

MemoProces-, Programma- en
Projectmanagement

Aan Gemeenteraad

Telefoon (038) 498 2456

Kopie aan ...

Van William Dogger

Datum 1 maart 2021

Onderwerp Evaluatie vergunningentraject Zwolle Spoort
RGS-terrein (opstelterrein Spoorwegen bij
Engelse werk)**Aanleiding**

In 2020 zijn door raadsleden vragen gesteld over een tijdelijke afvoerbuis door de uiterwaarde (Natura 2000 gebied) en het lozen van water via de Wärtsilä-leiding op de IJssel. Bij de beantwoording van de raadsvragen (art 45 vragen van GL en D66 van 6 januari 2020, van CU, GL en D66 van 30 april 2020 en mondelinge vragen van ChristenUnie van 15 juni 2020) heb ik toegezegd met de partijen te evalueren hoe het kon dat er zaken bij de vergunningverlening fout gingen en wat de partijen er van geleerd hebben.

Deze memo is het verslag van de evaluatie door de partijen.

Bij de evaluatie waren vertegenwoordigers aanwezig van:

- ProRail, opdrachtgever van de werkzaamheden en eigenaar van het RGS-terrein, verantwoordelijk voor het aanvragen van de benodigde vergunningen tijdens de exploitatiefase van het RGS-terrein;
- Zwaluw, de Alliantie (ProRail en de aannemingscombinatie) die verantwoordelijk is voor het aanvragen van de noodzakelijke vergunningen voor de uitvoering van het werk;
- Rijkswaterstaat, vergunningverlener voor lozingen op rijkswater;
- OmgevingsDienst, verlener van de Omgevingsvergunning Milieu voor het RGS-terrein;
- Gemeente Zwolle, eindverantwoordelijk voor de Omgevingsvergunning en eigenaar (tot overdracht) van de Wärtsilä-leiding en eigenaar van een deel van de grond waar de tijdelijke leiding heeft gelegen.

Andere partijen die bij de vergunningverlening een belangrijke rol hebben gespeeld zijn: Vitens, het waterschap WDOD, de provincie Overijssel en het ministerie van LNV.

De provincie Overijssel heeft een belangrijke adviestaak als het gaat om de Omgevingsvergunning Milieu. Omdat het RGS-terrein in het waterwingebied ligt heeft ook Vitens bij deze Omgevingsvergunning een belangrijke adviesrol. Daarnaast hebben de provincie, WDOD en Vitens een belangrijke rol in de door het waterschap afgegeven grondwateronttrekkingsvergunning. WDOD heeft ook vergunning afgegeven voor het werken binnen de beschermingszone van de waterkering en om met de tijdelijke

Datum

8 februari 2021

afvoerbuis de waterkering te passeren. Rijkswaterstaat (RWS) is betrokken als waterbeheerder van de IJssel en als beheerder van de rijksgronden. Voor de evaluatie waren de provincie en RWS uitgenodigd, vanuit hun bevoegd gezag rol. WDOD en Vitens zijn niet bij de evaluatie betrokken, omdat zij geen rol hadden bij de zaken die mis gingen.

Algemeen

Bij een groot project en zeker bij ProRail wordt van te voren een inventarisatie gemaakt van de benodigde vergunningen. Er is daarvoor een coördinator aangesteld. De vergunningen die nodig zijn voor de beheerfase van het project zijn door ProRail aangevraagd. Zwaluw is contractueel verplicht (en dus verantwoordelijk) de vergunningen aan te vragen voor de bouwfase. Ook Zwaluw heeft een uitgebreide analyse gemaakt van de benodigde vergunningen en heeft een coördinator vergunningen aangesteld. Zowel ProRail als Zwaluw heeft vergunningverleners betrokken bij de inventarisatie van de benodigde vergunningen. De initiatiefnemers blijven verantwoordelijk voor de vergunningaanvragen en alle documenten die daarvoor overlegd moeten worden, de vergunningverleners voor de afgegeven vergunningen, de voorwaarden en de handhaving. Hoewel er in de voorbereiding van het project veel aandacht geschonken is aan de vergunningtrajecten zijn er toch twee zaken niet goed gegaan.

Terugblik

Tijdelijke afvoerbuis

Voor de realisatie van het opstel terrein RGS moest grondwater onttrokken worden om de folie-constructie aan te kunnen brengen die de kans op verontreiniging van het waterwingebied minimaliseert. Voor de afvoer van dat grondwater moest een tijdelijke leiding aangelegd worden naar de IJssel. Er was niet alleen een vergunning nodig om grondwater te kunnen onttrekken, maar ook toestemming van de gemeente om de tijdelijke afvoerleiding langs het fietspad te leggen, van het Waterschap om de dijk te kruisen en van RWS om de leiding in de uiterwaarde te leggen en te lozen op de IJssel. Al die toestemmingen en vergunningen zijn geregeld door Zwaluw.

Wat ging er dan fout?

In het vergunningentraject voor deze leiding is onderzoek gedaan in het kader van de flora en fauna wetgeving. Zwaluw wist niet dat er separaat nog een vergunning aangevraagd had moeten worden om die tijdelijke leiding in Natura 2000 gebied te leggen in het kader van de wet natuurbescherming. Dat er zo'n vergunning nodig was had bij de inventarisatie door Zwaluw van de benodigde vergunningen naar boven moeten komen. Dat is niet gebeurd en ook heeft geen van de andere betrokken partijen Zwaluw gewezen op de noodzaak van zo'n vergunning.

Toen duidelijk werd dat die vergunning alsnog aangevraagd moest worden, bleek het voor Zwaluw lastig te zijn om uit te vinden welke overheid bevoegd gezag is voor Natura 2000 gebieden. Dat kwam door het volgende. De provincie is bevoegd gezag voor de wet natuurbescherming (Wnb) en voor Natura 2000 gebieden, maar voor Natura 2000 gebieden in relatie tot landelijke infraprojecten is dat het ministerie van LNV.

Datum

8 februari 2021

De vergunning is alsnog afgegeven door het ministerie en er is aan alle voorwaarden voldaan.

Wärtsilä-leiding

De tweede zaak die niet goed ging was de ingebruikname van de persleiding, de zogenoemde Wärtsilä-leiding.

Het RGS terrein met de folie eronder functioneert als een soort polder. Het regenwater dat op het RGS terrein valt, wordt via een drainagesysteem afgevoerd naar een gemaal. Langs het RGS terrein ligt een persleiding die eerst bedoeld was om koelwater van Wärtsilä af te voeren naar de IJssel. Later heeft de gemeente de leiding overgenomen in het kader van de beheersing van de bodemverontreinigingen rond het station. Ook heeft Vitens enige tijd gebruik gemaakt van deze persleiding,

Al in een vroeg stadium van het project was duidelijk dat ProRail de Wärtsilä-leiding van de gemeente wilde overnemen voor de afvoer van drainagewater afkomstig van het RGS-terrein. De gemeente had een vergunning van RWS om via die leiding water te lozen op de IJssel. Als een leiding over wordt genomen, dient die nieuwe eigenaar opnieuw een vergunning aan te vragen. ProRail heeft vanwege tijdgebrek/te lage prioriteit in een te laat stadium die vergunning, voor het lozen van drainagewater op de IJssel, aangevraagd. Hierdoor moest ProRail noodgedwongen een periode, tot daadwerkelijke overdracht van de leiding, gebruik maken van de vergunning van de gemeente. De gemeente mag drainagewater lozen op de IJssel.

De raad had vragen over de milieutechnische kwaliteit van het drainagewater. In de Omgevingsvergunning Milieu zijn eisen voor de kwaliteit van het drainagewater opgenomen en voor het hebben van een monitoringsplan. De milieutechnische kwaliteit van het drainagewater wordt door ProRail frequent onderzocht. Het bevoegd gezag (gemeente) controleert regelmatig of de houder van de vergunning (ProRail) zich aan de voorwaarden houdt. Voor de lozing van het drainagewater in de IJssel is RWS bevoegd gezag en dient daarvoor een vergunning te verlenen. RWS had tijdens de vergunningprocedure voor de lozingsvergunning van ProRail onvoldoende informatie ontvangen. Dat heeft de vergunningverlening vertraagd. ProRail heeft aanvullende informatie over de monitoring verstrekt, waarna de lozingsvergunning is afgegeven. In de lozingsvergunning heeft RWS dezelfde eisen voor het drainagewater en hetzelfde monitoringsplan opgenomen als die in de Omgevingsvergunning Milieu gebruikt worden. De leiding kan nu worden overgedragen van de gemeente naar ProRail.

Samenvattend

- Hoge mate van complexiteit, veel vergunningen en toestemmingen zijn noodzakelijk. Ook de situatie is complex, een waterwingebied, een waterkering, een Natura 2000 gebied, een rivier en spoor.
- Veel betrokken partijen, alle overheden en dan ook altijd meerdere onderdelen daarvan.

Datum

8 februari 2021

- Door ProRail is te laat de juiste prioriteit en voldoende capaciteit beschikbaar gesteld (voor zover het gaat om de overdracht van de Wärtsilä-leiding);
- Onduidelijkheid bij betrokkenen over bevoegd gezag bij Natura 2000 gebied;
- Bij de uitgebreide inventarisatie van vergunningen is toch iets gemist.

Wat leren we er van (dit geldt voor alle partijen: initiatiefnemers en aanvragers, maar ook vergunningverleners van de gemeente, grondeigenaren en de betrokken projectleiders)

- Initiatiefnemers moeten nog scherper en zorgvuldiger inzetten op risicosessies om vooraf een scherp en volledig beeld te krijgen van context, beschikbare informatie en de te betrekken instanties/partijen. Initiatief hiervoor ligt bij de uitvoerende partners binnen het project, maar dit moet altijd in samenspraak met vergunningverleners gebeuren.
- Initiatiefnemers moeten nog scherper en zorgvuldiger in een vroeg stadium met vergunningverleners de randvoorwaarden, benodigde vergunningen en processen op een rij zetten, niet alleen voor de exploitatiefase, maar ook voor de uitvoering van de werkzaamheden.
- Alle betrokken partijen, zowel initiatiefnemers, aanvragers als vergunningverlenende overheden, dienen zich bewust te zijn van mogelijke lacunes. In de besprekingen moet voorkomen worden dat er aannames gedaan worden over rollen en verantwoordelijkheden tussen overheden onderling. Met een gezamenlijke check (o.a. wie is het bevoegd gezag, is alle benodigde informatie beschikbaar, welke vergunningen zijn al dan niet aanwezig en zijn deze wel of niet toereikend in deze situatie) kan vroegtijdig vastgesteld worden of alles in beeld is en de aannames kloppen.

Tot slot

- Het was een vruchtbaar overleg met een open houding naar elkaar toe. Daarmee was het een positieve impuls voor partnerschap/samenwerking.
- Er zullen voor de inrichting van het RGS terrein nog enkele vergunningen aangevraagd moeten worden (bijvoorbeeld voor de treinwasinstallatie). Dat zullen reguliere processen zijn waarbij minder overheden betrokken zijn. De betrokken vergunningverleners zullen bij het volgen van het protocol extra alert zijn daarbij niets over het hoofd te zien.