

RAPPORT DEFINITIEF

Onderzoek gang van zaken leemdepot Engbertsdijksvenen

In opdracht van Staatsbosbeheer

Dick Jansen, Roel van de Loo, Roel Lauwerier, Thijs Boertien, Anneke de Hamer

30 mei 2024

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding	5
1.2. Onderzoeksvragen	5
1.3. Aanpak	8
1.4. Gebruikte afkortingen en begrippen	9
2. Tijdlijn: feitenrelaas	11
3. Organisatie	47
3.1. Samenwerking Staatsbosbeheer en provincie	47
3.1.1. Op welke wijze is de samenwerking tussen de samenwerkingspartners georganiseerd? Dus de rolverdeling binnen de samenwerking tussen de samenwerkingspartners (provincie Overijssel en Staatsbosbeheer).	47
3.2. Projectorganisatie	48
3.2.1. Op welke wijze is de projectorganisatie georganiseerd, zijnde de (project)leiding, contract-management, toezicht en monitoring? (met andere woorden: wie heeft welke rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, wat zijn de afspraken daarover en hoe werkt/werkte het in de praktijk?)	48
3.3. Rollen, mandaten en besluitvormingsstructuur	53
3.3.1. Waren de verschillende rollen goed onderscheiden en belegd?	53
3.3.2. Zijn de mandaten goed geregeld?	55
3.3.3. Klopt de besluitvormings- en verantwoordingsstructuur?	56
4. Leemuitspoeling en maatregelen	57
4.1. Constatering leemuitspoeling en eerste maatregelen	57
4.1.1. Zijn er naar aanleiding van de ontstane situatie klachten van betrokkenen/omwonenden binnengekomen bij het bevoegd gezag, de betrokken organisatie en leden van de projectorganisatie? Zo ja, hoe is daar mee omgegaan en welke acties zijn daar uit voortgekomen?	57
4.2. Verdere maatregelen: overwegingen ten behoeve van ontstane situatie	57
4.2.1. Welke maatregelen heeft Staatsbosbeheer genomen om de schade te voorkomen c.q. te beperken?	57
5. Het leemdepot	59
5.1. Locatiekeuze leemdepot	59
5.1.1. Waarom heeft Staatsbosbeheer ervoor gekozen om het leemdepot in het natuurgebied zelf (in moerasgebied) aan te leggen?	59
5.2. Flora en fauna	60

5.2.1. Heeft Staatsbosbeheer, voorafgaand aan de storting van leem, in beeld gebracht welke flora en fauna op die plek aanwezig waren?	60
5.3. Depot-inrichting	60
5.3.1. Hoe is het depot ingericht? Voldoet de inrichting aan de gestelde eisen?	60
5.4. Benodigde hoeveelheid leem, leemlevering en bijhouden leemvoorraad	62
5.4.1. Hoeveel leem is benodigd voor een goede uitvoering van het project?	62
5.4.2. Welke hoeveelheid is opgenomen in de vergunningaanvraag, welke hoeveelheid is opgenomen in vergunningverlening en hoeveel leem is er aangeleverd? Is er sprake van overschrijding en hoe groot is de overschrijding?	63
5.4.3. Hoe zijn de leveringen aan het depot tot stand gekomen en hoe wordt de leemvoorraad in het depot bijgehouden?	64
6. De aannemer en de uitvoering	67
6.1. Contractafspraken: opzet	67
6.1.1. Welke contractafspraken zijn er met de aannemer(s)?	67
6.2. Contractafspraken: praktijk	67
6.2.1. Heeft de levering van leem plaatsgevonden conform afspraken?	67
6.3. Kwaliteitscontrole aangeleverde gronden	68
6.3.1. Hoe wordt de kwaliteit van de aangeleverde gronden gecontroleerd?	68
6.4. Puinpad	69
6.4.1. Hoe heeft het kunnen gebeuren dat Staatsbosbeheer niet heeft gemerkt dat er ook vervuild puin werd gestort?	69
7. Vergunningen en wet- en regelgeving	70
7.1. Aangevraagde en verleende vergunningen	70
7.1.1. Welke vergunningen zijn aangevraagd en verleend?	70
7.2. Benodigde vergunningen in opzet	71
7.2.1. Wat voor vergunning had Staatsbosbeheer moeten hebben?	71
7.2.2. Wat is er in de vergunning vastgelegd over het uitstoten van (extra) stikstof?	73
7.3. Benodigde vergunningen in de ontstane situatie	73
7.3.1. Wanneer passen de geplande werkzaamheden binnen de regelgeving en, indien van toepassing, op welke punten zit de huidige vergunning dan niet goed in elkaar? Is er anderszins sprake van afwijking van wet- en regelgeving?	73
8. Ecologische schade	75
8.1. Aantasting natuurwaarden	76
8.1.1. Zijn de al aanwezige of potentiële te ontwikkelen natuurwaarden aangetast door de aanleg van het depot?	76
8.2. Hoeveelheid leem in Friesche Koelen	76
8.2.1. Hoeveel leem is er in de aangrenzende waterplas de Friesche Koelen terechtgekomen?	76
8.3. Ecologische schade en herstel	77

8.3.1. Welke ecologische schade/nadelige gevolgen voor flora en fauna is/zijn hierdoor ontstaan? En kunnen/moeten de gevolgen hersteld worden?	77
8.3.2. Had er met betrekking tot het leemdepot ook anders, en met meer oog voor de natuur, gehandeld kunnen worden?	77
9. Conclusies en lessen	78
9.1. Deelvragen lessen	78
9.1.1. Zijn er nog meer vergelijkbare projecten gepland en zo ja welke, waar en wanneer? Hoe gaat Staatsbosbeheer het behoud en herstel van de natuur in dit moerasgebied en in vergelijkbare projecten waarborgen? Hoe gaat Staatsbosbeheer in de toekomst de schade zoals in dit project en vergelijkbare projecten voorkomen?	78
9.2. Overstijgende beelden	78
9.3. Lessen (aanbevelingen)	80
Bijlage	82
Functies geïnterviewde personen	82

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Engbertsdijksvenen (N2000) is een van de vier grotere gebieden in ons land waar nog levend hoogveen voorkomt. De Friesche Koelen in het gebied zijn ooit ontstaan door het steken van veen. Het zijn cultuurhistorisch waardevolle waterplassen met gebruik voor sportvisserij en in de winter als natuurijsbaan. De provincie Overijssel en Staatsbosbeheer zijn al jaren bezig met de voorbereiding van een groot natuurherstelproject in de Engbertsdijksvenen.

Uit onderzoek blijkt namelijk dat het gebied lijdt onder verdroging en een overvloed aan stikstof. Het zo lang mogelijk vasthouden van water is essentieel voor een hoogveengebied. Daarom zijn er maatregelen nodig om het bijzondere hoogveen te behouden en te versterken. Een van die maatregelen betreft het aanleggen en herstellen van kades, en het dempen van sloten en greppels. Voor deze maatregelen wordt leem gebruikt. Dit leem wordt gebruikt aan de waterzijde van de nieuwe kaden om water binnen het gebied vast te houden.

Na overvloedige regenval is dit voorjaar leem uit het depot terechtgekomen in de Friesche Koelen, een waterplas vlak bij het in 2018 aangelegde leemdepot. Na vragen vanuit de omgeving is Staatsbosbeheer op zoek gegaan naar een antwoord op de vraag hoe dit heeft kunnen gebeuren. Tijdens dit onderzoek kwam aan het licht dat er meer leem in het opslagdepot ligt dan volgens de omgevingsvergunningen is toegestaan. Bovendien kwam naar voren dat er ook leem ligt buiten het toegestane gebied.

De situatie rond het leemdepot heeft geleid tot onrust in de omgeving. In een inloopbijeenkomst is Staatsbosbeheer in gesprek geweest met de omgeving. Ook zijn in de media enkele kritische artikelen verschenen en zijn er op 22 mei 2023 Kamervragen gesteld.

Staatsbosbeheer heeft na overleg met de provincie Overijssel besloten een onderzoek uit te laten voeren over de gang van zaken rond het Leemdepot Engbertsdijksvenen. Voor dit onderzoek is het van belang dat de feiten, data en documentatie onafhankelijk getoetst en gevalideerd worden en dat waarnemingen en bevindingen zonder waardeoordeel worden geformuleerd. Staatsbosbeheer heeft daarom een aanbesteding gedaan voor de selectie van een extern bureau. Na een weloverwogen selectieprocedure is TwynstraGudde (TG) in samenwerking met SPPS Consultants BV geselecteerd om het onderzoek uit te voeren.

1.2. Onderzoeksvragen

De opdracht bestaat uit enkele door Staatsbosbeheer geformuleerde hoofdvragen met bijbehorende deelvragen. Staatsbosbeheer heeft TG/SPPS opdracht gegeven om ook de Kamervragen, waarover de minister heeft aangegeven nader onderzoek uit te zullen voeren, mee te nemen in het onderzoek. Op verzoek van TG/SPPS en in overleg met Staatsbosbeheer is er ook een hoofdvraag ten aanzien van het 'leren van de casus' opgenomen. Dit leidt tot de volgende hoofd- en deelvragen.

1. Stel een feitenrelaas op over hoe deze casus heeft kunnen gebeuren (stap voor stap). Met andere woorden: hoe is het zo gekomen en zijn de procedures in het proces goed doorlopen? Ga daarbij in op in elk geval de volgende aspecten.

Deelvragen Organisatie

- Op welke wijze is de samenwerking tussen de samenwerkingspartners georganiseerd? Dus de rolverdeling binnen de samenwerking tussen de samenwerkingspartners (provincie Overijssel en Staatsbosbeheer).
- Op welke wijze is de projectorganisatie georganiseerd, zijnde de (project)leiding, contractmanagement, toezicht en monitoring? (met andere woorden: wie heeft welke rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, wat zijn de afspraken daarover en hoe werkt/werkte het in de praktijk?).
- Zijn er naar aanleiding van de ontstane situatie klachten van betrokkenen/omwonenden binnengekomen bij het bevoegd gezag, de betrokken organisatie en leden van de projectorganisatie? Zo ja, hoe is daar mee omgegaan en welke acties zijn daar uit voortgekomen?

Deelvragen Depot

- Waarom heeft Staatsbosbeheer er voor gekozen om het leemdepot in het natuurgebied zelf (in moerasgebied) aan te leggen?¹
- Heeft Staatsbosbeheer, voorafgaand aan de storting van leem, in beeld gebracht welke flora en fauna op die plek aanwezig waren?¹
- Welke vergunningen zijn aangevraagd en verleend?
- Hoe is het depot ingericht?
- Voldoet de inrichting aan de gestelde eisen?
- Hoeveel leem is benodigd voor een goede uitvoering van het project, welke hoeveelheid is opgenomen in de vergunningaanvraag, welke hoeveelheid is opgenomen in de vergunningverlening en hoeveel leem is er aangeleverd? (met andere woorden: is er sprake van overschrijding en hoe groot is de overschrijding?)
- Hoe zijn de leveringen aan het depot tot stand gekomen?
- Hoe wordt de leemvoorraad in het depot bijgehouden?

Deelvragen Aannemer en uitvoering

- Welke contractafspraken zijn er met de aannemer(s)?
- Heeft de levering van leem plaatsgevonden conform de afspraken?
- Hoe heeft het kunnen gebeuren dat Staatsbosbeheer niet heeft gemerkt dat er ook vervuild puin werd gestort?¹
- Hoe wordt de kwaliteit van de aangeleverde gronden gecontroleerd?¹
- Zijn de overige contractafspraken nagekomen?

Deelvragen Maatregelen

- Welke maatregelen heeft Staatsbosbeheer genomen om de schade te voorkomen c.q. te beperken?

¹ Dit zijn vragen die op verzoek van de minister zijn opgenomen in de onderzoeksopdracht.

2. Is er sprake van (ecologische) schade aan de betrokken gebieden, te weten het leemdepot en aangrenzend natuurgebied?²

Deelvragen

- Zijn de al aanwezige of potentiële te ontwikkelen natuurwaarden aangetast door de aanleg van het depot?
- Hoeveel leem is er in de aangrenzende waterplas de Friesche Koelen terechtgekomen?
- Welke ecologische schade/nadelige gevolgen voor flora en fauna is/zijn hierdoor ontstaan? En kunnen/moeten de gevolgen hersteld worden?
- Had er met betrekking tot het leemdepot ook anders, en met meer oog voor de natuur, gehandeld kunnen worden?

3. Voldoet het aanleggen en inrichten van het leemdepot aan wet- en regelgeving? Wanneer passen de werkzaamheden binnen de regelgeving en op welke punten zit de huidige vergunning dan (eventueel) niet goed in elkaar?

Deelvragen

- Wat voor vergunning heeft/had Staatsbosbeheer moeten hebben?¹
- Wanneer passen de geplande werkzaamheden binnen de regelgeving en, indien van toepassing, op welke punten zit de huidige vergunning dan niet goed in elkaar, oftewel: op welke punten wijkt de huidige vergunning hiervan af?¹
- Zijn de vereiste vergunningen voor het aanleggen van het depot en het vervoeren, opslaan en verwerken van leem aanwezig? Wat is er in de vergunning vastgelegd over het uitstoten van (extra) stikstof?¹
- Is er anderszins sprake van afwijking van wet- en regelgeving?

4. Was de afgesproken organisatie voldoende voor een dergelijk project?

Deelvragen

- Waren de verschillende rollen goed onderscheiden en belegd?
- Klopt de besluitvormings- en verantwoordingsstructuur?
- Zijn de mandaten goed geregeld?

5. Welke lessen kunnen er getrokken worden door de betrokken partijen voor zowel dit project als toekomstige projecten?

Deelvragen

- Zijn er nog meer vergelijkbare projecten gepland en zo ja, welke, waar en wanneer?¹
- Hoe gaat Staatsbosbeheer het behoud en herstel van de natuur in dit moerasgebied en in vergelijkbare projecten waarborgen?¹
- Hoe gaat Staatsbosbeheer in de toekomst de schade zoals in dit project en vergelijkbare projecten voorkomen?¹

² Dit zijn vragen vanuit Staatsbosbeheer. Voor de beantwoording van de volgende deelvragen verwacht Staatsbosbeheer dat het onderzoeksbureau gebruikmaakt van *bestaande bronnen* en informatie uit interviews. De opdrachtnemer gaat hiervoor geen eigenstandig (veld)onderzoek uitvoeren.

1.3. Aanpak



Dit onderzoek is uitgevoerd via - grofweg – de volgende vier stappen.

1. Startgesprek. Bij aanvang van het onderzoek heeft er een startgesprek plaatsgevonden met de opdrachtgever vanuit Staatsbosbeheer en de onderzoekers vanuit TG/SPPS. Tijdens het startgesprek zijn de onderzoeksvragen, de onderzoeksopzet en de bijbehorende planning vastgesteld. Daarnaast zijn er werkafspraken gemaakt en gedeeld over de uitvoering van het onderzoek.

2. Documentenanalyse. In stap 2 heeft Staatsbosbeheer een documentendossier aangeleverd. Staatsbosbeheer draagt de verantwoordelijkheid voor de volledigheid en de juistheid van dit dossier. Aan de hand van de als eerste ontvangen documenten vond er een oriënterend gesprek plaats met twee direct betrokkenen bij het project. Hierna vond er een uitgebreide documentenanalyse plaats. Er zijn lopende het onderzoek aanvullende documenten door Staatsbosbeheer gedeeld. Ook de aannemer en de gemeente Twenterand hebben documenten aan de onderzoekers verstrekt.

De documentenanalyse heeft geleid tot een eerste tijdlijn/feitenrelaas van het verloop van de casus en een eerste beantwoording van de onderzoeksvragen. Eind december 2023 heeft er digitale afstemming plaatsgevonden over de eerste beelden en het onderzoeksproces tot dan toe met de voor dit onderzoek ingestelde begeleidingsgroep vanuit Staatsbosbeheer.

3. Interviews. Op basis van de documentenanalyse en eerste versie van het feitenrelaas zijn gesprekken gevoerd met bij het project betrokkenen vanuit Staatsbosbeheer, de provincie Overijssel, de aannemer en gemeente Twenterand. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de functies van de respondenten. Naar aanleiding van de interviews zijn het feitenrelaas en de beantwoording van de onderzoeksvragen aangescherpt. Begin maart 2024 zijn de overstijgende beelden gedeeld in een digitale bijeenkomst met de begeleidingsgroep vanuit Staatsbosbeheer.

4. Rapportagefase. In stap 4 zijn de onderzoeksresultaten uit stap 2 en stap 3 geïntegreerd in een conceptrapport. De tijdlijn van het conceptrapport (hoofdstuk 2) is onder regie van Staatsbosbeheer uitgezet voor feitelijk wederhoor. Hierbij zijn betrokkenen vanuit Staatsbosbeheer, de provincie Overijssel, de gemeente Twenterand en de aannemer gevraagd om te reageren op de tijdlijn. De input vanuit het feitelijk wederhoor is verwerkt in de rapportage. Dit rapport is als definitief rapport aangeboden aan Staatsbosbeheer.

1.4. Gebruikte afkortingen en begrippen

In dit rapport worden diverse afkortingen gebruikt. Hierna is alfabetisch een lijst opgenomen van de gebruikte afkortingen.

Abm	Activiteitenbesluit milieubeheer
apr	april
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AIV ZKO	Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten gemeente Zwolle, gemeente Kampen, provincie Overijssel
aug	augustus
BAC	Bestuurlijke Adviescommissie
BBK	Besluit bodemkwaliteit
BLVC	bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid en communicatie
BTW	belasting over toegevoegde waarde
dec	december
EHS	Ecologische hoofdstructuur
feb	februari
GS	Gedeputeerde Staten
IDO	Integraal Definitief Ontwerp
jan	januari
jun	juni
jul	juli
m.e.r.	Milieueffectrapportage
MER	Milieueffectrapport
mrt	maart
NRD	Notitie Reikwijdte en Detailniveau
nov	november
LIFE	Financial Instrument for the Environment
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministerie van)
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
OG	Opdrachtgever
ODT	Omgevingsdienst Twente
okt	oktober
OL	Omgevingsloket Online
PAS	Programma Aanpak Stikstof
PFAS	Per- en polyfluoralkylstoffen
PIP	Provinciaal Inpassingsplan
PMP	Project Management Plan
PS	Provinciale Staten
Q&A	Question and Answer
RAW	Rationalisatie en Automatisering Grond-, Water- en Wegenbouw
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
sep	september
SWB	Samen Werkt Beter

SSK	Standardsystematiek voor Kostenramingen
TG	TwynstraGudde
UAV-gv	Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen
V&G	Veiligheid & Gezondheid
VO	Voorontwerp
VTW	Verzoek tot wijziging
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wnb	Wet natuurbescherming

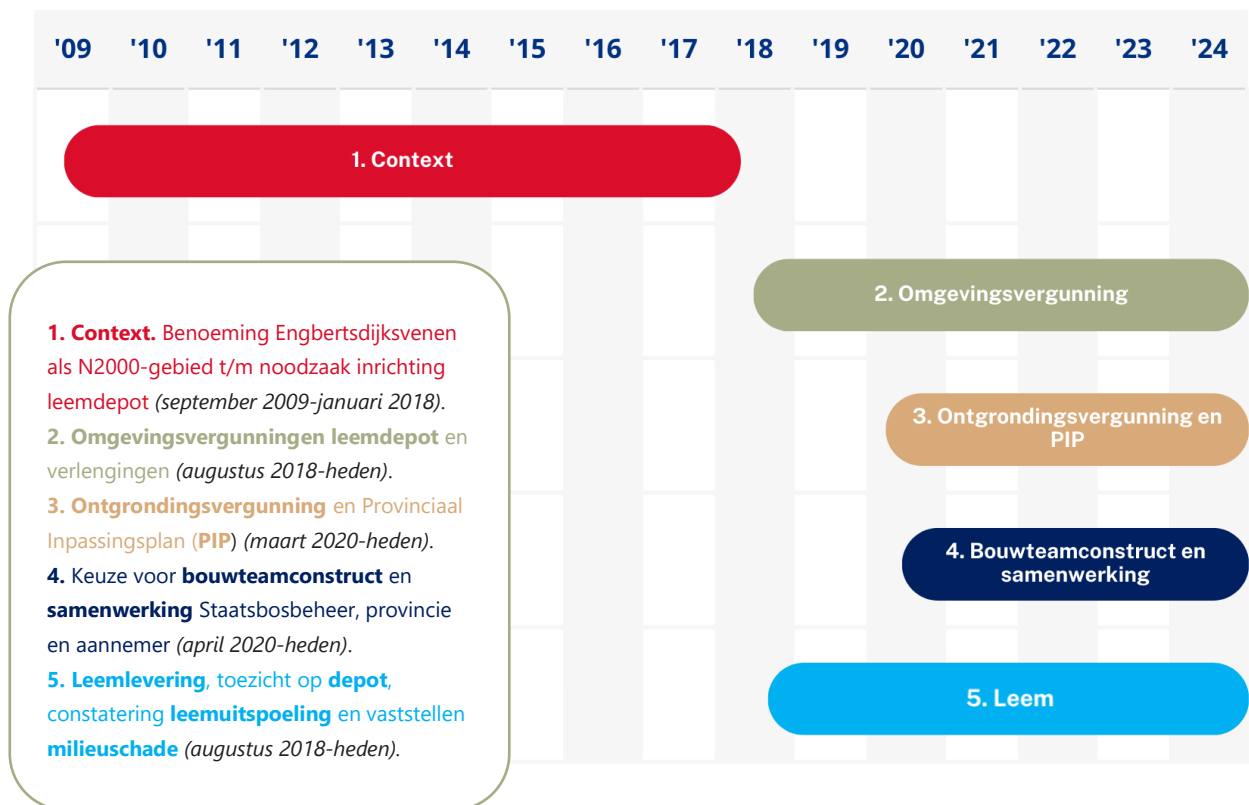
2. Tijdlijn: feitenrelaas

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal.

Stel een feitenrelaas op over hoe deze casus heeft kunnen gebeuren (stap voor stap). Met andere woorden: hoe is het zo gekomen en zijn de procedures in het proces goed doorlopen?

Op basis van de ontvangen en bestudeerde documenten en de interviews schetsen we in dit hoofdstuk het feitenrelaas van de casus. We geven een chronologische weergave van de gebeurtenissen, waarbij we werken met kleurcoderingen waarin de onderwerpen uit onderstaande tabel worden onderscheiden.

In de kantlijn wordt op sommige plekken gewerkt met *key words* die aangeven waar gebeurtenissen in het feitenrelaas over gaan.



1986

24 apr 1986 **Aanwijzing Engbertsdijksvenen als beschermd natuurmonument**

De Staatssecretaris van het voormalige ministerie van Landbouw en Visserij wijst het gebied bekend onder de naam "Engbertsdijksvenen" aan als beschermd natuurmonument.³

2009

10 sep 2009 **Benoeming Engbertsdijksvenen als N2000**

Op 10 september 2009 wijst minister van het voormalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) het gebied Engbertsdijksvenen aan als Natura 2000-gebied.⁴ Engbertsdijksvenen ligt in de gemeente Twenterand tussen de plaatsen Sibculo, Kloosterhaar en Bruinehaar en is in totaal circa 1.006 hectare groot. Nabijgelegen gemeenten zijn Hardenberg en Tubbergen. Verder ligt het gebied op korte afstand van de Duitse grens.

N2000

De definitieve aanwijzing van Engbertsdijksvenen in 2009 volgt op een ontwerp aanwijzingsbesluit uit 2007. In navolging van dit ontwerp aanwijzingsbesluit heeft Ingenieursbureau A in juni 2007 de planmilieueffectrapportage gebiedsuitwerking Engbertsdijksvenen opgesteld.

2013

29 mei 2013 **Samenwerkingsakkoord 'Samen werkt beter' | Provincie Overijssel/Staatsbosbeheer en andere partners**

Op 29 mei 2013 sluit de provincie Overijssel met veertien partners⁵ in Overijssel, waaronder Staatsbosbeheer, het samenwerkingsakkoord 'Samen werkt beter'. Met het akkoord spreken de organisaties af zich gezamenlijk in te zetten voor de ontwikkeling en uitvoering van de toekomstbestendige koers voor de samenhangende complexe opgave voor economie en ecologie. Concreet gaan de afspraken over de borging en uitvoering van de Programma Aanpak Stikstof (PAS)-maatregelen in de provincie Overijssel⁶. In de interviews is aangegeven dat het akkoord een construct is zonder juridische contracten maar dat er wel bestuurlijk commitment is uitgesproken op de opgave.

Samenwerking

De provincie Overijssel heeft de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de ontwikkelopgave Ecologische hoofdstructuur (EHS)/Natura 2000. Via het akkoord committeert Staatsbosbeheer zich concreet aan de uitvoering van de PAS-maatregelen in bestaande natuur, in eigendom en/of beheer van Staatsbosbeheer (de interne PAS-maatregelen). In het kader van dit programma is Staatsbosbeheer bestuurlijk trekker voor de interne maatregelen in twaalf natuurgebieden in Overijssel, waaronder Engbertsdijksvenen. De provincie Overijssel vergoedt de daarmee samenhangende kosten.

³ Staatscourant 1986/81, NMF/N 86-355.

⁴ De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (10 september 2009). *Natura 2000-gebied Engbertsdijksvenen*.

⁵ De veertien partners zijn Landschap Overijssel, LTO Noord, Natuur en Milieu Overijssel, Natuurlijk Platteland Oost, Natuurmonumenten, Overijssels Particulier Grondbezit, RECRON, Staatsbosbeheer, VNG Overijssel, VNO NCW Midden, Waterschap Drents Overijsselse Delta, Waterschap Rijn en IJssel en Waterschap Vechtstromen.

⁶ Provincie Overijssel (8 december 2014). *Overeenkomst tussen partijen over borging en uitvoering van de gebiedsgerichte maatregelen in en nabij Natura 2000-gebieden in verband met het Programma Aanpak Stikstof in de provincie Overijssel*.

2016

24 jun 2016 **Beheerplan Engbertsdijksvenen vastgesteld (herzien in januari 2019)**

Op 24 juni 2016 stelt de Staatssecretaris van Economische Zaken, na instemming van het College van Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Overijssel, het Natura 2000-beheerplan voor Engbertsdijksvenen vast.⁷

Beheerplan

Het doel van het beheerplan is duidelijkheid te verschaffen aan beheerders, gebruikers en belanghebbenden ten aanzien van de activiteiten in en bij het Natura 2000-gebied op de volgende aspecten:

- In hoeverre activiteiten schadelijk zijn.
- Welke activiteiten alleen in uitzonderingssituaties zijn toegestaan.
- Welke activiteiten op wettelijke gronden geen vergunning behoeven.

Het beheerplan heeft als functie om, in aanvulling op het Aanwijzingsbesluit (2009), een handvat te geven voor de vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Het beheerplan beschrijft de instandhoudings-doelen voor gebiedsspecifieke natuurwaarden, de benodigde instandhoudingsmaatregelen en de bestaande activiteiten die niet schadelijk zijn in relatie tot de instandhoudingsdoelen.

Kernopgaven

De kernopgaven voor Engbertsdijksvenen zijn:

- Het op gang brengen of continueren van hoogveenvorming in Herstellende hoogvenen H7120 in kansrijke situaties, met het oog op ontwikkeling van Actieve hoogvenen (hoogveenlandschap).
- Instandhouding van de fauna bronpopulatie en herstel van grote veengebieden met voldoende rust voor onder andere de kraanvogel A127.
- Ontwikkeling van overgangszones van Actieve hoogvenen (hoogveenlandschap).

Tegen de vaststelling van het beheerplan in mei 2016 tekenden meerdere partijen beroep aan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Op 25 oktober 2017 doet de ABRvS uitspraak. Grote delen van het beheerplan blijven in stand, waaronder de Natura 2000 herstelmaatregelen. Op een aantal onderdelen is het beheerplan vernietigd. Dit gaat met name over de beschrijving en beoordeling van een aantal bestaande activiteiten. Dit leidt tot een herziend Beheerplan in januari 2019.⁸

19 sep 2016 **Plan van Aanpak Uitwerkingsfase**

In lijn met het Samenwerkingsakkoord 'Samen werkt beter' stelt Staatsbosbeheer op 19 september 2016 een plan van aanpak op waarin beschreven staat⁹:

Planvorming

- Hoe Staatsbosbeheer op hoofdlijnen invulling wil geven aan de planvormingsfase voor de uitvoering van de interne maatregelen in de twaalf Natura 2000-gebieden, waaronder Engbertsdijksvenen.
- Welke maatregelen Staatsbosbeheer in de periode 1 januari 2015 tot en met 31 december 2017 heeft voorbereid en (deels) uitgevoerd en/of welke maatregelen voorbereid zullen worden.

⁷ Ministerie van Economische Zaken en provincie Overijssel (24 juni 2016). *Natura 2000-Beheerplan Engbertsdijksvenen (040)*.

⁸ Ministerie van Economische Zaken en provincie Overijssel (januari 2019). *Herziening Natura 2000-Beheerplan Engbertsdijksvenen*.

⁹ Staatsbosbeheer (19 september 2016). *Plan van Aanpak Uitwerkingsfase Natura 2000*

7 okt 2016 **Subsidiebeschikking Provincie Overijssel op Plan van Aanpak Staatsbosbeheer**

Op basis van het plan van aanpak stellen Gedeputeerde Staten (GS) van Overijssel op 7 oktober 2016 € 3.793.762 subsidie aan Staatsbosbeheer ter beschikking voor¹⁰:

Subsidie

- Het opstellen van een overkoepelend Programmaplan 2017-2021 (gereed 31 december 2016).
 - De planuitwerking voor elk van de twaalf Staatsbosbeheer -gebieden of clustering van gebieden (gereed uiterlijk 30 september 2017).
 - De voorbereiding en (gedeeltelijke) uitvoering van diverse, in het plan van aanpak beschreven, maatregelen.
- Aan de subsidiebeschikking is verbonden dat er een maandelijks voortgangsoverleg plaatsvindt tussen Staatsbosbeheer en de provincie en dat er per kwartaal een voortgangsrapportage wordt opgeleverd. De eerste voortgangsrapportage is op 8 februari 2017 besproken met de provincie.

2017

tot feb 2017 **Overkoepelend programmaplan en plan van aanpak planuitwerking Engbertsdijkvenen (eind 2016-februari 2017)**

Programmaplan

Eind 2016 heeft Staatsbosbeheer het overkoepelend programmaplan opgesteld. Daarin worden de programmatische sturing, de algemene werkwijze en de algemene, voor de twaalf gebieden geldende, kaders beschreven. Op 31 januari 2017 dient Staatsbosbeheer het programmaplan voor ambtelijke goedkeuring in bij de provincie Overijssel. Na ambtelijke goedkeuring op 16 februari 2017 levert Staatsbosbeheer het programmaplan op 21 februari 2017 digitaal op aan het subsidieloket van de provincie Overijssel.

Volgend op het programmaplan en het plan van aanpak werkt Staatsbosbeheer aan een planuitwerking voor het gebied Engbertsdijkvenen. Hieraan wordt invulling gegeven door een multidisciplinair projectteam vanuit Staatsbosbeheer dat tweewekelijks samenkomt in samenwerking met de provincie Overijssel.

15 feb 2017 **Gebiedsanalyse Engbertsdijkvenen**

PAS

In het jaar 2017 werkt het projectteam van Staatsbosbeheer aan de voorbereiding en uitwerking van de interne maatregelen door Staatsbosbeheer en andere betrokken belanghebbenden. In samenwerking met de voormalig Dienst Landelijk Gebied wordt gewerkt aan de gebiedsvisie voor Engbertsdijkvenen. De gebiedsvisie staat beschreven in de 'Gebiedsanalyse Engbertsdijkvenen, Programmatische Aanpak Stikstof' d.d. 15 februari 2017, vastgesteld door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).¹¹ De werkzaamheden worden in dat rapport gepresenteerd in drie herstelmaat-regelenpakketten op gebiedsniveau, die noodzakelijk zijn voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS):

1. Het eerste pakket bevat maatregelen die betrekking hebben op het opheffen van het grootste knelpunt: de verdroging door ontwatering in de omgeving.
2. Het tweede maatregelenpakket richt zich op het verlichten van een aantal effecten van eutrofiëring.
3. Het derde maatregelenpakket is gericht op het realiseren van de kernopgave 'overgangszone grote venen' en het herstel van actief hoogveen in zijn landschapsecologische positie, conform de herstelstrategie gradiënten nat zandlandschap.

Bij de gebiedsanalyse is een kaart gevoegd, die globaal de uit te voeren werkzaamheden beschrijft. Die werkzaamheden omvatten alle herstelmaatregelenpakketten en bestaan uit:

1. Het verwijderen van bos en opslag.
2. Compartimenteringswerkzaamheden (opdelen in hydrologische peilgebieden).

¹⁰ Provincie Overijssel (7 oktober 2016). *Subsidiebeschikking Plan van Aanpak Staatsbosbeheer*.

¹¹ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (15 februari 2017). *Gebiedsanalyse Engbertsdijkvenen, Programmatische Aanpak Stikstof*.

3. Het inrichten van een bufferzone.
4. Maaien en plaggen.
5. Het dempen of verondiepen van greppels en watergangen.
6. Het opzetten van het peil in het Geesterens Stroomkanaal.

7 mrt 2017

Goedkeuring planuitwerking Engbertsdijksvenen door GS Overijssel en instelling

Externe maatregelen

Op 7 maart 2017 keuren Gedeputeerde Staten van Overijssel het plan van aanpak goed voor het opstellen van een planuitwerking voor de uitvoering van de externe maatregelen in de Engbertsdijksvenen. Er wordt een bestuurlijke adviescommissie (BAC) ingesteld, bestaande uit LTO Noord (bestuurlijk trekker), algemene grondgebruikers (vertegenwoordigen belangen van grondgebruikers en Platform Engbertsdijksvenen), inwoners en plaatselijke belangen (vertegenwoordigen Platform Achter het Stroomkanaal en plaatselijke belangengroepen), landgoederen en wildbeheer (vertegenwoordigen Landgoed Almelo en de Wildbeheer eenheid), gemeente Twenterand (vertegenwoordigt ook de gemeenten Tubbergen en Hardenberg), Staatsbosbeheer en het Waterschap Vechtstromen. De externe maatregelen betreffen maatregelen op omliggende gronden buiten het bestaande natuurgebied.

Interne maatregelen

Het BAC heeft uitgesproken dat het proces en de uitvoering van de maatregelen (intern en extern) in de Engbertsdijksvenen met de grootst mogelijke zorgvuldigheid moet worden uitgevoerd. In het BAC (en met de daarin vertegenwoordigde provincie Overijssel) worden daarom afspraken gemaakt over de fasering van de uitvoering van de interne maatregelen door Staatsbosbeheer. Voor deze fasering is gekozen omdat de interne maatregelen voor het hydrologisch herstel mogelijk externe effecten kunnen hebben. Bovendien is het qua communicatie en omgevings-management naar omwonenden helderder om de maatregelen te clusteren.¹²

**mrt 2017-
feb 2018**

SSK-raming en variantenstudie Engbertsdijksvenen door Ingenieursbureau B

Kostenraming

Ingenieursbureau B krijgt, na een offerte in maart 2017, van Staatsbosbeheer de opdracht om een SSK-raming op te stellen van de uitvoeringskosten van de voorgestelde maatregelen in de Engbertsdijksvenen.¹³ Bij bespreking van de SSK-raming in augustus 2017 blijken de uitvoeringskosten aanzienlijk hoger uit te vallen dan door de provincie geraamd en voorzien. Staatsbosbeheer heeft behoefte aan meer inzicht in besparingsmogelijkheden. Ingenieursbureau B stelt daarom een aantal alternatieven op voor de hydrologische maatregelen, ofwel de compartimenteringswerkzaamheden. Hiertoe zijn vier varianten uitgewerkt en op 9 februari 2018 definitief afgerond door Ingenieursbureau B. Het rapport bevat technische uitgangspunten en SSK-kostenramingen voor de vier varianten en dient als basis voor de subsidieaanvraag van Staatsbosbeheer bij de provincie.

Ingenieursbureau B geeft aan dat - in overleg met Staatsbosbeheer - de volgende vier varianten zijn beschouwd:

1. Kades van zand en leem (of zandige leem).
2. Houten damwanden, afgedekt met ter plaatse gewonnen veen.
3. Kunststof schermen, afgedekt met ter plaatse gewonnen veen.
4. Soilmixwanden, aangebracht met een kettinggraver.

Ingenieursbureau B concludeert dat variant 1 (het aanbrengen van zand- en leemkades) de goedkoopste variant is. Deze variant scoort ook goed op de aspecten duurzaamheid (niet gevoelig voor aantasting, lange levensduur

¹² Staatsbosbeheer (5 oktober 2018). *Planuitwerking Interne PAS-maatregelen Overijssel*.

¹³ Ingenieursbureau B (17 maart 2017). *Offerte Engbertsdijksvenen*.

materiaal), natuurlijkheid materialen (kan in de nabijheid van het plangebied gewonnen worden of komt vrij), beheersbaarheid (goed toegankelijk voor onderhoudsmachines) en stabiliteit (voldoende breed en hoog, gemakkelijk te herstellen met nieuw te leveren zand of leem).

2018

feb-aug 2018 Verdere uitwerking en voorbereidingen Engbertsdijkvenen

Het Staatsbosbeheer-projectteam werkt in de periode februari 2018-augustus 2018 aan de planuitwerking, de voorbereiding van maatregelen en het verder opstarten van het project. Over deze periode is een kort verslag van het projectteam van 17 juli 2018 beschikbaar. De acties die hier besproken werden gaan over onder andere de voorbereidingen voor een omgevingsvergunning, de informatieavonden in de omgeving, de aanbesteding van bosopslag en boskap en de communicatie richting de gemeenteraden in het gebied¹⁴.

27 jun 2018 Staatsbosbeheer vraagt bij gemeente Twenterand omgevingsvergunning aan voor een tijdelijk depot aan de Paterswal

Omgevingsvergunning depot

Op 27 juni 2018 dient Staatsbosbeheer bij de gemeente Twenterand een aanvraag voor een omgevingsvergunning in voor de aanleg van een tijdelijk depot aan de Paterswal in de Engbertsdijkvenen. In de toelichting bij de aanvraag aangegeven dat er grote hoeveelheden leem (300.000 kb) en zand (200.000 kb) nodig zijn. Deze hoeveelheden zijn beperkt beschikbaar in de (nabije) omgeving. Er moet dus al vroegtijdig worden begonnen met het zoeken naar geschikte partijen in de markt, zodat de beschikbaarheid van leem/zand niet gaat zorgen voor vertraging van de (voorbereiding) van de werkzaamheden.

Er wordt gesproken over een oppervlakte van het depot van 16,5 hectare.¹⁵

1 aug 2018 Overleg over keuze leemdepotlocatie tussen Staatsbosbeheer en provincie Overijssel

Locatie leemdepot

Op 1 augustus 2018 vindt er overleg plaats tussen de provincie Overijssel en Staatsbosbeheer over een in te richten depot. Staatsbosbeheer moet voor de hydrologische maatregelen de komende jaren veel zand en leem verwerken in de aan te leggen kaden in Engbertsdijkvenen (conform variant 1 van Ingenieursbureau B).

Besproken wordt dat Staatsbosbeheer al vanaf 27 augustus 2018 15.000 m³ grond¹⁶ kan ontvangen uit Borne. Daarvoor is een tijdelijk depot noodzakelijk. Tijdens voornoemd overleg wordt besproken dat de locatie aan de N341 (noordwestzijde, rayon Salland) nabij kilometerpaal 16,5 daarvoor het meest geschikt is vanuit oogpunt, logistiek, zichtbaarheid en overlast. Voor het depot moet een omgevingsvergunning worden aangevraagd bij de gemeente Twenterand.¹⁷

1 aug 2018 Honorering verzoek intrekking aanvraag vergunning leemdepot aan de Paterswal

Omgevingsvergunning depot

Op 1 augustus 2018 schrijft Twenterand aan Staatsbosbeheer dat het verzoek tot intrekking van de vergunningsaanvraag van 27 juni 2018 voor het aanleggen van een tijdelijk depot, wordt ingewilligd. Op 27 juni 2018 heeft Staatsbosbeheer dit verzoek ingediend. Als reden voor het verzoek intrekking wordt aangegeven: 'Op basis van de resultaten van de beoordeling van uw aanvraag'.¹⁸

¹⁴ Staatsbosbeheer (17 juli 2018). *Kort verslag overleg projectteam Engbertsdijkvenen*.

¹⁵ Staatsbosbeheer bij gemeente Twenterand (27 juni 2018). *Aanvraag aanleg tijdelijk depot Engbertsdijkvenen*.

¹⁶ Er wordt niet aangegeven of het losse of vaste kuubs betreft.

¹⁷ Staatsbosbeheer (1 augustus 2018). *Verslag overleg depotlocatie Staatsbosbeheer – provincie Overijssel*.

¹⁸ Gemeente Twenterand (1 augustus 2018). *Brief: aanleggen van een tijdelijk depot*.

Uit onderliggende mailwisselingen tussen Staatsbosbeheer en de gemeente Twenterand blijkt dat de vergunning is ingetrokken omdat Staatsbosbeheer tijdens een informatiebijeenkomst (d.d. 25 juli 2018) door betrokkenen vanuit de omgeving is verzocht op zoek te gaan naar een alternatieve locatie. De weerstand zat hierbij vooral op het gebruik van de Paterswal waarbij als argument 'veiligheid' werd aangegeven.

17 aug 2018 **Staatsbosbeheer vraagt bij gemeente Twenterand omgevingsvergunning voor tijdelijk depot aan noordkant Engbertsdijksvenen aan**

Omgevingsvergunning depot

Op 17 augustus 2018 dient Staatsbosbeheer bij de gemeente Twenterand een aanvraag voor een omgevingsvergunning in voor het aanleggen van een tijdelijk depot voor de opslag van grond aan de noordkant van de Engbertsdijksvenen.¹⁹ Het depot wordt aangevraagd voor een omvang van 15.000 m³ leem en zand op 60x60x12,5 m³. Hier ligt een ruimtelijke onderbouwing van Ingenieursbureau B aan ten grondslag van 16 augustus.²⁰ Eerder heeft over de noodzakelijkheid van een omgevingsvergunning op 6 juli 2017 een overleg plaatsgevonden tussen Staatsbosbeheer en de gemeente Twenterand.²¹

jul 2018 **Eerste ladingen leem, vooruitlopend op samenwerking met aannemer**

Aanvoer leem

In de verslagen van het projectteamoverleg is aangegeven dat in juli 2018 duidelijk wordt dat er twee partijen leem vrijkomen van circa 10.000 m³ per stuk. In de interviews is aangegeven dat Staatsbosbeheer met een externe partij circa 25.000 m³ leem heeft gekocht en in het depot gezet. Uit een inmeting die later plaatsvindt blijkt dat er, voorafgaand aan de bouwteamfase, 22.939 m³ (vaste kuubs) in het depot is aangeleverd door meerdere aannemers in opdracht van Staatsbosbeheer. Volgens de documenten is er administratief 26.712 m³ geleverd (losse kuubs).

5 okt 2018 **Planuitwerking fase 2 en voorbereiding fase 3 Interne maatregelen**

Na het besluit van GS dat de planuitwerking mag worden voortgezet, werkt Staatsbosbeheer verder aan het document 'Planuitwerking Interne PAS-maatregelen Overijssel Engbertsdijksvenen'. Dit document verschijnt in definitieve vorm op 5 oktober 2018.²²

Omgevingsvergunning depot

In de planuitwerking wordt duidelijk gemaakt dat de N2000-opgave gefaseerd is aangepakt. Dit is afgestemd met het BAC. De benodigde te nemen maatregelen zijn onderverdeeld in drie fasen. De Planuitwerking richt zich op de maatregelen voor fase 2 en de voorbereiding van fase 3. De maatregelen rondom het hydrologisch isoleren ofwel compartimenteren worden voorbereid in fase 2 en uitgevoerd in fase 3. Beschreven staat dat er compartimenten gemaakt zullen worden door het aanleggen van kades en dammen, waarbij een flinke hoeveelheid 'grond' (lees: zand en leem) nodig is. Voor de uitvoering van de compartimentering (in fase 3) zal een ontgrondingsvergunning nodig zijn. Aangegeven is dat er op het moment van schrijven (van de Planuitwerking) - onder regie van de provincie - een LIFE+ subsidieaanvraag loopt voor fase 3.

10 okt 2018 **Beschikking omgevingsvergunning tijdelijk depot à 15.000 m³ aan noordkant Engbertsdijksvenen.**

Op 10 oktober 2018 verleent de gemeente Twenterand aan Staatsbosbeheer de omgevingsvergunning voor een tijdelijk depot voor 15.000 m³ leem en zand op 60x60x12,5 m³ (kadaster VZV 00 C2608 en C2678).²³ De

¹⁹ Staatsbosbeheer bij gemeente Twenterand (17 augustus 2018). *Aanvraag aanleg tijdelijk depot Engbertsdijksvenen*.

²⁰ Ingenieursbureau B (16 augustus 2018). *Rapport Ruimtelijke Onderbouwing Tijdelijk depot Noordwest Engbertsdijksvenen*.

²¹ Staatsbosbeheer (5 oktober 2018). *Planuitwerking Interne PAS-maatregelen Overijssel, bijlage 4: Verslag overleg vergunningen gemeente Twenterand*.

²² Staatsbosbeheer (5 oktober 2018). *Planuitwerking Interne PAS-maatregelen Overijssel*.

²³ Er staat niet beschreven of het losse of vaste kuubs betreft.

Omgevingsvergunning depot

verwachting is dat het tijdelijke depot van eind augustus 2018 tot 1 juli 2021 in gebruik zal zijn. Na de aangegeven termijn van drie jaar moeten de activiteiten beëindigd zijn en beëindigd blijven. De omgevingsvergunning past niet in het bestemmingsplan maar de vergunning wordt verstrekt onder een kruimelafwijking. In de omgevingsvergunning is aangegeven dat het depot aan de noordkant van het natuurgebied wordt aangelegd, omdat op deze plek de ontsluiting van het gebied het best is. Overlast van omwonenden wordt op deze wijze tot een minimum beperkt.²⁴

Staatsbosbeheer stuurde op 10 oktober 2018 eerder op verzoek van de gemeente Twenterand extra benodigde informatie (aanvraagnummer: 3849939).

2019

14 feb 2019

Staatsbosbeheer doet aanvraag voor omgevingsvergunning voor uitbreiding tijdelijke depot aan noordkant Engbertsdijkerven

Uitbreiding depot

Staatsbosbeheer vraagt bij de gemeente Twenterand een omgevingsvergunning aan voor de uitbreiding van het tijdelijke depot. Voor de tijdelijke opslag van leem is uitbreiding van het bestaande tijdelijke gronddepot noodzakelijk aan de noordkant van Engbertsdijkerven.²⁵ Dit is gebaseerd op de ruimtelijke onderbouwing door Ingenieursbureau B van 13 februari 2019.

Het voornemen is om het bestaande tijdelijke depot uit te breiden tot maximaal 35.000 m³ leem.²⁶ Dit depot moet een totale oppervlakte hebben van circa 7.150 m² (65x110 meter). Dit betekent dat de grond in dit depot maximaal 12,5 meter hoog wordt opgeslagen. De aanleg van het depot gaat niet gepaard met de kap van bomen. Dit betekent dat de bosschages ten zuiden van het depot behouden blijven.

Uit de ruimtelijke onderbouwing blijkt dat Staatsbosbeheer in totaal 400.000 tot 500.000 m³ zand²⁷ nodig heeft in het gebied. Ingenieursbureau B concludeert dat er geen strijdigheden met het vigerende bestemmingsplan bestaan. De ruimtelijke onderbouwing is bedoeld om aan te tonen dat, door de uitvoering van werken ten behoeve van de aanleg van het tijdelijke depot, er geen blijvende en onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de natuurwaarden van het gebied.²⁸

Communicatie Omgevingsvergunning depot

Op 28 februari brengt Staatsbosbeheer Plaatselijk Belang Kloosterhaar op de hoogte van het feit dat er een vergunning is aangevraagd bij de gemeente Twenterand voor uitbreiding van het bestaande gronddepot.²⁹ Het gaat om het bestaande depot bij de ingang van de noordelijke parkeerplaats Kloosterhaar naar de Engbertsdijkerven. Dit depot ligt op eigen grond van Staatsbosbeheer en is afgelopen zomer gevuld met leemgrond uit Borne. De vergunning daarvoor is afgelopen zomer aangevraagd en dit najaar definitief verleend. De direct omwonenden hebben daarover destijds een brief ontvangen en ook het Plaatselijk Belang is geïnformeerd.

²⁴ Gemeente Twenterand (10 oktober 2018). *Omgevingsvergunning Engbertsdijkerven-Staatsbosbeheer-Kloosterstraat-Dorpsstraat-Groenedijk*.

²⁵ Staatsbosbeheer (14 februari 2019). *Aanvraag aanleg tijdelijk depot Engbertsdijkerven*.

²⁶ Er staat niet beschreven of het losse of vaste kuubs betreft.

²⁷ Er staat niet beschreven of het losse of vaste kuubs betreft.

²⁸ Ingenieursbureau B (13 februari 2019). *Ruimtelijke onderbouwing aanvraag aanleg tijdelijk depot Engbertsdijkerven*.

²⁹ Staatsbosbeheer (28 februari 2019). *Aanvulling gronddepot noordzijde Engbertsdijkerven*.

Omdat er een extra levering van leemgrond plaatsvindt, geeft Staatsbosbeheer aan dat de vergunning moet worden uitgebreid tot 35.000 m³.³⁰ Aangegeven is dat dit is afgestemd met de gemeente en dat deze aanvraag is gepubliceerd. Er is dus geen sprake van een nieuw depot maar van een uitbreiding van het reeds vergunde depot.

16 apr 2019 **Verdere inschatting grondbehoefte compartimentering in Engbertsdijkvenen**

Op 16 april 2019 deelt de voormalig contractmanager vanuit Staatsbosbeheer een vertrouwelijk memo met het projectteam waarin een verdere invulling wordt gegeven van de grondbehoefte die verbonden is aan de compartimentering, ofwel de hydrologische maatregelen rondom de kadestructuur.³¹ In dit memo wordt ingeschat dat er voor de compartimentering 275.000 m³ zand en 110.000 m³ leem nodig is.³² Daarnaast worden de kosten ingeschat voor grond en voor de wijze waarop leem in het kadeontwerp kan worden toegepast. De vereiste kwaliteit van het te gebruiken leem en zand wordt geanalyseerd op basis van het ontwerp van Ingenieursbureau B (9 februari 2018).

17 apr 2019 **Beschikking omgevingsvergunning tijdelijk leemdepot aan noordkant Engbertsdijkvenen door gemeente Twenterand**

Op 17 april 2019 verleent de gemeente Twenterand Staatsbosbeheer de omgevingsvergunning voor een tijdelijk depot, volgend op de aanvraag van 14 februari 2019 (kadaster VZV 00 C2608, C2678 en C3243).³³ De vergunningaanvraag past, net als de eerdere vergunningaanvraag, niet binnen het bestemmingsplan van de gemeente maar wordt verleend onder een kruimelafwijking.

Beschikking

Uit de interviews blijkt dat er onduidelijkheid is bij de gemeente Twenterand en Staatsbosbeheer over de omvang van het depot die uiteindelijk is beschikt. De aanvraag van Staatsbosbeheer en de ruimtelijke onderbouwing (onderdeel van de aanvraag) gaan uit van een vergroting van het opslagvolume van 15.000 tot 35.000 m³. De beschikking is echter gegeven voor 15.000 m³ (dus geen vergroting van het opslagvolume) en een verlenging van de tijdelijke periode voor het depot.

Staatsbosbeheer geeft aan dat men verrast was dat de gemeente Twenterand anders heeft beschikt dan dat er is aangevraagd.

Uit de aanvraagdocumentatie blijkt duidelijk dat Staatsbosbeheer de intentie heeft een aanvraag voor uitbreiding in te dienen. Ook uit het door Twenterand als 'aanvraagdocumentatie' afgestempelde document blijkt dat deze intentie bij Twenterand bekend was. Twenterand geeft naderhand aan dat de verleende vergunning beperkt was tot verlenging en de capaciteitsvergroting en dus niet is vergund. Tot die tijd leefde Staatsbosbeheer in de, begrijpelijke, veronderstelling dat de uitbreiding was vergund.

³⁰ Er staat niet beschreven of het losse of vaste kuubs betreft.

³¹ Staatsbosbeheer (16 april 2019). *Interne memo. Engbertsdijkvenen Compartimentering: invulling grondbehoefte hydrologische maatregelen kadenstructuur.*

³² Er staat niet beschreven of het losse of vaste kuubs betreft.

³³ Gemeente Twenterand (10 oktober 2018). *Omgevingsvergunning Engbertsdijkvenen-Staatsbosbeheer-Kloosterstraat-Dorpsstraat-Groenedijk.*

15 jul 2019 **Start van het LIFE-subsidietraject**

LIFE-subsidie

In het beheerplan Engbertsdijksvenen³⁴ en de Planuitwerking van oktober 2018, staat de opgave om hydrologisch te isoleren beschreven. In de interviews is toegelicht dat de budgetten in het programma binnen de provincie niet toereikend waren om dit tot realisatie te brengen. Staatsbosbeheer oppert vervolgens richting de provincie Overijssel om alsnog de hele scope te kunnen realiseren. LIFE is een Europees subsidieprogramma dat moet bijdragen aan het realiseren van het Europese milieu-, energie- en klimaatbeleid, zoals de Europese Green Deal.

De provincie en Staatsbosbeheer benaderen RVO en RVO is positief over het initiatief. Vervolgens hebben de provincie en Staatsbosbeheer een aanvraag opgesteld en ingediend. De subsidieaanvraag wordt goedgekeurd en gaat in op het moment van ondertekening van de Grant Agreement (7 oktober 2019). De subsidie kent een looptijd van vijf jaar (2019-2024) met een totaal budget van € 11.750.000, waarvan de LIFE-bijdrage € 7.050.000 is.³⁵

Formeel is de provincie de aanvrager van de subsidie en daardoor verplicht om de projectmanager te leveren. Het projectmanagement in de dagelijkse praktijk wordt bij Staatsbosbeheer belegd. De provincie heeft hiermee de rol van 'Coördinating Beneficiary' voor de LIFE-subsidie en Staatsbosbeheer de rol van 'Associated Beneficiary'. In de rolverdeling tussen de provincie en Staatsbosbeheer betekent dit dat de provincie zich richt op de financiële aspecten en Staatsbosbeheer meer op de technische/operationele aspecten van het project.

Vanaf het moment dat er wordt besloten de LIFE-subsidie aan te vragen, wordt de bij de LIFE-subsidie betrokken medewerker van de provincie agendalid van het staande Staatsbosbeheer -projectteam. Het projectteam van Staatsbosbeheer is in 2019 - conform Planuitwerking (oktober 2018) - met de eerste activiteiten gestart en bereidt maatregelen voor ten aanzien van de uitvoeringsactiviteiten.

24 okt 2019 **Start aanbesteding bouwteamconstruct voor het project hydrologisch systeem Engbertsdijksvenen**

*Bouwteam
construct*

Op 24 oktober 2019 verschijnt de selectieleidraad voor een Europese niet-openbare aanbesteding voor het project 'Natura 2000 verbeteren hydrologisch systeem Engbertsdijksvenen'.³⁶

De doelstelling van de opdracht is het, gezamenlijk met de opdrachtgever, in bouwteamverband ontwerpen (zijnde het opstellen van een integraal definitief ontwerp) én - bij overeenstemming over de uitvoeringsprijs - realiseren van de hydrologische compartimentering en andere werkzaamheden binnen het gebied Engbertsdijksvenen.

Deze opdracht wordt verstrekt in de vorm van een:

- Bouwteamovereenkomst ten behoeve van de ontwerpopdracht, op basis van de Algemene Inkoopvoorwaarden van de Provincie Overijssel (AIV ZKO 2015).
- Uitvoeringsovereenkomst op basis van de UAV-gc 2005 (na overeenstemming over de uitvoeringsprijs).

De provincie Overijssel is de aanbestedende dienst, mede namens Staatsbosbeheer, als contractpartner voor de nog te selecteren opdrachtnemer. Staatsbosbeheer treedt op als bestuurlijke partij voor de

³⁴ Eerste versie dateert van mei 2016 en de definitieve versie van januari 2019.

³⁵ European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency (15 juli 2019). *Toekenning LIFE-subsidie hydrologische maatregelen Engbertsdijksvenen.*

³⁶ Provincie Overijssel (24 oktober 2019). *Selectieleidraad niet-openbare aanbesteding voor het project 'Natura 2000 verbeteren hydrologisch systeem Engbertsdijksvenen.*

natuurherstelmaatregelen die binnen de Natura 2000-begrenzing plaatsvinden en is daarmee het gezicht naar de omgeving. Staatsbosbeheer verzorgt het operationeel dagelijks projectmanagement van het project.

Voor het selecteren van een opdrachtnemer is een aantal kerncompetenties omtrent technische bekwaamheid geformuleerd, waaronder:

- Aantoonbare ervaring met het uitvoeren van grootschalig grondverzet.
- Ervaring met het ontwerpen van waterkeringen.
- Ervaring met het werken in een samenwerkingsvorm met opdrachtgever om te komen tot een ontwerp.

De nadere selectiecriteria zijn onder andere:

- Ervaring met werken in N2000-gebieden.
- Ervaring met nat grondtransport.
- Ervaring met het kosten- en risicogestuurd ontwerpen en uitvoeren van werkzaamheden binnen een taakstellend budget c.q. plafondbedrag.

Voor het project geldt een taakstellend budget van in totaal € 8,5 miljoen exclusief BTW.

30 okt 2019

Provinciale Staten Overijssel stemmen in met vrijstelling vergunningplicht Wnb voor Natura 2000-herstelwerkzaamheden

Om geplande natuurherstelmaatregelen niet langer te hoeven opschorten, stemmen Provinciale Staten van Overijssel op 16 oktober 2019 in met de vrijstelling voor de Wnb vergunningplicht voor Natura 2000-herstelmaatregelen, mits:

*Vrijstelling
vergunningplicht
Wnb*

- Wordt gewerkt volgens een ecologisch werkprotocol.
- De maatregel is opgenomen in een Natura 2000-beheerplan of een ander, door Gedeputeerde Staten vastgesteld (uitvoerings)plan.
- Uiterlijk vier weken voor de start van de herstelmaatregelen melding wordt gedaan bij Gedeputeerde Staten waarbij het ecologisch werkprotocol wordt overlegd.
- Voor de uitvoering van de Natura 2000-herstelmaatregelen niet eerder vergunning is verleend.³⁷

Okt 2019

Aanmeldnotitie MER-beoordeling, vooruitlopend op ontgrondingsvergunning en beoordeling Ingenieursbureau C (tot en met januari 2020)

Zoals in de Planuitwerking voor Engbertsdijkvenen (oktober 2018) al werd aangegeven, zou er een ontgrondings-vergunning nodig zijn voor de hydrologische maatregelen. Op 30 oktober 2019 dient Staatsbosbeheer een meldnotitie in bij de provincie Overijssel voor een MER-beoordeling, vooruitlopend op een aanvraag voor een ontgrondingsvergunning. De meldnotitie gaat over het uitvoeren van herinrichtingsmaatregelen in het Natura 2000-gebied Engbertsdijkvenen bij Sibculo.³⁸

*Aanmeldnotitie
MER-beoordeling*

2020

Op 28 januari 2020 doet Ingenieursbureau C, na opdracht van Staatsbosbeheer, uitspraken over de MER-beoordeling.³⁹ Ingenieursbureau C concludeert dat er geen belangrijke nadelige milieueffecten zijn voor de milieuthema's bodem, water, ecologie en archeologie. Het is aan het bevoegd gezag om een besluit te nemen of hiermee de beschikbare milieu-informatie voldoende in beeld is gebracht en er geen MER opgesteld hoeft te worden in het kader van de ontgrondingen in Engbertsdijkvenen.

³⁷ Benoemd in PMP (bron: Naam aannemer (6 oktober 2020). *Projectmanagementplan Verbeteren hydrologisch systeem Engbertsdijkvenen*).

³⁸ Staatsbosbeheer (30 oktober 2019). *Aanmeldnotitie MER-beoordeling*.

³⁹ Ingenieursbureau C (28 januari 2020). *Aanmeldingsnotitie m.e.r.-beoordeling Engbertsdijkvenen Ontgrondingen Natura 2000-gebied*.

5 mrt 2020

Aanvraag Staatsbosbeheer omgevingsvergunning tijdelijk leemdepot in Bruinehaar

*Aanvraag
uitbreiding depot*

Op 5 maart 2020 dient Staatsbosbeheer een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor het aanleggen van een tijdelijk depot in Bruinehaar, Engbertsdijkvenen.⁴⁰ De aanvraag gaat over een depot dat grenst aan het eerdere, tijdelijke depot. De aanvraag gaat over een totale oppervlakte van circa 12.000 m² (110x110 meter) en een omvang van 50.000 m³.⁴¹

Aan de aanvraag is een ruimtelijke onderbouwing door Ingenieursbureau B van 5 maart 2020 gekoppeld.⁴²

12 mrt 2020

Gemeente Twenterand spreekt de wens uit om geen bestemmingsplanherziening te doen maar te gaan voor een Provinciaal Inpassingsplan (PIP)

Op 12 maart 2020 stuurt de provincie Overijssel een mail aan Staatsbosbeheer.⁴³ De provincie gaat in deze mail in op het feit dat het geldende bestemmingsplan van de gemeente Twenterand (uit 2005) een verbodsbepaling bevat voor diverse (interne) maatregelen die Staatsbosbeheer wil treffen binnen het Natura 2000-gebied. Dit betreft onder andere het aanleggen van verhardingen, het aanleggen van leidingen, het aanleggen/vergraven/dempen van watergangen en het aanleggen van (geluidswallen). Dit zijn echter wel maatregelen die in het kader van het beheer van het N2000-gebied uitgevoerd moeten worden.

PIP-procedure

Om deze maatregelen uit te kunnen voeren, is een herziening van het bestemmingsplan nodig; het is niet mogelijk om dit met een vergunning te doen. De provincie geeft aan dat er voor het gebiedsproces, voor de externe maatregelen te zijner tijd een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) wordt opgesteld. En dat het voor de buitenwereld duidelijker is als er ook voor de interne maatregelen met een PIP wordt gewerkt. Het werken met een PIP voor de interne maatregelen in plaats van een bestemmingsplanherziening, heeft dan ook de ambtelijke voorkeur van Twenterand.

Aangegeven wordt dat een bijkomend voordeel van een PIP-procedure is dat de provincie, op grond van het coördinatiebesluit⁴⁴, makkelijk de benodigde vergunningenprocedures kan koppelen. Dit zorgt er voor dat men in één keer zienswijzen kan indienen en eventueel beroep kan instellen, en niet meerdere procedures in de gaten hoeft te houden.

25 mrt 2020

Besluit Provincie Overijssel: geen MER nodig

Op 25 maart 2020 geeft de provincie Overijssel, in navolging van de aanmeldnotitie van Staatsbosbeheer, per brief aan dat er besloten is dat Staatsbosbeheer geen MER hoeft op te stellen.⁴⁵ De provincie concludeert op basis van de aanmeldnotitie namelijk onder andere dat:

- Er geen sprake is van een verslechtering van de kwaliteit van de bodem.
- De hydrologische situatie in het gebied aanzienlijk zal verbeteren.
- De herstelmaatregelen een positief effect hebben op de instandhoudingsdoelen van het natuurgebied.

⁴⁰ Gemeente Twenterand (5 maart 2020). *Aanvraagformulier Aanleg tijdelijk depot Engbertsdijkvenen*.

⁴¹ Er staat niet beschreven of het losse of vaste kuubs betreft.

⁴² Ingenieursbureau B (5 maart 2020). *Ruimtelijke Onderbouwing Tijdelijk gronddepot 50.000 m3 Noordwest Engbertsdijkvenen*.

⁴³ Provincie Overijssel (12 maart 2020). *RE: Wens Gemeente Twenterand is PIP (e-mail)*.

⁴⁴ Het betreft de Provinciale coördinatieverordening Ontwikkelopgave N2000 van 9 november 2016.

⁴⁵ Provincie Overijssel (25 maart 2020). *MER beoordeling procedure - Besluit: geen MER nodig ontgrondingswerkzaamheden Natura 2000-gebied Engbertsdijkvenen*.

- 2 apr 2020** **Aanvraag ontgrondingsvergunning door Staatsbosbeheer**
Ontgrondings vergunning
Op 2 april 2020 doet Staatsbosbeheer een aanvraag voor een ontgrondingsvergunning. De werkzaamheden voorzien in ontgrondingen ten behoeve van de waterhuishouding binnen de Engbertsdijkvenen en de vergunning wordt gebruikt voor het aanleggen/herstellen van kades. In de aanvraag geeft Staatsbosbeheer aan dat het om 400.000 m³ grond gaat; 100.000 m³ leem via lokale projecten en 300.000 m³ zand (zeer waarschijnlijk via een pijpleiding).⁴⁶
- 24 apr 2020** **Inschrijving aannemer**
Op 24 april 2020 schrijft de aannemer die uiteindelijk geselecteerd wordt, in op de niet-openbare aanbesteding voor het project 'Natura 2000 verbeteren hydrologisch systeem Engbertsdijkvenen' (van 24 oktober 2019).
- 14 mei 2020** **Provincie Overijssel geeft een ontwerpbeschikking op de ontgrondingsvergunningaanvraag van Staatsbosbeheer**
Op 14 mei 2020 geeft de provincie Overijssel per brief aan Staatsbosbeheer aan dat de op 2 april 2020 aangevraagde ontgrondingsvergunning (in ontwerp) wordt verleend. Dit zal betekenen dat Staatsbosbeheer ten behoeve van het realiseren van de nieuwe kades zand- en leemgrond mag aanvoeren.

Dit vergunningstraject loopt via de coördinatieregeling van de provincie mee in de PIP-procedure die is opgestart om het dempen van watergangen in het gebied mogelijk te kunnen maken.
- 25 mei 2020** **Beschikking omgevingsvergunning tijdelijk depot door gemeente Twenterand à 50.000 m³ in Bruinehaar**
Uitbreiding depot
De gemeente Twenterand geeft de beschikking af voor het nieuwe (aangrenzende) tijdelijke depot, na aanvraag door Staatsbosbeheer op 5 maart 2020 (kadaster VZV 00 C2608, C2678 en C3243). In het nieuwe depot mag 50.000 m³ leem worden opgeslagen.⁴⁷
- mei-sep 2020** **Opstellen en vaststellen PIP en definitieve ontgrondingsvergunning**
Op 19 mei 2020 wordt het ontwerp-Provinciaal Inpassingsplan (PIP) vastgesteld. Het PIP moet interne maatregelen binnen Engbertsdijkvenen planologisch mogelijk maken. Het PIP is opgenomen in een provinciale coördinatieregeling, waarmee de planologische toestemming gecombineerd is met de eerder gememoreerde provinciale ontgrondings-vergunning. De ontgrondingsvergunning is voor publicatie aan het ontwerp-inpassingsplan toegevoegd.

Het ontwerp-PIP en de ontgrondingsvergunning liggen van 2 juni tot en met 13 juli 2020 ter inzage. Er zijn zeventien zienswijzen op het PIP en elf op de ontgrondingsvergunning ingediend. Dit leidt tot aanpassing van het PIP waarna Provinciale Staten het PIP op 23 september 2020 vaststellen. Het vastgestelde PIP, de Nota van Antwoord en de overige bijlagen liggen van 20 oktober tot en met 1 december 2020 ter inzage. Ook ligt de verleende ontgrondings-vergunning ter inzage. Gedurende de periode van 21 oktober tot en met 1 december 2020 kan beroep worden ingesteld bij de ABRvS.

Op 25 september 2020 besluit de provincie Overijssel, na ontwerpbeschikking van 14 mei 2020, de door Staatsbosbeheer aangevraagde ontgrondingsvergunning definitief te verlenen. De provincie verbindt een aantal voorschriften aan de vergunning, onder andere dat de grond alleen mag worden aangevoerd als deze:
- Van belang is voor de uitvoering en/of afwerking van de ontgroning.

⁴⁶ Staatsbosbeheer (2 april 2020). *Aanvraag ontgrondingsvergunning*. Er staat niet beschreven of het om losse of vaste kuubs gaat.

⁴⁷ Er staat niet beschreven of het losse of vaste kuubs betreft.

- Geen milieuschade veroorzaakt.
- Voldoet aan de bepalingen van het Besluit Bodemkwaliteit.

Staatsbosbeheer moet het aanvoeren van grond ook afstemmen met de gemeente Twenterand. En het verwerken, storten, of bewaren van afvalstoffen (waaronder puin) in de ontgronding is verboden.

18 jun 2020 **Ondertekening bouwteamovereenkomst Provincie Overijssel, Staatsbosbeheer en aannemer**

Op 18 juni 2020 ondertekenen de provincie Overijssel, Staatsbosbeheer (samen opdrachtgever) en de aannemer (opdrachtnemer) de bouwteamovereenkomst.⁴⁸

In de zomer van 2020 ondertekenen de aannemer, de provincie Overijssel en Staatsbosbeheer een overeenkomst voor een samenwerking in bouwteamverband. In de interviews is als doorslaggevende reden voor de selectie van de aannemer onder meer het feit benadrukt dat de aannemer in het plan van aanpak aangeeft ruime ervaring te hebben met bouwteams en dat hij vanuit een uitstekend gecontroleerd en beheerst proces de samenwerking op een efficiënte en effectieve manier zou gaan uitvoeren.

Bouwteam taken

In de bouwteamovereenkomst is vastgelegd dat de bouwteampartners samen aan de volgende hoofdtaken (niet limitatief) gaan werken:

- Het uitwerken van het Voorontwerp (VO) tot een Integraal Definitief Ontwerp (IDO).
- Het voorbereiden van de uitvoering van het Project, waaronder onder meer begrepen:
 - o Het opstellen van ontvankelijke vergunningsaanvragen.
 - o Het verrichten van (conditionerings)onderzoek, het interpreteren en verwerken van de resultaten van het onderzoek in de ontwerpdocumenten en/of uitvoeringsaanpak.
 - o Het regelen van toestemmingen van derden.
- Het per ontwerploop opstellen van een risicodossier en kostenraming.
- Het bepalen van de meest effectieve uitvoeringsfasering en uitvoeringsmethode.
- Het opstellen van de Uitvoeringsovereenkomst UAV-GC 2005, inclusief bijlagen op basis van het vastgestelde Integraal Definitief Ontwerp, de overeengekomen risicoallocatie en Aanbieding.
- Beheersing van het omgevingsproces (o.a. stakeholders en eindbeheerders).
- Beheersing van het project (o.a. op tijd, geld, kwaliteit, risico's, raakvlakken en scope).
- Het uitwerken van alle benodigde ondersteunende documenten (o.a. BLVC-plan, V&G-dossier ontwerp en uitvoering, tekeningen en berekeningen, uitvoeringsplan en -fasering).
- Vergaren, ontwikkelen en uitdragen van kennis inzake het hydrologisch isoleren van hoogveengebieden, conform de vereisten van de LIFE-subsidie.

Sep-okt 2020 **Project Management Plan (PMP) ondertekend: afsprakenkader samenwerking bouwteam**

Op 6 oktober 2020 levert de aannemer het Project Management Plan (PMP) op.⁴⁹ Het doel van het PMP is het vastleggen van procedures (samenwerking en proces) en het voor de bouwteamfase nader vastleggen van welke resultaten wanneer bereikt moeten worden, langs welke weg en met welke middelen. De belangrijkste documenten voor het PMP zijn de Nota van Uitgangspunten, verstrekt bij de aanbestedingsstukken en het plan van aanpak, zoals door de aannemer ingediend bij de aanbesteding. Beschreven staat dat voor de realisatiefase van het project (op basis van een UAV-gc-contract) een separaat PMP wordt opgesteld. Dit PMP ziet dus uitsluitend toe op de bouwteamfase.

⁴⁸ Provincie Overijssel (18 juni 2020). *Bouwteamovereenkomst Provincie Overijssel, Staatsbosbeheer en aannemer t.b.v. project Natura 2000 verbeteren hydrologisch systeem Engbertsdijkvenen*.

⁴⁹ Naam aannemer (6 oktober 2020). *Projectmanagementplan Verbeteren hydrologisch systeem Engbertsdijkvenen*.

In het PMP wordt een organogram geschetst van de bouwteamorganisatie met een kernteam en een flexibele schil waarin zowel Staatsbosbeheer, de provincie Overijssel als de aannemer en de onderaannemer vertegenwoordigd zijn. Voor het kernteam zijn rollen, taken en verantwoordelijkheden vastgelegd. Staatsbosbeheer neemt deel in het kernteam met een bouwteammanager, technisch adviseur, manager projectbeheersing en omgevingsmanager. De aannemer en de onderaannemer leveren een projectmanager, technisch manager, hoofd uitvoerder, procesmanager, omgevingsmanager en projectondersteuner. Vanuit de provincie Overijssel neemt een contractmanager deel aan het kernteam.

Boven het kernteam is een stuurgroep ingericht met vertegenwoordiging vanuit Staatsbosbeheer, de provincie Overijssel en de aannemer.

Wat betreft de inkoop van leem is besloten dat de aannemer en de onderaannemer het mandaat hebben om leem in te kopen voor een bedrag tot € 6 per kuub.

In de periode hierna gaat het bouwteam verder aan het werk en vindt er ook tweewekelijks een intern projectteamoverleg plaats tussen Staatsbosbeheer en de provincie Overijssel. In het feitelijk wederhoor is overigens aangegeven dat al eerder op 4 september 2020 op verzoek van Staatsbosbeheer uitbreiding van de projectscope heeft plaatsgevonden. Dit naar aanleiding van eisen van het Waterschap, die onderdeel van het contract moesten zijn. Een gevolg hiervan is meer kades die aangelegd moeten worden dan waar initieel mee is gerekend. Dit heeft, zo is aangegeven, ook financiële consequenties gehad.

In het feitelijk wederhoor is ook aangegeven dat de aannemer in september 2020 in het bouwteam heeft gemeld twijfels te hebben bij de Voorlopig Ontwerp (VO)-raming, die was opgesteld namens de opdrachtgever. Deze vormde de basis voor het taakstellend budget van € 8,5 miljoen. Op dat moment is er een eerste discussie ontstaan over het taakstellend budget. In de Nota van Uitgangspunten⁵⁰ is op pagina 19 vermeld: "in het geval dat gaandeweg het ontwerpproces budgetkrapte als gevolg van endogene of exogene risico's ontstaat (...) wordt als volgt gehandeld:

- versobering en kostenoptimalisatie van het ontwerp en uitvoering met gelijkblijvende ontwerplevensduur.
- verkleinen van doelbereik middels verminderde hectares en aantal compartimenten/

In het feitelijk wederhoor is aangegeven dat er vanaf het begin een discussie ontstond over dit uitgangspunt tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. En dat opdrachtgever aanstuurde op het realiseren van het gehele project binnen budget.

Eind okt 2020 Intern projectteam vergadert over verbeteringen in het bouwteam en sessie in bouwteam

In de bouwteamvergadering op 20 oktober is besproken dat er op 22 oktober een sessie plaatsvindt met het bouwteam met als belangrijkste onderwerp de samenwerking in het bouwteam. Hierover wordt ter voorbereiding op

20 oktober ook binnen het interne projectteam tussen Staatsbosbeheer en de provincie Overijssel gesproken. Punten die worden ingebracht zijn onder andere de behoefte aan:

- Het meer delen van informatie en gedachten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

⁵⁰ Staatsbosbeheer en provincie Overijssel (17 januari 2020). *Nota van Uitgangspunten bij Bouwteamovereenkomst Verbeteren Hydrologisch Stelsel Engbertsdijkvenen*.

*Behoeft
verbeteringen
bouwteam*

- Meer gezamenlijkheid. Voor Staatsbosbeheer voelt het alsof de afstemmingen vanuit het omgevingsmanagement niet worden betrokken terwijl dit wel belangrijk is vanuit het oogpunt van de opdrachtgever.
- Beter begrip tussen de doelen van beide organisaties. Het gevoel heerst dat de opdrachtnemer snel en volgens planning wil, terwijl de opdrachtgever meer de zorgvuldigheid van het proces (omgeving) van belang vindt.
- Meer initiatief vanuit de aannemer om aan de voorkant van het opstellen van producten, de verwachtingen uit te wisselen en daarmee samen de concepten op te stellen en te komen tot gezamenlijke producten⁵¹.

9 nov 2020

Notitie uitgangspunten milieuonderzoeken zand en leem

Van de technisch adviseur/manager van Staatsbosbeheer komt de notitie 'uitgangspunten milieuonderzoeken zand en leem' die geagendeerd wordt in het multidisciplinaire projectteam waarin Staatsbosbeheer en de provincie Overijssel samenwerken (zie eerder: tijdlijn 'eind 2016-februari 2017'). Dit projectteam komt nog steeds samen, naast dat er in bouwteamverband wordt samengewerkt tussen Staatsbosbeheer, provincie Overijssel en de aannemer (en de onderaannemer).

*Bodem
onderzoek*

In de notitie wordt aangegeven dat er veel zand en leem nodig is dat van elders aangevoerd moet worden. Er ligt op dat moment al 30.000 m³ in het depot in Kloosterhaar, waarvan ook bodemonderzoeken aanwezig zijn.⁵² Het meeste is onderzocht conform AP04 en een deel is op basis van de bodemkwaliteitskaart geleverd. Er is niet onderzocht op PFAS. Beschreven is dat er vanuit het bevoegd gezag niet onderzocht hoeft te worden op PFAS. Het voorstel wordt gedaan om de verschillende aangeleverde partijen wel indicatief te onderzoeken op PFAS en over de partij die op basis van de bodemkwaliteitskaart is geleverd alsnog een AP04 onderzoek uitvoeren. Verder wordt voorgesteld om alle nieuw aan te leveren grond uit de bebouwde omgeving in ieder geval te laten onderzoeken met behulp van NEN 5740, inclusief PFAS.⁵³

18 nov 2020

Eerste stuurgroepoverleg Bouwteam Engbertsdijkavenen

Op 18 november 2020 vindt het eerste (digitale) stuurgroepoverleg plaats waarin Staatsbosbeheer door twee personen, de provincie Overijssel door één persoon en de aannemer door twee personen wordt vertegenwoordigd. De bouwteam-manager geeft een korte toelichting op de wijze waarop de aannemer geselecteerd is en wat de verwachting is van het project. Verder wordt ingegaan op het proces tot op heden, de uitgangspunten ten aanzien van het taakstellende budget van € 8,5 miljoen en hoe het richtbedrag van € 350.000 voor kosten voor de bouwteamfase is ontstaan.

Stuurgroep

Agendapunten zijn verder: het verdere proces van de bouwteamvergaderingen en de noodzaak om evaluatiemomenten in te bouwen zodat er continu verbeteringen kunnen worden doorgevoerd.

2021

Eind 2020 en begin 2021 gaat het bouwteam aan de slag met de totstandkoming van het IDO en wordt gewerkt aan de voorbereiding en de uitvoering van de te nemen maatregelen.

⁵¹ Staatsbosbeheer (20 oktober 2020). *Agenda verbeterplan samenwerking bouwteam*.

⁵² Niet beschreven staat of het losse of vaste kuubs betreft.

⁵³ De NEN 5740 is de Nederlandse norm voor het uitvoeren van een verkennend bodemonderzoek.

10 mrt 2021 **Met stuurgroep wordt gedeeld dat eerste partijen leem worden gereden**
Op 10 maart 2021 wordt in de stuurgroep besproken dat er een leemdepot is ingericht en dat de eerste partijen leem inmiddels worden aangevoerd.

4 mei 2021 **Aanvraag verlenging omgevingsvergunning tijdelijk leemdepot aan noordkant Engbertsdijkvenen door Staatsbosbeheer**

omgevings-
vergunning

Staatsbosbeheer vraagt op 4 mei 2021 aan de gemeente Twenterand een verlenging aan van het bestaande tijdelijke leemdepot aan de noordkant van Engbertsdijkvenen.⁵⁴ Het betreft een aanvraag voor een verlenging van de vergunning die op 17 april 2019 is verleend voor het leemdepot op het kadaster VZV 00 C2608, C2678 en C3243. Aangegeven is dat er vooroverleg is geweest met de beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening van de gemeente. De Melding activiteiten-besluit is ook op 4 mei 2021 door Staatsbosbeheer ingediend.

18 jun 2021 **Beschikking verlenging omgevingsvergunning tijdelijk leemdepot aan noordkant Engbertsdijkvenen door gemeente Twenterand**

omgevings-
vergunning

Op 18 juni geeft de gemeente Twenterand een beschikking af voor de omgevingsvergunning voor een tijdelijk depot, na aanvraag van Staatsbosbeheer op 4 mei 2021.⁵⁵ De omgevingsvergunning loopt tot 1 september 2024. Na de aangegeven termijn moeten de activiteiten, het gebruik van het perceel als gronddepot, zijn beëindigd en dienen deze beëindigd te blijven. Staatsbosbeheer is als vergunninghouder verplicht de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand hersteld te hebben en te houden.

Jul – sep 2021 **Discussies over leemkwaliteit en te nemen vervolgacties omtrent leemkwaliteit**

In de stuurgroep op 16 juli 2021 wordt besproken dat in de komende periode de kwaliteit van het leem dat de aannemer heeft aangekocht, door een extern bureau wordt getoetst.⁵⁶ Op deze manier kan worden aangegeven of het leem voldoet aan de kwaliteit waarop het huidige ontwerp op gebaseerd is. Met de stuurgroep wordt gedeeld dat de kwaliteitstoets medio augustus 2021 bekend zal zijn. Vanuit het feitelijk wederhoor is aangegeven dat de leemkwaliteit van de geleverde partijen vanuit de aannemer van goede kwaliteit waren.

Leemkwaliteit

In navolging van hetgeen besproken is in de stuurgroep verschijnt er in september 2021 vanuit de aannemer het memo 'Procedure goedkeuring en verantwoording leemaanvoer'. Hierin wordt vermeld dat er op 31 augustus 2021 overleg heeft plaatsgevonden en dat hierbij geconstateerd is dat het niet mogelijk is om kwantitatieve eisen te stellen aan de kwaliteit van het aan te voeren leem. De reden hiervan is dat "goede leem" een combinatie heeft van bepaalde gehalten aan lutum (0-2mu), silt (2-63 mu) en zand (>63mu). Als er meer lutum in zit, dan mag het siltgehalte iets lager zijn en het zandgehalte iets hoger. Uiteindelijk is het van belang dat het leem de juiste combinatie heeft van ondoorlatendheid en verwerkbaarheid. "Vette" leem heeft een zeer hoge ondoorlatendheid, maar is slechter verwerkbaar, zodat per saldo de doorlatendheid groter kan zijn. Uiteindelijk is de conclusie dat zandige leem het optimum bevat tussen ondoorlatendheid en verwerkbaarheid. De volgende eisen worden gesteld aan lutum en organische stof: 8 – 18% lutum en max. 1% organische stof.

Uiteindelijk leidt dit tot de volgende, meer kwalitatieve, functionele eisen die gesteld gaan worden aan de leem:

- Zandige leem.

⁵⁴ Gemeente Twenterand (5 mei 2021). *Ingediende aanvraag/melding omgevingsvergunning: Aanleg tijdelijk depot Engbertsdijkvenen.*

⁵⁵ Gemeente Twenterand (18 juni 2021). *Brief: het aanleggen van een tijdelijk (leem) depot + Bijlage: Beschikking omgevingsvergunning.*

⁵⁶ Naam aannemer (16 juli 2021). *Verslag 6e Stuurgroep overleg bouwteam Engbertsdijkvenen.*

- Een hoger lutumgehalte is gewenst voor de doorlatendheid, maar niet te hoog (>20%) vanwege de verwerkbaarheid.
- Visuele toetsing op verwerkbaarheid (=verdichting).

In het memo wordt tenslotte ook ingegaan op het onderscheid tussen losse en vaste m³ leem. Beschreven staat dat in de gesprekken en correspondentie in de periode hiervoor verwarring is ontstaan in het onderscheid hiertussen. Daarom worden de verschillen als volgt toegelicht:

- In het ontwerp worden de theoretische m³ bepaald aan de hand van dwarsprofielen. Dit wordt bepaald door het oude en het nieuwe profiel met elkaar te vergelijken. Het verschil daartussen vormt de theoretische m³. In de praktijk wordt hiervoor de benaming "vaste m³" gehanteerd.
- Als grond (zand of leem) wordt ontgraven en los gestort wordt, neemt het meer volume in dan voor de ontgraving. Er wordt dan gesproken van losse m³. Aangezien zand of leem in een vrachtauto ook los gestort wordt, is er bij transport en meting in middelen van vervoer dus sprake van losse m³. Het verschil tussen losse en vaste m³ is 15 tot 20%. Dit houdt dus in dat 1 vaste m³ overeenkomt met 1,15 tot 1,20 losse m³.
- Aangezien het leem wordt gemeten in middelen van vervoer is er dan dus sprake van 'losse m³'.

okt 2021

Staatsbosbeheer geeft in stuurgroep aan zich onvoldoende gehoord te voelen door de aannemer

In een intern (vertrouwelijk) memo vanuit Staatsbosbeheer komt naar voren dat Staatsbosbeheer in oktober 2021 heeft aangegeven de samenwerking met de aannemer te willen beëindigen.⁵⁷ Reden hiervoor is dat Staatsbosbeheer zich onvoldoende gehoord voelt en zich onvoldoende meegenomen voelt in het ontwerpproces en de projectbegroting (zowel de bouwteamkosten als de uitvoeringsbegrotingen). Ook wordt in het memo aangegeven dat de samenwerking volgens Staatsbosbeheer ineffectief en inefficiënt verlopen is. Dit heeft geleid tot een niet gedragen projectbegroting en een geschaad vertrouwen in een effectieve en efficiënte bouwsamenwerking. Vanuit de opdrachtnemer is aangedrongen op een hernieuwde samenwerking.

Vanuit het feitelijk wederhoor is aangegeven dat de aannemer geadviseerd heeft om de scope kleiner te maken maar dat dit advies niet is overgenomen door de opdrachtgever.

Een overzicht van de stuurgroepverslagen laat het volgende zien over de financiële prognoses in de periode november 2020 tot en met juli 2021.

Datum	Bespreking financiële prognoses in stuurgroep
18-11-2020	Taakstellend budget is € 8,5 miljoen; richtbedrag bouwteamfase is € 0,35 miljoen.
8-12-2020	De huidige begroting is € 9,75 miljoen. Dit is 'goede basis' maar ontoereikend. Benadrukt wordt dat budget € 8,5 miljoen taakstellend is.
10-03-2021	De realisatiefase dient uitgevoerd te worden binnen taakstellend budget; hiervoor zijn besparingskansen voorgesteld, maar tot op heden heeft dit nog maar tot € 0,25 miljoen besparing geleid.
10-05-2021	De uitvoeringsbegroting om te komen tot een IDO, sluit op dit moment op € 9,84 miljoen. Het taakstellend budget wordt met ruim € 1,3 miljoen overschreden.
16-07-2021	In juli 2021 worden opties besproken voor het aanleveren van zand (naast leem). Er blijven twee opties over voor wat betreft zandtransport. Daarmee komen de totale uitvoeringskosten, inclusief bouwteamkosten, neer op € 9,7 miljoen of € 9,3 miljoen.

*Behoeft
verbeteringen
bouwteam*

*Financiële
prognoses
bouwteam*

⁵⁷ Staatsbosbeheer (6 juli 2023). *Memo Leemdepot en samenwerking met aannemer.*

23 dec 2021

Verbeterplan samenwerking bouwteam Engbertsdijkerven na interventie directeur aannemer

*Verbeterplan
bouwteam*

Uit de interviews komt naar voren dat naar aanleiding van de signalen vanuit Staatsbosbeheer over het al dan niet stopzetten van de samenwerking, de directeur van de aannemer instapt als mediator. Hij voert gesprekken met de verschillende bouwteamleden om op basis hiervan een verbeterplan op te stellen. Op 23 december 2021 verschijnt het verbeterplan, gericht op een hernieuwde samenwerking binnen het bouwteam. Kernpunten van het plan zijn dat:

- Aan de kant van de opdrachtnemer (aannemer) teamleden worden vervangen.
- Het bouwteam meer als eenheid moet gaan fungeren. Dit wil men doen door:
 - o Het aanstellen van een liaison officer die zich richt op de samenwerking.
 - o Het voeren van bilaterale gesprekken om knelpunten vroegtijdig te benoemen zodat er gestuurd kan blijven worden op verbinding.
 - o Op donderdagen vanuit één vast ingerichte locatie te blijven werken.
- De overlegstructuur wordt aangepast met een dagelijks technisch omgevingsmanagement (1), tweewekelijks bouwteam (2) en vierwekelijks kernteam (3).

1. In het *technisch omgevingsmanagement* worden onderwerpen inhoudelijk uitgewerkt die uit de projectplanning als product naar voren komen. Daarbij kunnen specialisten vanuit diverse organisaties aansluiten om deze gesprekken verdere verdieping te geven.

2. Het *bouwteamoverleg* fungeert als voortgangsoverleg en als orgaan om producten die in het technisch omgevings-overleg zijn uitgewerkt ter informatie of als besluitvormend te beoordelen.

3. Het *kernteam* komt eens per maand bij elkaar en bewaakt het proces waarbij planning, financiën en risico's aan de orde komen. Tevens fungeert het kernteam als verbinding naar de stuurgroep. Het kernteam bestaat uit vier leden van het bouwteam, de procesbegeleider/voorzitter vanuit de aannemer, de bouwteammanager vanuit Staatsbosbeheer, de contractmanager vanuit de provincie en de technisch procesleider vanuit de aannemer.

De stuurgroep dient als escalatie. Ook de directeur van de aannemer heeft vanaf nu zitting in de stuurgroep.

2022

21 apr 2022

Zitting ABRvS inzake het PIP en ontgrondingsvergunning

Op 21 april 2022 is er een zitting bij de ABRvS omdat er beroep is ingesteld tegen de provincie Overijssel voor wat betreft het PIP interne maatregelen (van 23 september 2020) en de ontgrondingsvergunning die op 25 september 2020 is verleend aan Staatsbosbeheer.

4 jul 2022

In de stuurgroep wordt gesproken over onevenwichtigheid in het bouwteam en ontevredenheid in de samenwerking

Bij het stuurgroepoverleg van 4 juli 2022 hoort een addendum dat ingaat op de samenwerking binnen het bouwteam. Er wordt ingegaan op het feit dat de opdrachtgever eerder het vertrouwen in de aannemer heeft opgezegd en dat er aan de hand van de directeur van de aannemer een verbetertraject is aangegaan. De verbetervoorstellen zijn geland in het addendum van 22 juni 2022. Dit heeft ook geresulteerd in wisselingen in de teamsamenstelling, onder andere is de technisch adviseur/manager gestopt en dat wordt als een gemis ervaren. Er wordt gesproken over een onevenwichtig bouwteam. Er komen veel onderwerpen bij de bouwteammanager te liggen, wat als onwenselijk wordt beschouwd.

1 sep 2022

In de stuurgroep wordt gesproken over vervanging van teamleden en het taakstellend budget wordt verhoogd

*Bouwteam
samenstelling*

Bij het stuurgroepoverleg van 1 september 2022 hoort een addendum dat ingaat op wisselingen in de samenstelling van het bouwteam. De aannemer heeft een aantal teamleden vervangen. Sleutelfunctionarissen van het vorige projectteam blijven op de achtergrond beschikbaar zodat projectkennis en -ervaring geborgd worden. Daarnaast wordt aangegeven dat er tweewekelijks een bouwteamoverleg en tweewekelijks een kernteamoverleg plaatsvindt.

Het addendum gaat verder in op de financiële situatie.

Bouwteamkosten

*Bouwteam-
kosten*

Beschreven staat dat de aannemer op 26 november 2020 een aanbieding doet voor € 764.227 exclusief BTW. Deze aanbieding is op 8 december 2020 door de stuurgroep vastgesteld als zijnde afkoopsom voor de gehele bouwteamfase waarbij tevens is aangegeven dat het bedrag uit de begroting onderdeel is van het taakstellend budget.

Aanvullende bouwteamkosten

Er is overeenstemming over aanvullende bouwteamkosten. Hiervoor dient de opdrachtnemer een VTW in van € 388.818 exclusief BTW. De totale opdrachtsom voor de bouwteamkosten bedraagt € 1.153.045 exclusief BTW. Deze kosten maken deel uit van het taakstellend budget en dit budget is een plafondbedrag.

Taakstellend projectbudget

De opdrachtgever heeft een nieuw taakstellend budget bepaald voor het bouwteam en de uitvoering van het werk van € 13.323.948 (inclusief risicoreservering van € 500.000).

Bouwteamkosten	€ 764.227
Aanvullende bouwteamkosten	€ 388.818
Begrote uitvoeringskosten (incl. ketenparkkosten)	€ 12.095.903
Risicoreservering	€ 500.000
Tekort provinciale begroting	-425.000
totaal	€ 13.323.948 (excl. BTW)

sep 2022

Signalen vanuit boswachter Publiek richting kernteam dat er geen hek om het depot staat

Uit de interviews komt naar voren dat in september 2022 door de boswachter Publiek aan het kernteam zorgen zijn geuit over het feit dat er geen hek rondom het leemdepot staat. Omdat er geen barrières zijn, kan het depot vanaf het toegangspad door iedereen betreden worden. Aan een goede afkadering van het leemdepot had, zo wordt aangegeven, eerder invulling kunnen worden gegeven vanuit het project.

okt 2022

Bedenkingen bij bouwteammanager over kwaliteit geleverd leem, transport stilgelegd en onderzoeken leemkwaliteit

Leemkwaliteit

Uit de interviews komt naar voren dat er begin oktober 2022 een partij leem uit Assen is getransporteerd naar het depot. Over deze aanlevering is vanuit Staatsbosbeheer aangegeven dat deze niet is aangekocht binnen de mandaatafspraak van € 6 per m³ die in het PMP is vastgelegd. Over de partij leem komt verder naar voren dat de voormalig bouwteammanager bedenkingen had bij de leemkwaliteit op basis van eigen waarneming ter plaatse. Omdat de partij, zo is aangegeven, uit meerdere kleuren bestond, waren er twijfels over de

homogeniteit van het leem en de doorlatendheid van het leem. De toenmalige bouwteammanager heeft daarom aangedrongen op het stilleggen van het leemtransport.

Er zijn vervolgens twee onderzoeken ingesteld naar de leempartijen. Deze verschijnen op 21 oktober 2022 (onderzoek door de aannemer zelf)⁵⁸ en op 24 oktober (door een extern bureau)⁵⁹. Vanuit de interviews komt naar voren dat de toenmalige bouwteammanager twijfels heeft bij de kwaliteit van de onderzoeken.

Naar aanleiding van de onderzoeken geeft de, recentelijk ingestapte, technisch adviseur/manager 28 oktober 2022 per e-mail aan dat het leemtransport weer hervat kan worden. Ook dringt de technisch adviseur/manager aan op aanscherping van de notitie 'procedure goedkeuring en verantwoording leemaanvoer' (september 2021) zodat dit soort situaties in de toekomst wordt voorkomen.⁶⁰

9 nov 2022

Uitspraak ABRvS na zitting van april 2022

*PIP en
Ontgrondings
vergunning*

Na de zitting op 21 april 2022 concludeert de ABRvS dat de beroepen tegen het PIP gegrond zijn.⁶¹ Kern van de conclusie is dat de provincie ten onrechte niet heeft onderzocht of het PIP significante gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied. Er had een MER opgesteld moeten worden ten behoeve van het PIP. Omdat het PIP de planologische basis vormt voor de ontgrondingen die de ontgrondingsvergunning mogelijk maakt, kan het PIP niet in stand blijven. De ABRvS verklaart ook de beroepen tegen de verleende ontgrondingsvergunning gegrond.

22 nov 2022

Wisselingen in kernteam en stand van zaken leem en leemtransport

*Bouwteam
wisselingen*

Uit de notulen van de stuurgroepvergadering op 22 november 2022 komt naar voren dat de voormalig bouwteammanager vanuit Staatsbosbeheer en de projectmanager vanuit de aannemer besluiten te stoppen met hun werkzaamheden voor het project. Vanuit de interviews en het wederhoor op het feitenrelaas komt naar voren dat dit volgde nadat was voorgesteld om de bouwteammanager van Staatsbosbeheer te vervangen door de bouwteamleider van de aannemer. Dit is, onder andere op aangeven van de provincie Overijssel, niet doorgegaan. Dit zorgde voor teleurstelling en een gebrek aan vertrouwen bij beide functionarissen die hier beiden mee stopten.

De recentelijk hiervoor ingestapte technisch adviseur/manager vanuit de provincie Overijssel, die de vorige technisch adviseur/manager vanuit Staatsbosbeheer verving, is vervolgens op eigen verzoek naar voren gestapt als bouwteammanager, in eerste instantie tot 1 april 2023. De rol van projectleider wordt gecontinueerd met als voorwaarde dat op korte termijn een communicatieadviseur komt van Staatsbosbeheer die het aanspreekpunt wordt voor belanghebbenden.⁶²

Leemtransport

Agendapunt 1.5 gaat over de stand van zaken van het leem en het leemtransport. De directeur van de aannemer geeft aan dat er een partij leem uit Assen is aangekocht en dat deze is gecontroleerd in overeenstemming met het bouwteam. Benadrukt wordt dat de verantwoordelijkheden hiervoor op de juiste plek moeten blijven.

⁵⁸ Naam aannemer (21 oktober 2022). *Beproeversrapport zandonderzoek Zandonderzoek depot Engbertsdijkvenen*.

⁵⁹ Naam extern bureau (24 oktober 2022). *Analyserapport Dorpstraat Kloosterhaar (Engbertsdijkvenen)*.

⁶⁰ Staatsbosbeheer (28 oktober 2022). *Mail technisch manager naar Staatsbosbeheer- en provincieleden bouwteam*.

⁶¹ Raad van State (9 november 2022). *Uitspraak 202100072/1/R3*.

⁶² Provincie Overijssel (17 maart 2023). *Mailwisseling inzet bouwteammanager/projectleider*.

Verder staat in de notulen dat Staatsbosbeheer mondeling een partij leem uit Hoge Hexel heeft aangekocht; deze is vervolgens weer afgebeeld⁶³. Afgesproken wordt dat het leem niet meer via Staatsbosbeheer wordt ingekocht maar via de aannemer. De directeur van de aannemer geeft aan dat duidelijk gemaakt moet worden wie er verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld stagnatie, hoeveelheden, kwaliteit, administratie e.d. Het bouwteam wordt daarom geadviseerd om het 'plaatje compleet te maken' en duidelijk te maken waar de verantwoordelijkheden voor het leem liggen. Daarna kan er een risicoanalyse worden gemaakt en richting een definitieve uitvoeringsbegroting en IDO worden gegaan.⁶⁴

dec 2022

Depotbezoek en Stuurgroep stelt het IDO vast

In het feitelijk wederhoor is aangegeven dat op 15 december 2022 een bezoek heeft plaatsgevonden met de boswachter publiek en de boswachter ecologie op het depot in afstemming met de nieuwe technisch adviseur/manager van het bouwteam. Doel was om te bepalen of de depotruimte kon worden uitgebreid, omdat het depot vol raakte. Dit mede vanwege de gelijktijdige aanvoer van de partijen Assen-Zuid 2 (welke al in gang was) en Hoge Hexel (aanvoer vanaf begin januari 2023). In dat overleg op het depot is afgesproken dat het depot richting het westen, dus richting Friesche Koelen kan worden uitgebreid.

Op 20 december 2022 stelt de stuurgroep het voorliggende IDO vast.⁶⁵ Het IDO is vastgesteld volgens het volgende proces:

Versie	Toelichting	Datum
Versie C01	Indienen bij bouwteam ter toetsing	10-09-2021
Versie D01	Opmerkingen verwerkt vanuit toetsing bouwteam	29-04-2022
Versie D02	Opmerkingen verwerkt vanuit toetsing Staatsbosbeheer, zie onderstaand overzicht met gewijzigde onderdelen	28-10-2022
Versie D03	Tekstuele opmerkingen verwerkt vanuit toetsing Staatsbosbeheer, tevens is het overzicht met openstaande aspecten voor het UO geüpdatet.	20-01-2023

IDO

In het IDO zijn de benodigde hoeveelheden voor zand en leem inzichtelijk gemaakt voor realisatie van het werk. Het IDO gaat ervan uit dat er in totaal 310.589 m³ zand nodig is en 138.401 m³ leem.⁶⁶

De stuurgroep besluit op 20 december 2022 het project te 'bevriezen' zoals het nu is. Het IDO is immers afgerond en dit was de belangrijkste doelstelling van het project en de bouwteamsamenwerking. Uit de notulen van de stuurgroep en uit de interviews blijkt dat de bouwteamvergaderingen op dit moment ook al helemaal gestopt zijn omdat het IDO er ligt en er door de ABRvS-uitspraak van 9 november 2022 geen vervolg in de uitvoering mogelijk is.

2023

27 jan 2023

Memo beschouwing leemdiktes wijken en sloten

Bij het dempen van sloten en wijken moeten de waterlopen 'beleemd' worden om de weerstand van het doorgraven van de veenbasis te herstellen.⁶⁷ Er zijn twee manieren om te kijken naar de noodzakelijke weerstand om te veel waterverlies te voorkomen:

⁶³ Vanuit het feitelijk wederhoor op de tijlijn is door meerdere betrokkenen aangegeven dat de partij niet is afgebeeld.

⁶⁴ Naam aannemer (22 november 2022). *Notulen Stuurgroepvergadering Engbertsdijkerven.*

⁶⁵ Naam aannemer (20 december 2022). *Notulen Stuurgroepvergadering Engbertsdijkerven.*

⁶⁶ In het IDO is niet expliciet vermeld of het gaat om vaste of losse kuubs leem.

⁶⁷ Staatsbosbeheer (27 januari 2023). *Memo: Beschouwing leemdiktes wijken en sloten.*

1. Het aanbrengen van een leemlaag met een weerstand die voldoende hoog is om de wegzijging te beperken tot hooguit enkele tientallen mm/jaar (< ca 40 mm/jaar).
2. Het herstellen van een weerstand, vergelijkbaar met de directe omgeving van de te dempen sloot of wijk, dus aansluiten bij de weerstand die van "nature" aanwezig is.

In de notitie worden beide benaderingen uitgewerkt. De conclusies zijn als volgt:

- De uitgevoerde doorlatendheidsproeven laten zien dat van de beschikbare partijen leem de partijen Assen (1,2,3) en Borne (1,2) geschikt zijn om – uitgaande van een goede verdichting - voldoende weerstand op te leveren bij een laagdikte van 0,5m (conform DO).
- Voor de eerder aangegeven prioritaire locaties (1,2,3) van de watergangen die in het ontwerp staan als te belemen, moet leem uit de partijen Assen en Borne worden toegepast.
- De partijen Enschede 1 en 2 hebben na verdichting onvoldoende weerstand op de aangegeven prioritaire locaties. Deze partijen kunnen, indien vanuit de grondbalans noodzakelijk, worden toegepast op locaties met prioriteit 0.

mrt 2023

Eerste signalen leem uitspoeling bij boswachter

Uit de interviews komt naar voren dat in maart 2023 de eerste signalen over uitspoeling van leem bij de boswachter Publiek binnenkomen. Aangegeven is dat dit signaal gedeeld is met bij het project betrokken Staatsbosbeheer -medewerkers. Hierop volgt, zo is aangegeven, de reactie dat het een nat voorjaar was en dat de boswachter hier vervolgens mee akkoord ging.

*Leem
uitspoeling*

Zoals hiervoor beschreven, is er in deze fase geen concrete bouwteamsamenwerking meer met de aannemer. De bouwteamleden vanuit Staatsbosbeheer en de provincie komen in deze periode wel als intern team bij elkaar. De inspanningen hierbij betreffen met name het geven van opvolging aan de ABRvS-uitspraak van november 2022. Uit de interviews komt naar voren dat op dit moment de positie van de omgevingsmanager niet ingevuld was vanuit Staatsbosbeheer en dat hier wel vanuit het project vanaf december 2022 meermaals aandacht voor is gevraagd.

mrt-apr 2023

Anonieme e-mails richting Staatsbosbeheer, provincie Overijssel en aannemer omtrent Engbertsdijksvenen

In maart en april 2023 verschijnen er in een korte periode verschillende anonieme e-mails omtrent de gang van zaken binnen Engbertsdijksvenen richting diverse betrokkenen van Staatsbosbeheer, de provincie Overijssel en de aannemer. In de e-mails wordt onder andere aangegeven dat het leemdepot omvangrijker is dan de vergunning en dat niet de ingrediënten (leem) geleverd zijn waarvoor de vergunning is aangevraagd. Deze e-mails zijn door de provincie en Staatsbosbeheer als intimiderend ervaren. En door de aannemer als bedreigend vanwege een doodsb bedreiging richting de directeur van de aannemer. Hierover is aangifte gedaan.

Vanuit het feitelijk wederhoor op de tijdlijn is aangegeven dat anonieme mails nog steeds worden verstuurd, zij het in wisselende frequentie.

In een reactie van de boswachter Publiek (op 25 april 2023) op een aan deze persoon gerichte e-mail, wordt aangegeven dat de werkzaamheden vallen onder een ecologisch werkprotocol. Ook is er, zo is aangegeven, in de week ervoor in de randen gewerkt om het uitspoelen van leemhoudende grond naar omliggende percelen tegen te gaan.

2 mei 2023

Leem
uitspoeling

E-mailwisseling rond artikel leemuitspoeling en beperken van de gevolgen

Uit een e-mailwisseling op 2 mei 2023 komt naar voren dat de boswachter Publiek is gebeld door een journalist van een regionale krant en een reactie heeft gegeven.⁶⁸ De communicatieadviseur van Staatsbosbeheer doet een aantal voorstellen voor 'damage control' die vooral gericht zijn op communicatie richting de omgeving. Zo gaat het om het opstellen van een communicatieboodschap, gericht op het proces, zolang Staatsbosbeheer feitelijk niet weet wat er aan de hand is. Als er meer feiten boven tafel zijn, kan er een blog worden geschreven. Ook wordt aangegeven dat er niet wordt ingegaan op berichten die op social media (Facebook) verschijnen. Er wordt daarnaast voorgesteld een veldbezoek te organiseren voor alle betrokkenen vanuit Samen Werkt Beter (SWB), een actualisatie van de projectwebsite en het inrichten van een telefonisch spreekuur.

3 mei 2023

Leem
uitspoeling

Leemuitspoeling 'groot in de krant'

Er verschijnt een artikel in een regionale krant over leemuitspoeling.⁶⁹ Een journalist van de krant is samen met een buurtbewoner en een betrokkene vanuit Plaatselijk Belang Kloosterhaar naar de Engbertsdijksvenen gegaan. Hier signaleren zij de uitspoel van leem op het natuurgebied. Ook had de buurtbewoner een emmer met afval bij zich die hij in het 'puinpad' had gevonden. In het artikel wordt verder benoemd dat er nauwelijks is gecommuniceerd met het dorp. Ook is de reactie van de boswachter meegenomen. Hij erkent de miscommunicatie met de omgeving en geeft aan een gesprek te plannen met Plaatselijk Belang Kloosterhaar.

Uit de interviews komt naar voren dat op dezelfde dag de nieuwe omgevingsmanager op interim basis start bij Staatsbosbeheer. Het kennismakingsoverleg wordt hierbij, zo is aangegeven, omgezet naar een crisioverleg. Ook de boswachter Publiek, die eerder de melding heeft gekregen en heeft geagendeerd, is bij dit overleg aanwezig.

De omgevingsmanager schetst het beeld dat tijdens dit overleg de vraag op tafel ligt of er een probleem is en hoe dit zich verhoudt tot de omgevingsvergunning. De tendens tijdens dit gesprek is dat er stellig wordt aangegeven dat er volgens de vergunning is gehandeld en dat er geen groot probleem is.

5 mei 2023

Eerste
maatregelen

Definitieve communicatieboodschap + Q&A leem Engbertsdijksvenen

Een communicatieadviseur van Staatsbosbeheer deelt per e-mail de definitieve communicatieboodschap en Q&A over de leemuitspoeling met de programmaleider, technisch adviseur/manager, omgevingsmanager, projectleider (voorheen bouwteammanager), boswachter Publiek en de boswachter Projecten.⁷⁰ De boodschap wordt op de website geplaatst. Aangegeven is dat, om meer schade te voorkomen, de volgende acties in gang zijn gezet:

- Sloten graven rondom de plaats waar het leem is opgeslagen zodat uitspoeling in de sloot komt en niet in het aanpalend gebied. De sloot kan eenvoudig worden schoongemaakt.
- De vorm van de opslag is aangepast, waardoor water afstroomt via de gegraven sloot. Water stroomt hierdoor niet meer over de rand van de opslagplaats, waardoor de kans kleiner is dat er leem wegspoelt.
- Een nieuw projectteam met hoogwaardiger technische deskundigheid en omgevingsbewustzijn.
- Gesprekken en nauw overleg met omwonenden, Plaatselijk belang Kloosterhaar en andere belanghebbenden.

⁶⁸ Staatsbosbeheer (2 mei 2023). FW: stavaza Engbertsdijksvenen (e-mailwisseling).

⁶⁹ De Stentor (3 mei 2023). 'Onvoorstelbare' actie van Staatsbosbeheer leidt tot woede in Kloosterhaar: 'Dit valt niet uit te leggen'.

⁷⁰ Staatsbosbeheer (5 mei 2023). FW: definitief Communicatie boodschap + Q&A leem EDV. Bijlage: Natuurherstel en leem in de Engbertsdijksvenen (e-mailwisseling).

Aangegeven wordt dat de leemuitspoeling voorkomen had kunnen worden door bij de aanleg van de opslagplaats voorzorgsmaatregelen te nemen voor de waterhuishouding.

- 5 mei 2023** **E-mailwisseling over NRD interne maatregelen Engbertsdijksvenen door Ingenieursbureau A**
Naar aanleiding van de uitspraak van de ABRvS wordt er een nieuw MER-traject gestart. Staatsbosbeheer geeft hierbij Ingenieursbureau A de opdracht om een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) op te stellen. Op 5 mei 2023 verzoekt Ingenieursbureau A de technisch adviseur/manager en hydroloog van Staatsbosbeheer om naar de NRD te kijken. De technisch adviseur/manager van Staatsbosbeheer⁷¹ concludeert dat voortzetting van het MER-traject op deze wijze zinloos is. Zelfs als de MER het haalt en het PIP het ook haalt, is het nog niet uit te voeren. Dit heeft ook consequenties voor de LIFE-bijdrage. De technisch adviseur/manager geeft aan dat hij en de hydroloog deze punten in een eerder MER-overleg ook al hebben ingebracht, maar dat er niets mee gedaan is. De programmaleider vanuit Staatsbosbeheer geeft de technisch adviseur/manager gelijk.⁷²
- NRD*
PIP
- 8 mei 2023** **BAC op de hoogte gesteld van situatie uitspoel leem**
Het betrokken provinciehoofd Overijssel vanuit Staatsbosbeheer, die eerder zitting had in de stuurgroep, stelt het BAC op de hoogte van de huidige situatie in Engbertsdijksvenen naar aanleiding van onrust in het gebied en de media.⁷³ De acties uit de communicatieboodschap van 5 mei 2023 worden hierin herhaald.
- Leem*
uitspoeling
- 22 mei 2023** **Kamervragen BBB naar aanleiding van gang van zaken leemdepot**
Op 22 mei 2023 stelt de BBB aan de minister voor Natuur en Stikstof zeventien vragen over de Engbertsdijksvenen.⁷⁴
- 23 mei 2023** **Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) PIP interne maatregelen en ontgrondingsvergunning (door Ingenieursbureau A)**
Op 23 mei 2023 biedt Ingenieursbureau A de NRD aan voor een gecombineerd plan-/project MER voor de interne maatregelen van het Natura 2000-gebied Engbertsdijksvenen.⁷⁵ Deze NRD markeert de start van de m.e.r.-procedure. De NRD en het op te stellen MER zijn gekoppeld aan het PIP en de ontgrondingsvergunning voor de interne maatregelen die worden uitgevoerd in Engbertsdijksvenen. De NRD volgt op het besluit van de ABRvS dat de provincie ter voorbereiding op het PIP een MER had moeten opstellen.
- NRD*
PIP
- 26 mei 2023** **Update naar BAC over uitspoeling leem naar Friesche Koelen**
Het provinciehoofd van Staatsbosbeheer attendeert het BAC Engbertsdijksvenen per e-mail op een update over het leemdepot die op de projectsite is verschenen⁷⁶. In de e-mail wordt aangegeven dat de gemeente Twenterand voor de aanleg van een (dynamisch ingericht) depot omgevingsvergunningen verleend heeft, waarin rekening is gehouden met aan- en afvoer. De leemaanvoer is doorgegaan terwijl de werkzaamheden aan de kades in het gebied (waarvoor het leem gebruikt zal worden) nog niet waren begonnen, in afwachting van een procedure bij de ABRvS.

⁷¹ Deze technisch manager was net als de contractmanager in dienst van de provincie Overijssel

⁷² Ingenieursbureau A (3 mei 2023) & Staatsbosbeheer (5 mei 2023). *FW: Definitief NRD interne maatregelen Engbertsdijksvenen (e-mailwisseling)*.

⁷³ Staatsbosbeheer (8 mei 2023). *Uitspoeling leem naar Friesche Koelen – Engbertsdijksvenen (e-mail)*.

⁷⁴ Ministerie van LNV (8 juni 2023). *Nota: Vragen van het lid Van der Plas (BBB) aan de minister voor Natuur en Stikstof over de Engbertsdijksvenen*.

⁷⁵ Ingenieursbureau A (23 mei 2023). *Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) - herstel Natura 2000-gebied Engbertsdijksvenen*.

⁷⁶ Staatsbosbeheer (26 mei 2023). *RE: Uitspoeling leem naar Friesche Koelen – Engbertsdijksvenen (e-mail)*.

Hoeveelheid
leem

Aangegeven is dat, tijdens het onderzoek naar de ontstane situatie, aan het licht komt dat er 135.000 m³ leem op het depot ligt opgeslagen. Dit is 50.000 m³ meer dan de 85.000 m³ die volgens de omgevingsvergunningen is toegestaan.⁷⁷ Staatsbosbeheer is, zo staat beschreven, in overleg met de gemeente Twenterand of voor de actuele aanwezige hoeveelheid leem alsnog een vergunning verkregen kan worden en/of dat er andere maatregelen noodzakelijk zijn.

Ook wordt toegelicht dat het projectteam de communicatie met de omgeving intensiveert, ondanks dat er nog geen uitvoering plaatsvindt.

1 jun 2023 **Contact rond reactie wethouder gemeente Twenterand**

Er verschijnt een artikel in de regionale krant waarin de wethouder van de gemeente Twenterand aangeeft verrast zijn door de situatie rond het leemdepot. De programmaleider vanuit Staatsbosbeheer mailt het provinciehoofd van Staatsbosbeheer hierover en stelt voor om nog eens contact op te nemen met de wethouder.⁷⁸

12 jun 2023 **Situatie leemdepot wordt besproken in de stuurgroep**

In de stuurgroep waarin Staatsbosbeheer, de provincie en de aannemer zitting hebben, wordt gesproken over de situatie rondom het leemdepot.⁷⁹ Besproken wordt dat Staatsbosbeheer, de provincie en de aannemer die middag om de tafel gaan om te kijken hoeveel leem er nu in het depot ligt. Alle documenten van vrachtbrieven, meldingen, onderzoeken e.d. worden bij elkaar gezocht.

Besproken wordt dat er naar verwachting meer leem ligt dan de bedoeling is. Het doel is die middag de laatste onduidelijkheden of openstaande vragen op te lossen. De meldingen en het transport vertonen nog verschillen, die uitlegbaar zijn, maar opgelost moeten worden. Alle bonnen en alle transporten kloppen wel; de totale hoeveelheid die gerapporteerd is, sluit niet goed aan.

De hoeveelheid van het leem is punt één. Maar de kwaliteit van het leem is ook belangrijk. De programmamanager van de provincie wil een onafhankelijke steekproef uit laten voeren om te kijken naar de kwaliteit. De directeur van de aannemer deelt de rapporten van onderzoeken die al zijn gedaan en die al zijn goedgekeurd. Benadrukt wordt dat de ingeschakelde bureaus onafhankelijk zijn.

Ten slotte wordt er gesproken over onder andere de georganiseerde inloopbijeenkomst, de communicatie met het dorp en de afstemming met de gemeente Twenterand (wethouder en raad).

Jun – jul 2023 **Handhavingsverzoek en opvolging hiervan**

Bij de gemeente Twenterand komt op 9 juni een handhavingsverzoek binnen. In het handhavingsverzoek geeft de indiener aan dat Staatsbosbeheer een Wnb-vergunning nodig heeft voor het opslaan van grond/leem c.q. andere stoffen in een depot aan de Dorpstraat 1 te Bruinehaar. Omdat de provincie Overijssel bevoegd gezag is

⁷⁷ Uiteindelijk blijkt er 65.000 m³ toegestaan in de vergunningen maar in de mail waar hieruit verwezen wordt is '85.000 m³' opgenomen. Overigens is ook niet geëxpliciteerd of het gaat om losse of vaste kuubs.

⁷⁸ Staatsbosbeheer (1 juni 2023). *Reactie van wethouder (mail) met bijlage: Staatsbosbeheer maakt er een potje van, maar dat blijft onbestraft (artikel in De Stentor).*

⁷⁹ Aannemer (12 juni 2023). *Notulen stuurgroep d.d. 12 juni 2023.*

voor het verstrekken van vergunningen op basis van de Wnb, wordt dit verzoek op 22 juni 2023 gedeeld met de provincie.⁸⁰

Een jurist handhaving stelt hiervan de omgevingsmanager vanuit Staatsbosbeheer eind juni telefonisch op de hoogte en op 7 juli 2023 wordt het handhavingsverzoek geanonimiseerd gedeeld met de omgevingsmanager. De omgevingsmanager stuurt dit door naar de projectleider, projectmedewerker, technisch adviseur/manager, contractmanager en het provinciehoofd Overijssel van Staatsbosbeheer. In een eerder telefonisch contact geeft de provincie aan dat de provincie voornemens is deze buiten behandeling te stellen, gezien de grote afstand van het leemdepot tot de woonplaats van de indiener. Vanuit de gemeente is aangegeven dat er wordt geconcludeerd dat één indiener wel degelijk belanghebbend is en het handhaafverzoek dus waarschijnlijk wel ontvankelijk is.⁸¹

27 jun 2023 **Vaststelling NRD PIP intern door provincie Overijssel**

Op 27 juni 2023 stelt de provincie Overijssel de NRD vast die op 23 mei 2023 door adviesbureau A is opgesteld.⁸² Hiervan wordt Staatsbosbeheer per brief op de hoogte gesteld. De NRD ligt van 6 juli tot en met 17 augustus 2023 ter inzage waarbij eenieder een zienswijze kan indienen.

5 jul 2023 **Contact over uit laten voeren extern onderzoek**

Op 5 juli 2023 stelt een jurist van Staatsbosbeheer het provinciehoofd van Staatsbosbeheer op de hoogte van haar bevindingen tot dan toe.⁸³ De voor haar belangrijkste conclusies tot dan toe zijn:

- Het aangelegde leemdepot is veel groter dan volgens de omgevingsvergunningen is toegestaan.
- Er is alleen een vergunning verleend voor een depot dat in het bestemmingsplan de bestemming 'agrariŝch' heeft. Feitelijk ligt het depot echter ook op grond met de bestemming 'natuur'.
- Er zou leem zijn gestort op feitelijk aanwezige habitats waarvoor Engbertsdijkŝvenen als Natura 2000-gebied is aangewezen.
- Vooralsnog is er sprake van een deels illegale situatie.
- Het depot ligt binnen de begrenzing van een Natura 2000-gebied. Er is geen Wnb-vergunning aangevraagd of verleend. Vermoed wordt dat er geen Wnb-vergunning nodig is omdat het gaat om een project dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied. Dat is een wettelijke uitzondering, waarvan de toepassing mijns inziens goed te verdedigen is. Echter alléén voor zover het leem daadwerkelijk en aantoonbaar nodig is voor het beoogde herstel van kades. Voor het 'extra leem'⁸⁴ zou een Wnb-vergunning nodig moeten zijn.
- Hiervoor zou een handhavingstraject serieus aan de orde kunnen komen. Staatsbosbeheer zou ook rekening moeten houden met een strafrechtelijk vervolg waarbij Staatsbosbeheer wordt vervolgd voor overtreding van de wet. Dit geldt voor zowel de overtreding/het ontbreken van de omgevingsvergunning als de Wnb.

De jurist adviseert een extern onderzoek te laten uitvoeren naar hoe dit heeft kunnen gebeuren en om te leren voor het vervolg van het project en de samenwerkingen met provincie. De jurist raadt aan dat Staatsbosbeheer opdrachtgever moet zijn. Het provinciehoofd van Staatsbosbeheer laat per e-mail weten dat met de provincie is afgestemd dat Staatsbosbeheer inderdaad opdracht gaat geven voor een extern onderzoek.

⁸⁰ Gemeente Twenterand (22 juni 2023). *Stand van zaken Engbertsdijkŝvenen (e-mail)*.

⁸¹ Staatsbosbeheer (7 juli 2023). *FW: leemdepot kloosterhaar (e-mailwisseling)*.

⁸² Provincie Overijssel (27 juni 2023). *Brief uitgaand. Kenmerk: D2023-06-004047*.

⁸³ Staatsbosbeheer (5 juli 2023). *Advies onderzoek vergunningen leemdepot Engbertsdijkŝvenen (e-mailwisseling)*.

⁸⁴ 'Extra leem' duidt hier op de meer geleverde leem dan nodig voor de herstelwerkzaamheden volgens het IDO (138.401 m³).

10 jul 2023

Memo besluit vervolgstappen voor oplossingen situatie leemdepot Engbertsdijksvenen

Op 10 juli 2023 versturen de projectleider, omgevingsmanager, projectmedewerker en technisch manager aan het provinciehoofd Overijssel van Staatsbosbeheer en de programmamanager van de provincie een memo ter bespreking, de dag erna.⁸⁵ In dit memo van 6 juli 2023, met als onderwerp 'Besluit vervolgstappen voor oplossingen situatie leemdepot Engbertsdijksvenen', wordt voorgesteld om:

- Op korte termijn een extern onderzoek in te stellen naar de oorzaak van de situatie.
- Een technisch plan op te stellen voor het weghalen en verplaatsen van het leem dat ligt op het habitatype 'Herstellend Hoogveen', nadat de ecologische randvoorwaarden daarvoor goed zijn onderzocht en met de provincie (bevoegd gezag Wnb) zijn besproken.
- De legalisatie van de depots te onderzoeken.
- Een planning te maken en de nodige stappen te zetten voor verlenging van de vergunning op de bestemming 'agrarisch'.
- De toepassing van het te veel geleverde leem te onderzoeken (onderzoeken of het extra leem - boven de berekende hoeveelheid van 135.000 m³ - beter is voor het project en hoe overschot aan leem vanuit het depot naar andere locaties kan worden getransporteerd.

Voorstel vervolgstappen leden projectteam

15 jul 2023

Memo overtredingen depot Engbertsdijksvenen

Op verzoek van het provinciehoofd van Staatsbosbeheer en de programmamanager van de provincie stellen een adviseur terreinbeheer vanuit Staatsbosbeheer en een ecooloog van de provincie een memo op met betrekking tot de vermeende overtredingen van het leemdepot.⁸⁶ De kern van hun conclusie is dat op grond van de constatering uit de ecologische en juridische status op valt te maken dat er wél sprake is van een overtreding van de vergunningsvoorwaarden van de omgevingsvergunning. Echter, er is geen overtreding van de Wnb omdat het gaat om maatregelen die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied van de bepalingen uit de Wnb. Ook zijn er geen belangrijke natuurwaarden aangetast. Dat geldt ook voor de onbedoelde erosie van het leemdepot die tot gevolg had dat een deel ervan in de Friesche Koelen terecht kwam. De natuur ter plaatse bestaat al in 2007 uit lisdoddevegetaties en onbegroeid open water en is sterk verontreinigd door instroom van voedselrijk water vanuit de Dooze. Het risico dat dat nogmaals kan gebeuren is aanwezig, maar heeft geen belangrijke invloed op de natuurwetenschappelijke waarden.

Advies adviseur terreinbeheer en ecooloog provincie

Desondanks is hetgeen gebeurd is, namelijk het aanleggen van het te grote depot ten opzichte van de omgevingsvergunning en de onbedoelde erosie en instroom van leem in de Friesche Koelen, een te betreuren feit. De adviseur terreinbeheer vanuit Staatsbosbeheer en de ecooloog van de provincie geven vervolgens het volgende advies:

- Betrek op tijd, dat wil zeggen vooraf, de inhoudelijk deskundigen met betrekking tot ecologie en hydrologie die beschikbaar zijn bij Staatsbosbeheer en de provincie Overijssel, bij maatregelen die mogelijk consequenties hebben voor natuurwaarden.
- Laat het huidige leemdepot liggen waar het nu ligt, om te voorkomen dat door transport van leem en opslag op een andere plek, alsnog natuurwaarden kunnen worden aangetast.
- Laat nieuwe depots zo mogelijk buiten de grenzen van Natura 2000-gebieden aanleggen.
- Zorg voor een goed herstelplan dat in werking treedt nadat het gebruik van het depot is afgerond, om de oorspronkelijke situatie te herstellen of zelfs te verbeteren.
- Communiceer met de omgeving over de inhoud van dit memo.

⁸⁵ Staatsbosbeheer (6 juli 2023). *Memo: Besluit vervolgstappen voor oplossingen situatie leemdepot Engbertsdijksvenen.*

⁸⁶ Staatsbosbeheer (15 juli 2023). *Memo: depot Engbertsdijksvenen.*

18 jul 2023 **Reactie op memo overtredingen depot Engbertsdijksvenen**

Legaliseren

Het provinciehoofd van Staatsbosbeheer reageert op het memo van 15 juli 2023. Zij wil inzetten op het zo snel mogelijk legaliseren/vergund krijgen van de hoeveelheid leem die er nu ligt. Dit omdat deze optie de minste ecologische en overige overlast oplevert. Ze stelt voor dat de projectleider dit met de jurist bespreekt.⁸⁷

24 jul 2023 **Juridische reactie op memo adviseur terreinbeheer en ecooloog (van 15 juli 2023)**

*Juridische reactie
op advies*

Op 24 juli 2023 ontvangt de jurist, die eerder haar bevindingen deelde op 10 juli 2023, het memo van 15 juli 2023 dat door de adviseur Terreinbeheer van Staatsbosbeheer en de ecooloog van provincie is geschreven vanuit de projectmedewerker vanuit Staatsbosbeheer.

Op dezelfde dag reageert de jurist op dit memo.⁸⁸ De jurist geeft aan dat de conclusie in het memo - dat het gebruik van het depot niet in strijd is met de Wnb - niet onderbouwd is. En dat het de vraag is of deze conclusie voor het gehele depot houdbaar is. De jurist stelt dat het memo aan duidelijkheid en bruikbaarheid zou winnen als de juridische conclusies achterwege blijven. En dat er wat betreft de ecologische beschrijving duidelijker onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen de Natura 2000-doelen en de natuurwaarden (o.a. beschermde soorten) waarop de zorgplicht van toepassing is. Voor de juridische aspecten is volgens de jurist verdere nuancering nodig.

De programmaleider van Staatsbosbeheer deelt de reactie op 8 augustus 2023 met het provinciehoofd van Staatsbosbeheer.

24 jul 2023 **Goedkeuring uitstel project**

Het CINEA (European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency) geeft akkoord op het verzoek van de provincie om de acties, gekoppeld aan de LIFE-subsidies, op te schorten. De provincie heeft het CINEA op de hoogte gesteld op 18 april 2023 en aangegeven dat de ABRvS twee procedurele beroepen heeft toegekend, zowel op het PIP als op de ontgrondingsvergunning.⁸⁹

Aug 2023 **Contact over beëindiging contract met aannemer voor Engbertsdijksvenen**

In augustus 2023 vinden er verschillende e-mailwisselingen plaats binnen Staatsbosbeheer waarin gesproken wordt over de wens van het projectteam om de bouwteamovereenkomst met de aannemer te beëindigen. Hierbij wordt ook een aanbestedingsjurist van SSC ONS⁹⁰ betrokken door de contractmanager van de provincie. Vooruitlopend op een gepland overleg op 24 augustus, geeft de contractmanager de aanbestedingsjurist op 10 augustus 2023 een toelichting op de stand van zaken.⁹¹

De contractmanager licht in de mail toe dat de aannemer het mandaat heeft om leem in te kopen voor een bedrag tot € 6/m³. Elke partij boven de € 6/m³ dient aan opdrachtgever ter goedkeuring te worden voorgelegd.

⁸⁷ Staatsbosbeheer (18 juli 2023). FW: memo depot Engbertsdijksvenen (e-mailwisseling).

⁸⁸ Staatsbosbeheer (24 juli 2023). Memo: Reactie op Memo depot Engbertsdijksvenen d.d. 15 juli 2023.

⁸⁹ CINEA (24 juli 2023). Approval of suspension of the implementation of the project – Grant agreement LIFE18 NAT/NL/000636 – LIFE ADDMIRE - Ares(2023)5123015.

⁹⁰ Dit is een bedrijfsvoeringsorganisatie waar de provincie Overijssel en meerdere gemeenten partner van zijn.

⁹¹ Provincie Overijssel (10 augustus 2023). RE: beëindiging contract aannemer voor Engbertsdijksvenen (e-mailwisseling).

Leemtrans-
porten

In een tabel wordt een overzicht gegeven van alle leemtransporten.

	opdracht verstrekt m3 m3 73.689	opdracht verstrekt euro 1.053.850	geleverd m3 (ritbonnen)		Geleverd volgens aannemer
UVF 02 Levering 1 en 2 (Oldenzaal)	4.248	131.120,00	geen ritbonnen	4500018123	4248
UVF03 Levering partij 3 de Lutte	1.287	16.890,00	1.287		1287
UVF 04 Levering 4 (Zuid-Assen)	35.000	1351.950,00	37.133 (UVF04 en UVF 04-01)	4500019411	37133
UVF 04-1 Restantlevering partij 4 (Zuid-Assen)	2.133	121.450,00		4500024895	
UVF 05 Levering 5 (Assen)	25000	1294.500,-	22.420	4500023425	96226
UVF 06 Levering 6 (Hoge Hexel)	27.983	1316.370		4500026187	28070
UVF 07 Levering 7 (Hengelo)	3.038	119.450		4500026619	3038

Door de contractmanager wordt aangegeven dat discussie met de aannemer gaat over levering 05. Hierbij is opdracht gegeven voor levering van 25.000 m³ leem voor € 11,98/m³. De aannemer heeft echter 96.226 m³ geleverd. Er is derhalve 71.226 m³ geleverd zonder opdracht (dit viel ook niet binnen het PMP-mandaat van de aannemer aangezien de m³-prijs het bedrag van € 6 ruim overschrijdt).

Facturen leem-
transporten

Daarna wordt aangegeven dat de aannemer voorstelt om het zonder opdracht geleverde leem te factureren conform €11,98/m³ (totaal € 789.001,14). Dit voorstel is, zo staat in de mail, voor de provincie niet acceptabel. De provincie geeft bij de aannemer aan dat het zonder opdracht geleverde leem op kosten van de aannemer uit het depot verwijderd moet worden. De aannemer komt vervolgens met een aangepast voorstel om 44.915 m³ conform de grondbalans te verrekenen en het restant (buiten de grondbalans) "om niet" te leveren. Onder het voorbehoud dat, als deze partij op enig moment wel kan worden toegepast, deze alsnog wordt verrekend tegen het tarief van € 8,78/m³. Deze aanbieding valt echter niet binnen het mandaat van € 6/m³ en is derhalve voor opdrachtgever niet acceptabel.

De contractmanager geeft aan dat af wordt gevraagd hoe het kan dat er te veel geleverd is, zonder dat dit schijnbaar in eerste instantie is opgemerkt door de aannemer. Men vraagt zich af er voldoende grip en controle is op het depotbeheer en op de processen van de aannemer. Het vertrouwen van de provincie in een efficiënt en effectief depotbeheer en beheersing van processen van de aannemer, is hierbij geschaad. Zeker, zo staat in de mail, gezien het feit dat de onderaannemer aan het bouwteam is toegevoegd vanwege zijn expertise op uitvoeringsgebied, waaronder depotbeheer en de aankoop van leem, en de provincie op deze expertise en deskundigheid mocht vertrouwen.

1 sep 2023

Ecologische analyse Ingenieursbureau A

Er verschijnt, na opdracht van de provincie Overijssel, een onderzoeksrapport van Ingenieursbureau A.⁹² Dit onderzoek is er op gericht de ontstane situatie ecologisch te beoordelen. De analyse gaat in op de volgende vragen:

- Was er tijdens de aanmelding van het Natura 2000-gebied Engbertsdijksvenen en voorafgaand aan het gebruik van de depotlocatie, feitelijk sprake van het habitattypen H7120 in de Friesche Koelen, ter plaatse van de onbedoelde uitbreiding van het depot?
- Heeft de onbedoelde uitbreiding op deze locatie gezorgd voor aantasting van het habitattypen H7120 en/of andere relevante natuurwaarden (zoals leefgebied van vogelsoorten)?
- In hoeverre is deze aantasting onomkeerbaar en/of dreigt er verdergaande aantasting van relevante natuurwaarden of gebiedskenmerken?
- Wat zijn de handelingsperspectieven vanuit ecologisch opzicht, tegen de achtergrond van de onvergunde/ onbedoelde uitbreiding van het depot?

Impact van te
groot depot

⁹² Ingenieursbureau A (1 september 2023). *Ecologische analyse leemdepot Engbertsdijksvenen*.

Geconcludeerd wordt:

- Het habitattype H7120 Herstellende hoogvenen is aanwezig in het deelgebied Friesche Koelen, voorafgaand aan de ingebruikname van het leemdepot. Door de combinatie van een aanwezige veenbodem (vlierveen) en berken-broekbos op de referentiedatum, kwalificeerde de locatie als zodanig, ondanks het feit dat er alleen sprake is van matige kwaliteit indicerende vegetatietypen.
- Het kappen van het berkenbroekbos tussen 2008 en 2010 ten gunste van begraasd grasland is niet van invloed op de status van het habitattype en het bijbehorende verslechteringsverbod. Hoewel de vegetatie door de beheer-keuze is gewijzigd, is er vermoedelijk alleen sprake van een verschuiving binnen de bandbreedte van het habitat-type, maar niet van een verslechtering. Dus ook na de kap van het bos is het habitattype vermoedelijk nog gewoon aanwezig.
- Als gevolg van de onbedoelde uitbreiding van het leemdepot in westelijke richting, heeft fysieke aantasting van het habitattype plaatsgevonden. Daardoor is een strijdigheid met de Wet natuurbescherming ontstaan.
- Omdat verwacht wordt dat de situatie hersteld kan worden, waarbij met name het behoud en herstel van de veenbodem essentieel is, is er (voorwaardelijk) sprake van tijdelijke aantasting van oppervlakte en kwaliteit.
- De relatief kleine oppervlakte en het relatief geïsoleerde karakter van de aantasting in hydrologisch opzicht, sluiten verdergaande effecten op habitattypen of leefgebieden in de rest van het Natura 2000-gebied met zekerheid uit. Het beperkte belang van de locatie voor fauna, waaronder vogelsoorten met een instandhoudingsdoelstelling, betekent dat er geen wezenlijke aantasting van andere natuurwaarden heeft plaatsgevonden of nog kan optreden.
- Voorstelbaar is dat het verplaatsen van leem naar een andere tijdelijke opslaglocatie in ecologisch opzicht weer nieuwe risico's introduceert. Tegen deze achtergrond kan vanuit ecologische optiek worden overwogen om de huidige situatie te laten bestaan tot de afronding van de natuurmaatregelen.

De projectleider stuurt de analyse van Ingenieursbureau A door naar het provinciehoofd van Staatsbosbeheer en de programmamanager van de provincie.⁹³ De projectleider laat in de begeleidende e-mail weten dat in de rapportage wordt aangegeven dat er wel een overtreding is begaan inzake het leemdepot op het habitattype, maar dat de aangebrachte schade niet onherstelbaar is. In de rapportage wordt volgens de projectleider ook aangegeven dat het verplaatsen van een deel van het depot naar een andere plek meer ecologische schade zal aanbrengen; daardoor heeft verplaatsen op dit moment geen zin. Achteraf moet de schade wel hersteld worden en dit is ook goed mogelijk. Er is geen ecologische schade aangebracht aan de Friesche Koelen.

7 sep 2023

Milieuhygiënisch onderzoek Puinpad

Puinpad

In de berichtgeving over de leemuitspoeling in de krant van 3 mei 2023 wordt ook gesproken over een puinpad. Naar aanleiding hiervan is een onderzoek uitgevoerd door een extern bureau. Dit onderzoek wijst uit dat er geen sprake is van vervuild puin en dat alles binnen de door Staatsbosbeheer gestelde normen is gebleven. Vastgesteld wordt dat het gehalte niet-steenachtig materiaal gemiddeld 0,05% bedraagt. Hiermee voldoet het materiaal aan RAW 2020 en aan de door Staatsbosbeheer aangehouden (strenger dan wettelijke) norm van 0,1%.⁹⁴

⁹³ Provincie Overijssel (1 september 2023). *Ecologische analyse leemdepot (e-mail)*.

⁹⁴ Naam extern bureau (7 september 2023). *Milieuhygiënisch onderzoek*.

13 sep 2023

Vragen over leem (5 september 2023) en beantwoording door aannemer

Op 5 september stelt de projectleider per e-mail de volgende vragen aan de aannemer over de ingemeten en gemelde hoeveelheden leem, de administratie van het leemtransport, de BBK melding en samenvoeging van partijen:⁹⁵

- De ingemeten hoeveelheden wijken sterk af van de aan ons gemelde hoeveelheden die afgeleverd zijn. Welke verklaring is daarvoor? (zie onderstaande tabel)

Vragen over
ontstane situatie
leem

Depot	Inmeting (vast m ³)	Inmeting losse m ³ (vaste m ³ x1,2)	Totaal administratief geleverd (alle partijen, losse m ³)	Verskil inmeting en totaal (losse m ³)
Onderaannemer	97.032	116.400	170.002 (volgens technisch manager onderaannemer)	53.602
Staatsbosbeheer	19.116	22.939	26.712 (o.b.v. optelling bonnen)	3.773
Totaal	116.148	139.377	196.714	57.337

- Er is opdracht gegeven voor de aankoop van 73.689 m³ leem. Deze hoeveelheid wijkt sterk af van de ingemeten hoeveelheid en geleverde hoeveelheid. Wat is hier de verklaring voor?
- De vrachtbonnen zijn niet (goed) ondertekend. Hoe is het administratieproces van ontdoening, transport en ontvangst georganiseerd?
- Er is niet voor alle hoeveelheden (op tijd) een BBK-melding gedaan. Hoe is het proces ingericht van melden en aanpassen van meldingen? Waarom is niet (tijdig) de juiste hoeveelheid gemeld?
- Partijen zijn niet meer van elkaar te onderscheiden en daarmee samengevoegd. Zijn de partijen samengevoegd door een BRL 9335-gecertificeerd bedrijf?

Antwoorden
over ontstane
situatie leem

De aannemer geeft op 13 september 2023 de volgende antwoorden:⁹⁶

- *Ingemeten hoeveelheden.* De hoeveelheid leem kan niet goed bepaald worden doordat de maaiveldhoogte niet vooraf is vastgesteld. Ook is er in de berekening hoeveelheden geen rekening gehouden met zetting van de ondergrond. Het verschil kan veroorzaakt zijn door grotere zetting, verhouding losse en vaste m³ of afwijking in het aantal m³ per vrachtauto.
- *Opdrachtverlening.* Op basis van de verstrekte opdrachtbrieven is, volgens onderstaande optelling, opdracht verleend voor in totaal 98.695 m³.

Partij	m ³	opdracht
Oldenzaal	4.248	30-mrt-21
de Lutte	1.287	17-aug-21
Assen 1,	35.000	17-aug-21
Assen 1, restant	2.133	1-dec-22
Assen Zuid-2	25.000	18-jul-22
Hoge Hexel	27.989	6-mrt-23
Hengelo Weerribben	3.038	28-mrt-23
	<u>98.695</u>	

⁹⁵ Provincie Overijssel (5 september 2023). *Vragen depot EDV.*

⁹⁶ Naam aannemer (13 september 2023). *RE: Vragen depot EDV (e-mailwisseling).*

- *Begeleidingsformulieren.* Chauffeurs gebruiken per dag één begeleidingsformulier waarop ze een aantal vrachten noteren. De chauffeur neemt het formulier mee en overhandigt dit aan het eind van de week op kantoor aan de transporteur, die de formulieren verzamelt en naar de aannemer stuurt.
- *BBK-meldingen.* Voor alle partijen is vooraf een BBK-melding gedaan; er is pas na goedkeuring van het bevoegd gezag gestart met aanvoer, in dit geval de Omgevingsdienst Twente (ODT). Bij twee partijen wijkt de aangevoerde hoeveelheid meer dan 20% af van de gemelde hoeveelheid. Dit is ook goedgekeurd door Bevoegd Gezag.
- *Samenvoeging partijen.* BBK-meldingen zijn niet gedaan als “tijdelijke opslag”, maar als “toepassing partij”. In de BBK-melding is in de toelichting vermeld dat de partijen worden toegepast in het project Engbertsdijksvenen, waarbij de grond (leem) - vooruitlopend op de verwerking - in het depot wordt gezet. Verschillende partijen hoeven niet gescheiden te worden opgeslagen. Dit heeft de ODT bevestigd. Voorwaarde is wel dat de verschillende partijen dezelfde milieuhygiënische kwaliteit hebben, hetgeen hier het geval is (alle partijen “landbouw/natuur”).

5 okt 2023

Memo's van projectteam omtrent stand van zaken leemdepot en vervolg samenwerking met aannemer

Het projectteam heeft twee memo's opgesteld voor het provinciehoofd van Staatsbosbeheer en de programmamanager van de provincie ter voorbereiding op een overleg op 9 oktober 2023: 1) het memo 'besluit vervolg samenwerking aannemer' (4 oktober 2023) en 2) het memo 'stand van zaken leemdepot' (4 oktober 2023). Deze memo's worden door de projectleider op 5 oktober 2023 met het provinciehoofd van Staatsbosbeheer en de programmamanager van de provincie gedeeld.⁹⁷

*Bouwteam
proces*

In het eerste memo wordt geschetst dat de opdrachtnemer vanaf het begin geen goede invulling heeft gegeven aan het bouwteamproces. Er hebben drie escalaties⁹⁸ plaatsgevonden vanwege moeizame samenwerking en inefficiënte processen en begrotingen. Zo zijn er vertraging in de planning en overschrijding van het plafondbedrag opgetreden. Het taakstellende budget is ooit gestart met € 8,5 miljoen. Aangegeven wordt dat de laatst ingediende begroting (zomer 2023), behorend bij het opgeleverde IDO, uitging van € 12,1 tot € 14,7 miljoen.⁹⁹

Vanuit het projectteam wordt aangegeven dat het de meest gewenste optie is om minnelijk te schikken en de samenwerking met de aannemer te stoppen. Het provinciehoofd van Staatsbosbeheer en de programmamanager van de provincie worden verzocht een besluit te nemen over het vervolg van de samenwerking met de huidige opdrachtnemer.

*Afwikkeling te
veel leem*

Het tweede memo heeft tot doel provinciehoofd van Staatsbosbeheer en de programmamanager van de provincie kennis te laten nemen van de stand van zaken van het leemdepot. Er wordt voorgesteld om een gesprek te voeren met de aannemer op stuurgroepniveau met als doel het bepalen van de uitgangspunten rond de te veel geleverde hoeveelheden leem en de financiële afwikkeling. In het memo wordt aangegeven:

- Dat er onvoldoende depotbeheer heeft plaatsgevonden door de aannemer.
- Dat er 71.000 m³ leem is geleverd waarvoor geen opdracht was.¹⁰⁰

⁹⁷ Provincie Overijssel (5 oktober 2023). *Notities voor overleg maandag 9-10 (e-mail)*.

⁹⁸ Vanuit het feitelijk wederhoor is door de aannemer aangegeven dat er één escalatie heeft plaatsgevonden.

⁹⁹ Het taakstellend budget is aangepast naar € 13.323.948 (inclusief risicoreservering van € 500.000). Zie feitenrelaas datum 1 sep 2022.

¹⁰⁰ Vanuit het feitelijk wederhoor is aangegeven dat in december 2022 door de onderaannemer is gemeld dat de hoeveelheden boven de 25.000 m³ uitkwamen en dat er tweewekelijks een overzicht van de aangevoerde hoeveelheid leem is verstrekt.

- Dat de ritregistratie vanuit de aannemer geen duidelijkheid geeft over wat er exact geleverd is.¹⁰¹

18 okt 2023

Toezichtzaak Omgevingsdienst Twente (ODT) Engbertsdijkvenen

De ODT geeft in het RO-advies, met als onderwerp 'Beoordeling milieuaspecten uit de ruimtelijke onderbouwing leemdepot', aan dat er toezicht plaatsvond naar aanleiding van een handhavingverzoek ten aanzien van het leemdepot. De ODT geeft aan dat in de toezichtzaak gebleken is dat er sprake is van een totale getransporteerde hoeveelheid van 180.484 m³ leem.¹⁰² Deze hoeveelheid is gebaseerd op vrachtbonnen die zijn opgevraagd bij de desbetreffende aannemers.

Hoeveelheid
leem

In een door de gemeente Twenterand aangeleverd document is de aangeleverde hoeveelheid van 180.484 m³ als volgt verdeeld.¹⁰³

Hierbij is in het document niet geëxpliciteerd of het gaat om vaste of losse kuubs. In de latere ruimtelijke onderbouwing van 9 januari 2024 (zie verderop in de tijdslijn) is aangegeven dat het hier gaat om losse kuubs.

Overzicht Meldpunt Bodemkwaliteit aanvoer (leem)grond Engbertsdijkvenen Kloosterhaar

Melding	Datum	Herkomst	Hoeveelheid gemeld (m3)	Hoeveelheid aangevoerd (m3)*
458594.1	21-8-2018	Lemerijweg Hengelo	9000	10873
477471.1	26-3-2019	Oldenzaalsestraat Enschede	4186	4828
478486.0	31-1-2019	Schiphorstdijk Denekamp	1044	1044
485419.1	29-4-2019	Oldenzaalsestraat Enschede	2940	2872
489888.2	15-5-2019	Bentheimerstraat Oldenzaal	650	814
494615.1	18-6-2019	Oldenzaalsestraat Enschede	2750	3328
501084.1	20-9-2019	Oldenzaalsestraat Enschede	3999	4072
557898.0**	7-1-2021	Haerstraat Oldenzaal	1500	2596
555517.1**	15-1-2021	Klieverinklaan Oldenzaal	795	2684
562707.3**	23-3-2021	Lossersedijk De Lutte	1025	1320
572602.1	12-6-2023	Graswijk Assen	31000	40411
625779.2	8-6-2023	Graswijk Assen	80000	69989
635698.1	9-1-2023	Bruine Hoopsweg Hoge Hexel	25000	28153
644145.0	6-2-2023	Hengelo	2000	3038
645518.0	15-2-2023	De Haar Assen	3150	4462
		Totaal:	169199	180484

20 nov 2023

Staatsbosbeheer vraagt omgevingsvergunning leemdepot aan naar aanleiding van ontstane situatie aan de noordkant van de Engbertsdijkvenen

Op 20 november 2023 vraagt Staatsbosbeheer bij de gemeente Twenterand een omgevingsvergunning aan voor het leemdepot aan de noordkant van Engbertsdijkvenen (kadaster VZV 00 C2608, C2678 en C3243).¹⁰⁴ De

¹⁰¹ Vanuit het feitelijk wederhoor is aangegeven dat de begeleidingsformulieren en rapportages zijn gecontroleerd door een extern bureau en door de ODT die hier beiden geen opmerkingen over hebben gemaakt.

¹⁰² Omgevingsdienst Twente (18 oktober 2023). Toezichtzaak Z2023-ODT-010408.

¹⁰³ Gemeente Twenterand (datum onbekend). Depots Engbertsdijkvenen Kloosterhaar.

¹⁰⁴ Gemeente Twenterand (20 november 2023). Aanvraag/melding omgevingsvergunning: Tijdelijk leemdepot noordkant Engbertsdijkvenen.

Aanvraag depot
(legalisatie)

projectomschrijving van de aanvraag luidt: "In het voorjaar van 2023 bleek dat er veel meer leem ligt in het opslagdepot dan volgens de omgevingsvergunningen is toegestaan. Het aanwezige depot overschrijdt de vergunde hoeveelheid en oppervlakte. De actuele situatie is in strijd met de verleende vergunningen. Staatsbosbeheer vraagt nu opnieuw een vergunning aan voor de totale hoeveelheid leem van 160.000 m³ (vaste kuubs) om de strijdigheid met de verleende vergunningen en het geldende bestemmingsplan op te heffen."

Aan de aanvraag ligt een oorspronkelijke ruimtelijke onderbouwing van Ingenieursbureau A ten grondslag van 17 oktober 2023¹⁰⁵, welke is aangescherpt met een versie van 9 januari 2024.¹⁰⁶ In deze ruimtelijke onderbouwing wordt aangegeven dat deze een totale oppervlakte van circa 35.000 m², een maximale omvang van 160.000 m³ (vaste kuubs) en een maximale hoogte van 10 meter heeft.

Vervolgens wordt aangegeven:

"Dit gronddepot voorziet in de totale hoeveelheid benodigd leem voor de natuurherstelwerkzaamheden. De benodigde hoeveelheid leem is gebaseerd op het IDO waarbij is uitgegaan van een doelmatig ontwerp waarbij het gebruik van leem zo efficiënt (economisch) mogelijk is uitgewerkt. Deze uitwerking leidt tot een hoeveelheid van 138.000 vaste kubieke meters leem als minimaal noodzakelijke hoeveelheid voor de aanleg van de kades en het dempen van diepe watergangen. Er zijn echter diverse onzekerheden die kunnen leiden tot een afwijking:

- De bodemopbouw in het natuurgebied varieert sterk, waardoor kades mogelijk dieper aangelegd moeten worden en meer leem noodzakelijk is.
- Het kan bij demping van diepe watergangen noodzakelijk zijn om meer leem toe te passen dan in het theoretische profiel was voorzien. Dit om waterdichte aansluitingen praktisch uitvoerbaar te maken onder lastige praktijkomstandigheden. Dempingen vinden namelijk op diepte plaats, onder natte omstandigheden en bij beperkte draagkracht van het terrein.
- Bij het laden, transporteren en lossen van leem sprake zijn van verwerkingsverliezen, waardoor niet alle leem daadwerkelijk ingezet kan worden voor het waterdicht maken van de kades.
- De hoeveelheden in depot zijn gebaseerd op een omrekening van 'losse kubieke meters' (leem wordt los in vrachtwagens gestort en vervoerd) naar 'vaste kubieke meters' (het los gestorte leem wordt verdicht om het leem voldoende waterdicht te maken). De omrekening van losse kubieke meters naar vaste kubieke meters is afhankelijk van verschillende factoren. De uitkomst van de berekening kan dus afwijken van de verdichting die in de praktijk optreedt.

Op basis van bovenstaande risico's is het wenselijk om meer leem in voorraad te hebben dan strikt noodzakelijk is op basis van het theoretische ontwerp. Uitgaande van een onzekerheidsmarge van 15% (20.700 vaste kubieke meters) is afgerond circa 160.000 vaste kubieke meters leem gewenst.

'Losse' en 'vaste' kubieke meters

In deze ruimtelijke onderbouwing wordt onderscheid gemaakt tussen 'vaste' en 'losse' kubieke meters. Door het ontgraven van de grond wordt de losgewoelde grond door de kraan in de bak van de vrachtwagen gestort. Daardoor valt de grond uiteen en verliest de grond samenhang (er komt lucht tussen). Om de hoeveelheid grond die 'in situ' is gemeten (ook wel 'vaste kubieke meters' genoemd) om te rekenen naar de omgewoelde hoeveelheid grond (ook wel 'losse kubieke meters' genoemd) is een factor van 1,2 gerechtvaardigd.

¹⁰⁵ Ingenieursbureau A (17 oktober 2023). *Ruimtelijke onderbouwing leemdepot Engbertsdijkerven.*

¹⁰⁶ Ingenieursbureau A (9 januari 2024). *Ruimtelijke onderbouwing leemdepot Engbertsdijkerven.*

Op basis van vrachtbonnen is er in de huidige situatie 180.484 losse kubieke meters grond aanwezig. Uitgaande van een omrekenfactor van 1,2 (van vaste naar losse kubieke meters) betekent dit dat er in de huidige situatie circa 150.403 vaste kubieke meters leem op de locatie aanwezig is.

Het verschil tussen benodigd leem (160.000 vaste kubieke meters) en het aanwezige leem (150.403 vaste kubieke meters) is 9.597 vaste kubieke meters en valt daarmee binnen de 15 % risicoreservering (20.700 vaste kubieke meters). Mochten alle risico's daadwerkelijk optreden, dan kan er in theorie sprake zijn van een tekort aan leem. Als dit het geval is wordt aanvullend benodigd leem rechtstreeks in het werk aangevoerd. Daarmee wordt geborgd dat er niet meer leem in het depot wordt aangevoerd dan nu op de locatie aanwezig is."

De ruimtelijke onderbouwing gaat ook in op de Stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied en de Wnb. Beschreven staat dat begin 2020 de spoedwet Aanpak Stikstof in werking is getreden. Op grond hiervan geldt een vrijstelling van de vergunningplicht uit de Wet natuurbescherming voor maatregelen ten behoeve van het bereiken van Natura 2000-doelen. De aanleg en het gebruik van het tijdelijke depot staan beide in het teken van natuurherstel. Daarmee is het voornemen voor een tijdelijk depot op de voorgenomen locatie in overeenstemming met het rijksbeleid (Wnb).

De gemeente Twenterand vraagt op 6 december 2023 om aanvullingen welke Staatsbosbeheer op 11 januari 2024 deelt met de gemeente. Hier maakt de aangepaste ruimtelijke onderbouwing (zie hiervoor) onderdeel van uit. Aanvullend vraagt de gemeente Twenterand aanvullingen op over de omvang van het leemdepot, de ligging van het leemdepot, de milieutechnische kwaliteit, de civieltechnische kwaliteit, de kwaliteit van de Friese Koelen en een beschrijving van de nulsituatie c.q. in welke staat herstelt Staatsbosbeheer het terrein na verwijdering van het depot. Staatsbosbeheer verleent deze gegevens op 13 februari en 28 februari 2024.¹⁰⁷

De gemeente Twenterand vraagt Staatsbosbeheer om uitstel van de beslissing tot 3 tot april 2024.¹⁰⁸ De gemeente heeft vervolgens nog langer de tijd nodig voor een inhoudelijke beoordeling en Staatsbosbeheer op 26 maart 2024 mee dat er uiterlijk op 15 mei 2024 een beslissing op de omgevingsvergunningsaanvraag wordt genomen.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Uit: mailwisselingen Staatsbosbeheer – gemeente Twenterand (13-02-2024 en 28-02-2024).

¹⁰⁸ Staatsbosbeheer (6 februari 2024). *Beantwoording e-mails naar aanleiding van extern onderzoek Engbertsdijkvenen.*

¹⁰⁹ Gemeente Twenterand (26 maart 2024). *Realiseren van een tijdelijk Leemdepot aan noordkant Engbertsdijkvenen*

3. Organisatie

Staatsbosbeheer heeft een aantal deelvragen geformuleerd die hij beantwoord wil zien aan de hand van de tijdlijn uit hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk staan de vragen rondom het aspect 'organisatie' centraal.

3.1. Samenwerking Staatsbosbeheer en provincie

3.1.1. Op welke wijze is de samenwerking tussen de samenwerkingspartners georganiseerd? Dus de rolverdeling binnen de samenwerking tussen de samenwerkingspartners (provincie Overijssel en Staatsbosbeheer).

'Samen Werkt Beter' als basis

De samenwerking tussen Staatsbosbeheer en de provincie Overijssel op het dossier Engbertsdijksvenen kent haar oorsprong in het samenwerkingsakkoord 'Samen Werkt Beter' (2013). Hierin is vastgelegd dat de provincie Overijssel verantwoordelijk is voor de realisatie van de ontwikkelopgave EHS/Natura 2000 en dat Staatsbosbeheer hierbinnen verantwoordelijk is voor de interne maatregelen voor twaalf Natura 2000-gebieden, waaronder Engbertsdijksvenen. De provincie vergoedt de hieraan verbonden kosten.

Vanuit hun eigenstandige verantwoordelijkheden krijgt het project Engbertsdijksvenen in de periode na 2013 vorm. Conform afgesproken rolverdeling werkt Staatsbosbeheer aan een plan van aanpak voor de uitwerkingsfase voor de interne maatregelen in de twaalf gebieden (19 september 2016) waaraan de provincie ook een subsidiebeschikking verbindt (7 oktober 2016).

Aan de verdere planuitwerking geeft Staatsbosbeheer invulling door een multidisciplinair projectteam vanuit Staatsbosbeheer dat tweewekelijks samenkomt. Dit projectteam bestaat in de beginperiode uit in elk geval een projectleider, projectmedewerker, omgevingsmanager en technisch adviseur/manager. In deze periode is de provincie nog niet betrokken in het projectteam. Wel is aan de subsidiebeschikking verbonden dat er een maandelijks voortgangsoverleg plaatsvindt tussen Staatsbosbeheer en de provincie en dat er eens per kwartaal een voortgangsrapportage wordt opgeleverd. Op deze manier blijft Staatsbosbeheer verantwoordelijk voor de verdere uitwerking en wordt de provincie als subsidieverstrekker meegenomen in deze voortgang. Er is van de eerste periode geen concreet projectplan aangetroffen in het dossier.¹¹⁰

Samenwerking via LIFE-subsidie

Op 5 oktober 2018 verschijnt het document 'Planuitwerking Interne PAS-maatregelen Overijssel Engbertsdijksvenen'. In de planuitwerking zijn de te nemen maatregelen in het Natura 2000-gebied en de daarbij behorende fasering vastgelegd. Hierbij is aangegeven dat op het moment van schrijven onder regie van de provincie een LIFE-subsidie-aanvraag loopt.

Uit de tijdlijn komt voren dat de aanvraag van een LIFE-subsidie geïnitieerd is door Staatsbosbeheer omdat de budgetten binnen het programma van de provincie niet toereikend waren om de beoogde maatregelen te realiseren.

¹¹⁰ Wel is er sprake van verschillende 'interne toetsen' door Staatsbosbeheer waarin door Staatsbosbeheer in wordt gegaan op verschillende aspecten van het project N2000 herstelmaatregelen Engbertsdijksvenen.

De provincie en Staatsbosbeheer hebben hierover contact gehad met RVO en vervolgens een subsidieaanvraag opgesteld en ingediend. De subsidieaanvraag werd direct goedgekeurd.

Uit de documenten blijkt dat de provincie formeel de aanvrager van de subsidie is en daardoor verplicht is om de projectmanager te leveren. Het projectmanagement in de dagelijkse praktijk wordt bij Staatsbosbeheer belegd. Ten aanzien van de subsidie krijgt de provincie de rol van 'Coördinating Beneficiary' en Staatsbosbeheer de rol van 'Associated Beneficiary'. In de rolverdeling tussen de provincie en Staatsbosbeheer betekent dit dat de provincie zich zal gaan richten op de financiële aspecten en Staatsbosbeheer meer op de technische aspecten van het project.

Vanaf het moment dat er wordt besloten om de LIFE-subsidie aan te vragen, wordt de bij de LIFE-subsidie betrokken medewerker van de provincie agendalid van het staande projectteam van Staatsbosbeheer. Het projectteam van Staatsbosbeheer is in 2019 verder bezig om, conform Planuitwerking (oktober 2018), de eerste maatregelen te treffen en verdere maatregelen voor het hydrologisch isoleren door te voeren.

Samenwerking via bouwteam

In oktober 2019 start de aanbestedingsfase voor een bouwteamtraject. Vanaf dat moment worden Staatsbosbeheer en de provincie Overijssel gedeeld opdrachtgever en een te selecteren aannemer opdrachtnemer. Op deze samenwerking zoomen we in paragraaf 3.2.1 in.

3.2. Projectorganisatie

3.2.1. Op welke wijze is de projectorganisatie georganiseerd, zijnde de (project)leiding, contract-management, toezicht en monitoring? (met andere woorden: wie heeft welke rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, wat zijn de afspraken daarover en hoe werkt/werkte het in de praktijk?)

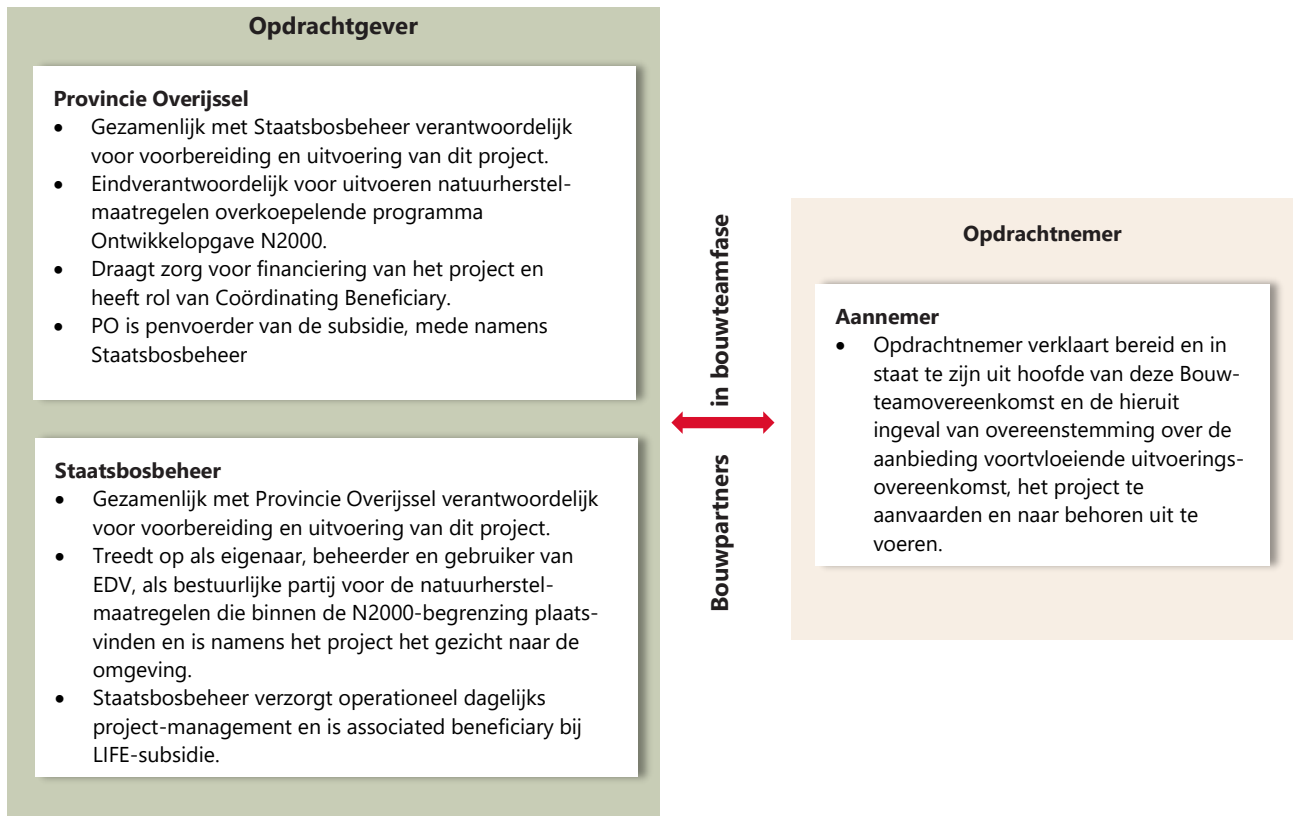
Projectorganisatie via bouwteamconstruct

Op 24 oktober 2019 wordt de aanbesteding voor het project 'Natura 2000 verbeteren hydrologisch systeem Engbertsdijkvenen' in de markt gezet.¹¹¹ Doelstelling van de opdracht is het gezamenlijk met opdrachtgever in bouwteamverband ontwerpen - zijnde het opstellen van een integraal definitief ontwerp – én het, bij overeenstemming over de uitvoeringsprijs, realiseren van de hydrologische compartimentering en andere werkzaamheden binnen het gebied Engbertsdijkvenen. De opdracht wordt verstrekt als bouwteamovereenkomst ten behoeve van de Ontwerpopdracht en een Uitvoeringsovereenkomst op basis van UAV-gc 2005.

Op 24 april 2020 schrijft de aannemer die uiteindelijk geselecteerd wordt in op de aanbesteding. In de interviews is benadrukt dat de doorslaggevende reden voor de selectie van de aannemer onder meer was dat de aannemer aangaf ruime ervaring te hebben met bouwteams en vanuit een uitstekend gecontroleerd en beheerst proces de samenwerking op een efficiënte en effectieve manier zou gaan uitvoeren. Deze kwaliteiten maakten deel uit van de in de aanbesteding gevraagde kerncompetenties en selectiecriteria.

¹¹¹ Provincie Overijssel (24 oktober 2019). *Selectieleidraad niet-openbare aanbesteding voor het project 'Natura2000 verbeteren hydrologisch systeem Engbertsdijkvenen*.

Op 18 juni 2020 ondertekenen de provincie Overijssel, Staatsbosbeheer (samen opdrachtgever) en de aannemer (opdrachtnemer) de bouwteamovereenkomst. De rollen, taken en verantwoordelijkheden van de partijen kunnen op basis van de bouwteamovereenkomst als volgt worden gevisualiseerd.



Taakstellend budget

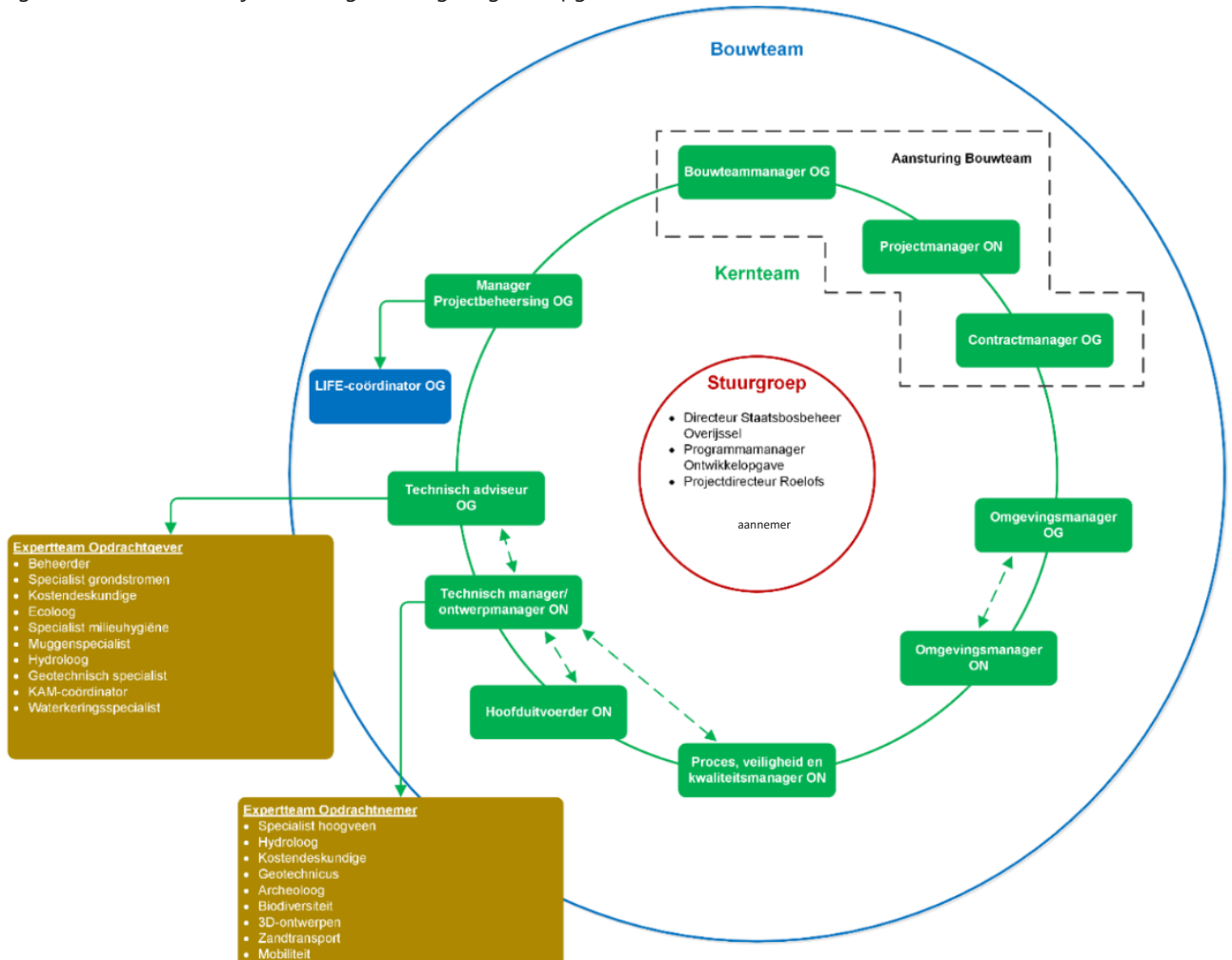
In de bouwteamovereenkomst is opgenomen dat voor het project een taakstellend budget geldt. Dit budget bedraagt in totaal € 8,5 miljoen exclusief BTW. Het taakstellend budget is gebaseerd op de contractraming en is bedoeld voor de werkzaamheden in het bouwteam, zoals beschreven in de Bouwteamovereenkomst en de Nota van uitgangspunten, de (ontwerp)werkzaamheden voor het ontwerpen van het IDO, het opstellen van een uitvoeringsontwerp, de uitvoering van het project, het uitvoeren van alle werkzaamheden die hiervoor benodigd zijn, de nazorg en instandhouding inclusief de aan opdrachtnemer gealloceerde risico's en uitvoeringsrisico's, zoals overeengekomen.

Formalisatie samenwerking via het PMP

Op 6 oktober 2020 verschijnt aan de hand van de aannemer het PMP. Het PMP heeft tot doel, zo staat omschreven, het vastleggen van procedures (samenwerking en proces) en het voor de bouwteamfase nader vastleggen van welke resultaten wanneer bereikt moeten worden, langs welke weg en met welke middelen. Het PMP richt zich nog niet op de realisatiefase.

Organogram

Beschreven staat dat voor de provincie Overijssel, samen met Staatsbosbeheer (als opdrachtgever) een samenwerking is aangegaan met de combinatie van aannemer en onderaannemer (als opdrachtnemer). Namens opdrachtgever is de provincie financieel verantwoordelijk en Staatsbosbeheer functioneel. Namens de combinatie treedt de aannemer als hoofdaannemer op (penvoerder richting opdrachtgever) en is de onderaannemer als vaste onderaannemer gecontracteerd. Hierbij is het volgende organogram opgenomen in het PMP.



In het PMP staat beschreven dat het bouwteam bestaat uit een vast kernteam (groen gearceerd) met medewerkers van de provincie Overijssel, Staatsbosbeheer, aannemer en onderaannemer. Namens Staatsbosbeheer hebben hierin de mensen zitting die ook bij de voorbereiding betrokken waren in het projectteam dat onder andere de Planuitwerking heeft opgesteld (5 oktober 2018).

Het kernteam wordt bijgestaan door een flexibele schil van experts vanuit opdrachtgever en opdrachtnemer (bruin gearceerd). Deze experts worden, naar gelang er behoefte is aan specialistische kennis, ingezet binnen het bouwteam. De aansturing en communicatie van betreffende bouwteamleden naar externe partijen, zoals experts, worden weer-gegeven met de groene pijl (gesloten lijn).

Bij onvoorziene omstandigheden en in situaties waarin geen overeenstemming kan worden gevonden binnen het bouwteam (zoals scopewijzigingen, financiële overschrijding en scope overstijgende zaken), wordt de stuurgroep ingeschakeld (rood omcirkeld). De stuurgroep geeft 'onafhankelijk' advies en heeft mandaat om beslissingen te nemen. Daarnaast worden er in de stuurgroep maatregelen of zaken besproken die politiek gevoelig (kunnen) liggen en voortkomen uit het bouwteam. De stuurgroep bestaat uit het provinciehoofd Overijssel van Staatsbosbeheer (weergegeven als 'directeur'), de programmamanager Ontwikkelopgave vanuit de provincie Overijssel en de projectdirecteur van de aannemer.

Rollen, taken en verantwoordelijkheden kernteam

In het PMP staat beschreven dat per kernteamlid de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden zijn opgenomen in een tabel. Onderstaande tabel maakt duidelijk dat het contractmanagement bij de provincie Overijssel ligt en dat Staatsbosbeheer eindverantwoordelijk is voor het gehele projectresultaat binnen tijd, geld en kwaliteit.

Bouwteammanager Staatsbosbeheer
Taken en verantwoordelijkheden
Eindverantwoordelijk voor het gehele projectresultaat binnen tijd, geld en kwaliteit.
Legt verantwoording af aan de interne Odrachtgever.
1 ^o aanspreekpunt richting aannemer
Geeft leiding en motiveert het bouwteam.
Is ambassadeur van het project.
Projectmanager aannemer/onderaannemer
Taken en verantwoordelijkheden
Namens ON eindverantwoordelijk voor ontwerp en uitvoering, controles van documenten, verificaties en kwaliteitsborging en financieel management.
1 ^e Aanspreekpunt/ onderhoudt contacten met de provincie en Staatsbosbeheer.
Voorzitter bij bouwteamoverleggen.
Contractmanager Provincie Overijssel / Staatsbosbeheer
Taken en verantwoordelijkheden
Verantwoordelijk voor inkoop, contractering en contractmanagement van het bouwteam.
Ondersteunt (indien gewenst) (onder)aannemer bij inkoop- en contractmanagement van leveranciers/ adviseurs voor het bouwteam.
Technisch adviseur Staatsbosbeheer
Taken en verantwoordelijkheden
Verantwoordelijk voor de inbreng van de technische aspecten namens Staatsbosbeheer.
Is het aanspreekpunt voor expertteam Staatsbosbeheer en externe (ingehuurde) technische specialisten.
Stuurt het expertteam van Staatsbosbeheer aan.
Kwaliteitsborging binnen eigen organisatie.
Technisch manager aannemer/onderaannemer
Taken en verantwoordelijkheden
Verantwoordelijk voor ontwerpuitwerking (incl. verzamelen (kant)eisen en opstellen PvE) en raakvlakken, controles, verificaties en kwaliteitsborging.
Raakvlakmanager (coördineren van raakvlakken).
Verantwoordelijk voor het opstellen van vergunningaanvragen en inhoudelijke afstemming met stakeholders. Tevens verantwoordelijk voor het vergunningendossier.
Sturing aan specialisten (expertteam) vanuit aannemer
Hoofduitvoerder aannemer/onderaannemer
Taken en verantwoordelijkheden
Namens Odrachtnemer aanwezig bij het bouwteam voor inbreng uitvoeringskennis (zowel technisch als logistiek en financieel).

Manager Projectbeheersing Staatsbosbeheer
Taken en verantwoordelijkheden
Draagt zorg voor integrale projectbeheersing voor tijd, geld en kwaliteit gedurende het project, inclusief risicomanagement.
Verantwoordelijk voor de beheersing van de planning.
Beheersing van LIFE-verplichtingen voor bouwteam.
Verantwoordelijk voor voortgangsrapportages en documentenbeheersing.
Procesmanager aannemer/onderaannemer
Taken en verantwoordelijkheden
Verantwoordelijk voor procesbeheersing aannemer opstellen contractdocumenten o.b.v. contract.
Beheert de projectomgeving in Relatics en draagt zorg voor beheer van documentmanagement, afwijkingen en wijzigingen.
Omgevingsmanager Staatsbosbeheer
Taken en verantwoordelijkheden
Eindverantwoordelijk voor publiekscommunicatie, de afstemming met diverse stakeholders en borging relaties Staatsbosbeheer, afstemming ontwerpproces met stakeholders en communicatie m.b.t. vergunningen en procedures.
Aanvullen en begeleiden van de externe kennisuitwisseling
1 ^e aanspreekpunt publiekscommunicatie en communicatieadviseur.
Verantwoordelijk voor het verkrijgen van toestemming inzake eigendommen van derden.
Verantwoordelijk voor indienen van vergunningaanvragen. Door SBB vanwege gebiedseigenaar.
Eindverantwoordelijk voor communicatie m.b.t. vergunningen en procedures.
Verantwoordelijkheid voor de organisatie van de activiteiten t.b.v. kennisoverdracht en replicatie (LIFE actie E1) en Communicatie (LIFE actie E2).
Omgevingsmanager aannemer/onderaannemer
Taken en verantwoordelijkheden
Verantwoordelijk voor de gehele afstemming met de omgeving en uitvoering gerelateerde bouwcommunicatie.
Toetst de (door technisch manager) opgestelde vergunningaanvragen.
Zorgt voor vertaling van de ontwerpen, sfeerbeelden en -impressies en beeld- en fotomateriaal.
1 ^o aanspreekpunt voor omgeving en stakeholders m.b.t. bouwcommunicatie op gebied van technische uitwerking, uitvoeringsmethodes, logistiek (bouwteamfase).
Levert een inhoudelijke bijdrage aan het communicatieplan en publiekscommunicatie.
Projectondersteuner aannemer/onderaannemer
Taken en verantwoordelijkheden
Verslaglegging en ondersteuning van de kernteamleden van het bouwteam.

Samenwerking in de praktijk

Samenwerking in het bouwteam verloopt direct na de start moeizaam

Uit de interviews is het beeld ontstaan dat de samenwerking al direct na de start moeizaam verloopt. Er is, zo wordt in verschillende gesprekken aangegeven, geen sprake van een teamgevoel en er is beperkt wederzijds vertrouwen. Hiervoor worden verschillende verklaringen gegeven. Ten eerste heeft het niet geholpen dat de samenwerking is gestart in de coronaperiode; daardoor was het bouwteam gedwongen om digitaal en op afstand te vergaderen. Er was in de eerste fase geen gezamenlijke fysieke werkplek waar samen aan het project kon worden gewerkt.

Ook wordt aangehaald dat er karaktersverschillen zijn tussen de overheidsorganisaties als opdrachtgever en de (onder)aannemer als opdrachtnemer. Het zijn organisaties met in de basis verschillende belangen die, zo komt naar voren, niet altijd voldoende met elkaar zijn verkend en gedeeld. Dit uit zich in het feit dat al op 22 oktober 2020 de verbetering van de samenwerking op de bouwteamagenda staat. Dit is slechts twee weken na het verschijnen van het PMP. Meer overstijgend geven meerdere betrokkenen aan dat het projectmatig werken en het werken via multi-disciplinaire teams nog niet heel erg 'Staatsbosbeheer-eigen' is.

Status PMP wisselend ervaren

Over het PMP komt naar voren dat de status hiervan als wisselend wordt ervaren. Volgens de aannemer is het opstellen van en werken met een PMP een gangbare werkwijze. Bij de aannemer leeft dan ook het gevoel dat hiermee de rollen, taken en verantwoordelijkheden voldoende zijn beschreven en afgehecht. Vanuit de provincie en Staatsbosbeheer is echter aangegeven dat het PMP niet de status heeft gekregen die het door de aannemer is toegedicht. Het is, zo komt naar voren, geen document dat met elkaar is 'doorleefd' en er regelmatig samen bij wordt gepakt, en wordt geactualiseerd op het moment dat er bijvoorbeeld wisselingen zijn in het projectteam. Daar komt bij dat betrokkenen vinden dat de rollen, taken en verantwoordelijkheden niet duidelijk beschreven zijn in het PMP.

Escalatie richting de stuurgroep (oktober 2021)

De keuze voor de aannemer is mede gebaseerd op het feit dat de aannemer ervaring heeft met het werken via een bouwteamconstructie. De gekozen vorm van aanbesteding en contractering is voor Staatsbosbeheer relatief nieuw. Uitgangspunt bij de aanbesteding was de selectie van een aannemer die de opdrachtgever goed meeneemt om samen te komen tot een ontwerp.

Uit de gesprekken en documenten komt naar voren dat Staatsbosbeheer al snel het gevoel heeft onvoldoende te worden mee-genomen door de aannemer. Met name het realiseren van de opdracht binnen het taakstellend budget is hierbij een belangrijk onderwerp. Uit de eerste stuurgroepverslagen komt naar voren dat de initiële begroting al snel onder druk staat. In het kader van discussies over de financiën wordt uiteindelijk een verhoging van het taakstellend budget overeengekomen in september 2022.

Staatsbosbeheer geeft echter ruim daarvoor al aan - in oktober 2021 - de samenwerking met de aannemer te willen beëindigen omdat hij zich onvoldoende gehoord voelt en zich onvoldoende meegenomen voelt in het ontwerpproces en de projectbegroting. Staatsbosbeheer ervaart dat de samenwerking inefficiënt verloopt. Er wordt aangedrongen op een hernieuwde samenwerking.

Diverse structuurinterventies maar verbetering is beperkt zichtbaar

Na aandringen op een hernieuwde samenwerking treedt de directeur van de aannemer op als mediator. Hij gaat in gesprek met de betrokkenen vanuit Staatsbosbeheer, de provincie, de aannemer en onderaannemer. Dit resulteert in een verbeterplan van december 2021. Kern van het plan is:

- dat er aan de kant van de opdrachtnemer (aannemer) teamleden in het bouwteam worden vervangen;
- het bouwteam meer als eenheid moet gaan fungeren, o.a. door:
 - het aanstellen van een liaison officer die zich richt op de samenwerking;
 - het voeren van bilaterale gesprekken om knelpunten vroegtijdig te benoemen waardoor er gestuurd kan blijven worden op verbinding;
 - op donderdagen vanuit één vast ingerichte locatie wordt gewerkt.
- de overlegstructuur wordt aangepast.

De directeur van de aannemer neemt vanaf dat moment ook zelf zitting in de stuurgroep en vervangt daarmee de projectdirecteur.

Uit de tijdlijn komt echter naar voren dat de samenwerking moeizaam blijft verlopen. Vanuit een addendum van 22 juni 2022, dat aan de stuurgroepagenda van 4 juli 2022 toebehoort, is op te maken dat de wisselingen in teamsamenstelling nog niet de gehoopte vruchten afwerpt. Naast dat er mensen zijn vervangen vinden er ook wisselingen op eigen initiatief plaats. Onder andere de technisch manager vanuit Staatsbosbeheer stapt uit het bouwteam. Er wordt daarom gesproken over een onevenwichtige teamsamenstelling.

In de gesprekken is benadrukt dat de samenwerking lopende het hele traject moeizaam is gebleven.

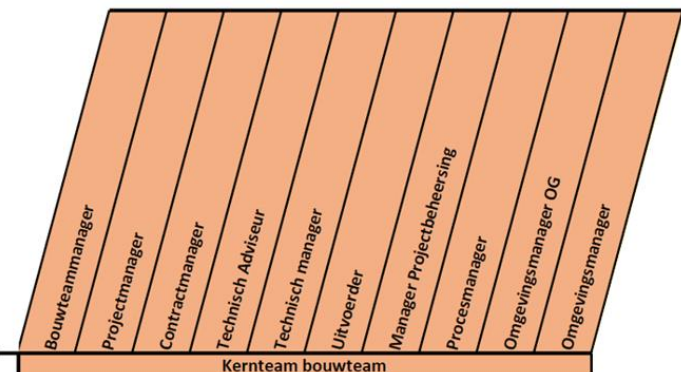
3.3. Rollen, mandaten en besluitvormingsstructuur

3.3.1. *Waren de verschillende rollen goed onderscheiden en belegd?*

Zoals beschreven vormde het PMP de basis voor de samenwerking waarin de rollen, taken en verantwoordelijkheden uitgewerkt zijn. Voor een nadere invulling hiervan is in bijlage 1 van het PMP een RASCI-model opgesteld. RASCI staat voor: Responsible (verantwoordelijk), Accountable (eindverantwoordelijk), Support (ondersteunend), Consulted (dient geraadpleegd te worden) en Informed (dient geïnformeerd te worden). Hierin is onder andere opgenomen wie (eind)verantwoordelijk is voor het organiseren van informatieavonden, de ontwerpen van de compartimentering en de bereikbaarheid van het werkterrein.

Omdat het PMP zich richt op alleen de bouwteamfase en niet op de realisatiefase, zijn er nog geen RASCI-rollen toebedeeld aan aspecten als keuringsrapporten, vervoers- en vrachtdocumenten en de monitoring van de realisatie.

Over dit PMP werd eerder geconstateerd dat de status hiervan wisselend werd ervaren door de betrokkenen. Ook is hierover aangegeven dat niet alle rollen, taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn uitgewerkt en dat deze ook lopende het traject niet zijn geformaliseerd. Dit geldt met name voor zaken als depotbeheer. Hier zijn geen afspraken over gemaakt. Dit kan worden verklaard door het feit dat het PMP zich richtte op de bouwteamfase en er voor de realisatiefase een nieuw PMP zou worden gemaakt waarin dit soort aspecten moesten landen. De RASCI-rollen voor de realisatiefase zijn in het PMP ook leeg gelaten, zie:



		Bouwteammanager	Projectmanager	Contractmanager	Technisch Adviseur	Technisch manager	Uitvoerder	Manager Projectbeheersing	Procesmanager	Omgevingsmanager OG	Omgevingsmanager
101	WP5 Realisatie										
102	W5.1 Bereikbaarheid										
103	W5.1.1 Bereikbaarheid werkterrein	S	S		S	R	A	C	S	C	
104	W5.2 Voorbereiding										
105	W5.2.1 PVA uitvoeringsfase (Plan van Aanpak Uitvoerings- en instandhoudingsfase)	S	A	S	C	S	S	S	R	C	I
106	W5.2.2 Uitvoeringsplanning en -fasering	S	S	S	C	R	A	S	S	C	I
107	W5.2.3 Risicodossier en -allocatie uitvoerings- en instandhoudingsfase	S	A	S	C	S	S	S	R	C	I
108	W5.2.4 Werkterrein										
109	W5.3 Realisatie (nader in te vullen op basis van ontwerp).										
110	W5.3.1 Realiseren van het systeem										
111	W5.3.2 Bouwcoördinatie										
112	W5.3.3 Instandhouding										
113	W5.3.4 Keuringsrapport										
114	W5.3.5 Vervoers- en vrachtdocumenten										
115	W5.4 Beheer en onderhoud (2 jaar)										
116	W5.4.1 Beheer en onderhoud										
117	W5.4.2 Monitoring										

Voorgaande figuur laat zien dat aan de producten 'realiseren van het systeem' en 'vervoers- en vrachtdocumenten' nog geen rollen zijn toebedeeld.

Wat verder opvalt is dat juridische capaciteit niet expliciet aan het projectteam is toegevoegd. De tabellen met rollen in de vorige paragraaf maken duidelijk dat de technisch manager van de (onder)aannemer inhoudelijk verantwoordelijk is voor de vergunningsaanvragen en de omgevingsmanager vanuit Staatsbosbeheer verantwoordelijk voor het indienen van de vergunningsaanvragen. Staatsbosbeheer heeft als vergunninghouder zelf geen juridische capaciteit georganiseerd binnen het projectteam. Uit de documenten blijkt dat met name de manager projectbeheersing (of projectmedewerker) een belangrijke rol heeft in de overleggen over vergunningen en het indienen van vergunningen. Vanuit de interviews komt echter naar voren dat zij ook lopende het traject een tijd niet actief is geweest in het bouwteam.

Vervanging van medewerkers en beperkte continuïteit zijn sowieso thema's die veel gespeeld hebben binnen het bouwteam. Vanuit de tijdlijn blijkt dat er veel wisselingen in het bouwteam hebben plaatsgevonden, deels op initiatief

van de aannemer na het verbeterplan en deels op eigen initiatief van betrokkenen zelf. Dit heeft er in geresulteerd dat op sommige momenten cruciale rollen niet altijd ingevuld zijn geweest. Zo is in interviews toegelicht dat de voormalig bouwteammanager (vanuit Staatsbosbeheer) op een zeker moment tegelijkertijd de functie van projectleider, technisch adviseur/manager en omgevingsmanager in moest vullen. En dat er vanuit de opdrachtgever direct met de omgevingsmanager van de opdrachtnemer werd geschakeld omdat deze functie door de opdrachtgever zelf niet was ingevuld.

Sowieso komt over het omgevingsmanagement naar voren dat dit niet altijd adequaat en structureel is ingevuld. Dit komt onder andere naar voren in het interview met de gemeente Twenterand als het gaat over de onduidelijkheid van de omvang van de omgevingsvergunning. En dit blijkt ook uit het feit dat Staatsbosbeheer richting de omgeving communiceert dat het na het incident gaat werken met een nieuw projectteam met hoogwaardiger technische deskundigheid en omgevingsbewustzijn (5 mei 2023). Ook rondom de verlenging van de als laatste ingestapte bouwteammanager is de voorwaarde afgesproken voorwaarde dat op korte termijn een communicatieadviseur van Staatsbosbeheer zou komen die het aanspreekpunt werd voor belanghebbenden.

Lopende het project blijft het vertrouwen in elkaar beperkt en handelen, zo wordt aangegeven, betrokkenen niet altijd zuiver vanuit hun eigen rol. Dit komt met name tot uiting in de stuurgroepvergadering van 22 november 2022. In de notulen is opgenomen dat Staatsbosbeheer zelf mondeling een partij leem uit Hoge Hexel had aangekocht en afgebeld terwijl de verantwoordelijkheid hiervoor bij de aannemer lag. In het feitelijk wederhoor is hierover overigens dat de partij niet is afgebeld.

Vanuit Staatsbosbeheer is daarnaast ook het transport van een leempartij uit Assen stilgelegd vanwege bedenkingen bij de leemkwaliteit. Volgens de technisch manager gaven de onderzoeken die hierop volgden geen aanleiding tot het verder stilleggen van het transport. De toenmalige bouwteammanager had daarbij nog steeds bedenkingen. Uit de tijdslijn komt naar voren dat vervolgens is voorgesteld om de bouwteammanager van Staatsbosbeheer te vervangen door de bouwteamleider van de aannemer. Dit is, onder andere op aangeven van de provincie Overijssel, niet doorgegaan. Dit zorgde voor teleurstelling en een gebrek aan vertrouwen bij beide functionarissen die hier beiden mee stopten.

3.3.2. Zijn de mandaten goed geregeld?

Bij de start van het bouwteam zijn in PMP twee concrete afspraken vastgelegd over mandaten van de aannemer:

- De projectmanager van de aannemer krijgt voor de bouwteamfase mandaat van de provincie voor offertes tot € 25.000,-. Offertes boven € 25.000,- moeten worden afgestemd en beoordeeld door de projectmanager van de aannemer en de contractmanager.
- De aannemer en onderaannemer hebben mandaat om – *vooruitlopend op de uitvoeringsfase* – leem in te kopen voor een bedrag tot € 6,- per kuub.

Uit de gesprekken is het beeld ontstaan dat deze mandaten bekend zijn bij alle betrokkenen binnen het bouwteam. Wat verder wel naar voren komt is dat andere benodigde afspraken over mandaten en spelregels te beperkt zijn geformuleerd aan de voorkant. Met name over de levering van leem formaliseren veel afspraken zich pas lopende het traject. Hier gaan we in paragraaf 5.4.3 verder op in.

3.3.3. Klopt de besluitvormings- en verantwoordingsstructuur?

Opzet

In het PMP is vastgelegd hoe de besluitvormings- en verantwoordingsstructuur is opgezet met daarbij de verhouding tussen het kernteam en de stuurgroep. Waar het kernteam de dagdagelijkse leiding heeft over het project wordt de stuurgroep in geschakeld bij onvoorziene omstandigheden en situaties waar geen overeenstemming kan worden gevonden binnen het bouwteam (zoals scopewijzigingen, financiële overschrijding en scope overstijgende zaken). De stuurgroep is ook bevoegd om 'onafhankelijk' advies te geven en heeft het mandaat om beslissingen te nemen. Daarnaast worden er in de stuurgroep ook maatregelen of zaken besproken die politiek gevoelig (kunnen) liggen en voortkomen uit het bouwteam. In de stuurgroep zijn de partijen op directieniveau vertegenwoordigd.

Werking

Wat opvalt in de praktijk is dat er in de gehele besluitvormingsstructuur is geïntervenieerd. Met het verbeterplan van de directeur van de aannemer in december 2021 is de organisatiestructuur vanuit het PMP niet meer leidend maar wordt een nieuwe structuur geïmplementeerd. Vanaf dat moment is er een technisch omgevingsmanagement voor de dagdagelijkse afstemming, een tweewekelijks bouwteam voor de voortgang en een vierwekelijks kernteam naar de stuurgroep die dient als escalatie. Ook de directeur van de aannemer heeft vanaf dat moment zitting in de stuurgroep, hetgeen daarvoor nog niet het geval was.

We zien dat in de praktijk naast de directieleden ook de bouwteammanager vanuit Staatsbosbeheer en de projectleider vanuit de aannemer zitting hebben. Op deze manier worden de agendapunten vanuit het kernteam vertaald naar de stuurgroepagenda. We stellen op basis van de tijdlijn vast dat de stuurgroep in de praktijk functioneert zoals beoogd werd. Op de stuurgroepagenda komen de te nemen besluiten, eventueel politiek gevoelige onderwerpen en adviezen vanuit directieniveau aan bod.

Zo is al gauw na de start de financiële situatie van het project een belangrijk onderwerp op de stuurgroepagenda en wordt er op stuurgroep niveau gezocht naar oplossingen. Conform is afgesproken neemt de stuurgroep ook op 1 september 2022 het besluit om het taakstellende budget te verhogen naar € 13.323.948. Een ander belangrijk besluit van de stuurgroep is het vaststellen van het IDO in december 2020 en daaraan gekoppeld het besluit om het project te 'bevriezen' zoals het op dat moment is. De stuurgroep maakt hierbij gebruik van het mandaat om belangrijke beslissingen te nemen.

Ook de situatie rondom leemleveringen en afspraken hierover komen op de stuurgroepagenda terecht. Conform afspraken wordt er vanuit de stuurgroep onafhankelijk advies gegeven. Zo geeft de directeur van de aannemer op 20 november 2023 het advies aan het bouwteam om rondom het leem het 'plaatje compleet te maken' en duidelijk te maken waar de verantwoordelijkheden voor het leem liggen.

Wat opvalt is dat de in juni 2023 ontstane situatie rondom leemuitspoeling voor het eerst op de stuurgroepagenda komt. Volgens de tijdlijn blijkt dat al in maart eerste signalen met het – dan actieve – interne projectteam van Staatsbosbeheer zijn gedeeld. In deze periode was er ook al sprake van bedreigingen richting direct betrokkenen. In de notulen van de stuurgroep van 6 april maakten de signalen vanuit de omgeving echter geen onderdeel uit. We maken hieruit op dat de signalen voor Staatsbosbeheer op dat moment nog niet voldoende aanleiding gaven om de stuurgroep hierin mee te nemen. In verschillende interviews is een soortgelijk beeld geschetst.

4. Leemuitspoeling en maatregelen

4.1. Constatering leemuitspoeling en eerste maatregelen

4.1.1. Zijn er naar aanleiding van de ontstane situatie klachten van betrokkenen/omwonenden binnengekomen bij het bevoegd gezag, de betrokken organisatie en leden van de projectorganisatie? Zo ja, hoe is daar mee omgegaan en welke acties zijn daar uit voortgekomen?

Vanuit de tijdlijn komt naar voren dat in maart 2023 de eerste signalen over uitspoeling van leem bij de boswachter publiek van Staatsbosbeheer binnenkwamen. De boswachter heeft aangegeven dat deze signalen met bij het project betrokken Staatsbosbeheer medewerkers zijn gedeeld. Hiervoor – in september 2022 – had de boswachter bij hen ook al aangegeven het opvallend te vinden dat er geen hek om het depot was geplaatst waardoor het depot publiek toegankelijk was. Over de signalen van uitspoeling van leem werd, zo heeft de boswachter aangegeven, vanuit het projectteam gereageerd dat er sprake was van een nat voorjaar. Vanuit de notulen van de stuurgroepvergadering van 6 april 2023 is op te maken dat dit onderwerp nog niet op de agenda stond.

Parallel hieraan werden, zo is vanuit de interviews aangegeven, berichten op Facebook geplaatst welke de aandacht van Plaatselijk Belang Kloosterhaar trokken. Zij zijn naar een regionale krant gestapt wat uiteindelijk resulteerde in het krantenbericht van 3 mei 2023 over de situatie in Engbertsdijksvenen. Uit de interviews blijkt dat ook de nieuwe omgevingsmanager op deze dag startte. Deze functie was in de periode hiervoor niet ingevuld omdat er in deze fase vooral gewerkt werd aan het opstellen van een nieuw PIP, naar aanleiding van de ABRvS-uitspraak van november 2022. Door deze omgevingsmanager is het beeld geschetst dat er begin mei 2023 nog niet het gevoel heerste bij het projectteam dat er sprake zou zijn van grote problemen of een situatie die in strijd is met de vergunningsvoorwaarden.

In de berichten en mailwisselingen die hierop volgen, wordt vanuit Staatsbosbeheer, onder andere richting de BAC Engbertsdijksvenen op 8 mei 2023, aangegeven dat de volgende acties in gang zijn gezet:

- Sloten graven rondom de plaats waar het leem is opgeslagen zodat uitspoeling in de sloot komt en niet in het gebied. De sloot kan eenvoudig worden schoongemaakt. Over het graven van de (zak)sloten is in de interviews overigens aangegeven dat hiervoor niet de benodigde vergunning is aangevraagd.
- De vorm van de opslagplaats is aangepast, waardoor water afstroomt via de gegraven sloot. Water stroomt hierdoor niet meer over de rand van de opslagplaats, waardoor de kans kleiner is dat leem wegspoelt.
- Een nieuw projectteam met hoogwaardiger technische deskundigheid en omgevingsbewustzijn.
- Gesprekken en nauw overleg met omwonenden, Plaatselijk belang Kloosterhaar en andere belanghebbenden.

4.2. Verdere maatregelen: overwegingen ten behoeve van ontstane situatie

4.2.1. Welke maatregelen heeft Staatsbosbeheer genomen om de schade te voorkomen c.q. te beperken?

In de vorige paragraaf is weergegeven welke acties Staatsbosbeheer na de constatering van de leemuitspoeling heeft genomen en ook heeft gecommuniceerd met de omgeving. Dit gaat om acties die begin mei 2023 zijn genomen. Deze richtten zich vooral op het beperken van de schade van het uitspoelen van leem en het investeren in de kwaliteit van het projectteam, inclusief verbetering van de communicatie met de omgeving.

In het kader van dat laatste punt startte, op dezelfde dag dat de leemuitspoeling in de regionale krant stond (3 mei 2023), een nieuwe omgevingsmanager nadat deze functie tijdelijk niet was ingevuld. In de interviews is geschetst dat er vervolgens door verschillende mensen is gekeken naar de omvang van het depot en hoe dit zich verhiel tot de habitattypenkaarten. Deze exercitie vond plaats in juni 2023 en leidde tot de – breed gedeelde – constatering dat:

- Het aangelegde leemdepot groter was dan volgens de omgevingsvergunningen was toegestaan.
- Er alleen een vergunning is verleend voor een depot dat volgens het bestemmingsplan op de bestemming 'agrarisch' is gesitueerd, maar dat het depot feitelijk ook op de bestemming 'natuur' is gerealiseerd.
- Er leem zou zijn gestort op feitelijk aanwezige habitats waarvoor Engbertsdijksvenen als Natura200-gebied is aangewezen.

We zien dat er over deze constatering vervolgens verschillende interpretaties bestaan die leidde tot verschillende adviezen richting de voormalig stuurgroepleden. Op 5 juli 2023 deelt de Staatsbosbeheer jurist voorlopige conclusies met het provinciehoofd Overijssel van Staatsbosbeheer (voorheen lid van de stuurgroep). De jurist concludeert dat er geen Wnb-vergunning is aangevraagd of verleend, omdat het gaat om een project dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied. Dat is een wettelijke uitzondering, waarvan de toepassing goed te verdedigen is. Dit geldt echter alleen als het leem daadwerkelijk en aantoonbaar nodig is voor het beoogde herstel van kades. Voor de 'extra leem' zou een Wnb-vergunning nodig moeten zijn. Staatsbosbeheer zou ook rekening moeten houden met een strafrechtelijk vervolg waarbij Staatsbosbeheer wordt vervolgd voor overtreding van de wet. Dit geldt zowel de overtreding/het ontbreken van de omgevingsvergunning als de Wnb.

Het projectteam van Staatsbosbeheer stelt vervolgens op 10 juli 2023 een memo op waarin geadviseerd wordt om:

- Op korte termijn een extern onderzoek in te stellen naar de oorzaak van de ontstane situatie;
- Een technisch plan op te stellen voor het weghalen en verplaatsen van het leem dat ligt op het habitattype 'Herstellend Hoogveen', nadat de ecologische randvoorwaarden daarvoor goed zijn onderzocht en met de provincie (bevoegd gezag Wnb) zijn besproken;
- De legalisatie van de depots te onderzoeken.

Op 15 juli 2023 leveren een adviseur terreinbeheer vanuit Staatsbosbeheer en een ecooloog van de provincie, na verzoek van het provinciehoofd Overijssel van Staatsbosbeheer en de Programmamanager van de provincie, een memo op over de situatie. De belangrijkste boodschap van deze memo is dat er wel sprake is van een overtreding van de vergunningsvoorwaarden van de omgevingsvergunning maar er geen overtreding van de Wnb is begaan omdat de maatregelen direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het Natura-2000 gebied. De Programmamanager van de provincie en het provinciehoofd Overijssel van Staatsbosbeheer worden geadviseerd om het huidige leemdepot te laten liggen waar het ligt om te voorkomen dat door transport van leem en opslag op een andere plek, alsnog natuurwaarden kunnen worden aangetast.

Op 18 juli 2023 geeft het provinciehoofd Overijssel van Staatsbosbeheer naar aanleiding van het laatste memo aan in te willen zetten op het zo snel mogelijk legaliseren/vergund krijgen van de hoeveelheid leem die er nu ligt. Dit omdat deze optie de minste ecologische nadelen en overige overlast oplevert. Op 24 juli 2023 reageert de jurist op het memo dat de conclusie met betrekking tot de Wnb niet onderbouwd is en het de vraag is of deze conclusie voor het gehele depot houdbaar is.

Uit de documenten is op te maken dat er vervolgens twee sporen worden bewandeld. Er wordt een ecologische analyse uitgevoerd door Ingenieursbureau A die op 1 september 2023 verschijnt. Hier gaan we in hoofdstuk 8 nader op in. Vervolgens wordt er voor wat betreft de omgevingsvergunning ingezet op legalisatie van de ontstane situatie via een nieuwe aanvraag op 20 november 2023.

5. Het leemdepot

5.1. Locatiekeuze leemdepot

5.1.1. Waarom heeft Staatsbosbeheer ervoor gekozen om het leemdepot in het natuurgebied zelf (in moerasgebied) aan te leggen?

De eerste keer dat de locatiekeuze van het leemdepot in de ontvangen documenten naar voren komt, is de ingetrokken omgevingsvergunningsaanvraag van 27 juni 2018. Op deze datum dient Staatsbosbeheer bij de gemeente Twenterand een aanvraag voor een omgevingsvergunning in voor de aanleg van een tijdelijk depot aan de Paterswal in de Engbertsdijkvenen. In de toelichting bij de aanvraag aangegeven dat er grote hoeveelheden leem (300.000 kb) en zand (200.000 kb) nodig zijn. Deze hoeveelheden zijn beperkt beschikbaar in de (nabije) omgeving. Er moet dus al vroegtijdig worden begonnen met het zoeken naar geschikte partijen in de markt, zodat de beschikbaarheid van leem/zand niet gaat zorgen voor vertraging van de (voorbereiding) van de werkzaamheden.

Op dezelfde dag dient Staatsbosbeheer een verzoek in bij de gemeente Twenterand om de aanvraag in te trekken. Als reden voor dit verzoek wordt aangegeven: 'Op basis van de resultaten van de beoordeling van uw aanvraag'. Uit onderliggende mailwisselingen tussen Staatsbosbeheer en de gemeente Twenterand blijkt dat de vergunning is ingetrokken omdat Staatsbosbeheer door betrokkenen vanuit de omgeving is verzocht op zoek te gaan naar een alternatieve locatie. De weerstand zat hierbij vooral op het gebruik van de Paterswal waarbij als argument 'veiligheid' werd aangegeven.

De locatiekeuze voor een nieuw aan te leggen depot komt vervolgens expliciet op tafel tijdens een overleg op 1 augustus 2018 tussen Staatsbosbeheer en de provincie. In het gespreksverslag staat dat Staatsbosbeheer voor de hydrologische maatregelen de komende jaren veel grond moet verwerken in de kaden in Engbertsdijkvenen. Op korte termijn, vanaf 27 augustus 2018, kan Staatsbosbeheer 15.000 m³ grond ontvangen uit Borne en daarvoor is een tijdelijk depot noodzakelijk. Vastgesteld wordt dat de locatie aan de N341 (noordwestzijde – rayon Salland) nabij kilometer 16,5 daarvoor op korte termijn het meest geschikt is. Hiervoor moet een omgevingsvergunning worden aangevraagd bij de gemeente Twenterand.

In het gespreksverslag zelf wordt niet heel expliciet gemaakt waarom deze locatie geschikter is dan andere locaties. In de verstrekte omgevingsvergunning zelf is echter opgenomen dat de noordkant van het natuurgebied geschikt is omdat op deze plek de ontsluiting van het gebied het best is. Overlast voor omwonenden zou op deze wijze tot een minimum worden beperkt (zoals bij de Paterswal wel het geval was). In de interviews is benadrukt dat het beperken van overlast voor de omgeving inderdaad een doorslaggevende factor was voor deze locatie. De locatie was goed te bereiken via de provinciale weg. Daarbij is aangegeven dat de locatie vanuit ecologisch oogpunt is beschouwd en als geschikt werd bevonden. Deze ecologische check is gedaan op het gedeelte waar oorspronkelijk het depot was voorzien.

5.2. Flora en fauna

5.2.1. Heeft Staatsbosbeheer, voorafgaand aan de storting van leem, in beeld gebracht welke flora en fauna op die plek aanwezig waren?

Het onderdeel 'flora en fauna' maakte onderdeel uit van de ruimtelijke onderbouwingen die Staatsbosbeheer heeft laten uitvoeren voorafgaand aan de omgevingsvergunningsaanvragen. In de ruimtelijke onderbouwing van Ingenieursbureau B van 16 augustus 2018, ter voorbereiding op de aanvraag van 17 augustus 2018, is opgenomen dat ter voorbereiding op de planuitwerking voor Natura 2000-gebied Engbertsdijksvenen een voortoets is gedaan voor de Wnb voor de Wet Natuurbescherming en het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Verder is het volgende opgenomen: 'Uit het onderzoek naar de benodigde vergunningen blijkt voor een aantal maatregelen¹¹² dat wat betreft gebieds- en soortenbescherming significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten. Daarom is een nadere effectbeoordeling uitgevoerd.'

Wat betreft soortbescherming is vanuit de Wnb voor enkele maatregelen een ontheffing nodig. Voor de maatregelen zijn er volgens Ecologisch Adviesbureau A vrijstellingsmogelijkheden door te werken volgens een gedragscode en een ecologisch werkprotocol op te stellen waarin de benodigde mitigerende maatregelen (uit de gedragscode) worden opgenomen.

Voor de inrichtingsmaatregelen geldt dat toepassen van de gedragscode Natuurbeheer of Gedragscode Bosbeheer niet mogelijk is. Doordat de maatregelen zijn opgenomen in het beheerplan voor Engbertsdijksvenen volstaat het opstellen van een ecologisch werkprotocol (Wnb Artikel 3.8 lid 7). In dit ecologisch werkprotocol zijn de eisen voor het zorgvuldig werken en het voorkomen van schade aan beschermde natuurwaarden.

De aanleg en het gebruik van het tijdelijke depot is niet in bovenstaande onderzoeken opgenomen, maar staat wel in dienst van de planuitwerking voor Natura 2000-gebied Engbertsdijksvenen. In het kader van het tijdelijke depot vindt uitsluitend het verwijderen van begroeiing ter plaatse van de toegangsweg plaats. Deze ingreep kan, zo wordt aangegeven, onder regulier onderhoud worden geschaard (dunning). Zodra het project is afgerond draagt Staatsbosbeheer er zorg voor dat de planlocatie van het tijdelijke depot wordt opgeruimd en teruggebracht naar de oorspronkelijke staat. De impact op flora en fauna is met deze aanpak minimaal.

Ingenieursbureau B concludeert vervolgens dat het tijdelijke gronddepot geen bezwaren kent op het gebied van flora en fauna en daarmee op dit aspect aanvaardbaar is. Deze conclusie, inclusief onderbouwing, wordt herhaald in de ruimtelijke onderbouwing van Ingenieursbureau B van 5 maart 2020.

5.3. Depot-inrichting

5.3.1. Hoe is het depot ingericht? Voldoet de inrichting aan de gestelde eisen?

Het depot in de huidige vorm is het resultaat van de locatiekeuze en aangevoerde hoeveelheid leem. In de vergunning wordt gesproken over leem en zand. Echter, van opslag van zand op het depot is geen sprake geweest. Met alleen leemopslag wordt in dit opzicht voldaan aan de vergunning.

¹¹² Er is niet geëxpliciteerd of geconcretiseerd om welke maatregelen het gaat.

In documenten uit het begin van het project wordt gesproken over de noodzaak voor depots voor grond, zand en leem. Uiteindelijk is alleen een leemdepot tot stand gebracht op locatie welke is geselecteerd met overwegingen ten aanzien van de volgende aspecten (zie ook paragraaf 5.1):

- geringe zichtbaarheid van af de openbare weg;
- weinig impact op natuurwaarden;
- zo min mogelijk overlast gevend door transportbewegingen;
- nabijheid van het werk.

Uit de interviews en documentatie zijn de volgende punten opgetekend:

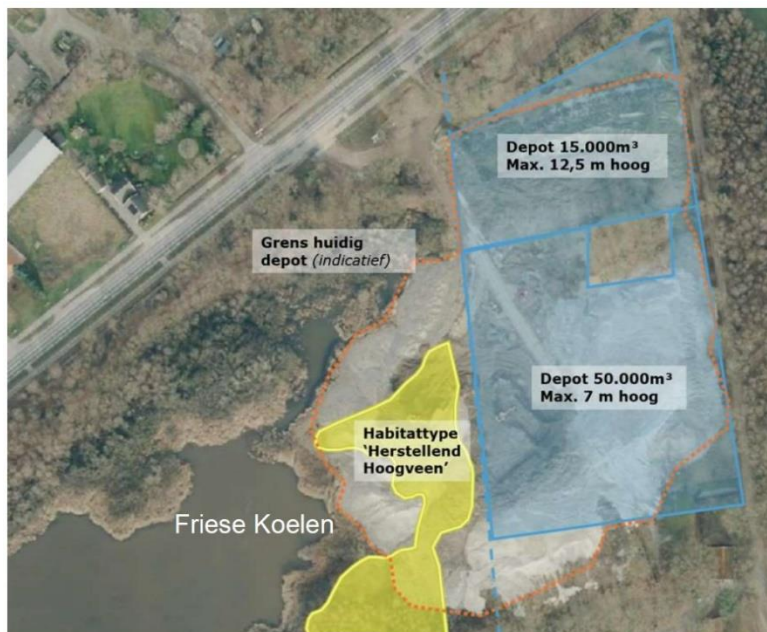
- eerder gebruik van het depot betrof plek voor grote grazers;
- de locatie van het depot kent geen natuurwaarden van belang;
- het depot is tijdelijk;
- de hoeveelheid leem in het depot wordt beperkt door naast aanvoer leem, ook leem af te voeren. Het is in zekere zin een 'dynamisch depot'.

Vanuit de gesprekken is naar voren gekomen dat het depot als zodanig geen inrichtingsplan of waterbeheerplan kent en er geen eisen bekend zijn vanuit een beheerfunctie van het depot. Uit de interviews is niet gebleken dat Staatsbosbeheer, als vergunninghouder direct verantwoordelijk, een actieve rol bij het beheer van het depot heeft gespeeld.

Vanuit de verleende omgevingsvergunning wordt het oppervlak en de maximale hoogte van 12,5 m vastgelegd. Dit betreft de volgende toegestane hoeveelheden en oppervlak:

- 15.000 m³ met een oppervlakte van 60*60 m², beschikt op 10 oktober 2018;
- 50.000 m³ met een oppervlakte van 110*110 m², beschikt op 5 maart 2020.

In de praktijk is het depot groter geworden dan beoogd en dan vergund. De uiteindelijke inrichting voldoet daarmee niet aan de aan de vergunning gestelde eisen (bron kaartje: Ecologische analyse Ingenieursbureau A).



De vergunningen voor het depot zijn verleend tot 1 september 2024. Bij het verstrijken van deze datum is legalisatie van de dan actuele toestand van het depot noodzakelijk. Hierbij wordt opgemerkt dat de aanvraag tot legalisatie een leem hoeveelheid van 160.000 m³ (vaste kuubs) betreft maar de actueel aanwezige hoeveelheid beperkt te achterhalen is. Uit de tijdlijn blijkt dat het berekenen van zowel de aangevoerde hoeveelheid leem als de actueel aanwezige hoeveelheid leem beperkt mogelijk is. Onder andere vanwege het verschil tussen vaste en losse kubieke meters leem, het gebruik van nominale leemhoeveelheid per vracht (omdat geen weegbrug is gebruikt) en de afwezigheid van een nulsituatie meting.

Uit stukken blijkt dat een veelvoud van de vergunde hoeveelheid leem is aangevoerd (zie paragraaf 5.4), waarmee niet wordt voldaan aan de vergunningsvoorwaarden ten aanzien van oppervlak en hoeveelheden. De toegestane maximale hoogte van het depot van 12,5 m wordt niet overschreden.

De omgevingsvergunning is verstrekt op grond van de Wabo. Het leemdepot is getypeerd als type-B inrichting die valt onder het Activiteitenbesluit Milieubeheer (Abm). Voor type B-inrichtingen geldt op grond van artikel 2.1 van de Abm de zorgplicht, die luidt: *'Degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.'*¹¹³

Er kan worden gesteld dat op grond van onder andere de geconstateerde leemuitspoeling, de vergunninghouder niet heeft voldaan aan deze zorgplicht.

Na de constatering van leemuitspoeling vanwege overvloedige neerslag, heeft de aannemer een zogenaamde zaksloot aangelegd met als doel het regenwater (met leem) op te vangen en daarmee overstort naar de Friesche Koelen buiten het depot te voorkomen. Voor deze activiteit is echter geen vergunning aangevraagd.

5.4. Benodigde hoeveelheid leem, leemlevering en bijhouden leemvoorraad

5.4.1. Hoeveel leem is benodigd voor een goede uitvoering van het project?

Op basis van de tijdlijn constateren we dat het inzicht in de benodigde hoeveelheid zand en leem zich lopende het project ontwikkelt. In de ingetrokken omgevingsvergunningsaanvraag van 27 juni 2018 voor een depot aan de Paterswal wordt gesproken over 'grote hoeveelheden leem (300.000 kb) en zand (200.000 kb)'.

Bij de aanvraag van Staatsbosbeheer voor de uitbreiding van de omgevingsvergunning aan de noordkant van de Engbertsdijkvenen op 14 februari 2019 is in de ruimtelijke onderbouwing van de aanvraag opgenomen dat Staatsbosbeheer in totaal circa 400.000 tot 500.000 m³ zand nodig heeft voor de herstelwerkzaamheden. Op 2 april 2020 doet Staatsbosbeheer een aanvraag voor een ontgrondingsvergunning. In de aanvraag geeft Staatsbosbeheer aan dat er 400.000 m³ grond nodig is: 100.000 m³ leem via lokale projecten en 300.000 m³ zand.

¹¹³ <https://www.omgevingsweb.nl/wetgeving/activiteitenbesluit-milieubeheer/hoofdstuk-2-algemene-regels-ten-aanzien-van-alle-activiteiten/afdeling-2-1-zorgplicht/artikel-2-1/>

Volgens het IDO, dat op 20 december 2022, door de stuurgroep is vastgesteld is de benodigde hoeveelheid leem berekend op 138.401 m³. Uit de gesprekken blijkt dat het IDO wordt aangehouden als kader voor de benodigde hoeveelheid leem. De in eerdere documenten opgenomen hoeveelheden worden beschouwd als schattingen.

In het IDO zelf is overigens niet expliciet aangegeven of het hier gaat om vaste of losse kuubs. Over vaste of losse kuubs blijkt lopende het traject vaker discussies over te bestaan, zo getuigt ook het memo 'Procedure goedkeuring en verantwoording leemaanvoer' van september 2021. In de ruimtelijke onderbouwing van de meest recente omgevingsvergunningsaanvraag (9 januari 2024) wordt overigens wel aangegeven dat het IDO uitgaat van vaste kuubs.

Uit de gesprekken komt verder naar voren dat niet wordt uitgesloten dat gaande de implementatie van het uitvoeringsplan voor de kades, waarbij het leem van het depot naar het werk wordt getransporteerd, de benodigde hoeveelheid leem kan afwijken van de inschatting uit het IDO. Hierbij wordt aangetekend dat aanvankelijk de werkwijze voor de aanvoer van leem was gebaseerd op een beperkte hoeveelheid in het depot waarbij door gebruik van leem het depot binnen het maximum zou blijven. Er wordt daarbij ook wel gesproken over een 'dynamisch depot'. Door de vertraging is tot op heden echter geen leem uit het depot gebruikt voor het project en is er in feite geen sprake geweest van een dynamisch depot.

5.4.2. Welke hoeveelheid is opgenomen in de vergunningaanvraag, welke hoeveelheid is opgenomen in vergunningverlening en hoeveel leem is er aangeleverd? Is er sprake van overschrijding en hoe groot is de overschrijding?

Leem in vergunningen

Zoals eerder toegelicht was Staatsbosbeheer in de veronderstelling dat er omgevingsvergunningen verstrekt waren voor een leemdepot van 85.000 m³. In de praktijk zijn de omgevingsvergunningen verstrekt voor een leemhoeveelheid van 65.000m³. Op het moment van schrijven is een aanvraag voor 160.000 m³ leem bij de gemeente Twenterand in behandeling. Bij deze aanvraag is in de ruimtelijke onderbouwing voor het eerst geëxpliciteerd dat het gaat om vaste kuubs. In de omgevingsvergunningsaanvragen en ruimtelijke onderbouwingen tot aan november 2023 werd dit niet expliciet opgenomen.

Hoeveelheid geleverde leem

Vanuit de tijdlijn maken we op dat in juli 2018 duidelijk wordt dat er twee partijen leem vrij komen van circa 10.000 m³ per stuk. In de interviews is aangegeven dat Staatsbosbeheer met een externe partij circa 25.000 kuub leem heeft gekocht en in het depot gezet. Administratief is er, zo blijkt later uit de stukken, 26.712 m³ (losse kuubs) in het depot aangeleverd door Staatsbosbeheer.

Onder regie van de (onder)aannemer zijn vanuit het bouwteam vervolgens zeven leveringen van verschillende partijen leem geweest.

	opdracht verstrekt m ³	opdracht verstrekt euro	geleverd m ³ (ritbonnen)		Geleverd volgens aannemer
	m ³ 73.689	1.053.850			
UVF 02 Levering 1 en 2 (Oldenzaal)	4.248	131.120,00	geen ritbonnen	4500018123	4248
UVF03 Levering partij 3 de Lutte	1.287	16.890,00	1.287		1287
UVF 04 Levering 4 (Zuid-Assen)	35.000	1351.950,00	37.133 (UVF04 en UVF 04-01)	4500019411	
UVF 04-1 Restantlevering partij 4 (Zuid-Assen)	2.133	121.450,00		4500024895	37133
UVF 05 Levering 5 (Assen)	25000	1294.500,-	22.420	4500023425	96226
UVF 06 Levering 6 (Hoge Hexel)	27.983	1316.370		4500026187	28070
UVF 07 Levering 7 (Hengelo)	3.038	119.450		4500026619	3038

Bovenstaande rechtse kolom telt op tot 170.002 m³ leem (losse kuubs) die administratief geleverd is volgens de aannemer. Deze hoeveelheid telt samen met de administratief geleverde hoeveelheid vanuit Staatsbosbeheer op tot 196.714 m³ leem (losse kuubs). Omdat er voor een hoeveelheid van 65.000 m³ vergund is constateren we dat er (administratief) een overschrijding van 131.714 m³ plaatsgevonden lijkt te hebben.

Uit de tijdlijn blijkt overigens dat de ODT tot andere cijfers komt. Uit hun toezichtszaak komt naar voren dat er dat er in totaal sprake is van een getransporteerde hoeveelheid van 180.484 m³ leem. Volgens de ruimtelijke onderbouwing van 9 januari 2024 gaat het hier om losse kuubs.

5.4.3. Hoe zijn de leveringen aan het depot tot stand gekomen en hoe wordt de leemvoorraad in het depot bijgehouden?

Afspraken over leemtransport

De tijdlijn maakt duidelijk dat in de stuurgroep van 16 juli 2021 gesproken wordt over de leemkwaliteit. In navolging hiervan levert de aannemer in september 2021 het memo 'Procedure goedkeuring en verantwoording leemaanvoer' aan. Hierin worden uitgangspunten vastgelegd over (kwalitatieve) eisen van het toe te passen leem, de goedkeuringsprocedure voorafgaand aan de aanvoering van leem en de verantwoording van de aangevoerde hoeveelheden.

Goedkeuringsproces

Over de goedkeuringsprocedure wordt vastgelegd dat dit als volgt verloopt:

- Alle mogelijke partijen worden aangemeld via de technisch manager van de onderaannemer, die de coördinatie van de leeminkoop en –aanvoer regelt;
- Bij die melding moet een AP04-rapportage gevoegd worden, waaruit de milieuhygiënische kwaliteit (AW2000) blijkt en waarin ook altijd het lutumpercentage blijkt;
- De volgende eisen worden gesteld aan lutum en organische stof: 8 – 18% lutum en max. 1% organische stof.
- Wanneer uit onderzoek blijkt dat de waardes voor lutum en organische stof de uitersten van de bandbreedte benaderen, kan in overleg besloten worden om doorlatendheidsproeven uit te voeren;
- De technisch manager verricht de eerste toetsing van de kwaliteit van de betreffende partij op basis van de AP04-rapportage en de herkomstlocatie. Bij twijfel inspecteert hij de partij in het veld;
- Bij een positief resultaat van deze eerste toetsing stuurt hij de beschikbare gegevens, inclusief financiële consequenties, naar de technisch adviseur/manager. Deze beoordeelt de gegevens van de betreffende partij inhoudelijk. Bij een positieve technische beoordeling legt de deze de kans tot leemaanvoer voor aan het interne projectteam van Staatsbosbeheer en Provincie Overijssel;
- Bij een positief besluit over zowel inhoud als financiële consequenties, koppelt hij dit terug aan de technisch manager. De basisafpraak hierbij is dat inkoop van leem beneden € 6,00 per m³ in principe akkoord is op basis van het verstrekte mandaat bij de start van het project;
- Bij een positief besluit levert de technisch manager een partij op. Aanvoer kan op basis van informele goedkeuring gestart worden.

Verantwoording aangeleverde hoeveelheid leem

Over de verantwoording van de aangevoerde hoeveelheden is in het memo aangegeven dat het leem bij voorkeur via een weegbrug wordt aangevoerd, zodat de hoeveelheden aantoonbaar kunnen worden gemaakt met de weegbonnen. Dit gebeurt echter in de meeste gevallen niet, omdat het leem veelal afkomstig is van bouwlocaties en omdat op de depotlocatie geen weegbrug aanwezig is. Omrijden via een weegbrug in de buurt of toepassing van een tijdelijke weegbrug werkt sterk kostenverhogend, zo wordt aangegeven. In de praktijk is hierdoor niet via een weegbrug aangevoerd.

Daarom wordt vastgelegd dat de volgende werkwijze wordt toegepast.

- Hoeveelhedenbepaling vindt plaats door meting in middelen van vervoer;
- Registratie van de hoeveelheden vindt plaats door middel van begeleidingsformulieren;
- Per dag en per vrachtauto wordt één begeleidingsformulier ingevuld, waarop het aantal vrachten van die dag wordt genoteerd;
- De hoeveelheid leem per vracht wordt bij de start van de aanvoer van een partij bepaald door onze uitvoerder, de transporteur en de ontdoener. Per type vrachtauto (trailer, 8x8, 10x8) wordt gezamenlijk bepaald hoeveel leem (in m³) een auto meeneemt;
- Aangezien er sprake is van meting in middelen van vervoer, betreft het hier losse m³.
- Per week wordt aan de hand van de begeleidingsformulieren een overzicht gemaakt van de hoeveelheid leem, die die week is aangevoerd. In dit overzicht gespecificeerd per dag en per vrachtauto. Desgewenst worden die overzichten wekelijks toegestuurd;
- De technisch manager verzamelt, bundelt en bewaart de begeleidingsformulieren, die desgewenst digitaal worden toegestuurd;
- Aan het eind van de aanvoer van de betreffende partij wordt een eindoverzicht opgesteld, hetgeen na goedkeuring door de bouwteammanager en contractmanager als basis en goedkeuring voor betaling wordt gehanteerd.

Naleving afspraken leemtransport

De tijdlijn maakt duidelijk dat Staatsbosbeheer op 5 september 2023 aan de aannemer een aantal vragen stelt over de leemtransporten. Staatsbosbeheer constateert dat de transportdocumenten niet (goed) zijn ondertekend en wil van de aannemer weten hoe het administratieproces van ontdoening, transport en ontvangst georganiseerd is geweest.

Vanuit de aannemer wordt op 13 september 2023 aangegeven dat er gehandeld is conform het memo 'Procedure goedkeuring en verantwoording leemaanvoer'. Toegelicht wordt dat chauffeurs per dag één begeleidingsformulier gebruiken, waarop ze het aantal vrachten van die dag noteren. De chauffeurs moeten bij de laatste vracht het formulier van die dag overhandigen aan de ontvanger, die dan tekent. In de praktijk neemt de chauffeur het formulier mee en overhandigt dat aan het einde van de week op kantoor van de transporteur, die de formulieren verzamelt en digitaal naar de (onder)aannemer toestuurt.

Op basis van de tijdlijn kunnen we niet opmaken hoe de (onder)aannemer vervolgens is omgegaan met de formulieren en de administratie van het geleverde leem. Het wordt ook niet duidelijk welke informatie hierover op welk moment met de provincie en Staatsbosbeheer zijn gedeeld. In het feitelijk wederhoor is wel aangegeven dat er vanuit de aannemer tweewekelijks een overzicht van de aangevoerde hoeveelheid leem is verstrekt aan de opdrachtgever.

Nadat Staatsbosbeheer later zelf de registratie opvraagt, constateren zij verschillende onregelmatigheden in de administratie. Hierover wordt in een memo richting het provinciehoofd Overijssel van Staatsbosbeheer en de Programmamanager van de provincie van 4 oktober 2023 het volgende gezegd:

- Ondanks inzet van verschillend materieel met wisselende capaciteit staat op elke ritbon 23 m³;
- De ritbonnen zijn niet ondertekend voor ontvangst;
- Sommige ritbonnen zijn überhaupt niet getekend;
- Daarnaast viel op dat veel ritbonnen exact hetzelfde handschrift hebben wat er op zou kunnen duiden dat ze op een later tijdstip achter elkaar geschreven zijn.

Leemdepotbeheer

De tijdlijn maakt duidelijk dat het bouwteam op een gegeven moment in de situatie zat waarin er gewerkt werd aan een ontwerp (IDO) en er tegelijkertijd eerste leemtransporten plaatsvonden. Eerder constateerden we al dat in het PMP alleen afspraken zijn gemaakt over de bouwteamfase en hierbij formeel geen rolverdeling is gemaakt over leemtransport en -beheer.

We zien in de tijdlijn dat afspraken over leemtransport en -beheer zich pas lopende het project formaliseren. Op 10 maart 2021 wordt gesproken over het feit dat het leemdepot is ingericht en dat eerste partijen leem inmiddels worden aangevoerd. Pas in het verslag van de stuurgroep van 26 juli 2021 wordt echter voor het eerst gesproken over de 'kwaliteitstoets' op het leem en dat er met een extern bureau de kwaliteit van het leem wordt getoetst. Dit leidt uiteindelijk tot het memo van 'Procedure goedkeuring en verantwoording leemaanvoer' van september 2021. Dat er vervolgens nog steeds onduidelijkheden zijn over het leem blijkt een jaar later. Vanuit de stuurgroep wordt het bouwteam door de directeur van de aannemer geadviseerd om het 'plaatje compleet te maken' en duidelijk te maken waar de verantwoordelijkheden voor het leem liggen. Dit impliceert dat hier voorafgaand nog geen duidelijkheid over was.

Een rode draad vanuit de interviews is dat er sowieso te beperkt afspraken zijn gemaakt over het beheer van het depot. Staatsbosbeheer kijkt hierbij vooral ook naar de rol van de aannemer. In het eerder gememoreerde interne memo van 4 oktober 2023 van Staatsbosbeheer geeft Staatsbosbeheer aan dat de aannemer onder UAV-Gc verantwoordelijk was voor de kwaliteitsborging van een effectief en efficiënt depotbeheer (inclusief leemleveringen). Volgens Staatsbosbeheer betekende dit onder andere een plan van aanpak voor het depot, acceptatie en keuringsvoorwaarden, zorgen voor een deugdelijk waterhuishouding en een deugdelijke administratie van de ritbonnen etc.

Tegelijkertijd stellen wij vast dat Staatsbosbeheer naast opdrachtgever aan de (onder)aannemer ook vergunninghouder is van de depotlocatie. Staatsbosbeheer heeft hierbij vanuit het Activiteitenbesluit Milieubeheer (Abm) een zorgplicht voor de vergunde locatie waarbij verwacht mag worden dat er voldoende checks en balances zijn georganiseerd richting en met de aannemer. De ontgrondingsvergunning – welke nietig is verklaard – schreef daarnaast voor dat grond alleen mocht worden aangevoerd als:

- deze van belang was voor de uitvoering en/of afwerking van de ontgroning;
- deze geen milieuschade veroorzaakt;
- deze voldoet aan de bepalingen van het Besluit Bodemkwaliteit; en
- geen afvalstoffen (waaronder puin) in de ontgroning werd verwerkt, gestort of bewaard.

Ook vanuit deze voorschriften mag van Staatsbosbeheer verwacht worden dat er in elk geval wordt aangedrongen op en zorggedragen voor een adequaat depotbeheer door de aannemer. Feit is dat hier onvoldoende op is gestuurd vanuit Staatsbosbeheer, zo wordt ook bevestigd in de interviews.

6. De aannemer en de uitvoering

6.1. Contractafspraken: opzet

6.1.1. Welke contractafspraken zijn er met de aannemer(s)?

Zoals eerder gememoreerd had de aannemer mandaat voor de aankoop van leem tot € 6,- per m³. Vanuit de tijdlijn maken we op dat er feitelijk geen leveringen hebben plaatsgevonden binnen het mandaat. De aannemer heeft in de interviews hierover opgemerkt dat het aankopen van leem voor € 6,- per m³ in de praktijk niet haalbaar was, onder andere vanwege bijkomende kosten (voor transport).

Afgesproken is dat alle partijen met een prijs hoger dan € 6 per m³ dienen ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de contractmanager (vanuit de provincie).

Vanuit de tijdlijn maken we op dat de aannemer in de periode maart 2021 tot en met maart 2023 de opdracht gekregen heeft voor levering van 98.695 m³ aan leem. Volgens een tabel die door Staatsbosbeheer is gedeeld betreft het hier losse kuubs.

Partij	m3	opdracht
Oldenzaal	4.248	30-mrt-21
de Lutte	1.287	17-aug-21
Assen 1,	35.000	17-aug-21
Assen 1, restant	2.133	1-dec-22
Assen Zuid-2	25.000	18-jul-22
Hoge Hexel	27.989	6-mrt-23
Hengelo Weerribben	<u>3.038</u>	28-mrt-23
	98.695	

6.2. Contractafspraken: praktijk

6.2.1. Heeft de levering van leem plaatsgevonden conform afspraken?

Onder paragraaf 5.4.2 is opgenomen hoe de administratie van de aannemer optelt tot 170.002 m³ geleverde leem (losse kuubs). Omdat er opdracht is gegeven voor 98.695 m³ leem (losse kuubs) betekent dit dat er 71.307 m³ leem (losse kuubs) geleverd is door de aannemer waarvoor geen opdracht was. Vanuit de interviews is naar voren gekomen dat de aannemer hier aanvankelijk een factuur voor wilde indienen maar de opdrachtgever hiermee niet akkoord is gegaan.

Door de aannemer is in de interviews aangegeven dat er in het bouwteam is afgesproken om leem te leveren tot en met wat nodig was voor het IDO, namelijk 138.401 m³ leem.¹¹⁴ Deze afspraken lijken niet op papier te zijn geformaliseerd. Wij zijn deze in het dossier niet tegen gekomen. Staatsbosbeheer blijft hierbij vasthouden aan de opdrachtverstrekking van 98.695 m³. In het kader van de financiële afwikkeling is door de aannemer wel aangegeven dat met de onderaannemer besloten is dat, dat wat bovenop de 138.401 m³ geleverd is en dus nodig was voor het IDO, niet in rekening gebracht wordt. Ten tijde van het interview was dit voorstel, zo is aangegeven, nog bij Staatsbosbeheer en de provincie in behandeling.

Uit de tijdlijn blijkt dat er in eind augustus/begin september 2023 een inmeting heeft plaatsgevonden van het depot. Hierover wordt de aannemer op 5 september gevraagd te reageren. Uit de inmeting komt naar voren dat er in totaal 139.377 losse m³ in het depot ligt opgeslagen, waarvan de bijdrage van de (onder)aannemer 116.400 losse m³ is.

Depot	In opdracht gegeven aan aannemer (losse m ³)	Inmeting (losse m ³)	Totaal administratief geleverd (losse m ³)	Verschil inmeting en totaal (losse m ³)
Onderaannemer	98.695	116.400	170.002	53.602
Staatsbosbeheer	25.000	22.939	26.712	3.773
Totaal	123.695	139.377	196.714	57.337

Vanuit de interviews hebben zowel Staatsbosbeheer als de aannemer opgemerkt dat niet meer precies na is te gaan hoeveel leem er is aangevoerd c.q. hoeveel leem er nu ligt. Hiervoor worden een aantal argumenten genoemd, namelijk:

- Verschil in losse (gebruikelijk voor transport) en vaste kuubs (op depot);
- Het gebruik van nominale lading per vracht in plaats van een weegbrug;
- De gebruikelijke volume marges in grondtransport;
- Moeilijk bij te houden en te meten oppervlak en hoogte van het depot.

6.3. Kwaliteitscontrole aangeleverde gronden

6.3.1. Hoe wordt de kwaliteit van de aangeleverde gronden gecontroleerd?

In het PMP wordt de kwaliteit van het leem als volgt omschreven: *'Kwaliteit van leem is bepalend voor de benodigde hoeveelheid. Benodigde kwaliteit bepalen en deze inkopen. De impact bepalen van de kwaliteit van beschikbaar leem op de breedte.'*

Voor de kwaliteit van de aangevoerde leem wordt getoetst aan het Besluit Bodemkwaliteit (Bbk) en hieruit volgend voor de functie landbouw/natuur de eisen voor AW2000. Daarnaast zijn er functionele (civiel technische) eisen gesteld welke als volgt zijn omschreven:

- zandige leem;
- een hoger lutumgehalte is gewenst voor de doorlatendheid, maar niet te hoog (>20%) vanwege de verwerkbaarheid;
- visuele toetsing op verwerkbaarheid (=verdichting); Daarnaast geldt dat het leem schoon moet zijn, oftewel moet voldoen aan de eisen voor AW2000, bepaald aan de hand van een AP04-rapportage of een bodemkwaliteitskaart (indien herkomst binnen de begrenzing van de provincie Overijssel ligt).

¹¹⁴ In het IDO is niet expliciet vermeld of het gaat om vaste of losse kuubs leem. In de ruimtelijke onderbouwing van 9 januari 2024 wordt gesproken over 'vaste kuubs'.

In het document *'Engbertsdijkvenen procedure goedkeuring en verantwoording leemaanvoer'* van september 2021, is beschreven hoe de kwaliteitsborging is opgezet.

In de periode voordat het bouwteam actief werd (van augustus 2018 t/m juni 2020) is onder beheer van Staatsbosbeheer circa 25.000 m³ leem aangevoerd in diverse kleine partijen. In het aan ons aangeleverd dossier zijn geen kwaliteitsanalyses of kwaliteitsborgingssysteem voor deze leveringen te vinden.

In van juni 2020 tot maart 2023 is circa 152.000 m³ leem (losse kuubs) geleverd waarvan het meeste in drie relatief grote partijen (gegevens van ODT uit Meldpunt Bodemkwaliteit). Vanuit het bouwteam is de procedure voor goedkeuring van een partij leem belegd bij de onderaannemer middels de 'Procedure goedkeuring en verantwoording leemaanvoer'. Hoe de goedkeuringsresultaten zijn vastgelegd en gemeld is niet duidelijk. Zie ook paragraaf 5.4.3 onder 'leemdepotbeheer'. De aannemer levert de benodigde documenten voor de Bbk welke ook naar het Meldpunt Bodemkwaliteit gestuurd worden.

De functionele kwaliteitseisen van het leem zijn gebaseerd op verwerkbaarheid en waterdoorlatendheid. Uit de onderzochte documenten blijkt niet dat er structureel op de functionele kwaliteitseisen van de aangevoerde leem is gemonitord. Wel blijkt dat er in het bouwteam zorgen zijn geuit over de kwaliteit van de leem. Verwacht mocht worden dat leem dat de aangevoerde leem niet homogeen van samenstelling onder andere vanwege de verschillende locaties waarvan het leem afkomstig is. Gezien de zorgen over de kwaliteit zijn er aanvullende metingen verricht om onder andere de waterdoorlatendheid vast te stellen.

Tekenend voor de afwezigheid van een doelmatig kwaliteitscontrolesysteem is het verzoek de leemaanvoer te stoppen op basis van waarnemingen op het depot. Kleurverschillen zouden een belangrijke indicator zijn voor kwaliteitsproblemen.

6.4. Puinpad

6.4.1. Hoe heeft het kunnen gebeuren dat Staatsbosbeheer niet heeft gemerkt dat er ook vervuild puin werd gestort?

In de tijdlijn wordt duidelijk dat in het krantenbericht van 3 mei 2023 over de leemuitspoeling ook gesproken is over het puinpad. Een buurtbewoner had een emmer met afval bij zich die hij in het 'puinpad' had gevonden.

Naar aanleiding van dit signaal is er een onderzoek ingesteld door een extern bureau dat op 7 september 2023 is verschenen. Dit onderzoek wijst uit dat er geen sprake is van vervuild puin en dat alles binnen de Staatsbosbeheer gestelde normen is gebleven. Vastgesteld wordt dat het gehalte aan niet-steenachtig materiaal gemiddeld 0,05% bedraagt. Hiermee voldoet het materiaal aan RAW 2020 en aan de door Staatsbosbeheer aangehouden norm van 0,1%. Deze norm is overigens strenger dan de wettelijke norm van 1%.

7. Vergunningen en wet- en regelgeving

7.1. Aangevraagde en verleende vergunningen

7.1.1. Welke vergunningen zijn aangevraagd en verleend?

Omgevingsvergunning

Op 27 juni 2018 dient Staatsbosbeheer bij de gemeente Twenterand een aanvraag voor een omgevingsvergunning in voor de aanleg van een tijdelijk depot aan de Paterswal in de Engbertsdijksvenen. Dit verzoek wordt ingetrokken (en ingewilligd) omdat er vanuit de omgeving in het kader van de veiligheid verzocht is om op zoek te gaan naar een alternatieve locatie.

Op basis van de tijdlijn stellen we vast dat chronologisch de volgende omgevingsvergunningen zijn aangevraagd en verleend.

2018

Op 17 augustus 2018 heeft Staatsbosbeheer aan de gemeente Twenterand een omgevingsvergunning aangevraagd voor een gronddepot op het kadaster VZV 00 C2608 en C2678 met een omvang van 15.000 m³ (60x60x12,5 m³). Het gaat om een depot aan de noordkant van de Engbertsdijksvenen. Op 10 oktober 2018 beschikt de gemeente Twenterand de aangevraagde omgevingsvergunning.

2019

Op 14 februari 2019 heeft Staatsbosbeheer aan de gemeente Twenterand een omgevingsvergunning aangevraagd voor een gronddepot op het kadaster VZV 00 C2608, C2678 en C3243. Het gaat om een depot aan de noordkant van de Engbertsdijksvenen. De aanvraag en ruimtelijke onderbouwing van Ingenieursbureau B van 13 februari gaan uit van 35.000 m³ (65x110x12,5m³). Op 17 april 2019 stuurt de gemeente Twenterand een brief waarin wordt aangegeven dat de omgevingsvergunning wordt verleend. De vergunning is bijgevoegd. In de vergunning wordt verwezen aan de aanvraag van Staatsbosbeheer waarin 35.000 m³ is benoemd. Dit document heeft een handtekening vanuit Team Omgeving van de gemeente Twenterand.

Staatsbosbeheer is vervolgens, zo blijkt uit de gesprekken, in de veronderstelling dat het depot is uitgebreid van 15.000 m³ naar 35.000 m³. Later blijkt er, zo is in de interviews aangegeven, een verschil te zitten tussen dat wat is aangevraagd en dat wat is ingevuld in het Omgevingsloket online (OL). Staatsbosbeheer spreekt hierbij in eigen documentatie over een procedurele fout. Staatsbosbeheer geeft in een intern memo van 6 juli 2023 aan dat er volgens de tekst van de vergunning slechts 15.000 m³ daadwerkelijk is verleend. In de voorbereiding van de aanvraag is wel uitgegaan van 35.000 m³. Dit blijkt onder andere uit de emailcommunicatie met gemeente ter voorbereiding op de vergunningaanvraag. Bovendien is in de communicatie met de omgeving destijds steeds de hoeveelheid van 35.000 m³ gecommuniceerd.

2020

Op 5 maart 2020 heeft Staatsbosbeheer aan de gemeente Twenterand een omgevingsvergunning aangevraagd voor een gronddepot op het kadaster VZV 00 C2608, C2678 en C3243. Het gaat om een gronddepot in Bruinehaar dat

grenst aan het depot aan de noordkant waarvoor eerder een omgevingsvergunning is aangevraagd. De aanvraag en ruimtelijke onderbouwing van Ingenieursbureau B van 5 maart 2020 gaan uit van 50.000 m³ (110x110x12,5m³). Op 25 mei 2020 beschikt de gemeente Twenterand de aangevraagde omgevingsvergunning.

2021

Op 4 mei 2021 doet Staatsbosbeheer een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een tijdelijk depot. Het betreft een aanvraag voor een verlenging van de vergunning die op 17 april 2019 is verleend voor het leemdepot op het kadaster VZV 00 C2608, C2678 en C3243 aan de noordkant van de Engbertsdijkvenen. Op 18 juni 2021 geeft gemeente Twenterand een beschikking voor de omgevingsvergunning. Deze loopt tot 1 september 2024.

2023

Op 20 november 2023 heeft Staatsbosbeheer aan gemeente Twenterand een omgevingsvergunning aangevraagd voor het leemdepot aan de noordkant van Engbertsdijkvenen (kadaster VZV 00 C2608, C2678 en C3243). Staatsbosbeheer vraagt een vergunning aan voor de totale hoeveelheid leem van 160.000 m³ vaste kuubs om de strijdigheid met de verleende vergunningen en het geldende bestemmingsplan op te heffen. Aan de aanvraag ligt een ruimtelijke onderbouwing van Ingenieursbureau A ten grondslag van 9 januari 2024. In deze ruimtelijke onderbouwing wordt voor het eerst geëxpliciteerd dat het gaat om vaste kuubs. In de ruimtelijke onderbouwing is tevens opgenomen dat het depot een totale oppervlakte van circa 35.000 m² en een maximale hoogte van 10 meter heeft. Gemeente Twenterand heeft Staatsbosbeheer om uitstel gevraagd tot 15 mei 2024.

Bovenstaande maakt duidelijk dat er omgevingsvergunningen zijn verstrekt voor 65.000 m³ en er op het moment van schrijven een aanvraag voor 160.000 m³ (vaste kuubs) bij de gemeente Twenterand in behandeling is.

Ontgrondingsvergunning

Op 2 april 2020 doet Staatsbosbeheer een aanvraag voor een ontgrondingsvergunning. De werkzaamheden voorzien in de ontgrondingen ten behoeve van de waterhuishouding binnen de Engbertsdijkvenen en de vergunning wordt gebruikt voor het aanleggen/herstellen van kades. In de aanvraag geeft Staatsbosbeheer aan dat het om 400.000 m³ grond gaat; 100.000 m³ leem via lokale projecten en 300.000 m³ zand (toen zeer waarschijnlijk via een pijpleiding, nu is het idee van een pijpleiding verlaten).

Op 25 september 2020 besluit de provincie Overijssel, na ontwerpbeschikking van 14 mei 2020, de door Staatsbosbeheer aangevraagde ontgrondingsvergunning te verlenen. De ontgrondingsvergunning wordt op 9 november 2021 door de ABRvS vernietigd.

7.2. Benodigde vergunningen in opzet

7.2.1. Wat voor vergunning had Staatsbosbeheer moeten hebben?

Bij de beantwoording van deze vraag gaan we uit van de situatie die Staatsbosbeheer voor ogen had bij de start van het traject. In paragraaf 7.3 gaan we in op de afwijking van de huidige vergunningen ten opzichte van de ontstane situatie.

Omgevingsvergunning

Uit de tijdlijn wordt duidelijk dat Staatsbosbeheer voor de tijdelijke opslag van leem een omgevingsvergunning nodig had voor het in te richten leemdepot. Belangrijk hierbij is dat de omgevingsvergunning zou voorzien in het mogelijk

maken van de maximale benodigde hoeveelheid leem in m³. De totale benodigde hoeveelheid is in het IDO berekend op 138.401 m³ leem. In de correspondentie over de omgevingsvergunning is eerder gesproken een 'dynamisch depot'. Er werd vanuit gegaan dat er leem aan- en af zou worden gevoerd waardoor de opgeslagen hoeveelheid in de praktijk minder zou zijn dan de aangeleverde hoeveelheid die verwerkt zou worden in de kades.

Ontgrondingsvergunning

Ten behoeve van het uitvoeren van de beheermaatregelen in een het natuurgebied had Staatsbosbeheer op grond van de (voormalige) ontgrondingswet ook een ontgrondingsvergunning nodig van de provincie Overijssel. De aanvraag hiervan is meegegaan in de PIP-procedure. Op 25 september 2020 besluit de provincie Overijssel, na ontwerpbeschikking van 14 mei 2020), de door Staatsbosbeheer aangevraagde ontgrondingsvergunning definitief te verlenen.

Vrijstelling Wnb-vergunningsplicht

Provinciale Staten (PS) hebben op 30 oktober 2019 ingestemd met de vrijstelling voor de Wnb vergunningplicht voor Natura 2000-maatregelen. Daarbij zijn er een paar voorwaarden van belang:

- Er dient een ecologisch werkprotocol te worden opgesteld
- Uiterlijk vier weken voor de start van de uitvoering van een Natura 2000 herstelmaatregel moet hiervan melding worden gedaan aan Gedeputeerde Staten waarbij het ecologisch werkprotocol wordt overlegd.
- Er is een voortoets gedaan voor de Wet Natuurbescherming (Wnb) en het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Uit deze voortoets blijkt dat voor een aantal maatregelen wat betreft gebieds- en soortenbescherming significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten. Er is daarom een nadere effectbeoordeling noodzakelijk waarin ook een ecologisch werkprotocol is opgenomen. Deze is in concept gereed, maar moet worden geactualiseerd op basis van het DO.

Begin 2020 is de spoedwet Aanpak Stikstof in werking getreden. In deze wet is onder meer een vrijstelling van vergunningplicht voor projecten die direct verbandhouden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied opgenomen. Deze vrijstelling overruled de provinciale vrijstelling voor de Wnb vergunningplicht voor Natura 2000-herstelmaatregelen.

De Staatsbosbeheer-vertegenwoordiging in de stuurgroep heeft op 5 juli 2023 juridisch advies ontvangen met betrekking tot de Wnb-vergunningsplicht. Kern van dit advies is dat de toepassing van de vrijstelling voor de Wnb vergunningplicht voor Natura 2000-herstelmaatregelen, zoals vastgesteld in de Spoedwet aanpak stikstof, goed te verdedigen is. Dit geldt niet voor zover er in het depot meer leem is opgeslagen dan voor het project nodig is. Het IDO gaat ervanuit dat er circa 138.401 m³ nodig is, volgens de ruimtelijke onderbouwing *vaste kuubs*. Administratief is er 196.714 m³ administratief geleverd, volgens de documenten *losse kuubs*.

In de ruimtelijke onderbouwing bij de meest recente vergunningsaanvraag (9 januari 2024) wordt toegelicht over de benodigde leem dat op basis van vrachtbonnen er in de huidige situatie 180.484 losse kubieke meters grond aanwezig is. Uitgaande van een omrekenfactor van 1,2 (van vaste naar losse kubieke meters) betekent dit dat er in de huidige situatie circa 150.403 vaste kubieke meters leem op de locatie aanwezig is. De ruimtelijke onderbouwing gaat ervanuit dat er afwijkingen kunnen optreden waardoor een risicoreservering van 15% wordt gehanteerd. De benodigde leem op basis van het IDO komt daarmee uit op 138.401x1,15. Dit is afgerond 159.161 m³ vaste kuubs. Het verschil tussen het benodigde leem (159.161 m³) en het aanwezige leem (150.403 vaste m³) valt daarmee binnen de 15 % risicoreservering.¹¹⁵

¹¹⁵ Het verschil tussen deze exacte getallen is 8.758 vaste m³. In de ruimtelijke onderbouwing zijn cijfers afgerond en wordt er gesproken over 9.597 vaste m³. Dit valt binnen de risicoreservering van 15%.

Ingenieursbureau A hanteert in de ruimtelijke onderbouwing de cijfers die bij de ODT bekend zijn: 180.484 m³ losse kuubs, omgerekend circa 150.403 m³ vaste kuubs. Indien wordt uitgegaan van de administratief geleverde hoeveelheid, 196.714 m³ losse kuubs en dezelfde omrekenfactor (1,2) wordt toegepast is er sprake van 163.928 m³ vaste kuubs. Dit is meer dan de benodigde leem volgens het IDO, inclusief risicoreservering van 15%, welke uitgaat van 159.161 m³ vaste kuubs.

7.2.2. Wat is er in de vergunning vastgelegd over het uitstoten van (extra) stikstof?

In de ruimtelijke onderbouwingen bij de omgevingsvergunningen is opgenomen dat begin 2020 de spoedwet Aanpak Stikstof in werking is getreden. In deze wet is onder meer een vrijstelling van vergunningplicht voor projecten die direct verbandhouden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied opgenomen.

Over de Wnb-vergunningsplicht is eerder door een jurist vanuit Staatsbosbeheer aangegeven dat de vrijstelling hiervan goed te verdedigen is. Mits het leem daadwerkelijk en aantoonbaar nodig is voor het beoogde herstel van kades.

Voor zover het depot een bijdrage levert aan de Natura 2000-herstelmaatregelen, bestaat dus de mogelijkheid van een vrijstelling van de Wnb vergunningsplicht en is geen stikstofdepositieberekening vereist. Zie hierover meer in de vorige paragraaf.

7.3. Benodigde vergunningen in de ontstane situatie

7.3.1. Wanneer passen de geplande werkzaamheden binnen de regelgeving en, indien van toepassing, op welke punten zit de huidige vergunning dan niet goed in elkaar? Is er anderszins sprake van afwijking van wet- en regelgeving?

Omgevingsvergunning

Zoals beschreven werd er bij de aanvraag en de beschikking van de omgevingsvergunning vanuit gegaan dat er leem aan- en af zou worden gevoerd. Hierdoor zou de opgeslagen hoeveelheid in de praktijk aanzienlijk minder zou zijn dan de aangeleverde hoeveelheid die nodig is voor verwerking in de kades.

In de praktijk is de leemaanvoer echter doorgegaan, terwijl de werkzaamheden in het gebied (waarvoor het leem gebruikt zou worden) nog niet waren begonnen. De afvoer vanuit het depot richting de kades, ofwel de compartimenteringswerkzaamheden, is gestopt in afwachting van een procedure bij de ABRvS. Er is daardoor een situatie ontstaan waarbij er meer leem in het depot ligt dan er vergund is.

Staatsbosbeheer heeft ervoor gekozen om de ontstane situatie te legaliseren. Hiervoor is een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend bij de gemeente Twenterand waarin wordt beschreven dat het depot een totale oppervlakte van circa 35.000 m², een maximale omvang van 160.000 m³ (vaste kuubs) en een maximale hoogte van 10 meter heeft.

Beschreven staat dat het gronddepot voorziet in de totale hoeveelheid benodigd leem voor de natuurherstelwerkzaamheden, gebaseerd op het IDO dat van 138.401 m³ uitgaat; volgens de ruimtelijke onderbouwing vaste kuubs. Er zijn echter diverse onzekerheden die tot een afwijking kunnen leiden:

- de bodemopbouw in het natuurgebied varieert sterk, waardoor kades mogelijk dieper aangelegd moeten worden en meer leem noodzakelijk is;

- het kan bij demping van diepe watergangen noodzakelijk zijn om meer leem toe te passen dan in het theoretische profiel was voorzien;
- bij het laden, transporteren en lossen van leem sprake zijn van verwerkingsverliezen, waardoor niet alle leem daadwerkelijk ingezet kan worden voor het waterdicht maken van de kades;
- de hoeveelheden in depot zijn gebaseerd op een omrekening van 'losse kuubs' (leem wordt los in vrachtwagens gestort en vervoerd) naar 'vaste kuubs' (het los gestorte leem wordt verdicht om het leem voldoende waterdicht te maken).

Op basis van bovenstaande wordt met een onzekerheidsmarge van 15%, circa 160.000 m³ leem wenselijk geacht om de behoefte aan leem in het werk te vervullen. De meest recente omgevingsvergunningsaanvraag ten behoeve van de ontstane situatie is op het moment van schrijven nog in behandeling door de gemeente Twenterand.

In paragraaf 4.2.1 is aangegeven dat is besloten de ontstane situatie te legaliseren met dien verstande dat een vergunning wordt aangevraagd voor een hoeveelheid van 160.000 m³ leem (vaste kuubs). Indien wordt uitgegaan van de administratief geleverde hoeveelheid is er (omgerekend) sprake van 163.928 m³ vaste kuubs (zie paragraaf 7.2.1). Het is niet duidelijk of en hoe een vergunning moet worden aangevraagd voor eventueel aanwezige leem boven de 160.000 m³ (vaste kuubs).

Ontgrondingsvergunning

Na beschikking door de provincie in september 2020 is de ontgrondingsvergunning op 9 november 2021 door de ABRvS vernietigd. Voor het vervolg van de uitvoering van de interne maatregelen is een nieuw PIP en een nieuwe ontgrondingsvergunning nodig. De tijdlijn laat zien dat de NRD ten behoeve van de PIP ter inzagelegging heeft gelegen. Een nieuwe ontgrondingsvergunning is nog niet verstrekt.

Wet Natuurbescherming

De tijdlijn laat zien dat Ingenieursbureau A op 1 september 2023 een ecologische analyse heeft uitgebracht naar aanleiding van de ontstane situatie. Ingenieursbureau A concludeert dat het leemdepot door onbedoelde uitbreiding in westelijke richting over een deel van de Friesche Koelen en het daar volgens de habitattypenkaart aanwezige habitatype H7120 Herstellend hoogveen komen te liggen. Als gevolg hiervan heeft fysieke aantasting van het habitatype plaatsgevonden, waardoor een strijdigheid met de Wet natuurbescherming is ontstaan.

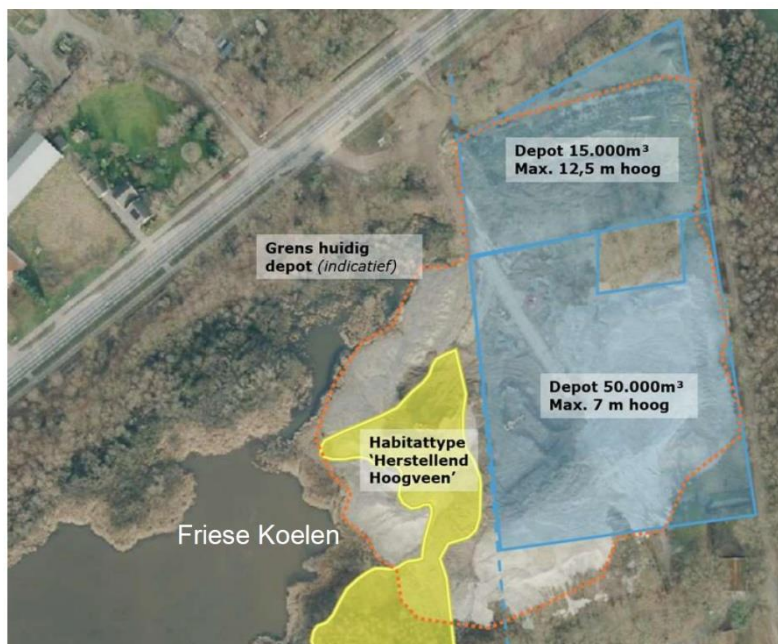
De tijdlijn laat ook zien dat het provinciehoofd Staatsbosbeheer Overijssel door de jurist op 5 juli 2023 geïnformeerd over het feit dat er eerder geen Wnb-vergunningsplicht nodig was omdat het gaat om een project dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied. Deze wettelijke uitzondering geldt echter alleen voor zover het leem daadwerkelijk en aantoonbaar nodig is voor het beoogde herstel van kades. Voor het leem dat geleverd is bovenop dat wat nodig is, zou een Wnb-vergunning nodig kunnen zijn. Administratief is er 163.928 m³ vaste kuubs geleverd (omgerekend vanuit 196.714 losse kuubs) en volgens het IDO komt de leembehoefte voor de herstelwerkzaamheden, inclusief risicoreservering van 15%, neer op 159.161 m³ vaste kuubs.

Per 1 januari 2024 is de Wet natuurbescherming opgegaan in de Omgevingswet. Een eventuele aanvraag welke wordt ingediend na 1 januari 2024 zal onder het regime van de Omgevingswet vallen.

8. Ecologische schade

Naar aanleiding van de ontstane situatie rondom het leem uitspoeling heeft de provincie Overijssel aan Ingenieursbureau A een opdracht gegeven om de ontstane situatie ecologisch te beoordelen. Ingenieursbureau A heeft op 1 september 2023 een rapport vrijgegeven waarbij de volgende deelvragen zijn behandeld:

- Was tijdens de aanmelding van het Natura 2000-gebied Engbertsdijksvenen en voorafgaand aan het gebruik van de depotlocatie feitelijk sprake van het habitattype H7120 in de Friesche Koelen, ter plaatse van de onbedoelde uitbreiding van het depot?
- Heeft de onbedoelde uitbreiding op deze locatie gezorgd voor aantasting van het habitattype H7120 en/of andere relevante natuurwaarden (zoals leefgebied van vogelsoorten)?
- In hoeverre is deze aantasting onomkeerbaar en/of dreigt er een verdergaande aantasting van relevante natuurwaarden of gebiedskenmerken?
- Wat zijn de handelingsperspectieven vanuit ecologisch opzicht, tegen de achtergrond van de onvergunde / onbedoelde uitbreiding van het depot?



Ingenieursbureau A concludeert op 1 september 2023 het volgende:

- Het habitatype H7120 Herstellende hoogveen was aanwezig in het deelgebied Friesche Koelen, voorafgaand aan de ingebruikname van het leemdepot. Door de combinatie van een aanwezige veenbodem (vlierveen) en berkenbroekbos op de referentiedatum kwalificeerde de locatie als zodanig, ondanks het feit dat alleen sprake was van matige kwaliteit indicerende vegetatietypen;
- Het kappen van het berkenbroekbos tussen 2008 en 2010 ten gunste van begraasd grasland is niet van invloed op de status van het habitatype en bijbehorend verslechteringsverbod. Hoewel de vegetatie door de beheerkeuze is gewijzigd, is vermoedelijk alleen sprake geweest van een verschuiving binnen de bandbreedte van het habitatype, maar niet van een verslechtering. Dus ook na de kap van het bos was het habitatype vermoedelijk nog gewoon aanwezig;
- Als gevolg van de onbedoelde uitbreiding van het leemdepot in westelijke richting heeft fysieke aantasting van het habitatype plaatsgevonden, waardoor een strijdigheid met de Wet natuurbescherming is ontstaan.
- Omdat verwacht wordt dat de situatie hersteld kan worden, waarbij met name het behoud en herstel van de veenbodem essentieel is, is (voorwaardelijk) sprake van een tijdelijke aantasting van oppervlakte en kwaliteit;
- De relatief kleine oppervlakte en het relatief geïsoleerde karakter van de aantasting in hydrologisch opzicht, sluiten verdergaande effecten op habitatypen of leefgebieden in de rest van het Natura 2000-gebied met zekerheid uit. Het beperkte belang van de locatie voor fauna, waaronder vogelsoorten met een instandhoudingsdoelstelling, betekent dat geen wezenlijke aantasting van andere natuurwaarden heeft plaatsgevonden of nog kan optreden.

8.1. Aantasting natuurwaarden

8.1.1. Zijn de al aanwezige of potentiële te ontwikkelen natuurwaarden aangetast door de aanleg van het depot?

De aanleg van het tijdelijk en in omvang beperkte depot zoals aanvankelijk de bedoeling is geweest, heeft ten opzichte van de oorspronkelijke situatie tot onvermijdbare veranderingen geleid. Een nulsituatie onderzoek is na locatie selectie voor het depot niet uitgevoerd maar in interviews is aangegeven dat de locatie werd gebruikt door grote grazers. In het hierboven aangehaalde rapport wordt aangegeven dat als gevolg van de onbedoelde uitbreiding van het leemdepot in westelijke richting heeft fysieke aantasting van het habitatype plaatsgevonden, waardoor een strijdigheid met de Wet natuurbescherming is ontstaan. Over herstel nadat het depot buiten gebruik is gesteld, wordt in het rapport en in interviews aangegeven dat dat mogelijk is. Verdergaande effecten in de rest van het Natura 2000-gebied wordt in het rapport uitgesloten.

8.2. Hoeveelheid leem in Friesche Koelen

8.2.1. Hoeveel leem is er in de aangrenzende waterplas de Friesche Koelen terechtgekomen?

Er zijn geen gegevens beschikbaar waaruit blijkt dat er onderzoek is gedaan naar de hoeveelheid leem welke in de Friesche Koelen terecht is gekomen.

8.3. Ecologische schade en herstel

8.3.1. Welke ecologische schade/nadelige gevolgen voor flora en fauna is/zijn hierdoor ontstaan? En kunnen/moeten de gevolgen hersteld worden?

Het doel van de Ecologische Analyse (Ingenieursbureau A, 1 september 2023) is een beoordeling te maken van de ecologische situatie zoals die op moment van onderzoek bestond. De getrokken conclusies zijn:

- Er is sprake van fysieke aantasting van het habitatype en daardoor strijdigheid met de Wet natuurbescherming;
- Er is sprake van een tijdelijke aantasting van oppervlakte en kwaliteit;
- Verdergaande effecten op habitattypen of leefgebieden in de rest van het Natura 2000-gebied worden uitgesloten;
- De locatie heeft een beperkt belang voor fauna, waarmee geen wezenlijke aantasting van andere natuurwaarden heeft plaatsgevonden of nog kan optreden.

Het leemdepot in huidige omvang betekent een verandering van gebruik van het terrein. Op basis van de uitgesproken verwachtingen zal de oorspronkelijke situatie volledig hersteld kunnen worden. Om overmatige leemuitspoeling naar de Friesche Koelen te voorkomen is een zaksloot aangelegd. Bij het beëindigen van het depot zal de leemverwijdering zodanig kunnen plaatsvinden dat het aanwezige veenlaag weer vrijkomt waarmee herstel van de oorspronkelijke situatie mogelijk wordt.

Er zijn geen indicaties gevonden dat er permanente negatieve gevolgen zijn van de leemuitspoeling naar de Friesche Koelen.

8.3.2. Had er met betrekking tot het leemdepot ook anders, en met meer oog voor de natuur, gehandeld kunnen worden?

De locatiekeuze van het leemdepot is gebaseerd op overwegingen ten aanzien van logistiek en het minimaliseren van overlast voor de omgeving. Het selecteren van een andere locatie (bijvoorbeeld buiten het Natura 2000 gebied) betekent niet automatisch dat een integrale afweging beter voor de natuur zou zijn uitgevallen. Een integrale afweging betreft niet uitsluitend het (tijdelijke) ruimtebeslag van een depot en ecologische aspecten maar ook aan- en afvoerbewegingen voor het leem, overlast, zichtbaarheid, verkeersveiligheid en toegankelijkheid.

Het tijdig stopzetten van de leemaanvoer, zodat binnen de voorwaarden van de vergunningen zou zijn gebleven, zou tot minder milieugevolgen op de locatie van het bestaande depot hebben geleid.

Het opstellen van een beheer(s)plan van de depotlocatie en het blijvend toetsen van de uitgangspunten voor dit plan aan bijvoorbeeld de maximale hoeveelheid leem en het tijdelijk karakter, zou wellicht tot meer alertheid hebben geleid bij Staatsbosbeheer en het Bouwteam om tijdig beheersmaatregelen te overwegen. Deze beheersmaatregelen kunnen onder andere betreffen: het stopzetten van de leemaanvoer en een plan voor de waterhuishouding, inclusief betere regenwaterafvoer.

9. Conclusies en lessen

9.1. Deelvragen lessen

9.1.1. Zijn er nog meer vergelijkbare projecten gepland en zo ja welke, waar en wanneer? Hoe gaat Staatsbosbeheer het behoud en herstel van de natuur in dit moerasgebied en in vergelijkbare projecten waarborgen? Hoe gaat Staatsbosbeheer in de toekomst de schade zoals in dit project en vergelijkbare projecten voorkomen?

Het inzicht in deze deelvragen is niet beschikbaar in de zin van concrete projecten. Wel is het zo dat binnen Staatsbosbeheer de borging van bijvoorbeeld juridische en financiële voorwaarden beperkt lijkt ingebed in het projectmatig werken. Zo ook het contractmanagement richting de aannemer. Er blijkt een organisatiebreed kader waarbinnen dit soort cruciale randvoorwaarden geborgd zijn in de werkprocessen en organisatie van projecten maar dit kader lijkt niet expliciet te zijn toegepast in dit dossier.

De overstijgende beelden zijn opgenomen in paragraaf 9.2. Dit leidt tot een aantal concrete lessen/aanbevelingen in paragraaf 9.3.

9.2. Overstijgende beelden

De samenwerking in het bouwteam, met name tussen de overheden enerzijds en de aannemer anderzijds, loopt van het begin af aan niet goed. De gekozen vorm van aanbesteding en contractering, in samenwerking met de provincie, is voor Staatsbosbeheer relatief nieuw en nog niet aan de voorkant voldoende doordacht en uitgewerkt passend bij de (complexiteit) van het project. Er is een PMP opgesteld maar de doorwerking daarvan in de praktijk is beperkt. Taken en verantwoordelijkheden zijn niet goed uitgewerkt en in de praktijk belegd, bijvoorbeeld ten aanzien van het beheer van het depot.

De borging van juridische (vergunning) en financiële (budget) voorwaarden heeft niet continu gedurende de gehele looptijd van het project plaatsgevonden c.q. is niet gedurende de gehele looptijd van het project ingevuld in de projectorganisatie. Zowel aan de vergunningsvoorwaarden als aan de financiële uitgangspunten wordt in de uitvoering van het project niet voldaan. Een complicerende factor hierbij is dat Staatsbosbeheer functioneel verantwoordelijk is en de provincie Overijssel financieel verantwoordelijk. De financiële stroom, waaronder de facturering en de communicatie over de vrachtbrieven, verliep via de provincie terwijl Staatsbosbeheer, in de persoon van de bouwteammanager, verantwoordelijk was voor de integrale projectbeheersing op tijd, geld en kwaliteit. De consequenties van deze functionele scheiding, en de betekenis van het voeren van gedeeld opdrachtgeverschap, lijken aan de voorkant niet voldoende uitgewerkt en doordacht. Ook de functie van omgevingsmanagement is aan de kant van Staatsbosbeheer niet continu gedurende de gehele looptijd van het project ingevuld.

Er zijn, zo komt naar voren, wel standaarden voor projectmatig werken binnen Staatsbosbeheer maar een toepassing hiervan in een concreet projectplan is voor dit dossier niet aangetroffen. De borging van de in de vorige alinea benoemde aspecten zijn niet expliciet benoemd en georganiseerd. De afweging of juridische zaken bijvoorbeeld

standaard worden betrokken in de projectorganisatie of dat op aanvraag vanuit het project is blijkt bij dit project niet expliciet te zijn gemaakt.

De uitvoering van het leemdepot valt duurder uit dan aan de voorkant begroot. Aanvankelijk is er contractueel een taakstellend budget van € 8,5 miljoen (inclusief bouwteamkosten van € 0,35 miljoen) overeengekomen in juni 2020. Al snel blijkt dit budget niet toereikend en is het budget een belangrijk onderwerp tijdens de stuurgroepvergaderingen. Er blijken ook verschillen van inzichten te zijn tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over de wijze waarop met budgetkrapte als gevolg van endogene of exogene risico's moet worden omgegaan. Op 1 september 2022 verhoogt de opdrachtgever het taakstellende budget naar € 13,3 miljoen. De laatste ingediende begroting (zomer 2023) behorend bij het opgeleverde IDO ging uit van € 12,1–14,7 miljoen.

Er is meer leem in het leemdepot geleverd dan toegestaan volgens de vergunning maar ook meer dan aan opdrachten aan de aannemer is verleend. De exacte hoeveelheid is op basis van de beschikbare informatie niet te bepalen. Administratief geleverd is 196.714 m³ losse kuubs, terwijl 65.000 m³ was vergund¹¹⁶ (Staatsbosbeheer was overigens in de veronderstelling dat er 85.000 m³ vergund was.) Een verschil van 131.714 m³; er ligt administratief drie keer zoveel als vergund. Bekend had kunnen en moeten zijn dat wat aan hoeveelheid was aangevraagd bij de vergunning, minder was dan wat nodig was en geleverd zou worden.

Depot	In opdracht gegeven aan aannemer (losse m ³)	Inmeting (losse m ³)	Totaal administratief geleverd (losse m ³)	Vershil inmeting en totaal (losse m ³)
Onderaannemer	98.695	116.400	170.002	53.602
Staatsbosbeheer	25.000	22.939	26.712	3.773
Totaal	123.695	139.377	196.714	57.337

De oppervlakte van het leemdepot is groter geworden dan vergund (zie figuur hieronder). De overschrijding is zodanig dat deze zichtbaar had kunnen en moeten zijn.



¹¹⁶ In de vergunningen is niet geëxpliciteerd of het hier losse of vaste kuubs betreft.

Het omgevingsmanagement is niet zodanig opgepakt gedurende de gehele looptijd van het project dat vroegtijdig op weerstand kon worden geanticipeerd. De functie van omgevingsmanager is lopende het traject ook niet consistent ingevuld geweest aan de kant van Staatsbosbeheer. Verschillende stakeholders ervaren gebrekkige communicatie, inclusief de gemeente Twenterand met betrekking tot de omgevingsvergunning. Weerstand vanuit de omgeving heeft zich ook vertaald in dreigementen die de druk op betrokkenen extra heeft verhoogd.

Uit het dossier blijkt niet dat gestructureerd en systematisch de kwaliteit van het aangevoerde leem is geborgd. De afspraken over het toetsen van de leemkwaliteit formaliseren zich pas nadat eerste partijen leem al naar het depot worden gereden.

Eerste signalen over de leemuitspoeling, binnengekomen bij de boswachter Publiek Staatsbosbeheer, zijn intern geagendeerd maar niet direct opgepakt. Deze signalen worden pas in de stuurgroep geagendeerd nadat de leemuitspoeling breed wordt uitgemeten in de media. Het is niet bekend waarom er niet eerder geacteerd is op deze signalen. Voor het realiseren van de zaksloot (herstelactie) is niet een benodigde vergunning aangevraagd.

Over de invulling van het herstel waren verschillen van inzicht. In het memo van het projectteam van 10 juli 2023 wordt geopteerd voor verplaatsen van het leem ('Uitgangspunt is dat het leem op de habitattypen wordt verwijderd en dat voor die locaties legaliseren geen optie is'). Het memo van de adviseur terreinbeheer van Staatsbosbeheer en ecoloog provincie adviseert de stuurgroep te zorgen voor legalisatie van het depot zoals het er nu ligt. De stuurgroep kiest vervolgens voor legalisatie.

De Staatsbosbeheer-vertegenwoordiging in de stuurgroep heeft op 5 juli 2023 juridisch advies ontvangen m.b.t. de Wnb-vergunningsplicht. Kern van dit advies is dat de toepassing van de vrijstelling voor de Wnb vergunningplicht voor Natura 2000-herstelmaatregelen zoals vastgesteld in de Spoedwet aanpak stikstof goed te verdedigen. Dit geldt niet voor zover er in het depot meer leem is opgeslagen dan voor het project nodig is. Het IDO gaat ervanuit dat er inclusief risicoreservering (van 15%) en omrekenfactor van losse naar vaste kuubs (20%) 159.161 m³ vaste kuubs nodig is terwijl er omgerekend 163.928 m³ vaste kuubs administratief geleverd is.

9.3. Lessen (aanbevelingen)

1. Ga na of de vergunningaanvraag in het kader van de legalisatie aansluit op de feitelijke huidige omvang van het depot en de huidige feitelijke hoeveelheid leem in het depot. Bepaal aan de hand hiervan eventuele vervolgacties. Of de vergunningaanvraag moeten worden aangepast en opnieuw worden ingediend. Of de feitelijke situatie zou aan de vergunningaanvraag moeten worden aangepast (lees: verwijderen leem).
2. Het kan niet zo zijn dat Staatsbosbeheer zich in deze mate niet houdt aan vergunningsvoorwaarden. Dat geldt natuurlijk voor elke organisatie, maar een overheidsorganisatie als Staatsbosbeheer heeft hierin een voorbeeldfunctie. Zorg daarom als Staatsbosbeheer dat de organisatiebrede methodiek van projectmatig werken breed bekend is en dat deze daadwerkelijk wordt toegepast. Borg daarin de compliance, voldoende checks and balances en de positionering en (structurele) invulling van bijbehorende functies in projectorganisaties. Bijvoorbeeld ten aanzien van (gedeeld) opdrachtgeverschap, juridische en financiële voorwaarden alsook contractmanagement en omgevingsmanagement.

3. Weeg aan de voorkant in het projectplan explicieter en bewuster af welke vorm van aanbesteding en contractering past bij het project en wat deze betekent voor de eigen organisatie, de samenwerking met andere (overheids)partijen en de te maken afspraken met de aannemer. Een bouwteamconstructie kan bijvoorbeeld echt goed werken. Maar vergt wel passende afspraken en expertise, zowel aan de kant van Staatsbosbeheer en provincie als gedeeld opdrachtgever als van de aannemer als opdrachtnemer. Deze afspraken – bijvoorbeeld over de verhouding tussen financieel en functioneel beheer – moeten aan de voorkant in een projectplan worden vastgelegd. Zeker wanneer een project samen met andere overheden, zoals een provincie, wordt opgepakt en de verantwoordelijkheid voor een deel van taken verdeeld is over meerdere overheidsorganisaties, is dit extra relevant. Dit is bij voorkeur een 'levendig' document dat wordt geactualiseerd op basis van ontwikkelingen binnen het project. Op deze manier wordt de borging van afspraken minder persoonsafhankelijk bij wisselingen binnen het projectteam. Het actueel houden van het projectplan zorgt er ook voor dat opdrachtgever en opdrachtnemer in gesprek blijven over het project en wat ontwikkelingen betekenen voor het project.

Bijlage

Functies geïnterviewde personen

Aannemer	Algemeen directeur
Gemeente Twenterand	Adviseur Ruimtelijke Ontwikkeling
Gemeente Twenterand	Projectleider
Omgevingsdienst Twente	Omgevingsadviseur
Provincie Overijssel	Contractmanager
Provincie Overijssel	Projectmanager LIFE-subsidie
Provincie Overijssel	Programmamanager Ontwikkelopgave N2000
Staatsbosbeheer	Voormalig bouwteammanager
Staatsbosbeheer	Later ingestapte bouwteammanager (voorheen tijdelijk technisch adviseur/manager)
Staatsbosbeheer	Voormalig technisch adviseur/manager
Staatsbosbeheer	Huidige technisch adviseur/manager
Staatsbosbeheer	Voormalige omgevingsmanager
Staatsbosbeheer	Huidige omgevingsmanager
Staatsbosbeheer	Voormalig adviseur projectbeheersing
Staatsbosbeheer	Huidige adviseur projectbeheersing
Staatsbosbeheer	Voormalig boswachter beheer
Staatsbosbeheer	Boswachter beheer
Staatsbosbeheer	Boswachter publiek
Staatsbosbeheer	Boswachter projecten
Staatsbosbeheer	Teamleider Twente
Staatsbosbeheer	Projectmedewerker / Manager projectbeheersing
Staatsbosbeheer	Programmaleider Natura 2000
Staatsbosbeheer	Voormalig provinciehoofd Overijssel
Staatsbosbeheer	Provinciehoofd Overijssel
Waterschap Vechtstromen	Adviseur Ruimtelijke ontwikkeling
Waterschap Vechtstromen	Hydroloog

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.