

De kust verkend



Inhoud

| |
|-------------------------------|
| Introductie · 3 |
| Kustverdediging · 5 |
| Kustbehoud · 9 |
| Kustontwikkeling · 13 |
| Kustbeleid en kustbeheer · 19 |
| Nabeschouwing · 22 |

RIKZ rapport 2001.045
Kust bewust nr. 1





Tien kustzoneverkenningen

- 1 **Beleving Kustveiligheid** Agnes van den Berg, Maarten Jacobs, Fransje Langers, WUR/Alterra, 2000
- 2 **Extremen in de kustzone** RIKZ, 2000 (intern rapport)
- 3 **Op Koers?** Bosch en Slabbers, 2000
- 4 **Integraal kustzonebeheer in Denemarken** Iris Borup, RIKZ, 1999
- 5 **Belevingswaarden van de Nederlandse Noordzeekust** A.J. Rooijers, COV, 2000
- 6 **Landelijke meting belevingswaarden Noordzeekust** A.J. Rooijers, COV, 2000
- 7 **De kust is...** Iris Borup, RIKZ, 2000
- 8 **Bouwen in de kustzone** Evert van Huijssteeden, RIKZ, 2000
- 9 **Als het water de ruimte inricht...** Iris Borup en Evert van Huijssteeden, RIKZ, 1999
- 10 **Noordzee 2050, beleidstypen voor sturing van ruimtedruk** RIKZ/Haskoning, 2001

De blauwe cijfers in de tekst verwijzen naar de bovenstaande rapporten.

* De samenvatting is geschreven door Peter Dauvellier. De tekst is niet steeds een letterlijke weergave van de conclusies van de diverse rapporten, maar daaraan wel direct ontleend. De nabeschouwing is een persoonlijke visie van de auteur.

Introductie

Kernpunten uit tien kustzoneverkenningen

In het kader van het project Waterverkenningen is gedurende de afgelopen jaren een aantal studies verricht naar de beleving en toekomstige inrichting van de kustzone (zie lijst). Deze brochure geeft een samenvatting van de meest opmerkelijke bevindingen van genoemde verkenningen.*

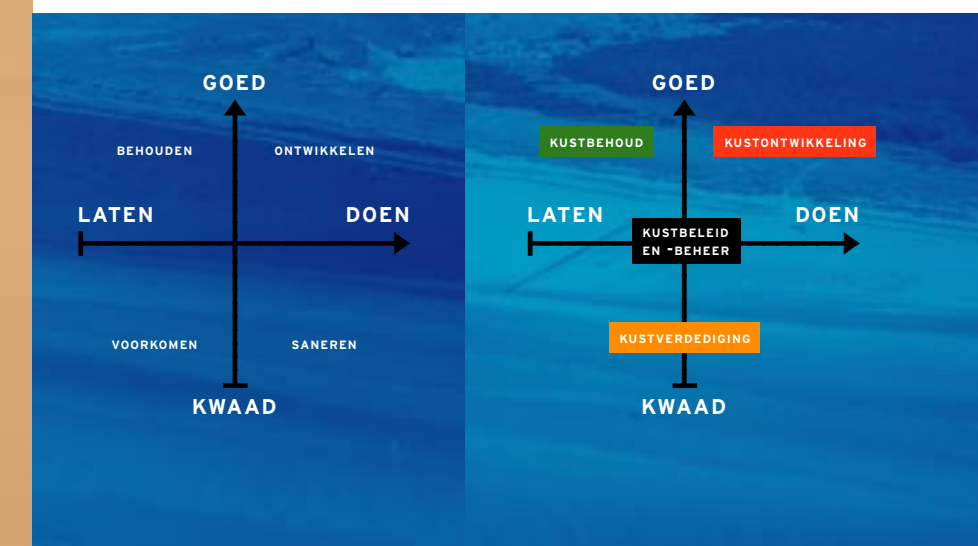
Het doel van de brochure is inspiratie te bieden aan de discussie over nationaal en regionaal beleid, zoals de discussienota *Kustbewust*, die in het najaar van 2001 zal verschijnen.

De rapporten omvatten een veelheid aan gezichtspunten. De studie over de processen in het watersysteem zee en rivieren toont de vergaande consequenties voor de komende eeuw. Het onderzoek naar de beleving van de kust en de kustveiligheid werpt licht op de mening van bewoners over nieuwe wegen in de kustontwikkeling. De rapportages van ontwerpstudies en workshops over de inrichting en vormgeving van de ruimte in de kustzone laat zien welke beelden leven in de hoofden van ontwerpers en beleidsmakers. De verkenning van zestien recente visies en rapporten over de kustzone biedt inzicht in de bandbreedte aan ideeën en plannen voor de kust. De studie naar kustbeheer in Denemarken toont ons een andere zienswijze, die we als referentie kunnen gebruiken.

Vier thema's

De diversiteit van deze studies is groot. Toch bieden zij geenszins een samenhangend en sluitend beeld van dat wat gaande is bij het denken over de kust. Het is ook niet de pretentie van deze brochure een compleet overzicht van mogelijke visies te tonen. De gekozen invalshoek bij de selectie van de ideeën en inzichten is: prikkelen tot anders kijken naar de kust.

Om de veelheid van 'losse' ideeën en inzichten enigszins te ordenen is gebruik gemaakt van het bijgaande schema, waarin vier verschillende opties voor handelen zijn weergegeven. Het kwade proberen we te voorkomen en, als er toch iets misgaat, te saneren. Het goede dat we kennen willen we behouden, maar ook willen we nieuwe kwaliteit ontwikkelen.



Alle vier deze opties zijn in discussie als het gaat om de toekomst van onze kust. Alle vier komen ze in deze brochure aan de orde. Kustbeveiliging en kustherstel worden samengevat onder de noemer 'kustverdediging'. Kustbehoud en kustontwikkeling komen beide in een apart hoofdstuk aan de orde. Het vijfde hoofdstuk is gewijd aan kustbeleid en kustbeheer. Het gaat daarin om de plannen en instrumenten die we nodig hebben om de verschillende handelingsopties af te wegen, een gekozen koers te handhaven en mensen te betrekken bij kustbeheer. In de nabeschuiving worden, op basis van de diverse visies en bevindingen, de verhoudingen tussen kustbescherming, kustbehoud en kustontwikkeling tegen het licht gehouden.



Kustverdediging

Beleving Kustveiligheid ¹

In dit rapport worden drie toekomstscenario's geschetst.

Handhaven huidig beleid

- steeds meer zandsuppleties;
- steeds hogere dijken.

Landwaartse strategie

- brede buffer: 2de dijkkring of breed duingebied;
- natuurlijke dynamiek, regelmatige overstromingen in duinen.

Zeewaartse strategie

- strekdammen of eilanden in zee;
- golfslag wordt gebroken.

NB: Het gaat hier om een verkennend onderzoek van beperkte omvang. Het abstracte karakter van de scenario's doet bij de onderzoekers de vraag opkomen of de respondenten op dezelfde wijze gereageerd zouden hebben als meer concrete, uitgewerkte plannen zouden zijn gepresenteerd.

Kustverdediging leek met het Deltaplan een technisch vraagstuk te zijn geworden. Daarover gaan we langzamerhand anders denken. Zeespiegelrijzing, bodemdaling en sterkere fluctuatie van rivierafvoeren tonen aan dat het watersysteem zich niet laat fixeren. Water blijft in beweging en vraagt om een waakzame en flexibele houding. Toch is dit bewustzijn nog niet ingeburgerd. Veiligheid leeft niet meer als collectieve verantwoordelijkheid. We hebben de overheid de taak gegeven problemen met de zee te voorkomen. Wat veiligheid betekent en hoe we die realiseren interesseert niet veel mensen. Ook kustgemeenten zien het niet als hun taak. Het probleem van de kustverdediging wordt gezien als een probleem van de rijksoverheid en de waterschappen. Veiligheid en risico zou weer meer een collectief levend begrip moeten worden. Dat hoeft niet met een nieuwe angst voor het wassende water gepaard te gaan. Juist het zakelijker omgaan met risico's creëert ruimte voor het behouden en ontwikkelen van kwaliteiten.

Beleving van veiligheid

Onderzoek onder bewoners van kustplaatsen leverde de volgende conclusie op: 'Er heerst een algemeen idee dat men veilig zit. Meestal heeft men vertrouwen in de overheid die er voor zorgt dat er geen overstroming plaats zal vinden. Dijkverzwaring, stormvloedkering, strekdammen, duinen verstevigen en zandsuppletie zijn daden van de overheid die mensen ervaren en waardoor ze zich veilig voelen. Een overstroming is dan ook moeilijk voor te stellen, want de overheid is er op tijd bij, zo redeneert men. ... Niet alleen vindt men dat de overheid zorgt voor veiligheid, maar men ziet het ook uitdrukkelijk als taak van de overheid om er zorg voor te dragen. De overheid moet de veiligheid waarborgen, zo is de algemene gedachte.'¹

Mensen weten van de zeespiegelrijzing en bodemdaling, maar zijn vrij laconiek over de gevolgen die dat kan hebben. Als het gaat om maatregelen staan mensen open voor verschillende technische mogelijkheden. Het mag best veel geld kosten als het maar werkt. Oplossingen die liggen in het verlengde van de huidige situatie (hogere dijken, meer zandsuppletie) zijn het meest aanvaardbaar. Maar zelfs over verstrekkende maatregelen, zoals acceptatie van een hoger risico en het aanleggen van eilanden, is men bereid mee te denken.

| Bewoners in | relatief over/onderwaardering van veiligheidsaspecten | mogelijke verklaring |
|----------------|---|----------------------|
| Kijkduin | + veiligheid | smalle zeewering |
| Westkapelle | - uitzicht/landschap | hoge dijken |
| Burg-Haamstede | + redden mensenlevens | watersnoodramp |
| Harlingen | - redden mensenlevens | hoge dijk |
| Hollum | + veiligheid | eilandsituatie |
| Bergen aan Zee | + karakter kustgebied | unieke woonplaats |

Als het gaat om veiligheidsaspecten scoort een zeewaartse strategie voor kustverdediging zelfs iets hoger dan het voortzetten van het huidige beleid. In landwaartse verdediging zien de meeste bewoners van kustplaatsen grotere veiligheidsrisico's en meer aantasting van de eigen belangen.

De beleving van veiligheidsaspecten verschilt per kustplaats. Waarschijnlijk heeft dat te maken met landschappelijke en historische eigenschappen van de kustplaatsen. In bijgaande overzicht worden enkele van die verschillen en de mogelijke verklaring daarvan gegeven.¹

Risicobenadering

De huidige veiligheidsbenadering is gebaseerd op een ruwe econometrische beschouwing uit de jaren zestig. Daarbij werden de meerkosten van een dijkverhoging afgewogen tegen de reductie van de kans op een overstroming. De daaruit afgeleide veiligheidseisen zijn sinds 1996 vastgelegd in de Wet op de Waterkering. In de wet hebben alle dijkvakken van een dijkkring eenzelfde overschrijdingskans. De overschrijdingskans tussen dijkkringen kan evenwel verschillen. Van de kustgebieden heeft West Nederland de laagste overschrijdingskans (1:10.000), terwijl die voor

Zeeland en de Waddeneilanden hoger is (resp. 1:4.000 en 1:2.000). In het licht van zeespiegelrijzing en bodemdaling is een andere benadering van de kustveiligheid van belang. In de zogenaamde 'risicobenadering' wordt overstromingsrisico gedefinieerd als de kans op een overstroming vermenigvuldigd met de ernst van de gevolgen (slachtoffers en schade). Dit betekent dat bij gelijke overstromingskans het overstromingsrisico voor stedelijke gebieden groter zal zijn dan voor landelijke gebieden. Tegenwoordig is het door gebruik te maken van computermodellen mogelijk hiervan een redelijke schatting te maken. In bijgaande tabel wordt een vergelijking van de gevolgen van overstromingen op verschillende locaties gegeven. We zien dat er een groot verschil bestaat in aantal slachtoffers en in schade tussen verschillende gebieden. De schatting van een overstroming bij Ter Heijde, gelegen in het Westland, is het hoogste: 2500 slachtoffers en 35 miljard gulden schade, bij 45.000 hectare overstroomd gebied.²

Het overstromingsrisico kan worden beperkt door de overstromingskans te verminderen, maar ook door het beperken van de gevolgen van een overstroming. Onderhoud en versterking van de waterkering is een manier om de overstromingskans te beperken. Andere mogelijkheden zijn zandsuppleties in de vooroever, golfbrekers of eilanden voor de kust. Maar er zijn ook plaatsen waar de huidige kustlijn kan worden losgelaten en gebruik kan worden gemaakt van natuurlijke processen, zonder de huidige norm van de overstromingskans te overschrijden. Door de kustlijn in gebieden met brede duinen meer landinwaarts te leggen, kunnen kostbare maatregelen worden uitgesteld.

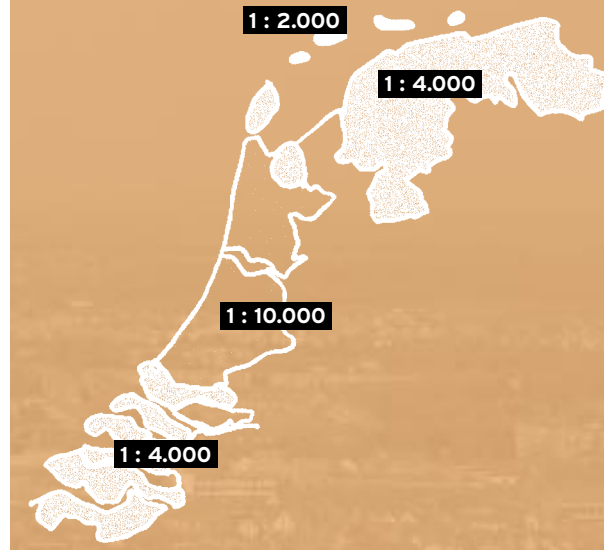
Wanneer een primaire waterkering wordt doorbroken zijn er verschillende mogelijkheden om schade in het achterland te beperken. Een tweede waterkering, die lager kan zijn dan de eerste, is soms al aanwezig en hoeft slechts opgehoogd en onderhouden te worden. De functie van het tussenliggende gebied zal dan wel beperkt zijn. Verder kan bebouwing op hogere gelegen delen, op palen of drijvend worden gesitueerd. Een combinatie van maatregelen gericht op overstromingskans én -gevolgen lijkt de meest efficiënte manier om om te gaan met ruimte en geld. De risicobenadering biedt ook het voordeel dat een vergelijking kan worden gemaakt met risico's in andere sectoren. Een betere integratie tussen veiligheid en ruimtelijke ordening kan plaatsvinden. Bovendien kan naast economische schade ook emotionele schade worden meegewogen.²

Bewustzijn en handhaving

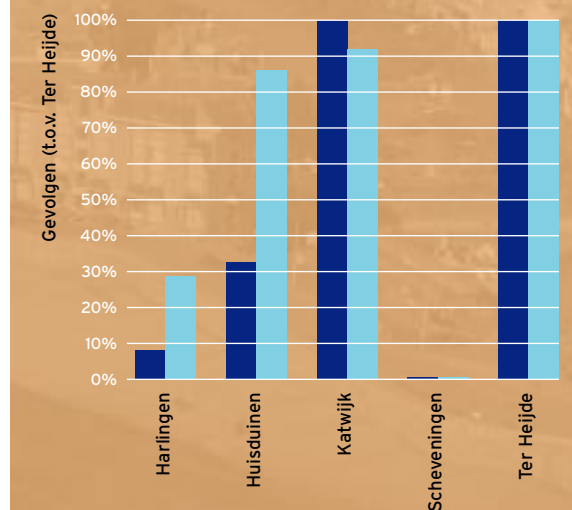
De auteurs van het rapport 'Op koers?'³ komen tot de conclusie dat de lagere overheden nog niet beseffen dat het vraagstuk van de kustverdediging zich op de middellange tot lange termijn wel eens tot een wezenlijk ruimtelijk vraagstuk zou kunnen ontpoppen. Zij vinden dat het de taak is van Rijk en provincies het veiligheidsvraagstuk uitdrukkelijk op de agenda bij de lagere overheden te zetten.

Buiten de bebouwde kommen van de kustplaatsen zijn overheden en maatschappelijke organisaties het wel eens: duinen moeten breed en

Veranderend watersysteem



Vergelijking gevolgen overstromingen



Aantal slachtoffers en schade per overstroming voor vijf locaties (relatief t.o.v. Ter Heijde)



Westland: zwakke schakel in de Hollandse kust



Kustvisie IJmuiden

sterk zijn. Het knelpunt zit binnen of aan de randen van de bebouwde kom, waar de kust goud waard is en men de kustzone tot de laatste centimeter wil uitponden. Veel gemeentelijke plannen, zoals de Kustvisie IJmuiden, het plan voor Hoek van Holland en in mindere mate de Visie voor Vlieland, perken de ruimte voor veerkracht in en gaan daarmee in tegen het concept 'robuuste duinen', zoals geformuleerd in de studie van vier ministeries 'Kust op Koers'. Het Rijk zal het probleem van de kustveiligheid niet alleen beter moeten communiceren. Volgens de auteurs zou het Rijk zich moeten beraden op het overal strakker handhaven en waar mogelijk saneren van grenzen van bestaande bebouwing (bijvoorbeeld: Zeehospitium/Kijkduin).

Denemarken is in dit opzicht niet helemaal te vergelijken met Nederland. De hogere ligging van het land en lagere bebouwingdichtheid langs de kust maken een meer 'ontspannen' beleid mogelijk. Toch kan de Deense benaderingswijze van risico's en verantwoordelijkheden leerzaam zijn. Men weegt de gevolgen van eventuele overstromingen op verschillende manieren mee in het beleid. Zo staat het handhaven van de veiligheid van tweede woningen en gebouwen op sommige plaatsen ter discussie, omdat dit te hoge kosten met zich mee zou brengen. Ook worden particulieren en instanties die zich niet houden aan aanwijzingen van de centrale overheid over te nemen maatregelen zelf verantwoordelijk gesteld voor eventuele schade door overstroming. Zij kunnen geen aanspraak maken op de collectieve verzekering tegen overstromingsschade, waaraan iedere Deen meebetaalt. Op deze wijze wordt het bewustzijn van risico en schade bij burgers sterker.⁴

Kustbehoud

De kust is een begrip voor alle Nederlanders. We voelen ons allemaal kustbewoners. Ook is er een gemeenschappelijke positieve waardering van de kust. Duinen, strand, zee, en badplaatsen leveren ieder hun eigen bijdrage aan de waardering van de kust. Maar ook de overgangszone naar het achterliggende land telt mee. Toch lijkt de waarde van een vrij uitzicht en een natuurlijke kust in Nederland minder zwaar te tellen dan bijvoorbeeld in Denemarken. Heeft dit te maken met de ruimtedruk die we voelen, of met het hiervoor gesignaleerde 'delegeren' van kustzorg aan de overheid?



Waardering en behoud van de kust



Waardering van duinen, strand, zee en badplaatsen

Gevraagd naar wat zij aan hun woongebied waardevol, belangrijk, mooi vinden, noemen bewoners van kustplaatsen vooral de zee en de natuur. Maar het is voor hen lastig uit te leggen waardoor dat precies zo is. Natuur, kustgevoel, recreatie en toerisme, geschiedenis en landschappelijke schoonheid spelen een rol in de waardering.⁵ Uit onderzoek onder kustgebruikers (bewoners, recreanten, ondernemers) blijkt dat men verschillende kustelementen ook zeer verschillend waardeert. De duinen worden unaniem hoog gewaardeerd vanwege hun natuurlijkheid, ongereptheid, rust, eigenheid van flora en fauna en landschapvorm. Jeugdherinneringen spelen daarin een opmerkelijk grote rol. De zee en het strand worden gewaardeerd om de weidsheid, het spel van water, wind en zand, maar ook om de activiteiten die er kunnen worden verricht (wandelen, zwemmen, zonnen, spelen). Ook hier spelen jeugdherinneringen een grote rol. Maar er zijn ook nogal wat negatieve aspecten, zoals rotzooi, poep en drukte. Bij de meningen over badplaatsen lopen de meningen het verst uiteen. Sommigen bewoners en recreanten zijn zeer positief over de gezelligheid en levendigheid van de badplaatsen. Anderen zijn uitgesproken negatief in hun oordeel. Zij vinden de badplaatsen te massaal, te commercieel, te druk en te toeristisch.^{5, 6, 7}

Het Duinendogma

De hoge waardering van de duinen wordt ook onderschreven door deskundigen en ontwerpers. De duinen vormen door hun uitgestrektheid en ongereptheid de belangrijkste groene ruggengraat van de westelijke Randstad. We kunnen spreken van een duinendogma dat bebouwing in de (jonge) duinen verbiedt. Ontwerpbureaus die de opdracht krijgen mogelijke bebouwing van de duinen te verkennen deden dat 'met pijn in het hart'.⁸

De kustzone is breder

Meestal wordt de kustzone gezien als een gebied van vlak achter de duinen tot 1 a 2 km in zee. In belevingsonderzoek kwam al naar voren dat bewoners tot 20 km van de kust zich vaak nog zien als kustbewoner.⁵ Ook als het gaat om behoudenswaardige ruimtelijke kwaliteit wordt de kustzone vaak breder opgevat. Zo wordt de landschappelijke overgang van de duinen naar de lage polders gezien als een gebied dat het waard is te behouden als een groene zone, zeker wanneer daarin nog de opeenvolging van lage, open strandvlakten en meer bebouwde en begroeiende strandwallen te herkennen is.⁸ Ook in zeewaartse richting is de waardering voor de kustzone letterlijk 'verstrekkend'. De vrije horizon, zonder zichtbare bebouwing speelt daarin een grote rol, zij het dat over het gewicht daarvan bij afweging tegen andere belangen verschillend wordt gedacht.^{1, 5}

Kustbehoud in Denemarken

Een opvallend verschil tussen Nederland en Denemarken is dat het beleid in Nederland gedomineerd wordt door 'kustverdediging', terwijl dat in Denemarken overheerst wordt door 'kustbehoud'. De centrale doelstelling in Denemarken is: 'een vrije toegang tot een mooie, natuurlijke kust'. De zichtbaarheid van bebouwing vanaf de kustlijn is daarbij een belangrijk criterium. Met het oog hierop is de strand- of duinbeschermingslijn getrokken 300 meter landinwaarts van de kustlijn. Binnen deze strook mag niets gebouwd worden. Stedelijke gebieden, zoals beschreven in bestemmingsplannen vallen er buiten. De zone heeft overigens ook een betekenis in de bescherming tegen overstroming. Sinds 1994 heeft men bovendien een 'kustnabijheidszone' van drie kilometer vanaf de kustlijn landinwaarts ingesteld. De gedachte van een dergelijke zone gaat terug naar 1981, toen een Deense minister schrok van ontwikkelingen aan de Spaanse en Portugese zuidkusten. Dus voor deze zone is behoud van natuurlijk karakter de achtergrond. De regels voor bebouwing zijn er minder strikt dan bij de strandbeschermingslijn. In principe moet de kustnabijheidszone vrijgehouden worden van activiteiten die geen directe samenhang met de kust en/of zee hebben. De provincies krijgen voor deze gebieden bij wet een aantal expliciete taken toebedeeld op het terrein van de ruimtelijke ordening. Dit vergt van de provincies een pro-actieve houding ten aanzien van planning in de toekomst en voorkoming van overbebouwing.⁴



De 'kustnabijheidszone' in Denemarken





Brouwersdam: beperkte uitwisseling van zoet en zout

Zoet-zoutbalans

De in de toekomst te verwachten grotere seizoensfluctuaties in rivierafvoeren zullen grote invloed hebben op bodemorganismen. Door de veel grotere afvoer van zoet water in de winter en de veel geringere afvoer in de zomer verschuift de zoutgrens over grotere afstanden. Bodemorganismen kunnen dan niet meer met het zout mee bewegen. De kokkelpopulatie in de Haringvlietmond zal een toename van het voorkomen van dergelijke 'zoetwaterbellen' in de winter wellicht niet kunnen overleven. Afvoer van grote hoeveelheden zoet rivierwater via het IJsselmeer naar de Waddenzee zou in dit verband minder schadelijk zijn.

Extreem droge zomers gaan problemen opleveren met de zoutindringing. Drinkwaterwinning krijgt daardoor problemen. Ook zal de zoute kwel toenemen en er zullen keuzes moeten worden gemaakt voor welke functies het beperkt beschikbare zoete water gebruikt gaat worden. Mogelijk moet in lage polders in de toekomst worden overgeschakeld op zilte landbouw.²

Slib

De hogere afvoer van rivierwater in de winter zal waarschijnlijk meer slib naar zee transporteren. Dat maakt het water troebeler en zal negatieve invloed kunnen hebben op de primaire productie langs de kust. De grotere hoeveelheid slib zal ook te merken zijn in havens, waar meer gebaggerd zal moeten worden.²



Eilandenrijk
Centraal principe: schone functies bovenstrooms

Kustontwikkeling

De kust is een uitdaging voor ondernemende mensen. Bijna duizend jaar geleden is men de uitdaging aan gegaan met het sluiten van de dijkringen. Nieuwe inzichten vragen echter om ruimte voor zelfsturing van kustsystemen. We zullen de ambitie van full-control moeten opgeven. Maar de druk vanuit het achtergelegen gebied op de kust neemt toe. We zullen de ruimte in de kustzone nog intensiever en 'uitgekiender' gaan gebruiken. Het is zoeken naar nieuwe combinaties, marges en vrijheden. Ontwikkelen in de kustzone zal steeds meer zijn het zoeken naar een relatie tot kustverdediging en kustbehoud. Het denken over ontwikkeling zal dan ook niet ophouden bij de zeereep. Nieuwe visies op een meer dynamische kustontwikkeling bieden kansen voor nieuwe gebruiksfuncties in de kustzone. Maar er zijn ook nog veel onzekerheden.

Water als inrichter van de ruimte

Water moet meer dan in het verleden worden gehanteerd als ordenend principe bij de ruimtelijke ontwikkeling van ons land. Het 'zelfregulerende vermogen' van watersystemen zal moeten worden vergroot.

In een ontwerpatelier werd verkend welke denkbare mogelijkheden er zijn om deze uitgangspunten in de kustzone in praktijk te brengen. Voor het Noordzeekanaalgebied werden drie verschillende toekomstbeelden geschetst: 'Eilandenrijk', 'IJ met getij' en 'Kwelgeest bedwongen'. Ieder toekomstbeeld is ontwikkeld vanuit een centraal principe voor het watersysteem. Bij de uitwerking daarvan blijken de drie beelden ook enkele inrichtingsprincipes met elkaar gemeen te hebben, namelijk:

- bebouwen van de binnenduinarand;
- waterberging in de Haarlemmermeer;
- gebruik maken van zoet water uit de duinen;
- ruimte geven aan brakke systemen.



Water stuurt



IJ met getij
IJ als 'natuurlijke' lagune van de Noordzee



Kwelgeest bedwongen
Veiligstellen van voorraden zout- en zoetwater

De ontwerpen op basis van 'sturend water' blijken op een aantal belangrijke punten strijdig te zijn met inrichtingsprincipes van het huidige beleid.

| Huidig beleid | 'Water stuurt' |
|---|--|
| Handhaven van de basiskustlijn. | Flexibele kustlijn, natuurlijke aanzanding en erosie in brede zone. |
| Geen woningbouw in ecologische hoofdstructuur en waardevolle landschappen. | Flexibeler bouwbeleid, stimuleren bouwen in hoge en droge binnenduinrand. |
| Automatisch water van goede kwaliteit leveren aan landbouwgebieden. | Zoute kwel accepteren. Landbouw past zich aan of verplaatst zich. |
| Verstedelijking en infrastructuur bepalend voor ruimtelijke inrichting, bijvoorbeeld in Haarlemmermeer wonen en mainport ontwikkelen. | Watersysteem als basisvoorwaarde voor inrichting, bijvoorbeeld in Haarlemmermeer: bergings- en retentiecapaciteit ontwikkelen. |

Er zullen creatieve oplossingen moeten worden gezocht, waarbij meervoudig gebruik van ruimte wordt nagestreefd. Waar waterstanden meer gaan fluctueren zal het ruimtegebruik, zoals recreatie, landbouw en natuur, ook gedurende het jaar kunnen meeveranderen. Ook worden mogelijkheden gezien om wonen, landbouw en infrastructuur onafhankelijk te maken van het waterpeil, door op palen, op heuvels of drijvend te bouwen.⁹

Bouwen in de kustzone?⁸

De vraag naar de vormgeving van verdergaande verstedelijking in de kustzone is onderzocht in een aantal ontwerpstudies. Daarin werden beelden geschetst van een situatie met aanmerkelijk meer ruimte voor wonen, werken en recreëren in de kustzone. De ruimtelijke hoofdstructuur van de kustzone biedt kansen voor zeer verschillende functies, dichtheden en vormen van verstedelijking.



Strandwallen/ en vlakten

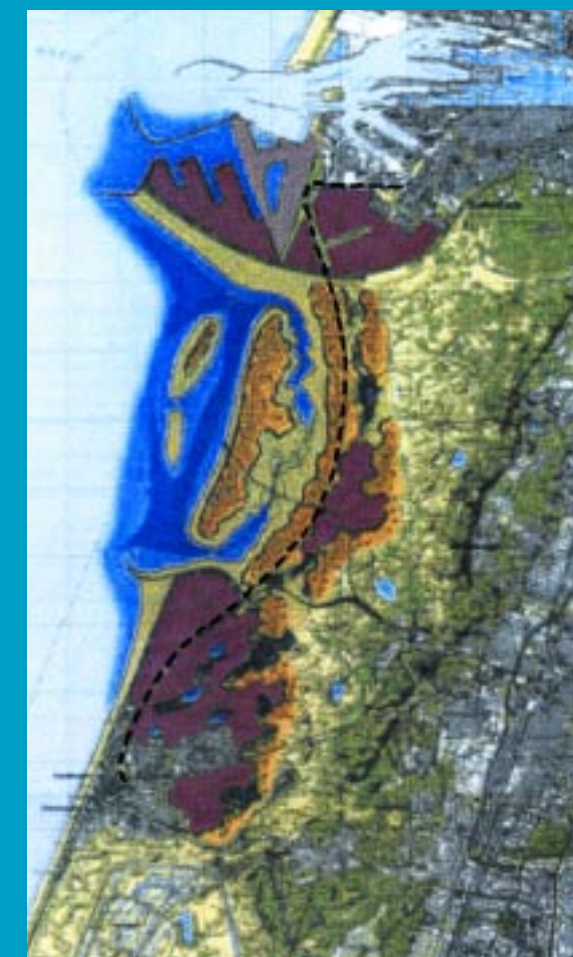
Door verdere verdichting van stedelijke gebieden op de strandwallen, evenwijdig aan de duinen wordt de noord-zuid structuur van de kustzone versterkt. Bebouwing zou gepaard moeten gaan met nieuwe bossen en landschapsbouw. Daardoor ontstaat een nieuwe zone van landgoederen. De strandvlakten zijn natuurlijke laagten, die kunnen dienen voor het opvangen van kwelwater uit de duinen. Hier kan natte natuur worden ontwikkeld en energie- en waterwinning plaatsvinden. Bebouwing kan hier bestaan uit paalen terpwoningen in een natuurlijke omgeving.

Binnenduinrand

In de binnenduinrand is de ruimte voor aanvullende woningbouw gering. Incidenteel kunnen gestapelde woningen en urban villas worden gerealiseerd. Ook zijn kwelschermwoningen denkbaar, die het uitredende kwelwater uit de duinen blokkeren. Daarmee voorkomen ze het onderlopen van achterliggende bestaande woongebieden in duinrand en strandvlakte. Ook is denkbaar dat binnenduinrand juist meer nat en natuurlijk wordt, terwijl incidenteel bestaande villas worden vervangen door een hoog appartementengebouw.

Duinen

In de duinen lijkt bebouwing alleen acceptabel als het 'duinendogma' na een politieke afweging zou worden doorbroken. Het idee is dat bij het loslaten van het 'duinendogma', op kleinere schaal verlies aan natuurwaarde optreedt, maar op grotere schaal juist natuurwinst wordt geboekt. In dat geval zou bebouwing van de jonge duinen gepaard moeten gaan met compensatie door elders in de duinen de natuur meer ruimte en dynamiek toe te staan. Bijvoorbeeld door woningbouw langs een nieuw aan te leggen spoorlijn Zandvoort-IJmuiden te combineren met slufontwikkeling (zie ontwerp: 'Mogelijkheden op het spoor'). Door andere ontwerpers wordt voorgesteld eventuele woningbouw in de duinen zorgvuldig in te passen in het reliëf, volledig self-supporting te laten zijn en alleen per electrokar bereikbaar te maken. Aantasting van de natuur wordt gecompenseerd door extramilieumaatregelen.



Mogelijkheden op het spoor?
ontwerp: Kuiper Compagnons



Bouwen in de duinzone?
ontwerp: Bureau Zandvoort

Zeereep en zee

Bouwen in de duinen en de zeereep gaat ten koste van de veerkracht van het kuststelsel en vergroot in sommige gevallen de kans op schade. Plaatselijk zou in de zeereep hoogbouw kunnen worden gerealiseerd langs boulevards, mits dit de veiligheid nu of in de toekomst niet aantast.

Bouwen in zee leidt onvermijdelijk tot bolwerkvorming en daarmee tot ingrijpende en kostbare beschermingsmaatregelen. De veiligheid van het achterland is daarbij niet aan de orde, wel de inperking van de veerkracht van de bestaande duinsystemen. De mogelijkheden voor wonen aan zee nemen aanmerkelijk toe wanneer een geheel nieuwe kustverdediging aan de orde komt. Daarbij zijn twee modellen geschetst: een gesloten nieuwe kustlijn met een 'binnenzee' tussen oude en nieuwe duinen, of een meer open kustverdediging met eilanden en kweldermilieu's. Het laatste model bouwt voort op de oost-west oriëntatie van de bestaande verstedelijking, met daar tussenin natuurlijke groene en natte zones. In beide modellen ontstaan nieuwe badplaatsen en uitgebreide mogelijkheden voor nieuwe woonmilieus.



Zeewaarts bouwen
ontwerp: Bureau VISTA

De algemene conclusie van de ontwerpstudies is dat verstedelijking soms kansen kan bieden aan kustnatuur, landschapontwikkeling en aan de kwaliteit van kustplaatsen zonder bedreiging voor de kustveiligheid. Het versterken van de oost-west verbindingsen biedt kansen voor het vergroten van de verscheidenheid aan zowel natuurlijke milieus (duin tot polder), als woonmilieus (bad tot stad). Verstedelijking in de kustzone kan meebetalen aan het realiseren van groen. Te reconstrueren gebieden die aansluiten aan de duinen, zoals bollen- en kassengebieden lenen zich in beginsel goed voor een koppeling aan verstedelijking. Alleen door een integrale benadering van kustontwikkeling kunnen die kansen goed en verantwoord worden benut.

Viissingen: Bolwerk aan de Westerschelde



Kwaliteitsimpuls kustplaatsen

De kritiek op de bereikbaarheid, stijlloosheid, architectuur en drukte van kustplaatsen vertaalt zich nog onvoldoende in goede visies op duurzame en integrale kwaliteitverbetering. Investerings in badplaatsen van velelei aard worden aan de man gebracht onder de vlag van kwaliteitsimpuls. De lokale overheden van de kustplaatsen zouden eerst hun eigen kwaliteiten moeten benoemen, bijvoorbeeld door het opstellen van een beeldkwaliteitsplan. Daarna kan worden aangegeven hoe men die kwaliteiten gaat versterken/realiseren. Het Rijk moet volgens de auteurs kwaliteitsanalyses financieel ondersteunen. Ook zou het Rijk duidelijke criteria moeten formuleren voor financiële ondersteuning van kwaliteitverbetering.³

Vliegveld in zee?

De meningen over een vliegveld in zee blijken bij kustgebruikers sterk uiteen te lopen. Ondernemers zijn uitgesproken positief, maar bewoners en recreanten zijn verdeeld in hun mening. Als positieve effecten worden ondermeer genoemd: minder geluidshinder, doorgroei van de luchtvaart en meer ruimte op het land. Negatief vindt men ondermeer: horizonvervuiling, aantasting van de rust, aantasting van het zeemilieu en de hoge

Opties voor kustontwikkeling





kosten. In een drietal groepsdiscussies tussen beroepsmatig betrokkenen overheerste een negatief standpunt ten aanzien van een vliegveld in zee. Te veel onzekerheden, te duur en de baten zijn twijfelachtig.^{5, 6}

Windmolens

In Denemarken, een gidsland op het gebied van windenergie, is de publieke mening over windmolens aan het veranderen. Tegenwoordig geeft een meerderheid de voorkeur aan het plaatsen van windmolens op zee. Het land is verzadigd. Mogelijk is dit een signaal voor Nederland, waar de discussie nog niet zo ver is en het ongestoorde zeemilieu zwaar weegt in de discussie. Onderzoek op dit terrein lijkt nodig.⁴

Herstel zoet/zoutgradiënten

Het herontwikkelen van zoet-zout-overgangen is gericht op het herstellen van verloren ecosysteemkwaliteiten. Momenteel is een aantal los van elkaar staande initiatieven gaande. De effecten daarvan op de landbouw en drinkwaterwinning zijn echter nog niet duidelijk en vragen om nader onderzoek.³



Kustbeleid en kustbeheer

Kust en zee zijn in de Nederlandse planningstraditie uitzonderingen. Waar elders wordt gewerkt met twee sporen (sectorplannen en ruimtelijke plannen) en met drie bestuurslagen, is bij zee sprake van een sectoraal beleid met de Rijksoverheid eigenlijk als enige planinstantie. Bij de kust is weliswaar sprake van twee sporen, maar kustveiligheidsspoor en ruimtelijke spoor kennen nog te weinig wissels. Bij een toenemende ruimtedruk op kust en zee is een dergelijke werkwijze niet meer toereikend. Een meer integrale ruimtelijke visie is nodig om functies op elkaar af te stemmen. Bovendien wordt de behoefte om naar de langere termijn te kijken groter. Welke planvormen horen hierbij en welke rollen spelen diverse instanties? Moet het rijk een sterker regisserende rol gaan spelen?

Noordzeebeleid

Sectoraal beleid, waarbij elke activiteit zijn eigen besluitvorming kent (bijvoorbeeld zandwinning, buisleidingen) is effectief zo lang er geen concurrentie om de ruimte bestaat. Is die concurrentie er wel, dan ontstaan afstemmings- en coördinatieproblemen en dreigen zwakkere, economisch onderliggende functies te worden gemarginaliseerd. Door de toenemende ruimtedruk op de Noordzee gaat de sturingsvraag steeds nadrukkelijker spelen.

Meer integrale ruimtelijke planning kan op twee manieren worden vormgegeven. De meest vergaande is het ontwikkelen van generiek ruimtelijk beleid, in de vorm van een ruimtelijk plan voor de gehele Noordzee. Een dergelijk beleid geeft globale principes voor vestiging van functies op zee, zoals 'nut en noodzaak' en 'voorzorgsprincipe'. Daarnaast geeft het grove functiezoneringen, schetst de beleidsruimte om daarvan gemotiveerd af te wijken en biedt een afwegingskader voor het omgaan met die beleidsruimte.

Minder verstrekkend is een geïntegreerd gebiedsgericht beleid in de vorm van een plan voor een deelgebied van de Noordzee. Dergelijke plannen hebben een sterke oplossingskracht op lokaal en regionaal niveau. Daarom zijn ze vooral toepasbaar in situaties waar concurrentie om de ruimte tot concreet aan te duiden gebieden leidt, of waar gebiedskwaliteiten aantoonbaar te beschermen of te verbeteren zijn.

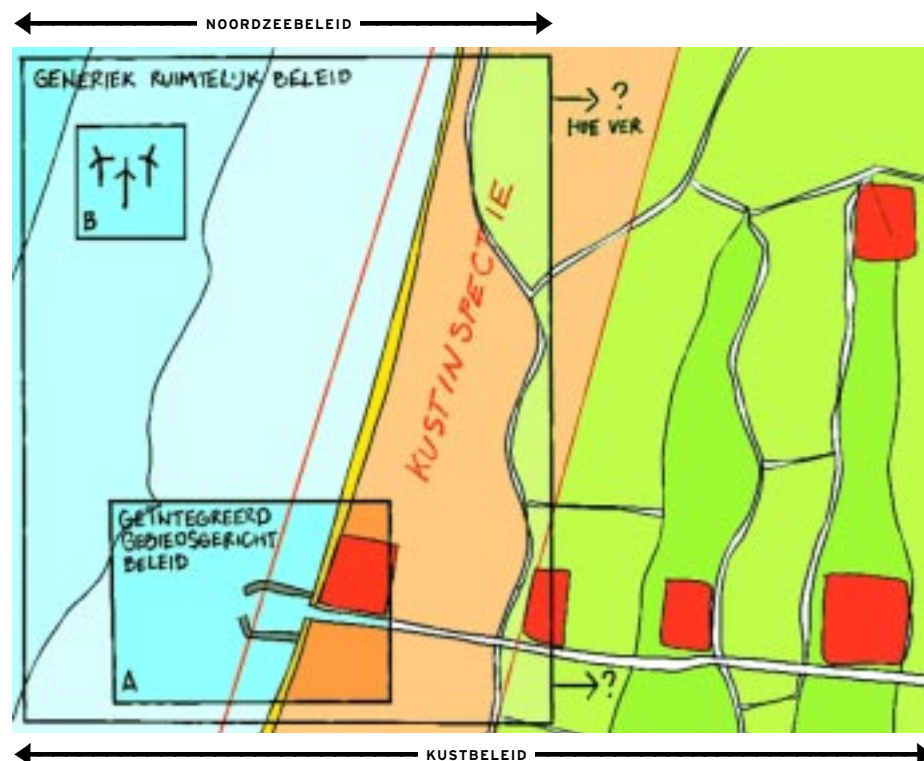
Geïntegreerde gebiedsgerichte plannen moeten niet worden gezien als alternatief voor, maar als een uitwerking van het generieke beleid, en alleen dan worden gestart wanneer duidelijk is dat via het generieke spoor de concurrerende ruimteclaims niet goed kunnen worden aangepakt. Met andere woorden: de meerwaarde van de oplossingen moet duidelijk zijn. Bovendien moeten alle betrokken partijen meepraten over de gebiedsafbakening en de procedure.¹⁰

Kustbeleid

Voor de landzijde van het kustgebied zijn integrale ruimtelijke plannen beschikbaar op verschillende overheidsniveaus. Geen van die plannen richt zich echter op de zeewaartse zijde van de kust, of het moet gaan om projectgerichte plannen voor infrastructuur of kustuitbreiding. In de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening is het zogenaamde 'kustfundament' vastgelegd als de ruimtelijke basis van onze kustverdediging. Dat is een begin van ruimtelijk beleid voor de kustzone als geheel. Er is echter behoefte aan een kustvisie op nationaal niveau, van Cadzand tot Rotterdamroog. Deze kustvisie zou een collectieve ambitie voor de toekomst moeten aangeven. De uitwerking ervan in het beleid moet een kader vormen voor het toetsen van zich aandienende ontwikkelingen, maar ook voor het initiëren van nieuwe ontwikkelingen. De kust zou ook als een ontwerpogave moeten worden gezien. Het rijk zou de regie van een dergelijke kustvisie op zich moeten nemen.³

Als specifieke opgaven voor het Rijk worden in het kader van een dergelijk kustvisie ondermeer gezien:

- verkennen van land- en zeewaartse oplossingen voor het veiligheidsvraagstuk;
- aangeven van duidelijke criteria voor de ontwikkeling van de kwaliteit van badplaatsen;
- aangeven mogelijkheden van meervoudig gebruik in de kustzone, met name voor de mate waarin verstedelijking en mobiliteit zijn in te passen;
- heldere prioritering van zoet-zoutprojecten;
- omgaan met zoetwaterbel onder de duinen en met toenemende zoute kwel;
- cumulatieve effecten van ingrepen in noord-zuidrichting bewaken in verband met veerkracht.³



Kustbeheer

In Denemarken vormt het zogenaamde 'Kystinspektorat' de spil tussen alle partijen die in de kustzone meeregeren. Het Kystinspektorat participeert in allerlei commissies en heeft als kustexpert bij uitstek een perfect overzicht van risico's en mogelijkheden van projecten vlak bij de kust. Bindende adviezen en sancties komen van één instantie, waardoor het omzeilen van de regels vrijwel onmogelijk wordt: de regels worden overal nageleefd. Ook heeft de centrale overheid taken op het gebied van vrijhouden van de kust en het beoordelen van gemeentelijke plannen. In Nederland vindt door de vele betrokken instanties en de autonomie van de gemeenten versnippering van beleid plaats. Het is nuttig een proef te doen met het Deense bestuurlijke systeem om na te gaan in welke gevallen dit verbetering kan betekenen voor het kustbeheer.⁴

Nabeschuwing

Kustverdediging geen belemmering voor kustontwikkeling

Bouwen in de zeereep wordt algemeen gezien als een taboe. Ook met het oog op de toekomst zal verharding van de zeereep moeten worden tegengegaan. Dit past in het principe van een veerkrachtige, zachte kustverdediging. Binnen dit principe is een combinatie met verstedelijking echter zeker niet uitgesloten. In gebieden met een bredere duinzone zijn zelfs combinaties van een meer veerkrachtige kustverdediging en beperkte verstedelijking denkbaar. Reeds op dit moment zien we dat in plannen voor verbreding van de duingebieden de ‘gewonnen ruimte’ direct wordt geoccupeerd door stedelijke functies, zoals recreatie en wonen. (Westland: ‘Kust in kleuren’). Bij ontwikkeling van een zeewaartse, tweede kustlijn zijn die mogelijkheden zelfs nog groter.

Toepassen van een risicobenadering is daarbij een voorwaarde. Op verschillende plekken zal ook een verschillend overstromingsgevaar gelden, waarop moet worden geanticipeerd in ruimtelijke plannen. Ook bij verdergaande stedelijke ontwikkeling landinwaarts, achter de eerste dijkkring, zal de risicobenadering toepasbaar kunnen zijn. De risicobenadering maakt kustontwikkeling ‘op maat’ mogelijk, rekening houdend met de gewenste kustverdediging ter plekke. Verdergaande differentiatie van maatregelen voor de gehele kustlijn, gebaseerd op inzicht in overstromingsrisico’s lijkt op langere termijn onvermijdelijk. Daarnaast is het nodig dat in het kader van het ruimtelijk beleid de risico’s van industrie, transport, vliegvelden kerncentrales en overstromingen op een vergelijkbare wijze worden gepresenteerd. Dit maakt de discussie over de aanvaardbaarheid van activiteiten of ingrepen inzichtelijker. Er wordt een betere balans gevonden tussen technisch en emotioneel denken.

Kustbehoud heeft basisvisie

Kustbehoud en kustverdediging lagen tot voor kort geheel in elkaars verlengde. Door de nieuwe inzichten in een veerkrachtige kustverdediging en de daaraan gekoppelde ontwikkelingsmogelijkheden voor andere functies, lijkt de kustzone een zeer dynamische toekomst tegemoet te gaan. Die dynamiek wordt nog versterkt door veranderend binnenlands waterbeheer. Meervoudig ruimtegebruik en win-win-opties spelen daarin een grote rol. De kans dat dit leidt tot het op lokaal en regionaal niveau ‘grijpen van kansen’ en daarmee tot een versnipperde ruimtelijke ontwikkeling is niet denkbeeldig.

Er is in Nederland geen eenduidig wensbeeld voor het behoud van van de kwaliteiten van de kust. Voor de duinen geldt zeker een algemeen aanvaard dogma: niet bouwen. De beeldkwaliteit van de kuststrook als geheel is echter, anders dan in Denemarken, nauwelijks een item. Het eenduidige Deense wensbeeld van een ‘natuurlijke kust’ is voor Nederland overigens niet realistisch. De kwaliteit van de Nederlandse kust hangt sterk samen met de culturele historie en is verschillend per ‘kustvak’. Mede daardoor is ook de beleving en waardering van de kust verschillend van plaats tot plaats. Maar juist die verscheidenheid van de Nederlandse kust zou het gezamenlijke uitgangspunt voor kustbehoud kunnen zijn.



Texel: de kust is vol cultuurhistorie



Hollands holle kustboog

Nieuw evenwicht in de driehoek

De verhoudingen in de driehoek van verdedigen, behouden en ontwikkelen zijn uit balans. Verreweg de sterkste verschuivingen vinden plaats op de as verdedigen-ontwikkelen. Waar tot voor kort de kustverdediging de beperkende en maatgevende factor was, ontstaan nu verschillende impulsen in omgekeerde richting. Kustbehoud dreigt in dit samenspel enigszins buiten de boot te vallen. Kreten als ‘laat de kust met rust’ geven aan dat sommigen aan de noodrem willen gaan hangen. Voor het kustbehoud zou het beter zijn nieuwe coalities te sluiten met kustontwikkeling en met kustverdediging. In de richting van kustverdediging ligt de belangrijkste kans in het versterken van het natuurlijke karakter van de kust. Dit zou een stap verder moeten gaan dan het links en rechts entameren van natuurontwikkelingsprojecten. Het zou moeten gaan om een lange termijnvisie op de ontwikkeling van de holle kustboog, de nieuwe duinen/wadden, de kust/zandrivier, de estuaria en de riviermondingen. In de relatie tussen kustbehoud en kustontwikkeling zou de cultuurhistorische diversiteit het leidende beginsel kunnen zijn. Niet alleen de badplaatsen of de kustplaatsen zijn daarin interessant, maar de gehele geschiedenis van (over)leven aan de Nederlandse kust. Ook de terpbewoners en de verdrinken dorpen, de aandijkingen en de door de zee heroverde polders vertellen hoofdstukken van dat verhaal.

Slot

Het belangrijkste winstpunt van de recente ontwikkelingen is het begin van een nieuw kustbewustzijn. Leven aan in de kustzone van een delta-regio betekent voortdurend inspelen op veranderingen in de omgeving. We leken dat besef alleen even vergeten te zijn.



Colofon

Tekst en visualisering · Peter Dauvellier (Dauvellier Planadvies)

Fotografie · Peter Dauvellier en Meetkundige dienst, afdeling Multimedia

Vormgeving · Bart Konings, Studio Tint

Druk · Drukkerij Van Deventer

Uitgebracht in het kader van het programma Waterverkenningen
(RIKZ rapport 2001.045) en tevens als nr. 1 in der reeks Kust bewust.

Projectleider Kustzoneverkenningen: Hans Balfoort

Begeleiding vanuit het project Kustzoneverkenning: Hans Balfoort,
Hermine Erenstein en Evert van Huijssteeden

oktober 2001

Voor informatie kunt u zich wenden tot

Evert van Huijssteeden

RWS/Rijksinstituut voor Kust en Zee

Postbus 20907

2500 ex Den Haag

telefoon (070) 311 44 59

fax (070) 311 43 00

e.j.vhuijssteeden@rikz.rws.minvenw.nl