Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

Rijkswaterstaat West Nederland Noord
t.a.v. [redacted]
Postbus 2232
3500 GE UTRECHT

ILT
Juridische Zaken
Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

T 070 456 18 66
E juridische.zaken@ilent.nl

www.ilent.nl

Contactpersonen
[redacted]

Ons kenmerk
B-4-23-0567.001
B-4-23-0567.002
B-4-23-0567.003

Uw kenmerk
-

Bijlagen
Bijlage 1: Wettelijk kader
Bijlage 2: Verslag hoorzitting

Datum 16 APR 2024

Betreft Beslissing op bezwaar

Geachte heer, mevrouw,

Door Stichting Eilandraad Marken (hierna: de Eilandraad), Minister van Infrastructuur en Waterstaat (voor deze en hierna aan te duiden als: Rijkswaterstaat) en de Combinatie Hof op Marken V.O.F. (hierna: de Combinatie) is bezwaar gemaakt tegen mijn beslissing van 28 november 2023 met kenmerk ILT-2023/HandMarken.besluit. Met deze brief beslis ik op deze bezwaren.

1. Leeswijzer

In deze brief leest u eerst mijn beslissing op bovengenoemde bezwaren en geef ik samengevat mijn overwegingen weer. Daarna volgt een meer uitgebreide behandeling van de bezwaren. Ik geef daarbij een omschrijving van het bestreden besluit en ga in op het procedureverloop, de ontvankelijkheid, de bezwaargronden van partijen en de overwegingen die tot mijn beslissing hebben geleid.

2. Beslissing en samenvatting

2.1. Beslissing

Ik verklaar het bezwaar van de Combinatie niet-ontvankelijk. De bezwaren van de Eilandraad en Rijkswaterstaat zijn ontvankelijk en gegrond. Na heroverweging wijs ik het door de Eilandraad gedane verzoek om handhaving af.

Ik wijs het verzoek van de Combinatie om kostenvergoeding af.

2.2. Samenvatting overwegingen

De Combinatie is niet als belanghebbende aan te merken. Haar belangen zijn niet rechtstreeks betrokken bij het bestreden besluit, maar afgeleid van de belangen van Rijkswaterstaat. Gesteld noch gebleken is dat de recht- of belangpositie van de Combinatie een zelfstandige aanspraak op rechtsbescherming rechtvaardigt.

Ik ben van oordeel dat de uitvoering van werkzaamheden in het kader van de dijkversterking Marken, zoals opgenomen in het door de Combinatie opgestelde en door Rijkswaterstaat geaccepteerde definitief ontwerp bestaande uit de Tekeningen DO Dijklichaam[1] en de bijbehorende ondersteunde en verduidelijkende documenten (hierna: Definitief Ontwerp), passen binnen het Projectplan Waterwet Dijkversterking Marken (hierna: het Projectplan)[2].

Het Definitief Ontwerp voldoet aan de eisen die zijn gesteld in het Projectplan, waaronder de eisen gesteld op het gebied van waterveiligheid, ruimtebeslag en ruimtelijke kwaliteit. Daarmee wordt niet gehandeld in strijd met artikel 5.4 van de Waterwet (hierna: Wtw).

Er is geen sprake van een overtreding en daarom treed ik niet handhavend op. Dit betekent ook dat ik niet langer (van Rijkswaterstaat) verlang dat het Projectplan wordt aangepast of nader wordt gemotiveerd.

3. Het bestreden besluit

De Eilandraad heeft bij brief van 29 augustus 2023 de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) verzocht om handhavend op te treden jegens Rijkswaterstaat. Daartoe heeft zij gesteld dat bij de uitvoering van de dijkversterking Marken niet wordt voldaan aan het Projectplan. De Eilandraad heeft aangegeven dat het Definitief Ontwerp voor wat betreft de ligging, de hoogteopgave en de bekleding van het buitentalud afwijkt van het Projectplan.

Bij brief van 28 november 2023, gericht aan de Eilandraad en in afschrift verzonden aan Rijkswaterstaat, is beslist op het handhavingsverzoek van de Eilandraad. Daarbij is geconcludeerd dat Rijkswaterstaat met het Definitief Ontwerp is gebleven binnen de indicatieve uitgangspunten en randvoorwaarden van het Projectplan. Ook is opgemerkt dat de dijkversterking nog niet overeenkomstig het ontwerp in uitvoering is, waardoor er nog geen sprake is van een feitelijke overtreding van het Projectplan.

Evenwel is geconcludeerd dat de Eilandraad – door handelen van Rijkswaterstaat na de totstandkoming van het Projectplan – onvoldoende rechtszekerheid is geboden. Dit, omdat de mogelijke effecten van het definitieve ontwerp niet, althans onvoldoende, zijn gemotiveerd. Om dit te herstellen is Rijkswaterstaat opgedragen het Projectplan aan te passen met een nadere motivering waaruit duidelijk wordt wat de effecten van de optimalisatie in het Definitief Ontwerp zijn voor milieu, veiligheid en (onderhouds)kosten op het onderdeel van de dijkversterking voor Zuidkade en Westkade. Aan deze opdracht is geen termijn verbonden en evenmin is hierop een dwangsom gesteld.

4. Procedureverloop in bezwaar

4.1. De Combinatie (B-4-23-0567.001)

Bij brief van 22 december 2023 met kenmerk ROBO23-5937-BRI-008 heeft de Combinatie bezwaar gemaakt. Zij heeft verzocht om toezending van het

[1] Tekeningen DO Dijklichaam Overzicht en Bovenaanzicht van 23 mei 2023 met tekeningnummer 5937-TM-TEK-004-A (hierna: Tekeningen Dijklichaam Overzicht en Bovenaanzicht) en Tekeningen DO Dijklichaam Dwarsdoorsnede en Principeprofiel dijkbekleding van 22 mei 2023 met tekeningnummer 5937-TM-TEK-004-A.
[2] Projectplan Waterwet Dijkversterking Marken, Zuidkade en Westkade van 24 april 2024 met kenmerk 31120987.

onderliggende dossier en om een termijn voor het aanvullen van het bezwaar met (nadere) gronden.

Bij brief van 31 januari 2024 is aan de Combinatie de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd. Daarbij is de Combinatie in kennis gesteld van de bezwaarschriften van de Eilandraad en de Rijkswaterstaat, is de beslissing op haar bezwaar met zes weken verdaagd, is zij in de gelegenheid gesteld uiterlijk 16 februari 2024 het bezwaar te voorzien van gronden en is zij in de gelegenheid gesteld aan te geven of zij gehoord wil worden.

Bij e-mailbericht van 1 februari 2024 heeft de Combinatie verzocht om de termijn om de gronden van bezwaar in te dienen te verlengen tot en met 1 maart 2024.

Bij e-mailbericht van 2 februari 2024 is aan de Combinatie uitstel verleend voor het indienen van gronden tot en met 23 februari 2024.

Op 6 februari 2024 zijn aan de Combinatie de dossierstukken toegezonden.

Bij brief van 21 februari 2024 met kenmerk 530693 heeft de Combinatie nadere gronden van bezwaar ingediend. Bij e-mailbericht van gelijke datum zijn de nadere gronden aan Rijkswaterstaat en de Eilandraad toegezonden.

4.2. Rijkswaterstaat (B-4-23-0567.003)

Bij brief van 9 januari 2024 met kenmerk RWS 2024/997 heeft Rijkswaterstaat op nader aan te voeren gronden bezwaar gemaakt.

Bij brief van 30 januari 2024 is aan de Rijkswaterstaat de ontvangst van het bezwaar bevestigd. Daarbij is Rijkswaterstaat in kennis gesteld van de bezwaarschriften van de Eilandraad en de Combinatie, is de beslissing op haar bezwaar met zes weken verdaagd, is zij in de gelegenheid gesteld uiterlijk 16 februari 2024 het bezwaar te voorzien van gronden en is zij in de gelegenheid gesteld aan te geven of zij gehoord wil worden.

Bij brief van 15 februari 2024 met kenmerk RWS 2024-504 heeft Rijkswaterstaat gronden van bezwaar ingediend. Tevens heeft zij nadere stukken ingediend.

Bij e-mailbericht van 20 februari 2024 is het aanvullende bezwaarschrift met bijlagen aan de Eilandraad en de Combinatie toegezonden.

4.3. Eilandraad (B-4-23-0567.002)

Bij brief van 7 januari 2024 heeft de Eilandraad bezwaar gemaakt.

Bij brief van 11 januari 2024 is aan de Eilandraad de ontvangst van het bezwaar bevestigd. Daarbij is de Eilandraad in kennis gesteld van de bezwaarschriften van Rijkswaterstaat en de Combinatie, is de beslissing op haar bezwaar met zes weken verdaagd en is zij in de gelegenheid gesteld aan te geven of zij gehoord wil worden.

Bij brief van 22 januari 2024 heeft de Eilandraad hierop gereageerd en aangegeven dat zij gehoord wenst te worden.

Bij e-mailbericht van 27 februari 2024 heeft de Eilandraad een nadere reactie op de bezwaargronden van de Combinatie en Rijkswaterstaat ingediend.

4.4. Ten aanzien van alle partijen

Bij e-mailbericht van 23 februari 2024 zijn partijen uitgenodigd voor een hoorzitting op 1 maart 2024.

Op 1 maart 2024 heeft een hoorzitting plaatsgevonden, waarop alle bezwaren zijn behandeld en waarbij partijen in de gelegenheid zijn gesteld het eigen bezwaar toe te lichten en te reageren op elkaars standpunten. Van de hoorzitting is een zakelijk verslag opgesteld, dat als bijlage 2 aan deze brief is gehecht.

5. Ontvankelijkheid van de bezwaren

Alle bezwaren zijn tijdig ingediend en, voor zover nodig, tijdig aangevuld. Het belang van de Eilandraad en Rijkswaterstaat is als verzoeker om handhaving en geadresseerde respectievelijk de (vermeende) overtreder zonder meer rechtstreeks betrokken bij het bestreden besluit. Ook voor het overige voldoen deze bezwaren aan de eisen die de wet daaraan stelt.

Bij brief van 22 januari 2024, het e-mailbericht van 27 februari 2024 en op de hoorzitting heeft de Eilandraad de belanghebbendheid van de Combinatie in twijfel getrokken. Deze twijfel strekt zich uit over zowel de vraag of de Combinatie belanghebbende is in haar eigen bezwaar als de vraag of de Combinatie als belanghebbende bij de behandeling van het bezwaar van de Eilandraad (en Rijkswaterstaat) kan worden aangemerkt. Hierover oordeel ik als volgt.

In artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. In artikel 7:1, eerste lid, van de Awb is bepaald dat degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, alvorens beroep in te stellen bezwaar dient te maken. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. In artikel 7:2, eerste lid, van de Awb is bepaald dat een bestuursorgaan, voordat het op het bezwaar beslist, belanghebbenden in de gelegenheid moet stellen om te worden gehoord.

Zoals uit vaste rechtspraak volgt, is voor de vraag of een partij als belanghebbende kan worden aangemerkt relevant of de belangen van deze partij bij het bestreden besluit betrokken zijn.[3] Niet vereist is, zoals de Eilandraad onder andere lijkt te betogen, dat de belangen van de Combinatie door het bestreden besluit worden geraakt. Dat de Combinatie niet de geadresseerde van het bestreden besluit is, dat zij niet hierin niet als (vermeende) overtreder is aangemerkt of dat de opgelegde last niet aan haar is gericht, is derhalve niet doorslaggevend.

Wel relevant is dat op grond van vaste rechtspraak de reikwijdte van het handhavingsverzoek, nadat hierop een besluit is genomen, niet meer kan worden uitgebreid.[4] Uit het handhavingsverzoek volgt dat de Eilandraad (daarmee) beoogt de onomkeerbare processen bij het ontwerp en de uitvoering van de dijkversterking Marken te voorkomen. Uit de onderwerpregel van het handhavingsverzoek volgt dat het verzoek is gericht tot Rijkswaterstaat. Dit wordt

[3] Zie onder andere de conclusie van A-G Widdershoven van 7 november 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3474.
[4] Zie bijvoorbeeld ABRvS van 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4517 en ABRvS van 7 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:475.

ook onderschreven in de nadere reacties die de Eilandraad in bezwaar heeft ingediend. Nu de reikwijdte van het handhavingsverzoek niet meer kan worden uitgebreid, betekent dit – bij nader inzien – dat de Combinatie in deze bezwaarprocedure niet alsnog als overtreder kan worden aangemerkt. Als gevolg zijn de belangen van de Combinatie niet rechtstreeks betrokken het bestreden besluit.

Ter hoorzitting heeft de Combinatie de stelling ingenomen dat een eventuele negatieve beslissing in bezwaar ook feitelijke gevolgen voor de uit te voeren werkzaamheden met zich brengt. Daarmee lijkt de Combinatie te betogen dat ook een aan Rijkswaterstaat gericht handhavingsbesluit voor haar gevolgen van enige omvang heeft. Hoewel ik dergelijke gevolgen niet onaannemelijk acht, vloeien deze gevolgen – en daarmee het belang waarvoor de Combinatie opkomt – voort uit de contractuele relatie tussen haar en Rijkswaterstaat. Het belang van de Combinatie is daarmee niet een eigen (zelfstandig) belang dat rechtstreeks bij het besluit betrokken is, maar afgeleid van het belang van Rijkswaterstaat en, zo blijkt ook uit de in bezwaar ingenomen stellingen, loopt hieraan parallel.[5] Ik merk daarbij op dat zowel Rijkswaterstaat als de Combinatie belang hebben bij het afgewezen krijgen van het handhavingsverzoek en dat – in de kern – wordt vastgesteld dat de werkzaamheden zoals opgenomen in het Definitief Ontwerp rechtmatig kunnen worden uitgevoerd. Bovendien is gesteld noch gebleken dat het afgeleide belang niet aan de Combinatie moet worden tegengeworpen omdat haar recht- of belangpositie een zelfstandige aanspraak op rechtsbescherming rechtvaardigt.[6]

Gelet op het voorgaande, kan de Combinatie niet worden ontvangen in haar bezwaar tegen het bestreden besluit. Evenmin kan zij als belanghebbende worden betrokken bij de behandeling van de bezwaren van Rijkswaterstaat en de Eilandraad. Op hetgeen de Combinatie heeft ingebracht zal geen acht worden geslagen in de heroverweging.

Ten overvloede merk ik op dat, zelfs als de Combinatie als belanghebbende bij de behandeling van de bezwaren van de Eilandraad (en Rijkswaterstaat) aangemerkt kan worden en het door haar gestelde in de heroverweging moet worden meegenomen, dit nog niet betekent dat zij ook in haar eigen bezwaar ontvangen kan worden. Daarvoor is namelijk ook vereist dat zij een voldoende procesbelang heeft bij een beslissing op haar bezwaar. Zij moet door een (andere) beslissing op bezwaar in een gunstiger positie kunnen komen te verkeren. Relevant is dat in het bestreden besluit geen overtreding ten aanzien van de Combinatie is vastgesteld en aan haar ook geen last is opgelegd. De last is opgelegd aan Rijkswaterstaat. De Combinatie kan daarmee zelf niet in een gunstiger positie komen te verkeren dan zij nu al is en heeft ook geen belang bij een beslissing op haar bezwaar. Dat een eventuele negatieve beslissing in bezwaar ook feitelijke gevolgen voor de uit te voeren werkzaamheden met zich brengt, maakt dit gelet op het bovenstaande niet anders.

6. Wettelijk kader

Voor relevante bepalingen van het van toepassing zijnde wettelijk kader verwijs ik naar bijlage 1 gehecht aan deze brief.

De relevante artikelen van de Awb worden in deze beslissing aangehaald.

---

[5] Vgl. ABRvS van 13 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9028.
[6] Vgl. ABRvS van 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2264.

7. Gronden van bezwaar

Door de Eilandraad en Rijkswaterstaat zijn uitvoerige bezwaargronden ingediend. De bezwaargronden worden hieronder samengevat weergegeven. Waar nodig ga ik in mijn overwegingen meer gedetailleerd op de bezwaargronden in.

7.1. De Eilandraad

De Eilandraad stelt dat het handhavingsbesluit niet duidelijk is, zowel in overwegingen als uitkomst. Als ook in bezwaar gekomen wordt tot een overtreding, dient een duidelijker last aan Rijkswaterstaat opgelegd te worden. Die last moet zijn gericht op een uitvoering van de dijkversterking binnen de grenzen van het Projectplan en niet op aanpassing van het Projectplan aan het voorliggende Definitief Ontwerp.

Bij de totstandkoming van het bestreden besluit is volgens de Eilandraad door de ILT in onvoldoende mate een eigen toetsing gedaan en daarmee onvoldoende een eigen standpunt ingenomen. Daarnaast richt de Eilandraad gronden op het proces van totstandkoming van het Definitief Ontwerp en de steken die Rijkswaterstaat daarbij, onder andere in de communicatie en participatie, heeft laten vallen.

Kernpunt van het bezwaar van de Eilandraad is dat het dijkontwerp een hoogtetekort heeft en derhalve niet voldoet aan de uitgangspunten van het Projectplan en de wettelijke eisen voor waterveiligheid. Daarnaast zou de toe te passen buitenbekleding van de dijk een onvoldoende golfbrekende werking hebben en slecht te onderhouden zijn. Ook is onvoldoende vast komen te staan of de bekleding voldoet aan de kaders voor ruimtelijke kwaliteit.

Samengevat vindt de Eilandraad dat onvoldoende is onderbouwd waarom het definitieve ontwerp binnen het Projectplan past.

7.2. Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat voert aan dat de inhoud, het karakter en de strekking van het bestreden besluit onvoldoende duidelijk zijn. Zo is het besluit niet aan Rijkswaterstaat gericht, terwijl haar wel wordt opgedragen een nadere onderbouwing te verschaffen en het Projectplan aan te passen. Het moeten verschaffen van die nadere onderbouwing en het aanpassen van het Projectplan acht zij niet consistent met conclusies in het bestreden besluit dat de werkzaamheden blijven binnen de uitgangspunten en randvoorwaarden van het Projectplan.

Rijkswaterstaat wijst er verder op dat het Projectplan onherroepelijk is en er geen ruimte bestaat om het Projectplan zelf te beoordelen op verenigbaarheid met artikel 5.4 van de Wtw, het rechtszekerheids- en motiveringsbeginsel of andere beginselen van behoorlijk bestuur. Rijkswaterstaat is bereid de motivering van het Projectplan en de totstandkoming van het Definitief Ontwerp verder toe te lichten en aan te vullen, maar ziet geen ruimte of aanleiding het Projectplan aan te passen.

Verder stelt Rijkswaterstaat dat er geen bevoegdheid tot handhaving bestaat. Zij stelt dat niet is gebleken van enige overtreding door Rijkswaterstaat. Daarnaast zou de ILT de grenzen van haar bevoegdheid tot toezicht op Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: het Ministerie) miskennen, nog los van de complicatie dat zowel Rijkswaterstaat als de ILT handelen namens en dus tegen (dezelfde) minister.

Rijkswaterstaat geeft aan dat het Projectplan is opgesteld conform het vaste model dat Rijkswaterstaat, met medewerking van de ILT, heeft vastgesteld en dat dit model expliciet ruimte laat voor flexibiliteit door het werken met randvoorwaarden. Rijkswaterstaat benadrukt dat het Definitief Ontwerp afwijkt van het ontwerp dat is beschreven in het Projectplan, maar dat betreffen indicatieve profielen. Het Definitief Ontwerp blijft binnen de gestelde randvoorwaarden op technisch, ruimtelijk en esthetisch vlak. Het verzoek van ILT om een nadere onderbouwing van de effecten van het Definitief Ontwerp mist juridische grondslag. Er is geen (juridische) verplichting om uitwerkingen of optimalisaties van het ontwerp aan belanghebbende te motivering, anders dan aan te tonen dat aan de bindende randvoorwaarden wordt voldaan.

Rijkswaterstaat maakt in bezwaar van de gelegenheid gebruik het Definitief Ontwerp in relatie tot het Projectplan uitgebreider toe te lichten en levert daarmee de gevraagde nadere motivering. Zij onderbouwt waarom het Definitief Ontwerp voldoet op het punt van waterveiligheid, onderhoud, (milieu)effecten en ruimtelijke kwaliteit. Met betrekking tot de milieueffecten merkt Rijkswaterstaat op dat de oeverzwaluwwand geen bindend aspect van het Projectplan betreft en dat de veiligheidszone bij de gekozen uitvoeringsmethode niet relevant is.

Rijkswaterstaat geeft aan dat de beleving van de communicatie tussen de Eilandraad en (medewerkers van) Rijkswaterstaat onderling sterk afwijkt. Alleen tijdens de aanbestedings- en gunningsfase is er minder communicatie geweest, maar dit is vanwege het vertrouwelijke karakter van de informatie-uitwisseling in deze procedure. Nadien is er de nodige communicatie geweest. Toen het de Eilandraad duidelijk werd dat Rijkswaterstaat het ontwerp niet zou (laten) aanpassen, is de communicatie op aangeven van de Eilandraad verminderd.

Rijkswaterstaat geeft aan de aanbeveling van de ILT om ook de minimale maatvoering in het projectplan te vermelden in overweging te nemen voor toekomstige besluiten.

8. Heroverweging op grondslag van bezwaar

In bezwaar vindt een volledige heroverweging van het bestreden besluit plaats. De omvang van het geschil is beperkt tot de omvang van het handhavingsverzoek. Dit betekent dat ik opnieuw beoordeel of sprake is van een overtreding door Rijkswaterstaat door het (laten) uitvoeren van het Definitief Ontwerp, op de onderdelen zoals in het handhavingsverzoek vermeld. Indien en voor zover sprake is van een overtreden, moet ik bezien of tegen Rijkswaterstaat handhavend opgetreden moet worden. In mijn beoordeling neem ik hetgeen door de Eilandraad en Rijkswaterstaat in hun bezwaarschriften en ter hoorzitting is aangevoerd mee.

8.1. Inleidende overwegingen

8.1.1. Karakter en strekking van het bestreden besluit niet duidelijk

Door partijen is aangegeven dat het karakter en de strekking van het bestreden besluit niet duidelijk is. Dit gaat onder meer om de vraag of en zo, ja welke, overtreding is vastgesteld en of met het bestreden besluit een last is opgelegd en zo ja, of deze is gericht aan de overtreder. Op deze punten moet ik partijen gelijk geven, het besluit biedt op deze punten onvoldoende duidelijkheid en voldoet niet aan de eisen die daaraan mogen worden gesteld. Met deze beslissing op bezwaar zet ik dat recht, door meer duidelijkheid te bieden over de gemaakte beoordeling en de daaraan te verbinden conclusie.

8.1.2. Werkzaamheden zijn in uitvoering

Op het moment dat de Eilandraad haar handhavingsverzoek deed, was de feitelijke uitvoering van de dijkversterking volgens het Definitief Ontwerp nog niet aangevangen. Daarmee was er van een daadwerkelijke of feitelijke overtreding nog geen sprake. Ten tijde van het bestreden besluit waren er reeds voorbereidende werkzaamheden ingezet. Thans is de uitvoering daadwerkelijk aangevangen, zij het – naar verluidt – met werkzaamheden die niet onomkeerbaar zijn. Hoewel Rijkswaterstaat heeft betoogd dat geen sprake is van een overtreding, heeft zij niet betwist dat er feitelijk werkzaamheden plaatsvinden en dat deze plaatsvinden om de dijkversterking conform het Definitief Ontwerp uit te voeren. Dat nog niet alle werkzaamheden zijn voltooid en daarmee de eindsituatie nog niet is bereikt, neemt niet weg dat nu al sprake kan zijn van handelen in strijd met artikel 5.4 van de Wtw. Wanneer een dergelijk handelen wordt vastgesteld, kan handhavend optreden aangewezen zijn. Hoewel partijen hierover niet van mening verschillen, leek het mij goed dit te verduidelijken.

8.1.3. Beoordeling activiteiten in het licht het Projectplan

De Eilandraad heeft in haar handhavingsverzoek gesteld dat Rijkswaterstaat door de uitvoering van nader genoemde onderdelen van het Definitief Ontwerp handelt in strijd met het Projectplan en daarmee artikel 5.4 van de Wtw overtreedt. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder overeenkomstig een daartoe door hem vast te stellen projectplan geschiedt. Het handelen in afwijking van het Projectplan levert daarmee een overtreding van artikel 5.4 van de Wtw op, waartegen handhavend kan worden opgetreden.[7]

Het voorgaande betekent dat ik de (voorgenomen) activiteiten moet toetsen aan het Projectplan zoals dat is vastgesteld en goedgekeurd. Het Projectplan zelf staat niet ter discussie. Zoals Rijkswaterstaat terecht heeft opgemerkt, is het Projectplan immers onherroepelijk geworden. De inhoud van het Projectplan kan en mag niet door middel van een handhavingsverzoek (opnieuw) ter discussie worden gesteld.

Ik kom dan ook terug op mijn conclusie in het bestreden besluit dat het Projectplan onvoldoende rechtszekerheid biedt aan belanghebbenden en dat (de motivering van) het Projectplan aangepast moet worden. Een dergelijke beoordeling kan ik niet maken in het kader van dit handhavingsverzoek. Het bezwaar van Rijkswaterstaat is op dit punt gegrond.

Gelet op het voorgaande ga ik in deze beslissing op bezwaar niet meer in op het proces van totstandkoming van het Definitief Ontwerp, de (mate van) participatie die tijdens dit proces geboden zou moeten worden en de wijze van communiceren tussen partijen.

Het voorgaande neemt niet weg dat ik, ook in bezwaar, heb gezien dat bij de Eilandraad de verwachting bestond dat de uiteindelijke dijkversterking meer zou aansluiten op het indicatieve referentieontwerp zoals in het Projectplan is opgenomen. Die overtuiging en verwachting komt volgens haar voort uit een intensieve betrokkenheid van de Eilandraad bij het opstellen van het Projectplan en is (verder) verstevigd door de voorlichting van Rijkswaterstaat over het Projectplan. Als kenmerkend voorbeeld hiervan, refereer ik aan het ter hoorzitting getoonde beeldfragment, waarin het referentieontwerp door alle betrokken wordt

[7] Zie ook ABRvS van 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3757.

gepresenteerd als dè oplossing voor Marken. Echter, zoals ik hieronder in paragraaf 8.3.1. zal toelichten, is het referentieontwerp opgenomen in Projectplan niet bepalend voor de door mij te maken beoordeling. Het Projectplan biedt – juridisch gezien – meer ontwerpruimte, mogelijk ook meer dan de Eilandraad voor ogen had bij de totstandkoming ervan.

8.1.4. Omgevingswet niet van toepassing

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden en is de Wtw ingetrokken. Op grond van het relevante overgangsrecht blijft het oude recht van toepassing op deze zaak, omdat de aanvraag om een besluit is ingediend vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het oude recht blijft ingevolge artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet van toepassing totdat het besluit onherroepelijk is.

8.2. Bevoegdheid ILT

In bezwaar voert Rijkwaterstaat aan dat de ILT met het bestreden besluit de grenzen van haar bevoegdheid tot het houden van toezicht op Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie binnen het Ministerie heeft miskend. Daarmee lijkt Rijkswaterstaat te betogen dat de ILT – ongeacht enige overtreding – niet bevoegd is om namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de Minister) toe te zien op de naleving van de Wtw door Rijkswaterstaat. Ik volg Rijkswaterstaat niet in haar bezwaar.

Op grond van artikel 8.5 van de Wtw is de Minister bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang ter handhaving van het bij of krachtens de Wtw bepaalde in gevallen waarin hem de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving daarvan is opgedragen.

Ingevolge artikel 8.1, eerste lid onder a, van de Wtw heeft de beheerder, voor zover hier relevant, tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bij of krachtens hoofdstuk 5 van de Wtw bepaalde, voor zover betrekking hebbend op de door hem beheerde watersystemen en de daarbij behorende beschermingszones. Daarbij moet, op grond van artikel 1.1, eerste lid, van de Wtw, onder beheerder het "bevoegd bestuursorgaan van het overheidslichaam dat belast is met beheer" worden verstaan. Verder volgt uit artikel 3.2, in combinatie met bijlage III onder 1., van het Waterbesluit dat de primaire waterkeringen van Marken in beheer bij het Rijk zijn. De Minister is daarbij de beheerder.

Gelet op artikel 22, vierde lid, van het Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Waterstaat 2023 (hierna: het Organisatiebesluit) bewaakt en stimuleert de ILT de naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving en transport. Daarmee is de ILT en haar onderdelen, voor zover het betreft het werkterrein van het Ministerie, belast met de taak en alle daarmee samenhangende activiteiten van de handhaving van wet- en regelgeving. Op grond van artikel 27, eerste lid, van het Organisatiebesluit is aan de diensthoofden mandaat verleend ten aanzien van alle bevoegdheden die behoren bij de uitoefening van de taken van hun dienst, genoemd in paragraaf 2.3 van het Organisatiebesluit, dan wel in overige wet- en regelgeving, waaronder mede begrepen het bepalen van beleid, het uitvoeren van het beleid en de bedrijfsvoering van de dienst, een en ander tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald en onverminderd de artikelen 30 tot en met 32 van het Organisatiebesluit.

Ingevolge artikel 3, eerste lid onder a, van het Instellingsbesluit directoraat-generaal Rijkswaterstaat 2013 (hierna: Instellingsbesluit Rijkswaterstaat) is het directoraat-generaal Rijkswaterstaat – namens de Minister – belast met de aanleg, het beheer en het onderhoud van waterstaatswerken en wegen in beheer bij het Rijk. Verder volgt uit artikel 3, eerste lid onder e, van het Instellingsbesluit Rijkswaterstaat dat het directoraat-generaal Rijkswaterstaat tevens belast is met de handhaving van wet- en regelgeving verband houdende met de uitvoering van de taken genoemd in artikel 3, eerste lid onder a, van het Instellingsbesluit Rijkswaterstaat, waarvoor de Minister bevoegd gezag is. Daarbij is echter ook bepaald dat dit slechts geldt voor zover die handhaving niet uitdrukkelijk aan een ander onderdeel van het Ministerie is opgedragen. Dat is met het bepaalde in artikel 22 van Organisatiebesluit het geval.

Aldus kan de ILT – meer precies haar diensthoofd de Inspecteur-generaal Infrastructuur, Leefomgeving en Transport – namens de Minister handhavend optreden tegen een overtreding van artikel 5.4 van de Wtw. Dat zowel de ILT als Rijkswaterstaat opereren binnen hetzelfde ministerie en in mandaat kunnen handelen, doet niet af aan deze bevoegdheid tot handhaving. Ook niet voor zover dit het eigen handelen van de Minister en/of het Ministerie zou betreffen.

Overigens merk ik nog op dat Rijkswaterstaat eerder – in haar inhoudelijke reactie op het handhavingsverzoek van 6 oktober 2023 met kenmerk RWS-2023/39639 – de noodzaak van een gezaghebbend en onafhankelijk oordeel heeft onderschreven en aangeven heeft daarom uit te zien naar de bevindingen van de ILT. Op dat moment stond de betrokkenheid en bevoegdheid van de ILT kennelijk niet ter discussie.

8.3. Er is geen sprake van een overtreding

In deze paragraaf onderbouw ik waarom geen sprake is van een overtreding waartegen ik handhavend kan optreden. Eerst ga ik in op de normstelling en daarna toets ik de uitvoering te voeren werkzaamheden hieraan.

8.3.1. Normstelling: overtreding artikel 5.4 van de Wtw

In haar handhavingsverzoek heeft de Eilandraad gesteld dat Rijkswaterstaat met de uitvoering van het Definitief Ontwerp handelt in strijd met het Projectplan en daarmee artikel 5.4 van de Wtw overtreedt. Ook in bezwaar vormt dit de omvang van het geschil.

Hierboven heb ik reeds opgemerkt dat ik, om een overtreding van artikel 5.4 van de Wtw vast te stellen, de activiteiten aan de hand van het Projectplan dien te beoordelen. Ook heb ik aangegeven dat het Projectplan onherroepelijk is geworden en zelf niet ter discussie staat. Aldus vormt het Projectplan het dwingend kader voor de te maken beoordeling. Daarbij zijn in het Projectplan, al dan niet onder verwijzing naar andere documenten, de randvoorwaarden voor de dijkversterking Marken beschreven. Hierbij is aangegeven welke eisen dwingend zijn en welke (slechts) indicatief zijn.

De dwingende randvoorwaarden en vereisten waaraan het Definitief Ontwerp moet voldoen zijn beschreven in paragraaf 2.2 van het Projectplan. Daarin is opgenomen dat het ontwerp dient te passen binnen:

> *"1) het vastgestelde voorkeursalternatief: versterking buitenwaarts, voor 50 jaar veilig, passend bij schaal en maat van Marken;*

2) het maximale ruimtebeslag zoals beschreven in paragraaf 2.7 van het projectplan;
3) het ontwerp voldoet aan de eisen (dimensies en materialisering) voor binnentalud, kruin en buitentalud zoals vastgelegd in paragraaf 2.3 van het Projectplan;
4) de maximale restzetting bij oplevering over het gehele profiel van de dijk is maximaal 30 cm;
5) het ontwerp voldoet aan de randvoorwaarden voor het ontwerp vanuit de ruimtelijke kwaliteit;
6) het ontwerp voldoet aan de voorwaarden van de in coördinatie met het Projectplan vastgestelde vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming;
7) de aan het ontwerp verbonden milieueffecten zijn niet groter dan de maximale milieueffecten die zijn beschreven in het aan het Projectplan ten grondslag liggende MER en de daarbij behorende bijlagen en de Passende Beoordeling. Deze maximale effecten treden op bij de aanlegmethode die voor de zuidkade tot het maximale ruimtebeslag leidt (zandcunet, verderop beschreven in hoofdstuk 2)."

In het bestreden besluit is aangegeven dat het Definitief Ontwerp afwijkt van het referentieontwerp dat in het Projectplan (en het achterliggende Milieueffectrapport Dijkversterking Marken (hierna: MER)[8]) is beschreven. Bij de Eilandraad bestaat het beeld dat het uiteindelijke ontwerp in hoge mate overeen zou (moeten) komen met het referentieontwerp in het Projectplan en dat, nu het Definitief Ontwerp afwijkt, er ook wordt afgeweken van het Projectplan. Echter miskent de Eilandraad hiermee dat het referentieontwerp, zoals ook is aangegeven in de beschrijvingen in het Projectplan,[9] als een indicatief ontwerp is opgenomen in het Projectplan en de MER. Het is nadrukkelijk gepresenteerd als één van de mogelijke uitvoeringswijze van de dijkversterking. Het Projectplan biedt, binnen de daarin gestelde randvoorwaarden, ruimte voor andere invullingen. Het afwijken van het referentieontwerp is daarmee niet direct een overtreding.

De te beantwoorden vraag is of het voorliggende ontwerp past binnen de (dwingende) randvoorwaarden van het Projectplan. Daarbij merk ik op dat de gemaakte (ontwerp)keuzes in het Definitief Ontwerp alleen ter discussie staan wanneer die keuzes hebben geresulteerd in een afwijking van het Projectplan. In dat geval kan, waar het Projectplan ruimte biedt voor afwijking, de gemaakte afweging relevant zijn.

Hierna wordt per onderdeel van het Definitief Ontwerp waarvan de Eilandraad heeft gesteld dat het strijdig is met het Projectplan, beoordeeld of het voldoet aan de bovenvermelde randvoorwaarden.

8.3.2. Doelstelling waterveiligheid

De Eilandraad stelt in bezwaar dat in het bestreden besluit niet, althans onvoldoende, is onderzocht en onderbouwd of het Definitief Ontwerp voldoet aan de doelstelling vanuit waterveiligheid.

---

[8] Milieueffectrapport Dijkversterking Marken van 15 januari 2019 versie D2.2 met documentnummer SWNL0220822 en projectnummer 353490, opgesteld door Sweco Nederland B.V.
[9] Zie het Projectplan, pagina's 7 t/m 10, 12 t/m 14, 16, 17, 19, 20 en 25. Op deze pagina's wordt veelvuldig vermeld dat de projectbeschrijving indicatief is en op basis van het referentieontwerp. Daarbij is aangegeven dat de maatvoering indicatief is, tenzij anders aangegeven. Bovendien is in het Projectplan opgenomen dat het de ruimte biedt om binnen het maximaal ruimtebeslag tot een kleinere ingreep te komen.

8.3.2.1. Opleverhoogte dijk

In het bijzonder wijst de Eilandraad op de volgens haar te beperkte hoogte van de dijk, mede in relatie tot de aard van de bekleding. De Eilandraad heeft (ook ter hoorzitting) aan de hand van een – volgens haar eenvoudige – berekening toegelicht dat het ontwerp niet voldoet aan de uitgangspunten van het Projectplan. Zij hecht daarbij sterk aan het niet (veel) afwijken en het (voldoende) compenseren van het hoogtetekort van 50 centimeter, zoals deze in de Versterkingsopgave Marken[10] is vastgesteld.

In het Projectplan zijn eisen gesteld ten aanzien van de waterveiligheid en de opleverhoogte van de dijk. Deze zijn opgenomen onder punten 1 en 4 in paragraaf 2.2 van het Projectplan. Punt 1 vereist dat de dijkversterking voor 50 jaar veilig moet zijn; punt 4 stelt dat de maximale restzetting bij oplevering over het gehele profiel van de dijk maximaal 30 centimeter is. Het vereiste onder punt 4 blijft verder buiten beschouwing nu door de Eilandraad is gesteld noch aangetoond dat de maximale restzetting in het Definitief Ontwerp boven de 30 centimeter uitkomt.

Het Projectplan stelt geen expliciete (kwantitatieve) eisen aan de (kruin)hoogte. In paragraaf 2.4 van het Projectplan worden weliswaar kruinhoogtes omschreven, maar is expliciet vermeld dat deze hoogtes (enkel) indicatief zijn.[11] In weerwil van wat de Eilandraad veronderstelt, bevat het Projectplan geen (bindende) versterkingsopgave van (minimaal) 50 centimeter. In het Projectplan wordt gerefereerd aan een hoogtetekort van circa 50 centimeter bij de Westkade en een hoogtetekort van meer dan 50 centimeter bij de Zuidkade.[12] Echter is daarbij aangegeven dat deze geconstateerde hoogtetekorten zijn gebaseerd op (een herbeoordeling van) de Versterkingsopgave Marken. Uit de Versterkingsopgave Marken volgt dat de hoogtetekorten het resultaat zijn van een technische veiligheidsanalyse van de huidige (bestaande) dijk. Om te voldoende aan de in deze analyse gestelde eisen, zou de kruinhoogte van een dijk in die vorm (minimaal) 50 centimeter hoger moeten zijn dan nu het geval is. Dit betekent dat de in het Projectplan vermelde hoogtetekorten moeten worden bezien in het licht van de dijk zoals die (momenteel) ter plaatse aanwezig is. De genoemde hoogtetekorten vormen daarmee geen eis die aan het nieuwe (andere) dijkontwerp kan worden gesteld. Het bezwaar van de Eilandraad dat in het bestreden besluit onvoldoende is onderbouwd waarom de hoogteopgave uit het Projectplan mocht worden verlaten, is derhalve ongegrond.

---

[10] Versterkingsopgave Marken; Bepaling dijkversterkingsopgave van de Omringkade van Marken van 2 juni 2016 en uitgegeven door Rijkswaterstaat (hierna: Versterkingsopgave Marken).

[11] Zie het Projectplan, pagina's 13, 14, 16 en 17. Daarbij is op pagina 13 het volgende opgenomen:

> *"De in dit Projectplan aangegeven kruinhoogtes zijn indicatieve ontwerp-hoogtes. Afwijking van deze hoogtes is mogelijk, mits aan de randvoorwaarden uit paragraaf 2.2 en 2.3 is voldaan."*

Tevens is op pagina 14 het volgende aangegeven:

> *"De dijken mogen daarom na oplevering maximaal 30 cm hoger zijn dan in het Projectplan indicatief is aangegeven."*
>
> en:
>
> *"De hieronder aangegeven maatvoering per kade is indicatief* [N.B. deze maatvoering omschrijft ook (indicatief) de kruinhoogte]. *Op basis van de nadere uitwerking van het ontwerp voor realisatie kunnen deze maten veranderen."*

[12] Zie het Projectplan, paragraaf 3.1.

Dat neemt niet weg dat het Projectplan vereist dat de dijkversterking voor 50 jaar veilig moet zijn. Het Definitief Ontwerp moet dan ook aan deze eis voldoen. Wat "veilig" is vloeit voort uit de Wtw. Daartoe volgt uit artikel 2.2, eerste en tweede lid gelezen in samenhang met bijlagen I, II en III, van de Wtw dat voor het dijktraject Marken een signaleringswaarde van 1:300 en een ondergrens van 1:100 is vastgesteld. De ondergrens vormt ingevolge artikel 2.2, tweede lid onder a, van de Wtw de overstromingskans per jaar waarop het dijktraject ten minste berekend moet zijn.

Rijkswaterstaat stelt dat voor het dijkontwerp de Wtw, met bijbehorend het Wettelijk Beoordelingsinstrumentarium en het Ontwerpinstrumentarium, is aangehouden. Rijkswaterstaat heeft verscheidene berekeningen en modellen – onder andere opgenomen in de Technische Uitgangspunten Notitie[13] en de Ontwerpnota Waterveiligheid[14] – overgelegd. Rijkswaterstaat geeft aan dat de Combinatie het dijkontwerp heeft laten berekenen door een gerenommeerd ingenieursbureau, dat deze berekening door Rijkswaterstaat is getoetst en dat ook Deltares en het Adviesteam Dijkontwerp (een onderdeel van het Hoogwaterbeschermingsprogramma) het ontwerp hebben gecontroleerd. Gelet op deze (ingezette) expertise heb ik geen redenen om te twijfelen aan het dijkontwerp zoals opgenomen in het Definitief Ontwerp, waar het gaat om de waterveiligheid ervan.

Ik zie niet in waarom ik – zoals de Eilandraad – stelt niet zou mogen uitgaan van deze beoordelingen. Dat was anders geweest als de Eilandraad deskundige tegenadviezen had overgelegd of concreet en gemotiveerd zaken had weten aan te wijzen die zouden doen twijfelen aan de juistheid van het dijkontwerp. De Eilandraad heeft dit niet gedaan. Daarbij komt dat de Eilandraad de ingezette expertise, de gemaakte berekeningen en de doorvertaling daarvan in het Definitief Ontwerp, behoudens hierna te bespreken elementen, ook niet als zodanig heeft betwist.

De Eilandraad heeft wel een (tegen)berekening ingebracht waaruit zou blijken dat de ontwerphoogte in het Definitief Ontwerp ontoereikend is. Kortgezegd houdt deze berekening is dat, wanneer de maximale restzetting en autonome bodemdaling van de ontwerphoogte worden afgehaald,[15] er slechts een verschil van 10 centimeter tussen de kruin van de dijk en de ontwerpwaterhoogte resteert.[16] De Eilandraad acht deze "overhoogte" van 10 centimeter onvoldoende, vanwege de scheefstand die zou kunnen ontstaan.

Rijkswaterstaat heeft deze berekening voldoende weerlegd. Volgens Rijkswaterstaat gaat de Eilandraad ten onrechte uit van een autonome bodemdaling van 35 centimeter, waar deze per dijkgedeelte kan verschillen en is berekend op 15 tot 20 centimeter voor de Westkade en op 20 tot 25 centimeter

---

[13] TUN DO Dijklichaam van 23 mei 2023 met kenmerk 5937-TM-NOT-007 en zaaknummer 31136411 (hierna: Technische Uitgangspunten Notitie).
[14] Ontwerpnota DO Dijklichaam Waterveiligheid van 30 mei 2023 met kenmerk 5937-TM-ONN-003 en zaaknummer 31136411 (hierna: Ontwerpnota Waterveiligheid).
[15] De maximale restzetting bedraagt 30 centimeter. Volgens de Eilandraad bedraagt de autonome bodemdaling (ongeveer) 7 millimeter per jaar, hetgeen na vijftig jaar zou resulteren in een autonome bodemdaling van 35 centimeter.
[16] De ontwerphoogte in het Definitief Ontwerp komt uit op 1,76 meter boven Normaal Amsterdams Peil (hierna: NAP) aan de Zuidkade, terwijl deze uitkomt op 1,55 meter boven NAP aan de Westkade. Volgens de Eilandraad zouden, na aftrek van de maximale restzetting en de autonome bodemdaling, de hoogtes derhalve 1,11 meter boven NAP aan de Zuidkade en 0,9 meter boven NAP aan de Westkade bedragen. Dit, terwijl de ontwerpwaterhoogte 1 meter boven NAP aan de Zuidkade is en 0,8 meter boven NAP aan de Westkade bedraagt.

voor de Zuidkade. Het Definitief Ontwerp heeft voorts een restzetting van 20 centimeter, hetgeen ook minder is dan de Eilandraad aanhoudt in haar berekening. Rijkswaterstaat geeft verder aan dat het softwareprogramma gebruikt bij het berekenen van de dijkhoogte(s) – HydraNL – uitgaat van de meest ongunstige situatie en (onder andere) rekening houdt met scheefstand en golfhoogtes. Zij stelt dat de, door de Eilandraad genoemde, ontwerpwaterhoogte (al) de scheefstand behelst en niet het meerpeil betreft.

Ik volg de Eilandraad dus ook niet in haar betoog dat van de maximaal (toegestane) restzetting moet worden uitgegaan. Dat, zoals de Eilandraad stelt, pas over 50 jaar gecontroleerd kan worden of aan de eis voor restzetting wordt voldaan, is geen dwingende reden om van het maximale uit te moeten gaan. Van belang is dat de restzetting van het Definitief Ontwerp voldoende is onderbouwd, hetgeen het geval is.

De Eilandraad heeft verder onvoldoende aannemelijk gemaakt dat ik zou moeten uitgaan van een (maximale) bodemdaling van 35 centimeter over het gehele dijklichaam. Uit de door Rijkswaterstaat overlegde documenten volgt dat de autonome bodemdaling minder is dan de genoemde 35 centimeter en bovendien per dijkgedeelte verschilt. De Eilandraad heeft onvoldoende gesteld om mij te doen (laten) twijfelen aan deze berekeningen.

Tot slot merk ik op dat – zelfs al zou ik de berekeningen van de Eilandraad volgen, hetgeen niet het geval is – er een overhoogte van 10 centimeter resteert. Nu Rijkswaterstaat heeft toegelicht dat de ontwerpwaterhoogte in dit geval mede de scheefstand behelst, zie ik niet in waarom deze overhoogte onvoldoende zou zijn.

8.3.2.2. Toepassing stortsteen

Naast de argumenten met betrekking tot de ontwerphoogte, heeft de Eilandraad twijfels geuit bij de toepassing van stortsteen op het buitentalud. De Eilandraad stelt dat door de zetting de stortsteenbekleding onder de hoogste waterstand uitkomt en daarmee de golfbrekende werking van het stortsteen beperkt zal zijn. Deze stelling hangt samen met de bovenvermelde stellingen van de Eilandraad over de hoogte van de dijk en de verwachte zetting, waarbij ik de Eilandraad niet heb gevolgd. Verder wijst de Eilandraad erop dat de stortsteenbekleding bij normale waterstand langdurig droog staat, waardoor het onderliggende vlechtwerk van wilgentenen (de zogenoemde wiepenmatten) kan verrotten. Echter, uit de Ontwerpnota Waterveiligheid volgt dat de wiepenmatten in het ontwerp geen (constructieve) functie hebben,[17] hetgeen ook door Rijkswaterstaat ter hoorzitting is toegelicht. In het Definitief Ontwerp is namelijk voorzien in de toepassing van composiet geotextiel. De wiepenmatten worden enkel gebruikt voor het plaatsen en afzinken van het stortsteen, waardoor het op termijn vergaan van deze matten geen consequenties voor de veiligheid heeft. De Eilandraad heeft onvoldoende gesteld om mij hieraan te doen laten twijfelen.

8.3.2.3. Onderhoud

Ten aanzien van de waterveiligheid heeft de Eilandraad tot slot gesteld dat de dijk slecht onderhoudbaar zou zijn. De Eilandraad heeft gesteld dat het onderhoud van stortsteen alleen zou bestaan uit het verwijderen van beginnende struiken en bomen. Daarnaast heeft zij gesteld dat uit ervaring op Marken blijkt dat aangespoede plantenresten en ter plaatse groeiende planten na een aantal jaren zorgen voor een laag humusrijke teelaarde tussen de stenen die van invloed is op

[17] Zie de Ontwerpnota Waterveiligheid, paragraaf 6.3.

de ruwheid en daarmee de golfoploop. In haar nadere reactie heeft de Eilandraad foto's ingebracht.

Ook aan deze punten moet ik voorbijgaan. Bij de toetsing van het Definitief Ontwerp aan het Projectplan (en daarmee dus al ten dele vooruitlopend op de feitelijke uitvoering van het ontwerp) moet ik uitgaan van de situatie waarin tijdig het noodzakelijke onderhoud wordt uitgevoerd. Op de beheerder rust ter zake een zorgplicht.[18] Rijkswaterstaat heeft verder gesteld dat de dijk met gangbaar materieel goed onderhoudbaar is. Ik heb geen aanwijzingen dat dit niet zo zou zijn, nu ook de beoogde toekomstig beheerder, het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (hierna: het HHNK), schriftelijk heeft bevestigd dat het dijkontwerp onderhoudbaar is.[19] Het HHNK merkt daarbij op dat het verwijderen van wier en begroeiing tussen de (stort)stenen niet noodzakelijk is vanuit waterveiligheid, omdat dit niet leidt tot een waarde lager dan de minimaal benodigde ruwheid. Rijkswaterstaat heeft voorts een memo van Royal HaskoningDHV (hierna: RHDHV) ingebracht.[20] Daarin wordt eveneens geconcludeerd dat de eventuele vorming van een laag organisch materiaal en veen tussen het stortsteen geen gevolgen heeft voor de golfoploop en -overslag en daarmee de waterveiligheid van het ontwerp. De door de Eilandraad overgelegde foto's tonen volgens haar aan dat de vorming van de humusrijke laag veel hoger op de dijk plaatsvindt, waardoor de aannames van RHDHV feitelijk onjuist zouden zijn. Rijkswaterstaat heeft ter hoorzitting aangegeven dat de foto's achterstallig onderhoud tonen, wat niet ongebruikelijk is bij een dijk die op korte termijn aangepast gaat worden. Ik heb geen reden te twijfelen aan de stelling van Rijkswaterstaat. Bovendien doet de stelling van de Eilandraad niet af aan de conclusies van RHDHV. Uit het memo volgt immers dat ook als de humusvorming hoger plaatsvindt en de afname van de ruwheid zich substantieel hoger bevindt, er geen invloed is op de waterveiligheid. Tot slot heeft de Eilandraad vragen gesteld bij de door RHDHV gehanteerde maatgevende waterhoogte van 0,61 meter boven NAP. Zij heeft echter nagelaten te onderbouwen waarom dit onjuist zou zijn en wat dit zou betekenen. De Eilandraad kan in een geval zoals hier, waarin een deskundige rapport voorligt, niet enkel volstaan met het opwerpen van vragen en twijfels, zonder deze voldoende te duiden of deze met eigen expertise te onderbouwen.

8.3.2.4. Tussenconclusie

Ik kom tot de conclusie dat het Definitief Ontwerp voor het aspect waterveiligheid voldoet aan de randvoorwaarden die in het Projectplan zijn gesteld.

8.3.3. Ligging, veiligheidszone, uitvoerbaarheid meekoppelkansen

De Eilandraad stelt in bezwaar dat in het bestreden besluit onvoldoende is onderbouwd dat het definitieve ontwerp past binnen het Projectplan. Ze wijst daarbij op passages uit het bestreden besluit waarin ik juist de onduidelijkheid van de randvoorwaarden zou benadrukken. Daarnaast zou in het bestreden besluit ten onrechte zijn uitgegaan van een ontwerpgrens liggende op de teen van de binnenberm in plaats van de teen van het bestaande buitentalud. Tot slot meent

[18] Zie artikel 5.3 van de Wtw.
[19] Zie de brief van het HHNK van 13 november 2023 met registratienummer 23.1077854.
[20] Zie het Memo: Impact organisch materiaal en veen tussen stortsteen van 18 september 2023 met documentnaam 5937-TM-MEM-027-A en zaaknummer 31136411, opgesteld door RHDHV.

de Eilandraad dat het Definitief Ontwerp de uitvoering van de bepaalde meekoppelkansen onmogelijk maakt en daarom niet aan het Projectplan voldoet.

De vraag of het Definitief Ontwerp qua ligging, profiel en ruimtebeslag voldoet aan het Projectplan, moet beoordeeld worden aan de hand van de (bindende) randvoorwaarden hieraan gesteld in het Projectplan. In paragraaf 2.2 van het Projectplan is onder punt 2 het maximale ruimtebeslag zoals beschreven in paragraaf 2.7 van het Projectplan als randvoorwaarde opgenomen. Daarnaast moet – ingevolge punt 3 van paragraaf 2.2 van het Projectplan – het ontwerp voldoen aan de eisen (dimensies en materialisering) voor binnentalud, kruin en buitentalud zoals vastgelegd in paragraaf 2.3 van het Projectplan.

8.3.3.1. Ligging

In paragraaf 2.7 van het Projectplan is het maximale ruimtebeslag beschreven. Daarin is het volgende vermeld:

> *"Het permanente horizontale ruimtebeslag wordt aan de binnenzijde begrensd door de bestaande dijksloot (behoudens de locaties Rozewerf, De Heuvel en de tussenliggende tuinen, en de Haven) en aan de buitenzijde het punt waar de onderwateroever van de (nieuwe) dijk de oorspronkelijke (water)bodem raakt. Dit is de nieuwe buitenteen. De begrenzing aan de buitenzijde ligt voor de Zuidkade maximaal 50 m vanaf de huidige buitenteen. Voor de Westkade is deze afstand maximaal 25 m. Deze afstanden volgen uit de in hoofdstuk 2 aangegeven indicatieve ontwerpen voor de Zuid- en de Westkade.*
>
> *Bij de Rozewerf en de Heuvel en de Haven is de begrenzing aan de binnenzijde niet de bestaande dijksloot maar de begrenzing zoals aangegeven in bijlage 2."*

In bijlage 2 bij het Projectplan is een kaart met het maximaal ruimtebeslag opgenomen.

In het bestreden besluit is, op basis van een beoordeling door Witteveen+Bos,[21] geconcludeerd dat het Definitief Ontwerp voldoet aan de maximale eisen van het buitenwaarts brengen van de dijken voor zowel de Westkade als de Zuidkade.[22] De maximale buitenwaartse uitbreiding op de onderwaterbodem is in het Definitief Ontwerp met respectievelijk 5,1 en 6,5 meter minder dan de maximaal gestelde waarde van 25 en 50 meter voor zowel de Westkade als de Zuidkade.

De Eilandraad heeft in haar bezwaar deze conclusies niet (gemotiveerd) betwist. Wel heeft zij gesteld dat ik ten onrechte de teen van de binnenberm (dat wil zeggen: de bestaande dijksloot/bermsloot/teensloot) als ontwerpgrens heb aangenomen. Volgens haar ligt de ontwerpgrens op de teen van het bestaande buitentalud. Daarmee miskent de Eilandraad dat paragrafen 2.3 en 2.7 van het Projectplan slechts vermelden dat het ruimtebeslag aan de binnenzijde wordt begrensd door de bestaande dijksloot en de teensloot gehandhaafd zal blijven. Ik kan de Eilandraad derhalve niet volgen in haar stelling en zie hiervoor geen basis in het Projectplan.

---

[21] Zie de Notitie Bevindingen beoordeling Handhavingsverzoek Marken van 24 november 2023 met referentie 125695/23-018.882, opgesteld door Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V.

[22] Aan de eveneens in het bestreden besluit getrokken conclusie dat het Definitief Ontwerp wel afwijkt van de indicatieve afmetingen die worden verwacht op basis van het Projectplan, ga ik gelet op het overwogene in paragraaf 8.1.3. niet meer in.

Evenmin zie ik in het Projectplan basis voor de stelling van de Eilandraad dat de dijk niet op de bestaande dijk zou mogen worden aangelegd. In paragraaf 2.3 van het Projectplan zijn hierover geen bindende eisen gesteld. De enkele vermelding in het Projectplan dat bij aanleg van de nieuwe kade de bestaande kade wordt verwijderd is niet bindend en beschrijft bovendien vooral dat geen sprake mag zijn van twee dijken naast elkaar.[23]

8.3.3.2. Veiligheidszone

De stelling van de Eilandraad dat onvoldoende is onderbouwd waarom de veiligheidszone als vermeld in het Projectplan niet nodig zou zijn, behoeft geen verdere behandeling. Ter hoorzitting heeft Rijkswaterstaat onderbouwd dat de veiligheidszone niet relevant is bij de uitvoering van het Definitief Ontwerp. De Eilandraad heeft dit ter hoorzitting erkend.

8.3.3.3. Uitvoerbaarheid meekoppelkansen

De Eilandraad heeft aangevoerd dat het Definitief Ontwerp in de weg staat aan de uitvoering van de in het Projectplan beschreven oeverzwaluwwand, natuurvriendelijke oevers en strandjes bij de vuurtoren en Haven.

Met Rijkswaterstaat – en anders dan de Eilandraad – ben ik van oordeel dat de oeverzwaluwwand en de natuurvriendelijke oevers geen dwingend voorgeschreven onderdelen van het Projectplan zijn. De onderdelen vloeien voort uit paragraaf 2.6 van het Projectplan, waar deze meekoppelkansen zijn omschreven. Ik merk op dat het (kunnen) realiseren van meekoppelkansen niet als (bindende) randvoorwaarde is genoemd in paragraaf 2.2 van het Projectplan. Hieruit volgt dat het al dan niet opnemen of uitvoerbaar zijn van deze meekoppelkansen geen strijdigheid met het Projectplan kan opleveren. Daarmee kan dit ook geen grondslag voor handhaving vormen.

Overigens merk ik op dat het Definitief Ontwerp voorziet in de aanleg van natuurvriendelijke oevers.[24] Daarnaast wordt, zoals ook op de hoorzitting is besproken, nog onderzoek gedaan naar de wijze van aanleg van de oeverzwaluwwand. De Eilandraad praat hierover mee. Bovendien is door Rijkswaterstaat (en de Combinatie) benadrukt dat de oeverzwaluwwand gerealiseerd wordt. Verder heeft de Eilandraad de aanleg van de strandjes expliciet buiten de reikwijdte van het handhavingsverzoek geplaatst en moet in bezwaar daaraan worden vastgehouden. Evenwel stel ik vast dat het Definitief Ontwerp voorziet in de aanleg van strandjes.[25]

8.3.3.4. Tussenconclusie

Kortom, ik concludeer dat het Definitief Ontwerp voor wat betreft de ligging, de veiligheidszone, en de uitvoerbaarheid meekoppelkansen voldoet aan de randvoorwaarden die in het Projectplan zijn gesteld.

8.3.4. Ruimtelijke kwaliteit

De Eilandraad heeft in bezwaar gesteld dat een inhoudelijke toets van het Definitief Ontwerp, meer concreet de stortsteenbekleding op de buitenzijde, aan

[23] Zie het Projectplan, pagina 13.
[24] Zie de Tekeningen Dijklichaam Overzicht en Bovenaanzicht, kaartbladen 5, 6, 7 en 9.
[25] Zie de Tekeningen Dijklichaam Overzicht en Bovenaanzicht, kaartbladen 2, 4, 8 en 10. Zie ook de Ontwerpnota Definitief Ruimtelijk Ontwerp van 29 september 2023 met kenmerk 5937-TM-ONN-007 en zaaknummer 31136411, pagina's 71, 83, 87, 93 en 99.

de randvoorwaarden voor ruimtelijke kwaliteit ontbreekt. Daarbij wijst ze erop dat de "knik" tussen buitentalud en buitenberm (te) hoog ligt, waardoor stortsteen tot boven het normale waterniveau wordt toegepast. Verder wijst de Eilandraad erop dat in het bestreden besluit enerzijds is gesteld dat het Esthetisch Programma van Eisen (hierna: EPvE)[26] geen onderdeel is van het Projectplan, maar anderzijds ook is gesteld dat het EPvE op onderdelen afwijkt van het Projectplan.

Om alsnog na te gaan of de stortsteenbekleding op de buitenzijde van de dijk in overeenstemming is met het Projectplan, moet nagegaan worden wat in het Projectplan aan (bindende) randvoorwaarden is gesteld. In het Projectplan wordt op meerdere plekken naar de vereisten op het gebied van ruimtelijke kwaliteit verwezen. Zo blijkt uit paragraaf 1.5 van het Projectplan dat het MER inclusief onderliggende deelrapporten, het Kader Ruimtelijke Kwaliteit (hierna: KRK)[27] en de Notitie Ruimtelijke Ontwerpcriteria (hierna: NRO)[28] deel uitmaken van het Projectplan. Verder volgt uit paragraaf 2.1 van het Projectplan dat uitgangspunten ten aanzien van de ruimtelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit zijn opgenomen in het KRK en de NRO. Bovendien wordt in punten 3 en 5 van paragraaf 2.2 van het Projectplan gesteld dat het ontwerp moet voldoen aan de eisen (dimensies en materialisering) voor binnentalud, kruin en buitentalud zoals vastgelegd in paragraaf 2.3 van het Projectplan en dat het ontwerp moet voldoen aan de randvoorwaarden voor het ontwerp vanuit de ruimtelijke kwaliteit. Van dit laatste is – naast de duiding in paragraaf 2.1 van het Projectplan – niet concreet benoemd wat deze zijn of waar deze zijn opgenomen.

In paragraaf 2.3 van het Projectplan is met betrekking tot het principeprofiel vermeld dat enkel de volgende maatvoering als bindend moet worden beschouwd:[29]

> *"De kern van de dijk is van zand, afgedekt met een kleilaag en bedekt met een steenbekleding (buitentalud) en gras (binnentalud). Deze kern is een slanke kade met een binnen- en een buitentalud met een helling van 1:3, een smalle kruin van 3 meter breed en daarop een wandelpad (fietsers toegestaan) van 2 meter breed. Voor het buitentalud is een flauwere helling, tot 1:6, aanvaardbaar mits dit vanuit het oogpunt van waterveiligheid aantoonbare voordelen biedt."*

Daarbij is voor de bekleding de volgende verduidelijking gemaakt:[30]

> *"Op basis van het Kader Ruimtelijke Kwaliteit is het buitentalud van zetsteen (met lokaal hergebruik van het basalt in de bestaande kade) en is het binnentalud bekleed met (kruidenrijk) gras."*

Over de specifieke bekleding van de buitenberm – welke volgens figuur 2.1 van het Projectplan het gedeelte onder de knik behelst – is niets vermeld. Wel is uit de figuren 2.3, 2.5 en 2.6 van het Projectplan af te leiden dat sprake kan zijn van een steenbekleding over de gehele buitenzijde van de dijk.

---

[26] Esthetisch Programma van Eisen Dijkversterking Marken van 13 juni 2019, met documentnummer SWNL0238753 en projectnummer 353490, opgesteld door Sweco Nederland B.V.
[27] Kader ruimtelijke kwaliteit dijkversterking Marken van september 2015, in opdracht van Rijkswaterstaat opgesteld door Bosch Slabbers Tuin- en Landschapsarchitecten B.V.
[28] Notitie Ruimtelijke Ontwerpcriteria Dijkversterking Marken van januari 2018, opgesteld door Bosch Slabbers Tuin- en Landschapsarchitecten B.V.
[29] Zie het Projectplan, pagina 12.
[30] Zie het Projectplan, pagina 12.

De stukken die deel uitmaken van het Projectplan bieden een verdere verduidelijking van de dijkbekleding. Zo vermeldt het KRK dat de buitenzijde van dijk verhard is en er sprake zal zijn van een stenig buitentalud.[31] Ook is opgenomen dat aan de buitenzijde een vlakke onderberm wordt ontwikkeld en dat de aanleg van een ondertalud tot de mogelijkheden behoord.[32] De NRO is een aanvulling op, en waar nodig een actualisatie van, het KRK en geeft aan dat – binnen de randvoorwaarde (water)veiligheid – zowel "hoe smaller, hoe beter" als "hoe lager hoe beter" geldt voor de dijk. Daarbij wordt opgemerkt dat waar mogelijk de hoogte wordt beperkt door het aanbrengen van een brede voorberm, door maatregelen in de vooroever en een verruwing van het buitentalud.[33] In de NRO is omschreven dat de dijk zich aan de buitenzijde als "hard, ruw en stenig" mag tonen en dat de buitenzijde van de dijk (deels) wordt versterkt met een steenbekleding en een brede voorberm. Toegelicht is dat de steenbekleding aan de buitenzijde geen grafisch raster aan het dijktalud mag toevoegen en dat de dijk aan de buitenzijde wordt bekleed met basalt of basalton. Dit basalt dient in ieder geval strategisch te worden ingezet nabij de cultuurhistorisch meest waardevolle elementen (dat wil zeggen: de Rozewerf, de vuurtoren, en de haven) en bij de aansluiting op de Verbindingsweg als "zichttalud", alhoewel het bestaand basalt idealiter wordt aangevuld met nieuw basalt. De brede voorberm wordt zo laag mogelijk uitgevoerd en afgewerkt met regelmatig stortsteen.[34] Ook is in de NRO aangegeven dat er sprake zal zijn van een "getailleerde kruin", waarbij de top van de dijk steiler en smaller wordt uitgevoerd. Om deze getailleerde kruin te maken zal onder de top van de dijk een extra knikpunt in het talud worden aangebracht, waarbij idealiter de steenbekleding tot aan dit knikpunt reikt en het bovenste, steilere deel van de dijk wordt uitgevoerd in gras.[35] Tot slot is in het MER omschreven dat het nieuwe dijklichaam een helder herkenbare kruin zal hebben, waarbij geldt dat de hoogte van de dijk beperkt wordt door een brede voorberm. Deze voorberm zal worden aangelegd rond de waterlijn en zijn voorzien van stortsteen. Ook zal de materialisering van de dijk zich kenmerken door een stenige buitendijkse zijde, waarbij zoveel als mogelijk – maar in ieder geval langs de Rozenwerf, vuurtoren en haven – basalt wordt toegepast.[36]

Ik stel op grond van het bovenstaande vast dat in het Projectplan noch de daarvan deel uitmakende stukken een (expliciete) randvoorwaarde is gesteld voor wat betreft de hoogte van het knikpunt tussen buitentalud (waar zetsteen wordt toegepast) en buitenberm (waar stortsteen wordt toegepast). Criteria opgenomen in deze documenten die hieromtrent een indicatie geven, sluiten overigens ook niet altijd op (volledig) elkaar aan. Zo noemt het KRK de uitgangspunten als "hoe smaller, hoe beter" en "hoe lager hoe beter." Hierbij spreekt het KRK over een circa 3 meter vlakke onderberm, terwijl de NRO aangeeft dat waar mogelijk de hoogte wordt beperkt door onder meer het aanbrengen van een (zo laag mogelijke) brede voorberm en een verruwing van het buitentalud (door middel van regelmatig stortsteen). Verder stelt het MER als dat de hoogte van de dijk wordt beperkt door een brede voorberm voorzien van stortsteen, aangelegd rond de waterlijn. Al deze criteria (gezamenlijk) lijken aan te sturen op een zo laag mogelijk knikpunt. Tegelijkertijd wordt in de documenten ruimte geboden voor een andere keuze, hetgeen ook bij past het karakter daarvan. De documenten

[31] Zie het KRK, pagina 43.
[32] Zie het KRK, pagina 44.
[33] Zie de NRO, pagina 31.
[34] Zie de NRO, pagina 35.
[35] Zie de NRO, pagina 41.
[36] Zie het MER, paragraaf 3.2.1. Deze paragraaf bevat daarnaast ook nog een aantal verdere omschrijvingen, maar deze stemmen overeen met de beschrijving in het Projectplan.

zijn, zoals Rijkswaterstaat ook stelt, opgesteld als afwegingskader om de ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorische waarde te waarborgen, maar deze mogen niet ten koste gaan van de waterveiligheid. Hierbij geldt het principe "safety first, quality too."

In het Definitief Ontwerp ligt de "knik" – en daarmee het stortsteen –boven de waterlijn. Dit zal ook in 2075 na zetting, autonome bodemdaling en peilverhoging het geval zijn. Deze ontwerpkeuze is in de Ontwerpnota Waterveiligheid onderbouwd vanuit de voordelen voor waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit; het is hierdoor mogelijk om een (meer) compacte en/of smalle dijk te realiseren.[37] Omdat de documenten geen harde normen bevatten en aan de ontwerpkeuze in het Definitief Ontwerp een afweging van relevante belangen ten grondslag ligt, is het Definitief Ontwerp op dit onderdeel niet in strijd met het Projectplan.

De Eilandraad heeft in dat kader nog opgemerkt dat, om te voldoen aan het principe "safety first, quality too", het ook mogelijk was geweest om de dijk hoger te maken. Hoewel deze stelling van de Eilandraad kan kloppen, betekent dit niet dat het huidige ontwerp in strijd is met het Projectplan. Zoals eerder aangegeven, dien ik te beoordelen of de gekozen ontwerpoplossing past binnen de randvoorwaarden van het Projectplan. Het is niet aan mij om te beoordelen of andere mogelijke ontwerpoplossingen meer wenselijk zijn. Het Projectplan voorziet in deze namelijk in deze ontwerpruimte.

Ik stel derhalve vast dat het Definitief Ontwerp voldoet aan de randvoorwaarden op het gebied van ruimtelijke kwaliteit die in het Projectplan uiteen zijn gezet.

Ik laat onbeantwoord of het Definitief Ontwerp past binnen het EPvE en of het EPvE in overeenstemming is met het Projectplan. Het EPvE is geen onderdeel van het Projectplan en is (pas) opgesteld nadat het Projectplan was vastgesteld. Derhalve speelt het EPVE geen rol in mijn beoordeling.

8.3.5. Effecten op milieu en ecologie

Nu is vastgesteld dat het Definitief Ontwerp voldoet aan de randvoorwaarden vermeld in punten 1 tot en met 5 van paragraaf 2.2 van het Projectplan, moet (nog) worden beoordeeld of wordt voldaan aan de randvoorwaarden vermeld in punten 6 en 7 daarvan. Hierin is aangegeven dat het Definitief Ontwerp moet voldoen aan de voorwaarden van de vastgestelde vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb-Vergunning) en dat de aan het Definitief Ontwerp verbonden milieueffecten niet groter zijn dan de maximale milieueffecten beschreven in het MER en de Passende Beoordeling.

De Eilandraad heeft geen expliciete gronden gericht tegen het al dan niet voldoen van het Definitief Ontwerp aan deze randvoorwaarden. Wel heeft zij in haar bezwaarschrift gerefereerd aan de opdracht aan Rijkswaterstaat om het Projectplan aan te passen met een nadere motivering, waarmee duidelijk moest worden wat de effecten van de optimalisatie in het Definitief Ontwerp zijn voor milieu (en veiligheid en (onderhouds)kosten). Om die reden ga ik in deze heroverweging in op deze randvoorwaarden.

In haar bezwaar heeft Rijkswaterstaat betoogd dat in het MER de worst case scenario's in ogenschouw zijn genomen. Daarmee zou rekening zijn gehouden met de effecten van verschillende ontwerpoplossingen binnen het maximale ruimtebeslag. Ook heeft Rijkswaterstaat aangegeven dat het ruimtebeslag in

[37] Zie de Ontwerpnota Waterveiligheid, paragraaf 3.3.

belangrijke mate bepalend is voor de mogelijke milieueffecten. Ik volg Rijkswaterstaat hierin. Echter, zoals hierboven aangegeven, neemt dit niet weg dat beschouwd moet worden of de milieueffecten blijven binnen de maxima omschreven in het MER. In dat kader heb ik in paragraaf 8.3.3. (al) aangegeven dat het Definitief Ontwerp past binnen het maximale ruimtebeslag zoals omschreven in het Projectplan. Dit heeft tot gevolg dat aangenomen mag worden dat de effecten ook binnen de onderzochte effecten van het MER blijven. Dat het Definitief Ontwerp voorziet in een minder buitenwaartse dijkversterking dan de alternatieven die in het MER zijn beschouwd maakt dit niet anders. Bij alle beschouwde alternatieven zullen er werkzaamheden aan de bestaande dijk (moeten) plaatsvinden. Dat de werkzaamheden aan de bestaande dijk in het Definitief Ontwerp meer opbouwend en in het MER grotendeels afgravend zijn, doet er niet aan af dat in het MER reeds de effecten van werkzaamheden voor het gehele ruimtebeslag zijn beschouwd.

Het hiervoor gestelde met betrekking tot de effecten van de MER geldt ook voor de effecten van de Passende Beoordeling. Deze laatste is immers op dezelfde wijze als het MER opgezet. Wat betreft het voldoen aan de voorwaarden van de Wnb-Vergunning, merk ik tot slot op dat de vergunning terzake geen (andere) relevante voorwaarden kent.

Ik kom dan ook tot de conclusie dat het Definitief Ontwerp voldoen aan de voorwaarden van de Wnb-Vergunning en dat de aan het Definitief Ontwerp verbonden milieueffecten niet groter zijn dan de maximale milieueffecten beschreven in het MER.

8.4. Overige bezwaren

Nu ik op grond van het bovenstaande tot de conclusie kom dat er geen sprake is van een (aanstaande) overtreding van artikel 5.4 van de Wtw, kom ik niet toe aan de verder door partijen geformuleerde bezwaren.

9. Conclusie

Gelet op het bovenstaande verklaar ik het bezwaar van de Combinatie niet-ontvankelijk. De bezwaren van de Eilandraad en Rijkswaterstaat verklaar ik gegrond. Ik herroep het bestreden besluit en wijs het verzoek om handhaving van de Eilandraad af.

10. Meer informatie, verzending, rechtsmiddelen

Voor meer informatie over deze beslissing kunt u contact opnemen met de personen genoemd in de kantlijn van deze brief.

Indien u het niet eens bent met deze beslissing, dan kunt u hiertegen beroep instellen. Hieronder is vermeld hoe u dat kunt doen.

Deze brief zend ik u per post en per e-mail toe.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,

[redacted]
Teamleider Bezwaar en beroep

ILT
Juridische Zaken

Ons kenmerk
B-4-23-0567.001
B-4-23-0567.002
B-4-23-0567.003

Rechtsmiddelenclausule
Indien u zich niet met bovenstaande beslissing kan verenigen dan kan binnen zes weken, na ingang van de dag na die waarop de beslissing is bekendgemaakt/verzonden, beroep ingesteld worden bij de bevoegde rechtbank voor uw woon- of vestigingsplaats (zie www.rechtspraak.nl/rechtbanken).

Het beroepschrift dient te zijn ondertekend en tenminste het volgende te bevatten:
1) naam en adres van de indiener;
2) de dagtekening;
3) vermelding van de datum en het nummer of kenmerk van het besluit waartegen het beroepschrift zich richt;
4) een opgave van de redenen waarom u zich niet met het besluit kunt verenigen.

Zo mogelijk dient bij het beroepschrift een fotokopie te worden gevoegd van het besluit, waarop het geschil betrekking heeft.

Voor de behandeling van het beroepschrift wordt een bedrag aan griffie geheven. De griffier wijst de indiener van het beroepschrift op het verschuldigd zijn van het griffierecht en geeft daarbij aan op welke wijze het verschuldigde griffierecht moet worden voldaan.

ILT
Juridische Zaken

Ons kenmerk
B-4-23-0567.001
B-4-23-0567.002
B-4-23-0567.003

Invoeringswet Omgevingswet

Artikel 4.3. (besluit op aanvraag)

Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag om een besluit is ingediend, blijft het oude recht, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, van toepassing:

a. als tegen het besluit beroep openstaat: tot het besluit onherroepelijk wordt,

b. als tegen het besluit geen beroep openstaat: tot het besluit van kracht wordt.

Waterwet

Artikel 1.1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

   [...]

   beheerder: bevoegd bestuursorgaan van het overheidslichaam dat belast is met beheer;

   [...]

Artikel 2.2

1. In de bij deze wet behorende bijlage II wordt voor elk dijktraject, met uitzondering van dijktraject 16-5, vermeld in bijlage I, een signaleringswaarde vastgesteld.

   De signaleringswaarde is voor:

   a. een dijktraject, niet zijnde een dijktraject als bedoeld in onderdeel b, de overstromingskans per jaar waarvan overschrijding op grond van artikel 2.12, vijfde lid, wordt gemeld aan Onze Minister;

   b. de dijktrajecten 201, 204a, 204b, 206, 208 tot en met 212, 214 tot en met 219 en 222 tot en met 225, vermeld in bijlage I, de faalkans per jaar waarvan overschrijding op grond van artikel 2.12, vijfde lid, wordt gemeld aan Onze Minister.

2. In de bij deze wet behorende bijlage III wordt voor elk dijktraject een ondergrens vastgesteld.

   De ondergrens is voor:

a. een dijktraject als bedoeld in het eerste lid, tweede zin, onderdeel a, de overstromingskans per jaar waarop het dijktraject ten minste berekend moet zijn;

b. een dijktraject, genoemd in het eerste lid, tweede zin, onderdeel b, de faalkans per jaar waarop het dijktraject ten minste berekend moet zijn;

c. dijktraject 16-5, vermeld in bijlage I, indien dit hydraulische belasting ondervindt door het overstromen van het door een voorliggend dijktraject beschermde gebied, de overstromingskans waarop het dijktraject dan ten minste berekend moet zijn.

3. Onverminderd het tweede lid vermeldt bijlage III voor:

a. een dijktraject dat een toename van hydraulische belasting kan ondervinden ten gevolge van een maatregel gericht op het vergroten van de afvoer- of bergingscapaciteit van een watersysteem, de overstromingskans waarop het dijktraject ten minste berekend moet zijn, indien een zodanige toename optreedt;

b. de dijktrajecten 208 tot en met 210 en 225 de kans op niet-sluiten waaraan de stormvloedkering ten minste moet voldoen, indien deze gesloten moet worden

Artikel 5.3

De beheerder neemt, met inachtneming van de bij of krachtens hoofdstuk 2 gestelde regels, ten aanzien van de waterstaatswerken onder zijn beheer de nodige maatregelen voor het veilig en doelmatig gebruik daarvan, overeenkomstig de krachtens hoofdstuk 4 aan die waterstaatswerken toegekende functies.

Artikel 5.4

1. De aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder geschiedt overeenkomstig een daartoe door hem vast te stellen projectplan. Met de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk wordt gelijkgesteld de uitvoering van een werk tot beïnvloeding van een grondwaterlichaam.

2. Het plan bevat ten minste een beschrijving van het betrokken werk en de wijze waarop dat zal worden uitgevoerd, alsmede een beschrijving van de te treffen voorzieningen, gericht op het ongedaan maken of beperken van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk. Voor in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen bevat het plan een inventarisatie van maatschappelijke functies en ambities en mogelijke innovaties waarmee de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk gecombineerd zou kunnen worden, inclusief de mogelijkheden om het desbetreffende werk middels een concessie voor werken of andere vorm van publiek-private samenwerking te realiseren.

3. Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het

tweede lid, kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop de inventarisatie wordt uitgevoerd en private partijen daarbij betrokken worden.

4. De voordracht voor een krachtens het tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

5. Indien het plan de verlegging van een primaire waterkering betreft, kan het voorts voorzieningen bevatten met betrekking tot de inpassing in de omgeving van het gebied tussen de plaats waar de oorspronkelijke primaire waterkering is gelegen, en de plaats waar de nieuwe primaire waterkering komt te liggen.

6. Het eerste lid is niet van toepassing, indien ten aanzien van een in dat lid bedoeld werk de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding van toepassing is, of indien ten aanzien van dat werk toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening.

Artikel 8.1

1. De beheerder heeft tot taak:

    a. zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bij of krachtens de hoofdstukken 5 en 6 of krachtens artikel 10.1 bepaalde, voor zover betrekking hebbend op de door hem beheerde watersystemen en de daarbij behorende beschermingszones en van het bij of krachtens titel 12.3 van de Wet milieubeheer bepaalde met betrekking tot het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam;

    b. gegevens die met het oog op de uitoefening van de onder a bedoelde taak van belang zijn, te verzamelen en te registreren;

    c. klachten te behandelen die betrekking hebben op de naleving van de in onderdeel a bedoelde voorschriften.

2. Met de beheerder worden voor de toepassing van het eerste lid gelijkgesteld gedeputeerde staten, ter zake van handelingen als bedoeld in artikel 6.4.

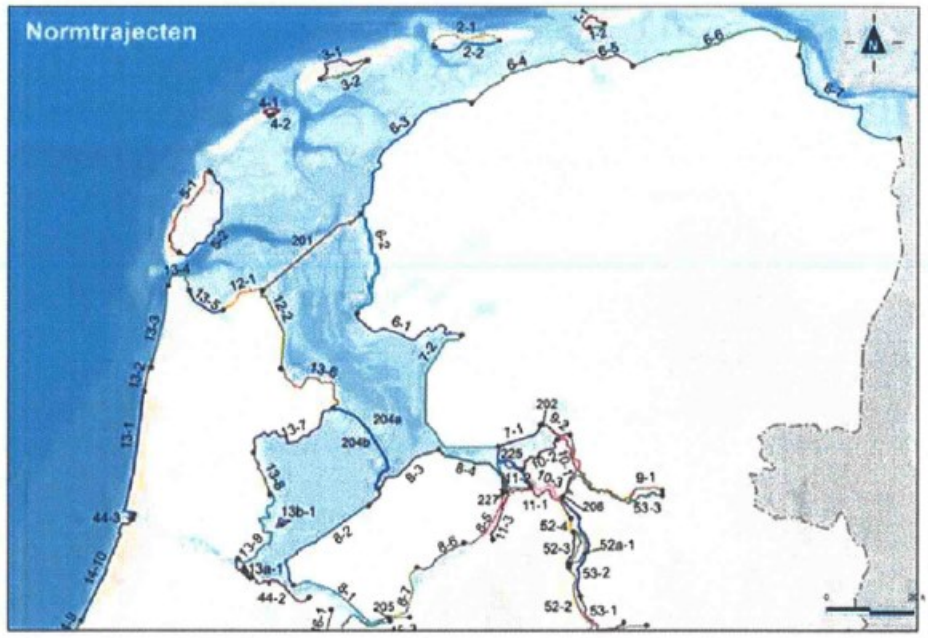
Artikel 8.5

Onze Minister is bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang ter handhaving van het bij of krachtens deze wet bepaalde in gevallen waarin hem de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving daarvan is opgedragen.

ILT
Juridische Zaken

Ons kenmerk
B-4-23-0567.001
B-4-23-0567.002
B-4-23-0567.003

Bijlage I. Primaire waterkeringen en dijktrajecten als bedoeld in artikel 1.3, eerste lid



[...]

Bijlage II. Normen voor dijktrajecten als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid (signaleringswaarden)

Traject	Overstromingskans als bedoeld in artikel 2.2 eerste lid, tweede zin, aanhef en onderdeel a	Faalkans als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, tweede zin, aanhef en onderdeel b
[...]		
13b-1	1:300	
[...]		

Bijlage III. Normen voor dijktrajecten als bedoeld in artikel 2.2, tweede en derde lid (ondergrenzen)

Traject	Overstromingskans als bedoeld in artikel 2.2, tweede lid, tweede zin, aanhef en onderdeel a	Faalkans als bedoeld in artikel 2.2, tweede lid, tweede zin, aanhef en onderdeel b	Overstromingskans als bedoeld in artikel 2.2, tweede lid, tweede zin, aanhef en onderdeel c	Overstromingskans als bedoeld in artikel 2.2, derde lid, aanhef en onderdeel a	Kans op niet-sluiten als bedoeld in artikel 2.2, derde lid, aanhef en onderdeel b
[...]					
13b-1	1:100				
[...]					

Waterbesluit

Artikel 3.2

Het beheer van de primaire waterkeringen en andere waterkeringen die zijn

vermeld in bijlage III bij dit besluit berust bij het Rijk.

Bijlage III. Waterkeringen in beheer bij het Rijk (Bijlage bij artikel 3.2 van het Waterbesluit)

1. Primaire waterkeringen

   [...]

   - Marken;

   [...]

Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Waterstaat 2023

Artikel 22. Inspectie Leefomgeving en Transport

1. De Inspectie Leefomgeving en Transport staat onder leiding van de inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport.

2. De Inspectie Leefomgeving en Transport ressorteert rechtstreeks onder de secretaris-generaal.

3. De organisatie van de Inspectie Leefomgeving en Transport wordt nader vastgesteld door de inspecteur-generaal.

4. De Inspectie Leefomgeving en Transport bewaakt en stimuleert de naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving en transport. Daarmee is de Inspectie Leefomgeving en Transport en haar onderdelen, voor zover het betreft het werkterrein van het ministerie, belast met de volgende taken en alle daarmee samenhangende activiteiten:

   a. de handhaving van wet- en regelgeving;

   b. vergunningverlening en het verlenen van andere toestemmingen, waaronder certificering en ontheffingen;

   c. het verrichten van ongevallenonderzoek verband houdende met de taken genoemd in de onderdelen a en b;

   d. de voorbereiding van een besluit tot het nemen, intrekken, dan wel uitvoeren van een besluit tot indeplaatsstelling op grond van titel III, hoofdstuk VIII, van de Provinciewet en hoofdstuk VIII, paragraaf 3, van de Gemeentewet.

5. De Inspectie Leefomgeving en Transport is voorts belast met:

   a. het toetsen van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van alle beleidsnota's en nieuwe wet- en regelgeving, die voor de uitvoering van de taken, genoemd in het vierde lid, onderdelen a tot en met c, van belang zijn;

b. het geven van signalen over de naleving van wet- en regelgeving die betrekking kunnen hebben op wenselijke wijzigingen van de wet- en regelgeving;

c. de taken van de bevoegde autoriteit, bedoeld in de in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart genoemde basisverordening, en de verordeningen die zijn vastgesteld krachtens deze verordening, tenzij deze taken bij of krachtens wettelijk voorschrift elders zijn belegd;

d. het geven en intrekken van een beschikking, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag, en alle daarmee samenhangende activiteiten;

e. het bijhouden van het voertuigregister, bedoeld in artikel 26aa, eerste lid, van de Spoorwegwet, en het toekennen van een Europees voertuignummer als bedoeld in artikel 26aa, derde lid, van de Spoorwegwet;

f. het aanmelden van conformiteitsbeoordelingsinstanties als bedoeld in artikel 26u, eerste lid, van de Spoorwegwet;

g. het aanwijzen van conformiteitsbeoordelingsinstanties als bedoeld in artikel 26v, eerste lid, van de Spoorwegwet;

h. het aanmelden van beoordelingsinstanties als bedoeld in artikel 6 van Externe link: Uitvoeringsverordening (EU) nr. 402/2013 van de Commissie van 30 april 2013 betreffende de gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor risico-evaluatie en -beoordeling en tot intrekking van Externe link: Verordening (EG) nr. 352/2009 (PbEU 2013, L 121);

i. het uitvoeren van de taken van de aanmeldende autoriteit, bedoeld in artikel 19, eerste lid, van Gedelegeerde Externe link: verordening (EU) 2019/945 van de Europese Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen (PbEU 2019, L152/1);

j. de taken van de markttoezichtautoriteit als bedoeld in artikel 35, eerste lid, van Gedelegeerde Externe link: verordening (EU) 2019/945 van de Europese Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen (PbEU 2019, L152/1).

6. Onverminderd het bepaalde in het vierde en vijfde lid kan de Inspectie Leefomgeving en Transport specifieke taken uitvoeren die voortvloeien uit verdragsrechtelijke verplichtingen of Europese regelgeving, waaronder:

   a. de taken van de nationale veiligheidsinstantie, bedoeld in artikel 16, tweede lid, van Externe link: Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid

op het spoor (PbEU 2016, L 138/102), voor zover het niet betreft het vaststellen of wijzigen van algemeen verbindende voorschriften;

b. de taken van de nationale toezichthoudende instantie, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van Externe link: Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim (de kaderverordening) (PbEG L 96/1).

7. De Inspectie Leefomgeving en Transport kan handhavende taken verrichten op het werkterrein van andere ministeries.

8. De Inspectie Leefomgeving en Transport stelt jaarlijks een meerjarenplan en een jaarverslag op.

Artikel 27. Mandaat aan en ondermandaat door diensthoofden

1. Aan de diensthoofden wordt mandaat verleend ten aanzien van alle bevoegdheden die behoren bij de uitoefening van de taken van hun dienst, genoemd in paragraaf 2.3, dan wel in overige wet- en regelgeving, waaronder mede begrepen het bepalen van beleid, het uitvoeren van het beleid en de bedrijfsvoering van de dienst, een en ander tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald en onverminderd de artikelen 30 tot en met 32.

2. Een diensthoofd kan de aan hem verleende bevoegdheden in ondermandaat verlenen aan:

   a. een onder hem ressorterend dienstonderdeelhoofd;

   b. een andere onder hem ressorterende functionaris; en

   c. een niet onder zijn dienst ressorterend dienstonderdeelhoofd of functionaris, mits de mate waarin en de wijze waarop het toegekende mandaat moet worden uitgeoefend schriftelijk zijn vastgelegd.

3. De directeur-generaal Rijkswaterstaat kan bij het verlenen van ondermandaat, bedoeld in het tweede lid, onder a, bepalen dat het dienstonderdeelhoofd ondermandaat kan verlenen aan een onder de directeur-generaal Rijkswaterstaat ressorterende functionaris.

4. De directeur-generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken kan ondermandaat verlenen aan de directeur-generaal Rijkswaterstaat voor zover het de uitvoering van zijn taken met betrekking tot luchthavens betreft, mits de mate waarin en de wijze waarop het toegekende mandaat moet worden uitgeoefend schriftelijk zijn vastgelegd.

Instellingsbesluit directoraat-generaal Rijkswaterstaat 2013

Artikel 3

1. Het directoraat-generaal Rijkswaterstaat is, namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, belast met de navolgende hoofdtaken en daarmee samenhangende activiteiten:

    a. de aanleg, het beheer en het onderhoud van waterstaatswerken en wegen in beheer bij het Rijk;

    b. de uitvoering van beleid met betrekking tot milieu, leefomgeving, mobiliteit, verkeersveiligheidsaudits en verkeersveiligheidsinspecties voor zover dit niet bij of krachtens de wet aan een ander bestuursorgaan of een ander onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is opgedragen of gemandateerd;

    c. het verrichten dan wel bevorderen van onderzoek en het adviseren van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over hetgeen dienstig kan zijn voor de uitvoering van de taken genoemd in onderdelen a en b;

    d. het adviseren over en het toetsen van de uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving, die voor de uitvoering van de taken genoemd in onderdelen a en b, van belang is;

    e. de vergunningverlening, besluitvorming over maatwerkvoorschriften, advisering, instemming en handhaving van wet- en regelgeving, voor zover dat niet uitdrukkelijk aan een ander onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is opgedragen, verband houdende met de uitvoering van de taken genoemd in onderdeel a, waarvoor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd gezag is;

    f. de toetsing van de uitvoerbaarheid van plannen, regelingen en projecten van andere bestuursorganen die gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van taken genoemd in onderdeel a;

    g. het beheer van de territoriale zee en de exclusieve economische zone, bedoeld in de Wet maritiem beheer BES, voor zover dit niet bij of krachtens wet aan anderen is opgedragen of gemandateerd;

    h. de uitvoering van de Wet bescherming Antarctica, en

    i. de voorbereiding van onteigeningsbeschikkingen en het voeren van procedures in verband met onteigeningen en het opleggen van gedoogplichten;

    j. de subsidieverlening in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

2. Het directoraat-generaal Rijkswaterstaat heeft tevens tot taak het uitvoeren van opdrachten in naam en voor rekening van tweeden en derden.

Bijlage 2 Verslag hoorzitting

ILT
Juridische Zaken

Ons kenmerk
B-4-23-0567.001
B-4-23-0567.002
B-4-23-0567.003

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

ILT
Bezwaar en beroep

Den Haag
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Datum
1 maart 2024

Ons kenmerk
B-4-23-0567.001
B-4-23-0567.002
B-4-23-0567.003

Bijlagen
-

verslag

Betreft	Hoorzitting als bedoeld in artikel 7:2 van de Awb, betreffende de bezwaarschriften van de Combinatie Hof op Marken V.O.F. (verder: Hof op Marken), de Stichting Eilandraad Marken (verder: Eilandraad) en Rijkswaterstaat (verder: RWS) tegen het besluit d.d. 28 november 2023 met kenmerk ILT-2023/HandMarken.besluit
Vergaderdatum	1 maart 2024
Vergadertijd	10:00 uur tot 12:00 uur
Vergaderlocatie	Graadt van Roggenweg 500 te (3531 AH) Utrecht
Deelnemers	Namens de Inspectie Leefomgeving en Transport (verder: ILT): [redacted] Namens Hof op Marken: [redacted] Namens de Eilandraad: [redacted] Namens RWS: [redacted]
Toehoorders	

1. Opening

De voorzitter, [redacted] opent de hoorzitting en heet de aanwezigen welkom.

De voorzitter stelt zichzelf, de notulist, [redacted] en [redacted] voor. De voorzitter geeft aan dat hij en de secretaris niet betrokken zijn geweest bij het besluit dat vandaag aan de orde is. Daarmee wordt voldaan aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht, die stelt dat de meerderheid van de commissie en de voorzitter niet betrokken mogen zijn geweest bij de voorbereiding van het bestreden besluit.

De deelnemers namens Hof op Marken, de Eilandraad en RWS stellen zichzelf kort voor.

De voorzitter geeft aan dat van de hoorzitting een zakelijk verslag wordt gemaakt en vraagt of het bezwaarlijk is als ten behoeve van het maken van het verslag een geluidsopname wordt gemaakt, welke na verwerking vernietigd zal worden.

Hof op Marken, de Eilandraad en RWS geven aan geen bezwaar te hebben en in te stemmen met de vernietiging.

De voorzitter geeft een korte toelichting op de gang van zaken en licht kort toe welk besluit aan de orde is.

2. Belanghebbendheid Hof op Marken

De voorzitter geeft als punt van orde aan dat de Eilandraad vraagtekens zet bij de belanghebbendheid van Hof op Marken. Hij vraagt of partijen, naar aanleiding van de processuele beslissing om Hof op Marken tot de hoorzitting toe te laten, zich nog over dit punt willen uitlaten?

De Eilandraad geeft aan de beslissing op bezwaar af te wachten en dat dit punt vooralsnog voldoende opgehelderd is.

Hof op Marken merkt op dat, in het geval het handhavingsverzoek wordt toegewezen, zij binnen het (bestuursrechtelijke) overtredersbegrip zal vallen. Hof op Marken stelt dat zij belanghebbende is, nu zij rechtstreeks wordt getroffen door een (mogelijke) negatieve beslissing en een dergelijke beslissing ook feitelijke gevolgen voor de uit te voeren werkzaamheden met zich mee brengt.

De Eilandraad stelt in reactie dat Hof op Marken een afgeleide is van RWS. Tussen RWS en Hof op Marken bestaat een contractuele relatie; wanneer RWS – in het geval van handhaving – Hof op Marken op basis van die relatie niet dwingt de werkzaamheden te staken, zal RWS in overtreding zijn. Volgens de Eilandraad is het aldus voldoende om RWS als belanghebbende aan te merken. De Eilandraad erkent wel dat handhavend optreden gevolgen voor Hof op Marken met zich meebrengt.

Hof op Marken begrijpt dat de contractuele relatie tussen RWS en Hof op Marken wordt aangehaald, maar stelt dat het ingewikkelder is om de overtreder in bestuursrechtelijke zin te bepalen.

De voorzitter geeft aan dat in de beslissing op bezwaar een definitief oordeel over de belanghebbendheid van Hof op Marken zal worden gegeven.

3. Toelichting bezwaarschriften

De voorzitter merkt – als woord vooraf – op dat de partijen het eens lijken te zijn over de (on)duidelijkheid van de inhoud en strekking het primaire besluit van de ILT. Hij geeft aan dat de partijen, indien gewenst, zich hier nog over kunnen uitlaten, maar dat er een helder beeld van de standpunten is. De voorzitter geeft ter suggestie mee dat de partijen zich in de toelichting richten op de punten waarover zij het meest verdeeld zijn. Dit betreft enerzijds de flexibiliteit in relatie tot de rechtszekerheid van het projectplan, waarbij kan worden afgevraagd wat het betekent dat het referentieontwerp "indicatief" is en in hoeverre de meekoppelkansen bindend zijn. Anderzijds is dit de vraag of de waterveiligheid voldoende wordt geborgd in het Definitief Ontwerp (verder: DO), waarbij het gaat om de hoogte, de bekleding en het onderhoud van de dijk.

Algemene bezwaargronden Eilandraad

De voorzitter geeft het woord aan de Eilandraad.

De Eilandraad geeft allereerst aan dat het projectplan niet ter discussie staat en heeft (destijds) ook geen reden gezien om hiertegen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: ABRvS) in beroep te gaan. De Eilandraad vindt het vreemd dat enerzijds de ILT RWS de mogelijkheid heeft geboden om het projectplan aan te passen en anderzijds dat Hof op Marken haar verwijt dat zij niet bij de ABRvS in beroep is gegaan.

De Eilandraad geeft verder aan de redenering van Hof op Marken ten aanzien van de bevoegdheid van de ILT tot handhavend optreden te kunnen volgen. Echter, de Eilandraad merkt op dat zij in haar bezwaarschrift verzoekt om een zodanige herziening van het primaire besluit dat RWS als overtreder wordt aangemerkt. De Eilandraad stelt dat wanneer een dergelijk besluit wordt genomen, de ILT wel bevoegd zal zijn.

Ook stelt de Eilandraad dat uit de beslissing uit het handhavingsverzoek volgt dat RWS – samengevat – of het projectplan had moeten aanpassen (inclusief het doorlopen van het traject van zienswijzen, bezwaar en beroep) of nader richting de Eilandraad had moeten motiveren op welke wijze het DO binnen projectplan past. De Eilandraad geeft aan dat RWS nu de bezwaarschriftprocedure aangrijpt om dit laatste te doen. Echter, de Eilandraad merkt op dat de dijkhoogte voor haar een breekpunt vormt en een nadere toelichting niet volstaat. Zij kan en wil niet langer betrokken zijn bij de uitvoering van een DO op deze hoogte.

De Eilandraad merkt verder op dat haar verweten wordt niet langer met RWS in gesprek te willen gaan, nadat de Eilandraad het handhavingsverzoek had ingediend. De Eilandraad geeft aan dat dit in principe correct is, maar stelt daarvoor al anderhalf jaar lang in discussie met RWS te zijn geweest en een compromis te hebben aangeboden. De Eilandraad merkt op dat haars inziens RWS zich blijft focussen op het verdedigen van het DO en dat RWS niet wil reflecteren op het projectplan.

Dijkhoogte

De Eilandraad gaat vervolgens in op het verwijt van Hof op Marken en RWS dat zij geen deskundigenrapport(en) omtrent de dijkhoogte heeft overlegd. Naar oordeel van de Eilandraad kan elke gemiddelde Nederlander de som maken waaruit volgt dat niet zal worden voldaan aan het kritiek overslagdebiet van 5 liter per meter per seconde (verder: 5 l/m/s). De Eilandraad stelt dat er met de maximale restzettingseis van 30 centimeter rekening moet worden gehouden en haalt vervolgens de westkade van de dijk aan als voorbeeld. De Eilandraad merkt op dat, in het meest ongunstige geval, de kruinhoogte na vijftig jaar uitkomt op 90 centimeter boven Normaal Amsterdams Peil (verder: NAP), terwijl de hoogste waterstand uitkomt op 80 centimeter boven NAP. De Eilandraad geeft aan dat bij een (zuid)westelijke storm er scheefstand en golven zullen ontstaan, waarbij de golven vrijelijk over de dijk zullen slaan. De bekleding van de dijk, zoals het gebruik van stortsteen, is dan niet (langer) van belang. De Eilandraad merkt tot slot (wederom) op dat de hoogte van de dijk voor haar een breekpunt is.

De voorzitter vraagt de Eilandraad waarom zij rekent met de maximale restzettingseis van 30 centimeter, terwijl uit de stukken volgt dat er nog met restzetting rekening zal worden gehouden. De hoogte vermeld in het DO kan als het ware nog worden "opgeplust".

De Eilandraad geeft aan dat de gepresenteerde dijkhoogte de opleverhoogte, en niet de ontwerphoogte, zal zijn. Wanneer wordt uitgegaan van een opleverhoogte van 1,55 meter boven NAP, moet daar de restzetting van 30 centimeter en een autonome bodemdaling van 35 centimeter[1] van worden afgehaald. Hiermee komt de (uiteindelijke) hoogte volgens de Eilandraad uit op 90 centimeter boven NAP. De Eilandraad merkt op dat RWS aangeeft dat de hoogste waterstand overeenkomt met het knikpunt tussen het buitentalud en de -berm, hetgeen 80 centimeter boven NAP is. Volgens de Eilandraad resteert dus slechts een hoogte van 10 centimeter, wat onvoldoende is.

De voorzitter vraagt of er in de hoogteberekeningen niet is uitgegaan van de meest extreme storm- en weersomstandigheden?

De Eilandraad stelt dat bij de berekening is uitgegaan van de meest extreme waterstand van de Gouwzee in het Markermeer zonder wind. De Eilandraad merkt op dat, wanneer het gaat waaien, er scheefstand zal ontstaan. De Eilandraad kan niet berekenen hoeveel die scheefstand zal zijn, maar stelt dat de resthoogte van 10 centimeter zwaar onvoldoende zal zijn. De Eilandraad is derhalve van oordeel dat de genoemde opleverhoogtes aldus ongeloofwaardig zijn. De Eilandraad geeft verder aan dat uit het projectplan (dwingend) volgt dat er een minimale hoogteopgave van 50 centimeter is en dat daar niet meer naar gekeken wordt.

De voorzitter vraagt aan Hof op Marken en RWS of zij op dit standpunt van de Eilandraad willen reageren?

RWS merkt ten eerste op dat zij tussen partijen een gemeenschappelijk standpunt ziet: alle partijen willen een goede en veilige dijk bouwen. Wel geeft RWS aan dat partijen van mening verschillen over de manier waarop dit moet gebeuren. RWS stelt dat zij in de afgelopen twee jaar heeft geprobeerd uit te leggen dat RWS stuurt

[1] Volgens de Eilandraad moet worden uitgegaan van een autonome bodemdaling van 7 millimeter per jaar. Een daling van 7 millimeter per jaar, vermenigvuldigd met 50 jaar, levert een totale daling op van 35 centimeter.

op een waterveilige dijk en dat het ontwerp hieruit voortvloeit. Volgens RWS denkt de Eilandraad daarbij, vanuit haar verantwoordelijkheid en het historisch besef over Marken, mee over wat als "goed" kan worden aangemerkt. RWS is bereid om haar handelen toe te lichten en uit te leggen, maar merkt op dat zij niet alle normen en kaders ter discussie kan of wil stellen. RWS merkt daarbij op dat er momenteel discussie is over het ontwerp en de waterveiligheid van de dijk. Partijen hebben daarbij geconcludeerd dat zij er onderling niet uit kwamen, waarop een derde (dat wil zeggen: de ILT) is gevraagd om duidelijkheid te creëren. RWS merkt op dat de ILT met het primaire besluit die duidelijkheid helaas niet heeft geboden en hoop dat deze er met een beslissing op bezwaar wel komt. RWS stelt verder dat partijen (wederom) in goede harmonie bij elkaar komen en geeft aan dat RWS zich hier ook voor zal blijven inzetten. RWS zal per inhoudelijk punt op de Eilandraad reageren en haar standpunten toelichten.

RWS geeft aan dat de Eilandraad uitgaat van een autonome bodemdaling van 35 centimeter. Volgens RWS is dat onjuist. RWS stelt dat de autonome bodemdaling door een expertbureau is berekend en aan de westkade uitkomt op 15 centimeter, terwijl deze aan de zuidkade 25 centimeter zal bedragen. RWS merkt op dat de bodemdaling niet door heel Nederland gelijk is, maar dat deze (ook lokaal) juist veel kan verschillen. RWS stelt verder dat de maximale restzetting inderdaad 30 centimeter bedraagt, maar dat het DO een restzetting heeft van 20 centimeter.

RWS gaat nader in op de (oplever)hoogte van de dijk. RWS geeft aan dat voor het berekenen van de kruinhoogte van de dijk gebruik is gemaakt van het softwareprogramma Hydra-NL. Bij deze berekening is uitgegaan van een zogenoemde 1 op 100 storm; bij een dergelijke storm mag na 50 jaar 5 l/m/s over de dijk heen slaan. RWS geeft aan dat, op grond van deze berekening, de kruinhoogte van dijk aan de westkade – afhankelijk van exacte het dijkprofiel – op (iets) boven de 1 meter boven NAP uit zou moeten komen. RWS merkt op dat de dijk aan zuidkade hoger moet zijn. RWS houdt vervolgens rekening met 15 centimeter autonome bodemdaling, 20 centimeter restzetting en 10 centimeter oscillatie, welke bij de hoogte die uit het softwareprogramma Hydra-NL voortvloeit worden opgeteld. RWS stelt dat, rekening houdende met deze opslagen, het maximale dijkprofiel (dat wil zeggen, de plek waar de dijk het hoogst moet zijn) aan de westkade bij oplevering uitkomt op 1,54 meter boven NAP. RWS geeft aan dat zij daarom over het gehele dijkvak aan de westkade is uitgegaan van een hoogte van 1,55 meter boven NAP, zelfs voor de specifieke dijkprofielen waar de hoogteopgave(n) lager zijn.

RWS geeft verder aan dat Hydra-NL uitgaat van de meest ongunstige situatie en (onder andere) rekening houdt met scheefstand en golfhoogtes. RWS stelt dat de, door de Eilandraad genoemde, waterhoogte van 80 centimeter boven NAP de scheefstand behelst en niet het meerpeil betreft.

RWS geeft tot slot aan dat Hof op Marken de dijkhoogte heeft laten berekenen door een gerenommeerd ingenieursbureau, dat RWS dit heeft getoetst en dat ook Deltares de dijkhoogte(s) heeft gecontroleerd.

De voorzitter merkt op dat in het projectplan wordt uitgegaan van een hoogtetekort van 50 centimeter. Hij vraagt hoe dit geplaatst moet worden?

RWS stelt dat het projectplan zowel bindende als toelichtende (niet-bindende) passages bevat. RWS geeft aan dat de verwijzing(en) naar de hoogteopgave van

50 centimeter staan vermeld in een passage over de huidige dijk, welke een bepaalde vormgeving en staat van onderhoud heeft. RWS stelt dat de hoogteopgave is verbonden aan die desbetreffende dijk. Bij het ontwerp van de dijk is uitgegaan van een totaal andere dijk, inclusief andere vormgeving. RWS is derhalve van oordeel dat de hoogteopgave niet een bindende randvoorwaarde van het projectplan is. RWS stelt dat een waterveilige dijk met overslagdebiet van 5 l/m/s over 50 jaar de bindende voorwaarde is.

De voorzitter vraagt (ter bevestiging) dat wanneer nu zou worden besloten om een eenzelfde dijk als de huidige dijk te bouwen, deze dan 50 centimeter hoger zou moeten zijn?

RWS merkt op dat de huidige dijk in het verleden is getoetst. Hierbij bleek dat westkade niet op hoogte, maar op stabiliteit en bekleding is afgekeurd. RWS geeft aan dat de zuidkade zowel op hoogte, stabiliteit, als bekleding is afgekeurd. RWS stelt dat (nu) veel wordt gesproken over de dijkhoogte, maar dat een dijk meerdere (andere) faalmechanismen heeft. RWS geeft aan dat hierdoor niet alleen de hoogte van een dijk, maar de gehele geometrie bepalend is. In het softwareprogramma Hydra-NL wordt rekening gehouden met deze geometrie, waardoor wijzigingen in de geometrie kunnen worden aangebracht en verschillende dijkprofielen gecreëerd kunnen worden. RWS merkt daarbij op dat een steilere dijk hoger zal moeten zijn, terwijl een flauwere dijk lager kan zijn.

De voorzitter merkt (vragend) op dat de hoogteopgave van 50 centimeter dus niet bindend is, maar dat het gaat om een veiligheidsopgave welke op verschillende manieren kan worden ingevuld?

De Eilandraad merkt ter aanvulling op dat het klopt dat er inderdaad een verschil zit tussen de west- en zuidkade. Echter, de Eilandraad geeft aan dat haar berekening (gelet op het verschil in waterhoogte aan beide zijden) niet anders wordt. De Eilandraad stelt daarnaast dat de hoogteopgave van 50 centimeter is gestoeld op berekeningen van de destijds geldende dijkhoogte. De Eilandraad geeft aan dat de dijk ondertussen verder is weggezakt. Volgens de Eilandraad zal de dijk op sommige plekken bovendien worden afgegraven, waardoor de nieuwe dijk lager wordt dan de huidige dijk. De Eilandraad merkt op te begrijpen dat de geometrie een rol speelt, maar dat – kijkend naar de omliggende dijken – Marken als eerst "kopje onder" gaat. De Eilandraad stelt dat met de hoogte niet moet worden gespeeld. Tot slot geeft de Eilandraad aan dat alhoewel het klopt dat het DO van Hof op Marken 20 centimeter restzetting heeft, maar dat de toegestane restzetting 30 centimeter is. Volgens de Eilandraad moet met de maximale restzetting rekening worden gehouden, nu pas over 50 jaar gecontroleerd kan worden of hier aan wordt voldaan. De Eilandraad merkt daarbij op dat uit recente correspondentie ook blijkt dat de autonome bodemdaling op Marken aanzienlijk is en van seizoen tot seizoen verschilt. De Eilandraad geeft aan dat het zichzelf ten doel heeft gesteld een nieuwe overstroming op Marken te voorkomen en herhaalt dat de hoogte voor haar een breekpunt vormt.

Milieueffectrapportage

De Eilandraad stelt dat er een uitgebreid onderzoek heeft plaatsgevonden om tot de milieueffectrapportage (verder: MER) te komen. De Eilandraad merkt op dat de MER geen glijdende schaal vormt; volgens de MER mag de dijk meerdere meters

het water ingelegd worden en zal RWS geen "extra punten scoren" door de nieuwe dijk dicht op de bestaande dijk te bouwen.

RWS geeft aan dat er naar aanleiding van haar bezwaarschrift mogelijk een misverstand is ontstaan en wil dat graag ophelderen. RWS stelt dat in de MER verschillende uitvoeringsvormen zijn onderzocht, waardoor rekening is gehouden met de effecten van verschillende ontwerpoplossingen binnen het maximale ruimtebeslag. RWS merkt op dat hierbij ook de effecten van de zogenoemde compacte variant (een dijk dicht op de bestaande dijk) zijn onderzocht. RWS geeft aan dat het dus niet noodzakelijk is om een nieuw milieuonderzoek te verrichten wanneer wordt gekozen voor een ander ontwerp dan de indicatieve afbeeldingen opgenomen in het projectplan.

Meekoppelkansen

De Eilandraad gaat vervolgens nader in de op de meekoppelkansen beschreven in het projectplan. De Eilandraad geeft aan dat de meekoppelkansen niet in paragraaf 2.2 van het projectplan (i.e. waar de bindende randvoorwaarden zijn omschreven) zijn opgenomen, waardoor deze mogelijk "minder bindend" zouden zijn. Wel merkt de Eilandraad op dat de meekoppelkansen met reden zeer gedetailleerd in het projectplan staan beschreven, nu deze het resultaat zijn geweest van bestuurlijke onderhandelingen tussen de provincie, de gemeente, het hoogheemraadschap en RWS. Daarnaast gaat de Eilandraad in op de oeverzwaluwwand. Volgens de Eilandraad is het in het DO niet mogelijk om de oeverzwaluwwand te plaatsen op de in het projectplan aangegeven plek. Alhoewel de Eilandraad aangeeft dat zij de oeverzwaluwwand eveneens liever op een andere plek gerealiseerd ziet worden, merkt de Eilandraad op dat het niet is toegestaan om van een bindend projectplan af te wijken. De Eilandraad vraagt zich daarom af in hoeverre het is toegestaan om in goed overleg van het projectplan af te wijken, en of dit überhaupt mogelijk is.

RWS stelt dat de meekoppelkansen een niet-bindend onderdeel vormen van het projectplan zijn. RWS merkt op dat het projectplan ziet op de aanpassing van de primaire waterkering en niet op "randzaken". RWS erkent dat een bestuursovereenkomst is gesloten omtrent de meekoppelkansen, maar geeft aan dat dit niet maakt dat de meekoppelkansen een bindend onderdeel vormen van het projectplan. RWS geeft aan bereid te zijn in goed overleg afspraken te maken over uitvoering van de meekoppelkansen.

De voorzitter vraagt of het de bedoeling is dat de meekoppelkansen worden uitgevoerd?

RWS bevestigd dat de meekoppelkansen zullen worden gerealiseerd. RWS merkt wel op dat de meekoppelkansen geen onderdeel uit maken van het oorspronkelijke handhavingsverzoek, maar nu zodanig door de Eilandraad worden geïnterpreteerd dat het de bedoeling zou zijn geweest om de dijk verder van de bestaande dijk af te leggen. RWS herhaalt dat de meekoppelkansen geen bindend onderdeel van het projectplan zijn en dat hiervan kan worden afgeweken.

De Eilandraad stelt dat het ten tijde van het handhavingsverzoek onduidelijk was hoe de meekoppelkansen eruit zouden komen te zien. De Eilandraad geeft aan dat wanneer zou blijken dat de uitwerking van de meekoppelkansen niet binnen het projectplan zou passen, zij wel een onderdeel van het handhavingsverzoek zouden gaan vormen. De Eilandraad is van oordeel dat wanneer het projectplan bindend

is, de meekoppelkansen conform het projectplan moeten worden uitgevoerd. De Eilandraad stelt dat oeverzwaluwwand in dat geval in de oude dijk geplaatst dient te worden. De Eilandraad vraagt zich af of er dan sprake is van een overtreding, als partijen in onderling overleg daarvan willen afwijken.

De voorzitter geeft aan dat de ILT zich over de meekoppelkansen zal uitlaten en zal onderzoeken of deze onderdeel vormen van het handhavingsverzoek. De voorzitter merkt op dat de ILT gebonden is aan het handhavingsverzoek en dat dit verzoek niet later kan worden uitgebreid.

RWS merkt (ter volledigheid) op dat, voor zover de meekoppelkansen bindend zijn, het mogelijk is om hiertoe maatregelen te nemen. RWS geeft aan dat het mogelijk is om ter plaatse van de oeverzwaluwwand de dijk iets naar buiten te leggen; ook kan Hof op Marken mogelijk gebruik maken van andere constructies. RWS stelt dat het in een dergelijk geval niet per se noodzakelijk is om de gehele dijk naar buiten te verplaatsen.

De Eilandraad stelt dat de aangehaalde oeverzwaluwwand-oplossing van RWS cultuurhistorisch niet juist zou zijn. De Eilandraad geeft aan dat de dijk tevens voor de natuurvriendelijke oevers naar buiten moet worden verplaatst.

RWS geeft aan dat er voor de oeverzwaluwwand meerdere oplossingen mogelijk zijn. RWS stelt dat de natuurvriendelijke oevers al in het DO zijn verwerkt.

De Eilandraad stelt dat de natuurvriendelijke oevers mogelijk een negatieve invloed hebben op de stabiliteit van de dijk. De Eilandraad geeft verder aan verbouwereerd te zijn over de wijze waarop RWS nu wijzigingen op het projectplan aanbrengt. De Eilandraad is van mening dat het ontwerp binnen het projectplan de ruimte bood voor de oeverzwaluwwand en de natuurlijkvriendelijke oevers; met het DO worden deze voorzieningen nu in wezen "afgesnoept".

Dijkbekleding

De Eilandraad merkt op dat er - bij de discussie met betrekking tot de bekleding van de dijk - verschillende definities kunnen worden gehanteerd. Volgens RWS zouden het buitentalud en de buitenberm van elkaar onderscheiden moeten worden op basis van het knikpunt in de hellingshoek. De Eilandraad hanteert een andere definitie. Volgens de Eilandraad dient de buitenberm altijd in contact te staan met het water, en geeft aan dat dit ook gebruikelijk is. De Eilandraad stelt dat dit ook voor de wilgentenenmatten (ook wel wiepenmatten genoemd) noodzakelijk is, omdat deze bij langdurige droogstand gaan rotten. De Eilandraad merkt op dat de buitenberm in dit geval langdurig droog komt te staan, nu in het DO een voorschot wordt genomen op de zetting van de dijk. Daarnaast geeft de Eilandraad aan dat (een deel van) de buitenberm niet in contact met het water staat, omdat Hof op Marken heeft "gespeeld" met het gebruik van stortsteen. Door extra stortsteen te plaatsen neemt de ruwheid toe, waardoor Hof op Marken de dijk lager kon maken.

De Eilandraad geeft aan ook esthetische bezwaren te hebben tegen het gebruik van stortsteen. Volgens de Eilandraad hoort stortsteen niet bij Marken. De Eilandraad heeft begrip voor een beperkt gebruik van stortsteen, maar niet voor de hoeveelheid stortsteen waarin het DO voorziet. Naar oordeel van de Eilandraad moeten worden vastgehouden aan de minimale hoogteopgave van 50 centimeter, waardoor minder stortsteen gebruikt had hoeven worden. De Eilandraad stelt dat

het Kwaliteitsteam (tevens Q-team genoemd) ook heeft geworsteld met het gebruik van stortsteen en dit niet mooi vindt, maar hier in het kader van de waterveiligheid mee akkoord is gegaan.

De voorzitter merkt op dat de ILT niet gaat over de verschillende te maken keuzes en alternatieve ontwerpen. Hij geeft aan dat de ILT zich beperkt tot de vraag of de uiteindelijk gemaakte keuze past binnen het projectplan.

De Eilandraad stelt dat in dat geval het Kader Ruimtelijke Kwaliteit bepalend is, en niet het Esthetisch Programma van Eisen.

De voorzitter licht toe dat hij ook van mening is dat het Kader Ruimtelijke Kwaliteit bepalend is en dat het Esthetisch Programma van Eisen niet beoordeeld zal worden. De voorzitter geeft aan te begrijpen dat het Esthetisch Programma van Eisen een vertaling is van de eerder opgestelde documenten, maar dat dit geen bindend document betreft.

RWS geeft aan dat, naast het Kader Ruimtelijke Kwaliteit, ook de Notitie Ruimtelijk Ontwerpcriteria van belang is. RWS merkt op dat deze documenten niet voor honderd procent bindend zijn, en dat de bindende vereisten uit deze documenten zijn opgenomen in paragraaf 2.3 van het projectplan. Volgens RWS volgt hieruit dat het buitentalud een zetsteenbekleding dient te hebben; wat het buitentalud behelst zou blijken uit de in het projectplan bijgevoegde afbeelding. RWS stelt verder dat het gebruik van wiepenmatten een verouderde techniek is en dat tegenwoordig gebruik wordt gemaakt van geotextiel. RWS merkt op dat wiepenmatten eventueel gebruikt gaan worden, maar deze enkel zullen dienen voor het netjes plaatsen en afzinken van het stortsteen. Volgens RWS is het niet problematisch als deze wiepenmatten nadertijd afsterven, omdat het geotextiel de functie van waterdichtmaterieel zal vervullen.

Onderhoud dijk

De Eilandraad merkt op dat RWS het standpunt van het hoogheemraadschap – waarin wordt gesteld dat het DO onderhoudbaar is – overneemt. De Eilandraad wijst er hierbij op het hoogheemraadschap aangeeft geen begroeiing tussen het stortsteen te zullen (gaan) verwijderen. Daarnaast wordt door het hoogheemraadschap aangegeven dat de begroeiing op het buitentalud wordt geklepeld. Naar oordeel van de Eilandraad zal dit laatste zorgen voor een humusrijke laag, en dus extra begroeiing, op het buitentalud.

De Eilandraad plaatst ook vraagtekens bij het rapport van Royal HaskoningDHV (verder: RHDHV). De Eilandraad wijst hierbij op verschillende foto's en geeft aan dat er op basis hiervan een beperkt vertrouwen is in het rapport van RHDHV.

De voorzitter vraagt om een nadere toelichting op de foto's te geven.

De Eilandraad geeft aan dat de dijkbekleding momenteel van makkelijk te onderhouden en schoon te vegen zetsteen is. Volgens de Eilandraad volgt uit de foto's dat er nu al sprake is van een begroeiing tot aan de kruin van de dijk. De Eilandraad merkt op dat het straks de bedoeling is om stortsteen tot nabij de kruin aan te brengen. De Eilandraad geeft aan dat de op de foto's zichtbare begroeiing dan ook op het stortsteen zal vormen. De Eilandraad is van oordeel dat die begroeiing niet van het stortsteen verwijderd kan worden. De Eilandraad stelt dat

dit problematisch is in het kader van de waterveiligheid, omdat hiermee de ruwheid van de dijk afneemt. Volgens de Eilandraad geven de overige foto's aan dat plantenresten ook tot boven de waterspiegel aanspoelen, hetgeen het rapport van RHDHV tegenspreekt. Tot slot vraagt de Eilandraad zich af waar RHDHV de maatgevende waterhoogte van 61 centimeter boven NAP op baseert.

RWS merkt in reactie op dat het rapport van RHDHV ziet op het eventuele dichtslibgevaar bij het stortsteen. RWS geeft aan dat het stortsteen zich in een dynamische zone bevindt, waardoor het stortsteen bij een stom van nature wordt schoongespoeld. RWS stelt dat de hoogte die RHDHV bij de onderliggende berekeningen een waterhoogte heeft gebruikt die gebaseerd is op reguliere stormen; er is niet gerekend met maatgevende stormen. RWS merkt verder op bekend te zijn met de foto's van de Eilandraad en geeft aan dat dit achterstallig onderhoud betreft. RWS stelt dat de nieuwe dijk netjes onderhouden zal worden en dat hier ook een aangescherpte zorgplicht voor geldt. RWS merkt verder op dat de ILT het toekomstige beheer van de dijk kan toetsen.

De Eilandraad geeft aan enige begroeiing niet valt te voorkomen, maar dat zij zich afvraagt wat het hoogheemraadschap aan onderhoud zal doen. De Eilandraad herhaalt dat het hoogheemraadschap aangeeft te gaan klepelen. De Eilandraad vraagt zich af in hoeverre dit leidt tot minder ruwheid en wat de invloed hiervan is op de waterveiligheid van de dijk.

RWS stelt er begroeiing in de stortstenenberm niet problematisch is, nu dit geen gevolgen heeft voor de waterveiligheid. RWS merkt op dat houtopslag in het stortsteen wel een probleem vormt en dat dit door het hoogheemraadschap verwijderd moet worden. RWS geeft verder aan dat het buitentalud schoon moet blijven en dat regulier onderhoud dient plaats te vinden, waarbij klepelen een mogelijke vorm van onderhoud is.

Bezwaargronden Hof op Marken

De voorzitter geeft het woord aan Hof op Marken.

Hof op Marken geeft tevens aan het gezamenlijk belang voorop te stellen en dat partijen het erover eens zijn dat er een dijk moet komen. Hof op Marken merkt echter op dat zij deze procedure met name met een juridische blik bekijkt.

Hof op Marken is van oordeel het primaire besluit van de ILT "vlees noch vis" is en geen zekerheid biedt. Volgens Hof op Marken vormt rechtszekerheid geen bevoegdheidsgrondslag voor de ILT om handhavend op te treden. Hof op Marken stelt dat er sprake moet zijn van een overtreding, waarbij het voorliggende kader het projectplan vormt. Hof op Marken geeft aan dat de ILT enkel de vraag voorligt of het DO past binnen het projectplan. Hof op Marken snapt dat hier twijfels over bestaan, maar merkt op dat de rechter in een dergelijk geval zal afgaan op deskundigenrapporten. Hof op Marken geeft aan dat het DO is onderbouwd met meerdere deskundigenrapporten, waardoor contra-expertise is vereist om aan die rapporten te twijfelen. Hof op Marken merkt op dat de Eilandraad deze contra-expertise niet heeft overlegd, waardoor op het DO vertrouwd mag worden.

Hof op Marken geeft aan dat, mocht sprake zijn van een overtreding, er meerdere vervolgstappen moeten worden gezet. Volgens Hof op Marken zou dit gaan om vragen als: wie is de overtreder, zijn er bijzondere omstandigheden, is er uitzicht

op legalisatie, wat is vereist om de overtreding ongedaan te maken? Hof op Marken wil in een dergelijk geval graag een standpunt vanuit de ILT inzien en de mogelijkheid krijgen om daarop te reageren.

De voorzitter vraagt wat het voorstel van Hof op Marken is, mocht de ILT concluderen dat er sprake van een overtreding zijn? Hij vraagt ook of Hof op Marken zichzelf in een dergelijk geval als overtreder beschouwd?

Hof op Marken merkt op dan benieuwd te zijn naar de exacte overtreding, omdat dit hier vanaf zal hangen. Hof op Marken sluit niet uit dat zij als overtreder kan worden aangewezen en zou dan graag een zienswijze-mogelijkheid krijgen. Hof op Marken wijst er overigens op dat er haars inziens geen sprake is van een overtreding en dat het handhavingsverzoek had moeten worden afgewezen.

De Eilandraad merkt ter reactie op dat – wanneer een overtreding door de ILT wordt vastgesteld – er meerdere uitkomsten mogelijk zijn, waaronder een aanpassing van het DO.

De voorzitter merkt (ter volledigheid) op dat dit bestuursrechtelijk gezien zal afhangen van wie als overtreder wordt aangemerkt. Hij geeft aan dat vervolgens een lastgeving volgt, gericht op het beëindigen van de illegale situatie. Dat kan meestal op verschillende manieren: een aanpassing van de feitelijke activiteiten (ander ontwerp) of van het juridisch kader (aanpassing projectplan). De ILT kan en mag niet bepalen voor welke oplossing gekozen moet worden, dat is aan de overtreder.

Vragen hoorcommissie

De voorzitter merkt op dat de – in het projectplan vermelde – veiligheidszone van 15 meter ontbreekt in het DO. De voorzitter vraagt of hij het goed begrijpt dat deze veiligheidszone alleen bij een specifieke (andere) uitvoeringsvariant noodzakelijk is, en dat deze bij de huidige uitvoeringsvariant overbodig is? De voorzitter vraagt verder of de veiligheidszone nog een punt van discussie tussen partijen is?

RWS geeft aan dat de veiligheidszone van 15 meter van belang is in de zogenoemde "zandcunet-variant". RWS licht toe dat in die variant het veen wordt ontgraven, waardoor een veiligheidszone nodig is om te voorkomen dat de bestaande dijk wegzakt. RWS stelt dat de veiligheidszone niet relevant is voor de huidige uitvoeringsvariant.

De Eilandraad merkt op dat zij het er mee eens is dat de veiligheidszone behoort bij een andere uitvoeringsvariant.

De secretaris gaat nader in op de hoogteopgave van 50 centimeter. Hij merkt op dat uit het projectplan volgt dat de westkade een hoogtetekort heeft van 50 centimeter, terwijl de zuidkade een hoogtetekort heeft van meer dan 50 centimeter. De secretaris stelt dat RWS tijdens de hoorzitting heeft aangegeven dat er aan de westkade van de dijk een hoogteoverschot is. Hij geeft aan dat dit in overeenstemming is met de Versterkingsopgave, maar dat in het projectplan is aangegeven dat er een herbeoordeling heeft plaats gevonden. De secretaris vraagt om een verduidelijking van de herbeoordelingen en de verschillen tussen de genoemde hoogteopgaven?

RWS geeft aan dat de dijk meerdere malen is beoordeeld en dat het projectplan na de derde herbeoordeling is opgesteld. RWS licht toe dat in 2016 is overgestapt op een nieuwe normeringsystematiek, waarbij in de beginfase nog niet geheel helder was wat de effecten daarvan zouden zijn. RWS merkt op dat er daarom een "impactanalyse" is uitgevoerd op basis van een doemscenario. Volgens RWS vloeit het hoogtetekort van 50 centimeter aan de westkade hieruit voort. RWS geeft aan dat men initieel dacht dat de nieuwe normering zwaarder zou zijn de voorgaande normering, terwijl nu in de praktijk blijkt dat dit projectafhankelijk is. RWS stelt dat de nieuwe normering in dit geval minder zwaar uitvalt, althans ruimte biedt voor alternatieve oplossingen.

De Eilandraad stelt dat zij niet kan beoordelen of de toelichting van RWS klopt.

Getoond beeldfragment

De voorzitter geeft aan dat de Eilandraad heeft verzocht om een beeldfragment te tonen en vraagt aan Hof op Marken en RWS of zij daar bezwaren tegen hebben.

Hof op Marken en RWS geven aan geen bezwaar te hebben.

De Eilandraad licht toe dat het fragment een beeld weergeeft van de periode voordat het DO gepresenteerd werd. De Eilandraad geeft aan het beeldfragment aantoont op welke wijze het projectplan aan de bevolking is gepresenteerd en welke verwachtingen hiermee zijn gewekt.

Het beeldfragment wordt getoond.[2]

De voorzitter geeft aan dat het beeldfragment een duidelijk beeld geeft van de samenwerking destijds. Hij geeft dat hij zich kan voorstellen dat de Eilandraad het gevoel heeft de gezamenlijk bereikte oplossing niet langer in het DO terug te zien. De voorzitter merkt echter op dat de ILT dit niet mee kan nemen in de beoordeling; er zal worden getoetst of het DO in overeenstemming is met het projectplan.

4. Afsluiting

De voorzitter stelt de partijen in de gelegenheid het laatste woord te voeren.

De Eilandraad wil alle deelnemers bedanken voor de hoorzitting en geeft aan dat er voor haar een aantal punten zijn verduidelijkt.

RWS spreekt haar waardering uit voor alle deelnemers. RWS geeft aan bereid te zijn om vragen te beantwoorden en om alle berekeningen toe te lichten, ook door betrokken externe partijen. Ze merkt wel op dat daarmee de cijfers niet anders gaan worden. RWS merkt verder op dat, als zij een gat heeft laten vallen in de informatievoorziening, RWS dit graag wil corrigeren.

De voorzitter vraagt aan de Eilandraad of zij het aanbod van RWS op een nadere toelichting nog in overweging wil nemen en, zo ja, of dat nog iets zou kunnen betekenen voor de bezwaarbehandeling?

---

[2] Het beeldfragment is d.d. 12 maart 2023 beschikbaar op: https://youtu.be/0AJ8Rjz0Rd8?feature=shared.

De Eilandraad geeft aan op dit moment meer belang in een spoedig en duidelijk oordeel van de ILT te zien.

Hof op Marken bedankt tevens de deelnemers.

Hof op Marken, de Eilandraad en RWS geven allen aan behoefte te hebben aan duidelijkheid en hopen dat de ILT deze duidelijkheid nu kan bieden.

De voorzitter dankt de deelnemers voor hun aandacht. Hij geeft aan dat hij ernaar streeft om binnen zes weken tot de beslissing op bezwaar te komen. De voorzitter geeft aan dat partijen zullen worden geïnformeerd wanneer dit langer zal duren.

De voorzitter sluit de hoorzitting en wenst de deelnemers een wel thuis.