



ILT
T.a.v. Afdeling Juridische Zaken
Team Bezwaar en beroep
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

7 januari 2024

Betreft: Bezwaar op beslissing Handhavingsverzoek Rijkswaterstaat West Nederland-Noord m.b.t. niet naleven Projectplan Waterwet Dijkversterking Marken

Geachte medewerker van Team Bezwaar en beroep,

Na bestudering van de beslissing van ILT Toezicht Publieke Instellingen Infrastructuur d.d. 28 november 2023 (kenmerk ILT-2023/HandMarken.besluit) zijn wij tot de conclusie gekomen dat deze op een aantal punten onduidelijk is. Verder is deze beslissing in onze ogen onvoldoende onderbouwd en zijn een aantal zaken niet door ILT zelf getoetst. In dat verband vragen wij ons af of ILT in voldoende mate haar verantwoordelijkheid neemt om de rechtszekerheid van de inwoners van Marken te helpen borgen.

Wij zijn van mening dat bij een volledige onderbouwing en inhoudelijke toetsing door ILT zelf de beslissing op een aantal punten herzien en daar ook proactief naar gehandeld zou moeten worden. Via dit bezwaar rekenen wij erop dat er daadwerkelijk tot een herzien besluit wordt gekomen die recht doet aan wat in het Projectplan Waterwet Dijkversterking Marken staat beschreven. Maar vooral ook zorgt voor rechtszekerheid van de inwoners van Marken als belangrijkste belanghebbenden waar wij als Stichting Eilandraad Marken ons voor inspannen.

Wat betreft die inspanningen van de vrijwilligers van de Eilandraad wordt met dit besluit en bijbehorende motivering aan hen sowieso geen recht gedaan. Er is eerst heel veel tijd geïnvesteerd om tot een gedragen compromis te komen zijnde het bestuurlijk vastgestelde Projectplan. Vervolgens moet er door diezelfde groep vrijwilligers enorm veel tijd worden geïnvesteerd om uiteindelijk te krijgen wat op basis van het Projectplan is beloofd. Op deze wijze is een succesvol participatietraject verworpen tot een farce en laat ook ILT dat gebeuren. ILT stelt immers dat het Projectplan aangepast moet worden op het Definitief Ontwerp (DO) in plaats van andersom.

Ook wordt er geen recht gedaan aan Gedeputeerde Staten (GS) van provincie Noord-Holland (PNH) die het Projectplan hebben vastgesteld. Om die reden zullen zij een afschrift van dit bezwaar van ons ontvangen. Zo een afschrift sturen wij ook naar het college van Burgemeester & Wethouders van gemeente Waterland en de Dijkgraaf van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK). Dit vooral om hen te herinneren aan en te wijzen op hun (toekomstige) verantwoordelijkheden. Met name voor HHNK is dat cruciaal omdat het nu voorliggend DO in ieder geval qua opleverhoogtes ongeloofwaardig is. Dit raakt hun toekomstige verantwoordelijkheid voor waterveiligheid van Marken. Tenminste als ze daadwerkelijk de omringdijk van Marken in beheer en onderhoud gaan overnemen.



Wij hebben ons bezwaar als volgt opgebouwd:

- 1) Verduidelijken van de beslissing
- 2) Aandachtspunten proces ILT
- 3) Aandachtspunten proces RWS
- 4) Opleverhoogte
- 5) Buitenbekleding
- 6) Ligging
- 7) Tot slot

Wij gaan ervan uit dat u op basis van dit bezwaar voldoende informatie heeft om het besluit van ILT te laten verduidelijken, nader te onderbouwen en hopelijk te herzien. Mocht u toch nog vragen aan ons hebben over de gronden van ons bezwaar neem dan contact op met onze adviseur Jaap Boes. Hij is bereikbaar via 06-13972407 en jaapboes@hetnet.nl.

1) Verduidelijking van de beslissing

Waar het gaat om verduidelijking van de beslissing gaat dit over de volgende drie onderwerpen:

A) RWS dient o.b.v. art. 5.4 Waterwet het Projectplan dijkversterking Marken aan te passen?

Hoe verhoudt dit zich tot de door ILT gevraagde nadere motivering door RWS met betrekking tot consequenties van hun DO op het gebied van milieu, veiligheid en (onderhouds)kosten? Is dit beide? Dus de nadere motivering een plek geven in een aangepast Projectplan die vervolgens weer open staat voor zienswijzen, bezwaar en beroep?

B) Wanneer voldoet een nadere motivering door RWS?

Als deze motivering conform voorgaand punt een plek krijgt binnen het aan te passen Projectplan dan zal het traject van zienswijzen, bezwaar en beroep uiteindelijk tot een nieuw definitief vastgesteld Projectplan leiden. Daarmee is formeel vastgesteld of de nadere motivering van RWS op genoemde punten voldoet. Echter, indien RWS zich beperkt tot uitsluitend een nadere motivering richting de Eilandraad dan is het aan de Eilandraad hiermee genoeg te nemen. Op het breekpunt 'hoogte' zal dit echter nooit het geval zijn omdat de huidige opleverhoogtes simpelweg niet geloofwaardig zijn (zie bij 4 opleverhoogte).

C) Is RWS in overtreding als de dijkversterking vanaf januari 2024 in uitvoering komt?

Ondertussen heeft RWS op 21 december 2023 gecommuniceerd dat men gaat starten met de werkzaamheden. We lezen in dat bericht het volgende:

Eerste werkzaamheden dijkversterking Marken in januari 2024

Midden januari 2024 starten de eerste werkzaamheden buiten de proefvakken voor de dijkversterking Marken. We brengen de 1^e zandlaag aan onder water en plaatsen verticale drainage langs de Westkade en de Zuidkade. Eerder was het plan om pas later in het jaar te starten met dit werk. Door nu de onderste zandlaag en de verticale drainage aan te brengen, heeft het zand meer tijd om te zetten. Dit zorgt voor een steviger fundament voor de uiteindelijke dijk. Ook kunnen we nu eerder starten met monitoren.

Het aanbrengen van een 1^e zandlaag is altijd nodig en levert een eerste bijdrage aan de bescherming van Marken. Een 2^e zandlaag volgt in de loop van het jaar. Het inzicht om meer tijd te geven aan de zetting van de onderste zandlaag, komt mede voort uit de monitoring in de zogeheten proefvakken. Dit zijn kleine stukjes proefdijk van ongeveer 100 meter aan de Westkade en Zuidkade, die het afgelopen jaar zandlaag voor zandlaag zijn opgebouwd om de bouwmethode te toetsen.



2) Aandachtspunten proces ILT

Bij de inleiding van dit bezwaar is hier al wat over gezegd. Wij komen tot de volgende opsomming van aandachtspunten en stellen het op prijs als ILT daarop reflecteert en de resultaten daarvan in reactie op ons bezwaar met ons deelt.

- Ontbreken reflectie ILT op status vastgesteld besluit Projectplan door GS van PNH;
- Ontbreken inhoudelijk toets van ILT zelf op consequenties van het DO voor het Projectplan;
=> gaat onder meer om hoogteopgaven, strandjes Haven en Vuurtoren, natuurvriendelijke oevers en oeverwaluwwand die allemaal niet meer conform dwingende beschrijving Projectplan uitgevoerd kunnen worden
- Geen eigen keuze maken (kool/geit sparen) en daarmee afbreuk doen aan rechtszekerheid;
- RWS daarmee ruimte geven het Projectplan aan te laten passen op het DO i.p.v. andersom;
- Niet proactief handhaven op zaken die bij doorgaan met dit DO sowieso gaan gebeuren.

3) Aandachtspunten proces RWS

In deze opsomming wijzen wij u op zaken waar in onze ogen RWS in het proces steken heeft laten vallen. Onderkenning daarvan door ILT, maar vooral ook opvolging daarvan binnen haar besluit en onderbouwing daarvan, vinden wij tot op heden onvoldoende. Ook hier stellen wij het op prijs als ILT daarop reflecteert en de resultaten daarvan in reactie op ons bezwaar met ons deelt.

- RWS had op basis van partnerschap/participatie de Eilandraad inhoudelijk bij het aanbestedingsproces moeten betrekken ten behoeve van meer sturing op de aard en de mate van de door marktpartijen in te brengen optimalisaties;
- RWS had zelf, ook zonder inbreng Eilandraad, hier meer sturend in op moeten treden zodat recht wordt gedaan aan het Projectplan;
- RWS had het tenderontwerp (en later DO) transparant voor de Eilandraad moeten toetsen aan de Vraagspecificatie zodat een aannemer werd gecontracteerd die uiteindelijk aan het Projectplan gehouden kon worden;
- RWS heeft de ruimtelijke kwaliteit en kunnen realiseren van meekoppelkansen ondergeschikt gemaakt aan de technische uitwerking binnen de kaders van de aanbesteding;
- RWS gaat uiteindelijk akkoord met de optie 'dijk op een dijk' die in een eerdere fase is afgewezen (2012) en daarmee juist geen ontwerp-optie vormde binnen het Projectplan;
- RWS is door al het bovenstaande voorbijgegaan aan de rechtszekerheid van belanghebbenden waaronder vooral de inwoners van Marken;
- RWS is verwijtbaar in de verslechtering van de communicatie met Eilandraad ten tijde van het DO door te blijven focussen op verdedigen van het DO in plaats van te reflecteren op het Projectplan en de intentie daarvan.

Wij constateren dat ILT in haar besluit een en ander te beperkt opvolging geeft door slechts te verwijzen naar gepasseerde zaken zonder, om rechtszekerheidsredenen en in het geding zijnde maatschappelijke belangen, de veroorzaker RWS via handhaving tot de orde te roepen. Het benadrukken van het woord 'indicatief' wordt in de verklaring van RWS veel te ruim opgerekt waar 'richtinggevend' meer op zijn plaats zou zijn geweest. Blijkbaar sluit ILT zich daarbij aan waar we dus bezwaar tegen maken.

4) Opleverhoogte

Wij missen in het besluit de onderbouwing waarom de in het Projectplan beschreven hoogteopgaven verlaten mogen worden. Op blz. 26 van het Projectplan, reeds eerder geciteerd in ons handhavingsverzoek, staat daarover het volgende:



Op basis van de herbeoordeling is de volgende versterkingsopgave vastgesteld. De Westkade heeft een hoogtetekort van circa 50 cm en een duidelijke opgave ten aanzien van de sterkte van delen van de steenbekleding en een geringe opgave ten aanzien van de binnenwaartse macrostabiliteit. Daarnaast ligt er een beheer- en onderhoudsopgave op de overige delen van de steenbekleding, het binnentalud en het fietspad.

De Zuidkade heeft een hoogtetekort van meer dan 50 cm, over de hele lengte een aanzienlijk stabiliteitstekort en een opgave op de steenbekleding. Daarnaast spelen ook hier beheer- en onderhoudsopgaven.

In de beslissing van ILT lezen wij op blz. 14 het volgende:

“Aanvullend wordt voor toekomstige (project)plannen/projectbesluiten aan RWS geadviseerd om niet alleen maximale maatvoering te benoemen, maar ook (indien van toepassing) de minimale afstand te benoemen en aan te geven in welke maat een afwijking mag worden verwacht t.o.v. de indicatieve maatvoering in het plan/besluit.”

In ieder geval bij de Zuidkade heeft RWS hieraan voldaan door de beschrijving “*hoogtetekort van meer dan 50 cm*”. Bij een beschrijving van “*meer dan*” is er sprake van een minimum maat en dient deze ook als minimum te worden aangehouden. Bij de Westkade staat het woord “*circa*” en dan mag het conform de beslissing van ILT blijkbaar ook aanzienlijk minder zijn. Er moet wel beter worden gemotiveerd wat de consequenties zijn voor milieu, veiligheid en (onderhouds)kosten.

Naar onze mening zijn die consequenties te groot op het gebied van veiligheid. Daarmee mag in onze ogen ook bij de Westkade, mede ook in kontekst met het aangegeven minimum bij de Zuidkade, de hoogteopgave niet veel afwijken van de genoemde 50 cm ook al staat er “*circa*”.

De vraag dient zich aan in hoeverre ILT zelf moet vaststellen of één en ander aan de eisen van waterveiligheid voldoet of dat ze af mag gaan op het oordeel van RWS en haar externe adviseurs. In onze ogen zal ILT zelf op basis van rapportages en gezond verstand moeten oordelen of er sprake is van voldoende waterveiligheid. Afgaan op uitsluitend het oordeel van RWS, zoals onder meer door hen betoogd tijdens de hoorzitting bij ILT van 16 november 2023, kan in onze ogen niet.

Om aan de hand van gezond verstand een oordeel over hoogte te kunnen vormen is kennis nodig van de ontwerpwaterhoogtes van de Gouwe en het Markermeer. Uitgangspunt van RWS is dat het knikpunt tussen buitentalud en buitenberm overeenkomt met de hoogste waterstand (is ontwerpwaterhoogte). Als wij uitgaan van de meest recente gegevens, het tijdens de hoorzitting van 16 november 2023 door RWS overlegde DO, is de ontwerpwaterhoogte 1,00 m +NAP aan de Zuidkade en 0,80 m +NAP aan de Westkade. Verder staat op blz. 68 van de MIRT Verkenning Dijkversterking Marken d.d. 25 maart 2016, die is opgesteld door ingenieursbureau Sweco, een ontwerpwaterhoogte van 1,09 m +NAP voor de Zuidkade (nog wat hoger dus).

Dat geeft te denken als we deze ontwerpwaterhoogtes vergelijken met de in het DO aangegeven opleverhoogtes van 1,76 m +NAP bij de Zuidkade en 1,55 m +NAP bij de Westkade. Dit helemaal in de wetenschap dat de dijk na oplevering nog enkele tientallen centimeters nazakt. Dit mag tot maximaal 30 cm na 50 jaar op basis van de contractuele restzettingseis. Verder is er ook nog sprake van een autonome bodemdaling van ongeveer 7 mm per jaar.



Dit maakt dat wij de opleverhoogtes niet geloofwaardig vinden. Verder zijn er niet voor niets wat ons betreft dwingende hoogteopgaven beschreven in het Projectplan. ILT kan het bovenstaande ook zelf vaststellen en haar besluit daarop baseren. Daarom denken wij dat een herziening van het besluit op het bezwaarpunt 'hoogte' gerechtvaardigd zou zijn.

5) Buitenbekleding

In de beslissing van ILT staat op blz. 12 terecht aangegeven dat het Esthetisch Programma van Eisen (EPVE) geen onderdeel is van het Projectplan en derhalve niet ter inzage heeft gelegen. Daarmee is de Eilandraad geen mogelijkheid geboden om op het EPVE te reageren. Overigens ook niet voorafgaand aan de vaststelling van het EPVE door het College van B&W van gemeente Waterland.

In het besluit van ILT lezen wij op blz. 12 het volgende:

“Nu het EPVE op onderdelen afwijkt van het Projectplan is onvoldoende, althans moeilijk, vast te stellen waarom deze afwijking is opgenomen in het definitief ontwerp.”

Vervolgens lezen we in het besluit niets meer over het EPVE en het in onze ogen niet mogen ontwerpen aan de hand van het EPVE. Enerzijds is verwijzing in het besluit van ILT naar het EPVE inderdaad niet relevant omdat het EPVE geen onderdeel is van het Projectplan en haar bijlagen waar het ILT uitsluitend aan toetst. Anderzijds missen wij in het besluit de inhoudelijke toets op wat er in het Kader Ruimtelijke Kwaliteit staat die wel onderdeel is van het Projectplan. In het Projectplan staat daarover op blz. 12:

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.

Hier dient zich een definitieverhaal aan. Er wordt namelijk een onderscheid gemaakt tussen buitentalud en buitenberm die middels een knikpunt in de hellingshoek van elkaar worden gescheiden. Een andere definitie is dat het buitentalud niet in contact staat met het water en de buitenberm wel. Daarover lezen wij in de inhoudelijke reactie op het handhavingsverzoek van RWS (kenmerk RWS-2023/39639 d.d. 6 oktober 2023) het volgende op blz. 6:

Stortsteen

Belangrijk is de definitie van het buitentalud en de buitenberm. De bekleding van de buitenkant van de dijk bestaat uit twee delen. Het bovenste deel, het buitentalud, is het deel van de dijk dat in normale omstandigheden boven de hoogste waterstand staat en droog blijft. De buitenberm is het onderste deel van de dijk dat bij de hoogste waterstand onder water kan komen te staan.

Zoals reeds bij het onderdeel 'opleverhoogte' is gesteld blijft er maar heel weinig hoogte over tussen de kruin van de dijk en de hoogste waterstanden. Dit maakt de opleverhoogtes ongeloofwaardig. Deze zijn helemaal ongeloofwaardig als we dus één en ander na de garantietermijn van 50 jaar beschouwen. Op basis van de restzettingseis van 30 cm en de autonome bodemdaling is de dijk dan immers nog enkele tientallen centimeters lager.

Belangrijk in het kader van bekleding is dat ook het knikpunt deze zetting doormaakt. Het stortsteen komt dan onder de hoogste waterstand uit en heeft als golfbreking weinig effect meer. Dat is trouwens ook al het geval als de hoogste waterstand zich voordoet direct na oplevering. Het water staat dan tot aan het knikpunt buitenberm/buitentalud en daarmee staat het stortsteen volledig onder water.



Dat maken we bij de huidige dijk nu ook al mee met de extreem hoge waterstanden in het Markermeer. Het hoogtetekort breekt ons op en vormt met het huidige matig erosiebestendige en instabiele binnentalud zelfs een serieuze bedreiging voor Marken. Het ging in de nacht van vrijdag 5 januari 2024 maar net goed omdat golven en scheefstand ten gevolge de uiteindelijk meevallende oostenwind uitbleven.

Bovenstaande kanttekeningen zijn punten van aandacht voor de berekeningen van RWS. De oplossing hiervoor dient gevonden te worden in de in het Projectplan beschreven hoogteopgaven van (circa/minimaal) 50 cm en waar nodig meer. Ook hier is het in onze ogen aan ILT om zelf op basis van gezond verstand scherper te zijn naar RWS en haar definitief ontwerp. Dus net zoals wij dat doen zonder inzet van experts.

Een andere reden om de waterveiligheid in de hoogteopgave te zoeken in plaats van stortsteen op het talud is het feit dat waar stortsteen bij een normale waterstand langdurig droog staat het onderliggende vlechtwerk van wilgentenen kan verrotten. Stortsteen dient dus altijd in contact te staan met het water. Niet voor niets ligt bij een normaal dijkontwerp het stortsteen uitsluitend aan de teen van de dijk als kreukelberm.

Daarnaast wijzen wij nogmaals op de slechte onderhoudbaarheid en daarmee het twijfelachtige behoud van ruwheid van de buitenberm van stortsteen mocht dit toch op het over het algemeen droog blijvende talud komen. Dat onderhoud is straks aan de toekomstige beheerder HHNK. Het zou natuurlijk jammer zijn als we over een jaar of tien een handhavingsverzoek bij ILT moeten indienen met betrekking het niet goed onderhouden van het stortsteen. Regeren is vooruitzien zullen we maar zeggen. Geef dit daarom nu al de plek die het verdient in het mogelijk herziene besluit. Verder dient er conform het Projectplan sowieso te worden voldaan aan ruimtelijke kwaliteit op basis van 'safety first and quality too'. Qua ruimtelijke kwaliteit voldoet stortsteen niet op delen die, op extreme situaties na, altijd droog staan.

6) Ligging

In het besluit waar het gaat om de ligging is, net als bij de hoogte en bekleding, in onze ogen onvoldoende door ILT onderbouwd op basis van welke uitgangspunten wordt geconcludeerd dat het definitieve ontwerp, ondanks de grote afwijkingen, past binnen het Projectplan.

Belangrijk citaat uit het besluit:

Rijkswaterstaat (RWS) is met het definitief ontwerp binnen de indicatieve uitgangspunten en randvoorwaarden van het projectplan gebleven. (blz. 1)

Maar waarop is deze uitspraak gebaseerd? Wederom enkele citaten uit het besluit:

- *Zo moet een projectplan het detailniveau bevatten dat nodig is om het werk en de effecten daarvan in beeld te brengen en te beoordelen en om genoeg rechtszekerheid voor belanghebbenden te bieden. (blz. 9)*
- *De mate van flexibiliteit (indicatief) bij de uitvoering moet in het projectplan toereikend zijn omschreven. (blz. 10)*
- *Het ontwerp wijkt wel af van de indicatieve afmetingen die worden verwacht op basis van het projectplan. De veiligheidszone die is opgenomen in het plan is gebaseerd op onderzoek. Het is niet duidelijk waarom de veiligheidszone van maximaal 15 meter niet benodigd is. De overgelegde ontwerpnota en TUN beschrijven onvoldoende, althans onvoldoende volledig, de motivering om af te wijken van de indicatieve afmetingen in het projectplan. (blz. 11 en 12)*



- *Bij vragen door de Eilandraad is door RWS gereageerd door een toelichting te geven op het definitief ontwerp en dat dit ontwerp binnen de uitgangspunten en randvoorwaarden van het projectplan blijft. Niet, althans dat is voor de ILT niet gebleken, is informatie gegeven over o.m. hoe dit ontwerp voldoet aan de wettelijke veiligheidsnorm of wat het effect is op milieu en onderhoudskosten. (blz. 12 en 13)*
- *Over de veiligheidstoets door Deltares en/of het Hoogwaterbeschermingsprogramma is door RWS slechts medegedeeld dat Deltares en het Hoogwaterbeschermingsprogramma akkoord waren met het ontwerp en dat het ontwerp binnen de maximale indicatieve uitgangspunten en randvoorwaarden bleef. (blz. 13)*

De conclusie van ILT met betrekking tot de ligging is blijkbaar dat de teen van de binnenberm (bermsloot) een ontwerpgrens is in plaats van de teen van het bestaande buitentalud zoals de Eilandraad stelt. Los van deze discussie kan er nu al door ILT zelf worden vastgesteld dat zaken die dwingend zijn voorgeschreven in het Projectplan niet als zodanig uitgevoerd kunnen worden bij het huidige DO van RWS.

Dit betreft in ieder geval de in het Projectplan en ILT-besluit beschreven oeverwaluwand en natuurvriendelijke oevers. Maar vooral ook de in het Projectplan en ons handhavingsverzoek beschreven strandjes bij de Vuurtoren en Haven. Waarom wachten met handhaven? Ook hier geldt regeren is vooruitzien. Uitsluitend RWS nader laten motiveren volstaat niet omdat er simpelweg ontwerpaanpassingen nodig zijn.

7) Tot slot

Het besluit van ILT d.d. 28 november 2023 heeft helaas nog niet geleid tot een doorbraak in de nu bijna twee jaar gevoerde discussie. De Marker bevolking heeft daarmee nog steeds onvoldoende houvast en vertrouwen. Ook na opvolging van het huidige besluit van ILT door RWS wordt er naar verwachting nog steeds onvoldoende rechtszekerheid geboden aan de Marker bevolking dat ze een toekomstbestendige en waterveilige dijk krijgen. Wij hopen dat een duidelijker en beter onderbouwd besluit van ILT dat wel gaat doen. Daarbij zijn in onze ogen herzieningen van dat besluit onvermijdelijk.

In afwachting van uw beslissing verblijven wij.

Hoogachtend,

Cees van Altena

Voorzitter Stichting Eilandraad Marken

Afschrift aan:

- Gedeputeerde Staten van Provincie Noord-Holland
- College van B&W van gemeente Waterland
- Dijkgraaf Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier



7/7