopt.

Ten tweede is het gebruik van de coördinatieregeling zoals bedoeld in afdeling 3.5 Awb verplicht. De regie ligt formeel gesproken bij GS. Dat betekent dat Zuiderzeeland in zekere mate afhankelijk is van GS voor het soepel doorlopen van die procedure.

Om dit risico te beheersen is de aanbeveling om vooraf afspraken te maken over ieders taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast is het verstandig in een periodiek overleg de voortgang te bespreken en de afspraken waar nodig te evalueren.

In de praktijk wordt overigens nogal eens de regie door GS deels aan de initiatiefnemer gelaten. Voorbeeld is dat de initiatiefnemer een coördinatiebrief opstelt waarin afspraken worden gemaakt over welke vergunningen gecoördineerd worden en wanneer de ter inzagelegging plaatsvindt. De termijnen worden dan voorgesproken met het desbetreffende bevoegd gezag. Bij niet nakomen kan GS haar bevoegdheid aanwenden om de besluitvorming te bespoedigen.

### 4. Softwareproblemen aangaande het DSO

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet dient het projectbesluit te worden ontsloten van het Digitaal Stelsel Omgevingswet ("DSO"). Tevens is het DSO van belang in het kader van vergunningverlening. Men is nog altijd doende de digitale infrastructuur gereed te krijgen zodat op 1 januari 2024 het systeem naar behoren kan functioneren. Een garantie dat zulks zo is, bestaat niet.

Een maatregel om dit te beheersen is het tijdig bedenken van alternatieven waar mogelijk. Als een element van het DSO onvoldoende functioneert, is er direct een "plan B" beschikbaar. Voorbeeld: als een vergunningaanvraag niet via het DSO kan worden ingediend, er een papieren exemplaar van de aanvraag naar het kantoor van het bevoegd gezag wordt gebracht.

### 5. Wijziging omgevingsplan in projectbesluit.

Het projectbesluit dient het omgevingsplan te wijzigen voor zover het in strijd is met de uitvoering of instandhouding van het project. Niet eerder was het waterschap bevoegd om planologische besluiten te nemen. Hoewel tot 2032 een projectbesluit geldt als omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit ("Bopa"), zal in het betreffende deel van het onderhavige projectbesluit een voldoende gemotiveerde Bopa moeten omvatten.



Open



Vanwege de onbekendheid met planologische besluiten is het zaak de eisen die de wet aan een dergelijke Bopa stelt zorgvuldig mee te nemen in de voorbereiding.

## 7 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De IJsselmeerdijk tussen de Houtribdijk en de Ketelbrug voldoet niet meer aan de daarvoor geldende veiligheidseisen. Waterbeheerder waterschap Zuiderzeeland heeft de taak de waterkering te versterken. In 2019 is het waterschap het traject gestart. In 2029 dient de versterking in principe gereed te zijn.

Op grond van de Omgevingswet dient er een projectbesluit te worden vastgesteld. De Omgevingswet verplicht ter voorbereiding van dat besluit een aantal stappen te doorlopen, de zogenoemde projectprocedure. Hoewel op dit moment de Omgevingswet nog niet in werking is getreden, heeft Zuiderzeeland in de geest van die wet die stappen al wel doorlopen. Het overgangsrecht bepaalt dat Zuiderzeeland om die reden deze stappen niet opnieuw hoeft te doorlopen. Eén van de stappen betreft een participatie met de omgeving en een verkenningsfase. Het waterschap heeft daarna een Voorkeursbeslissing genomen. Uit die beslissing volgt de voorkeursoplossing van de dijkversterking. Kort gezegd zal een deel van de dijk op de klassieke manier worden versterkt. Een ander deel zal worden versterkt door middel van een te realiseren vooroever. Die vooroever breekt de kracht van de golven en ontlast daarmee de bestaande waterkering.

De volgende stap in de projectprocedure is het vaststellen van het projectbesluit door het dagelijks bestuur van het waterschap. Dat besluit moet worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland ("GS"). Het projectbesluit treedt in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop het besluit over goedkeuring is bekendgemaakt. Tegen het projectbesluit en het goedkeuringsbesluit staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een aandachtspunt is de gelijktijdige publicatie en bekendmaking van het projectbesluit en het goedkeuringsbesluit door deze twee bestuursorganen.

De wet stelt een aantal eisen aan de inhoud van een projectbesluit. Zo moet het een beschrijving van het project omvatten en de resultaten van de uitgevoerde participatie. De meest in het oog springend is echter dat het besluit het omgevingsplan wijzigt voor zover het project daarmee in strijd is. Dat is hier het geval. Tot 2032 heeft het projectbesluit overigens de wettelijke status van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit in plaats van een wijziging van het omgevingsplan.

Het projectbesluit is niet het enige besluit dat nodig is voor uitvoering van het project. Er zijn ook een aantal vergunningen en andere publiekrechtelijke toestemmingen nodig om tot uitvoering over te kunnen gaan. Zuiderzeeland heeft gekozen om die vergunningen niet te verdisconteren in het projectbesluit maar separaat te willen verkrijgen. In de bijlage is een vergunningenscan opgenomen met daarin een overzicht van de benodigde vergunningen.

De Omgevingswet verplicht voor wat betreft deze vergunningen ("uitvoeringsbesluiten") gebruik te maken van de coördinatieregeling als bedoeld in afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht. Met een coördinatieregeling, ofwel een gecoördineerde voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten, wordt bedoeld dat besluiten zoveel mogelijk dezelfde voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming (bezwaar en beroep) hebben. De procedurestappen voor de verschillende besluiten vinden dan gelijktijdig plaats. Ieder bevoegd gezag behoudt in principe zijn verantwoordelijkheid om een aanvraag te toetsen aan de betreffende beoordelingsregels. GS bundelt vervolgens de betreffende besluiten en maakt ze gezamenlijk bekend. Door middel van één beroepschrift kan beroep worden ingediend bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen die uitvoeringsbesluiten. Indien een bevoegd orgaan niet binnen de daarvoor gestelde termijn een besluit heeft genomen heeft GS de bevoegdheid in de plaats te treden van dat bevoegd gezag. Uitzondering is dat een bestuursorgaan van het Rijk betreft. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat niet alle uitvoeringsbesluiten in één coördinatieregeling te hoeven worden vevat. Meerdere tranches op verschillende tijdstippen zijn mogelijk. Ook is het mogelijk dat een

besluit buiten de coördinatie-regeling wordt gehouden (“losse aanvraag vergunning”). Aandachtspunt met betrekking tot de coördinatie-regeling is dat GS een actieve rol aanneemt.

De dijkversterking IJsselmeerdijk is een complex project. De werkzaamheden zijn omvangrijk en kunnen de lokale omgeving flink beïnvloeden. Veel zaken kunnen uiteindelijk anders lopen dan vooraf gedacht. In hoofdstuk 5 is daarom een strategie opgenomen om de risico’s in een vroeg stadium te herkennen en zo nodig maatregelen te treffen.

Enkele belangrijke aanbevelingen zijn:

- Spits de informatievergaring toe op de beoordelingsregels aangaande de benodigde vergunningen. Zo wordt het bevoegd gezag geholpen vlot een deugdelijk besluit te nemen. Organiseer vooroverleg.
- Maak gebruik van de coördinatie-regeling in tranches op verschillende tijdstippen. Eén tranche met daarin bijvoorbeeld de Natura 2000- activiteit (“stikstof”) en de flora- en fauna-activiteit (voor zover uitgebreid/jaarrond onderzoek aan de orde is). Als in de vergunningen pijnpunten naar boven komen, is er nog tijd om de plannen bij te sturen. Wanneer die vergunningen pas later worden aangevraagd, bijvoorbeeld door de opdrachtnemer (aannemer) resteert er minder tijd. Het is een aanbeveling om dergelijke ingewikkelde vergunningen niet door de opdrachtnemer te laten verzorgen.
- Maak afspraken met GS over de uitvoering van de coördinatie-regeling, inclusief de mogelijkheid dat er tweemaal gebruik wordt gemaakt van de regeling.
- Leg de verantwoordelijkheid voor het verkrijgen van vergunningen niet geheel in handen van de opdrachtnemer om de redenen genoemd in hoofdstuk 5. Bekijk met de aannemer in hoeverre het meerwaarde heeft om een nog niet verkregen vergunningen gecoördineerd aan te vragen. Afweging kan plaats vinden aan de hand van het genoemde in paragraaf 5.2.
- Zuiderzeeland heeft de wens om een ontwerp-opgave aan de opdrachtnemer toe te delen. Het ligt in de rede om de opdrachtnemer de verantwoordelijkheid te geven de vergunningen te verkrijgen die nauw samenhangen met die ontwerp-opgave.

In hoofdstuk 6 is een top 5 opgenomen van risico’s. Ieder risico is voorzien van een voorstel tot beheersing.

Het voornaamste risico is het niet tijdig verkrijgen van de benodigde vergunningen. In de aanbevelingen zijn enkele voorstellen opgenomen om dit risico te beheersen.

Een ander risico is het ontstaan van een onbedoeld neveneffect van het toedelen van ontwerpvrijheid aan de opdrachtnemer. De invulling van die ontwerpvrijheid en de uitvoering moet wel stroken met het milieueffectrapport en de reeds verleende vergunningen.

Een derde risico betreft de grote rol van GS voor het welslagen van het project. Goede afspraken over ieders taken en verantwoordelijkheden is erg belangrijk.

Het vierde risico ligt gedeels buiten de invloedssfeer van Zuiderzeeland. Per 1 januari 2024 treedt met de Omgevingswet het Digitaal Stelsel Omgevingswet (“DSO”) in werking. Rekening moet worden gehouden met het scenario dat het DSO niet gelijk naar behoren functioneert. Beheersmaatregel is om waar mogelijk een alternatief voor het DSO voor handen te hebben.

Tot slot is het vijfde risico de wijziging van het omgevingsplan middels het projectbesluit. Voor het waterschap is een dergelijk planologisch besluit iets nieuws. Bij het opstellen van het projectbesluit moet men erop bedacht zijn de hiervoor gestelde eisen in acht te nemen.

Open



## Bijlage 1

## Notitie / Memo

**HaskoningDHV Nederland B.V.  
Water & Maritime**

Aan: Projectteam IJMD  
Van: Matthijs Logtenberg, Ceciel Overgoor  
Datum: 2 november 2023  
Kopie: -  
Ons kenmerk: BI8482-RHD-RP-0003\_IJMD\_ 2.04.01 Vergunningenscan\_C04  
Gecontroleerd door: Matthijs Terwindt, Jeroen de Bode

**Onderwerp: Planuitwerkingsfase Dijkversterking IJsselmeerdijk, Vergunningenscan**

---

## 1 Inleiding

De IJsselmeerdijk is een 17,6 km lange dijk aan de noordwestzijde van Oostelijk Flevoland. De dijk beschermt de Flevopolder tegen het water van het IJsselmeer. In 2018 bleek uit een beoordeling van Waterschap Zuiderzeeland, hierna afgekort als Zuiderzeeland, dat de dijk niet meer aan de nieuwe waterveiligheidsnormen voldoet (zie Figuur 1-1). Hierdoor is in 2019 het project Dijkversterking IJsselmeerdijk gestart.

In de periode 2019 tot halverwege 2022 heeft de verkenningsfase van het project plaatsgevonden. De verkenningsfase heeft geresulteerd in een voorkeursalternatief voor het ontwerp van de nieuwe dijk. Met dit voorkeursalternatief wordt een veilige én toekomstbestendige dijk gerealiseerd die past in de huidige omgeving. Daarnaast is er in de voorkeursbeslissing gezocht naar de mogelijkheden voor het inpassen van innovatieve en duurzame oplossingen. Dit heeft geleid tot een bestuurlijk en maatschappelijk gedragen plan voor het ontwerp van de nieuwe IJsselmeerdijk.

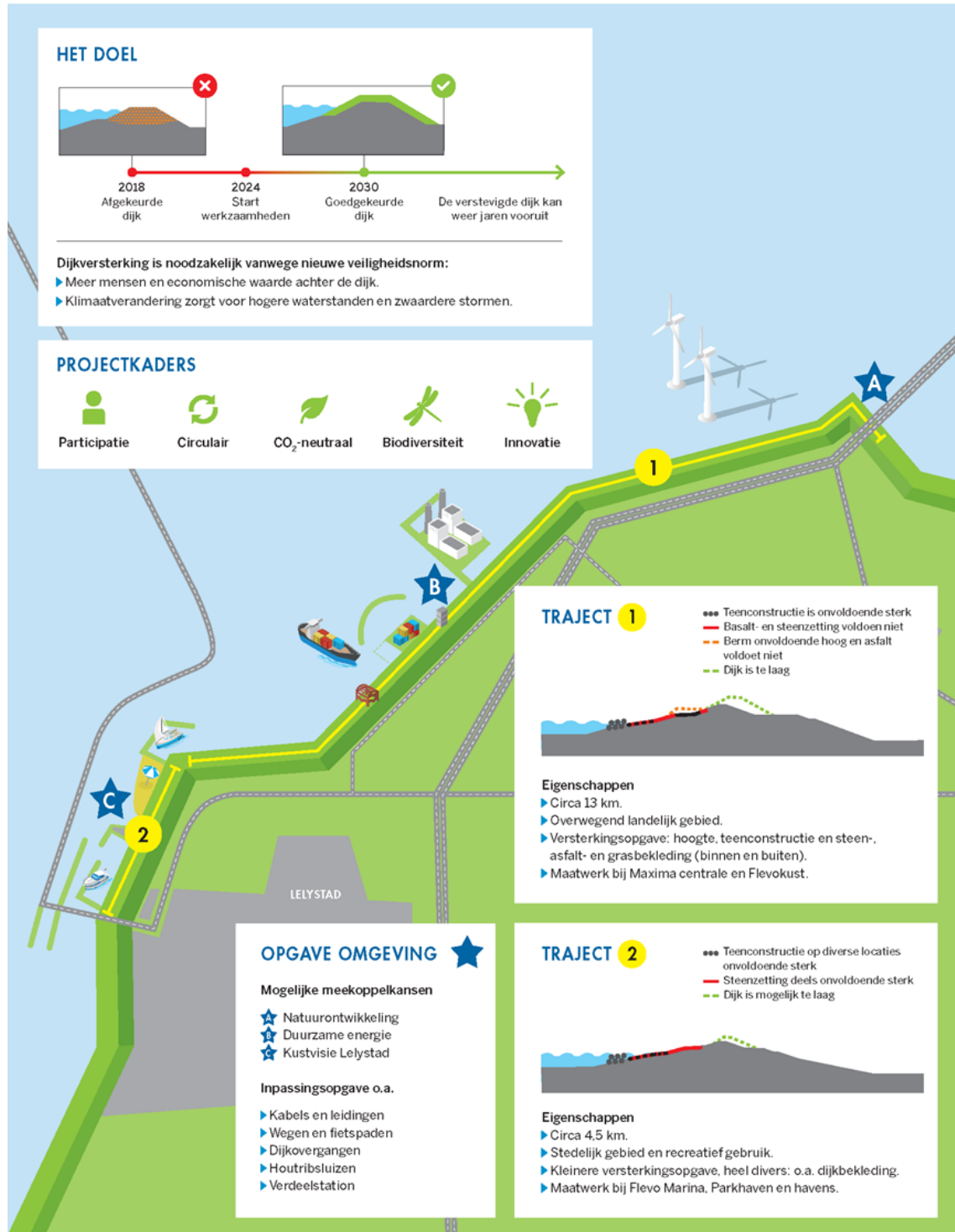
Het voorkeursalternatief van de IJsselmeerdijk bestaat uit een combinatie van een vooroeveroplossing, een klassieke dijkversterking, maatwerkoplossingen. Daarnaast kunnen er enkele meekoppelkansen worden gerealiseerd. Deze verschillende onderdelen worden in de Planuitwerkingsfase verder uitgewerkt. De Planuitwerkingsfase loopt van begin 2022 tot eind 2024. In deze periode werken Royal HaskoningDHV, Zuiderzeeland en de partnerpartijen samen toe naar de volgende resultaten:

- Een maatschappelijk, bestuurlijk gedragen en definitief vastgesteld Projectbesluit met maximale aandacht voor duurzaamheid;
- Een succesvol doorlopen aanbestedingsproces inclusief de selectie van een aannemer;
- Verleende hoofdvergunningen en gewijzigde bestemmingsplannen;
- Een beschikking vanuit het Hoogwaterbeschermingsprogramma op basis van het plan van aanpak voor de Realisatiefase;
- Een ingerichte projectorganisatie voor de Realisatiefase en waar nodig de voorbereiding van de realisatie;
- Het verkrijgen van aanvullende financiering voor de meekoppelkansen.

De resultaten van de Planuitwerkingsfase worden vastgelegd in diverse producten. Deze producten dienen te voldoen aan de eisen zoals vastgesteld in de uitvraag. Als geheel vormen de producten de informatie die nodig is voor de basis van de Realisatiefase.

# IJSSELMEERDIJK

## DE OPGAVE



Figuur 1-1: Een schematisch overzicht van het voorkeursalternatief met het doel van het project en de verschillende opgaven die langs de dijk en in de omgeving aanwezig zijn.

## 2 Vergunningenscan

Om de versterking van de IJsselmeerdijk te realiseren zijn diverse besluiten, vergunningen en ontheffingen nodig. In de verkenningsfase is een eerste scan gemaakt voor de diverse alternatieven. Die informatie is betrokken bij de afweging van de alternatieven en de keuze voor een voorkeursalternatief.

Deze vergunningenscan gaat in op de besluiten, vergunningen en ontheffingen nodig die benodigd zijn om het voorkeursalternatief te realiseren.

### Aandachtspunten

Ten aanzien van deze vergunningenscan zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De scan gaat uit van wet- en regelgeving onder de nieuwe Omgevingswet die op 01-01-2024 in werking treedt;
- Aanvragen worden ingediend en ontwerpbesluiten worden gepubliceerd na in werking treden van de Omgevingswet;
- De scan gaat in op de hoofdbesluiten, vergunningen en ontheffingen;
- De vermelde proceduretijden en bezwaar- of beroepstermijnen gelden ten aanzien van de hoofdvergunningen voor de gecoördineerde procedure. Indien deze vergunningen 'los' worden aangevraagd geldt voor enkele vergunningen de reguliere procedure (welke korter is);
- Niet alle uitvoeringsvergunningen ofwel "aannemersvergunningen" zijn geïnventariseerd omdat deze afhankelijk zijn van werkwijze en uitvoeringsmethode van de aannemer. Dit zijn procedures met een korte doorlooptijd. Een aantal veel voorkomende "aannemersvergunningen" zijn wel vermeld. O.a. vergunningen voor het inrichten van een tijdelijke bouwplaats of werkterrein door de aannemer, zijn niet vermeld (bijvoorbeeld, aansluiting riolering, huisnummervoorzoek, gebruiksmelding e.d. voor een bouwkeet). In de regel worden deze door de uitvoerende aannemer aangevraagd;
- Meekoppelkansen die geen betrekking hebben op de waterveiligheid zijn geen onderdeel van de gecoördineerde procedure Projectbesluit. Dit is niet mogelijk als gevolg van artikel 5.44 lid 4 Omgevingswet: *"Het dagelijks bestuur van het waterschap kan een projectbesluit alleen vaststellen met het oog op de taken, bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a."* Meekoppelkansen die betrekking hebben op de waterveiligheid kunnen wel onderdeel zijn van het Projectbesluit, bijvoorbeeld de waterveiligheidsmaatregelen t.b.v. Flevo Marina.
- Privaatrechtelijke procedures zijn niet geïnventariseerd;
- Publiekrechtelijke procedures ten behoeve van het verleggen van kabels en/of leidingen van derden worden door kabel-/leidingeigenaren aangevraagd.
- Waterveiligheid van buitendijkse gebieden (Houtribhaven, Deko Marina, Parkhaven, Flevokust en de Maxima centrale) valt buiten de scope.

### Coördinatie

De versterking van de IJsselmeerdijk betreft een versterking van een primaire waterkering door Waterschap Zuiderzeeland. Voor deze dijkversterking is het vaststellen van een projectbesluit verplicht o.g.v. art. 5.46 lid 2 van de Omgevingswet (Ow): "Het dagelijks bestuur van het waterschap stelt in ieder geval een projectbesluit vast voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die niet onder het eerste lid, aanhef en onder f, vallen".

Ingevolge art 16.7 Ow worden de besluiten ter uitvoering van een projectbesluit gecoördineerd met toepassing van de coördinatieregeling uit afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Artikel 5.45, tweede lid Ow verplicht het gebruik van de coördinatieregeling als bedoeld in artikel 16.7 Ow.

Op grond van art. 3:25, eerste lid Awb, geldt dat indien voor ten minste één van de te coördineren besluiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is, alle besluiten volgens die procedure tot stand dienen te komen.

In deze vergunningenscan is een voorstel opgenomen voor de besluiten die worden gecoördineerd met het projectbesluit voor de dijkversterking.

De provincie Flevoland treedt daarbij op als coördinerend bestuursorgaan.

### **Bestemmingsplantoets**

Het ruimtebeslag van het voorkeursalternatief is getoetst aan de huidige bestemmingsplannen. Daarbij is gekeken of het ruimtebeslag van het voorkeursalternatief past binnen de vigerende bestemmingen. Met deze check kan worden bepaald of moet worden afgeweken van het (tijdelijk) omgevingsplan (ofwel de huidige bestemmingsplannen).

Na het in werking treden van Omgevingswet, geldt het projectbesluit als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, voor zover een projectbesluit in strijd is met het omgevingsplan (Ow, art 22.16, lid 1).

De afwijking van het (tijdelijk) omgevingsplan is dus mogelijk door middel van het vaststellen van het projectbesluit.

Het voorkeursalternatief is getoetst aan de geldende enkelbestemmingen, dubbelbestemming 'Waterstaat – Waterkering' en 'vrijwaringszone-dijk'. Hierdoor ontstaat een goed beeld waar het voorkeursalternatief wel of niet past binnen de bestemmingsplannen.

Het voorkeursalternatief ligt binnen de volgende bestemmingsplannen:

- Randmeerzone gemeente Dronten 2013-06-27;
- Inpassingsplan Flevokust - Havenontwikkeling te Lelystad 2014-12-17;
- Buitengebied Lelystad 2010-02-16;
- Beheersverordening IJselmeer-Markermeer-Oostvaardersplassen, gemeente Lelystad, vastgesteld 2013-05-28;
- Bestemmingsplan Stadsrandgebied, gemeente Lelystad, vastgesteld 2014-03-19.

### **Risico's**

Voor de risico's ten aanzien van vergunningen en procedures wordt verwezen naar het projectbrede risicoregister. Hierin zijn deze risico's integraal opgenomen. Specifiek voor dit deze scan kan genoemd worden dat deze gebaseerd is op de huidige scope en het bijbehorende ruimtebeslag.



### 3 Legeskosten

In de onderstaande tabel is een indicatie van de te verwachten legeskosten gegeven. De betrokken bevoegde gezagen hebben hun legesverordeningen voor 2024 nog niet vastgesteld en bovendien krijgen we te maken met een aanpassing van het stelsel als gevolg van de invoering van de Omgevingswet op 01-01-2024. De onderstaande bedragen zijn dan ook een indicatie van de mogelijke kosten gebaseerd op de laatst bekende legesverordeningen. De legeskosten zijn mede afhankelijk van het uiteindelijke ontwerp en wijze van uitvoering door de aannemer. Aan onderstaande tabel kunnen geen rechten worden ontleend.

Nr	Vergunning/procedure	benodigd	toelichting	bron	Indicatie van de mogelijke kosten in €
<b>Hoofdvergunningen</b>					
2	Project-MER	Ja	Betreft basistarief voor waterschappen 2023	Tariefstelling vanaf 1 januari 2023 Commissie m.e.r. (oktober 2022)	30.500,- excl. BTW
3a	Projectbesluit	Ja	Betreft een interne procedure ZZL. Voor zover kan worden nagegaan heft de provincie geen leges t.a.v. het goedkeuringsbesluit	-	0,-
3b	Projectbesluit (toets omgevingsplan) gemeente Dronten	Ja	Tarief voor buitenplanse afwijking bestemmingsplan gehanteerd	Legesverordening 2023 gemeente Dronten	4061,05
	Projectbesluit (toets omgevingsplan) gemeente Lelystad	Ja	Tarief voor buitenplanse afwijking bestemmingsplan gehanteerd	Legesverordening 2023 gemeente Lelystad	6000,-
4	Omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit	Ja	-	Legestarieven 2023 provincie Flevoland	Nihil
5	Omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit	Ja	-	Legestarieven 2023 provincie Flevoland	Nihil
6	Omgevingsvergunning voor een wateractiviteit	Ja	Rijkswaterstaat heft geen legeskosten, alleen bij aanvraag van een Wbr-vergunning	<a href="https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/@184934/samenloop-leges/">https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/@184934/samenloop-leges/</a>	0,-
<b>Overige besluiten</b>					
7	Wijziging legger	ja	Betreft interne procedure ZZL	-	0,-
<b>Uitvoeringsvergunningen</b>					
8	Verkeersbesluit Dronten	Ja	Geen kosten bekend	Legesverordening 2023 gemeente Dronten	0,-
	Verkeersbesluit Lelystad	ja	Geen kosten bekend	Legesverordening 2023 gemeente Lelystad	0,-

9	Verkeersbesluit te water	Mogelijk	Rijkswaterstaat heft geen legeskosten, alleen bij aanvraag van een Wbr-vergunning	<a href="https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/watgeving-beleid/@184934/same-nloop-leges/">https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/watgeving-beleid/@184934/same-nloop-leges/</a>	0,-
10	Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (aanleg) Lelystad	Mogelijk		Legesverordening 2023 gemeente Lelystad	1% met een minimum van 600,- en maximum van. 7200,-
11	Omgevingsvergunning voor een wateractiviteit (omgevingsvergunning op grond van de Waterschapsverordening) Zuiderzeeland	Nee, t.b.v. dijkversterking Ja, t.b.v. meekoppelingen	Werkzaamheden of handelingen waterstaatswerken en beschermingszones, met aanleg-, bouw- of sloopkosten van af € 500.000	Legesverordening Waterschap Zuiderzeeland 2023	15.800,-
12	Omgevingsvergunning voorwerpen en objecten, Omgevingsverordening provincie Flevoland	Mogelijk		Legestarieven 2023 provincie Flevoland	43,-
13	Omgevingsvergunning voor een tijdelijke bouwactiviteit Dronten	Mogelijk	Indien de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op bouwactiviteit voor een civieltechnisch werk	Legesverordening 2023 gemeente Dronten	11,35 ‰ van de bouwkosten
	Omgevingsvergunning voor een tijdelijke bouwactiviteit Lelystad	Mogelijk	Er worden alleen leges gerekend indien een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op bouwactiviteiten voor gemeentegrensoverschrijdende Rijksprojecten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo zijnde een bouwwerk.	Legesverordening 2023 gemeente Lelystad	0,-
14	"Omgevingsvergunning voor tijdelijke omgevingsplanactiviteit (aanleg) Dronten	Mogelijk		Legesverordening 2023 gemeente Dronten	701,85
	Vergunning voor omgevingsplanactiviteit, op grond van overgangsrecht geregeld via de Bruidsschat"				
	"Omgevingsvergunning voor tijdelijke omgevingsplanactiviteit (aanleg) Lelystad			Legesverordening 2023 gemeente Lelystad	1% met een minimum van 600,- en maximum van. 7200,-
	Vergunning voor omgevingsplanactiviteit, op grond van				

	overgangsrecht geregeld via de Bruidsschat"				
15	"Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (kappen) Dronten  Vergunning voor omgevingsplanactiviteit, op grond van overgangsrecht geregeld via de Bruidsschat"	Mogelijk		Legesverordening 2023 gemeente Dronten	240,40
	"Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (kappen) Lelystad  Vergunning voor omgevingsplanactiviteit, op grond van overgangsrecht geregeld via de Bruidsschat"	Mogelijk		Legesverordening 2023 gemeente Lelystad	51,85
16	"Melding kappen houtopstanden buiten de 'bebouwingscontour houtkap' zoals die is opgenomen in het omgevingsplan"	Mogelijk		Legestarieven 2023 provincie Flevoland	nihil
17	Sloopmelding Dronten	Mogelijk		Legesverordening 2023 gemeente Dronten	440,10
	Sloopmelding Lelystad	Mogelijk	In legesverordening 2023 vervallen	Legesverordening 2023 gemeente Lelystad	0,-
18	(tijdelijke omgevingsvergunning op grond van de Waterschapsverordening)	Mogelijk	Uitgangspunt: Werkzaamheden of handelingen waterstaatswerken en beschermingszones, met aanleg-, bouw- of sloopkosten van af € 500.000	Legesverordening Waterschap Zuiderzeeland 2023	15.800,-
19	Omgevingsvergunning voor een tijdelijke wateractiviteit	Mogelijk	Rijkswaterstaat heft geen legeskosten, alleen bij aanvraag van een Wbr-vergunning	<a href="https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/watgeving-beleid/@184934/samenloop-leges/">https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/watgeving-beleid/@184934/samenloop-leges/</a>	0,-
20	"Maatwerkvoorschriften geluidhinder Dronten	Mogelijk	Geen kosten bekend	Legesverordening 2023 gemeente Dronten	0,-

	"Maatwerkvoorschriften geluidhinder Lelystad	Mogelijk	Geen kosten bekend	Legesverordening 2023 gemeente Lelystad	0,-
21	"Omgevingsplanactiviteit (werken buiten reguliere werktijden) Dronten  Vergunning voor omgevingsplanactiviteit, op grond van overgangsrecht geregeld via de Bruidsschat	Mogelijk	Geen kosten bekend	Legesverordening 2023 gemeente Dronten	0,-
	"Omgevingsplanactiviteit (werken buiten reguliere werktijden) Lelystad  Vergunning voor omgevingsplanactiviteit, op grond van overgangsrecht geregeld via de Bruidsschat	Mogelijk	Geen kosten bekend	Legesverordening 2023 gemeente Lelystad	0,-
22	Verkeersbesluit (tijdelijke situatie) Dronten	Mogelijk	Geen kosten bekend	Legesverordening 2023 gemeente Dronten	0,-
	Verkeersbesluit (tijdelijke situatie) Lelystad	Mogelijk	Geen kosten bekend	Legesverordening 2023 gemeente Lelystad	0,-
	Verkeersbesluit (tijdelijke situatie) Flevoland	Mogelijk		Legestarieven 2023 provincie Flevoland	43,-
23	Melding bodemsanering Dronten	Mogelijk	Geen kosten bekend	Legesverordening 2023 gemeente Dronten	0,-
	Melding bodemsanering Lelystad	Mogelijk	Geen kosten bekend	Legesverordening 2023 gemeente Lelystad	0,-
24	Melding lozen (Besluit activiteiten leefomgeving) Dronten	Mogelijk	Geen kosten bekend	Legesverordening 2023 gemeente Dronten	0,-
	Melding lozen (Besluit activiteiten leefomgeving) Lelystad	Mogelijk	Geen kosten bekend	Legesverordening 2023 gemeente Lelystad	0,-
	Melding lozen (Besluit activiteiten leefomgeving) Zuiderzeeland	Mogelijk		Legesverordening Waterschap Zuiderzeeland 2023	860,-
	Melding lozen (Besluit activiteiten leefomgeving) Rijkswaterstaat	Mogelijk	Rijkswaterstaat heft geen legeskosten, alleen bij aanvraag van een Wbr-vergunning	<a href="https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/@184934/samenloop-leges/">https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/@184934/samenloop-leges/</a>	0,

25	Melding toepassen van grond en/of baggerspecie Dronten	Mogelijk	Geen kosten bekend	Legesverordening 2023 gemeente Dronten	0,-
	Melding toepassen van grond en/of baggerspecie Lelystad	mogelijk	Geen kosten bekend	Legesverordening 2023 gemeente Lelystad	0,-
26	"Omgevingsplanactiviteit uitweg Dronten  Vergunning/melding voor omgevingsplanactiviteit, op grond van overgangsrecht geregeld via de Bruidsschat"	Mogelijk		Legesverordening 2023 gemeente Dronten	120,-
	"Omgevingsplanactiviteit uitweg Lelystad  Vergunning/melding voor omgevingsplanactiviteit, op grond van overgangsrecht geregeld via de Bruidsschat"	mogelijk		Legesverordening 2023 gemeente Lelystad	120,-
27	Tijdelijke scheepvaartverkeersmaatregel Rijkswaterstaat	Mogelijk	Rijkswaterstaat heft geen legeskosten, alleen bij aanvraag van een Wbr-vergunning	<a href="https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/@184934/samenloop-leges/">https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/@184934/samenloop-leges/</a>	0,-
28	Ontheffing Binnenvaart Politie Reglement Rijkswaterstaat	Mogelijk	Rijkswaterstaat heft geen legeskosten, alleen bij aanvraag van een Wbr-vergunning	<a href="https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/@184934/samenloop-leges/">https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/@184934/samenloop-leges/</a>	0,-

Figuur 3-1 Indicatie legeskosten



Nr.	Benodigd (ja/nee/mogelijk)	Coördinatie	Traject	Dijkvak	Soort vergunning / procedure	Activiteit	Vergunning / procedure vereist voor meekoppelkans	Juridische grondslag	Bevoegd gezag	Proceduurtijd (aanvraag tot vergunning in weken, excl. voorbereiding aanvraag)	Bezwaar- of beroepstermijn (weken)	Indieningvereisten vergunningaanvragen	Opmerkingen
10	Mogelijk	Nee	Meerdijk	Dijkvak 2	Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (aanleg)	Bijvoorbeeld voor grondbewerkingen die geen onderdeel zijn van het Projectbesluit		Art. 5.1 lid 1 sub a Omgevingswet	Gemeente Lelystad	8 weken	6 weken		Deze vergunning is eventueel nodig voor tijdelijke activiteiten buiten de begrenzing van het projectbesluit b.v. grondbewerkingen i.b.v. tijdelijke werkterreinen en werkstroken.
11	Nee, i.b.v. dijkversterking i.b.v. meekoppelkans	Nee	Gehel projectgebied (buiten Projectbesluit gebied)	Alle?	Omgevingsvergunning voor een wateractiviteit (omgevingsvergunning op grond van de Waterschapsverordening)	Werkzaamheden in het beperkingengebied van een waterkering die geen onderdeel zijn van het Projectbesluit, bijvoorbeeld verenging van het beheerpad op het buitentalud van de dijk, dit is een kans om dit beheerpad op te waarden naar een fietsvriendelijke en veilige fietsroute voor recreatief medegebruik	Ja i.b.v. beheerpad opwaarderen naar een fietsvriendelijke en veilige fietsroute voor recreatief medegebruik	Art. 5.3 Omgevingswet Waterschapsverordening	Waterschap Zuiderzeeland	8 weken	6 weken		
12	Mogelijk	Nee	Baaidijk	Dijkvak 4	Omgevingsvergunning voorwerpen en objecten, Omgevingsverordening provincie Flevoland	Indien binnen het beperkingengebied provinciale weg tijdelijk voorwerpen en objecten worden geplaatst door de aannemer, tijdens de realisatiefase.	Mogelijk i.b.v. beheerpad opwaarderen naar een fietsvriendelijke en veilige fietsroute voor recreatief medegebruik	Art. 5.4 Omgevingswet Art. 9.2.1 Omgevingsverordening provincie Flevoland	Provincie Flevoland	8 weken	6 weken		Aleen in dijkvak 4 ligt de N307 in de nabijheid van het ruimtebeslag VKA.
13	Mogelijk	Nee	Gehel projectgebied	Nog niet duidelijk, afhankelijk van werkwijze.	Omgevingsvergunning voor een tijdelijke bouwactiviteit	Tijdelijk constructies (bv loswal/hulpbruggen) i.b.v. de aannemer, tijdens de realisatiefase	Mogelijk	Art. 5.1 lid 2 sub a Omgevingswet	Gemeente Dronten Gemeente Lelystad	8 weken	6 weken		
14	Mogelijk	Nee	Gehel projectgebied (buiten Projectbesluit gebied)	Dijkvak 1, 2 en 3	Omgevingsvergunning voor tijdelijke omgevingsplanactiviteit (aanleg)	Bijvoorbeeld voor tijdelijke grondbewerkingen die geen onderdeel zijn van het Projectbesluit		Art. 5.1 lid 1 sub a Omgevingswet	Gemeente Dronten Gemeente Lelystad	8 weken	6 weken		Deze vergunning is eventueel nodig voor activiteiten buiten de begrenzing van het projectbesluit, bijvoorbeeld voor een tijdelijk werkterrein / werkstroken.
15	Mogelijk	Nee	Gehel projectgebied	Dijkvak 2	Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (kappen)	Kappen van bomen i.b.v. aanleg tijdelijke werkterreinen en tijdelijke werkstroken	Vergunning voor omgevingsplanactiviteit, op grond van overgangsrecht geregeld via de Bruidsschat	Art. 5.1 lid 1 sub a Omgevingswet (art. 4.11 Algemene plaatselijke verordening Dronten 2022 en art. artikel 7.3 van de Verordening fysieke leefomgeving Lelystad 2021).	Gemeente Dronten Gemeente Lelystad	8 weken	6 weken	- de boomsoort; - de locatie van de bomen op het voor-, zij- of achtererf; - de diameter in centimeters, gemeten op 1,30 meter vanaf het maaiveld; - de mogelijkheid tot herbeplanten en het eventuele voorkomen om dat te doen. Zie verder Omgevingsregeling art. 7.207b (omgevingsplanactiviteit). Gegevens die op grond van het omgevingsplan bij de aanvraag moeten worden verstrekt.	N.B. De bepalingen uit b.v. de APV (of bomenverordening) van de gemeenten komen t.z.t. in het omgevingsplan van de gemeente. In dijkvak 2 staan bomen en/of houtopstanden niet buiten de begrenzing van ruimtebeslag VKA. In dijkvak 5 staan bomen binnen de beplanting van de huidige dijk. Kappen van bomen kan eventueel nodig zijn voor aanleg van een tijdelijk werkterrein/werkstroken (indien er weinig ruimte is voor een tijdelijk werkterrein/werkstroken). Gemeente Dronten: het kappen van houtopstanden die staan vermeld op de lijst vermeld op bijlage 1 (Bomenlijst) Gemeente Lelystad: het kappen van bomen binnen de bebouwde kom Wnb, aangegeven op de kaart bijzondere bomen
16	Mogelijk	Nee	Gehel projectgebied (buiten huidige bebouwde kom Wnb)	Dijkvak 2	Melding kappen houtopstanden buiten de bebouwingcontour houtkap' zoals die is opgenomen in het omgevingsplan	Kappen van houtopstanden i.b.v. aanleg tijdelijke werkterreinen en tijdelijke werkstroken. Houtopstand: zelfstandige eenheid van bomen, boovermeters, struiken, hakhout of griemd.	Mogelijk	Art. 5.1 lid 2 sub g Omgevingswet en art. 11.128 Besluit activiteiten leefomgeving Omgevingsverordening provincie Flevoland, afdeling 16.2.3 Activiteiten die houtopstanden betreffen	Provincie Flevoland	4 weken	n.v.t.	- Gegevens over de te kappen houtopstand: kaart met topografische locatie en kadastrale perceelnummers, de oppervlakte van deelling of, in het geval van rijbeplanting, het aantal bomen, de boomsoort, de leeftijd. - De reden van deelling Zie Omgevingsverordening provincie Flevoland titel 21.1 en Besluit activiteiten leefomgeving.	In dijkvak 2 staan bomen en/of houtopstanden niet buiten de begrenzing van ruimtebeslag VKA.
17	Mogelijk	Nee	Gehel projectgebied	Dijkvakken 1, 2, 3 en 4	Sloopmelding	Gebouw of bouwwerk slopen, waarbij meer dan 10 m <sup>2</sup> afval of asbest vrij komt	Nee	Art. 4.3 lid 1 Omgevingswet Art. 7.10 Besluit bouwwerken leefomgeving	Gemeente Dronten Gemeente Lelystad	4 weken	nt		Indien constructies moeten worden gesloopt i.b.v. de dijkversterking. In dijkvakken 1, 2 en 3 zijn constructies aanwezig In dijkvak 4 is een constructie aanwezig binnen de teelinen van de huidige dijk.
18	Mogelijk	Nee	Gehel projectgebied	Nog niet duidelijk, afhankelijk van werkwijze.	Omgevingsvergunning voor een tijdelijke wateractiviteit (tijdelijke omgevingsvergunning op grond van de Waterschapsverordening)	Tijdelijke waterhuishouding (dempen/graven/verhardingen) bijvoorbeeld i.b.v. aanleg tijdelijke werkterreinen en werkstroken en tijdelijke bemalingen	Mogelijk	Art. 5.3 Omgevingswet Waterschapsverordening	Waterschap Zuiderzeeland	8 weken	6 weken	Zie waterschapsverordening	Vergunningplicht is afhankelijk van verplichtingen in waterschapsverordening.
19	Mogelijk	Nee	Gehel projectgebied	Nog niet duidelijk, afhankelijk van werkwijze.	Omgevingsvergunning voor een tijdelijke wateractiviteit	Tijdelijke loslocatie op het IJsselmeer	Mogelijk	Art. 5.1 lid 2 sub f.2 Omgevingswet	Rijkswaterstaat	8 weken	6 weken		
20	Mogelijk	Nee	Gehel projectgebied	Nog niet duidelijk, afhankelijk van werkwijze.	Maatwerkvoorschriften geluidhinder	Bouw- en sloopwerkzaamheden buiten reguliere werktijden of werkzaamheden overdag waarbij de maximale geluidswaarden uit het Besluit bouwwerken leefomgeving worden overschreden. Bijvoorbeeld bij het aanbrengen van een constructie (bouwwerk) voor de waterkering.	Mogelijk	Art. 7.17 en art. 7.23 Besluit bouwwerken leefomgeving	Gemeente Dronten Gemeente Lelystad	8 weken	6 weken		Gemeenten kunnen met een maatwerkvoorschrift afwijken van de rijksregels. Voor geluid en billigen kunnen de normen op grond van 7.23 BBL worden versoepeld.
21	Mogelijk	Nee	Gehel projectgebied	Nog niet duidelijk, afhankelijk van werkwijze.	Omgevingsplanactiviteit (werken buiten reguliere werktijden)	Werkzaamheden, anders dan bouw- en sloopwerkzaamheden, op maandag tot en met vrijdag tussen 19.00 uur en 7.00 en/of op zondag waarbij geluidhinder wordt verwacht.	Mogelijk	Art. 5.1 lid 1 sub a Omgevingswet Algemene plaatselijke verordening Dronten 2022 Verordening fysieke leefomgeving Lelystad 2021	Gemeente Dronten Gemeente Lelystad	8 weken	6 weken		
22	Mogelijk	Nee	Gehel projectgebied	Nog niet duidelijk, afhankelijk van werkwijze.	Verkeersbesluit (tijdelijke situatie)	Tijdelijke verkeersmaatregelen en tijdelijk plaatsen van verkeerstekens en verkeersborden, langer dan 4 maanden, bij objecten die voor langere tijd worden gestremd.	Mogelijk	Art. 15 Wegverkeerswet 1994, Art. 12 Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW)	n.n.b. Gemeente Dronten Gemeente Lelystad Provincie Flevoland (N307)	8 weken	6 weken		- Borgen doorgaande verbinding N307 Enkhuizen - Lelystad - Dronten tijdens de uitvoering
23	Mogelijk	Nee	Gehel projectgebied	Nog niet duidelijk, afhankelijk van werkwijze.	Melding bodemsanering	Mogelijk van toepassing indien grondverzet in verband met bodemcontaminatie. Dit moet blijken uit milieukundig bodemonderzoek. Kleinschalige bodem- en/of grondwatersanering.	Mogelijk	Artikel 5.1 lid 2 onder b Omgevingswet Artikel 4.1238 Besluit activiteiten leefomgeving	n.n.b. Gemeente Dronten Gemeente Lelystad	4 weken	nt	Bodemonderzoek Keuze voor de saneringsaanpak	Graven in verontreinigde bodem (boven interventiewaarde) is een milieubelastende activiteit, zie paragraaf 3.2.22 Bal Indien melding minimaal 4 wk voor start realisatie. Binnen 1 jaar na melding, starten met de sanering. N.B. Er zijn geen verdachte activiteiten bekend die vervuiling hebben kunnen veroorzaken (zie Plan van aanpak verkenningfase versterking IJsselmeerdijk).
24	Mogelijk	Nee	Gehel projectgebied	Nog niet duidelijk, afhankelijk van werkwijze.	Melding lozen (Besluit activiteiten leefomgeving)	Lozen ten gevolge van tijdelijk opslaan en overstaan van goederen op werkterreinen of kleine bemalingen	Mogelijk	Besluit activiteiten leefomgeving	n.n.b. Gemeente Dronten Gemeente Lelystad Waterschap Zuiderzeeland Rijkswaterstaat	4 weken	nt		Voor lozingen gelden algemene regels tenzij bij de milieubelastende activiteit in het Bal is aangegeven dat een vergunning of melding nodig is. Zie hiervoor art. 3.3 Bal. Bij lozing op rijkswater vergunningplichtig op grond van 6.55 Bal. Voor lozing op niet rijkswateren geldt de waterschapsverordening. Ter overbrugging van de nieuwe regels zijn de inhoudelijke regels opgenomen in de Bruidsschat.
25	Mogelijk	Nee	Gehel projectgebied	Nog niet duidelijk, afhankelijk van werkwijze.	Melding toepassen van grond en/of baggerspecie	Toepassen van grond en/of baggerspecie op of in de bodem of in een oppervlaktewaterlichaam	Mogelijk	Artikel 5.1 lid 2 onder b Omgevingswet § 4.124 Besluit activiteiten leefomgeving	0.- Gemeente Dronten 0.- Gemeente Lelystad (indienen via meldpunt bodemkwaliteit (Bodem+))	4 weken	nt		Het toepassen van grond en baggerspecie is een milieubelastende activiteit, zie hiervoor hoofdstuk 4 Bal
26	Mogelijk	Nee	Gehel projectgebied	Nog niet duidelijk, afhankelijk van werkwijze.	Omgevingsplanactiviteit uitweg	Tijdelijke inrit / uitrit tijdens uitvoering	Mogelijk	Art. 5.1 lid 1 sub a Omgevingswet Algemene plaatselijke verordening Dronten 2022 Art. 2.3 Verordening fysieke leefomgeving Lelystad 2021	120.- Gemeente Dronten (vergunning) Gemeente Lelystad (melding)	8 weken (vergunning) 4 weken (melding)	6 weken nt		- Borgen bereikbaarheid Flevokust, Maxima centrale, Fievo Marina, Houtribhoekstrand tijdens uitvoering dijkversterking - Borgen doorgaande verbinding N307 Enkhuizen - Lelystad - Dronten tijdens de uitvoering - Ontsluitingsweg Houtribhaven en fietspad Parkhaven; inpassen ontsluitingsweg en fietspadvoetpad. Borgen bereikbaarheid tijdens uitvoering dijkversterking - Inpassen van de weg zelf en borgen bereikbaarheid Deko Marina en Houtribhaven (met horeca en bedrijven), woonwijk Parkhaven en Houtribhoogte - Beheerpad opwaarderen naar een fietsvriendelijke en veilige fietsroute voor recreatief medegebruik
27	Mogelijk	Nee	Gehel projectgebied	Nog niet duidelijk, afhankelijk van werkwijze.	Tijdelijke scheepvaarverkeersmaatregel	Aanbrengen tijdelijke verkeerstekens (verbodsborden en gebodsborden) vanwege werkzaamheden op het IJsselmeer	Mogelijk	Art. 10 Besluit administratieve bepalingen scheepvaarverkeer	0.- Minister van Infrastructuur en milieu / Rijkswaterstaat	8 weken	6 weken		Als de borden langer dan 13 weken blijven staan, is een verkeersbesluit te water nodig.
28	Mogelijk	Nee	Gehel projectgebied	Nog niet duidelijk, afhankelijk van werkwijze.	Ontheffing Binnenvaart Politie Reglement	Gebruik van loslocaties op het IJsselmeer Ligplaats innemen in vaargeul t.b.v. uitvoering van werkzaamheden	Mogelijk	Art. 1.23 Binnenvaart Politie Reglement (BPR)	0.- Rijkswaterstaat	8 weken	6 weken		
<b>Niet van toepassing</b>													
	Nee				Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (kappen)	Geen kappen van bomen binnen ruimtebeslag VKA (vergunningplichtig volgens tijdelijk Omgevingsplan)	Nee	Art. 5.1 lid 1 sub a Omgevingswet (art. 4.11 Algemene plaatselijke verordening Dronten 2022 en art. artikel 7.3 van de Verordening fysieke leefomgeving Lelystad 2021).	Gemeente Dronten Gemeente Lelystad				Uitgangspunt o.b.v. GIS viewer: geen bomen kappen binnen ruimtebeslag VKA.

Nr.	Benodigd (ja/nee/mogelijk)	Coördinatie	Traject	Dijkvak	Soort vergunning / procedure	Activiteit	Vergunning / procedure vereist voor meekoppikans	Juridische grondslag	Bevoegd gezag	Proceduredtijd (aanvraag tot vergunning in weken, excl. voorbereiding aanvraag)	Bezwaar- of beroepstermijn (weken)	Indieningsvereisten vergunningaanvragen	Opmerkingen
	Nee				Omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit	Geen ontgrondingen i.b.v. de dijkversterking	Nee	Art. 5.1 lid 1 sub c Omgevingswet Art. 16.7 lid g sub 1 Besluit activiteiten leefomgeving Art. 5.4 Omgevingswet	Provincie Flevoland Rijkswaterstaat				Geen ontgrondingen binnen ruimtebeslag VKA en vrijstelling vergunningplicht. Volgens art. 16.7 lid g sub 1 Besluit activiteiten leefomgeving is er geen vergunningplicht ingeval van het aanleggen, veranderen of verwijderen van een waterstaatswerk door of namens de waterbeheerder. O.g.v. art. 7.5 lid 1 Omgevingsverordening provincie Flevoland moet wel een melding worden gedaan, maar in dit geval is geen sprake van ontgrondingen.  Het Rijk is bevoegd gezag voor ontgrondingsactiviteiten in de rijkswateren (zie art. 4.12 lid 1 Omgevingswet). Geen ontgrondingen in rijkswateren.
	Nee				Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een hoofdspoorweg, lokale spoorweg of bijzondere spoorweg	Geen werkzaamheden uitvoeren binnen het beperkingengebied van een hoofdspoorweg	Nee	Art. 5.1 lid 2 sub f Omgevingswet	ProRail				Geen spoorwegen binnen het projectgebied
	Nee				Omgevingsvergunning Omgevingsverordening provincie Flevoland	Geen werkzaamheden in waterwingebied, boringsvrije zone, grondwaterbeschermingsgebied, siltgebied	Nee	Omgevingsverordening provincie Flevoland	Provincie Flevoland				Geen waterwingebied, geen boringsvrije zone, geen grondwaterbeschermingsgebied, geen siltgebied
	Nee				Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot vaarwegen in beheer bij de provincie Flevoland	Geen werkzaamheden uitvoeren binnen het beperkingengebied van een provinciale vaarweg	Nee	Omgevingsverordening provincie Flevoland	Provincie Flevoland				Geen provinciale vaarwegen in het projectgebied.
	Nee				(Omgevings)vergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg  Vergunning/melding voor omgevingsplanactiviteit, op grond van overgangsrecht geregeld via de Bruidsschat	Vervangen van asfalt, opschuiven weg langs de IJsselmeerdijk	Nee	Art. 5.1 lid 1 sub a Omgevingswet Art. 2.2 Verordening fysieke leefomgeving Lelystad 2021 Art. 2.11 Algemene plaatselijke verordening Dronten 2022	Gemeente Lelystad Gemeente Dronten				Geen vergunningplicht indien in opdracht van een bestuursorgaan of openbaar lichaam publieke taken worden verricht. Zie art. 2.2 lid 3 Verordening fysieke leefomgeving Lelystad 2021 en art. 2.11 lid 3 Algemene plaatselijke verordening Dronten 2022  - Dijkvak 1 en 2: Langs het gehele traject van de vooroverplossing wordt op de bestaande dijk enkel het asfalt vervangen op het buitentalud. - Traditionele gronoversterking rondom Maxima-centrale en Flevokust. De dijk wordt maximaal 2 meter verhoogd, waardoor de binnenteen maximaal 12 meter opschuift. Hierdoor schuift ook de huidige weg langs de IJsselmeerdijk iets op. - Dijkvak 4 + 5 + maatwerkvakken: vervangen asfalt op buitenberm. - Over het gehele traject (langs Baaidijk dijkvak 4 en 5, maar ook langs Meerdijk dijkvak 1, 2 en 3) dient asfalt teruggebracht te worden op de (verhoogde) buitenberm. - Meekoppikans beheerpad opwaarderen naar een fietsvriendelijke en veilige fietsroute voor recreatief medegebruik
	Nee				Omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit en/of voor gemeentelijk monument	Geen werkzaamheden nabij rijks- en/of gemeentelijke monumenten:	Nee	Art. 5.1 lid 1 sub a Omgevingswet Art. 5.1 lid 1 sub b Omgevingswet	Gemeente Dronten Gemeente Lelystad				Vermoedelijk geen aantasting van archeologisch monument. Het ruimtebeslag van alle alternatieven in dijkvak 1 en 2 ligt buiten het archeologisch monument. N.B. het hevelhuisje is geen monument maar betreft een constructie die de vorm heeft van het voormalige hevelhuisje. Het sluissten monument (gemeente Lelystad) ligt buiten het ruimtebeslag van alle alternatieven.
	Nee				Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een luchthaven	Een (tijdelijk) object, zoals een mobiele bouwkraan, plaatsen op een locatie waar op basis van het geldende luchthavenbesluit een hoogtebeperking geldt	Nee	Art. 5.1 lid 2 sub f 3 Omgevingswet Art. 10.11 lid 1 Besluit activiteiten leefomgeving (art. 8.12 lid 3 Wet luchtvaart)	Minister van Infrastructuur en Waterstaat				Uitgangspunt is dat er geen activiteiten worden uitgevoerd waarbij rekening moet worden gehouden met hoogtebeperkingen op basis van het geldende luchthavenbesluit.



Uitvoeringsvergunningen / "aannemersvergunningen" (afhankelijk van uitvoeringsmethode en werkwijze aannemer)														
Uitvoeringsfase	No.	Benodigd (ja/nee/mogelijk)	Coördinatie	Traject	Dijkvak	Soort vergunning / procedure	Activiteit	Vergunning / procedure vereist voor meekoppelmans	Juridische grondslag	Bevoegd gezag	Proceduredtijd (aanvraag tot vergunning in weken, excl. voorbereiding aanvraag)	Bezwaar- of beroepstermijn (weken)	Indieningsvereisten vergunningaanvragen	Opmerkingen
	1	Ja	Nee	Meerdijk	Dijkvak 2	Omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit	Geen bouwactiviteiten (constructies) noodzakelijk t.b.v. de dijkversterking.	- Mogelijk t.b.v. zonnepanelen op de binnenberm van de IJsselmeerdijk ter hoogte van de A6.	Art. 5.1 lid 2 sub a Omgevingswet	Gemeente Dronen Gemeente Lelystad	8 weken	6 weken	- DO tekeningen (plattegrond en doorsneden). - tekeningen van de definitieve hoofdspet van de constructie. - de belastingen en de belastingcombinaties voor sterkte en stabiliteit en de ultieme grenstoestand van alle te wijzigen constructieve delen van het bouwwerk en van het bouwwerk als geheel, voor zover het niet gaat om de hoofdlijn van de constructie of het constructieprincipe (uitgestelde aanvraagvereisten) - bouwveiligheidsplan (op verzoek gemeente) - kleuren/materialen - inschalling bouwkosten, evtl. kostenspecificatie - stilistoreducerende maatregelen tijdens de bouw Zie voor de volledige indieningsvereisten Omgevingsregeling paragraaf 7.2.2. - Wijze van participatie, zie Omgevingsregeling art. 7.4	Volgens art. 2.29 Besluit bouwwerken leefomgeving is er geen uitzondering van de vergunningplicht voor zonnepanelen op een dijk.
	2	Mogelijk	Nee	Meerdijk	Dijkvak 2	Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (aanleg) Vergunning voor omgevingsplanactiviteit, op grond van overgangrecht geregeld via de Bruidsschat.	Bijvoorbeeld voor grondbewerkingen die geen onderdeel zijn van het Projectbesluit	Ja t.b.v. zonnepanelen op de binnenberm van de IJsselmeerdijk ter hoogte van de A6 (indien geen onderdeel van projectbesluit voor de dijkversterking)	Art. 5.1 lid 1 sub a Omgevingswet	Gemeente Lelystad	8 weken	6 weken		Deze vergunning is eventueel nodig t.b.v. grondbewerkingen voor plaatsen zonnepanelen. Niet nodig indien geen grondbewerkingen plaatsvinden.
	3	Ja	Nee	Meerdijk	Dijkvak 1, 2	Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg	Werkzaamheden uitvoeren binnen het beperkingengebied van rijksweg A6.	Mogelijk, i.v.m. ruimtebeslag VKA binnen beperkingengebied Ketelebrug en afrit viaduct A6, dijkvak 1 (afhankelijk van hoogte Ketelebrug en indien deze afrit onderdeel is van beperkingengebied A6). Ja, t.b.v. zonnepanelen op de binnenberm van de IJsselmeerdijk ter hoogte van de A6.	Art. 5.1 lid 2 sub f.1* Omgevingswet	Rijkswaterstaat	8 weken	6 weken	Zie Omgevingsregeling, paragraaf 7.2.6 (activiteiten rond rijkswegen).	Omgevingsvergunning nodig voor meekoppelmans zonnepark op binnentalud van de dijk en eventueel nodig voor tijdelijke werkzaamheden tijdens realisatiefase binnen beperkingengebied. Voor de begrenzing van beperkingengebied zie Omgevingsbesluit artikel 3.3 (beperkingengebied wegen). Beperkingengebied rijksweg is nog niet zichtbaar in het Omgevingsloket, zie art. 2.29 Omgevingsregeling. Het beperkingengebied met betrekking tot een weg in beheer bij het Rijk bestaat uit de weg en het daaromheen gelegen gebied, begrensd door een lijn liggend op een afstand van: a. bij een weg op maaiveldniveau: 10 m, gemeten vanaf de kant van de verharding; b. bij een weg naast een watergang, die het water van de weg opvangt: 1 m vanaf de insteek van de watergang, gemeten vanaf de insteek die het meest verwijderd is van de weg; c. bij een weg in ingraving: 5 m, gemeten vanaf de insteek van de maaiveldverlaging; d. bij een weg in ophoging: 10 m, gemeten vanaf de kant van de verharding, vermeerderd met vijfmaal het hoogteverschil tussen de verharding en de insteek van de maaiveldverhoging; e. bij een weg in een tunnel of onder een aquaduct: 10 m, gemeten vanaf de rand van het kunstwerk, vermeerderd met viermaal het hoogteverschil tussen de verharding en het maaiveld; of f. bij een weg op een brug of op een viaduct: 10 m, gemeten vanaf de rand van het kunstwerk, vermeerderd met vijfmaal het hoogteverschil tussen de verharding en het maaiveld.

Open



## Bijlage 2

**Notitie / Memo**

**HaskoningDHV Nederland B.V.  
Mobility & Infrastructure**

Aan: Waterschap Zuiderzeeland  
Van: Mathijs Terwindt  
Datum: 31 oktober 2023  
Kopie: Mirjam Walbeek  
Ons kenmerk: BI8482-MI-ME-230905-1648  
Classificatie: Vertrouwelijk  
Gecontroleerd door: Christiaan Soer, Mirjam Walbeek, Matthijs Logtenberg

**Onderwerp: Mogelijkheden flexibiliteit in Projectbesluit Versterking IJsselmeerdijk / natuurbeschermingsrecht in relatie tot ontwerp vrijheid**

**Samenvatting**

Het advies is om de twee varianten (referentie/ basis ontwerp en eco-plus) niet in één projectbesluit te betrekken. De Omgevingswet biedt weliswaar mogelijkheden flexibiliteit te creëren in een projectbesluit. Die mogelijkheden zijn echter veelal gestoeld op de gedachte dat één deel van het project technisch nog niet rijp is voor besluitvorming in een projectbesluit. Dat lijkt hier niet aan de orde. Tevens is de projectprocedure erop gericht dat het projectbesluit één variant omvat.

Het projectbesluit staat niet in de weg om enige ontwerp vrijheid aan de aannemer toe te delen wat betreft geometrie en materialisatie.

Het natuurbeschermingsrecht zou de ontwerp vrijheid kunnen beperken. Zo nodig kan opdrachtnemer worden geïnstrueerd dat zijn ontwerpwerkzaamheden moeten passen binnen de “stikstofruimte” en de regels rondom flora en fauna.

Waterschap Zuiderzeeland is voornemens de IJsselmeerdijk tussen Lelystad en de Ketelbrug te versterken. In dit memo wordt een aantal vragen behandeld met betrekking tot dit project.

De eerste vraag gaat over het projectbesluit. Voor de versterking van deze primaire kering is onder de Omgevingswet een projectbesluit vereist. Het waterschap heeft de wens om de exacte uitvoering van het project in het Projectbesluit niet in beton te gieten maar een bepaalde flexibiliteit te genereren.

Voor een gedeelte van de waterkering (Meerdijk-noord) bestaan momenteel twee varianten voor versterking. De basisvariant voorziet in de aanleg van een vooroever in het IJsselmeer met een totale breedte van circa 60 meter. Een andere variant voorziet in een vergelijkbare vooroever maar met een totale maximale breedte van circa 120 meter, de zogenoemde “Eco-plus variant”. De langslengte van beide varianten is gelijk, die bedraagt enkele kilometers. De ruimte tussen de vooroeverdam en de huidige kering wordt in beide varianten opgevuld met zand. Dat zand heeft twee functies. De eerste betreft waterveiligheid: de vooroeverdam, het zand en de kering vormen één geheel. De tweede is natuurontwikkeling. Ter plaatse van het zand kan zich nieuwe waternatuur ontwikkelen. Wat betreft waterveiligheid zijn de varianten in beginsel gelijkwaardig.

Op dit moment zijn de varianten nog niet volledig uitgewerkt. De definitieve keuze hangt met name af van het al dan niet toegekend krijgen van een subsidie.

De eerste vraag is in welke mate het rechtsfiguur projectbesluit de flexibiliteit kent opdat beide varianten in hetzelfde besluit kunnen worden opgenomen. Pas na vaststelling zou het waterschap in dat geval de variant kiezen die het daadwerkelijk gaat uitvoeren.

Het waterschap heeft ook de vraag opgeworpen in welke mate flexibiliteit in het projectbesluit mogelijk is met betrekking tot geometrie, werkmethoden en materialisatie. De wens bestaat om de aannemer enige ontwerp vrijheid toe te delen hieromtrent.

De derde vraag die in deze memo wordt behandeld gaat over onderwerpen die verband houden met het natuurbeschermingsrecht. De vraag is in hoeverre de wens enige ontwerp vrijheid toe te delen aan de aannemer in praktijk tot problemen kan leiden vanwege eisen die voortvloeien uit het natuurbeschermingsrecht.

## Leeswijzer

In deel A van deze memo wordt de eerste en tweede vraag behandeld. In dat kader wordt eerst een korte schets gegeven van het rechtsfiguur projectbesluit. Daarna worden de minimale wettelijke eisen over de inhoud van het projectbesluit aangestipt. Vervolgens worden de mogelijkheden besproken om flexibiliteit in het projectbesluit aan te brengen. De paragraaf erna gaat over de ervaringen met het projectplan Waterwet en het tracébesluit omtrent flexibiliteit. Tot slot wordt het advies onderbouwd of de twee varianten in één projectbesluit kunnen worden verdisconteerd. Tevens wordt aangegeven in welke mate ontwerp vrijheid mogelijk is

In deel B gaat in op de vraag in hoeverre uit het natuurbeschermingsrecht beperkingen voortvloeien voor de omvang van de voorgenomen ontwerp vrijheid.

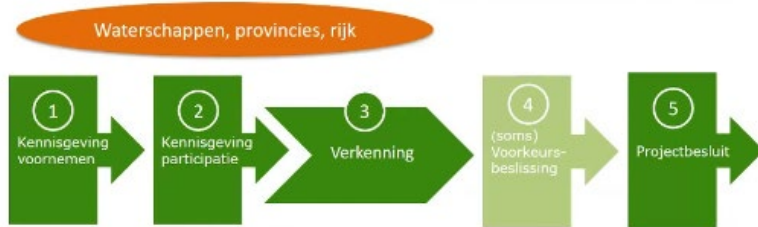
### A. PROJECTBESLUIT

#### 1. Korte schets projectbesluit

Het projectbesluit is een instrument voor het Rijk, provincies en waterschappen voor het toestaan van vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Met de projectprocedure wordt volgens de wetgever een slagvaardige regeling geboden om te komen tot besluiten over aanleg, verlegging en versterking van waterkeringen en aanpassing aan waterstaatswerken door of in opdracht van de beheerder van het waterstaatswerk. Een nieuw element is dat het projectbesluit kan gelden als omgevingsvergunning voor activiteiten ter uitvoering van het project alsmede enkele in het Omgevingsbesluit aangewezen besluiten.

De wet bepaalt welke procedurestappen moeten zijn doorlopen om een projectbesluit te kunnen vaststellen. In onderstaande figuur is de projectprocedure visueel weergegeven.

## De projectprocedure



Bron: [www.iplo.nl](http://www.iplo.nl)

Het projectbesluit is het resultaat van een integrale afweging van de betrokken feiten en belangen. Het uitgangspunt van de wetgever is dat het projectbesluit alle voor de fysieke leefomgeving relevante bepalingen en maatregelen bevat die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren, in werking hebben en in stand houden van het project. Dit betekent dat de toestemmingen om het project te kunnen uitvoeren alsmede een wijziging van het omgevingsplan in het projectbesluit zijn opgenomen.<sup>1</sup>

Na vaststelling van het projectbesluit door het dagelijks bestuur van het waterschap, dient gedeputeerde staten van, in dit geval, de provincie Flevoland het vaststellingsbesluit goed te keuren. De termijn hiervoor bedraagt 13 weken.

### 2. Wettelijke eisen minimale inhoud projectbesluit

Om te bepalen hoeveel ruimte een projectbesluit kan bieden voor flexibiliteit, is van belang welke eisen de wet ten minste stelt aan de inhoud van een projectbesluit. Die eisen vormen als het ware de ondergrens voor het informatieniveau/mate waarin zaken moeten zijn uitgewerkt in het projectbesluit. In Omgevingswet en Omgevingsbesluit zijn onderwerpen benoemd die het projectbesluit in ieder geval moet bevatten respectievelijk moet bevatten indien ze van toepassing zijn.<sup>2</sup> De voor deze memo relevante onderwerpen worden hieronder genoemd en voorzien van een korte toelichting afkomstig uit de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.<sup>3</sup>

#### Omschrijving van het project

Artikel 5.6 aanhef en onder a Omgevingsbesluit bepaalt dat de projectbesluit een beschrijving van het project moet omvatten. Een beschrijving zal bestaan uit tekst, afbeeldingen, tekeningen en kaarten. In de memorie van toelichting wordt dit als volgt toegelicht:<sup>4</sup>

*“Het projectbesluit bevat, vanuit een integrale afweging van de betrokken feiten en belangen, alle voor de fysieke leefomgeving relevante bepalingen en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het realiseren van het project. Dit betreft, afhankelijk van de vraag of er gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot fasering, een nauwkeurige beschrijving van het werk of de werken die met het project worden gerealiseerd en de maatregelen die noodzakelijk zijn om het project te realiseren.”*

De mogelijkheid tot fasering wordt uitgewerkt in de volgende paragraaf.

<sup>1</sup> Tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip geldt het projectbesluit als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor zover het in strijd is met het omgevingsplan (artikel 22.16 Omgevingswet).

<sup>2</sup> Daarnaast gelden sectorale regels en algemene bepalingen uit de Awb waarmee rekening gehouden moet worden.

<sup>3</sup> Staatsblad 2018, 290, pag. 314; Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag 184 - 185

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag 182.

De permanente of tijdelijke maatregelen en voorzieningen om het project te realiseren, voor zover die voor de fysieke leefomgeving relevant zijn.<sup>5</sup>

In het projectbesluit zullen deze maatregelen en voorzieningen worden beschreven in tekst, afbeeldingen, tekeningen en kaarten. Voorbeelden van maatregelen zijn het tijdelijk aanleggen van bouwwegen, werkterreinen, depots, laadlocaties (stroom) etc.

Het gaat niet alleen om de maatregelen en voorzieningen waarvoor het projectbesluit als vergunning geldt. Ook maatregelen en voorzieningen waarvoor geen vergunning nodig is worden op grond van dit artikel in het projectbesluit vermeld, evenals maatregelen en voorzieningen waarvoor het bevoegd gezag voornemens is in een later stadium vergunning aan te vragen.

De maatregelen gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen.<sup>6</sup>

In het projectbesluit zullen de maatregelen worden beschreven om de nadelige gevolgen van het project voor de omgeving te minimaliseren. Dat kan in tekst, afbeeldingen, tekeningen en kaarten. Voorbeelden van deze maatregelen zijn geluidschermen, stil asfalt, het aanleggen van een ecopassage of het treffen van maatregelen in het belang van het behoud van cultureel erfgoed.<sup>7</sup>

### **3. Flexibiliteit projectbesluit**

Zoals gezegd is het uitgangspunt van de wetgever dat in het projectbesluit alle relevante aspecten van het project zijn afgewogen en dat het projectbesluit geldt als omgevingsvergunning/besluit als bedoeld in artikel 5.7 Omgevingsbesluit. In dat kader zijn die onderdelen van het project overeenkomstig de regels omtrent die omgevingsvergunning/besluit beoordeeld. Het projectbesluit bevat de motivering dat het project in overeenstemming is met die regels.

Een gevolg hiervan is dat hierdoor wijzigingen in het project na vaststelling lastig zijn zonder het projectbesluit aan te passen; de wijziging werkt door naar alle onderdelen van het projectbesluit. Zowel naar de onderdelen die als vergunning gelden als die het omgevingsplan wijzigen. De praktijk heeft echter wel behoefte aan flexibiliteit. In deze paragraaf worden een aantal mogelijkheden geschetst flexibiliteit te creëren in situaties dat een projectbesluit aan de orde is.

#### Uitvoeringsvergunningen na vaststelling projectbesluit (“fasering”)

De meest in het oog springende mogelijkheid is om omgevingsvergunningen ter uitvoering van het project uit het projectbesluit te laten. Die vergunningen kunnen al dan niet gecoördineerd of in tranches worden aangevraagd. De wetgever denkt dan aan complexe, langlopende projecten, waar de overheid voor de uitvoering een marktpartij inschakelt via bijvoorbeeld een DBFM-contractvorm (design, build, finance, maintenance). De exacte vorm en bouwwijze van bijvoorbeeld een bouwwerk hoeven dan niet in het projectbesluit te worden vastgelegd. Hiermee wordt flexibiliteit en fasering in het project mogelijk gemaakt. Gevolg is wel dat er na vaststelling van het projectbesluit (wederom) in ieder geval beroep bij de rechter openstaat.

In dit kader geeft de wetgever een paar voorbeelden.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Artikel 5.6 aanhef en onder b Omgevingsbesluit

<sup>6</sup> Artikel 5.6 aanhef en onder c Omgevingsbesluit

<sup>7</sup> Ter volledigheid. Dit aspect gaat niet over meekoppelkansen. Het dagelijks bestuur van het waterschap kan een projectbesluit alleen vaststellen met het oog op de taken, bedoeld in art. 2.17 lid 1 aanhef en onder a Omgevingswet. Als het waterschap een projectbesluit vaststelt, moet er dus sprake zijn van het beheer van watersystemen of onderdelen daarvan dat bij omgevingsverordening aan het waterschap is toegedeeld alsmede zuiveringstechnische werken. Meekoppelkansen kunnen natuurlijk wel worden genoemd in het projectbesluit ter informatie.

<sup>8</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag 182, 186.

*“Zo zou bijvoorbeeld bepaald kunnen worden dat constructieve veiligheid van een te bouwen tunnel als onderdeel van een nieuw aan te leggen snelweg geen onderwerp van de afweging is bij het projectbesluit, maar dat dit betrokken zal worden bij een aparte later te verlenen omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. (..)*

*Een ander voorbeeld is de aanleg van een hoogspanningsleiding waarbij het projectbesluit de locatie van het tracé, de locatie van de masten en de gebruiksbeperkingen voor de in het besluit betrokken gebieden en bouwwerken aangeeft. De bouwtechnische eisen van de masten kunnen desgewenst op een later moment, bij de aanvraag om een omgevingsvergunning ter uitvoering van het project, worden betrokken.”*

De verplichting om in het projectbesluit het project te beschrijving geldt niet voor de delen die op dat moment nog niet zijn uitgekristalliseerd. De wetgever merkt hierover het volgende op<sup>9</sup>:

*“Het projectbesluit voorziet minimaal in de toestemming voor die activiteiten die noodzakelijk zijn om een afweging te kunnen maken over de aanvaardbaarheid van het project. Over onderdelen van de uitvoering van het projectbesluit die niet tot in detailniveau in de afweging bij het projectbesluit zijn opgenomen, kan na het nemen van het projectbesluit door middel van een omgevingsvergunning of ander besluit ter uitvoering van het projectbesluit, worden beslist.”*

De vraag rijst wat een ondergrens is van het projectbesluit in geval aspecten later in separate besluiten worden betrokken. De wetgever stelt wel een grens aan hetgeen kan worden “doorgeschoven” naar een later moment.<sup>10</sup>

*“Het integrale karakter van het projectbesluit brengt met zich mee dat de beoordeling van die activiteiten die van belang zijn voor het integrale oordeel over de aanvaardbaarheid van het project ook worden meegenomen in het projectbesluit en niet voor fasering in aanmerking komen.”*

*“De ondergrens hierbij is dat het bevoegd gezag in het projectbesluit wel een zorgvuldige beslissing moet kunnen nemen over het al dan niet toestaan van het project. Voor bepaalde aspecten, zoals natuur, zal bij het projectbesluit op zijn minst al inzichtelijk moeten worden gemaakt of het aannemelijk is dat de natuurregelgeving niet in de weg zal staan aan de uitvoering van het project. Alleen aspecten die niet van invloed zijn op het oordeel over de aanvaardbaarheid van het project als geheel kunnen voor «doorschuiven» naar de vergunningenfase in aanmerking komen. Het minimale projectbesluit voorziet in het planologisch mogelijk maken van het project voor zover het een projectbesluit is dat door gedeputeerde staten of de Minister wordt vastgesteld.”*

Wat precies de betekenis is van de zinsnede “aanvaardbaarheid van het project als geheel” zal afhangen van het specifieke omstandigheden. Wanneer het “doorschuiven” een grote impact heeft op de directe leefomgeving zal de drempel van aanvaarding waarschijnlijk hoger liggen wanneer die slechts in geringe mate de leefomgeving raakt. De geciteerde voorbeelden over de tunnel en hoogspanningskabel zijn, het eerste gezicht, niet of nauwelijks van invloed op de *aanvaarding als project als geheel*. In beide voorbeelden is het ruimtebeslag en is de impact op de omgeving redelijkerwijs goed te beoordelen. Dit betekent dat als het bevoegd gezag delen “doorschuift” die een (duidelijk) grotere

---

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, 182

<sup>10</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, 182

impact hebben op de omgeving dan de hier gegeven voorbeelden, een risico zal moeten aanvaarden dat het projectbesluit onvoldoende concreet is en daarmee niet voldoet aan de inhoudelijke eisen.

In de laatste volzin van het citaat wordt een ondergrens gegeven voor projectbesluiten die door gedeputeerde staten of de Minister worden vastgesteld. Die besluiten kunnen volstaan met een planologische component. Het feit dat waterschappen niet worden genoemd, duidt er mogelijk op dat het dagelijks bestuur van het waterschap meer dan alleen het planologisch regime moet regelen. Kennelijk verlangt de wetgever ook een detaillering van waterstaatswerken of zuiveringstechnische werken die verder gaat dan alleen het planologische aspect. Onder huidig recht dient een projectplan Waterwet overigens ook een beschrijving te omvatten van de aan te leggen of te wijzigen waterstaatswerken.

#### Nader besluit tot technische uitwerking projectbesluit

In een projectbesluit kan worden bepaald dat bepaalde onderdelen van het project op een later moment technisch worden uitgewerkt in een apart besluit (artikel 5.54 Omgevingswet). Het projectbesluit moet wel de grenzen aangeven waarbinnen die uitwerking zal geschieden. Van deze uitwerkingsmogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt als duidelijk is hoe het project er uit gaat zien, maar de exacte invulling over één onderdeel nog geen duidelijkheid is.

Bij de uitwerking van het projectbesluit gaat het dus om een technische uitwerking van onderdelen van het project waarvan globaal al wel duidelijk is hoe de oplossing eruit komt te zien, maar waarbij de exacte invulling pas op een later moment duidelijk wordt. In de randvoorwaarden wordt concreet gemaakt waarop de uitwerking betrekking kan hebben, zoals welk onderdeel van het project en welk deel van het projectgebied.

Een voorbeeld genoemd in de parlementaire geschiedenis is de aanleg van een nieuwe weg, waarbij voor het kruisen van een rivier nog moet worden gekozen voor een exacte locatie van een brug. In dat geval kan het projectbesluit toch al worden vastgesteld en kan worden begonnen met de uitvoering van het project. De besluitvorming over de exacte locatie van de brug kan dan in een later stadium plaatsvinden.

Een ander genoemd voorbeeld is de vormgeving van een aansluiting op de hoofdweg die in het kader van een projectbesluit wordt verbreed. Bij het nemen van het projectbesluit is dan ongeveer wel duidelijk hoe deze aansluiting zal worden vormgegeven en is ook het grondbeslag duidelijk, maar de exacte ligging van het asfalt, de hoogte en de bouw van eventuele kunstwerken misschien nog niet. In dat geval kan het projectbesluit de randvoorwaarden bevatten voor de uitwerking, die op een later moment concreet wordt ingevuld.<sup>11</sup>

Een besluit ter uitwerking van een projectbesluit is zelf ook een projectbesluit.<sup>12</sup> De projectprocedure in paragraaf 5.2.2 Omgevingswet (aankondiging, participatie, verkenning, voorkeursbeslissing) hoeft niet opnieuw te worden doorlopen. Voor het overige is de procedure gelijk aan een regulier projectbesluit. Dat betekent dat afdeling 3.4 Awb wordt doorlopen en dat gedeputeerde staten een goedkeuringsbesluit moeten nemen.

Een verschil tussen een besluit tot uitwerking van een projectbesluit en de mogelijkheid tot fasering is dat zaken *“die van belang zijn voor het integrale oordeel over de aanvaardbaarheid van het project ook worden meegenomen in het projectbesluit en niet voor fasering in aanmerking komen”* (citaat hierboven). Voorstelbaar is dat het “punt” dat de optie van fasering meer volstaat is bereikt als er na vaststelling van

---

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3 pag. 184, 185, 517.

<sup>12</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 986, nr. 3 pag. 203



het projectbesluit meer elementen uitgekristalliseerd dienen te worden zijn dan in de benodigde omgevingsvergunning kunnen worden betrokken. In dat geval schiet een omgevingsvergunning tekort omdat niet alle “nieuwe” elementen kunnen worden afgewogen door het bevoegd gezag. Om de “nieuwe” elementen die niet worden betrokken bij de verlening van de omgevingsvergunning een plek te geven in de besluitvorming, kan een projectbesluit ter uitwerking nodig zijn.

#### Besluit tot wijziging van het projectbesluit

Het bevoegd gezag kan een vastgesteld projectbesluit wijzigen. Bij een wijzigingsbesluit blijft het oorspronkelijke projectbesluit bestaan, maar wordt op een (beperkt) aantal punten gewijzigd. De scope en onderzoeklast kunnen daardoor beperkter zijn. Ook de doorlooptijd kan korter zijn omdat de projectprocedure in paragraaf 5.2.2 Omgevingswet (verkenningfase) niet opnieuw hoeft te worden doorlopen (artikel 5.50 Omgevingswet). De verplichtingen dat afdeling 3.4 Awb moet worden doorlopen en dat gedeputeerde staten het besluit tot wijziging van het projectbesluit dienen goed te keuren gelden onverkort.

Een wijziging van het projectbesluit moet passen binnen de hoofdkeuzes voor het project zoals die hebben voorgelegen in de projectprocedure van het initiële projectbesluit.<sup>13</sup>

#### Tussentijdse slotsom

Het projectbesluit is bedoeld voor majeure projecten in de fysieke leefomgeving. Projecten waarvan de uitvoering veelal jaren in beslag neemt. In die jaren is het bijna logisch dat voortschrijdend inzicht plaatsvindt wat noopt tot een wijziging van de oorspronkelijke plannen. Bovenstaand overzicht is niet uitputtend.<sup>14</sup> Echter, als in de praktijk veel gewicht wordt toegekend aan de integraliteit – en daarmee in zekere zin ook de detaillering – van het projectbesluit, zijn de mogelijkheden beperkt voor andere flexibiliteit dan hierboven geschetst.

#### **4. Ervaringen met projectplan Waterwet en tracébesluit**

In de projectorganisatie is de vraag gerezen in hoeverre aangesloten kan worden bij projectplan Waterwet en het tracébesluit.

Het projectbesluit onder de Omgevingswet is een nieuw rechtsfiguur. Dit wet treedt op 1 januari 2024 in werking. Er is daarom nog geen jurisprudentie over het projectbesluit. Er is wel de nodige jurisprudentie over de rechtsfiguren waarvan het projectbesluit als opvolger wordt gezien. Die figuren zijn het

---

<sup>13</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 986, nr. 3 pag. 203

<sup>14</sup> In de parlementaire geschiedenis wordt ook de gelijkwaardige maatregel genoemd als een mogelijkheid flexibiliteit te bereiken in het projectbesluit (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, 182). Het voorliggende vraagstuk is echter van een andere aard dan waarvoor de gelijkwaardige maatregel mogelijkheden biedt. Ter volledigheid wordt hierover het volgende opgemerkt.

Artikel 4.7 Omgevingswet bepaalt, kort gezegd, dat als regels in een omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevingsverordening of de rijksregels het uitvoeren van een bepaalde maatregel voorschrijven, die maatregel niet hoeft te worden getroffen als hetzelfde resultaat wordt bereikt met het treffen van een andere maatregel. Laatstgenoemde maatregel wordt in artikel 4.7 aangeduid als gelijkwaardige maatregel.

Om ervoor te zorgen dat het bevoegd gezag grip houdt op het (vermeend) treffen van gelijkwaardige maatregelen, moet de initiatiefnemer op aanvraag toestemming krijgen van het bevoegd gezag. Uitzondering is als in een omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevingsverordening of rijksregels is bepaald dat die toestemming niet nodig is.

Het toepassen van de gelijkwaardige maatregel is niet voorbehouden aan het projectbesluit. Het lijkt erop dat de wetgever wil aanstippen dat de gelijkwaardige maatregel ook mogelijkheden kan bieden bij het projectbesluit. Temeer als het projectbesluit het omgevingsplan wijzigt of te gelden heeft als een omgevingsvergunning.

projectplan Waterwet, het tracébesluit en het inpassingsplan. De wetgever heeft elementen van die besluiten en bijbehorende procedures op grond van de Waterwet, de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening gecombineerd. Het is onzeker in hoeverre de bestuursrechter de ontwikkelde jurisprudentielijnen ten aanzien van die besluiten exact zal gaan toepassen op het projectbesluit, wel bieden deze belangrijke handvatten.

Eenzijds kan worden betoogd dat de figuren verschillen. Een voorbeeld is de bevoegdheid tot uitwerking van een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.54 Omgevingswet. De Waterwet en Tracéwet kennen een dergelijke bepaling niet. Met betrekking tot het projectplan Waterwet kan worden gewezen worden op het feit dat de Omgevingswet meer eisen bevat ten aanzien van de voorbereiding van het besluit (paragraaf 5.2.2 Omgevingswet) dan bij het projectplan Waterwet. Het projectbesluit heeft ook een meer integraal karakter dan het projectplan Waterwet. Illustratief is dat het besluit het omgevingsplan wijzigt wanneer dat plan niet strookt met de realisatie van het project. En dat het projectbesluit de vergunningen en toestemming kan bevatten die nodig zijn voor de uitvoering van het project.

Anderzijds zijn er wat betreft eisen aan de inhoud van een besluit een aantal gemeenschappelijke kenmerken tussen het projectbesluit en de huidige drie rechtsfiguren waar te nemen.<sup>15</sup> Temeer als een projectbesluit niet als omgevingsvergunning voor uitvoeringsbesluiten geldt. Ook bepaalt artikel 10 Tracéwet dat een tracébesluit tamelijk gedetailleerd dient te zijn.

Hieronder wordt kort de jurisprudentielijn aangaande flexibiliteit in een projectplan Waterwet en een veel gebruikte flexibiliteitsbepaling in tracébesluiten besproken. Vervolgens wordt kort een vergelijking gemaakt met het projectbesluit.

#### Projectplan Waterwet

In projectplannen wordt regelmatig een flexibiliteitsbepaling opgenomen. Binnen in het projectplan aangegeven grenzen kan op een later moment een keuze worden gemaakt over de exacte uitvoering van het werk. In het project IJsselmeerdijken is verwezen naar de projectplannen aangaande de dijkversterking van het eiland Marken en de aanleg van de Marker Wadden<sup>16</sup>. Die projectplannen bevatten tamelijk ruime flexibiliteitsbepalingen, zie figuur hieronder. Het projectplan Marker Wadden kent veel flexibiliteit wat betreft geografische situering: er zijn zogenaamde “zoekgebieden” waarbinnen bepaalde maatregelen worden getroffen. Waar precies wordt niet duidelijk. Op dat het moment de precieze locatie was gekozen, volgde er geen “nader projectbesluit”. Beide projectplannen zijn niet getoetst door de bestuursrechter.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Vergelijk artikel 5.4 Waterwet, artikel 10 Tracéwet en artikel 5.51 Omgevingswet & artikel 5.6 Omgevingsbesluit.

<sup>16</sup> Vastgesteld op respectievelijk 12 mei 2020 en 11 juni 2015.

<sup>17</sup> Met betrekking tot het projectplan Marken is er onduidelijkheid in hoever de ontwerprijheid reikt. De Eilandraad Marken heeft op 29 augustus 2023 een verzoek tot handhaving ingediend bij het ILT. Grond is dat het door de aannemer uitgewerkte ontwerp niet strookt met het projectplan. Het gaat onder meer om hoogte en positie. Zie; Document Waterland - 99-1385 Conceptbesluit ingekomen stukken week 27 tm 38 - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl)



Figuur 1: flexibiliteit ruimtebeslag bij dijkversterking Marken (links) en de Markerwadden (rechts)

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft meermaals geoordeeld dat het projectplan enige flexibiliteit mag bevatten. Kort gezegd is het belang van de rechtszekerheid voldoende geborgd als duidelijk is wat het ruimtebeslag van het project is en wat de gevolgen van het project zijn voor percelen in de nabijheid<sup>18</sup>. Het projectplan moet wel de randvoorwaarden van de beoogde flexibiliteit omvatten. Zie ter illustratie de uitspraak d.d. 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1561, rov. 5 en 75:

*5. De Afdeling beoordeelt verder of een projectplan het detailniveau bevat dat nodig is om de dijkversterking en de effecten hiervan in beeld te brengen, te beoordelen en om genoeg rechtszekerheid voor belanghebbenden te bieden. Artikel 5.4, tweede lid, van de Waterwet staat er niet aan in de weg dat in een projectplan enige flexibiliteit wordt geboden bij de definitieve uitvoering van het werk. Deze uitvoering kan, zoals dat in deze zaak aan de orde is, in bijvoorbeeld een uitvoeringsontwerp worden geregeld. Een uitvoeringsontwerp dient een zodanige detaillering van het ontwerp uit het projectplan te zijn dat alles in het uitvoeringsontwerp zijn grondslag vindt in het projectplan. Daarbij blijft de beoordeling door de Afdeling beperkt tot het voorliggende projectplan. De mate van flexibiliteit bij de uitvoering moet in een projectplan toereikend worden omschreven. Het uitvoeringsontwerp zelf is een kwestie van uitvoering die in het kader van deze procedure niet ter beoordeling staat.*

*75. In wat [appellant sub 17] en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling ook geen grond voor het oordeel dat het projectplan te veel onzekerheid laat bestaan over de concrete gevolgen van de dijkversterking voor hun percelen. In het projectplan is opgenomen wat het ruimtebeslag van de dijkversterking is en uit de bij het projectplan behorende kaartatlas blijkt in hoeverre dit ruimtebeslag gevolgen heeft voor de in de nabijheid van de dijk liggende percelen.*

### Tracébesluit

Rijkswaterstaat hanteert vaak een zogenoemde standaardbepaling in tracébesluiten omwille van de flexibiliteit. In de uitspraak Koedijk- De Stolpen is de standaardbepaling door de Afdeling getoetst en in stand gelaten.<sup>19</sup> Een voorbeeld van die standaardbepaling – voor “droge infra” - luidt als volgt:

1. De situering van het definitieve ontwerp en de situering kunnen afwijken van de maatregelen en voorzieningen zoals opgenomen in artikel 1 kunnen afwijken met de volgende marges: 1 meter omhoog of omlaag en 2 meter naar weerszijden ten opzichte van het Tracébesluit-ontwerp.

<sup>18</sup> Zie onder meer ABRvS 1 februari 2023, nr. 202203194/1/R1, rov. 5.2; ABRvS 14 SEPT 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2689, rov. 9.1.

<sup>19</sup> ABRvS 23 juli 2008, nr. 200700908/1, r.o. 2.4.

2. Voorts kan daarenboven, indien verdere (technische) uitwerking of optimalisatie

dat wenselijk maakt, met de volgende marges worden afgeweken: 1 meter omhoog of omlaag en 2 meter naar weerszijden.

3. Afwijkingen zoals bedoeld in het eerste lid en tweede lid zijn slechts toelaatbaar als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

a. uit de wijzigingen vloeien geen negatieve gevolgen voort voor de omgeving;

b. de bij dit Tracébesluit vastgestelde hogere waarden voor de geluidbelasting

worden niet overschreden en/of deze leiden niet tot nieuw vast te stellen hogere waarden;

c. deze afwijkingen mogen niet leiden tot afwijking van de bij dit Tracébesluit vastgestelde maatregelen, gericht op het terugbrengen van verwachte geluidsbelasting aan de gevel van woningen of andere geluidgevoelige gebouwen onderscheidenlijk aan de grens van geluidgevoelige terreinen als

bedoeld in de Wet geluidhinder;

d. het definitieve ontwerp en de situering wordt uitgevoerd binnen de begrenzing van dit Tracébesluit zoals aangegeven op de bijgevoegde kaarten;

e. er wordt geen onevenredig afbreuk gedaan aan de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en bouwwerken.

#### Vergelijking projectbesluit

De wetgever verlangt dat het projectbesluit een nauwkeurige omschrijving bevat van het werkzaamheden ter uitvoering van het project. Een integrale afweging is het uitgangspunt. Hierboven zijn de mogelijkheden voor flexibiliteit geschetst.

De vraag rijst of de weergegeven flexibiliteitsbepaling in een tracébesluit dient te worden gevolgd door een besluit tot uitwerking (artikel 5.54 Omgevingswet) of fasering. Mijn indruk is dat zulks niet zonder meer het geval is. Ten eerste blijkt niet uit de wet dat het gebruik van de uitwerkingsbevoegdheid of fasering imperatief is. Met andere woorden, bij een uitwerking van een deel van het project is gebruik van die mogelijkheid niet dwingend voorgeschreven. Ten tweede moet voor ogen worden gehouden dat de uitwerkingsbevoegdheid of fasering is bedoeld voor de situatie dat de technische uitwerking van een deel van het project nog niet rijp is voor een besluitvorming. Het gebruik van flexibiliteitsbepalingen hoeft niet per definitie te zien op zo'n situatie. Een voorbeeld is dat een flexibiliteitsbepaling twee mogelijkheden bevat die volledig zijn uitgewerkt in het projectbesluit en daarmee deugdelijk zijn betrokken in de besluitvorming door het bevoegd gezag. De keus voor de ene of de andere mogelijkheid hangt misschien af van de beschikbare financiën. Te denken is aan een subsidie waarvan nog niet zeker is dat die wordt verstrekt. Of dat men de finale keus wil laten aan de aannemer.

Of een flexibiliteitsbepaling de eindstreep haalt bij de bestuursrechter zal waarschijnlijk ook afhangen in hoeverre de rechtszekerheid in het geding is. Een project dat in stedelijk gebied wordt uitgevoerd heeft doorgaans veel impact op de omgeving. Het precieze ruimtebeslag van een maatregel kan de doorslag geven of een project aanvaardbaar is of niet. Flexibiliteit met betrekking tot het ruimtebeslag schuurt dan makkelijker met de rechtszekerheid dan een project in een open gebied waar het effect op de omgeving minder afhangt van de precieze situering. De geboden flexibiliteit in het projectplan Marker Wadden kan daarom moeilijk als maatstaf gelden voor de mogelijkheden van een flexibiliteitsbepaling in een projectbesluit.

Ter volledigheid. Aandachtspunt bij een flexibiliteitsbepaling in een projectbesluit is dat moet worden getoetst of de geboden ruimte voldoende betrokken is geweest in de besluitvorming. In de conditionerende onderzoeken en in het milieueffectrapport dient in principe iedere oplossing die de flexibiliteitsbepaling biedt, te worden meegenomen alsof die oplossing daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Uit de parlementaire geschiedenis is immers af te leiden dat iedere invulling van geboden flexibiliteit onderdeel moet zijn geweest van de belangenafweging door het bevoegd gezag. In het projectbesluit zullen dus duidelijke randvoorwaarden moeten zijn opgenomen.

## 5. Advies projectbesluit

Eén van de mogelijke uitvoeringen van de dijkversterking is de zogenoemde “Eco-Plus” variant. Die uitvoering voorziet in een aanmerkelijk bredere vooroever, tot maximaal 120 meter vanaf de huidige kering.<sup>20</sup>

De vraag rijst in hoeverre een projectbesluit kan worden vastgesteld dat voorziet in de basisvariant waarbij de vooroever circa 60 meter breed is én in de “Eco-Plus” variant.

### Overwegingen

De geschetste mogelijkheden voor flexibiliteit worden eerst nagelopen:

- Fasering is niet bedoeld voor zaken *die van belang zijn voor het integrale oordeel over de aanvaardbaarheid van het project*. Omdat het ruimtebeslag van de “Eco-Plus” wezenlijk afwijkt van de andere variant, is fasering geen reële optie.
- Uitwerking is bedoeld voor de situatie dat eindbeeld van het project duidelijk is, maar dat er nog een nadere inkleuring dient plaats te vinden voor een deel van het project. De uitwerking dient via een apart projectbesluit te geschieden wat gevolgen heeft voor de planning. Of uitwerking kan worden toegepast, hangt met name af van de in hoeverre de “Eco-Plus” en de basisvariant als voldoende samenhangend kunnen worden aangemerkt om in één projectbesluit te kunnen worden opgenomen. Hieronder wordt uitgewerkt. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de bevoegdheid tot uitwerking van een projectbesluit (artikel 5.54 Omgevingswet) niet hetzelfde is als een projectbesluit met twee varianten. Uit de wetsgeschiedenis is af te leiden dat de uitwerking ziet op een nog niet uitgekristalliseerd deel van een en dezelfde variant.
- Een wijzigingsbesluit betekent eveneens een apart projectbesluit. Dat betekent gevolgen voor de planning en mogelijke aanvullende risico's.

Hieronder staan twee betooglijnen (“enerzijds” en “anderzijds”) of beide varianten kunnen worden opgenomen in één projectbesluit, zonder dat er een tweede projectbesluit dient te worden vastgesteld.

Enerzijds kan worden betoogd dat het niet verstandig is om een projectbesluit vast te stellen met beide varianten. Het risico dat zo'n projectbesluit bij de bestuursrechter strandt vanwege twee varianten, is aanwezig vanwege strijd met het bepaalde in paragraaf 5.2 Omgevingswet. In die paragraaf is de projectprocedure omschreven die door het waterschap moet worden doorlopen. Kort gezegd lijkt de projectprocedure op een stappenplan dat resulteert in een projectbesluit. De procedure laat zich omschrijven als een trechter: van de kennisgeving van de opgave, participatie en een brede verkenning van mogelijke oplossingen, vervolgens naar de vaststelling van een eventuele voorkeursbeslissing en tot slot de vaststelling van het (ontwerp)projectbesluit. Wanneer een projectbesluit feitelijk twee oplossingen

---

<sup>20</sup> Opgemerkt zij dat beide varianten gericht zijn op natuurontwikkeling in een Natura 2000-gebied. Voor het toekomstige onderhoud van de waterkering, in het bijzonder de vooroever, kan een vergunningplicht voor het verrichten van handelingen in een Natura 2000 gebied / verstoren van beschermde diersoorten ontstaan.

in zich bergt, kan worden betoogd dat de projectprocedure niet geheel is doorlopen, althans niet zorgvuldig. De procedure is simpelweg nog niet afgerond.

Daarnaast is het vreemd signaal richting de stakeholders en degene die hebben geparticipeerd. Het bevoegd gezag laat in het ongewisse welke variant wordt uitgevoerd.

Wanneer het projectbesluit de twee varianten bevat en de “Eco plus” variant niet wordt uitgevoerd, blijft het projectbesluit voor die variant toch van toepassing. De wet lijkt niet te voorzien in een gedeeltelijke intrekking van een projectbesluit. Gevolg is dat er een claim blijft hangen boven de gronden betreffende de “Eco-plus” variant. De vraag is of dat strookt met het zorgvuldigheidsvereiste.<sup>21</sup>

Anderzijds kan worden betoogd dat de wet niet expliciet verbiedt dat de twee varianten worden opgenomen in één besluit. De twee varianten zijn niet te beschouwen als twee varianten in de zin van twee verschillende oplossingsrichtingen maar de “Eco-Plus” is slechts een wat uitgebreidere versie van de basisvariant. Beide varianten kennen dan ook dezelfde technische principes en zijn te beschouwen als één oplossingsrichting. De projectprocedure is volledig doorlopen, alleen over een relatief klein element moet nog een knoop worden doorgehakt. Beide varianten kunnen volledig worden betrokken in de besluitvorming. De “gewone variant” is realiseerbaar binnen de ruimte van de “Eco-plus” variant. De conditionerende onderzoeken en het milieueffectrapport omvatten beide varianten. Wellicht zijn de milieueffecten van beide varianten vergelijkbaar omdat het gebied homogeen is. Voorts zou kunnen worden betoogd dat de rechtszekerheid niet in het geding is. De impact op de fysieke leefomgeving ter plaatse van het extra ruimtebeslag dat de “Eco-Plus” met zich meebrengt wijkt niet noemenswaardig af van de andere variant. Bovendien is het extra ruimtebeslag gelegen op een open plek in het IJsselmeer waar weinig andere ruimtelijke opgaven op rusten.<sup>22</sup>

#### Tussentijdse slotsom

Het komt erop neer hoeveel gewicht wordt toegekend aan de verschillen tussen de twee varianten in het licht van het uitgangspunt dat de projectbesluit een integraal afgewogen besluit is.

Als het dagelijks bestuur niet het risico wil lopen dat het projectbesluit om deze reden strandt bij de bestuursrechter, dient het besluit de basisvariant *of* de Eco-plus variant te bevatten.

Om het risico te analyseren wordt kort stilgestaan bij de kans en het effect.

**Kans.** Op dit moment is niet een juridisch heldere scheidslijn te trekken in hoeverre de beide varianten wezenlijk van elkaar verschillen die niet in één projectbesluit kunnen worden verdisconteerd. Uit de parlementaire geschiedenis komt het beeld naar voren dat de wetgever veel waarde hecht aan een integraal besluit. Hoe dit na inwerkingtreding door de bestuursrechter wordt toegepast, is niet met zekerheid te zeggen. Er is dus geen accuraat antwoord te geven wat betreft kans.

**Effect.** De gevolgen van een oordeel van de bestuursrechter dat het projectbesluit onrechtmatig is, kunnen verstrekkend zijn. Zo zou het waterschap kan door een derde aansprakelijk gesteld kunnen worden op grond van onrechtmatige daad. Ook een vordering tot stilleggen van het werk wegens strijd met bijv. de Omgevingswet en/of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan aan de orde zijn.

---

<sup>21</sup> Terzijde. Een dergelijke flexibiliteit met beide varianten in één en het enige besluit zou aanmerkelijk ruimer zijn dan thans in de hierboven omschreven praktijk omtrent flexibiliteitsbepalingen in tracébesluiten. In de wetsgeschiedenis zijn geen aanknopingspunten te vinden dat de wetgever met het projectbesluit een ruimere flexibiliteit dan in die praktijk wenst te introduceren.

<sup>22</sup> Dit betoog is een denkrichting. De stellingen kunnen wij niet staven.

De gevolgen voor tijd en geld kunnen dan groot zijn. Tevens lijdt het waterschap in een dergelijk geval imagoschade.

**Alles overziende is ons advies om niet het risico te nemen om de twee varianten in één projectbesluit op te nemen. De voorkeur is om eerst de knoop door te hakken welke variant dient te worden uitgevoerd.**

#### Enkele te verkennen opties

Zoals hierboven is uiteengezet ziet een besluit tot uitwerking, kort gezegd, op de situatie dat een van de gekozen oplossing nog moet worden uitgewerkt. Het antwoord op de vraag of het initiële projectbesluit voldoet aan het criterium dat het besluit de activiteiten beschrijft die noodzakelijk zijn om een afweging te kunnen maken over de aanvaardbaarheid, hangt (wederom) af hoeveel gewicht wordt toegekend aan de verschillen tussen de twee varianten in de zin van oplossingsrichtingen voor de opgave. Feitelijk zijn de betooglijnen van “enerzijds” en “anderzijds” hierop van toepassing.

Indien het waterschap een wijzigingsbesluit of uitwerkingsbesluit tot de opties rekent, is een wijzigingsbesluit een serieus te nemen mogelijkheid. De scope van een wijzigingsbesluit dient weliswaar te passen in de uitgangspunten van het initiële projectbesluit, maar de ruimte voor wijzigingen van de scope zijn ruimer dan een uitwerkingsbesluit dat slechts een te omschrijven deel nader uitwerkt.

Een optie zou in dat geval zijn dat het initiële projectbesluit het complete ruimtebeslag van de “Eco-plus” variant omvat alsmede de werken waarvoor reeds financiering beschikbaar is. Hierdoor is de onzekerheid over het ruimtebeslag weggenomen wat de rechtszekerheid ten goede komt. In de conditionerende onderzoeken wordt rekening gehouden met beide scenario’s dat de financiering voor de “Eco-plus” variant al dan niet beschikbaar komt. Indien de financiering beschikbaar komt voor de additionele werken, kunnen die middels een wijzigingsbesluit worden gerealiseerd.

#### **6. Advies ontwerprijheid geometrie en materialisatie**

Uit de wetgeschiedenis blijkt dat het projectbesluit enige flexibiliteit kan bevatten als het gaat om geometrie en materialisatie. Het waterschap kan dergelijke ontwerprijheid aan de aannemer toedelen. Deze mogelijkheid is hierboven (pagina 4) omschreven onder het kopje Uitvoeringsvergunningen na vaststelling projectbesluit (“fasering”).

## B. NATUURBESCHERMINGSRECHT

De dijkversterking IJsselmeerdijk is een omvangrijk project. Het projectgebied bevindt zich voor een groot gedeelte in het Natura 2000-gebied het IJsselmeer.<sup>23</sup> In de uitvoering zullen dan ook de nodige activiteiten worden verricht in en nabij dit Natura 2000-gebied. Zoals eerder gezegd is het waterschap voornemens om aan de opdrachtnemer een ontwerpogave toe te delen. De vraag in dit deel van deze memo is of dat voornemen samengaat met de eisen die voortvloeien uit het natuurbeschermingsrecht. Deze memo spitst zich toe op 1) stikstofdepositie, 2) soortenbescherming en 3) materialisatie en geometrie.

---

<sup>23</sup> Zie de geometrische begrenzing: [www.natura2000.nl/gebieden](http://www.natura2000.nl/gebieden)

## **Samenvatting en advies**

In hoeverre de Wet Natuurbescherming de gewenste ontwerprijheid beperkt, hangt af van de aanwezige “stikstofruimte” en de mate van verstoring van beschermde soorten. Hoe minder ruimte en hoe groter de potentiële verstoring, hoe groter de beperking van de ontwerprijheid. De ontwerprijheid omtrent materialisatie en geometrie wordt in dit kader begrensd door de stikstofruimte en de mate van verstoring van beschermde soorten.

Stikstof. De afbakening van de ontwerprijheid van de opdrachtnemer moet rekening houden met de beschikbare “stikstofruimte”. Afhankelijk van de beschikbare stikstofruimte in dit project zou dat een beperkende factor kunnen opleveren. Nader onderzoek dient dat uit te wijzen.

In het kader van de vaststelling van het projectbesluit moet in ieder geval een voortoets worden verricht. Daartoe dienen aannames te worden gemaakt over de uitvoeringswijze van project. Die aannames moeten zijn gebaseerd op een redelijke inschatting over onder meer de verkeersbewegingen en het gebruikte materieel. Zo kan worden beredeneerd hoeveel stikstofdepositie plaatsvindt op Natura 2000-gebieden in de nabijheid van het project.

Indien de opdrachtnemer een wijze van uitvoering kiest die afwijkt van de aannames en het gevolg heeft dat er meer stikstofdepositie plaatsvindt dan is toegestaan, wordt in strijd met de Wet Natuurbescherming (na 1 januari 2024: Omgevingswet) gehandeld.

Grof gezegd: hoe meer vooraf onduidelijkheid bestaat over de uitvoeringswijze, hoe minder het waterschap vooraf kan borgen dat het binnen het rechtmatige wordt gehandeld. De opdrachtnemer kan door middel van een randvoorwaarde worden geïnstrueerd binnen de aanwezige “stikstofruimte” te blijven. Het is voorstelbaar dat zulks een inperking betekent van de vrijheid van de opdrachtnemer een uitvoeringswijze te kiezen. Indien tijdens de uitvoering zou blijken dat er meer stikstofdepositie plaatsvindt dan is toegestaan kan er worden gehandhaafd op grond van de Wet Natuurbescherming/Omgevingswet.

Op het moment van schrijven is nog niet exact bekend hoeveel stikstofdepositie de uitvoering van het project veroorzaakt op Natura 2000- gebieden die in een straal van 25 kilometer van het projectgebied zijn gelegen.

Soortenbescherming. De toe te delen ontwerprijheid moet stroken met de specifieke zorgplicht en eventueel met een gedragscode en een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna- activiteit. In hoeverre dit consequenties heeft voor de omvang van de ontwerpogave, hangt af van de onderzoeksresultaten.

Materialisatie en geometrie. Om de mate van ontwerprijheid met betrekking tot materialisatie en geometrie in dit kader te bepalen, dient te worden getoetst aan de aanwezige “stikstofruimte” en in hoeverre er verstoring optreedt van beschermde soorten.

### **1. Stikstof**

In artikel 5.1 lid 1, onder f, Omgevingswet is een verbod opgenomen om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten. Onder Natura 2000-activiteit wordt verstaan een ‘activiteit, inhoudende het realiseren van een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied’.



Op grond van 16.53c Ow moet in het kader van het projectbesluit voor het onderhavige project een “passende beoordeling” worden opgesteld als het project significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.<sup>24</sup>

Er bestaat alleen een verplichting om een passende beoordeling te verrichten indien het plan of project kan leiden tot significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Dit begrip moet worden uitgelegd in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen die voor ieder Natura 2000-gebied worden opgenomen in het aanwijzingsbesluit. Of sprake kan zijn van significante gevolgen moet worden bepaald aan de hand van de specifieke milieukeurmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft.<sup>25</sup>

Een voortoets wordt in de praktijk vaak opgesteld om te onderzoeken in hoeverre een verplichting bestaat om een passende beoordeling op te stellen. Het is daarbij niet van belang of een bepaald onderzoek naar effecten als passende beoordeling of als voortoets is aangemerkt; er dient op grond van de inhoud van het onderzoek te worden vastgesteld of voor het plan of project geen passende beoordeling nodig was.<sup>26</sup> Als een voorgenomen ontwikkeling voorziet in een toename van stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied, moet een onderzoek worden uitgevoerd. ‘Als op grond van objectieve gegevens uit dat onderzoek (voortoets) volgt dat significante gevolgen op de betrokken Natura 2000-gebieden niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, dient ook een passende beoordeling te worden gemaakt’.<sup>27</sup>

In de praktijk wordt een Aerial toets verricht om te achterhalen in hoeverre er sprake is van stikstofdepositie. Om deze toets te verrichten dient een redelijke inschatting te worden gemaakt van de wijze van uitvoering van het project. Zo zullen het aantal vervoersbewegingen en het te gebruiken materiaal worden betrokken in de toets. De depositie wordt overigens uitgedrukt in ‘mol stikstof per hectare per jaar’.

Als uit deze toets blijkt dat de stikstofdepositie hoger is dan nul, hoeft dat niet zonder meer te betekenen dat er een passende beoordeling moet worden gemaakt. De initiatiefnemer kan een voldoende diepgravend onderzoek verrichten om uitsluitel te krijgen of op voorhand kan worden uitgesloten dat er sprake is van significante effecten op de Natura 2000-gebieden als gevolg van het project.<sup>28</sup>

Als uit deze toets blijkt dat de stikstofdepositie die neerslaat op de betreffende Natura 2000-gebieden nul bedraagt, is erin zoverre geen sprake van een Natura 2000-activiteit.<sup>29</sup>

Terug naar het project. In het kader van de vaststelling van het projectbesluit wordt, indien er significant negatieve effecten zijn, de stikstofdepositie beschouwd in de passende beoordeling. Natuurlijk kan er in dat stadium niet exact worden bepaald hoeveel verkeersbewegingen door welk materiaal worden gemaakt. Hetzelfde geldt voor eventuele andere handelingen die stikstofdepositie kunnen veroorzaken. Daarom wordt uitgegaan van redelijke inschattingen. Die inschatting dienen op hun beurt te zijn gebaseerd op een bepaalde wijze van uitvoering.

In de voortoets en/of de passende beoordeling moet met andere woorden rekening worden gehouden met de ontwerpvrijheid van de aannemer. Hetzelfde geldt voor het MER. Voorbeeld: ontwerpinvulling omtrent geometrie en materialisatie A van de aannemer genereert een stikstofdepositie van 5 mol/jaar en ontwerpinvulling B geometrie en materialisatie een stikstofdepositie genereert een stikstofdepositie

---

<sup>24</sup> Op grond van het huidige recht is dat artikel 2.8, eerste lid Wet natuurbescherming. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat jurisprudentie gevormd onder de [Wnb](#) niet meer van toepassing is (T&C Omgevingswet, commentaar bij artikel 16.53c Ow, aant. 2). Om die reden is deze jurisprudentie ook in deze memo betrokken.

<sup>25</sup> HvJ 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482; ECLI:NL:RVS:2023:3129.

<sup>26</sup> ABRvS 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:927

<sup>27</sup> ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:684; ECLI:NL:RVS:2023:3129

<sup>28</sup> ECLI:NL:RVS:2023:3129

<sup>29</sup> T&C Omgevingswet, aant. bij artikel 16.53c Ow.

van 8 mol/jaar. Er moet worden onderzocht hoeveel ruimte beschikbaar is. Een uitkomst van de onderzoeken kan zijn dat er weinig “stikstofruimte” aanwezig is. De ontwerpvrijheid zou dan moeten worden beperkt tot de invullingen die de beschikbare stikstofruimte niet overschrijden. Als de stikstofruimte 6 mol/jaar is zou immers, in het gegeven voorbeeld, ontwerpinvulling A wel kunnen en ontwerpinvulling B niet. Het is verstandig om vooraf aan de aannemer duidelijkheid hierover te verschaffen, bij voorkeur in de vorm van randvoorwaarden bij de ontwerpvrijheid.

In deel A van deze memo staat de vraag centraal of twee varianten in één projectbesluit kunnen worden vervat. Die vraag betreft de mogelijkheden van flexibiliteit in een projectbesluit en heeft in zoverre geen directe raakvlakken met het vraagstuk “stikstof”. Uiteraard geldt wel dat het projectbesluit redelijkerwijs uitvoerbaar moet zijn zonder dat die “stikstofruimte” wordt overschreden.<sup>30</sup>

## 2. Soortenbescherming

Sommige activiteiten kunnen gevolgen hebben voor dieren en planten in het wild. Dat zijn flora- en fauna-activiteiten. De Omgevingswet geeft regels over flora- en fauna-activiteiten om soorten te beschermen. Degene die zo'n activiteit uitvoert moet voldoen aan de specifieke zorgplicht. Daarnaast kan er ook een vergunningplicht gelden.

Een gedragscode of het treffen van mitigerende maatregelen kan leiden tot vrijstelling van de vergunningplicht of meldingsplicht. Een gedragscode geeft de wijze aan van het verrichten van werkzaamheden zodat die geen (noemenswaardige) invloed heeft op flora of fauna.

Terug naar het project. Ten eerste zal onderzoek worden verricht om te achterhalen of een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit nodig is. Mogelijk volstaat de specifieke zorgplicht al dan niet in combinatie met een gedragscode.

De volgende vraag is in hoeverre het voornemen om ontwerpvrijheid toe te delen hierdoor wordt beperkt. Voor zover er geen omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteit nodig is, zal de ontwerpvrijheid moeten worden afgebakend binnen de grenzen van de specifieke zorgplicht en een eventuele gedragscode. Voor zover er wel zo'n vergunning nodig is, gelden in aanvulling daarop de voorschriften die zijn verbonden aan die vergunning. Doorgaans zijn die stringenter dan de regels uit de specifieke zorgplicht en gedragscode. De ontwerpvrijheid kan daardoor worden verkleind.

In deel A van deze memo staat de vraag centraal of er twee varianten in één projectbesluit kunnen worden vervat. In het geval het waterschap een eventuele omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit wil aanvragen vóór de beslissing wordt genomen welke variant definitief afvalt, kan overwogen worden om twee aanvragen in te dienen. Voor elke variant één. Een vergunninghouder is niet verplicht hetgeen vergund is, ook daadwerkelijk uit te voeren. Anders gezegd: een vergunning omvat een recht en geen plicht.

## 3. Materialisatie en geometrie

De uitvoering van een project kan effecten hebben op beschermde natuurgebieden (Natura 2000-gebieden) en beschermde flora en fauna. Elementen die effect kunnen hebben zijn materialisatie en geometrie.

Indien de aannemer dergelijke ontwerpvrijheid krijgt toebedeeld, dienen vooraf de mogelijke ontwerpenrichtingen waaruit de aannemer kan kiezen te worden onderzocht op milieueffecten. Dat zit zo. In het kader van de voorbereiding van een project dienen de effecten op Natura 2000-gebieden te worden onderzocht. Bij de vaststelling van een projectbesluit moet immers al inzichtelijk worden gemaakt of het aannemelijk is dat de natuurregeling niet in de weg zal staan aan de uitvoering van het

---

<sup>30</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, 182

project.<sup>31</sup> In het kader van het onderhavige projectbesluit dient een milieueffectrapport (“MER”) te worden opgesteld om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming. Om die reden worden in de praktijk in het MER de resultaten van de onderzoeken genoemd dat inzicht verschaffen.

Om de ontwerpvrijheid voor de aannemer aangaande het hier besproken natuurbeschermingsrecht te bepalen, moeten de stapjes voor iedere ontwerprichting worden doorlopen die in bovenstaande alinea’s onder de kopjes stikstof en soortenbescherming staan beschreven.

Kortom, de omvang van de maximale ontwerpvrijheid omtrent materialisatie en geometrie is op voorhand niet vast te stellen. Om toch een inzicht te krijgen, lijkt het ons wenselijk dat er een aparte werksessie wordt belegd om te kijken hoe aan het bovenstaande een praktische invulling kan worden gegeven. Een voorbeeld hiervan is om in de conditionerende onderzoeken niet een trits materiaalsoorten apart te onderzoeken maar de eigenschappen van materiaalsoorten centraal te stellen in die onderzoeken. Bijvoorbeeld waterdoorlaatbaarheid. Op die manier kan worden verkend of er – zoveel als mogelijk – een ontwerpvrijheid kan worden geformuleerd.

\* \* \*

---

<sup>31</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, 182