



RAPPORT

Evaluatie beleid voor primaire en regionale waterkeringen

In opdracht van Waterschap Zuiderzeeland

Roel Valkman, Arjan Loesink, Maaïke Leppink

2 augustus 2022



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding	4
1.2. Doel van de evaluatie	4
1.3. Verantwoording	4
1.4. Leeswijzer	6
2. Conclusies en aanbevelingen	7
2.1. Externe ontwikkelingen	7
2.2. Beleidskader	7
2.3. Beleidsuitvoering	8
2.4. Effect van beleid	10
3. Reconstructie beleid voor primaire en regionale keringen	11
3.1. Het doel van keringenbeleid	11
3.2. Beleid bouwen nabij primaire keringen	11
3.3. Beleid primaire waterkeringen voor windmolens, kabels en leidingen en beplantingen	12
3.4. Beleid buitendijkse regionale keringen	13
3.5. Beleidsregels buitendijkse regionale waterkeringen	13
3.6. Visie medegebruik primaire keringen	13
4. Bevindingen	15
4.1. Algemene indruk	15
4.2. Externe ontwikkelingen	15
4.3. Beleidskader	16
4.4. Beleidsuitvoering	17
4.4.1. De toepassing van het beleid in de praktijk	17
4.4.2. Interne samenwerking	19
4.5. Effect van beleid	20
5. Reflectie	21
5.1. Aandachtspunten	21
5.2. Mogelijke aanpassingen aan het beleid	23



Bijlagen 25

Bijlage 1: Bronnen 26

Bijlage 2: Omissies, blinde vlekken en gewenste aanvullingen/aanpassingen beleidsdocumenten 28



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Waterschap Zuiderzeeland werkt aan de waterveiligheid van bewoners, bedrijven en hun bezittingen in de diepgelegen Flevopolders. Dit doet het waterschap door 251 kilometer aan dijken te beheren en waar nodig te versterken. Het waterschap constateert dat er maatschappelijke vraagstukken zijn die van invloed zijn op het waterkeringenbeleid. Er is sprake van bevolkingsgroei, verstedelijking en klimaatverandering, met als gevolg een toenemende (ruimtelijke) druk op de waterkeringen. Vandaar dat er steeds vaker een beroep wordt gedaan op het waterschap om activiteiten toe te staan op waterkeringen. Het waterschap zoekt daarbij naar ruimtelijke oplossingen die hand in hand gaan met het waarborgen van de veiligheid. Het waterveiligheidsbeleid moet handvatten bieden voor deze afweging. Daarnaast is de Omgevingswet op komst, ook daarop wil het waterschap anticiperen. Ten slotte is het beleid gedateerd en niet eerder geëvalueerd. Het waterschap wil anticiperen op (toekomstige) knelpunten in het beleid zelf of in de uitvoering van het beleid (houding en gedrag).

1.2. Doel van de evaluatie

Deze evaluatie staat ten dienste van het actualiseren en zo mogelijk verbeteren van het beleid. Het doel is om te vast te stellen of het huidige beleid rondom de primaire en regionale waterkeringen voldoet, actueel en toepasbaar is. De evaluatie dient een advies over aanpassing van het beleid op te leveren.

In de evaluatie zijn de volgende beleidsstukken beschouwd:

- Beleid bouwen nabij primaire waterkeringen (2008)
- Beleid primaire waterkeringen voor windmolens, kabels en leidingen en beplantingen (2009)
- Beleid Buitendijkse regionale waterkeringen (2013)
- Beleidsregels buitendijkse regionale keringen (2014)
- Visie medegebruik primaire keringen en Knardijk¹ (2011)

Dit is het beleid waarmee het waterschap handelingen en activiteiten op en rond de keringen reguleert.

1.3. Verantwoording

Voor het verzamelen van informatie over het waterkeringenbeleid is gebruik gemaakt van een documentanalyse, verdiepende groepsinterviews en een schouw. In de documentanalyse zijn de relevante beleidsstukken en achtergronddocumenten bestudeerd. Vervolgens hebben er elf verdiepende (groeps)interviews plaatsgevonden waarin gesproken is met circa 25 betrokkenen. Er zijn interne (groeps)interviews gevoerd met beleidsmakers, planvormers, technisch specialisten op het gebied van waterveiligheid, dijkopzichters, vergunningverleners en projectteamleden van dijkversterkingsprojecten. Er zijn vier externe (groeps)interviews uitgevoerd met partijen die vanwege een initiatief op of rond de dijk te maken hebben gehad met het waterkeringenbeleid. Het gaat om de provincie Flevoland, de gemeente Zeewolde, de gemeente Almere (vertegenwoordiger) en natuurorganisaties. Zie voor een overzicht Bijlage 1.

¹ Het beleid voor de Knardijk wordt niet geëvalueerd, omdat dit recentelijk (november 2019) is vastgesteld.



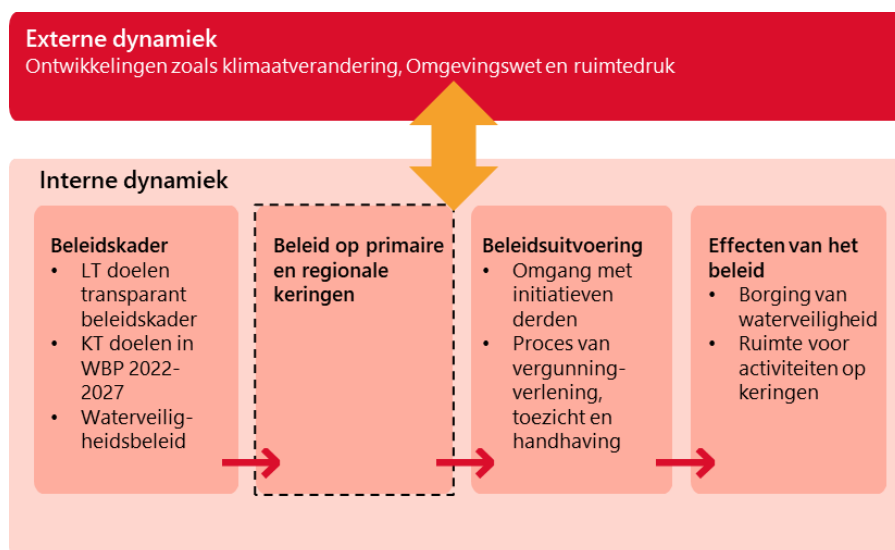
De verzameling van informatie is afgerond met een schouw: een veldbezoek aan Almere Haven en Almere Duin met daarna een werksessie op locatie. Met medewerkers van verschillende afdelingen en uit verschillende schakels in de keten van waterveiligheid, zijn we in gesprek gegaan over mogelijke ontwikkelrichtingen in het keringenbeleid. Na deze fase van inventariseren en analyseren van de informatie, zijn de bevindingen in een spiegelsessie besproken met een afvaardiging van de geïnterviewden. Op basis van alle inzichten is dit rapport opgesteld. De evaluatie is uitgevoerd onder begeleiding van een begeleidingscommissie met daarin beleidsmakers van Waterschap Zuiderzeeland.

Analysekader en onderzoeksvragen

In deze evaluatie is gebruik gemaakt van een analysekader met vier invalshoeken op basis waarvan het beleid is geëvalueerd (zie Figuur 1):

- Externe dynamiek: ontwikkelingen
- Interne dynamiek: beleidskader
- Interne dynamiek: beleidsuitvoering
- Interne dynamiek: effectiviteit van beleid

Onze bevindingen hebben we geordend naar deze vier invalshoeken.



Figuur 1 Analysekader

Op basis van dit analysekader zijn de onderzoeksvragen voor deze evaluatie geordend (Figuur 2). Deze onderzoeksvragen zijn leidend voor de evaluatie en staan centraal in de conclusies en aanbevelingen van dit rapport.



Tabel 1 Onderzoeksvragen

Vier invalshoeken	Onderzoeksvragen
Externe ontwikkelingen	- Welke externe ontwikkelingen zijn relevant voor het beleid en de uitvoering? - In hoeverre vragen deze ontwikkelingen om aanpassingen van het huidige beleid?
Interne ontwikkelingen en beleidskader	- In hoeverre is het huidige beleid in lijn met het (nieuwe) beleidskader van het waterschap? - Welke aandachtspunten bij aanpassing van het beleid volgen uit het (nieuwe) beleidskader? - In hoeverre en op welke onderdelen van het beleid is deregulering mogelijk en wenselijk? (Is het mogelijk en wenselijk om vanuit het principe 'risicogestuurd reguleren' voor bepaalde activiteiten te volstaan met algemene regels?)
Beleidsuitvoering	- Hoe verloopt de uitvoering van het beleid? Hoe ervaren de verschillende betrokkenen (intern en extern) de beleidsuitvoering en de samenwerking? - Welke aandachtspunten volgen hieruit voor aanpassing van het beleid? - Is de beleidsuitvoering in overeenstemming met het beleid? - In hoeverre is de beleidsuitvoering consistent en navolgbaar?
Beleidseffect	- In welke mate resulteert het beleid in het gewenste effect, namelijk de borging van de waterveiligheid in het beheergebied van waterschap Zuiderzeeland?
Aanbevelingen	- Welke aanbevelingen volgen uit de evaluatie van het beleid? - Wat is een adequate werkwijze voor het actualiseren en aanpassen van het beleid op basis van de aanbevelingen uit deze evaluatie?

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de conclusies en de aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In hoofdstuk 3 beschrijven we op hoofdlijnen de inhoud van het keringenbeleid. In hoofdstuk 4 staan onze bevindingen op basis van de deskstudie, de interviews en de schouw. In hoofdstuk 5 reflecteren we op de bevindingen en formuleren we aandachtspunten voor actualisatie van het keringenbeleid.



2. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies in de vorm van antwoorden op de onderzoeksvragen. Bij de antwoorden formuleren we één of meerdere aanbevelingen voor het toekomstbestendig maken van het keringenbeleid en de uitvoering ervan.

2.1. Externe ontwikkelingen

Welke externe ontwikkelingen zijn relevant voor het beleid en de uitvoering? In hoeverre vragen deze ontwikkeling om aanpassingen van het beleid?

We zien vier externe ontwikkelingen die relevant zijn voor het beleid en de uitvoering ervan:

- *Ruimtelijke druk en de maatschappelijke behoefte om functies te combineren:* maatschappelijke opgaven op het gebied van duurzame energie, biodiversiteitsherstel, klimaatadaptie en woningbouw zorgen voor extra druk op en rond de waterkeringen. De Nationale Omgevingsvisie voorziet hierin met het afwegingsprincipe 'combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies'. Deze ontwikkeling heeft een plek gekregen in het beleidskader van het waterschap ('dynamisch dijklandschap en waar mogelijk meervoudig ingericht'), maar nog niet in het beleid. Dit vraagt om een aanpassing.
- *Omgevingswet vraagt om de grondhouding 'ja, mits' in beleid:* de Omgevingswet gaat uit van 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij'. Op dit moment is het beleid niet zo geformuleerd. Daarnaast volgt vanuit de Omgevingswet dat het beleid van het waterschap toegankelijk moet zijn voor derden. Dit in het kader van het Digitale Stelsel Omgevingswet. Het inpassen van de grondhouding 'ja, mits' en het vergroten van de toegankelijk vragen om forse aanpassingen van het beleid.
- *Klimaatverandering en zeespiegelstijging vragen sterkere dijken:* Klimaatverandering leidt tot zeespiegelstijging, extremer weer en mogelijk een peilverhoging op het IJsselmeer. Hierdoor zullen keringen op termijn versterkt en opgehoogd moeten worden. Het huidige beleid voorziet hierin door activiteiten in de kernzone die een toekomstige versterking in de weg zitten te verbieden. De binnenbeschermingszone kan worden opgevat als een reservering voor toekomstige versterkingen. Deze ontwikkeling vraagt om beperkte aanpassing van het beleid.
- *Nieuwe waterveiligheidsbeleid vraagt om een cyclus van toetsing en versterking:* het nationale waterveiligheidsbeleid is in 2017 op de schop gegaan. De veiligheidsnorm op basis van overschrijdingskans van een dijkkring heeft plaatsgemaakt voor een norm op basis van een overstromingskans van een dijktraject of kunstwerk. Om te voldoen aan deze nieuwe veiligheidsnormen, moeten de primaire waterkeringen rondom Flevoland elke twaalf jaar worden getoetst en waar nodig versterkt. Dit vraagt enkel om het aanpassen van verwijzingen naar het oude waterveiligheidsbeleid en beleidsinstrumenten.

Aanbeveling 1 *Veranker in het nieuwe keringenbeleid daar waar mogelijk of met meerwaarde de grondhouding 'ja, mits' en benoem de voorwaarden waar het waterschap niet van afwijkt. Maak het nieuwe keringenbeleid transparant en toegankelijk.*

2.2. Beleidskader

In hoeverre is het huidige keringenbeleid in lijn met het beleidskader van het waterschap?

Het beleidskader wordt nu gevormd door de recent opgestelde Watervisie en het Waterbeheerprogramma. Het beleidskader schetst een ontwikkeling van een civieltechnische waterkering naar dynamisch dijklandschap en waar mogelijk meervoudig ingericht. De nieuwe grondhouding is 'ja, mits'. In de 'Visie medegebruik primaire kering' is deze



nieuwe grondhouding te herkennen, maar dat geldt niet voor de overige vier beleidsdocumenten. Hier geldt 'nee, tenzij' met de voorwaarden zoals beschreven in de vier beleidsdocumenten.

Welke aandachtspunten bij aanpassing van het beleid volgen uit het beleidskader?

Een belangrijk aandachtspunt is de doorvertaling van de grondhouding 'ja, mits' in (de formulering van) het beleid. Wellicht is het mogelijk om iets van de grondhouding van 'ja' door te laten klinken in meer richtinggevendende voorwaarden, bijvoorbeeld aan de hand van de criteria veiligheid, beheerbaarheid, inspecteerbaarheid en versterkbaarheid. Een tweede aandachtspunt is de mogelijkheid om onderscheid te maken in grote en kleine initiatieven, type initiatiefnemer, initiatieven in stedelijk of landelijk gebied en tijdelijke of permanente initiatieven.

Aanbeveling 2 *Breng het nieuwe keringenbeleid in lijn met het beleidskader en borg de waterveiligheid van de waterkeringen door voorwaarden te stellen aan de veiligheid, beheerbaarheid, inspecteerbaarheid en versterkbaarheid van de dijk.*

Aanbeveling 3 *Maak in het beleid onderscheid in verschillende soorten initiatieven – groot of klein, publiek of privaat, stedelijk of landelijk gebied en tijdelijk of permanent - en legitimeer daarmee de huidige handelwijze. Maak daarbij gebruik van een beslisboom.*

In hoeverre en op welke onderdelen van het beleid is deregulering mogelijk en wenselijk? (Is het mogelijk en wenselijk om vanuit het principe 'risicogestuurd reguleren' voor bepaalde activiteiten te volstaan met algemene regels?)

Op hoofdlijnen zijn er vier mogelijkheden voor deregulering van het keringenbeleid. De eerste mogelijkheid betreft deregulering van keringenbeleid, waarbij het beleid beperkt wordt tot de vier voorwaarden waarmee de waterveiligheid is geborgd (veilig, beheerbaar, inspecteerbaar, versterkbaar). Een tweede mogelijkheid voor deregulering betreft het laten vieren van het beleid voor buitendijkse regionale keringen. Dit beleid is grotendeels gebaseerd op het beleid voor primaire keringen en daardoor mogelijk te robuust voor buitendijkse regionale keringen. Een derde mogelijkheid voor deregulering betreft het opheffen van één of meerdere beleidsregels in de vier beleidsdocumenten, zoals bijvoorbeeld de tussenbeschermingszone. Uit gesprekken blijkt dat men deze zone niet van toegevoegde waarde vindt. In hoeverre deze mogelijkheden voor deregulering wenselijk zijn, is een beleidskeuze. Een vierde en ook wenselijke vorm van deregulering is het opstellen van algemene regels ten aanzien van veel voorkomende activiteiten die weinig tot geen invloed hebben op de Waterveiligheid (risico gestuurd reguleren). De vergunningplicht kan in deze komen te vervallen en kan worden volstaan met een meldplicht.

Aanbeveling 4 *Onderzoek de mogelijkheid om het aantal beleidsregels te beperken, bijvoorbeeld door te inventariseren welke algemene regels nu worden toegepast in de beschikking en de vergunningen. Werk de beleidsregels uit op hoofdlijnen zodat er ruimte ontstaat voor het leveren van maatwerk.*

2.3. Beleidsuitvoering

Hoe verloopt de uitvoering van het beleid? Hoe ervaren de verschillende betrokkenen (intern en extern) de beleidsuitvoering en de samenwerking?

De uitvoering van het beleid verloopt over het algemeen goed. Bij de beoordeling van initiatieven op, in of rondom de waterkering staat waterveiligheid voorop. Hoewel soms wordt afgeweken van het beleid, is de waterveiligheid altijd geborgd. Wel zijn er een paar kanttekeningen te plaatsen bij de uitvoering. In de eerste plaats is er een verschil in toepassing van het beleid tussen grote en kleine initiatieven. Bij grote initiatieven van medeoverheden is het waterschap meer geneigd om mee te denken en ruimte te bieden dan bij kleine particuliere initiatieven. Veel betrokkenen kennen het keringenbeleid alleen op hoofdlijnen. Dit komt omdat het beleid weinig toegankelijk en



overzichtelijk is, maar ook omdat het in de praktijk vaak neerkomt op veiligheid, beheerbaarheid, versterkbaarheid en inspecteerbaarheid.

In het centraal overleg vergunningen bespreken vergunningverleners en opzichters de binnengekomen aanvragen. In het overleg is soms sprake van botsende grondhoudingen tussen 'rekkelijken en strikten'.

Ervaring medewerkers van het waterschap

Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat de meeste van hen het beleid als te stringent ervaren. Sommigen geven aan dat ze beleidsregels ook niet altijd goed kunnen uitleggen aan een initiatiefnemer en dat zij per initiatief kijken wat mogelijk is. Zij toetsen daarbij aan de vier voorwaarden: waterveiligheid, beheerbaarheid, inspecteerbaarheid en versterkbaarheid. Dit wordt gezien als de kern van het keringenbeleid. Als onderbouwd kan worden dat deze voorwaarden zijn geborgd, wordt een vergunning verleend. In moeilijke situaties, als het waterschap en initiatiefnemer er niet uitkomen, wordt het beleid gebruikt als terugvaloptie of om de onderhandelingspositie van het waterschap te versterken.

Ervaring van externen

Uit de gesprekken met initiatiefnemers komt het beeld naar voren dat het waterschap aan de voorkant wat conservatief en terughoudend is en vasthoudt aan het restrictieve beleid, maar dat gaandeweg het proces een welwillende houding aanneemt. Hoewel dit soms als lastig wordt ervaren, is het voor derden wel heel helder. Uiteindelijk is het waterschap juist wel geneigd om mee te denken, ruimte te bieden en maatwerk te leveren. Dit vindt men prettig. Tegelijkertijd wijzen ze ook op een risico, namelijk dat initiatiefnemers het beleid van het waterschap ter zijde schuiven, wetende dat later in het proces meer ruimte zal ontstaan.

Aanbeveling 5 *Betrek de vergunningverleners, opzichters en specialisten bij de actualisatie en aanpassing van het keringenbeleid.*

Aanbeveling 6 *Maak van het keringenbeleid één beleidsdocument met een heldere opbouw (visie, beleidsdoelen, uitwerking).*

In hoeverre is de beleidsuitvoering consistent en navolgbaar?

De consistentie en de navolgbaarheid van de beleidsuitvoering is een aandachtspunt. Uit de evaluatie blijkt dat de wijze waarop het waterschap omgaat met initiatieven deels afhankelijk is van de betrokken medewerker van het waterschap en hun interpretatie van het keringenbeleid. Monitoring van de beleidsuitvoering vindt niet structureel plaats.

Aanbeveling 7 *Zorg voor een betere monitoring van beschikkingen en verleende vergunningen om de beleidscyclus te sluiten en te kunnen reflecteren en leren. Voorkom een persoonsafhankelijke omgang met initiatieven door een structurele interne afstemming op basis van heldere criteria.*

Welke aandachtspunten volgen hieruit voor aanpassing van het beleid?

Uit de evaluatie blijkt dat het waterschap incidenteel afwijkt van het keringenbeleid. De vraag die dit oproept is in hoeverre dat wenselijk is. Aan de ene kant kan worden gesteld dat de veiligheid van de kering geborgd kan worden op een andere manier dan de specifieke voorwaarden en beleidsregels in het keringenbeleid ('in de geest van het beleid').

Aanbeveling 8 *Voorkom structureel afwijkingen van het beleid door de (gewenste) werkwijze te legitimeren in het nieuwe keringenbeleid, door bijvoorbeeld een onderscheid tussen grote en kleine initiatieven of een onderscheid tussen initiatieven in stedelijk of landelijk gebied aan te brengen.*



2.4. Effect van beleid

In welke mate resulteert het beleid in het gewenste effect, namelijk de borging van de waterveiligheid in het beheergebied van waterschap Zuiderzeeland?

Vaststaat dat ten aanzien van de waterveiligheid door het waterschap geen concessies worden gedaan. Dit staat op één en een ontwikkeling zal in geen enkel geval plaatsvinden als de waterveiligheid in gevaar komt. Ook indien er bijvoorbeeld toch gewerkt wordt in het gesloten seizoen, gaat dat niet ten koste van de waterveiligheid. Daarnaast geldt dat een deel van de betrokkenen ervan overtuigd is dat dit beleid ertoe leidt dat het minder 'gedoe' oplevert. Bij een dijkversterking of bij beheer en onderhoud wordt het als voordeel gezien dat er relatief weinig medegebruiksfuncties zijn. De situaties van overvolle keringen bij andere waterschappen is niet wat sommigen wensen voor hun waterschap.

Aanbeveling 9 *Zie bijlage 2 voor overige suggesties voor aanpassingen van het keringenbeleid, waaronder bijvoorbeeld de introductie van een 3D-Legger.*



3. Reconstructie beleid voor primaire en regionale keringen

In dit hoofdstuk beschrijven we het keringenbeleid van waterschap Zuiderzeeland.

3.1. Het doel van keringenbeleid

Waterschap Zuiderzeeland voert zijn taken op het gebied van waterveiligheid en waterkeringen uit op grond van de Waterwet, Waterschapswet en Keur Waterschap Zuiderzeeland 2017, hierna Keur genoemd. De Keur is een verordening waarin staat wat gedaan moet worden (geboden) en wat er niet mag (verboden) op of rondom een waterkering. In de geboden staat voorgeschreven wat gedaan moet worden om te zorgen dat de waterkeringen in stand blijven. In de verboden staan wat in principe onwenselijk is voor de constructie of de functie van waterkeringen.

Vergunningen voor activiteiten op, in of rondom een waterkering worden alleen verleend als de waterveiligheid kan worden geborgd. Om duidelijk te maken hoe het waterschap omgaat met het verlenen van vergunningen, heeft het waterschap beleid opgesteld. Met het beleid weten initiatiefnemers aan welke voorwaarden ze moeten voldoen om een vergunning te krijgen en weten medewerkers van het waterschap hoe zij met initiatieven moeten omgaan.

Al het beleid van Waterschap Zuiderzeeland, ook het waterkeringenbeleid, is ingebed in een strategisch en tactisch beleidskader. Dit beleidskader wordt nu gevormd door de recent opgestelde Watervisie en het Waterbeheerprogramma, waarin de visie en de doelen van het waterschap staan beschreven. Het beleidskader schetst een ontwikkeling van een civieltechnische waterkering naar dynamisch dijklandschap en waar mogelijk meervoudig ingericht. Het beleidskader, beleid en de beleidsregels vormen samen met de Keur en de Legger het beleidshuis.



Figuur 2 Beleidshuis

3.2. Beleid bouwen nabij primaire keringen

In het beleidsdocument 'Beleid bouwen nabij primaire keringen' uit november 2008 staan de beleidsregels voor bouwactiviteiten nabij de primaire keringen. Deze beleidsregels zijn doorvertaald naar de Keur en Legger. Het doel van het beleidsdocument is om *'(...) vooraf duidelijkheid te geven over wat wel en niet is toegestaan ten aanzien van het*



bouwen nabij de primaire waterkeringen. En om 'het kader te geven voor advies bij de watertoets en/of beoordeling van aanvragen voor een keurontheffing.'

Een uiteenzetting van nationale en regionale ontwikkelingen mondt uit in een visie, namelijk 'een veilige, robuuste en duurzame waterkering, welke tevens goed toegankelijk is ten behoeve van een doelmatig en efficiënt dijkbeheer. Het waterschap wil kunnen blijven anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Zo kan de veiligheid bij (klimaat)veranderingen worden gewaarborgd. Door een blijvend herkenbare waterkering wordt de veiligheids-beleving vergroot en vallen gebreken eerder op. Op deze gebreken kan dan adequaat worden gereageerd, wat de veiligheid vergroot.'

Deze visie wordt uitgewerkt in algemene uitgangspunten voor bouwen nabij de primaire keringen. 'Het bouwbeleid waterkeringen is erop gericht dat:

- *De waterkeringen aan de wettelijk gestelde veiligheidsnorm blijven voldoen, en geen afbreuk wordt gedaan aan de vereiste grondmechanische stabiliteit en daarmee de veiligheid van de waterkering;*
- *De waterkeringen robuust en daarmee klimaatbestendig zijn. Bebouwing mag er niet toe leiden dat er niet meer geanticipeerd kan worden op toekomstige ontwikkelingen;*
- *De waterkeringen duurzaam zijn. Dit betekent een inrichting van het gebied nabij de waterkering zonder ingewikkelde kunstwerken en constructies;*
- *De mogelijkheid blijft bestaan voor het uitoefenen van doelmatig beheer en onderhoud aan de waterkering. Bebouwing en andere activiteiten mag niet leiden tot vermindering van de toegankelijkheid waardoor het dijkbeheer extra wordt bemoeilijkt en onnodig kostbaar maakt.'*

Vervolgens worden zones aan weerskant van de kernzone gedefinieerd met elk een eigen beschermingsregime: de binnenbeschermingszone, de tussenbeschermingszone en de buitenbeschermingszone. Voor de kernzone geldt dat 'gebouwen een zodanig negatieve invloed op de veiligheid of de beheermogelijkheden(hebben), dat nieuwe bebouwing in de kernzone niet wordt toegestaan'. Onder voorwaarden kan ontheffing van de Keur worden verleend voor verbouw, aanbouw (tot 20% van het oppervlak van een bestaand bouwwerk in de kernzone), bouw van bijgebouwen en tijdelijke bouwvormen. Voor de overige zones zijn minder strenge regimes van toepassing.

3.3. Beleid primaire waterkeringen voor windmolens, kabels en leidingen en beplantingen

In het beleidsdocument 'Beleid primaire waterkeringen voor windmolens, kabels en leidingen en beplantingen' uit december 2009 staan de beleidsregels voor activiteiten in, op of nabij de primaire keringen. Het beleidsdocument kent een vergelijkbare opbouw als het document 'Beleid bouwen nabij primaire keringen': het begint met landelijke en regionale kaders en ontwikkelingen (waaronder het provinciale Windmolenbeleid) en de visie van het waterschap. Na een beschrijving van hoe de verschillende activiteiten de veiligheid van waterkeringen negatief kunnen beïnvloeden, volgen de beleidsregels voor windmolens, kabels en leidingen en beplantingen.

Wat opvalt is dat in het document ruimte is gelaten voor bebouwing met de opmerking: 'Hier komen de beleidsregels uit Nota Beleid bouwen nabij primaire waterkeringen, november 2008'. Dit wijst op de intentie om beide beleidsdocumenten samen te voegen. De beleidsregels zijn voor de genoemde activiteiten en de verschillende beschermingszone uitgebreid en gedetailleerd vastgelegd. De teneur is steeds 'nee, tenzij': 'Het waterschap is verantwoordelijk voor de veiligheid van burgers en stelt daarom: kabels en leidingen in de kernzone en



binnenbeschermingszone van primaire waterkeringen zijn niet toegestaan'. En daarna: 'het waterschap (heeft) de maatschappelijke plicht om, als er geen alternatief tracé buiten de kernzone of beschermingszone mogelijk is, de aanleg van kabels en leidingen onder strikte regelgeving toe te staan.' Op deze getrapte wijze geeft het waterschap ruimte voor maatwerk om noodzakelijke activiteiten toch toe te staan.

3.4. Beleid buitendijkse regionale keringen

In het beleidsdocument 'Beleid buitendijkse regionale keringen' uit juni 2013 staat hoe het waterschap invulling geeft aan de zorgplicht voor waterkerende voorzieningen rondom buitendijkse gebieden. Dit zijn gebieden die buiten de primaire kering liggen. De provincie heeft deze waterkerende voorzieningen aangewezen als regionale kering en daarvoor een veiligheidsnorm vastgesteld. In het beleid zijn uitgangspunten voor zonering, ontwerp, eigendom en beheer uitgewerkt.

3.5. Beleidsregels buitendijkse regionale waterkeringen

In het beleidsdocument 'Beleidsregels buitendijkse regionale keringen' uit maart 2014 staat in welke gevallen afgeweken kan worden van de verboden op handelingen op en in de kernzone en het beschermd buitendijks gebied zoals vastgelegd in de Keur. Er is een algemene beleidsregel en er zijn beleidsregels voor bebouwing, kabels en leidingen en buitengewoon onderhoud. Wat opvalt zijn de voorbeelden die ter illustratie zijn toegevoegd in de beleidsregel bebouwing. De voorbeelden illustreren vooral de ingewikkeldheid van deze regel. De beleidsregel voor kabels en leidingen is een verwijzing naar de beleidsregels voor kabels en leidingen voor primaire keringen.

3.6. Visie medegebruik primaire keringen

In 'Visie medegebruik primaire keringen' uit mei 2011 staat hoe het waterschap wenst om te gaan met initiatieven voor medegebruik in de kernzone van primaire keringen en de Knardijk. In het beleidsdocument staat het volgende over het doel: *'Vanuit een eenduidige visie wil het waterschap zijn maatschappelijke rol in relatie tot medegebruik van keringen invullen. In deze notitie is beschreven wat de visie is van Waterschap Zuiderzeeland, hoe het waterschap om wil gaan met de diverse vormen van medegebruik en wat de rol van het waterschap inhoudt. Het vormt ook het kader voor advisering van het waterschap bij de watertoets en/of de beoordeling van aanvragen voor een watervergunning, wanneer initiatieven voor medegebruik in beeld zijn.'*

In het beleidsdocument staat dat het waterschap graag wil meewerken aan het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving en dat het waterschap daarom *'(...) een brede kijk hanteert waarbij rekening wordt gehouden met andere belangen en kansen worden geboden aan initiatieven'*. Het waterschap staat positief ten opzichte van de verschillende vormen van medegebruik, zolang aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan, waarvan de belangrijkste het waarborgen van waterveiligheid nu en in de toekomst is. Kortom, de basishouding is 'ja, mits'. De randvoorwaarden die in het beleidsdocument worden genoemd, zijn:

- *'Ja, mits waterveiligheid voorop staat; Medegebruiksactiviteiten op en nabij de waterkering mag geen negatief effect hebben op bescherming tegen overstromingen nu en in de toekomst;*
- *Ja, mits doelmatig beheer en onderhoud mogelijk blijven;*
- *Ja, mits beheer en onderhoud van de medegebruiksvoorziening voor de eigenaar/vergunninghouder is;*
- *Ja, mits medegebruik voor het waterschap kostenneutraal is;*



- *Ja, mits medegebruik juridisch wordt geregeld;*
- *Ja, mits aansprakelijkheid bij de initiatiefnemer ligt.'*

Wat opvalt is dat in de visie de ontwikkeling van multifunctionele keringen wordt genoemd. *'Hierbij wordt uitgegaan van een overhoogte boven op de kernzone van de waterkering, waardoor het mogelijk wordt om de kering te benutten voor uiteenlopende (stedelijke) functies dan alleen waterkering.'*

Tot slot bevat het beleidsdocument een kansenkaart ter inspiratie voor initiatiefnemers van medegebruiksfuncties.



4. Bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen uit de documentenanalyse, de interviews en de schouw. We staan stil bij de externe ontwikkelingen en maatschappelijke uitdagingen, interne ontwikkelingen en beleidskader, de beleidsuitvoering en het effect van het beleid. We beginnen met een algemene indruk.

4.1. Algemene indruk

Waterveiligheid is een kerntaak van Waterschap Zuiderzeeland. Een goed functionerend keringenbeleid voor het reguleren van activiteiten is daarmee van groot belang en zo ervaren de betrokken medewerkers van het waterschap dit ook. De algemene indruk die uit de gesprekken naar voren komt is dat het keringenbeleid goed functioneert en dat mede daardoor de waterveiligheid niet in het geding is. De essentie van het keringenbeleid staat niet ter discussie.

4.2. Externe ontwikkelingen

In de gesprekken met medewerkers van het waterschap worden vier maatschappelijke ontwikkelingen genoemd die van invloed zijn op het keringenbeleid van het waterschap.

Ruimtelijke druk op keringen vanwege maatschappelijke opgaven

Maatschappelijke opgaven op het gebied van duurzame energie, biodiversiteitsherstel, klimaatadaptie en woningbouw zorgen voor extra druk op de schaarse ruimte. Deze druk wordt ook gevoeld op en rond de waterkeringen. De strook langs het IJsselmeer en het Markermeer hebben de potentie om de ruimtelijke kwaliteit rond de groeiende steden te versterken en langs de randmeren zijn er veel recreatieve ontwikkelingen. Het waterschap krijgt dus steeds meer te maken met derden die initiatieven willen ontwikkelen in de kernzone en beschermingszones van de waterkeringen. De nationale Omgevingsvisie voorziet hierin met het afwegingsprincipe 'combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies'. Deze ontwikkeling heeft al een plek gekregen in de Watervisie en het Waterbeheerplan van het waterschap (*'dynamisch dijklandschap en waar mogelijk meervoudig ingericht'*), maar nog niet in het beleid. Dat heeft nog als uitgangspunt dat de waterkeringen grasdijken zijn en op een traditionele manier versterkt worden.

Klimaatverandering en zeespiegelstijging vragen sterkere dijken

Klimaatverandering leidt tot zeespiegelstijging, extremer weer en mogelijk een peilverhoging op het IJsselmeer. Hierdoor zullen keringen op termijn versterkt en opgehoogd moeten worden. Het huidige beleid voorziet hierin door activiteiten in de kernzone die een toekomstige versterking in de weg zitten te verbieden. De binnenbeschermingszone kan worden opgevat als een reservering voor toekomstige versterkingen.

Nieuwe waterveiligheidsbeleid

Het nationale waterveiligheidsbeleid is in 2017 op de schop gegaan. De veiligheidsnorm op basis van overschrijdingskans van een dijkkring heeft plaatsgemaakt voor een norm op basis van een overstromingskans van een dijktraject of kunstwerk. Om te voldoen aan deze nieuwe veiligheidsnormen moeten de primaire waterkeringen rondom Flevoland elke twaalf jaar worden getoetst en waar nodig versterkt. Dit vraagt enkel om het aanpassen van verwijzingen naar het oude waterveiligheidsbeleid en beleidsinstrumenten.



Omgevingswet vraagt om een andere houding en toegankelijkheid

De nieuwe Omgevingswet zorgt voor een samenhangende aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. De wet wil ook ruimte maken voor ontwikkelingen en participatie bevorderen. Dit betekent voor overheden een andere grondhouding naar burgers en bedrijven met initiatieven: 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij'. Van overheden wordt gevraagd na te denken over kaders en het stellen van algemene regels of juist helemaal geen regels.

De grondhouding in het keringenbeleid is vooral nog 'nee, tenzij'. In lijn met de Omgevingswet zal het waterschap ruimte voor lokaal maatwerk moeten leveren. Het waterschap moet goed kunnen onderbouwen waarom initiatieven vergund of juist niet vergund kunnen worden. Daarnaast volgt vanuit de Omgevingswet dat het keringenbeleid van het waterschap toegankelijk moet zijn voor derden. Dit in het kader van het Digitale Stelsel Omgevingswet. Een initiatiefnemer moet in staat zijn om beleid en geldende regelgeving zelf te raadplegen en mee te nemen. Dit vraagt een helder en toegankelijk keringenbeleid.

4.3. Beleidskader

Het keringenbeleid van Waterschap Zuiderzeeland is ingebed in een strategisch en tactisch beleidskader. Dit beleidskader wordt nu gevormd door de recent opgestelde Watervisie en het Waterbeheerprogramma (WBP).

Watervisie en WBP: van waterkering naar dynamisch dijklandschap en waar mogelijk meervoudig ingericht

In de 'Watervisie Waterschap Zuiderzeeland' uit juni 2021 staat hoe het waterschap wil omgaan met bovengenoemde externe ontwikkelingen. De veiligheid van de waterkeringen staat voorop. Maar dat hoeven geen functionele waterkeringen te zijn zoals bij de aanleg van de polders: *'Het waterschap werkt mee aan ruimtelijke oplossingen die hand in hand gaan met het waarborgen van de veiligheid. Op basis van dit uitgangspunt is er ruimte voor meervoudig gebruik, passend bij het karakter van het IJsselmeergebied en de randmeren.'* *'Samen met gebiedspartners maken we het Flevolandse dijklandschap veelkleuriger en laten we het verder uitgroeien tot een aantrekkelijke zone op de grens van land en water.'*

In het ontwerp Waterbeheerprogramma Zuiderzeeland uit februari 2022 staat dat de keringen waar mogelijk meervoudig zijn ingericht. Het waterschap verkent en – indien mogelijk – realiseert meekoppelkansen bij grootschalig onderhoud of versterking van keringen, staat open voor maatschappelijke initiatieven van anderen, bevordert biodiversiteit door onder andere aangepast onderhoud of het inzaaien van andere kruiden- en grasmengsels en legt zelf zonnepanelen aan op de keringen.

Het beleidskader biedt meer ruimte voor medegebruik dan het keringenbeleid

In het beleidskader is sprake van een veranderde grondhouding jegens activiteiten op en rondom de waterkeringen, waarin het waterschap openstaat voor medegebruik. Niet langer is de monofunctionele kering de norm, maar de multifunctionele kering, mits de waterveiligheid kan worden geborgd. Het beleidskader sluit goed aan bij de maatschappelijke behoefte om de ruimte meervoudig te gebruiken en de Omgevingswet die overheden vraagt om welwillend te zijn naar initiatiefnemers. Hoewel in 'Visie medegebruik primaire kering' de grondhouding 'ja, mits' ook te herkennen is, geldt dat nog niet voor de overige vier beleidsdocumenten. In deze beleidsdocumenten wordt uitgegaan van monofunctionele keringen met grasbekleding die op zijn tijd versterkt dient te worden door ophoging.

Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat ook zij vinden dat het beleid in de beleidsdocumenten niet geheel in lijn is met het (nieuwe) beleidskader. Een meerderheid geeft aan dat het wenselijk zou zijn om het beleid in lijn te brengen



met het beleidskader. Bij met name grote ontwikkelingen op en nabij primaire keringen, zoals bijvoorbeeld Almere Duinen, wordt al gebruik gemaakt van de ruimte die het beleidskader biedt.

4.4. Beleidsuitvoering

In deze paragraaf kijken we naar de beleidsuitvoering in de praktijk. Welke rol speelt het beleid in de afstemming met een initiatiefnemer en in het proces van de vergunningverlening, toezicht en handhaving?

4.4.1. De toepassing van het beleid in de praktijk

Het waterschap ontvangt jaarlijks gemiddeld 150 vergunningaanvragen voor activiteiten op, in of rondom de keringen (tabel 2). Het waterschap houdt niet bij welk deel exact wordt vergund. Het overzicht in tabel 3 is een inschatting van een opzichter van het waterschap en geeft een indicatie van de verhouding tussen verleende vergunningen (95 procent en afwijzingen (5 procent). Van de verleende vergunningen wordt 85 procentpunt vergund conform het keringenbeleid; 7,5 procentpunt conform de principes van het beleid en 2,5 procentpunt buiten het keringenbeleid om. Bij alle de verleende vergunningen is de waterveiligheid geborgd. Dit wijst er op dat keringenbeleid en uitvoering in grote mate in lijn zijn bij het waterschap.

Tabel 2 Aantal afgehandelde vergunningaanvragen in de jaren 2018-2021.

Jaar	Aantal afgehandelde vergunningsaanvragen voor waterkeringen
2018	150
2019	156
2020	124
2021	145

Tabel 3 Inschatting afgehandelde vergunningaanvragen sinds 2017.

Aantal zaken vergunning voor waterkeringen	Voorbeelden
85% vergund conform keringenbeleid	Conform het keringenbeleid, waterveiligheid is niet in het geding
7,5% vergund conform principes keringenbeleid	Conform de principes van het keringenbeleid: - 2018 Hartman Urk oude dijksmagazijn: sloop oude pand, er wordt een groter meerlaags pand teruggezet: toegestaan, versterking blijft mogelijk. - 2020 Almere haven: appartementencomplex: plan kan verder uitgewerkt worden, bouw zonder fundering waardoor kernzone vanuit 3D perspectief niet wordt geraakt.
2,5% vergund buiten keringenbeleid om	Niet conform beleid, maar waterveiligheid is niet in het geding (bestuurlijk besluit): - 2018 pijler kernzone brug Roggebot: toegestaan in binnentalud, er is een ontwerphorizon van 100 jaar waardoor toekomstige versterkbaarheid geen argument is. - Herbouw restaurant Zeewolde na brand: gebouw staat op betonpoeren, er is sprake van een geringe overhoogte, beheerbaarheid en versterkbaarheid wordt niet lastiger.



- 2019 chalets binnenbeschermingszone, fundering op staal, geen invloed op welk faalmechanisme dan ook.

5% afgewezen in initiatieffase

Niet conform beleid en waterveiligheid is in het geding:

- 2018: watersport vereniging Blocq van Kuffeler: vergroten gebouw
- 2020 Jachtservice Schokkerhaven bebouwing: uitbreiden loods richting dijkzijde. Niet toegestaan aangezien het een permanente bebouwing betreft.

Verskil in toepassing van het beleid tussen grote en kleine initiatieven

De gesprekken met medewerkers van het waterschap en enkele initiatiefnemers leveren een geschakeerd beeld op over de beleidsuitvoering. Het eerste dat opvalt is dat het waterschap anders omgaat met grote initiatieven zoals bijvoorbeeld Almere Haven en Almere Duin dan met kleine particuliere initiatieven zoals een frietkraam en een kunstproject. Bij grote initiatieven van partneroverheden is het waterschap geneigd om mee te denken en mede mogelijk te maken, bijvoorbeeld door het doen van pilots bij Almere Duin, terwijl het waterschap bij kleinere initiatieven meer terugvalt op het keringenbeleid wat nog uitgaat van een grasbekleding en traditionele versterking van alle dijken. In de gesprekken zijn voorbeelden genoemd van kleine initiatieven die zijn afgewezen, niet zozeer omdat de waterveiligheid in het geding was, maar vanwege hogere beheer- en onderhoudskosten of de angst voor het scheppen van een precedent. Door sommige medewerkers wordt dit als te stringent ervaren en zij geven aan dat ze de beperkingen ook niet altijd goed kunnen uitleggen aan een initiatiefnemer. De ruimte die het keringenbeleid biedt wordt bij kleine initiatieven onvoldoende benut, terwijl bij grote initiatieven juist weer meer ruimte wordt geboden buiten het keringenbeleid om. In die gevallen beroept men zich op wat de essentie van het keringenbeleid wordt genoemd: de waterveiligheid is geborgd als de waterkeringen veilig, versterkbaar, beheerbaar en inspecteerbaar is.

Almere Duin

De gemeente Almere werkt samen met een ontwikkelaar aan Almere Duin: een nieuwbouwwijk in een nieuw aan te leggen duingebied aan het IJmeer. Hiervoor is de IJmeerdijk deels 'ingepakt' in een kunstmatige duin, waardoor deze niet meer duidelijk herkenbaar is als dijklichaam maar onderdeel van het gehele duinlandschap. Bebouwing binnen de kernzone van de waterkering is niet toegestaan, maar om woningbouw dicht op de dijk toch mogelijk te maken is de kernzone binnendijks versmald naar 25 meter, waardoor de bouwgrens opschuift. Het waterschap is akkoord gegaan het inpakken en versmallen van de kernzone onder de voorwaarde dat de waterveiligheid nu en in de toekomst is geborgd. Dit betekent onder andere dat de waterkering onder de kunstmatige duin zo gedimensioneerd is dat deze veilig is voor de komende 100 jaar.

Houding waterschap verandert gedurende het proces en verschilt per medewerker

Het tweede dat opvalt in de gesprekken met initiatiefnemers is het beeld dat het waterschap aan de voorkant wat conservatief en terughoudend is, maar gaandeweg het proces een meer welwillende houding aanneemt. Een medewerker van een initiatiefnemende overheid constateert: *"Je merkt wel dat ze één vaste opvatting hebben over hoe het waterschap dijken wil beheren en dat mag daar in de basis niet te veel van afwijken. In het voortraject houden ze daar erg aan vast."* Hoewel dit soms als lastig wordt ervaren, is het voor derden wel helder. Uiteindelijk is het waterschap juist wel geneigd om mee te denken, ruimte te bieden en maatwerk te leveren. Dit is voor initiatiefnemers prettig. Tegelijkertijd wijzen ze ook op een risico, namelijk dat ook initiatiefnemers het keringenbeleid van het waterschap terzijde schuiven, wetende dat de ruimte later in het proces zal ontstaan. Enkele initiatiefnemers stellen dat de wijze waarop het waterschap omgaat met initiatieven verschilt per medewerker: *"Je hebt bij waterschap wel verschillende mensen en dat is bepalend voor hoe de gesprekken gaan in een project."*



Keringenbeleid op hoofdlijnen bekend bij medewerkers van het waterschap

Het derde dat opvalt is dat medewerkers van het waterschap die betrokken zijn bij waterveiligheid (vergunningverleners, opzichters, specialisten en beleidsadviseurs) aangeven de beleidsdocumenten op hoofdlijnen wel te kennen, maar de precieze inhoud ervan veel minder. De beleidsdocumenten zijn bij veel medewerkers wat op de achtergrond geraakt. In de praktijk wordt vaak gebruik gemaakt van de al eerder genoemde voorwaarden: veiligheid, versterkbaarheid, beheerbaarheid en inspecteerbaarheid, en enkele algemene regels die in elke vergunning weer terugkomen.

Keringenbeleid is onvoldoende toegankelijk en overzichtelijk

Eén van de doelen van het keringenbeleid is om initiatiefnemers te laten weten hoe het waterschap omgaat met het verlenen van vergunningen. Des te opvallender is het dat de beleidsdocumenten vrijwel onvindbaar zijn; ze staan niet op een centrale plek op de website en het intranet van het waterschap. Daar komt bij dat de beleidsdocumenten omvangrijk zijn, op verschillende manieren gestructureerd en er beperkt aandacht is voor de samenhang. Medewerkers van het waterschap geven aan dat deze beperkte toegankelijkheid ertoe leidt dat de beleidsdocumenten er niet met regelmaat bij worden gepakt. Uit gesprekken met initiatiefnemers en partneroverheden blijkt dat ook zij het keringenbeleid van het waterschap niet toegankelijkheid vinden en (mede daardoor) het beleid niet goed kennen.

4.4.2. Interne samenwerking

Centraal overleg vergunningen

Bij het beoordelen van een initiatief op, in of rondom een waterkering zijn bij het waterschap diverse functiegroepen en personen betrokken. Sinds 2013 vindt op maandagochtend het centraal overleg vergunningen plaats met vergunningverleners en opzichters. In dit overleg worden in principe alle aanvragen doorgesproken die bij de vergunningverleners binnen komen. In het overleg wordt bepaald of een specialist wordt geraadpleegd voor advies over de aanvraag en de vergunning. Een aantal medewerkers ziet liever dat de specialisten in elk overleg vertegenwoordigd zijn. Hoe in het centraal overleg vergunningen aanvragen worden beoordeeld en welke rol daar het keringenbeleid in speelt, is niet duidelijk geworden. Wel duidelijk is dat er met enige regelmaat aanvragen voorbijkomen waarover door betrokkenen verschillend wordt gedacht. Een voorbeeld daarvan is de woningbouw in Houtribhoogte bij Lelystad. Specialisten en opzichters zagen op grond van het keringenbeleid geen ruimte voor deze ontwikkeling. Pas in tweede instantie, door nader onderzoek, heeft het waterschap deze ontwikkeling alsnog vergund, omdat, hoewel niet helemaal conform beleid, de ontwikkeling wel veilig, versterkbaar, beheerbaar en inspecteerbaar kon worden gerealiseerd.

Interpretatieruimte en interne rolverdeling leiden soms tot botsingen

In het centraal overleg vergunningen en ook daarbuiten botst het soms tussen (een deel van de) vergunningverleners, opzichters en specialisten. Alle betrokkenen zijn bereid mee te denken met de initiatiefnemer, maar de mate waarin verschilt. Dit leidt op momenten tot onbegrip. De vergunningverleners verwijten de dijkopzichters in die gevallen dat ze te snel zeggen dat iets niet veilig is, terwijl dat niet te onderbouwen is. De opzichters op hun beurt zijn van mening dat de vergunningverleners zich te vaak met de inhoudelijke afweging bemoeien, terwijl ze het vergunningsproces zouden moeten begeleiden. De formele lijn hierbij is dat er door vergunningverleners niet wordt afgeweken van een advies van opzichter dan wel dijkspecialist. Indien men wil afwijken dan moet dit altijd in overleg.

Geen monitoring van de beleidsuitvoering

Zoals al eerder geconstateerd vindt er geen structurele monitoring plaats van de beleidsuitvoering. In het centraal overleg vergunningen worden de complexe aanvragen weliswaar uitgebreid besproken, maar met de inhoudelijke overwegingen en eventuele lessen uit deze gesprekken wordt niet vastgelegd. Dit maakt het lastig om vast te stellen in



welke mate de beleidsuitvoering in lijn is met het keringenbeleid. Alleen in het integraal overleg, een overleg voor aanvragen voor bouwen in de kernzone en binnenbeschermingszone, worden besluiten vastgelegd.

De in een gebied afgegeven vergunningen worden op dit moment niet op toegankelijke wijze bewaard, waardoor het voor handhavers en toezichthouders niet goed mogelijk is om de afgegeven vergunningen op reguliere basis te monitoren. Daarmee is niet te achterhalen hoe een initiatief na vergunningverlening uitpakt en of dit mogelijk toch nog problemen oplevert of juist niet. Daarmee kan er ook geen terugkoppeling naar beleidsmakers plaatsvinden, op basis waarvan het beleid zou kunnen worden aangepast.

4.5. Effect van beleid

In de praktijk mag in een enkel geval meer dan het beleid toestaat...

Samenvattend kan gesteld worden dat Waterschap Zuiderzeeland op strategisch niveau ambities en doelen heeft ten aanzien van medegebruik van de waterkeringen. Dit zijn ambities en doelen die passen bij de maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven van dit moment (biodiversiteit, energieneutraliteit, stimuleren medegebruik). Het keringenbeleid op operationeel niveau sluit daar niet volledig op aan. Daarbij kan gedacht worden aan de aanleg van zonneparken op de dijk of een ander maaibeeld en het inzaaien van een kruidenmengsel ter bevordering van de biodiversiteit. Daarbij geldt dat bij grote complexe initiatieven van derden meer mogelijk is dan bij (kleinere) initiatieven.

... maar de waterveiligheid is steeds geborgd

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de waterveiligheid te allen tijde is geborgd, ook al gebeurt dit soms niet volgens de letter van het keringenbeleid. Zoals gezegd wordt daarbij vaak gewezen op de voorwaarden veilig, inspecteerbaarheid, versterkbaarheid en beheerbaarheid.



5. Reflectie

In dit hoofdstuk reflecteren we op de bevindingen en kijken we naar de aanpassingen die nodig zijn om het keringenbeleid te actualiseren en toekomstbestendig te maken.

5.1. Aandachtspunten

Hoeveel beleidsruimte biedt het beleid?

Is er bij Almere Haven en Almere Duinen sprake van afwijking van het keringenbeleid? Ja, zeggen sommigen, want er wordt gebouwd in de kernzone en bij Almere Duinen wordt omwille van de ontwikkeling de kernzone zelfs aangepast. Nee, zeggen anderen, want in beide gevallen is de waterveiligheid geborgd omdat voldaan wordt aan de voorwaarden veilig, beheerbaar, inspecteerbaar en versterkbaar. Duidelijk is in ieder geval dat het waterschap in enkele gevallen afwijkt van de soms heel specifieke voorwaarden en regels in de beleidsdocumenten. In die gevallen, bijna altijd grote ruimtelijke ontwikkelingen, wordt teruggevallen op de voorwaarden waarvan wordt verondersteld dat deze de essentie vormen van het keringenbeleid. Vaak is veel onderzoek nodig om aan te tonen dat aan deze voorwaarden wordt voldaan. Kleine initiatiefnemers zullen door deze bewijslast zich sneller conformeren aan de specifieke voorwaarden en regels. Het gevolg is dat bij grote initiatieven meer mogelijk is dan bij kleine initiatieven.

De vraag die dit oproept is of het wenselijk is dat het waterschap incidenteel, bij grote ruimtelijke ontwikkelingen afwijkt van zijn eigen specifieke voorwaarden en regels. Een oplossing voor dit dilemma is om de huidige handelswijze te legitimeren door het op te nemen in het keringenbeleid. De formulering wordt dan: tenzij aangetoond kan worden dat de waterveiligheid is geborgd (voldaan aan de voorwaarden veilig, beheerbaar, inspecteerbaar en versterkbaar), gelden de specifieke voorwaarden en regels van het keringenbeleid.

Het verschil tussen 'ja, mits' en 'nee, tenzij'

In het beleidskader en de 'Visie medegebruik primaire keringen' is de grondhouding 'ja, mits'. In de vier oudere beleidsdocumenten en ook in de Keur is de grondhouding 'nee, tenzij'. Nu is er een groot verschil tussen de welwillende ja en de restrictieve nee, maar is er ook een verschil tussen de mits en de tenzij? Of gaat het in beide gevallen over dezelfde voorwaarden die nodig zijn om de veiligheid van de kering te kunnen borgen? Wellicht is het mogelijk om iets van de grondhouding van 'ja' door te laten klinken in meer richtinggevende voorwaarden, bijvoorbeeld aan de hand van de vierslag veiligheid, beheerbaarheid, inspecteerbaarheid en verstrekbaarheid.

Beleidshuis: nieuwbouw of verbouw?

Naast de beleidsinhoud vraagt ook de beleidsstructuur aandacht. Enerzijds is behoefte aan een nieuw beleidshuis waarin visie, doelen, beleid en beleidsregels tegelijk worden geactualiseerd, zodat het beleid weer aansluit op de nieuwste ontwikkelingen. Anderzijds is er behoefte aan handvatten voor de praktijk van nu, waarin alleen een actualisatie van de vijf beleidsdocumenten ook uitkomst kan bieden. De beleidsdocumenten 'Beleid bouwen nabij keringen' en 'Beleid primaire waterkeringen voor windmolens, kabels en leidingen en beplantingen' hebben grotendeels dezelfde opbouw en (uitgebreide) inleidende tekst. De beleidsdocumenten kunnen samengevoegd worden. Dat geldt ook voor de beleidsdocumenten 'Beleid buitendijkse regionale keringen' en 'Beleidsregels buitendijkse keringen', omdat het beleid hiermee overzichtelijker en inzichtelijker wordt. De 'Visie medegebruik primaire kering' moet in lijn gebracht worden met het huidige beleidskader en beschrijft de strategische beleidskeuzes voor bijvoorbeeld het toestaan van medegebruik van het waterschap die worden geconcretiseerd in het tactische en



operationele beleid voor primaire en regionale keringen. Wellicht kan het keringenbeleid als casus gebruikt worden voor het structureren van beleid en het op orde brengen van de het beleidshuis.

Detailniveau en wisselwerking tussen beleid en beleidsuitvoering

Is het huidige beleid te gedetailleerd? Een tot achter de komma uitgewerkt beleid zorgt, in ieder geval in theorie, voor duidelijkheid, voorkomt verschillen in interpretatie en uitvoering en draagt zo bij rechtsgelijkheid voor initiatiefnemers. Tegelijkertijd is elk initiatief anders en dat vraagt om maatwerk in de beleidsuitvoering. Beleid op hoofdlijnen biedt veel ruimte voor maatwerk, maar vraagt veel interne en externe afstemming in de uitvoering. Een oplossing voor dit dilemma is een gelaagd beleid. De eerste laag bestaat uit de algemene voorwaarden waarmee de waterveiligheid wordt geborgd (veilig, inspecteerbaar, beheerbaar, versterkbaar). In de tweede laag worden deze algemene voorwaarden uitgewerkt in meer specifieke voorwaarden en regels. Daarbij zou ook onderscheid kunnen worden gemaakt in stedelijk en landelijk gebied en type initiatief.

Ook is er behoefte aan een 3D-legger waarin de beschermingszones horizontaal én verticaal gedefinieerd zijn. Dit maakt het mogelijk om in een overhoogte, waar de dijk hoger is dan noodzakelijk, initiatieven te realiseren.

Verschillende toepassingen van het beleid

Uit de gesprekken blijkt dat het beleid, afhankelijk van functie en het karakter van de medewerker, op verschillende manieren worden toegepast:

- Beleid als richtingwijzer of inspiratie: het beleid wordt weinig geraadpleegd bij vergunningaanvragen. Er vindt een open gesprek plaats rondom een voorgenomen initiatief en per ontwikkeling wordt gekeken wat mogelijk is. Dit gebeurt wel binnen de kaders van het beleid en waterveiligheid komt niet in het geding.
- Beleid als terugvaloptie: in deze toepassing van beleid is het uitgangspunt dat in gesprek van alles mogelijk is op en rondom de dijk. Echter, komen het waterschap en de initiatiefnemer er niet uit, dan kan het waterschap terugvallen op het beleid waarin de beperkingen staan omschreven.
- Beleid als startpunt voor onderhandeling: uit de gesprekken blijkt dat vooral initiatiefnemers het keringenbeleid zien als startpunt voor de onderhandeling. Zij stellen dat het waterschap aanvankelijk streng is, maar dat er uiteindelijk toch veel mogelijk is.
- Beleid als wet van Meden en Perzen: in het beleid staat beschreven wat wel en niet mag. Hiermee is waterveiligheid geborgd.

Deze verschillende toepassingen stellen ook verschillende eisen aan het beleid.

Een open houding en een bredere afweging

Medewerkers van het waterschap zijn in veel gevallen bereid om mee te denken en doen dit vanuit de gedachte dat medegebruik en multifunctionele dijken meer van deze tijd zijn dan lege grasdijken. En daarnaast vanuit het idee dat het waterschap ook een verantwoordelijkheid heeft in de maatschappelijke opgaven, zoals woningbouw en biodiversiteit, meer dan alleen waterveiligheid. Dit vraagt ook iets van de organisatie: het is noodzakelijk om het grotere geheel te bekijken waarin een kering staat. Het gaat niet meer sec om de kering zelf en het beheer van de kering. Maar ook om de maatschappelijke meerwaarde die een waterkering kan hebben als deze ook kan worden ingezet voor recreatie, woningbouw en natuur of biodiversiteit. Mag het beheer meer kosten als een dijk op deze manier meer maatschappelijke waarde oplevert? Hierover verschillen de meningen.

Het belang van monitoring van de beleidsuitvoering

Om de effectiviteit van het beleid te kunnen beoordelen en indien nodig te kunnen bijsturen, moet de beleidsuitvoering gemonitord worden. Uit het onderzoek blijkt dat er geen structurele en expliciete terugkoppeling plaatsvindt vanuit de uitvoering naar beleid. Daarmee zijn kansen voor bijsturing en aanscherpingen van het beleid



vanuit de praktijk onbenut gebleven. Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt is dat de uitvoering losgezongen is geraakt van het beleid.

Een tweede aandachtspunt betreft de toezicht en handhaving op verleende vergunningen. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat het waterschap beperkt zicht heeft op de vergunningen die zijn verleend en opgeleverd door Waterbeheer. Op deze vergunningen wordt dan ook beperkt/geen toezicht gehouden. Tijdens de uitvoering van een activiteit wordt gecontroleerd of voldaan wordt aan de vergunningvoorschriften. Zodra de activiteit is voltooid dan volgt nog een laatste controle en worden de gegevens vastgelegd en wordt het dossier gesloten. Aan een periodieke (b.v. jaarlijkse of 1 keer per 5 jaar) hercontrole wordt momenteel geen invulling gegeven. Dit is vanuit waterveiligheid wel wenselijk. Tijdens een dergelijke periodieke hercontrole kan men o.a. de volgende vragen stellen: Wordt nog voldaan aan de vergunningvoorwaarden? Is een actualisatie van de vergunningvoorwaarden noodzakelijk? Wordt nog voldaan aan de beleidsuitgangspunten? Een bijkomend voordeel van dergelijke periodieke hercontrole is dat de vergunningen in beeld blijven.

5.2. Mogelijke aanpassingen aan het beleid

Cosmetische aanpassingen

De beleidsdocumenten stammen uit de periode 2008-2014 en beleidsteksten zijn soms gedateerd en bevatten niet kloppende verwijzingen. Zo wordt in een aantal documenten nog verwezen naar de Nota Ruimte, de wet op de Waterkeringen, de komst van de Waterwet en 'nieuw landelijk waterveiligheidsbeleid' en wordt genoemd dat naar aanleiding daarvan een evaluatie en eventuele herziening plaats zal moeten vinden. Ook wordt verwezen naar 'A, B en C-keringen' en documenten van het waterschap zelf die inmiddels zijn geactualiseerd. Deze verwijzingen dienen te worden aangepast naar de op dit moment vigerende beleidsteksten, normen en regels.

Incongruenties

Door de veranderde grondhouding van het waterschap en de doorwerking daarvan in het beleidskader (Watervisie en WBP), is het huidige keringenbeleid niet meer lijn met het beleidskader. In de 'Visie medegebruik primaire kering' is deze nieuwe grondhouding te herkennen, maar dat geldt niet voor de overige vier beleidsdocumenten. Deze zijn geschreven met als uitgangspunt dat er geen ruimte is voor activiteiten op of in de keringen. Dus 'nee, tenzij' met de voorwaarden zoals beschreven in de vier beleidsdocumenten. Het is aan te bevelen om het keringenbeleid in lijn te brengen met het beleidskader.

Omissies, blinde vlekken en gewenste aanvullingen van beleid

In Bijlage 2 is per beleidsdocument een overzicht gegeven van omissies, blinde vlekken en gewenste aanvullingen en aanpassingen. Dit overzicht kan gebruikt worden bij het aanpassen van het keringenbeleid.

Het is te overwegen om een beslisboom te introduceren, waarmee de huidige handelwijze waarin onderscheid wordt gemaakt tussen grote en kleine initiatieven, te legitimeren. Er zou daarnaast onderscheid kunnen worden gemaakt tussen de plek van een initiatief (stedelijk of landelijk gebied), het type opdrachtgever (overheid of particulier) en of een initiatief tijdelijk of permanent is. Niet elke keuze vraagt om een beleidsdocument, maar wel om een toelichting op de wijze waarop een bepaald initiatief beoordeeld wordt (bijvoorbeeld dat bij woningbouw ruimhartiger wordt meegedacht dan bij een frietkraam). Onderzoek de mogelijkheid om het aantal beleidsregels te beperken, bijvoorbeeld door te inventariseren welke algemene regels nu worden toegepast in de vergunningen. Werk de beleidsregels uit op hoofdlijnen zodat er ruimte ontstaat voor het leveren van maatwerk.



Deregulering

Wij zien op hoofdlijnen vier mogelijkheden voor deregulering van het keringenbeleid. De eerste mogelijkheid betreft deregulering van keringenbeleid, waarbij het beleid beperkt wordt tot de vier voorwaarden waarmee de waterveiligheid is geborgd (veilig, beheerbaar, inspecteerbaar, versterkbaar). Een tweede mogelijkheid voor deregulering betreft het laten vieren van het beleid voor buitendijkse regionale keringen. Dit beleid is grotendeels gebaseerd op het beleid voor primaire keringen en daardoor mogelijk te robuust voor buitendijkse regionale keringen. Een derde mogelijkheid voor deregulering betreft het opheffen van één of meerdere beleidsregels in de vier beleidsdocumenten, zoals bijvoorbeeld de tussenbeschermingszone. Uit gesprekken blijkt dat men deze zone niet van toegevoegde waarde vindt. In hoeverre deze mogelijkheden voor deregulering wenselijk zijn, is een beleidskeuze. Een vierde en ook wenselijke vorm van deregulering is het opstellen van algemene regels ten aanzien van veel voorkomende activiteiten die weinig tot geen invloed hebben op de Waterveiligheid (risico gestuurd reguleren). De vergunningplicht kan in deze komen te vervallen en kan worden volstaan met een meldplicht.

Bijlagen



Bijlage 1: Bronnen

Documenten

- Agenda biodiversiteit
- Beleid bouwen nabij primaire waterkeringen
- Beleid buitendijkse regionale waterkeringen
- Beleid primaire waterkeringen voor windmolens, kabels en leidingen en beplantingen
- Beleidsregels buitendijkse regionale keringen
- Bestuursprogramma 2019-2023: Water beweegt ons
- Klimaataanpak van Waterschap Zuiderzeeland
- Ontwerp Waterbeheerprogramma 2022-2027 Waterschap Zuiderzeeland
- Visie medegebruik primaire keringen en Knardijk
- Watervisie Waterschap Zuiderzeeland: Met water werken aan de leefomgeving
- Beleidsregel Knardijk
- Bestrijdingsplan Hoogwater en dijkdoorbraak
- Groeidocument uitkomsten besprekingen cases bouwen op keringen
- Legger Nulderdijk
- Legger Oostvaardersdijk
- Richtlijnen onderhoud waterkeringen
- Toelichting legger buitendijkse regionale waterkeringen
- Bestuursvoorstel Implementatie buitendijkse regionale keringen

Geïnterviewden

- Albertdirk van der Molen (vergunningverlener)
- Annet Smits (planbeoordelaar)
- Benjamin Wijma (dijkopzichter)
- Bernd Fetlaar (technisch specialist)
- David-Jan Smeenge (technisch specialist)
- Ellen de Waard (Strukton)
- Gerrit Kiers (technisch specialist)
- Irene Gorlee (planbeoordelaar)
- Jasper Meershoek (Provincie Flevoland)
- Jes Kaihatu (technisch specialist)
- Jikkke Balkema (beleid)
- Justus Kuik (Gemeente Zeewolde)
- Maaïke Buysse (beleid)
- Marijke Visser (technisch specialist)
- Martijn van den Berg (beleid)
- Mathé Snippe (dijkopzichter)
- Oscar de Kuijer (projectteamleden Dijkversterking)
- Pauline de Haas (FlevoLandschap)
- Rob Peeters (beleid)
- Ronald Akkermans (Provincie Flevoland)
- Teun Wendt (projectteamleden Dijkversterking)



- Wilbert van der Linden (vergunningverlener)
- Willem Zandbergen (procesleider Waterprocedures)
- IJsbrand Zwart (Staatsbosbeheer)



Bijlage 2: Omissies, blinde vlekken en gewenste aanvullingen/aanpassingen beleidsdocumenten

Visie op medegebruik:

- Uitbreiden van de 'mits' bij kostenneutraliteit: ook van toepassing op bijvoorbeeld pachtkosten. Alle mogelijke kosten.
- Nadere invulling van de 'mits-en' is wenselijk: geen handvatten, goede invulling om daar goede overwegingen over te maken.
- Instandhoudingsprofiel Knardijk duidelijk maken.
- Duidelijkheid bieden over overslaglocaties: staan wij onbeperkt toe dat er nieuwe overslaglocaties gebouwd worden, met als risico dat onze eigen overslaglocaties minder gebruikt worden?
- Duiden van 'tijdelijkheid'.

Beleid bouwen primaire keringen:

- Toevoegen dat het op alle bouwwerken betrekking heeft, dus ook op steigers bijvoorbeeld. Voor alles met funderingen moeten we beleid hebben; funderingsconstructies/heiwerken/enz. Hierin ook het verwijderen opnemen (of afbranden/knippen/zagen).
- Aandacht voor thermisch, bodem-energiesystemen, trillingen.
- Onderscheid maken tussen stedelijk en landelijk gebied.
- Werkzaamheden op de kering/in de kering scheiden.
- Paragrafen 1.1, 1.4, 1.5, 1.6, 2.2, 2.3, 3.1 en bijlage 2 actualiseren/herschrijven.
- Paragrafen 2.1 en 2.4 verwijderen.
- Paragrafen 3.2, 3.3, 3.4 en 3.6 aanpassen n.a.v. project 'aanpassen legger'.
- Onderscheid in A, B en C keringen verwijderen.
- Definitie van 'gebouw' herzien.
- Tussenbeschermingszone verwijderen
- Buitenbeschermingszone veranderen in 'profiel van vrije ruimte', conform landelijke termen.
- Verduidelijken of beleid ook voor kades geldt.
- Begrippen en definities afstemmen op waterschapsverordening.

Beleid windmolens, Kabels en leidingen en beplanting:

- 3D-legger mist, waardoor in de hoogte geen inzicht is.
- Het beleid op kabels en leidingen verwijst naar een NEN-norm. Anders vastleggen.
- Onderscheid tussen A, B en C keringen verwijderen.
- Paragrafen 1.5, 2.1-2.4 en 4.5 actualiseren/herschrijven.
- Paragraaf 1.6 verwijderen.
- Onderscheid maken tussen kabels en leidingen; de regels voor leidingen zijn zwaarder

Buitendijkse regionale keringen (Beleid en Beleidsregels):

- Samenvoegen van beide documenten.
- Onderscheid toevoegen tussen buitendijkse constructie en buitendijkse kering.



Overig:

- Beleid voor niet primaire keringen wordt gemist. Er is beleid voor regionale keringen, maar dat is voor buitendijks gebied.
- Het ontwikkelen van een 3D-legger voor primaire keringen is wenselijk.
- Verwijderen van de tussenbeschermingszone uit de Legger.

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