

DATUM  
23 januari 2024

BEHANDELD DOOR  
I. Gorlee

DIRECT NUMMER  
06-46 91 99 07



Gemeente Lelystad  
College van burgemeester en wethouders  
Postbus 91  
8200 AB LELYSTAD

**ONDERWERP**

zienswijze  
ontwerpbestemmings-  
plan en MER  
Waterfront Stedelijke  
Kust Lelystad

**ONS ZAAKNUMMER**

WPAD-00849

**REGISTRATIENUMMER**

4SKAANKD6RAQ-  
512186477-2529

**BIJLAGEN**

1

**UW BRIEF VAN**

14 december 2023

**UW KENMERK**

NL.IM-  
RO.0995.BP00104-  
OW01

**VERZONDEN**

Geacht college,

Het college van Dijkgraaf en Heemraden van Waterschap Zuiderzeeland biedt u hierbij de zienswijze aan op het ontwerpbestemmingsplan en het milieueffectrapport (MER) Waterfront Stedelijke Kust Lelystad. In de vergadering van ons college op 23 januari 2024 is de zienswijze behandeld en vastgesteld.

Wij verzoeken het college om niet over te gaan tot vaststelling van het bestemmingsplan Waterfront Lelystad. Gelet op het voorgaande en indachtig onze waterschapstaken, geven wij u hierbij te kennen dat wij op voorhand geen mogelijkheid zien om de benodigde publiekrechtelijke toestemmingen te verlenen.

Hieronder lichten wij ons verzoek toe.

Beschrijving participatie is geen goede weergave van het proces  
In §8.2 van de plantoelichting bij het ontwerpbestemmingsplan "Waterfront Stedelijke Kust Lelystad" is over het door de gemeente doorlopen participatieproces het volgende opgenomen:

*"De gemeente Lelystad hecht er belang aan dat alle belangen zorgvuldig worden afgewogen. Vanaf de start van de planvorming heeft daarom een intensief participatieproces plaatsgevonden. Met de Kustvisie 2030 als beleidskader is in 2021 een ruimtelijke verkenning uitgevoerd naar de wijze waarop de doelstellingen invulling kunnen krijgen. Het College van Burgemeester en Wethouders heeft in maart 2022 besloten deze verkenning te zien als vertrekpunt voor een op te stellen stedenbouwkundig plan voor het gehele Waterfront. Tussen november 2022 en mei 2023 zijn er 15 bijeenkomsten (bewonersavonden, inloopavonden en thema-avonden) georganiseerd om belanghebbende partijen en omwonenden te betrekken. In mei 2023 zijn de omwonenden uitgenodigd om de eerste ontwerpen te bekijken en daar verbeteringen bij voor te stellen.*

*Een stedenbouwkundig plan is opgesteld met de ruimtelijke verkenning als vertrekpunt (juni 2023). Naar verwachting wordt het stedenbouwkundig plan eind 2023 ter besluitvorming aan de gemeenteraad aangeboden."*

### *Algemeen*

Wij merken allereerst op dat bovengenoemde in §8.2 van de plantoelichting bij het ontwerpbestemmingsplan (verder: bestemmingsplan) opgenomen beschrijving van het doorlopen participatieproces uiterst summier is. Zo wordt gesteld dat tussen november 2022 en mei 2023 15 bijeenkomsten zijn georganiseerd om belanghebbende partijen en omwonenden te betrekken, maar niet wordt toegelicht welke inspraak deze belanghebbenden en omwonenden hebben geleverd en op welke wijze deze inspraak is verwerkt bij het vaststellen van het bestemmingsplan. Daarnaast wordt op geen enkele wijze beschreven op welke wijze het waterschap (of andere overheden) bij de vaststelling van het bestemmingsplan zijn betrokken.

### *Waterschap*

Naar onze mening wordt bovendien in de stukken ten onrechte de suggestie gewekt dat er sprake is van nauwe samenwerking tussen het waterschap en de gemeente over het aspect waterveiligheid (zie bijv. §2.3 MER en bijlage A2 bij hoofdrapport deel A) en dat wij zouden kunnen instemmen met het bestemmingsplan en de door de gemeente gekozen voorkeursvariant, waarvan de profielen in opdracht van de gemeente zijn opgesteld. Wij hebben een zienswijze ingediend op de NRD, maar in de tabel bij de reactienota wordt onze zienswijze niet expliciet besproken. Uit onder meer de in bijlage 1 bij deze zienswijze gemaakte opmerkingen bij het VKA, blijkt dat het VKA minder rooskleurig behoort te scoren dan u doet voorkomen. Het MER kan in onze visie reeds daarom niet aan het bestemmingsplan ten grondslag worden gelegd. In de reactienota vooroverleg (bijlage 13) wordt ons advies ook zeer summier behandeld.

### Het participatieproces is in strijd met het participatiebeleid

Voorname in §8.2 van de plantoelichting bij het bestemmingsplan opgenomen beschrijving van het doorlopen participatieproces is in strijd met de door de gemeenteraad en het college op 23 november 2021 vastgestelde 'visie op participatie', waarin het participatiebeleid van de gemeente is vastgelegd (hierna: 'participatiebeleid'). Uit pagina 6 van het participatiebeleid volgt dat het aan de gemeenteraad is om het kader voor participatie te stellen zodat duidelijk wordt:

- Hoe het participatieproces ingericht is;
- Hoe de input van participanten meegenomen en meegewogen wordt in het proces;
- In welke fase(n) van het beleidsproces rekening gehouden moet worden met participatie.

Uit de in §8.2 van de plantoelichting bij het bestemmingsplan opgenomen beschrijving van het doorlopen participatieproces volgt dat het college in strijd met bovenstaand kader heeft gehandeld omdat onduidelijk is hoe de input van participanten is meegenomen en is meegewogen in het participatieproces en in welke fase van het beleidsproces rekening is gehouden met participatie.

De in §8.2 van de plantoelichting bij het bestemmingsplan opgenomen beschrijving van het doorlopen participatieproces voldoet ook niet aan de in §2.5 van de beleidsregels opgenomen randvoorwaarden voor participatie. Hieruit volgt namelijk dat ieder participatietraject aan de volgende vier randvoorwaarden moet voldoen:

1. Participatie draagt bij aan het ontwikkelen van beleid of een betere leefomgeving, aan het creëren van draagvlak of een democratisch proces. Hierbij is de gemeenteraad en/of het college bereid een actieve

- bijdrage te leveren en ruimte te bieden voor de inbreng van belanghebbenden;
2. Het onderwerp is voor de deelnemers relevant en sluit aan bij hun belevingswereld;
  3. De deelnemers hebben werkelijk een stem en hun inbreng wordt betrokken bij de belangenafweging;
  4. Bij besluiten waar de beleidsruimte zeer groot tot redelijk groot moet in de kostenopzet en begroting altijd rekening gehouden worden met participatietrajecten.

Wij stellen ons op het standpunt dat u geen toepassing heeft gegeven aan bovengenoemde onder punt 1 en punt 3 genoemde randvoorwaarden uit het participatiebeleid. De belangen van het waterschap zijn in onderhavige besluitvorming namelijk onvoldoende meegewogen. In de navolgende paragraaf geven wij een nadere onderbouwing van dit standpunt.

#### Waterbelangen zijn onvoldoende meegewogen

Het waterschap is grondeigenaar van en verantwoordelijk voor de primaire waterkering 'Oostvaardersdijk'. Ruimtelijke ontwikkelingen op en rond de waterkering zijn daarom alleen mogelijk als het waterschap en de gemeente gezamenlijk komen tot een gedragen ontwerp. Dit belang lijkt u zelf ook te onderkennen gezien de volgende passages uit §4.4 van de plantoelichting bij het bestemmingsplan:

#### *"4.4 Waterschapsbeleid*

*De gewenste ontwikkeling Waterfront vraagt grote wijzigingen aan de primaire waterkering die niet binnen het door Waterschap Zuiderzeeland vastgestelde waterveiligheidsbeleid passen. Het voornemen dient te voldoen aan het Waterkader, de Keur, legger en het beleid (o.a. voor primaire keringen) van Waterschap Zuiderzeeland. Er zal bestuurlijke medewerking nodig zijn van Waterschap Zuiderzeeland voor voorgenomen handelingen in het beheergebied van het waterschap."*

Verder is op pagina 13 van de plantoelichting bij het bestemmingsplan opgenomen dat de gemeente nauw dient samen te werken met het waterschap om de waterveiligheid te kunnen borgen:

*"Borgen van de waterveiligheid. Omdat het Waterfront ook zorgt voor de bescherming van het achterland en omdat door klimaatverandering naar verwachting extra bescherming nodig is, wordt zorggedragen voor een toekomstbestendige oplossing om de waterveiligheid te borgen. Voor dit doel werkt de gemeente nauw samen met Waterschap Zuiderzeeland."*

Op pagina 88 van de plantoelichting bij het bestemmingsplan merkt u terecht op dat het waterschap het bevoegd gezag is voor het thema waterveiligheid (en de thema's voldoende water en schoon water):

*"Hierna wordt per thema achteréénvolgens aangegeven het streefbeeld, de uitgangspunten en de randvoorwaarden van het waterschap gevolgd door hoe daar invulling aan gegeven wordt binnen ontwikkeling Waterfront Stedelijke Kust Lelystad. De volgende thema's zijn opgenomen:*

- *Waterveiligheid*
  - o *Primaire waterkeringen op orde*
- *Voldoende water*
  - o *Wateroverlast*
  - o *Watersysteem op orde*
- *Schoon water*
  - o *Kwaliteit kwelwater*
  - o *Goede structuurdiversiteit*
  - o *Goede oppervlaktewaterkwaliteit*
  - o *Goed omgaan met afvalwater*
- *Markermeer – waterbergend vermogen*

*Voor de eerste drie thema's is Waterschap Zuiderzeeland het bevoegd gezag."*

Uit bovenstaande passages uit de plantoelichting volgt dus samengevat

- dat een nauwe bestuurlijke samenwerking tussen de gemeente en het waterschap nodig is voor voorgenomen handelingen in het beheergebied van het waterschap en;
- dat het waterschap het bevoegd gezag is voor het borgen van de waterveiligheid.

Op grond hiervan kan het waterschap zich geenszins verenigen met het voorlopig voorkeursalternatief dat aan het bestemmingsplan en het MER ten grondslag is gelegd. Het voorkeursalternatief in het MER en het bestemmingsplan is namelijk in strijd met het beleid voor primaire waterkeringen van het waterschap (hierna: 'beleid') en in strijd met artikel 2.11.2 en 2.11.3 Barro (Deze instructieregel is onder de Omgevingswet opgenomen in artikel 5.38 Bkl). Deze strijdigheid bestaat er bijvoorbeeld uit:

- dat geen ruimtereservering is opgenomen voor toekomstige versterkingen;
- dat een hotel met parkeergarage boven- of ondergronds in de kernzone wordt beoogd en;
- dat bebouwing en beplanting in de kernzone en deels in de binnenbeschermingszone wordt beoogd.

In de volgende paragraaf en in bijlage 1 bij deze zienswijze wordt daar nog nader op ingegaan.

Wij zijn op grond van het voorgaande dan ook van opvatting dat het college op eigen initiatief heeft gekozen voor de voorkeursvariant die aan het bestemmingsplan en het MER ten grondslag is gelegd en die niet de instemming van het waterschap kan dragen. De waterbelangen zijn in de bestreden besluitvorming dan ook onvoldoende meegewogen. U handelt daarmee tevens in strijd met artikel 3:2 van de Awb waaruit volgt dat het bestuursorgaan *'bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen'* vergaart.

#### In strijd met beleid primaire waterkeringen en onjuiste aannames over de primaire waterkering

Zoals hiervoor is uiteengezet, is het voorlopig voorkeursalternatief in de MER en de voorstellen voor de primaire waterkering in het bestemmingsplan op een groot aantal punten en vergaand in strijd met ons beleid voor primaire waterkeringen. De uitgangspunten en aannames die worden gebruikt voor de primaire waterkering zijn deels onjuist, onvolledig en onvoldoende onderzocht.

Het gaat onder andere om de volgende punten:

- Bebouwing en beplanting in de kernzone en binnenbeschermingszone zijn in strijd met ons beleid.
- Er is onvoldoende rekening gehouden met ruimtereserveringen voor toekomstige dijkversterkingen.
- De kernzone en binnenbeschermingszones worden verkleind.
- Er is geen rekening gehouden met de taken die het waterschap heeft op grond van de wettelijke zorgplicht voor de waterkering. Het gaat hierbij om beheer en onderhoud, inspectie, beoordeling aan de norm en toekomstige versterking.
- Het voorlopig voorkeursalternatief in de MER is gebaseerd op verkeerde aannames voor de waterkering. Een belangrijke verkeerde aanname is dat gesteld wordt dat de leidammen voldoen aan de normen voor waterveiligheid, terwijl dit niet het geval is.

Daarnaast geeft u in de plantoelichting meerdere keren aan dat u met dit bestemmingsplan ook de in het kader van het HWBP benodigde dijkversterking al wilt regelen. U wilt ook voorkomen dat het plangebied twee keer op de schop gaat. Wij merken hierover op dat u op de feiten vooruit loopt en wel op een manier die tot onomkeerbare situaties kan leiden. De nadere veiligheidsanalyse voor het HWBP-project moet nog plaatsvinden. Vervolgens zal in 2027 een verkenning plaatsvinden. Wij vrezen dat daaruit zal volgen dat de in het onderhavige bestemmingsplan voorziene reserveringen voor de primaire waterkering (artikel 25 planvoorschriften) en de vrijwaringszones (artikel 29.3 en 29.4) niet voldoende zullen zijn om de benodigde en/of toekomstige dijkversterking uit te voeren.

Dat gaat ten koste van het zesde doel - het borgen van de waterveiligheid - dat u nastreeft met het bestemmingsplan. Daarbij valt op dat geen van de onderzochte alternatieven of inrichtingsvarianten onderscheidend is op het punt van de waterveiligheid voor wat betreft de vorm waarop de waterkering wordt versterkt. Dat is bij dijkversterkingsprojecten wel gebruikelijk. Verder is in dit verband relevant dat de kernzone van de primaire waterkering in eigendom is en blijft van Waterschap Zuiderzeeland. Het waterschap is ook verantwoordelijk voor beheer en onderhoud van de waterkering. Bij aanpassing en/of verleggen van de primaire waterkering verwerven wij op basis van ons beleid de gewijzigde kernzone weer in eigendom. Wij zijn van mening dat u in het bestemmingsplan onvoldoende rekening heeft gehouden met het privaatrechtelijke belang van het waterschap bij het behoud van het eigendom van de gronden. Wij vrezen daarnaast ervoor dat u gronden die wij later nodig hebben in verband met toekomstige dijkversterkingen gaat aanwenden voor ontwikkelingen.

U heeft wel enigszins rekening gehouden met de waterbelangen door in ieder geval aan de dubbelbestemming Waterstaat-Waterkering voorrang te geven boven de andere bestemmingen. Gelet op het feit dat de andere bestemmingen in de weg staan aan de dubbelbestemming Waterstaat-Waterkering, zijn de ontwikkelingen op de andere bestemmingen naar onze mening niet uitvoerbaar.

#### Geen toekomstbestendige buitendijkse ontwikkeling

In het voorlopig voorkeursalternatief van de MER en in het bestemmingsplan bent u van plan om woningen te bouwen in het Markermeer en op en rond een verlegde en gewijzigde primaire waterkering.

Wij onderschrijven de uitgangspunten van de Kamerbrief 'Water en Bodem sturend' van 25 november 2022 (Kamerstukken II, 2022 -2023 II, 27 625 en 30 015, nr. 592). Dat betekent dat het waterschap geen voorstander is van ontwikkelingen die nadelige effecten hebben op de zoetwatervoorraad in het IJsselmeergebied of op het beheer, onderhoud of toekomstige versterkingsmogelijkheden van de waterkering.

Uit de plantoelichting blijkt dat u ook de uitgangspunten uit deze Kamerbrief ondersteunt. Uit de plantoelichting blijkt dat u van mening bent dat het project Waterfront niet onder dit Rijksbeleid valt, omdat u het project aanmerkt als een project dat in een vergevorderd stadium zou zijn. Wij merken hierover op dat geen sprake is van een project in een vergevorderd stadium. Het Rijksbeleid is onverkort van toepassing. Nu u dit beleid omarmt, moet u zich daar ook aan houden. Wij verwijzen naar de Kamerbrief van 5 oktober 2023 (Kamerstukken II, 2023 -2024 II, 27 625 en 30 015, nr. 654). In deze Kamerbrief legt de Minister uit wanneer sprake is van een vergevorderd project in het buitendijkse IJsselmeergebied.

Daarvan is volgens de Minister sprake als:

1. vóór 25 november 2022:
  - a. Het (bestemmings)plan dat voorziet in realisatie van dat project is vastgesteld of een ontwerp van dat plan ter inzage is gelegd en/of;
  - b. De vergunning(en) die nodig is voor de realisatie van het project is verleend of het ontwerp van die vergunning (en) ter inzage is gelegd.
2. bij projecten waar met het Rijk bestuurlijke afspraken over zijn gemaakt (in bijv. het BO MIRT).

Het project Waterfront is geen project waarvoor vóór 25 november 2022 al een ontwerpbestemmingsplan of vergunning was verleend danwel ter inzage was gelegd. Evenmin is het een project waarover met het Rijk bestuurlijke afspraken zijn gemaakt.

Kennelijk heeft u dat ook onder ogen gezien, door in de plantoelichting op te merken dat gebruik wordt gemaakt van het zogenoemde 'comply or explain' mechanisme. Op pagina 23 van de plantoelichting wordt een wel heel summiere toepassing gegeven aan dit mechanisme. Hierbij is onvoldoende rekening gehouden met de waterbelangen. Op de waterveiligheid zijn wij hierboven al ingegaan. Voor wat betreft de compensatie in het Bovenwater merken wij nog het volgende op.

#### Watercompensatie in Bovenwater niet mogelijk

In de MER en het bestemmingsplan stelt u dat indien compensatie vereist is voor de vermindering van de zoetwatervoorraad in het Markermeer, het Bovenwater hiervoor in aanmerking kan komen. Wij zijn van mening dat het Bovenwater niet als compensatie voor zoetwatervoorraad ingezet kan worden voor de afname aan waterbergend vermogen door landaanwinning. In het Bovenwater is voor peilverhoging onvoldoende ruimte beschikbaar. Ook moet nog bezien worden of de waterkwaliteit voldoet aan de eisen.

#### **Tot slot**

In de plantoelichting wordt een aantal keren genoemd dat het voor de uitvoering van de ontwikkelingen uit het ontwerpbestemmingsplan nodig is dat het waterschap publiekrechtelijke toestemmingen geeft, zoals een projectbesluit of een ontheffing (thans omgevingsvergunning voor een wateractiviteit). Gelet op het voorgaande en indachtig onze waterschapstaken,

geven wij u hierbij te kennen dat wij op voorhand geen mogelijkheid zien om de benodigde publiekrechtelijke toestemmingen te verlenen. Dat zou immers belemmeringen opleveren voor het onderhoud, de instandhouding en de versterking van de primaire waterkering en de waterkwaliteit. Ook zijn wij om dezelfde redenen op voorhand niet bereid om de voor de ontwikkelingen benodigde gronden van het waterschap aan u over te dragen.

Wij verzoeken het college om op basis van deze zienswijze en bijgevoegde bijlage niet over te gaan tot vaststelling van het bestemmingsplan Waterfront Lelystad. In bijgevoegde bijlage hebben wij voormelde punten nader uitgewerkt.

Een afschrift van deze zienswijze wordt verstuurd aan de Provincie Flevoland en aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat via Rijkswaterstaat Midden-Nederland.

**Contactpersoon**

Voor vragen kunt u contact opnemen met mevrouw I. Gorlee. Vermeld hierbij ons zaaknummer: WPAD-00849. Het telefoonnummer is 06 4691 9907 en het e-mailadres is [watertoets@zuiderzeeland.nl](mailto:watertoets@zuiderzeeland.nl).

Hoogachtend,  
het college van Dijkgraaf en Heemraden  
van Waterschap Zuiderzeeland,

de secretaris-directeur,

de dijkgraaf,

ing. W. Slob MSc.

ir. H.C. Klavers.