

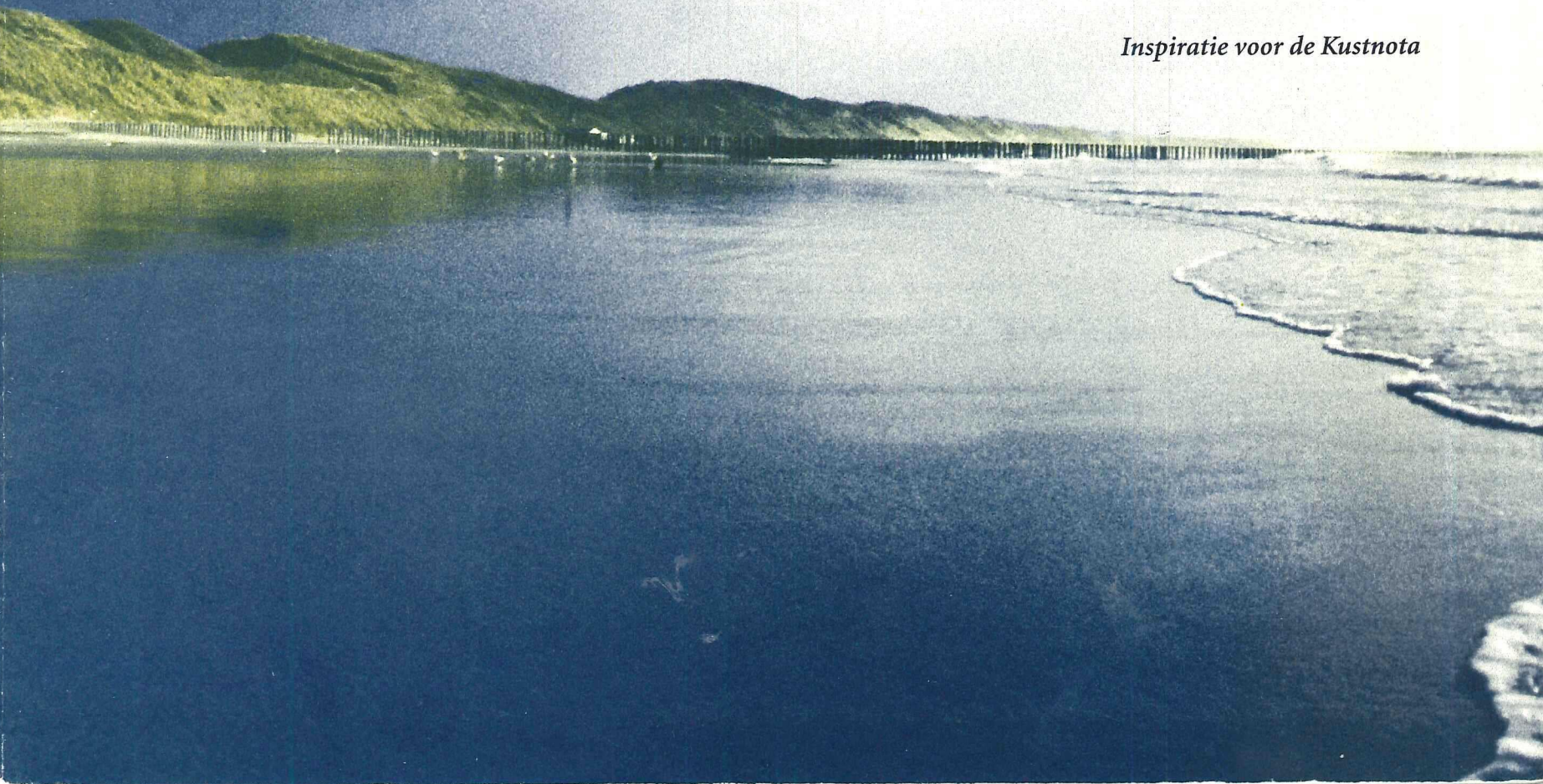


Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

Een beeld van een kust

Inspiratie voor de Kustnota



Een beeld van een kust

Inspiratie voor de Kustnota

Uitgave van het
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

Inhoud

De kust als spiegel	pagina 6
drs. Maurits Groen	
De levende kust	pagina 14
ir. Govert D. Geldof	
Integraal beleid: te kust en te keur?	pagina 26
dr. Gerrit Hagelstein en prof. dr. Philip Idenburg	
De nieuwe kusten van Noordzee en IJsselmeer	pagina 36
Wouter van Dieren	
De kust als menselijke gradiënt	pagina 44
dr. Reinier Jan Scheele	
Duinen in een levende kust	pagina 52
prof. dr. Helias Udo de Haes	
Het verlangen naar de kust: de kust als toeristisch-recreatief domein	pagina 64
prof. dr. Theo Beckers	
De kust over 25 jaar; een normatief gezichtspunt	pagina 76
dr. Karel Soudijn	
Een beeld van een kust	pagina 86
prof. dr. Anne van der Meiden	

De kust als spiegel

Raakvlakken boeien. Dat geldt zowel in de natuur als in de cultuur. Raakvlakken betekenen confrontatie, overgangen, nieuwe perspectieven.

De kust is zo'n raakvlak. In natuurlijke zin, maar ook in de culturele betekenis. De noodzaak van het gevecht tegen het water leidde tot de eerste bestuurlijke organisatievormen in ons land, de waterschappen. Zeevaart en handel hebben een kenmerkende invloed gehad op de ontwikkeling van ons land.

Maar eeuwen lang was de primaire associatie van een Nederlander bij het begrip 'kust': waterkering. Droge voeten, dat stond voorop. En nóg. Typerend is de oogst van de rondvraag door Van der Meiden (zie hoofdstuk 9). De kust wordt aangevallen, bedreigd (en daarmee wij ook). Pas daarna komen associaties met vrije tijd, natuur en dergelijke.

Ook in onze technologische maatschappij, die op de Stormvloedramp acuut reageerde met een massale inzet van kennis en middelen, leeft het besef van de kracht van het water.

We kunnen dan wel de complete Zeeuwse Delta een geheel ander aanzien geven en hoogstandjes uithalen als een half-open Oosterscheldedam, maar iedereen realiseert zich dat daarmee het laatste woord nog niet is gesproken. Permanente alertheid blijft geboden. Niet toevallig is het 'broei-kaseffectbesef' juist in Nederland relatief sterk ontwikkeld.

Kust als gevarenzone en dus als verdedigingslinie. Wanneer er dan ook een Kustnota moet worden voorbereid, ligt het voor de hand dat meteen dááran wordt gedacht. Zeker als Rijkswaterstaat die taak uitvoert. RWS staat immers bekend als een corps ingenieurs dat de maakbaarheid van althans dit deel van de samenleving al zo'n twee eeuwen voortvarend ter hand neemt. Maar dat beeld is de afgelopen jaren genuanceerder geworden. Men heeft meer oog gekregen voor andere belangen en aspecten.

Een blijk daarvan ligt voor u. In deze bundel geven acht auteurs met een geheel verschillende achtergrond evenzovele visies op onze kust. Zij schreven hun bijdragen op verzoek van

Rijkswaterstaat. De teksten zijn bedoeld als inspiratiebron. Komend jaar moet een evaluatie plaatsvinden van het kustbeleid. RWS wil zich daarbij niet beperken tot de veiligheid en zee-wering. Ook de andere aspecten van de kust moeten aan bod komen: economie, natuur en milieu, recreatie.

Vragen daarbij zijn er genoeg. Om te beginnen: van welke uitgangspunten ga je uit? Krijgt de veiligheid toch absoluut voorrang, of zijn economie en milieu in het kader van de duurzaamheid daaraan gelijkwaardig? En hoe liggen de relaties tussen die drie? Hoe kom je tot prioriteitsstelling? Hoe zorg je voor een goede bestuurskundige afstemming en voor een goede uitwerking en inbedding van besluiten?

Deze bundel nodigt u uit daarover mee te denken. De acht auteurs belichten de kust vanuit verschillende invalshoeken, die elkaar soms ten dele overlappen. Ze leggen elk ook andere accenten. Maar raakvlakken zijn er genoeg. Raakvlakken bij een breukvlak in het denken over de kust.

Wijsheid

Wat moeten wij met de kust? Hoe gaan we verstandig met haar om? Een van de auteurs, *Geldof*, vraagt in zijn bijdrage om het betrachten van 'wijsheid' met betrekking tot onze kust. Hij constateert een "spaghetti van processen". Ziet enerzijds de dynamiek en grilligheid van de natuur, en anderzijds de toenemende cultureel-maatschappelijke aanspraken op de kust. En stelt dan de vraag hoe we de gewenste duurzame samenleving zouden kunnen construeren. *Geldof* onttrekt ons de illusie -voor wie die nog mocht hebben- van het supercomputermodel van de kust waaruit de harde cijfers

zouden komen rollen, de dwingende aanwijzingen, het perfecte recept voor ideaal 'kustgedrag'. Nee, we ontkomen niet aan onze verantwoordelijkheid. We moeten kiezen. Althans: keuzes maken. Kiezen wordt namelijk te vaak geassocieerd met zwart/wit, met 'dit wel, dat niet'. Keuzes maken verwijst meer naar een evenwichtig samenstel van beslissingen waarin de diverse nuances beter tot hun recht kunnen komen. Geen sine cure als het gaat om het kustgebied, waarin zo veel dynamische elementen een rol spelen, dat beleidsmatig gezien onzekerheid er troef is.

Het verminderen van onzekerheden als middel om te komen tot beslissingen is vaak een verstandige tactiek. De verleiding om het 'beslissveld' zo overzichtelijk mogelijk te maken brengt echter ook risico's met zich mee. Het gevaar bestaat dan namelijk dat het kind met het badwater wordt weggegooid. Concreet: wordt er een bepaalde kans op overstrooming of dijkdoorbraak niet geaccepteerd? versterken en verhogen dan, die dijk, tot het niveau dat die kans werkelijk miniem is (het tot nul reduceren van onzekerheden is met 100% zekerheid tot mislukken gedoemd). Maar de keerzijde is dan wel: enorme maatschappelijke kosten en het afsnijden van allerlei natuurlijke processen. Een bijkomend nadeel is dat bij een rigide benadering niet geprofiteerd kan worden van creatieve, vruchtbare confrontaties van meningen.

Wijs omgaan met de kust is misschien dus wel: het zoeken van een verstandig evenwicht tussen complexiteit en overzichtelijkheid. Tussen het gericht sturen en beheersen van ontwikkelingen en het loslaten, het hun eigen gang laten gaan van die ontwikkelingen. Het tonen van zelf-beheersing, kortom.

De manier waarop we omgaan met de kust wordt dan een spiegel van onszelf. En de opvattingen van de acht auteurs vormen zo een caleidoscoop.

Rode en groene zones

Gevraagd naar hun visie op (de ontwikkeling van) de kust, leggen sommigen het accent nadrukkelijk op een of slechts enkele aspecten. Zo schrijft *Scheele*, zij het nogal fragmentarisch, vanuit een economische invalshoek over havenfuncties en recreatieve activiteiten.

Beckers spit de recreatiekwaliteiten van de kust een stuk dieper uit. Hij voorspelt dat de verdergaande verstedelijking in de Randstad "de vraag naar natuurgerichte recreatie" zal doen toenemen. "Een gebrek aan alternatieve natuurterreinen in de Randstad zal het verlangen naar de kust stimuleren." Hiermee snijdt hij meteen een stevig probleem aan. Eerder constateert hij namelijk dat het strandbezoek op zomerse dagen -ondanks de groei van de bevolking en van de vrije tijd- de afgelopen jaren vrijwel stabiel is gebleven. Dat komt volgens hem doordat "de opvangcapaciteit van het bereikbare strand op zomerse dagen z'n maximum heeft bereikt en door de beperkte bereikbaarheid van het strand." Beckers is dan ook weinig mals in zijn oordeel over de huidige beleidsontwikkeling en planvorming. Volgens hem verdisconteren die "volstrekt onvoldoende de noodzaak van ingrijpende veranderingen". Ze laten volgens hem "geen creatieve oplossingen zien voor het probleem van de groeiende onbalans in de wijze waarop onze vrijetijdsconsumptie zich ontwikkelt en de beperkte mogelijkheden om daaraan ruimtelijk tegemoet te komen."

Als oplossing ziet hij -en wel binnen 25 jaar- een strikte ver-

deling van de kust in een rode en een groene zone. Kenmerk van de eerste is een "technologisch hoogwaardig, artificieel milieu met hoge dichtheden en gebruikintensiteiten." Daarbij gaat het overigens allerminst om een puur industrieel/economische zone. Integendeel: "De functionele segregatie tussen wonen, werken en recreatie is ongedaan gemaakt." Niettemin vormt de groene zone het tegendeel; daar ontstaat volgens Beckers een symbiose van natuur en recreatie.

Slechts zeer schetsmatig echter geeft hij aan hoe de knelpunten, die hij zelf signaleerde (opvangcapaciteit en bereikbaarheid van het strand), opgelost zouden kunnen worden.

Tweede Deltaplan

Udo de Haes richt zich vooral op de duinen als natuurfenomeen. Vanuit die prioriteit bekijkt hij hoe recreatie en drinkwaterwinning in het duingebied inpasbaar zijn. Hij accepteert het huidige beleid, dat de duinen ook ziet als zeevering en dat de kustlijn "dynamisch" wil handhaven, maar ook hier geeft hij aan hoe dat zo natuurlijk mogelijk kan gebeuren.

Hij analyseert in zijn bijdrage het uiteenlopende gebruik dat er van de duinen wordt gemaakt, het "multifunctionele karakter" ervan. Daarbij ziet hij enerzijds functies die elkaar versterken: "kustverdediging betekent ook behoud van natuurgebied, natuurbescherming betekent ook behoud van recreatieve waarden". Anderzijds is er conflicterend gebruik: "te rigide kustverdediging (leidt) tot kwaliteitsverlies van natuur en landschap", "militaire oefeningen (belemmeren) in belangrijke mate het recreatief gebruik van de kustzone."

Udo de Haes maakt daarbinnen dus heldere keuzes -als het

kan voor wederzijdse versterking van functies, maar in elk geval voor de natuur. Voor jacht en houtproductie is naar zijn idee in 2020 geen plaats meer. Defensie-activiteiten en gaswinning worden er sterk beperkt. Opvallend is dat hij voor landwinning tussen Hoek van Holland en Den Haag onder bepaalde voorwaarden wel mogelijkheden ziet.

Zeer persoonlijk en uitgesproken is de bijdrage van *Van Dieren*. De Afsluitdijk, nu een "ornithologisch abattoir, dat tussen Lelystad en Enkhuizen is herhaald", noemt hij een planologische misser. Die moet "sowieso worden verbreed, met minstens een paar kilometer". De ecologische overgangsgradiënt, die nu samenvalt met de snelweg, kan dan naar het zuiden verschuiven. Daar ontstaan dan, aldus Van Dieren, "de Noordvaardersplassen, even groot als alle Friese meren tesamen, met honderden kreken, eilanden, stranden, moerasbossen en rietlanden. Wetlands." Vogelstand, waterkwaliteit, visstand en recreatievaart winnen er allen bij, kwalitatief en/of kwantitatief.

Ook met de rest van het IJsselmeer heeft Van Dieren provocerende plannen: het creëren van een poreuze Afsluitdijk, zandvlakten voor de basalkusten van de Wieringermeer, en landwinning voor 'een beetje' industrie, bollenteelt, glastuinbouw...

Voor de Noordzeekust bepleit Van Dieren een Tweede Deltaplan, ditmaal tegen de druk van de Randstad: "Een met strekdammen en aanvullende werken ontstane nieuwe kuststrook zal binnen enkele tientallen jaren bestaan uit duingebieden, sluffers, binnenwadden en kwelders en behalve dat de Hollandse kusten weer interessant zullen zijn geeft dat vooral de Randstad voor een eeuw weer adem."

Haalbaar? Van Dieren: "Een utopie, ik weet het. Maar: het kan, en het is zelfs betaalbaar." Volgens hem ziet vooral Rijkswaterstaat helemaal niets in zulke plannen.

'Integraal' is een modewoord. Het vertroebelt discussies eerder dan dat het ze verheldert. Hagelstein en Idenburg weten dat. Toch steken ze welbewust van wal over "integraal beleid voor de Nederlandse kust". Ze laten er een bestuurskundige benadering op los. Ze stellen vast dat aan de overheid steeds uitgebreider en complexer eisen worden gesteld. "Als gevolg daarvan blijkt zij dan ook steeds minder in staat aan de gestelde verwachtingen te voldoen en de juiste beslissingen te nemen", luidt dan hun wat overhaaste en niet geheel logische conclusie. Vervolgens geven zij enkele "kenmerken van de Nederlandse kust als object van beleid". Ze noemen veiligheid/onderhoud, economie, milieu en recreatie als belangen die zijn verbonden met de "verschillende bestuurlijke functies die bij het kustbeheer in het geding zijn."

De vraag is dan of en hoe er "mogelijkheden van integraal beleid" aanwezig zijn. Aanzienlijk puntiger, maar daarom nog niet helderder, strooit ook *Van der Meiden* de woorden integraal en geïntegreerd. Naar zijn idee is een geïntegreerde visie beslist een 'must', maar die kan naar zijn idee niet zomaar hier en nu ontwikkeld worden. Nee, eerst zouden "betrokkenen zich eens verfrissend (..) moeten baden in de resultaten van multi-disciplinair imago-onderzoek van de kust." Empirisch en diepte-psychologisch onderzoek naar het beeld van de kust zou er aan vooraf moeten gaan. En de overheid zou eerst de voorwaarden moeten scheppen, waardoor de verschillende geledingen van de samenleving zich

eerst eens wat intensiever met die kust bezig zouden gaan houden. Onderzoek naar de kustbeleving door scholieren. En het inschakelen van kunstenaars, bijvoorbeeld voor het componeren van kustmuziek.

Terug naar Hagelstein en Idenburg. Na een beknopte schets van resp. de politiek-bestuurlijke en de maatschappelijke omgeving noemen ze als eis "dat integraal kustbeleid de voorwaarden dient te scheppen waaronder de betrokken belangen duidelijk tot hun recht komen, waarna selectie en weging daarvan plaatsvindt aan de hand van vastgestelde beoordelingscriteria en politieke prioriteiten." En wie dat kan doen? vragen ze terecht meteen daarna. Ze concluderen dat de rijksoverheid als dirigent moet optreden, "teneinde de individuele kwaliteiten van de orkestleden (partijen) met hun verschillende instrumenten zo goed mogelijk tot hun recht te laten komen." Maar dan resteert natuurlijk nog de vraag naar de autoriteit van de dirigent waarbij Hagelstein en Idenburg eerder zelf vraagtekens plaatsten. Alsmede de kwestie of de orkestleden wel altijd samen het zelfde stuk wensen te spelen.

Rampenscenario's

Hoe zou de kust er over 25 jaar idealiter moeten uitzien? Die vraag vormt het vertrekpunt in het verhaal van *Soudijn*. Ideaal in welk opzicht? luidt dan uiteraard de tweede vraag. Soudijn zet er een aantal op een rij. En constateert vervolgens dat je een karikatuur van het heden krijgt als je in elk opzicht de gewenste ideale situatie zou weten te bereiken. We hebben, zegt hij, namelijk "de neiging om méér te willen van alles wat we nu belangrijk vinden. Daarbij stijgt echter

de kans dat de ene soort ontwikkeling strijdig is met de andere. Hoe is bijvoorbeeld een grotere toeristische waarde aan de kust te combineren met ecologische variatie? Hoe zorg je ervoor dat het stimuleren van industrieën niet gepaard gaat met een geringere veiligheid?"

Het is, kortom, niet eenvoudig om zo'n compleet ideaalplaatje van de kust te schetsen. Soudijn waarschuwt voor de neiging, die bij zulke complexe problemen al snel opkomt, om illusies van zekerheid te creëren. Het al te gemakkelijk 'vermindere van onzekerheden' is dat hierboven al eerder genoemd. De verleiding van het zwart/wit-denken.

Soudijn noemt als valkuilen de illusie van het detailrijke scenario ('hoe meer details, des te talrijker de kansen dat het werkelijke scenario daarvan zal afwijken') en de illusie van consensus ('als iedereen het maar met elkaar eens is, zal die consensus wel berusten op de waarheid'). En passant wijst hij op de riskante neveneffecten van succes: een té groot succes slaat vaak om in z'n tegendeel.

Een vruchtbare manier om naar de toekomst te kijken noemt Soudijn het bestuderen van rampenscenario's. Stel dat moderne vissersschepen in staat zijn in 'no time' alle vis weg te vangen. Stel dat kustgemeenten projectontwikkelaars allemaal de vrij hand geven. Zijn uitgangspunt is daarbij dat iemand die een ramp tijdig ziet aankomen, maatregelen kan nemen.

Vervolgens schetst hij manieren waarop 'van bovenaf' en 'van onderaf' maatregelen mogelijk zijn om die rampen te voorkomen. De invalshoeken die hij daarbij kiest zijn bijzonder aardig. Heel realistisch gaat hij uit van de belangen van de diverse betrokkenen. Hij geeft verschillende voorbeelden van *soorten* hulpmiddelen om te komen tot een ontwikkeling

van de kust die zo goed mogelijk overeenkomt met de wensen van alle betrokkenen. Wetgeving moet volgens Soudijn vooral worden ingezet waar "zichtbaarheid en stabiliteit" bestaat. Verder gaat het vooral om het creëren van flexibiliteit om goed te kunnen inspelen op onverwachte ontwikkelingen.

Daarbij bepleit hij eerder de wortel dan de stok als stimulans voor coöperatief handelen. Het op een vernuftige manier bevorderen van onderlinge afhankelijkheid ("wederzijdse versterking van functies" noemde Udo de Haes dat eerder) speelt in zijn verhaal een centrale rol.

Dapperheid

Dapperheid als tegenpool van zowel de verwerpelijke lafheid als van de eveneens afkeurenswaardige overmoed. Dat is het uitgangspunt waaromheen de eerder geciteerde *Geldof* zijn visie op het kustbeleid weeft. Hij heeft het daarbij over het omgaan met onzekerheden. Als je maatregelen moet nemen in een situatie die eenvoudig is en bovendien volstrekt overzichtelijk, is de kans op succes zeer aanzienlijk. In een complexe en bovendien chaotische situatie is die kans zeer veel geringer.

Het kustbeleid moet worden ontwikkeld in een complexe situatie; de onzekerheden zijn bovendien legio. Juist dan, aldus Geldof, moet er niet passief worden gereageerd op de ontwikkelingen. Een reactie waarbij men probeert de ontwikkelingen te beheersen door alleen af te gaan op meetbare entiteiten. Dat zou laf gedrag zijn, dat zich zou kunnen vertalen in "vertechnologisering van het milieu".

Bij overmoed daarentegen zou men op onrealistisch korte termijn en met inzet van alle denkbare middelen ideaalbeel-

den willen realiseren. Dat zou een "anarchistische wanorde" doen ontstaan, waarin ook "chaotici zonder idealen zich uitstekend thuisvoelen".

Dapperheid bevindt zich, aldus Geldof, tussen de beide polen lafheid en overmoed in.

Maar waar, hoe vind je die dapperheid? Antwoord: in een goed huwelijk van rede en emotie, van intelligentie en betrokkenheid. Maar dat antwoord verplaatst slechts het probleem. Een concrete, praktische vertaling zal steeds ad hoc gemaakt moeten worden.

Geldof pretendeert dan ook niet meer te bieden dan een denkwijze.

Wat moeten wij met de kust? Acht uiteenlopende auteurs is gevraagd naar hun visie voor het jaar 2020. Acht uiteenlopende benaderingen waren het resultaat. 'Op het raakvlak van botsende meningen speelt zich het creatieve proces af, dat kan leiden tot een weloverwogen, samenhangend beeld en tot een maatschappelijk draagvlak voor het kustbeleid'. Dat is het motto waarmee dit boek verschijnt. Is dat nou nodig? "Vrijwel alle overheidsnota's verschijnen zonder hoofdstuk: "en hoe vertellen we het wie, wanneer en in welke vorm". "Mijn visie is dat dergelijke nota's nooit verder komen dan betrokkenen, die het collectief en instemmend in de la leggen" schrijft Van der Meiden. Ja, nodig dus. Want de kust is ons collectieve bezit, waarvoor dus ook ieder een eigen verantwoordelijkheid draagt.

Willen we een technocratische nota en een technocratisch beleid vermijden, dan zullen we moeten beginnen met een open gesprek over wat we willen met onze kust.

De uitnodiging daarvoor heeft u in handen.

1. De levende kust

Een visie op de kust van Nederland

vanuit de invalshoek van adaptief waterbeheer

Een ideaal computermodel?

De kust van Nederland is dynamisch en grillig. De druk op de kustgebieden neemt toe. Nederland expandeert, toeristen bezetten massaal de stranden, doch de zee slaat terug. Een mogelijke zeespiegelrijzing accentueert de noodzaak iets te doen. Maar wat? Hoe kunnen we met betrekking tot de kust van Nederland *wijsheid* betrachten? Hoe moeten we binnen de spaghetti van processen inhoud geven aan een duurzame ontwikkeling? Hoe groot is de kans dat we daarin daadwerkelijk slagen?

Zou het niet ideaal zijn als we voor de kust van Nederland een super-computermodel zouden kunnen ontwikkelen? Dit computermodel zou alle processen die samenhangen met de kust van Nederland op realistische wijze tot op het kleinste detail kunnen simuleren. De getijdebeweging, het zandtransport, het ontstaan van duinen, de dynamiek van basaltblokken, de ontwikkeling van

haring, paling en platvis, het gedrag van toeristen, de stedelijke ontwikkeling in de Randstad, de reststofverwerking ... het zit er allemaal in. Dit model zouden we zo kunnen optimaliseren dat we tegen minimale inspanning een duurzame samenleving kunnen realiseren. De maatregelen die uit deze rekenexercitie voortvloeien, zouden moeiteloos door politiek en burgers worden geaccepteerd en gefinancierd, want ze zijn gebaseerd op *harde cijfers*. Daar vragen we om. Uiteindelijk zouden we een *stabiel evenwicht* bereiken, waarbij alle mensen lang en gelukkig leven.

Van sprookje naar realiteit

Hoe ideaal het ook lijkt, het zou ons nooit lukken. Bij het ontwikkelen van het ultieme computermodel zouden we onherroepelijk stuiten op tenminste drie problemen. Ten eerste hebben we het *schaalprobleem*. We zouden ontdekken dat alles met alles samenhangt.

Mondiale ontwikkelingen hebben invloed op processen die op kleine schaal plaatsvinden en vice versa. Het proces van de aantasting van helm in de duinen door schimmels en aaltjes is voor de kust van belang, net als de economische ontwikkelingen in de wereld. Hoe kun je de diverse processen met verschillende tijd-ruimte-schalen aan elkaar koppelen?

Nog moeilijker overbrugbaar is het *niveauprobleem*. De processen die plaatsvinden kunnen worden onderverdeeld naar vier verschillende 'evolutie'-niveaus (Pirsig, 1991): fysisch/chemisch, biologisch, sociaal en intellectueel. Daarbij staan fysische en chemische processen op de laagste trede en de intellectuele processen op de hoogste. Hoe hoger het niveau, hoe groter het aandeel chaos, hoe sterker processen onvoorspelbaar worden. Hoe water zal gaan stromen langs de kust is redelijk voorspelbaar, maar hoe theorieën, opvattingen en ideeën over enige tijd zullen zijn, is nauwelijks aan te geven.

Het boeiende van de kust is dat zelfs op fysisch niveau reeds duidelijk sprake is van chaotische processen. Zijn het ontstaan van Cupido's Polder op Terschelling en de kwelders bij Zeeland hiervan geen prachtige voorbeelden? Hadden we voorspeld wat de effecten zijn van de aanleg van de Afsluitdijk zijn op Rottummerplaat?

Bij de hogere processen kunnen we, dankzij de aanwezigheid van chaos, het principe van zelforganisatie ontdekken (Prigogine & Stengers,

1985; de Leeuw, 1992). Als we niets aan kustverdediging zouden doen, zou er toch een kust zijn. We zouden duinen hebben, woningbouw en toeristen en wellicht zou Deventer een rustiek kustplaatsje zijn. De processen van chaos en zelforganisatie zouden wij nooit binnen ons ideale computermodel kunnen optimaliseren.

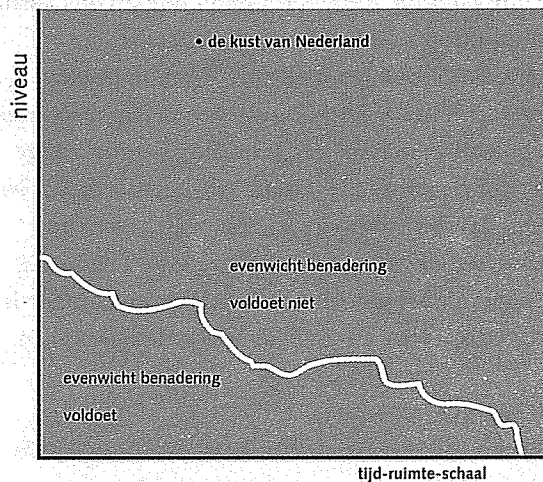
Hiermee is ook het derde probleem in beeld gebracht: het *beoordelingsprobleem*. Om te kunnen optimaliseren moet een scheiding worden aangebracht tussen goed en fout. Wie bepaalt dat? Is het fout dat een visser in z'n strijd voor vrouw en kinderen de zee 'een beetje' leeg vist? Tijdens de bouw van het model zouden wij verstrikt raken in commissies die ethische oordelen moeten vellen.

Levende processen

De econoom Brian Arthur stelt (Waldrop, 1993): "We zijn eraan gewend geraakt problemen te bekijken alsof ze een vlinder zijn die we bestuderen door hem vast te nagelen op een achtergrond van karton, in plaats van hem te bestuderen in de vrije natuur". We hebben geleerd op een deterministische manier tegen de werkelijkheid aan te kijken. Daarbij hebben we de neiging processen te schetsen ten opzichte van een gewenste evenwichtssituatie. We kunnen deze benadering dan ook aanduiden als een *evenwicht-benadering*. Tot een bepaalde hoogte resulteert deze in bruikbare resultaten. Op een gegeven ogenblik echter schiet hij ernstig tekort. Dit gebeurt als sprake is van een

groot aandeel van 'levende' processen op hogere niveaus (biologisch, sociaal en intellectueel) en tevens sprake is van een grotere tijd-ruimte-schaal (zie figuur 1).

Figuur 1:
De beperkte toepasbaarheid van een evenwicht-benadering.



De processen die de Nederlandse kust betreffen, waaronder het streven naar een duurzame ontwikkeling, overstijgen de toepasbaarheid van de evenwicht-benadering. Er is een benadering nodig die meer recht doet aan het levende karakter ervan. Wellicht zijn we - als we het geheel aan processen meer levend gaan zien - ook in staat beter aan te geven wat we bedoelen met 'gezond', zoals onder andere genoemd in de doelstelling van de 3e Nota Waterhuishouding:

“Het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land en het ontwikkelen en in stand houden van *gezonde* waterhuishoudkundige systemen die een duurzaam gebruik garanderen”.

Opvallend is dat gezond zijn in technische zin vaak wordt benaderd vanuit een negatieve invalshoek: het niet hebben van ziekten. Is het voor complexe systemen als de kust van Nederland niet mogelijk equivalenten te vinden voor een positieve benadering van gezond zijn: een rode blos op de wangen hebben en het helder uit de ogen kijken?

Complexe adaptieve systemen

Systemen die 'leven' en die zich in termen van thermodynamica niet uitsluitend ontwikkelen in de richting van toenemende entropie maar via zelforganisatie in staat zijn orde te creëren, kunnen we beschrijven met behulp van het model van *complexe adaptieve systemen* (Holland, 1992).

Deze hebben de volgende kenmerken:

- ze hebben een netwerkstructuur;
- ze kennen meerdere organisatieniveaus;
- ze anticiperen op toekomstige ontwikkelingen;
- ze ondergaan een eeuwigdurend vernieuwingsproces.

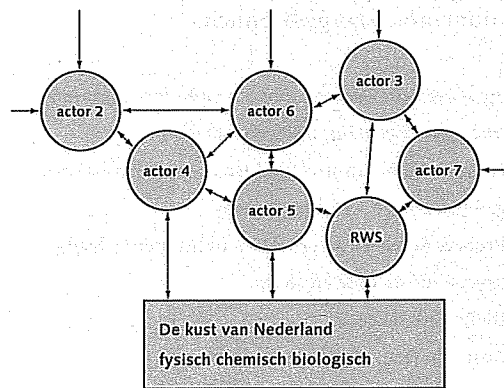
Ze hebben geen eindige oplossing.

(zie figuur2)

Het is niet moeilijk op basis van deze kenmerken te bepalen dat we de kust van Nederland, met de omgeving van sociale en intellectuele processen,

Figuur 2:

Het complexe adaptieve systeem van de kust van Nederland, bekeken op het sociale niveau.



kunnen beschrijven als een complex adaptief systeem. Kijken we naar het sociale niveau -het niveau van activiteiten en belangen-dan zien we een netwerk met Rijkswaterstaat als één van de actoren tussen vissers, toeristische organisaties, de NAM, Stichting Nieuw-Holland, drinkwateronttrekkers, milieu-organisaties, etc. Daarbij geldt duidelijk dat Rijkswaterstaat niet als beheerder alle processen kan beheersen. Alle actoren maken plannen voor de toekomst en binnen het spanningsveld waarbij het ene proces in de richting van chaos tendeeert en het andere in de richting van orde, ontstaat een emergente structuur. Deze structuur verandert continu. Ook bestuurskundig onderzoek naar infrastruc-

tuurplanning komt tot de conclusie dat dergelijke complexe besluitvorming gezien moet worden als een interactieve benadering, met het netwerk als vervlochten beleidstelsel als metafoor (Teisman, 1992). Noch centraal noch decentraal alleen beslissingsrecht leidt tot optimaal beleid; noch algemeen belang noch het eigen belang, doch het gezamenlijk belang is toetssteen voor beleid. Het beleidsperspectief is het ontwikkelen van 'bevredigende' doelen door wederzijdse beïnvloeding.

Het grensgebied tussen orde en chaos

Wat is de waarde van het model van een complex adaptief systeem voor de kust van Nederland? Om dat aan te geven wordt begonnen met een iets eenvoudiger systeem dan de Nederlandse kust: de tuin en de tuineigenaar.

Mensen met een tuin kunnen we indelen in drie groepen:

1. De ordelijken. Deze mensen maken een vastomlijnd plan en dwingen de tuin in het keurslijf van dat plan. Elk stukje 'onkruid' wordt direct verwijderd.
2. De chaotici. Zij doen niets aan de tuin. Het onkruid tiert dan ook welig.
3. De bewandelaars van de tussenweg. Zij kijken naar wat spontaan opkomt, planten zo nu en dan wat bij en brengen geen scherpe scheiding aan tussen wat onkruid is en wat 'waardevol' is. Wat we vandaag onkruid vinden, kan morgen het ideale kruid tegen verkoudheid blijken te zijn.

Het is met name de laatste groep die voor complexe adaptieve systemen van belang is. Uit simulaties (o.a. Langton et al., 1992) is namelijk gebleken dat complexe adaptieve systemen zich *optimaal* ontwikkelen als ze zich bevinden in het grensgebied tussen orde en chaos. Dit grensgebied wordt aangeduid als *complexiteit*. In dit grensgebied is sprake van een maximaal adaptief (aanpassend) vermogen.

De ordelijken blijven te lang vasthouden aan hun eigen denkbeelden over wat goed is en wat fout. Ze passen zich niet aan. Na verloop van tijd worden ze ongeduldig. In tuinen kan dat resulteren in het gebruik van extra grote hoeveelheden pesticiden. Wat de chaotici doen is niet aan te geven. Ze kunnen geen tijd hebben voor onderhoud van de tuin omdat ze elders bezig zijn de wereld te verbeteren, echter ze kunnen ook handelen vanuit lamlendigheid en gebrek aan betrokkenheid met de omgeving. Er zijn vele richtingen mogelijk.

We kunnen het adaptieve vermogen van een systeem zien als een positieve maat voor *gezondheid*. Ook voor mensen geldt dat het lichamelijk en geestelijk goed blijven functioneren bij wisselende en veranderende omstandigheden een goede indicatie is voor gezondheid. Het zich al dan niet bevinden in het grensgebied tussen orde en chaos is dan een maat voor gezondheid. We kunnen het ook zien als een maat voor *duurzame ontwikkeling*. In het grensgebied

wordt namelijk maximaal gebruik gemaakt van het zelforganiserende vermogen van complexe adaptieve systemen. Dit zelforganiserende vermogen is veelal een gevolg van de inwerking van duurzame energiebronnen.

Op basis hiervan kunnen we voor complexe adaptieve systemen een algemene strategie afleiden:

- I. Geeft op basis van streefbeelden aan welke processen gewenst zijn en welke ongewenst.
- II. Probeer de gewenste processen in het grensgebied te krijgen tussen orde en chaos.
- III. Blijf dit herhalen.

De clou van het geheel zit 'm in stap II.

De kust in het grensgebied

Als we kijken naar de kust van Nederland dan is beheer in het grensgebied tussen orde en chaos duidelijk herkenbaar bij het vigerende beleid voor kustconstructies. Daar waar een 'zachte' kust met duinen zichzelf kan blijven organiseren, kunnen ingrepen achterwege blijven. Daar waar spontaan nieuwe natuurgebieden ontstaan worden deze gekoesterd. Daar waar zandhonger kan resulteren in onacceptabele risico's voor mensen, wordt zandsuppletie toegepast of worden 'harde' constructies overwogen.

Hiermee weten we echter nog niet wat het grensgebied betekent voor problemen als de toenemende druk door woningbouw, bedrijvigheid en toerisme. Om het *streefbeeld* voor de

kust *daadwerkelijk* waar te maken, zoals dat in de 3e Nota Waterhuishouding is beschreven, moeten verontreinigingen worden teruggebracht, net als andere activiteiten die de vispopulatie aantasten. Tevens moeten positieve ontwikkelingen worden gestimuleerd en moet gewerkt worden aan een nauwe betrokkenheid van bedrijven en burgers. Hoe doe je dat, als je 'slechts' één actor bent in een netwerk van vele en nooit zult beschikken over een ideaal computermodel waarmee je de processen volledig kunt optimaliseren?

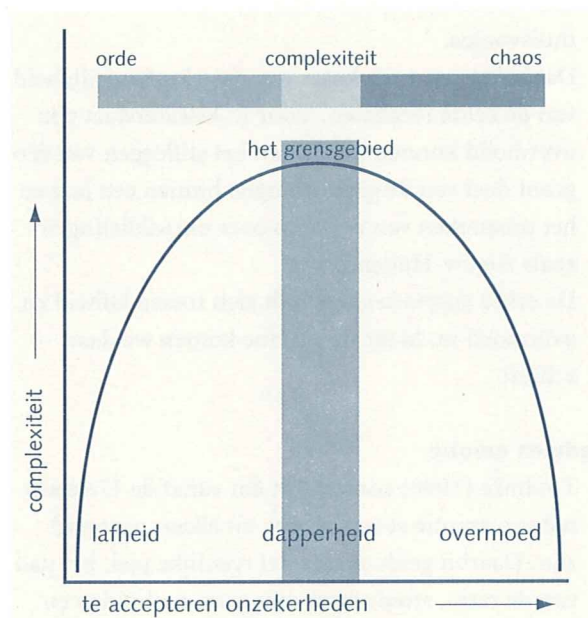
Omgaan met onzekerheden

Als we maatregelen moeten nemen om iets te bereiken willen we vooraf graag zeker zijn van het succes van die maatregelen. Bij complexe processen met een groot aandeel chaos kan dat echter niet. Als we geen onzekerheden zouden accepteren, zou er niets gebeuren. Als we daarentegen teveel onzekerheden zouden accepteren, is de kans groot dat we missers maken en voor schut te komen staan. In beide gevallen zouden we als actor binnen het netwerk niet erg serieus worden genomen.

In *figuur 3* is de relatie weergegeven tussen de te accepteren onzekerheden enerzijds en complexiteit anderzijds. Het grensgebied tussen orde en chaos tekent zich af. Links van het grensgebied worden nauwelijks onzekerheden geaccepteerd. Er wordt op zeker gespeeld. Relatief gezien resulteert deze opstelling in een geringe complexiteit. Dat geldt

ook voor de opstelling rechts van het grensgebied waarbij teveel onzekerheden worden geaccepteerd. Deze onzekerheden worden als het ware genegeerd. Er wordt dan ondoordacht gehandeld.

Er ontstaan zo drie gebieden in *figuur 3*, die overeenkomstig de filosofie van Aristoteles kunnen worden aangeduid als lafheid, dapperheid en overmoed. *Lafheid* kan daarbij worden gezien als een opstelling waarbij passief wordt gereageerd op ontwikkelingen die in het kustgebied plaatsvinden. Om deze ontwikkelingen -voor zover ongewenst- enigszins in te tomen worden normen ontwikkeld. Deze normen hebben betrekking op meetbare



Figuur 3:
Schematische weergave van de strategie voor het omgaan met onzekerheden.

entiteiten. Lafheid resulteert dan ook in een vertechnologisering van het milieu. De begrippen natuur en milieu groeien hierbij mijlenver uit elkaar. Kenmerk van het traject van lafheid is ook dat achter de feiten aan wordt gelopen. Correctie vindt plaats door bepaalde handelingen te verbieden, nadat ze zijn geschied, en boete-regelingen in te voeren.

Bij *overmoed* tekent zich het beeld af van Don Quichote die windmolens bevecht. Overmoedigen richten zich op het realiseren van de streefbeelden op zo kort mogelijke termijn en maken gebruik van alle middelen die er zijn. Er kan een anarchistische wanorde ontstaan, waarbinnen ook chaotici zonder idealen zich uitstekend thuisvoelen.

Dat laatste gaat ten koste van de geloofwaardigheid van de echte idealisten. Voor Rijkswaterstaat zou overmoed kunnen betekenen het stilleggen van een groot deel van de gaswinningen binnen een jaar en het uitspreken van een veto over ontwikkelingen zoals Nieuw-Holland.

De echte *dapperheid* bevindt zich tussen lafheid en overmoed in. Maar waar? Hoe komen we daar achter?

Rede en emotie

Toulmin (1990) constateert dat vanaf de 17e eeuw rede en emotie steeds verder uit elkaar gegroeid zijn. Daarbij geldt dat we het redelijke pad, het pad van de ratio, steeds meer zijn gaan aanbidden en

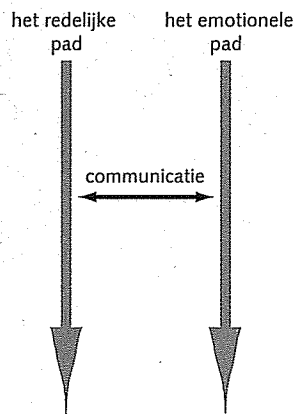
dat we het emotionele pad steeds meer als een soort zijspoor zijn gaan zien. Vaak wordt gesteld dat beslissingen genomen moeten worden op basis van rationele afwegingen. Intuïtie lijkt daarbij een impopulair begrip te zijn geworden.

Voor de kust van Nederland is het emotionele pad echter van groot belang. De kust is meer dan een ontmoetingsplaats voor rationele activiteiten. Waarom is het zo heerlijk om een kustwandeling te maken? Wat is zo aantrekkelijk aan de baai van West-Terschelling die op dit moment wordt 'verpest' door de bouw van een gigantisch hotel? Wat bezielt een planoloog die meer dan 4000 ha Nieuw-Holland tussen Scheveningen en Hoek van Holland wil realiseren? Hoe waardevol is gaswinning? Wat betekent het te kunnen vissen op de Noordzee? Waarom willen we de bruinvis terug?

Echte *dapperheid* kunnen we zien als het verenigen van het redelijke pad met het emotionele pad. Dit gebeurt door de dialoog aan te gaan, door te proberen andere actoren te begrijpen en te beïnvloeden zodat ze zich ook gaan inzetten voor een duurzame ontwikkeling. Daar waar communicatie ontoreikend blijkt, kunnen we grijpen naar financiële en juridische sturingsmiddelen. Zowel de ordelijken als de chaotici zijn dapper als ze met elkaar de dialoog aandurven en willen proberen tot consensus te komen (het gezamenlijk belang).

Figuur 4:

De twee paden die sinds de 17e eeuw uit elkaar zijn gegroeid.



Het grensgebied tussen orde en chaos kunnen we bereiken door een lijst te maken met alle handelingen die nodig zijn om in de richting van de streefbeelden te komen. Vervolgens maken we een indeling in de groepen laf, dapper en overmoedig. Daartoe voeren we op het redelijke pad berekeningen uit. Deze berekeningen zijn erop gericht effecten van maatregelen in te schatten, met de bijbehorende *onzekerheden*, en aan te geven wat de financiële consequenties zijn. Ook meetprogramma's zoals die in de Dollard worden uitgevoerd ter bepaling van de bewegingen van zandplaten behoren tot het redelijke pad. Middels communicatie betrekken we het emotionele pad erbij.

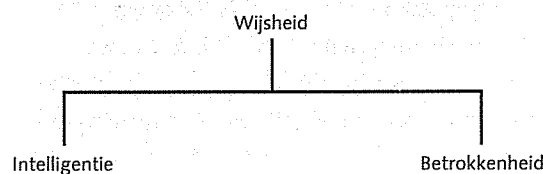
De gewenste *wijsheid* ontstaat juist door deze vereniging van de twee paden (zie figuur 5). De lijst met dappere daden wordt vervolgens uitgevoerd.

Het dappere vervolg

In deze bijdrage voor de vorming van een visie voor de kust is nauwelijks ingegaan op de vraag WAT gebeuren moet. Op basis van enkele principes uit de complexiteitstheorie zijn met name ideeën aangedragen die betrekking hebben op de vraag HOE iets gebeuren moet. Aangegeven is dat we moeten zoeken naar maatregelen die liggen in het traject van dapperheid. Wat deze maatregelen zijn, zal via de dialoog met andere

actoren bepaald moeten worden. De eerste zet echter moet worden gedaan door de beheerder van de kust. Deze moet bouwstenen voor beleid formuleren. Deze bouwstenen kunnen zijn: het stopzetten van de gaswinning, het weren van tankers, het dwingen van landen langs de Rijn bronmaatregelen te nemen, het stimuleren van extensieve visserij, het voorkomen van de bouw van grote hotels op de waddeneilanden, het verbeteren van het onderwijs, het toekennen van een intrinsieke waarde aan de kust zelf en het instandhouden van Rottumerplaat. In de dialoog kan vervolgens worden bepaald welke van deze bouwstenen behoren tot de trajecten van lafheid, dapperheid en overmoed. De dappere maatregelen worden vervolgens vertaald naar actief beleid (juridisch, financieel en communicatief). Dit beleid betreft zowel het afremmen van negatieve ontwikkelingen als het stimuleren van positieve ontwikkelingen.

Hoe de dialoog ook verloopt, duidelijk is nu reeds dat het zeer moeilijk naar de buitenwereld is te verkopen als enerzijds veel energie en geld wordt



Figuur 5:
Het verenigen van de twee paden.

gestoken in de ontwikkeling van kleine natuurgebieden, terwijl anderzijds een enorm natuurgebied als de Waddenzee wordt opgeofferd aan economische activiteiten. Telkens weer blijkt dat bedrijven met hun eigen activiteiten uitstekend het grensgebied tussen orde en chaos weten te vinden. Zij kennen namelijk niet het eerder genoemde beoordelingsprobleem. Zij hebben een duidelijk te beoordelen maat: de 'bottom line'. Als de overheid links blijft van het grensgebied tussen orde en chaos, worden streefbeelden zoals vermeld in de 3e Nota waterhuishouding nooit omgezet in werkelijkheid. Kortom: het toelaten van de economische activiteiten in die mate zoals ze nu plaatsvinden, kan worden geplaatst in het traject van lafheid.

Ook is duidelijk dat de komende jaren een grote inspanning moeten worden geleverd om de waterkwaliteit van de Noordzee en de Waddenzee te verbeteren. In het binnenland leeft nog steeds de opvatting dat we verontreinigingen kwijt zijn als deze via de grote rivieren de zee hebben bereikt. In stedelijke gebieden is de strategie geweest dat we de verantwoordelijkheden bij de bron wegnemen (de zogenaamde 'end of pipe'-strategie). De burger mag aanrommelen wat hij wil. Al het water, zowel regenwater als huishoudelijk afvalwater, wordt getransporteerd naar rioolwaterzuiveringsinrichtingen. Deze verpompen het effluent het liefst op rijkswater, zo dicht mogelijk bij de zee.

Als we het begrip 'duurzame ontwikkeling' serieus nemen, heeft een strategie gericht op bronmaatregelen de voorkeur. We moeten ons niet blijven verbazen over het feit dat als we verantwoordelijkheden bij mensen wegnemen, dat deze zich vervolgens onverantwoordelijk gaan gedragen. Als er geen proces wordt opgestart waarbij verantwoordelijkheden worden teruggegeven, wordt er te eenzijdig op gegokt de 'technical fix' voor alle problemen. Wellicht resteert dan op de langere termijn uitsluitend nog een benadering à la Singapore. Het opstarten van processen ter stimulering van bronmaatregelen echter verlangt veel dapperheid.

Wat ook meer dan duidelijk is dat het aanzicht van de Nederlandse kust nog wel wat verwijderd is van het schrikbeeld van de Belgische kust, maar minder dan we zouden willen. Het nog verder toestaan van toeristische activiteiten zal het geheel er niet beter op maken. Dapperheid is nodig de fraaie stranden langs de waddeneilanden te behouden. Meerdere wegen zullen daartoe bewandeld moeten worden. Enerzijds het daadwerkelijk afremmen van de bouw van toeristenverwerkingseenheden, anderzijds het stimuleren van bewustwordingsprocessen.

Om het tij te keren is enthousiasme nodig en betrokkenheid. Daarbij kunnen we niet blijven volstaan met het nemen van technische en

ecologische maatregelen. We zullen aanvullend meer aandacht moeten besteden aan sociale en intellectuele processen, de twee bovenste 'evolutie'-niveaus (Pirsig, 1991). Daarbij kunnen strategieën worden gehanteerd die een sterke analogie vertonen met het vigerend beleid op het gebied van de kustverdediging. Daar waar ongepaste opvattingen en gedragingen de haalbaarheid van het geformuleerde beleid bedreigen, kunnen 'harde constructies' worden opgeworpen in de vorm van strenge normen en hoge financiële strafmaatregelen. Daar waar echter spontaan goede ideeën ontstaan en groepen mensen via het proces van zelforganisatie iets moois tot stand brengen, worden de resultaten ervan gekoesterd. Het handhaven van een 'zachte constructies' heeft dan de voorkeur. Dit betekent onder andere dat we oog moeten krijgen voor dat wat schoonheid heeft en gezond is.

Referenties

- Holland, J.H., 1992. *Adaptation in natural and artificial systems*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Langton, C.G., C. Taylor, J.D. Farmer & S. Rasmussen (red.), 1992. *Artificial life II*. Santa Fe Studies in the Sciences of Complexity. Proceedings vol. 10. Addison-Wesley Publishing Company, Redwood City.
- Leeuw, A.C.J. de, 1992. *De levensvatbare organisatie: organiseren voor complexiteit*. Bijdrage in "Inspelen op complexiteit. Mens, techniek, informatie en organisatie" red. M.J.A. Alkemade. Publikatie van Stichting Toekomstbeeld der Techniek. Uitgeverij Samsom Bedrijfsinformatie bv, Alphen a/d Rijn.
- Pirsig, R.M., 1991. *Lila. Een onderzoek naar zeden*. Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam.
- Prigogine, I. en I. Stengers, 1985. *Orde uit chaos. De nieuwe dialoog tussen mens en natuur*. Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam.
- Teisman, G.R., 1992. *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. VUGA Uitgeverij, Den Haag.
- Toulmin, S., 1990. *Kosmopolis. Verborgene agenda van de moderne tijd*. Uitgeverij Kok Agora, Kampen.

2. Integraal beleid: te kust en te keur?

Een bestuurskundige visie op de

ontwikkeling van beleid voor de Nederlandse kust.

De overheid en integraal beleid

Gesteld voor de vraag naar integraal beleid voor de Nederlandse kust, doemen er bij de bestuurskundige beelden op van een complex probleem en grote vergaderingen van teveel mensen, die elkaar niet verstaan. Meestal gaan de deelnemers na een vergadering onverrichterzake naar huis. Soms leiden hun besprekingen tot heftige interbestuurlijke en zelfs politieke conflicten. Kortom: wat is en wat kan integraal beleid?

Wat integraal beleid is hangt af van het behandelde probleem en de daarbij bereikte compromissen. In de hoofdpunten van het integraal waterbeheer van het rijk staat:

- een integrale benadering gaat voor een sectorale invalshoek;
- milieu, veiligheid en economie zijn gelijkwaardige factoren in de besluitvorming; duurzame ontwikkeling is het uitgangspunt bij de waardering.

Men kan deze wenselijkheden weliswaar tot beleid verklaren, maar de eisen die hier aan het openbaar bestuur worden gesteld, zijn uiteenlopend van karakter en dus niet helder. Het is typerend voor het probleem waarvoor de overheid in het algemeen staat: steeds uitgebreider en complexer zijn de eisen die aan haar gesteld worden. Als gevolg daarvan blijkt zij dan ook steeds minder in staat aan de gestelde verwachtingen te voldoen en de juiste beslissingen te nemen.

Problemen worden geconstateerd aan zowel de organisatiestructurele kant (verkokering van beleidsvorming en -uitvoering, slechte uitvoering van beleid, weinig effectief en efficiënt beleid) alsmede aan de bestuursculturele kant (gebrek aan legitimiteit, laag probleemoplossend vermogen, te weinig toegesneden deskundigheid).

Anders gesteld: men kan de problemen met de besluitvorming zien als een vraagstuk van macht: wie heeft het hier nu eigenlijk voor het zeggen? Men kan de problemen ook zien als een kwestie

dr. Gerrit Hagelstein
universitair docent, Universiteit Utrecht;

prof.dr. Philip Idenburg
voorzitter Centrum voor Beleid en
Management, Universiteit Utrecht

van waarden en botsende rationaliteiten: welke waarden zijn er hier in het geding en tot welke afruil van waarden komen we?

De oplossingen die voor het probleem van de vele verwachtingen gevonden worden zijn dan ook ofwel van structurele ofwel van culturele aard. Veranderingen in de organisatiestructuur betreffen bijvoorbeeld de scheiding van de vorming en de uitvoering van beleid (kerndepartementen, verzelfstandiging, decentralisatie). Veranderingen in de bestuurscultuur betreffen een andere inzet van bestuurlijke middelen en een andere houding van politici, bestuurders en ambtenaren waar het de analyse van problemen betreft, het bedenken van oplossingen en het uitvoering geven daaraan.

Eén van de meest fundamentele eigenschappen van publieke organisaties is dat zij worden geacht te functioneren ten dienste van het algemeen belang; een lastige opdracht zolang dat zo'n vaag begrip is. Het algemeen belang is een resultante van vroegere en actuele politieke besluitvorming en van de waarden en normen die daarin een rol spelen. Wat het algemeen belang precies inhoudt, komt tot uiting in concrete bestuursbesluiten, -handelingen en rechterlijke uitspraken. In politieke besluitvorming worden verschillende belangen, dikwijls ook tegengestelde belangen, met elkaar in verband gebracht, gewogen en wordt er uiteindelijk een beslissing genomen. Zo'n beslissing is noodzakelijkerwijs een compromis

tussen verschillende belangen, soms zelfs uitersten. Consensus en compromissen, vaak moeizaam bereikt, zijn nodig om politieke besluiten het noodzakelijk maatschappelijk draagvlak te verschaffen.

Een mooi voorbeeld is de totstandkoming van de Oosterscheldedam. Als compromis tussen een open en een volledig gesloten Oosterschelde kwam een half-open (of half-gesloten) dam uit de bus. Gelukkig voor de politici bleek dit compromis ook nog technisch te realiseren. Voor eigentijdse voorbeelden behoeven we in 1994 de krant slechts op te slaan.

In dit verband wordt integraal bestuur steeds vaker geacht dé oplossing te zijn voor dit soort problemen van het openbaar bestuur, zoals bijvoorbeeld de problemen verbonden met een goed beheer van de Nederlandse kust. Alleen, hoe komt zo'n visie tot stand? Eerst moet er zicht zijn op de noodzaak van dat beleid en de gewenste inhoud ervan.

Dat vraagt om de beantwoording van de volgende vragen:

- Wat zijn de kenmerken van het bestuurlijk object waarop het beleid is gericht, i.c. de kust? (par. 2)
- Hoe ziet de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke omgeving eruit? (par. 3)
- Welke mogelijkheden biedt integraal beleid als kader om uiteenlopende belangen op elkaar te betrekken? (par. 4)

Kenmerken van de Nederlandse kust als object van beleid

Om de kenmerken van de Nederlandse kust als object van beleid in beeld te krijgen zijn in de eerste plaats van belang de functies die, vanuit verschillende rationaliteiten, aan de kust worden toegekend.

Uit de opzet van het onderhavige project blijkt hoeveel verschillende bestuurlijke functies bij het kustbeheer in het geding zijn. Aan elk van deze functies zijn belangen verbonden welke georganiseerd zijn in diverse organisaties en bestuurlijke netwerken in de publieke en private sector. Zo zijn te onderkennen:

- veiligheid/onderhoud: Rijkswaterstaat, reddingsdiensten, kustwacht, surveillance (toezichthouders/dienstverleners);
- economie: waterwinning/zuivering (nutsbedrijf), havenfuncties (loodswezen, veren), toerisme (horeca, strandtenteigenaren, gemeenten), vervoer (bereikbaarheid openbaarheid vervoer, fietspaden), organisatie van kustgebonden evenementen (zoals zeil- en surfmanifestaties);
- milieu: bescherming waardevolle duingebieden (Stichting Natuurmonumenten, gemeenten e.a.), schoon houden van stranden, wetenschappelijk onderzoek;
- recreatie: strand- en duingebied door recreanten (onderscheid dag- en meerdaagse recreatie), sporters e.a.

1. Beperkte beeldvorming door een dominante rationaliteit dus.

2. Wie een bepaald belang vertegenwoordigt zal er moeite mee hebben als gesproken wordt over overaccentuering daarvan. Vandaar die hier zorgvuldig gekozen formulering.

Deze functies geven aan vanuit welke optiek (met welke bril) men naar nut en gebruik van de kust kan kijken. Elk van deze optieken accentueert bepaalde aspecten, bepaalde samenhangen, bepaalde bestuurlijke probleemstellingen en oplossingen. Deze optieken worden aangeduid als rationaliteiten. In theorie, maar zeker ook in de praktijk, is er dus sprake van botsing van deze rationaliteiten. Het steeds vanuit één manier van kijken en dus één rationaliteit waarnemen en beoordelen van de werkelijkheid, leidt tot overaccentuering van die benadering¹ en daarmee tot onderwaardering van andere rationaliteiten. Welke gevolgen overaccentuering heeft ervaren de beleidvoerder als zijn projecten op heftige en niet voorziene tegenstand stuiten. Niet alleen bij Verkeer en Waterstaat liggen de voorbeelden daarvan voor de hand.²

De beleidsomgeving van de kust

Voor de integratieproblematiek in het kustbeleid is een verkenning van de omgeving waarin dat beleid zich afspeelt noodzakelijk. Wij onderscheiden een politiek-bestuurlijke en een maatschappelijke omgeving.

De politiek-bestuurlijke omgeving

De zeggenschap over de kust, in termen van beleidsbepaling en -uitvoering, is verdeeld over diverse bestuurslagen en bestuursorganen. Naast het rijk, provincies en gemeenten, en hun

verschillende diensten, zijn er andere bestuursorganen die in bepaalde mate zeggenschap hebben over de manier waarop de functies van de kust worden ingericht en uitgevoerd. De problematische afstemming tussen de door deze instellingen vertegenwoordigde belangen is geen nieuw gegeven. De wetgever heeft dat willen ondervangen door één figuur, namelijk de ruimtelijke planvorming tot het kader voor definitieve en integrale afweging te maken. Te denken valt aan de diverse ruimtelijke plannen (structuurschema's, streek- en bestemmingsplannen) in relatie tot de plannen afkomstig uit bepaalde beleidssectoren (waterkwaliteit en -beheer, natuur, economische zaken, toerisme).

In de praktijk blijkt het met dat integraal gehalte, om diverse redenen, vaak tegen te vallen.

Coördinatie en afstemming zijn lastig vorm te geven en uit te voeren, bijvoorbeeld vanwege onverwachte politieke en bureaucratische belemmeringen. Andere oorzaken voor een laag integraal gehalte zijn onder meer een willekeurige of onvolledige probleemperceptie, fouten in de beleidsanalyse³, onderschatting van de inbreng van bepaalde actoren en vooral ook onderschatting van de mogelijkheden tot sturing en verandering als gevolg van het streven van actoren naar behoud van gevestigde posities.

Op een aantal terreinen vinden de laatste jaren dan ook projecten en experimenten plaats, die tot doel hebben integraal beleid meer handen en voeten te

geven. Centraal staat daarbij een bepaald territorium. Voorbeelden zijn de overgang van ruilverkaveling naar landinrichting en in het milieubeleid de ROM-projecten, waarin het geïntegreerd gebiedsgericht beleid centraal staat. Doel daarbij is vergroting van de milieukwaliteit in samenhang met andere belangen/rationaliteiten. Zo is men er in geslaagd in bepaalde gebieden de milieukwaliteit te vergroten door deze te koppelen aan en af te stemmen met bijvoorbeeld nieuwe economische ontwikkelingen.⁴ Deze experimenten bevestigen dat bij het voeren van integraal beleid organisatiestructurele en organisatieculturele factoren niet los van elkaar gezien kunnen worden.

De maatschappelijke omgeving

In de zomer en de weekends is de kust, met name het strand, van iedereen. Toerisme en recreatie leggen hun claims op de beschikbare ruimte en het herstellend vermogen van flora en fauna. Inwoners uit het oosten van het land nemen tegenwoordig met gemak een dagje de auto om de kust te bezoeken. En dan niet te vergeten de grote aantallen buitenlanders die onze kusten bevolken. Kwam vroeger de bedreiging vanuit de zee in de personen van de Noormannen of ander imperialistisch gespuis, tegenwoordig komt de bedreiging voor de kust grotendeels uit het achterland. Was men vroeger liever bleek dan bruin, nu is bruin "in" en daarmee ook de kust, de toename van het aantal zonnebanken ten spijt.

3. Bijv. het over het hoofd zien van relevante alternatieven, het niet voorzien van onbedoelde neveneffecten, het onderbelicht blijven van bepaalde criteria vanwege kennisgebrek en het onderschatten van onzekerheden.

4. Voor een beschrijving van de inhoud en de resultaten van de gehouden experimenten, zie P. Glasbergen en P.P.J. Driessen: "Innovatie in het gebiedsgericht beleid.." Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid, Den Haag, 1993.

Vanzelfsprekend oefent ook het natuurgeweld dat zich aan de kust kan voordoen een mysterieuze aantrekkingskracht uit.

Het bovenstaande maakt dat het niet eenvoudig is vast te stellen wat tot de maatschappelijke omgeving behoort waarmee het beleid omtrent de Nederlandse kust rekening zou moeten houden. In verband met het draagvlak van te formuleren kustbeleid is het zonder meer nodig een meer precieze schets van die omgeving te krijgen. Dit voorkomt dat het beleid in een te geïsoleerd bestuurlijk circuit tot stand komt. Daarmee zou ook een belangrijke functie van integraal beleid, namelijk het stimuleren en motiveren van belanghebbenden, verloren gaan.

Het begrip beleidsomgeving verwijst nog naar een ander probleem, namelijk de afbakening van het beleidsobject in relatie tot de beleidsomgeving, met andere woorden naar de vraag: "wat is de kust?" Hoewel belanghebbenden het waarschijnlijk wel eens zullen zijn over een definitie als "de kust is het grensgebied van zee en land" ligt het, gezien vanuit de verschillende rationaliteiten, niet voor de hand dat men het eens is over de vraag waar de grenzen van dit gebied liggen. Het antwoord daarop wordt immers in hoge mate bepaald door het belang dat in het geding is. Voor het ontwerpen en voeren van integraal kustbeleid is dat een extra complicatie.

De mogelijkheden van integraal beleid

Evident is dat het kustgebied alle geïnventariseerde functies niet tegelijk en maximaal kan dienen.

Alleen daarom al zijn inhoudelijk criteria voor integraliteit moeilijk te geven. In de praktijk verschuift de aandacht daarom naar procedurele criteria. Men kan daarbij denken aan de eis dat een integraal kustbeleid de voorwaarden dient te scheppen waaronder de betrokken belangen duidelijk tot hun recht komen, waarna selectie en weging daarvan plaatsvindt aan de hand van vastgestelde beoordelingscriteria en politieke prioriteiten.

Wie kan dat doen? Het zou naïef zijn, afgaande op de primaire taak van de politiek om belangen tegen elkaar af te wegen, te concluderen dat ook het ontwerpen van het geschetste integrale beleid aan het politieke krachtenspel kan worden overgelaten. Hoewel de politiek in de Nederlandse verhoudingen bij dergelijke afwegingen het laatste woord heeft, dienen de meeste belangenafwegingen voor het te voeren integrale beleid tijdens de beleidsvoorbereiding tot stand te komen. Willen die afwegingen op publiek draagvlak kunnen rekenen, dan dienen bij de beleidsvoorbereiding alle relevante rationaliteiten (gerelateerd aan de diverse functies die de kust vervult) aan bod te kunnen komen. Ook moet daarbij duidelijk worden welke zeggenschapsverdeling ten aanzien van het behandelde vraagstuk geldt. Dit impliceert kennis van de organisaties (qua te vertegenwoordi-

gen belang, na te streven doelen, achterban) die een uiting zijn van deze rationaliteiten en de bevoegdheden/macht die zij bezitten, alsmede de netwerken waarvan deze organisaties deel uitmaken.

Integraal beleid veronderstelt dat het diffuse en onsamenhangende bestuurlijke netwerk zodanig wordt aangestuurd/gestimuleerd dat gemeenschappelijke en richtinggevende doelstellingen kunnen worden geformuleerd.

Daarvoor is nodig dat:

- er voldoende kennis aanwezig is van de aard van de functies die aan de kust worden toegeschreven;
- er goed inzicht bestaat in de (sectorale) belangen die hiermee zijn verbonden, de wijze waarop die belangen zijn georganiseerd (of soms niet zijn georganiseerd) en de zingevingskaders die zij in het algemeen en in het bijzonder met betrekking tot de kust, erop nahouden;
- door de betrokken actoren een samenhangende en gedeelde visie wordt ontwikkeld op de functies van de kust. Deze visie dient te fungeren als een referentiekader voor de belanghebbenden partijen, waardoor het een sturend en mobiliserend effect heeft;⁵
- waar nodig wordt ingespeeld op specifieke regionale omstandigheden. Regionale verschillen maken een regionaal gedifferentieerd beleid noodzakelijk. Maatwerk voorziet beter in de noodzaak van maatschappelijk draagvlak dan een geforceerd streven naar eenheid;

- de overheid en de diverse bestuursorganen hun rol zien als die van speler tussen andere spelers. Dit betekent een voorwaardenscheppende rol, waarin verder belanghebbende partijen het voortouw hebben;
Daarmee ligt er een duidelijk spanningsveld tussen dit criterium en de eis dat waar de specifieke publieke verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan in het geding is, dat orgaan ook in staat moet zijn daaraan inhoud te geven;
- de communicatieve rationaliteit, die aan het voorgaande ten grondslag ligt, impliceert dat impasses niet door eenzijdige machtsuitspraken worden weggeruimd.

Integraal beleid is zowel een kwestie van denken (beleidskwaliteit in brede zin) als doen (vooral in de communicatieve relaties en in de beleidsuitvoering). Integraliteit van beleid is een kwaliteit die niet altijd expliciet in een bepaald besluit uitkristalliseert maar die in elke fase van het beleidsproces verworven moet worden. Het is een kwaliteit die enerzijds in de structuur van het gehele beleidsproces moet zijn terug te vinden, en veelal wel georganiseerd kan worden, en anderzijds tot uitdrukking komt in de wijze waarop betrokken actoren (op organisatie- en individueel niveau) opereren. Op individueel niveau betreft het dus een houding die in bestuurlijk en beleidsmatig denken en handelen tot uitdrukking komt.

5. Op z'n Engels gezegd: "to agree where to disagree": van belanghebbenden mag gevraagd worden dat ze het eens worden over de kwesties waarover zij het oneens zijn.

6. Een andere vraag is welke overheidslaag/welk overheidsorgaan de dirigenten-rol op zich zou moeten nemen. In andere landen wordt vaak gekozen voor een zelfstandig bestuursorgaan ("authority"). Een zbo-constructie voor de kust is dan ook denkbaar, mits duidelijk is wie eindverantwoordelijk is voor beantwoording van de zich aandienende keuzevragen. In vergelijkbare zbo's is dat niet in alle opzichten duidelijk geregeld.

Integraliteit op structureel of cultureel niveau zijn niet eenvoudig te realiseren. Realisatie ervan vergt lange termijn visie, doorbreking van gevestigde structuren, hoor en wederhoor en de medewerking van een groot aantal betrokkenen, gevestigd op de bereidheid vertrouwen te geven en te verwerven. Voor een ieder die betrokken is bij integraal kustbeleid moet duidelijk zijn wat zijn rol is en wat de inbreng is die hij kan leveren. In die zin is integraal beleid ook een kwestie van motiveren! Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan kan worden gesteld: integraal beleid ook in deze tijd. Indien zo vormgegeven betekent integraal beleid niet een stroperig beleidsproces waarvan het eind, in de vorm van concrete besluiten, nooit in zich komt, maar een veelomvattend doch duidelijk kader voor te nemen besluiten. Daarbij zal er onzekerheid blijven bestaan over de uitkomsten, deze uitkomsten zijn immers mede afhankelijk gesteld van de inbreng van betrokken partijen, de kracht van hun argumenten en hun machtspositie. Gelet op de verantwoordelijkheid van de (rijks)overheid voor de kust zal zij terdege de ontwikkeling van integraal kustbeleid moeten begeleiden. In die zin zal de rijksoverheid de rol van dirigent moeten spelen, teneinde de individuele kwaliteiten van de orkestleden (partijen) met hun verschillende instrumenten zo goed mogelijk tot hun recht te laten komen.⁶ Integraal bestuur is daarmee een uitnodiging voor eenheid in verscheidenheid.

3. De nieuwe kusten van Noordzee en IJsselmeer

Mijn familie komt van Terschelling. Aan de muur van onze buitenboerderij hangt een ets waarop Heemskerk en Barentsz staan afgebeeld, “den tweeden tocht om den noord voorbereidend”. Dat was een intrigerend plaatje, want het geboortehuis van Willem Barentsz stond een eindje verderop, en ons werd trots verteld dat we van hem afstamden. (Later ben ik eens gaan rekenen, en de conclusie luidde dat alle Terschellingers dezelfde voorouders hebben, als je teruggaat naar die dagen) De boekenkasten van vaders en ooms stonden vol scheepsliteratuur; zeeën, kusten, barken, schoeners, galjoenen, zeekaarten, vuurtorens, havens, alles kon je erin vinden. Overgrootvader Cornelis Bakker voerde het bevel over zijn eigen driemastbark Vesta, later werd hij commodore van de Stoomvaart Maatschappij Nederland. Een voorouder van rond 1800, Cornelis Swart, was gezagvoerder op de Hollandia, een brigantijn die fraai door J. Spin is geportretteerd, een directe oom was scheepsbouw-

kundige, en tot voor kort voer een neef op de grote vaart. Als scholier tekende en schilderde ik - en de onderwerpenkeus lag voor de hand. Zee, schepen, stranden, kusten. De reddingsboot Brandaris, in volle actie. Een kopie van de Spin. Pogingen om te schilderen in de stijl van Monsma, Mendlik, en zelfs Van de Velde, wat soms lukte, maar vaak ook niet. Toen de romantiek wat verschoof in de richting van de wens naar meer kennis, ontdekte ik in diezelfde boekenkast het proefschrift van een andere oom, Dr. Wouter van Dieren (1934) * dat in moeilijk Duits bleek te handelen over de ecologische successie van de duinvorming. Jaren later leerde ik dat deze dissertatie (bij prof. Stomps, met Jac P. Thijssse als mentor) een unicum heette te zijn, en dat de theorie nog altijd even actueel is en niet weersproken -maar weinig bekend en zelden toegepast. Het bleek later mijn belangrijkste kennismaking met natuur en milieu, en die hebben me niet meer losgelaten.

Wouter van Dieren
directeur Instituut voor Milieu- en
Systeemanalyse, Amsterdam,
en lid van de Club van Rome

Wie opgroeit met zoveel zout water en zoveel horizon raakt ook daarvan nooit meer los. En dus woonden we op een dag aan de dijk van de voormalige Zuiderzee, niet ver van waar de RIJP een volgende polder aan het voorbereiden was, ten behoeve van een z.g. Tweede Nationale Luchthaven. Dat nooit, zeiden wij, en dus begonnen we de actie *Markerwaard van de kaart*, die snel en succesvol verliep. Binnen twee jaar waren de plannen van tafel. Samen met een collega-actiegroep richtten we ter consolidatie de *Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer* op, nog altijd de waakhond tegen de vele overvallen die door ondoordacht bestuur op dit grote stiltegebied worden beraamd.

Aan de Noordzeekant gebeurde in die jaren ook van alles. De Friese Landbouwmaatschappij smeedde medio jaren '60 snode plannen om het Wad in te polderen ten behoeve van klei-aardappelen, en de Waterstators namen dat serieus. Dijken! Sluizen! Peilbeheer! Gemalen! Techniek! Baggeren! En bijgevolg ontstond de Waddenvereniging (in 1966), en een paar jaar daarna maakte ik met collega's de eerste televisiereportage over zoveel technische vervreemding tegenover zo'n spectaculaire natuur. In 1971 begonnen we met Jan Loeff, Sietze Leeftang en enkele Yersekers de acties tegen de afsluiting van de Oosterschelde, een strijd die veel langer duurde en tot een voor baggeraars en ingenieurs

aanzienlijk grotere (en kostbaarder) uitdaging leidde -waarvoor men ons overigens nooit bedankte. Vóór de Oosterschelde zou een nieuwe kust groeien, dat wisten we al, en ook wisten we dat we daarmee aan het begin zouden staan van nieuwe opvattingen over landaanwinning, kustbeheer en natuurbescherming. Vreemd genoeg is het stil geworden rond die spectaculaire conflicten van toen -en dat terwijl, inderdáád, Nederland toch nog lang niet af is. Alleen het plan Waterman sluimert ergens in een Haags achterafje, er zijn wat leuke experimenten met nieuwe getijden in het Haringvliet, en in Amsterdam droomt een nieuwe megalomaan van een stad in het IJmeer. Van een echte, ruime visie is echter geen sprake meer, de fantasie is weg, de durf ontbreekt. Af en toe tref ik een bestuurder of een ingenieur die een schetsje heeft gemaakt van een klein Markerwaardje, ten behoeve van wat tulpenbollen en een Lelystaduitbreiding, en dat wil men dan met een p.r.-campagne gaan vertellen, en of dat een succes zal worden? Nee, dat zal het zeker niet, want de verbeeldingskracht ontbreekt, en dus de overtuiging. Amsterdam doet dat anders: daar zetelt een zwak bestuur, de gemeenteraad bestaat vrijwel niet meer, en dus heeft de topzware bureaucratie de macht, en die annexeert gewoon het IJmeer, zonder politieke discussie, zonder inspraak, zonder visie, en gesteund door het onvermogen van provinciale en landelijke overheden om eindelijk weer eens greep te krijgen

* J.W. van Dieren, 1934: Organogene Dünenbildung: Eine Geomorphologische Analyse der Dünenlandschaft der West-Friesischen Insel Terschelling mit pflanzensoziologischen Methoden. M. Nijhoff, Den Haag.

op de ruimtelijke ordening van dit land. Ik lees dat Almere en Lelystad samen moeten uitgroeien tot 350.000 inwoners -maar ik kan nergens een aanwijzing vinden voor enigerlei oplossing voor het immense verkeersaanbod over die ene brug en die ene weg, richting Amsterdam. En die 100.000 in het IJmeer -die moeten daar óók naartoe. Hoe, dat weet niemand. Het kan ook niet, dat is tenminste zeker.

Een dubbeldekssnelweg, dat is in Los Angeles geprobeerd -en zonder succes, toch zie ik zo'n gedrocht hier op de tekentafel.

Toen de IJsselmeervereniging werd opgericht, op die gedenkwaardige middag in het Tropeninstituut, hield ik een toespraakje als scheidend Markerwaardvoorzitter. De kern daarvan: laat niemand ooit nog knoeien met de oude Zuiderzee, maar weet wel: het IJsselmeer is niet af! De Afsluitdijk is een planologische misser, want de z.g. ecologische overgangsgradiënt valt hier samen met een snelweg. Een dergelijke overgangszone trekt per definitie een rijkdom aan organismen en soorten. Het zoute water van de Waddenzee, een grasgebied, en prompt daarop een ondiep zoetwater, dat moet derhalve wel misgaan. Een boosaardige cyclus is het gevolg, van vogels die van vogelkadavers leven, alvorens ze zelf weer kadaver worden, 600.000 slachtoffers per jaar, een ornithologisch abattoir, dat tussen Lelystad en Enkhuizen is herhaald, omdat de les niet is geleerd.

Niet af zijn de stenen basalkusten van de nieuwe polders, ooit zo aangelegd vanwege een ingenieurstraditie van veiligheid tegenover de als een monsterlijk gevaar gedefinieerde zee. Niet af zijn de grauwe watervlakten waar de vogels niet komen, de golven te hoog zijn voor de recreatievaart en waar onder water weinig valt te beleven. Niet af - dat is een landschap dat eeuwenlang wel werd gevormd en geschapen; het is niet af omdat het in z'n leegte en saaiheid, in z'n ruimte en indrukwekkendheid, en in de toevalligheid van de zwaarste ingrepen vooral onze bestuurlijke radeloosheid duidelijk maakt. Bij visie, bestuurskracht en creativiteit zou het er hier heel anders uitzien.

Ik had en heb een droom. Het Friesland van mijn jeugd was ruim en puur. Zeilen was een exclusief genoegen, de wereld was er woest en ledig. Vandaag is het een gruwelijke streek, één grote braderie, met overvolle havens, volgepoepte meren, varende files, sluis-agressie, vloekende brugwachters, motoren lawaai, een raadsel dat de mensen er nog op vakantie gaan. Buiten de Friese kust wacht een onvolmaakt stuk IJsselmeer bezuiden de Afsluitdijk op een volgende ecologische, ruimtelijke fase, waarin de overdruk van de Friese meren kan worden weggepompt. De Afsluitdijk moet sowieso worden verbreed, met minstens een paar kilometer, opdat de gradiënt verschuive, en het abattoir wordt gesloten. En dus

ontstaan daar al gauw de Noordvaardersplassen, even groot als alle Friese meren tesamen, met honderden kreken, eilanden, stranden, moerastrossen en rietlanden. Wetlands.

Eerst tekende ik deze droom in een te kleine strook bezuiden de dijk, maar ik dwaalde af, steeds zuidelijker, omdat dat kàn, omdat het spannend is, omdat de vogelstand en wel bij vaart, de waterkwaliteit ook, de visstand ook, omdat overvol Friesland hier kan overlopen, zodat het zichzelf kan herstellen, want ook de recreatievaart wint hier aan reuzekwaliteit. Ik droom niet alleen -ik bekijk de voorbeelden in Denemarken, waar de zee op allerlei manieren wel het land wordt binnengelaten, in beschutte baaien, ruime of intieme fjörden, waar honderden haventjes liggen naast kleine nederzettingen en mooie dorpen. En ik las een rapport van Waterstaat waarin staat dat het allemaal niet kan - maar wij prikken er dwars doorheen, het is een verhaal van droogstoppels die hun bureau schoon willen houden.

Ik realiseer mij dat we de Afsluitdijk zelfs poreus kunnen maken, zodat er weer zouttongen in de Zuiderzee steken, zoals ook deze Deense fjörden zout zijn, waardoor de natuurkwaliteit met sprongen zal vooruitgaan (het bewijs wordt in het Haringvliet geleverd). Afsluitdijk, wat een definitief, star woord. Weg ermee. Vóór de basalkusten van de Wieringermeer komen brede zandvlakten -de natuur zal er de rest doen. En

boven en onder de dijk van Lelystad naar Enkhuizen doen we hetzelfde: wetlands, zover het oog reikt.

Ik houd niet van dromen die bedrog blijken en dus realiseer ik mij dat het niet allemaal natuur en recreatiegebied zal zijn -het gebied is groot genoeg om er nog wat méér mee te doen, maar dan wel in deze volgorde: eerst de natuur, dan de rest. Een stuk overloop voor de glastuinbouw, okay. Voor de bollenteelt, in een eigen, gesloten waterhuishouding - ook goed. Stedebouw -maar dan wel in het klein, ook daarvoor is er ruimte genoeg. Industrie, bedrijfsleven -een beetje ervan, dat zal ook best lukken, maar echt nodig is het niet, dat zal de praktijk uitwijzen.

Er is nog gevraagd om ook over die andere kust, langs de Noordzee, te schrijven. Ik kom er niet graag, behalve dáár waar het nog wijds is, dus in de Voordelta, en op de Waddeneilanden. Maar daartussen ligt Nederland op z'n smalst en z'n lelijkst. De burgerlijke grandeur van Scheveningen, Noordwijk en Zandvoort. De afgeslagen vieze stranden van Egmond en Bergen. De horizonvervuiling van de Hoogovens. De benepen strandhuisjes van IJmuiden. de afwezigheid van stilte en ruigte, ook nog eens bevestigd door te veel uitgelaten honden en teveel zondagse wandelaars. De Noordzeekust -het zou er heel mooi kunnen zijn, maar het is niet zo.

Wat dan wel? Op de vlakten van de Voordelta zien we vanaf het bovendek van het schip van de Rijkswaterstaat zwermen vogels: sterns, kluten, meeuwen, strandlopers, en in een geul duikt een zeehond op. In de verte trillen de stalen gevaartes van de Maasvlakte in de hete zomerlucht. In realiteit maar enkele kilometers hier vandaan, maar voor het gevoel zeer ver verwijderd. Zo moet het zijn, de natuur aan zee, wijds en onpeilbaar. Kan dat ook zo een eindje verderop?

Ik denk van wel. De kust is in beweging, hier ontstaan steeds grotere vlaktes, bij Egmond slaat de boel steeds verder af. En daartegen worden de verkeerde dingen gedaan, zoals met bulldozers zand verschuiven, helm planten en rietschermen plaatsen. Het helpt nu niet, en het zal nooit helpen, want de natuur wil hier iets anders. Helm groeit vanzelf in een patroon van ecologische successie, op die plekjes waar zee en zand een restje organisch materiaal achterlaten. De “organogene Dünenbildung” kan nu beginnen. Zonder dat organische principe te begrijpen en te volgen heeft kustbeheer geen kans, behalve als men accepteert dat er nooit een eind komt aan het bulldozerwerk. Hoeveel verstandiger, aardiger en fantasievoller zou het zijn als we zee en wind echt hun gang lieten gaan -maar dan niet hier, maar 5 of 10 kilometer verderop.

Het is vaker geopperd, en eerlijk gezegd begrijp ik niet waarom er geen Tweede Deltaplan bestaat, deze keer niet tegen de onveilige stormvloed maar

nu omgekeerd, een plan tegen de druk van de Randstad, een visie waaruit blijkt dat we de natuur, de kustbeveiliging en de druk van de urbanisatie nu wel hebben begrepen. Aan de diepgang kan het niet liggen, aan onze kennis van het zeezandtransport ook niet. Een met strekdammen en aanvullende werken ontstane nieuwe kuststrook zal binnen enkele tientallen jaren bestaan uit duingebieden, sluffers, binnenwadden en kwelders en behalve dat de Hollandse kusten weer interessant zullen zijn geeft dat vooral de Randstad voor een eeuw weer adem. Want in zo'n kustgebied kunnen we ook nog eens enkele andere overloop-problemen kwijt, wat volgens één bepaalde milieuschool niet mag (symptoombestrijding!) maar waaraan we toch niet ontkomen. Elektriciteitscentrales, windmolenparken, havens, het nieuwe Schiphol, afvalverwerking -voor mij mag het, tien of vijf kilometer uit de huidige kust, achter hoge duinen, verbonden met het achterland door snelle metrolijnen. Een utopie, ik weet het. Maar: het kan, en het is zelfs betaalbaar. Wat verhindert de uitvoering of zelfs agendering ervan?

Vreemd genoeg is dat Rijkswaterstaat zelf, zoals de voormalig RIJP en de Provincie Flevoland de grootste struikelblokken zijn voor de uitvoering van het Plan Noordvaardersplassen, zie hierboven.

Ik ken Rijkswaterstaat. Ik kwam ze tegen in de arena van Markerwaard en Oosterschelde, ik zit in enkele van hun commissies, ik zie ze bezig met de

volgende snelweg en vooral de grote rivierdijken, en ik weet dat zij zelf de grootste barrière vormen. Rijkswaterstaat lijkt op een getemde leeuw in een circus. Na jarenlange training lijkt het (toegegeven, koninklijke) dier onder bedwang, tot het plotseling weer uithaalt. Wij dachten werkelijk dat zo'n bureaucratische overval op de grote rivierdijken niet meer mogelijk was - maar ziet wat er gebeurt. Wij meenden er zeker van te zijn dat men nieuw en anders was gaan nadenken over XYZ, maar dan blijkt dat toch weer niet zo te zijn. (Zie het IJmeer -Amsterdamse stedeplanners, hand in hand met Rijkswaterstaat)

Onbetrouwbaar dus. En de politiek weet dat. De natuur- en milieubescherming weet het. Iedereen weet het. En dus worden de teugels niet gevierd, fantasieën niet gevoed, plannen niet gemaakt. De Noordvaardersplassen en de Organogene Kusten* -dat zal alleen kunnen als in Rijkswaterstaat een andere geest schiet, nu definitief, als Rijkswaterstaat de houdgreep op het landschap van Marsman prijs geeft en als er een open bestuur ontstaat bij de realisering van al deze nieuwe plannen.

4. De kust als menselijke gradiënt

1. De definitie kust is voornamelijk open gehouden. Gemakshalve worden hier min of meer onderscheiden de binnenkuststrook als gebied dat door de ligging in de nabijheid van de kust daar op enigerlei wijze mee verbonden is. Verder de kust zelf vooral bestaand uit de zeewering (duinen en dijken) en de vooroever. Tenslotte de buitenkuststrook, die eveneens door zijn nabijheid met de kust hiermee op enigerlei wijze in verband staat.

Reinier Jan Scheele
universitair docent,
Universiteit Utrecht

Voortdurende gebruiksveranderingen

In deze notitie zal een visie op de kustontwikkeling worden gegeven, vanuit vooral een economische invalshoek. In de loop der eeuwen heeft de Nederlandse kust vele functies vervuld. De bestemmingen hebben in de loop der tijd elkaar soms snel afgewisseld en de kust heeft over een langere termijn gezien dan ook vele gebruiksveranderingen gekend. Deze opeenvolging mag ook voor de toekomst worden verwacht. De kust heeft in het verleden bijvoorbeeld militaire doeleinden gediend tot en met het voeren van een veldslag. De stringente monofunctie was als verdedigingsgordel van het Derde Rijk. De belangrijkste bestemming in economische zin is evenwel die van het herbergen van havengebied en de daarmee samenhangende activiteiten. Naast de functie van scheepvaartgeleiding is de kust vooral gebruikt voor recreatieve doeleinden, maar evenzeer voor het aanlanden van vissersboten¹.

Enkele vigerende gebruiksfuncties

Zoals gesteld, de havenactiviteiten staan (nog) centraal bij het gebruik van de kuststrook, niet alleen vanwege de opslag en overslag, maar evenzeer vanwege de vele afgeleide activiteiten, met name industrieel en distributief². De onderliggende mechanismen worden op mondiaal niveau in toenemende mate gedictieerd door de bijzondere vervoersrelatie met het verre Oosten. Mede in verband met de verwachte toekomstige betekenis is het van belang hier bij stil te staan.

De schaalvergroting in het containertransport heeft er toe geleid dat middels zeer grote schepen die volgens een strakke dienstregeling varen, het overgrote deel van het containerverkeer van de Pacific Rim op Europa *via slechts een vijftal havens* in de Le Havre-Hamburg Range verloopt. Vanuit deze havens, waarbij het voor de Nederlandse kust vooral om Antwerpen en Rotterdam gaat, worden de containers tot in

Zuid- en Oost-Europa verspreid. Dit opmerkelijke vervoerspatroon met ogenschijnlijk grote omwegen en tijdverlies hangt samen met de lage km-kosten van het containerzeetransport, de hoge kosten om een haven binnen te lopen, de stakingsgevoeligheid van Middellandse Zeehavens en het goed georganiseerde deur-tot-deurvervoer vanuit de Noordzeehavens over heel Europa. Dit patroon brengt met zich mee dat zelfs Groot-Brittannië tot het achterland van Rotterdam behoort. Grootschalige verbindingen, over een breed scala aan modaliteiten, met het achterland zijn voor de overlevingskansen in het gegeven concurrentiepatroon van slechts enkele grote havens van doorslaggevend belang.

In samenhang met de havenactiviteiten, hoewel een aparte plaats innemend, moet de visserij worden genoemd. De visserij kan worden onderscheiden in twee, zo men wil drie, schaalniveaus waarop ze opereert. De grote zeevisserij op verre visgronden vanuit vooral Scheveningen en IJmuiden, en in mindere mate vanuit Katwijk en Vlaardingen. De kotter- of kleine zeevisserij, op zichzelf veel omvangrijker, vangt op rondvis, haring en platvis met name met de grotere schepen; met de kleinere, minder krachtige kustvisserijschepen, wordt gevist op met name garnalen. De kleine zeevisserij is kenmerkend voor de zuidwestelijke en noordelijke kuststreken van Nederland.

De recreatieve activiteiten vormen de andere omvangrijke sector van kustactiviteiten. Vanouds heeft de aantrekkingskracht van de kust gezorgd voor recreatieve ontwikkelingen. Kenmerkend voor de kust zijn verblijfsrecreatie-voorzieningen. Alleen de Veluwe kan zich als enige wat dat betreft met de kust meten. Dagrecreatie-voorzieningen voor zwemmen en zonnen zijn verder, behalve bij de Randmeren, in hoge mate aan de kust geconcentreerd.

In het algemeen patroon -een recreantenbeweging vanuit de stedelijke gebieden richting kust- is in de loop der tijd weinig verandering gekomen. Wel is de schaal waarop dit gebeurt sterk gewijzigd, terwijl zich ook een aanzienlijke specialisatie heeft voorgedaan. Vooral door de ontwikkeling van de automobilititeit is de op de kust gerichte dagrecreatie sterk in omvang toegenomen. De voorheen betrekkelijk kleinschalige kustrecreatie, bovendien sterk geconcentreerd op plaatsen waar treinverbindingen bestonden, heeft door de komst van de auto als het ware een groot achterland gecreëerd. Ook de diffusie van de recreatie-activiteiten kon sterk toenemen.

De nieuwste (verblijfs)recreatieve ontwikkelingen, de recreatieparken, hebben naast hun bedenkelijke omvang qua schaal weer als positief kenmerk, dat zij sterk geconcentreerd zijn, zij het overigens gewoonlijk autogebonden voor wat betreft de aan- en afvoer.

Dit alles roept de problematiek op van duurzaam

2. De havenactiviteiten concentreren zich vooral in de zuidelijke helft van de kust (Rotterdam, Vlissingen, Terneuzen). Voor wat betreft de buitenkuststrook kan worden opgemerkt, dat de toegangsroutes tot de havens zich in de loop der tijd voortdurend hebben verlegd. Dit al naar gelang de natuurlijke omstandigheden wisselden. De Rotterdamse haven is bijvoorbeeld nog wel benaderd via de Oosterscheldemonding.

Een goede haven ligt op de hoge wal en heeft diep water, zodat de schepen in rustig water tegen de wind in kunnen binnelopen. In de meeste gevallen was de aanloop naar de Nederlandse kust moeilijk (lage wal en/of ondiep); het aantal 'uitvalsbases' is daardoor altijd beperkt gebleven. Pas na de grootschalige baggeringrepen en kanaalbouw in de vorige eeuw en veel krachtiger en beter bestuurbare schepen, is er verbetering opgetreden. Niettemin blijft het navigeren onder de gegeven omstandigheden grote zorg en aandacht vragen en zeker ook een voldoende begeleiding met bakens. Het toenemend vertrouwen van waterwegbeheerders op bijvoorbeeld uitsluitend satellietnavigatie en radar kan op grond van de opgedane ervaringen (nog) niet als gerechtvaardigd worden beschouwd.

3. De verbindingen te water in de binnenkustrook zijn vanouds van bijzonder belang geoordeeld gegeven de aanleg van het trekvaartenet in de Gouden Eeuw, dat grote delen van de binnenkuststrook van Rotterdam tot Groningen besloeg. Ook nu nog verdient de zgn. staande mastroute in de binnenkuststrook in het bijzonder de aandacht. Indien al niet voor de waterrecreatie, dan toch vooral met het oog op containervervoer. De grootste barrière voor de ontwikkeling van de containerbinnenscheepvaart is niet gelegen in de waterdiepte, maar in de her en der aangehouden brughoogte. Voldoende stapeling van containers is daardoor niet mogelijk.

gebruik van de kust, een vraagstuk dat ook internationaal sterk de aandacht heeft. Om te beginnen lijkt daarbij het aloude adagium bij het voorstel tot het oprichten van Nationale Parken opgeld te doen - niet alleen dient de natuur beschermd te worden, de mens moet deze tegelijkertijd kunnen beleven en ervan leren. In het verlengde daarvan is het beleidsmatig belangrijk, en cruciaal voor het verkrijgen van een blijvend maatschappelijk draagvlak, een onderscheid te maken in categorieën gebruikers van de kust. Zo is er bijvoorbeeld een evident verschil in gebruikerseffecten tussen zeilers en motorbootvaarders dat is te vergelijken met fietsers en autorijders. Terwijl de eersten zich ecologisch vriendelijk voortbewegen en daardoor dicht bij de natuur staan, kan men stellen dat dit veel minder het geval is met de tweede categorie, die zich in zekere zin zelfs van de natuur afzondert. Dit geldt in het bijzonder voor bijvoorbeeld waterscooters, die vergelijkbaar zijn met cross-motoren. Indien men geen rekening houdt met dit type verschillen, dat op de weg sinds jaar en dag aanvaard is, dan zal ook het maatschappelijk draagvlak niet blijvend groot zijn.

Denkbare ontwikkelingslijnen

Anno 1945 wordt de kust op lokaal schaalniveau gekenmerkt door nog vele oorlogsobstakels. Verder is er betrekkelijk kleinschalig recreatief strandgebruik. Op regionaal schaalniveau zien we

veel kleine vissershaventjes, waar aanlandingen van vis plaats hebben. Op hoger schaalniveau kan men de ontwikkeling van enkele grote handelshavens waarnemen. Ook zien we afsluiting(en) van inhammen, zoals Braakman, Sloe en Lauwerszee.

Anno 1995 zijn op lokaal niveau de kleinschalige haventjes verdwenen; enkele (middel)grote zijn versterkt -de kleinschaligheid heeft zowel naar aanvoer als naar schepen vrijwel geheel plaats gemaakt voor grootschaligheid op slechts enkele aanlandingsplaatsen. Een reële mogelijkheid in energie-schaarser omstandigheden is de wederopkomst van de kustvaart. Kleinschalige havenplaatsen zijn dan weer een evidente optie. Verder zal met name aan een vorm van containervaart gedacht moeten worden. Daarbij valt een directe relatie te leggen met de containerbinnenscheepvaart³.

Er is verder sprake van grootschalig zeereep-/strandgebruik. Regionaal zijn er grote nautisch gerichte ontwikkelingsgebieden. De offensieve bedijking is (weer) afgezworen en defensieve kustverdediging is overgebleven, met zelfs gedachten omtrent ontpoldering.

Wat mag men in dit verlengde verwachten anno 2045? Op lokaal niveau is een selectieve bescherming van kleinschaligheid niet ondenkbaar, en kan zelfs restauratie van oude kleinschalige situaties in de rede liggen. Regionaal zal herstructurering van grootschalige ontwikke-

lingsgebieden noodzakelijk kunnen zijn. Zo zal de omvangrijke aanvoer van olie sterk zijn afgenomen en het Rijnmondgebied zal vermoedelijk een desolate indruk maken. Nationaal gezien is een defensieve kustverdediging te verwachten -de kennis omtrent de kustontwikkeling zal dan zodanig zijn, dat geëigende maatregelen tegen bijvoorbeeld strandafslag denkbaar zijn. Omdat het hier gaat om Deltaplan-achtige ontwikkelingen, die bovendien gepaard gaan met grote energieproblemen zal een synergetisch werk-met-werk maken zeer waarschijnlijk zijn.

Indien bijvoorbeeld de vigerende proeven tegen de strandafslag met kunstmatige riffenbouw voor de New Jerseykust bij Avalon succes hebben, dan zal dit een grote kans op navolging kunnen krijgen voor de Nederlandse Noordzeekust. Als synergetische projecten kan men dan tevens denken aan windmoleneilanden, het opwekken van golfslag-/getijde-energie, de bouw van afvaleilanden, het ontwikkelen van aquacultures, maar ook aan infrastructurele voorzieningen, zoals de doortrekking van een monorail via een tunnel naar Engeland. In verband met het laatste is de overweging van belang dat op termijn verwacht mag worden dat het continentale vliegverkeer vervangen wordt door railverkeer. Dit in het bijzonder nu de aanleg van het Euraziatische monorailnet ter hand is genomen, dat qua reistijd en kosten ook op langere afstand sterk concurrerend zal zijn met het vliegverkeer. Dat

betekent uiteindelijk dat de aan de rand van de continenten gelegen vliegvelden, van waaruit het overzeese vliegverkeer wordt verzorgd, de sterkste overlevingskansen hebben en lijkt ook het voortbestaan van Schiphol op lange termijn een niet te veronachtzamen realiteit te zullen zijn. De vraag is echter wel wat het sociaal-economisch draagvlak zal zijn voor dergelijke grootschalige ontwikkelingen op termijn. De drie grootste steden van Nederland liggen in de onmiddellijke nabijheid van de kust. Sociaal gezien is o.a. kenmerkend voor de grote stadsbevolking, een relatief sterkere veroudering, een sterkere bevolkingsuitstoot en een geringere bevolkingsgroei, hetgeen tot een zekere matiging van activiteiten kan leiden. Voor de kust heeft het verder een zekere betekenis in de zin van een toekomstig te verwachten verandering in recreatiegedrag. Daar staat echter tegenover dat de kust meer dan andere trekpleisters recreanten over grote afstand pleegt aan te trekken.

De landbouw in de binnenkuststrook heeft de laatste honderd jaar duidelijke verschuivingen laten zien. Vooral in de beide Hollanden is het grondgebruik van gemengd grondgebruik en grasland veranderd in 'veel tuinland', d.w.z. meer dan 50% van het agrarisch oppervlak is tuinland. Als specialisatie wordt daarbij het Westland gekenmerkt door kassen. De overige Zuid- en Noordhollandse binnenkuststrook door

bloembollen en knollen. De verwachting is dat dit grondgebruik nog belangrijke tijd kan voortduren bij voldoende innovatie, zowel qua producten als qua ecologie. Indien de innovatie onvoldoende is, zal de Europese markt naar verwachting zorgen voor een tuinbouwaccent in Zuid-Europa. Dit zal eveneens en misschien zelfs sterker het geval kunnen zijn indien de Nederlandse bedrijven zelf hun productie geheel of deels naar Zuid-Europa overbrengen, met als gevolg een regionale specialisatie en meer nadruk op distributie-activiteiten in Nederland. Een dergelijke multinationalisering is echter alleen goed voorstelbaar indien de bedrijfstak zijn krachten sterk bundelt. Een proces dat op grond van de huidige produktiestructuur overigens niet automatisch zal verlopen.

Enkele beleidsrelevante overwegingen

De kust lijkt zich steeds verder zeewaarts en landinwaarts te manifesteren. Zeewaarts zijn bijvoorbeeld plannen geopperd voor zeeteelt (in combinatie met natuurlijke of kunstmatige kustvorming), opslag (soms in de vorm van zoetwaterbekkens, maar ook niet altijd schoon in de vorm van slib), energiewinning (wind en water), transport (zoals 'Schiphol-in-zee') en grootschalige recreatie (marina's). Door de overheersende zuidwestelijke winden ligt de Nederlandse kust 'aan lager wal' -bij de gebrekkige voortstuwing en kleinere schaal van de

schepen in het verleden liepen deze dan ook door de weersomstandigheden gemakkelijk op de kust. De gemiddelde omvang van de schepen is inmiddels echter sterk toegenomen en de voortstuwing ervan is belangrijk verbeterd. Wel kan de aard van de gebruikte brandstof en het onderhoud vaak dubieus worden genoemd - het op de kust lopen van schepen is in vergelijking met vroeger toch eerder uitzondering dan regel geworden. Het gevolg is dat het bergings- en reddingswezen zich aan de verminderde 'vraag' heeft aangepast, terwijl ook de vorm waarin de hulp wordt verleend door de veranderde techniek (bijvoorbeeld het inzetten van helikopters) is gewijzigd. Niettemin, bij het optreden van een calamiteit kunnen door de schaalvergroting en specialisatie in typen lading uitzonderlijke milieurampen het gevolg zijn - een indicatie van de gevolgen hiervan is de precaire situatie waarin het zeeverzekeringswezen is komen te verkeren.

De kust is al vroeg onderwerp van investeringen geweest; de aanleg van spoorlijnen om badplaatsen tot ontwikkeling te brengen; het voordeel van de spoorwegbouw was dat de activiteiten zich rond de stations bleven concentreren. Het gevolg is ook geweest dat de ontwikkeling zich als voelsprietten vanuit de grootstedelijke gebieden voltrok, overigens met een vaak slechte onderlinge ontsluiting. Gelukkig is de kust wel gespaard gebleven voor grootschalige suburbanisatie. Van de 25 forensengemeenten, die op grond van de

spoorwegaanleg in Nederland in de vorige eeuw van de grond kwamen is slechts een negental aan de kust gerealiseerd. Mogelijk hebben klimatologische overwegingen hierbij een rol gespeeld. In het algemeen zijn er betrekkelijk weinig echte 'duindorpen'; vele liggen gewoonlijk wat meer landinwaarts in de binnenkuststrook. Wel zijn ze als dorp gewoonlijk wat groter dan gemiddeld qua inwoners.

Tegenover de puntsgewijze ontwikkeling staat thans een autogebonden ontwikkeling met een veel diffuser effect. Landinwaarts is het vooral de sterk geprivatiseerde recreatie die opkomt; in het verleden speelden in het bijzonder gezondheids-oorden (vooral kindersanatoria) een rol, maar vooralsnog is dit klaarblijkelijk niet meer opportuun.

In vele landen hecht men grote waarde aan een kust als primair een publiek toegankelijk gebied; niettemin is er een constante druk om kustgedeelten te monopoliseren; bekend zijn hotels die voor hun gasten stranden willen reserveren; daarnaast zijn er publieke functies, die beperkingen opleggen, zoals duinwaterfiltergebieden of schietterreinen. In het algemeen lijkt er internationaal gezien een tendentie naar een beleid dat er op gericht is in principe toegankelijkheid te waarborgen voor een ieder, zij het dat de wijze waarop dit gestalte moet krijgen bijzondere zorg behoeft.

Welke overwegingen zijn verder voor wat betreft

het landzijdebeleid van de kust opportuun? (On)bereikbaarheid kan bijvoorbeeld in beschermende zin worden toegepast door deze moeilijk te maken of te binden aan bepaalde vormen van gebruik⁴. De druk op het wegensysteem en de parkeerdruk kunnen hierin overigens contraproductief gaan uitwerken - recreatie kent een verzadigingspunt waarboven het zichzelf negatief gaat beïnvloeden. Anderzijds leert het oostelijk deel van de Engelse zuidkust, dat een te geringe bereikbaarheid kan leiden tot ernstig verval met grote maatschappelijk-economische problemen.

4. De binnenkuststrook kent met name 'ontsluitende streekvervoerlijnen' loodrecht op de kust in de Delta en het Noorden des Lands. Tussen globaal Rotterdam en Alkmaar gaat het vooral om zgn. verbindende lijnen. Terwijl verder de meeste binnenkuststroken van Nederland spoorlijnen kennen, is het Zuidwesten hierop de grote uitzondering. Ook de Deltawerken hebben hierin geen verandering gebracht. Het is echter zeer wel denkbaar dat een multifunctionele verbinding in de toekomst rechtstreeks via de Delta naar de bestaande of wellicht een nieuwe kanaaltunnel zal leiden.

5. Duinen in een levende kust

Het Nederlandse kustgebied, gedefinieerd als het gebied langs de kust dat aan de landzijde wordt begrensd door de binnenduintrand en aan de zeezijde door de 20 meter dieptelijn, wordt momenteel voor vele doeleinden gebruikt. Twee overheersende en in het oog springende gebruiksvormen zijn het kustgebied als belangrijk leefgebied voor flora en fauna (de natuurfunctie) en het kustgebied als lokatie voor rust en vertier in met name de zomermaanden (de recreatiefunctie). Daarnaast zijn minder overheersende of minder duidelijk zichtbare gebruiksvormen te onderscheiden zoals kustverdediging, drinkwaterproductie, militair oefenterrein, gaswinning, woningbouw, visserij, enz. Vanuit het huidige rijkoverheidsbeleid worden met name de kustverdedigingsfunctie en de natuurfunctie van de kustzone van bovengeschildt belang geacht. Daarnaast is de kustzone van groot belang voor de recreatiefunctie en de productie van drinkwater.

prof.dr. Helias Udo de Haes
wetenschappelijk directeur
Centrum Voor Milieukunde
Rijksuniversiteit Leiden

Dynamiek in een rustgebied

Het multifunctionele karakter van het kustgebied heeft enerzijds geleid tot een gevarieerd gebruikspatroon en wederzijdse versterking van functies (kustverdediging betekent bijvoorbeeld ook behoud van natuurgebied en natuurbescherming betekent ook behoud van recreatieve waarden), maar anderzijds tot conflicten tussen verschillende functie. Zo leidt een te rigide kustverdediging tot kwaliteitsverlies van natuur en landschap en belemmeren militaire oefeningen in belangrijke mate het recreatief gebruik van de kustzone. Het opstellen van een visie op de plaats die de Nederlandse kustzone zal innemen in het maatschappelijk krachtenveld anno 2020 betekent in de eerste plaats het stellen van prioriteiten: welke hoofdfunctie kennen we toe aan het kustgebied en welke functies zijn daaraan ondergeschikt. In de tweede plaats betekent het het zoeken naar samenwerkingsverbanden: hoe kunnen functies op elkaar worden afgestemd en hoe kunnen functies elkaar versterken.

Uitgangspunten

Als eerste uitgangspunt voor een visie op de kustzone wil ik de belangrijke functie van de duinen voor de kustverdediging nemen. Een belangrijk deel van Nederland ligt beneden het zeeniveau en de duinen vormen een vrijwel onvervangbare verdediging tegen overstroming van het westelijk en noordelijk deel van Nederland. Het garanderen van de functie van dit duingebied voor de veiligheid van het achterland is een eerste vereiste van een visie op de kustzone. De wijze waarop deze functie inhoud wordt gegeven, is echter een punt van nadere invulling. De duinen zullen daarbij niet in eerste instantie moeten worden gezien als statische zanddijk, maar als een multifunctioneel en levend landschap.

Als tweede uitgangspunt voor een visie op de kustzone wil ik de belangrijke functie van de kustzone voor natuur en landschap nemen en de nationale en internationale verantwoordelijkheid die wij hebben om die natuurwaarden veilig te stellen.

Langs de Nederlandse kust is door een eeuwenlang samenspel van zand, zee en wind een uniek natuurgebied ontstaan: de duinen. Het is een dynamisch, levend landschap waar, zij het op beperkte schaal, nog belangrijke duinvormende processen plaatsvinden zoals verstuiving, kustsedimentatie en erosie. Een sterke variatie in wind, zoute neerslag, reliëf, humus- en kalkgehalte

heeft geleid tot een afwisselend landschap met een grote rijkdom aan plant- en diersoorten.

De duinen vormen slechts een smalle strook langs onze kust. Het beslaat nog geen 2% van het Nederlands grondgebied. Toch komt tweederde van alle Nederlandse plantensoorten in deze smalle strook voor. De duinen zijn ook bij uitstek een plek waar men nog steeds vele zeldzame soorten kan aantreffen. Bijna 15% van de in de duinen voorkomende plantensoorten is (vrijwel) uniek voor de duinen zoals de Duindoorn, de Blauwe bremraap en de Blauwe zeedistel. Daarnaast biedt het gevarieerde duinlandschap onderdak aan vele diersoorten van loopkevers en boomkikkers tot vleermuizen en vossen.

De helft van de Nederlandse dagvlindersoorten is in het Nederlandse duingebied te vinden en tweederde van de Nederlandse broedvogelsoorten komt regelmatig tot broeden in de duinen, waaronder soorten als de Tapuit en de Blauwe kiekendief. Liefst 140 van de ca. 190 Nederlandse broedvogels kunnen in het duingebied (als broedvogel) worden aangetroffen.

Ook internationaal gezien zijn de Nederlandse duinen van groot belang. Kustduinen, zoals de Nederlandse, komen alleen onder bepaalde milieumomstandigheden tot ontwikkeling, namelijk bij een aangroeiende kust met een netto zandtoevoer vanuit zee en netto verplaatsing landinwaarts onder invloed van de wind. Van de meer dan 15.000 km Atlantische kust in West-Europa bestaat ongeveer

3000 km uit duinen. Hiervan ligt bijna 300 km, dus ongeveer 10% van de totale duinlengte, in Nederland. Aaneengesloten duingebieden van deze grootte zijn buiten ons land slechts op enkele plaatsen aanwezig: de zuidwestkust van Spanje, de zuidwestkust van Frankrijk, de westkust van Denemarken en de Oostzeekust van Polen en de Baltische staten. De Nederlandse kustduinen behoren, qua omvang en samenhang, dan ook tot de top vijf van de Europese duingebieden. Bij de toepassing van dit uitgangspunt moet goed bedacht worden, dat de huidige kwaliteit van natuur en landschap in het kustgebied onvoldoende is als gevolg van de vele aantastingen uit het verleden. Bij het formuleren van een visie zal een verhoging van die kwaliteit op de voorgrond moeten staan.

Een derde uitgangspunt voor een visie op de kustzone betreft een uitermate schaars en steeds schaarser wordend goed binnen de Nederlandse samenleving, namelijk rust. Het gaat hierbij zowel om stilte als om visuele rust. Een rust die zowel van groot belang is voor op de natuur gerichte vormen van recreatie als voor de natuur zelf. Het Nederlands kustgebied leent zich bij uitstek voor het behoud en de versterking van rustgebieden.

Een vierde uitgangspunt betreft de vraag naar de legitimiteit van de andere functies: is de betreffende functie gebonden aan het kustgebied

en zo ja, in hoeverre kan die functie worden ingepast binnen de hoofdfunctie kustverdediging en natuur (wordt niet onevenredig veel schade toegebracht aan deze twee hoofdfunctie).

Uitgangspunt moet zijn, dat in de kustzone alleen ruimte is voor die functies die ook aan dit gebied gebonden zijn en die daarbij geen onevenredig nadeel toebrengen aan de hoofdfunctie natuur en kustverdediging.

Een vijfde uitgangspunt is een nadere precisering van het voorgaande, speciaal gericht op het duingebied: een volledige stop op verstedelijking in de vorm van bebouwing, industrie en wegen. Om de nog steeds voortschrijdende ontwikkelingen een halt toe te roepen is het, ter ondersteuning van de noodzakelijke planologische bescherming, nodig om het gehele duingebied onder de Natuurbeschermingswet te brengen.

Toepassing van deze vijf uitgangspunten bij het opstellen van een visie op de plaats die de Nederlandse kustzone zal innemen in het maatschappelijk krachtenveld anno 2020 leidt tot de volgende standpuntbepaling ten aanzien van de verschillende functies van het duingebied.

Kustverdediging

Langs de gehele Nederlandse kust heeft het duingebied in principe een functie voor de zeevering. Deze functie moet volgens het huidige beleid worden geëffectueerd door het "dynamisch

handhaven" van de kustlijn van 1990 (de zgn. basiskustlijn). Dit beleid biedt niet alleen garanties voor de veiligheid van het achterland, maar biedt ook mogelijkheden voor de afstemming van de kustverdediging op de kwaliteit van de natuur in het duingebied. Dit laatste wordt met name mogelijk, wanneer dynamiek wordt teruggebracht in de zeeleep door het toestaan van verstuingen of sluftervorming.

Een eerste mogelijkheid doet zich voor in kustvakken waar geen bewoond of gecultiveerd achterland aanwezig is zoals op Rottumeroog en Rottumerplaat. In deze kustvakken kunnen wind en water over de volle breedte van het kustgebied vrij spel krijgen en kan de natuur haar gang gaan. Voor een aanduiding van dergelijke gebieden kan verwezen worden naar een studienota van de Stichting Duinbehoud, die verschenen is onder de titel: Dynamisch kustbeheer (1993).

Een tweede mogelijkheid voor het afstemmen van de kustverdediging op natuurwaarden is gelegen in het achterwege laten van duinverzwaringen (het aanleggen van een strakke met Helm ingeplante zanddijk in het duingebied, zoals o.a. gebeurd is op Texel) en van het egaliseren van de buitenste duinenrij, zoals in feite langs de gehele Hollandse kust heeft plaatsgehad. Dit vanwege de schadelijke effecten van duinverzwaringen voor de natuurwaarde (vegetatie, flora en fauna) en de landschappelijke waarde van de duinen.

Een vorm van kustbescherming, die in beginsel

ruimte laat voor natuurlijke processen, is de zandsuppletie. Hierbij worden op het strand of (nog beter) op de vooroever zandbuffers aangelegd om de structurele erosie te compenseren. Naast financiële voordelen biedt deze techniek van kustverdediging ook voordelen voor natuur en landschap. Zandsuppletie is in zekere zin een vervanging van het natuurlijke proces van zandaanvoer vanuit de Noordzee naar het strand. Dit proces vormt de basis voor het ontstaan van duinen langs de kust. Door het beleid te richten op het scheppen van een tegenwicht tegen structurele erosie en in veel mindere mate op het herstel van (incidentele) stormschade is meer dynamiek mogelijk in de zeeleep. Perioden van erosie kunnen worden afgewisseld met perioden van aangroei (dankzij zandsuppletie). Op een enkele plaats kan, onder stringente voorwaarden t.a.v. het gebruik van het nieuwe land, de aangroei tevens worden ondersteund door een lange strekdam in zee, zoals bij het bolwerk Eijerland op Texel. Het afstemmen van de kustverdediging op natuurwaarden betekent vervolgens een verruiming van het blikveld van de kustbeheerder. Tot voor kort was het beheer geconcentreerd in een smalle zone tussen strand en duinmassief. In deze zone werd een hoog en stabiel zandlichaam in stand gehouden. Dit had als voordeel dat het natuurbeheer in de rest van het duingebied niet al te zeer voor de voeten werd gelopen, maar als belangrijk nadeel dat elke dynamiek uit de

buitenste duinenrij was verdwenen. Langs een deel van de Nederlandse kust (25-30%) is een andere strategie mogelijk: langs die gedeelten van de kust waar de duinen voldoende breed en hoog zijn, hoeft de zeereep niet per definitie de primaire hoogwaterkering te vormen. De hoogwaterkering kan ook elders in het duingebied worden aangewezen zoals bijvoorbeeld in Texel het geval is. In de zeereep zijn vervolgens verstuiwingen en tijdelijke inbraken vanuit de zee mogelijk. Er kan een zgn. gekerfde zeereep ontstaan met een levendig landschap en karakteristieke flora en fauna.

Het handhaven van de basiskustlijn kan in deze gebieden op dezelfde wijze gebeuren als in andere kustgebieden, namelijk door middel van zandsuppleties.

Bij de realisatie van de nieuwe hoogwaterkering zijn lang niet altijd grootschalige ingrepen (zoals de aanleg van zanddijken) of intensief beheer (zoals helminplant) noodzakelijk. Gebruik kan worden gemaakt van de aanwezige morfologie van het duinmassief en van het gegeven, dat de grote zandmassa in deze brede duingebieden veelal voldoende garantie biedt voor de veiligheid van het achterland.

Hierdoor is het niet noodzakelijk om een hoge, rechte en met Helm ingeplante zanddijk in de zeereep te onderhouden, maar kan het noodzakelijke zandvolume een natuurlijk reliëf, aanzien en begroeiing krijgen. In brede

duingebieden zal dit reliëf vanzelf kunnen ontstaan. Het beheer van de (verbrede) zeereep zal, evenals in de rest van het duingebied, in overleg met de natuurbeheerder moeten plaatsvinden.

Natuur en landschap

Een natuurlijk kuststelsel in de Nederlandse situatie wordt gekenmerkt door een grote differentiatie in ruimte en tijd. Gestuurd door geomorfologische, ecologische en hydrologische processen wordt een natuurlijke Nederlandse kust gekenmerkt door een levend, dynamisch landschap met een rijke flora en fauna. Verjongende mechanismen (zoals verstuiwing en begrazing) spelen daarbij een zeer belangrijke rol als tegenhanger tegenover de natuurlijke stabilisatieprocessen als gevolg van de vegetatiesuccessie, leidend tot struweel- en bosvorming. Menselijke activiteiten als helmaanplant, aanplant van naaldbomen, infiltratie van oppervlaktewater, toevoer van voedingsstoffen uit de lucht, afschot van grazers en predatoren en grondwaterwinning hebben in belangrijke mate bijgedragen aan een demping van deze dynamiek, met als gevolg een verstarring van het landschap en verarming van flora en fauna. Een beheer dat gericht is op een versterking van de natuurlijke processen kan op verschillende niveaus in het ecosysteem insteken. Het laagste niveau is dat van vegetatie en fauna. Het niet

meer afschieten van begrazers (konijnen, reeën) en het uitzetten van begrazers (runderen, paarden) zijn de belangrijkste voorbeelden. Een niveau hoger ligt de waterhuishouding. Uitgaande van het bestaande reliëf kan er naar gestreefd worden deze waterhuishouding weer zo natuurlijk mogelijk te maken, waarbij het regenwater middels stromingspatronen in de duinbodem weer als kalkrijke kwel aan de oppervlakte komt in duinvalleien en duinrellen. Tenslotte is er een herstel van geomorfologische processen, waarbij het reliëf zelf zal veranderen: stuifkuilen, nieuwe valleien, opgewaaide zandruggen, inbraken van de zee, strandwallen: een krachtenspel tussen wind, water en vegetatie. Meer specifiek komt hierbij ook steeds nieuw kalkrijk zand aan de oppervlakte, wat een basis vormt voor een rijke fauna.

Voor deze verschillende niveaus is toenemende ruimte nodig. Meer natuurlijke begrazing kan in 100 of 200 ha; een natuurlijke hydrologie in 500 ha; voor de gehele range van natuurlijke geomorfologische processen is in feite een gebied van tenminste 1000 ha vereist. Vanuit deze optiek moeten specifieke beheersdoeleinden gesteld worden voor de verschillende duingebieden: daar waar de ruimte aanwezig is moeten geomorfologische processen de ruimte krijgen. Mede gebruik moet daaraan ondergeschikt worden gemaakt.

Recreatie

De huidige recreatie-activiteiten in het Nederlandse kustgebied worden gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan recreatievormen, variërend van zeer drukke stranden met pretparken in de omgeving tot vrijwel afgesloten rustgebieden. Bij het versterken van de natuurfunctie van het kustgebied zonder afbreuk te doen aan de recreatieve waarde ervan zou het beleid enerzijds gericht moeten zijn op het uitplaatsen van activiteiten die al te zeer schade doen aan de natuur en anderzijds op het zo goed mogelijk inpassen van activiteiten die zich goed verhouden met de natuurfunctie. Bijzondere aandacht daarbij verdienen recreatievormen die in Nederland steeds meer in de knel komen zoals het wandelen en fietsen in de natuur.

Ten behoeve van de natuur en van de recreanten die natuur en stilte zoeken, zou het beleid gericht moeten worden op beëindiging dan wel uitplaatsing van niet-duingebonden en/of schadelijke recreatie-activiteiten. Ten behoeve van allerlei sportieve recreatievormen (trimmen, racefietsen, zeilvliegen, zweefvliegen, golf e.d.) en voor het uitlaten van honden zullen op grote schaal vervangende voorzieningen moeten worden aangelegd buiten de duinen. Veel van deze voorzieningen kunnen worden aangelegd in of rond de bebouwde kommen, op voormalig bouwland en in de Randstadgroenstructuur. Ten aanzien van strandbezoekers geldt, dat korte

routes voor wandelaars en fietsers in stand moeten worden gehouden met voor fietsers voldoende stallingsmogelijkheden. Op lange en druk bezochte strandlagen moet worden gestreefd naar de inzet van bus-pendeldiensten op zomerse dagen.

De mogelijkheden voor rustige en natuurgerichte recreatie in de duinen kunnen aanzienlijk vergroot worden (zowel kwalitatief als kwantitatief) door:

- verhoging van de natuurwaarde en de landschappelijke waarde van strand, duinen en duinzoom door middel van de eerder genoemde regeneratieprojecten;
- het ontwikkelen van nieuwe natuurgebieden langs de randen van bestaande natuurgebieden teneinde een buffer te vormen tussen natuurgebieden en stedelijke of landbouwgebieden;
- vermindering of beëindiging van niet-duingebonden en/of natuuronvriendelijke recreatievormen;
- het aanbrengen van voorzieningen zoals lange-afstandswandelpaden, fietspaden en natuurkampeerterreinen (deels in de duinen, deels in de duinzoom);
- een betere informatievoorziening in bezoekerscentra en op informatiepanelen.

Door dit totaal van maatregelen zal de recreatiecapaciteit van de duinen in kwantitatieve zin afnemen. De totale differentiatie aan recreatiemogelijkheden zal echter aanzienlijk toenemen.

Een goede afstemming van de recreatie op de natuurwaarden brengt ook met zich mee, dat de recreatiezonering moet worden verbeterd. Hierbij

gaat het om het concentreren van de recreatie langs de (minder kwetsbare) randen van de duingebieden en enkele doorgaande routes en het veiligstellen van de rust in enkele grote natuurkernen. De methode voor zonering kan per duingebied verschillen. In druk bezochte duingebieden zal niet ontkomen kunnen worden aan het beperken van de toegankelijkheid tot wegen en paden. Een verdere zonering is hierbij te bereiken door de paddichtheid en de technische uitvoering van paden (van asfaltpaden dicht bij de ingang tot zandpaden in rustgebieden). Slechts een beperkt aantal grote gebieden met een lage recreatiedruk zal buiten het broedseizoen ook buiten wegen en paden toegankelijk kunnen zijn.

Waterwinning

De huidige situatie van de waterwinning in het duingebied komt voort uit een situatie van roofbouw. Het duingebied werd gebruikt voor de winning van grondwater, met als gevolg een ernstige verdroging, en de zuivering van oppervlaktewater, met als gevolg verontreiniging van de duinen. Hoewel hierin de laatste jaren zeker verbetering is gekomen, is de situatie nog verre van optimaal.

De omvangrijke zoetwatervoorraad in het duingebied leent zich uitstekend voor gebruik als bron voor de drinkwatervoorziening in geval van calamiteiten. Een dergelijk gebruik van het duingebied is mogelijk met beperkte natuurschade.

Om de zoetwatervoorraad in geval van calamiteiten te kunnen aanspreken, is het nodig om daarvoor de nodige infrastructuur te onderhouden. Voor een deel kan dit door het plaatsen van putten langs het duingebied (voor de afvang van afstromend, diep grondwater) of langs wegen door het duingebied en voor een ander deel door gebruik te maken van de aan te leggen infrastructuur voor diepinfiltratie (zie hieronder). De grondwaterputten zullen bedrijfsklaar gehouden moeten worden, waarvoor een kleine grondwaterwinning (enkele miljoenen m³/jaar) noodzakelijk is.

De reguliere winning van natuurlijk duinwater zal moeten worden beëindigd teneinde de verdroging van het duingebied een halt toe te roepen. Alleen langs de randen van duingebieden blijft de winning van diep grondwater mogelijk voor zover niet strijdig met natuurontwikkeling in aangrenzende poldergebieden. Het beëindigen van grondwaterwinning zal met name in de Kennemerduinen en de Luchterduinen (bij De Zilk) leiden tot goede mogelijkheden voor herstel van waardevolle vochtige duinvalleien. Langs de randen van het duingebied kan afstromend water leiden tot herstel van duinbeken met bijbehorende karakteristieke flora en fauna.

De Waddeneilanden zullen van drinkwater worden voorzien vanuit het vasteland en evt. gedeeltelijk door "integraal waterbeheer". Dit kan bijvoorbeeld een combinatie zijn van het winnen van afstromend grondwater uit de duinzoom, hyperfiltratie van

oppervlaktewater of brak grondwater, hergebruik van afvalwater en het omvormen van naaldbos tot een natuurlijke duinvegetatie om verdroging tegen te gaan.

Ten aanzien van de huidige infiltratie van oppervlaktewater in de duinen zal een belangrijke koerswijziging moeten plaatsvinden. De duinen zullen niet langer gebruikt mogen worden als filter voor de zuivering van het oppervlaktewater. In alle infiltratieprojecten zal op termijn water moeten worden geïnfiltreerd met een kwaliteit die afgestemd is op ecologische normen. Deze zijn bijvoorbeeld zowel gericht op de concentratie van voedingsstoffen in de duinplassen en duinbeken als op de belasting met voedingsstoffen van oeverzones. De duinen zullen in die situatie alleen worden gebruikt voor piekafvlakking (van temperatuur en stoffenconcentraties), bacteriologische en virologische veiligheid en gedeeltelijk voor voorraadvorming.

De omvang van de oppervlakte-infiltratie zal, vanwege de negatieve effecten op natuur en landschap, sterk moeten worden verminderd. Als richtgetal kan een maximum omvang worden gehanteerd van 100 miljoen m³/jaar in het jaar 2020. Herstel van natuurwaarden in voormalige infiltratiegebieden kan deels door natuurtechnische maatregelen en deels door natuurlijke uitstuiwing plaatsvinden.

Om dit beleid ten aanzien van de oppervlakte-infiltratie vorm te geven, zullen alternatieve

technieken voor de drinkwaterproductie moeten worden ontwikkeld. Dit kan bijvoorbeeld door toepassing van diepinfiltratie, hyperfiltratie of directe zuivering van oppervlaktewater. Deze laatste mogelijkheid is met name een reële optie wanneer het beleid voor het saneren van de vervuiling van het oppervlaktewater voortgang blijft vinden. Diepinfiltratie is een alternatief voor oppervlakte-infiltratie met aanzienlijk minder aantasting van het duinmilieu. Enerzijds door het geringere ruimtebeslag van deze techniek en anderzijds doordat voor de drinkwaterbereiding gebruik wordt gemaakt van het diepere waterpakket in de duinen in plaats van het freatisch waterpakket. Er is dan sprake van een verticale segregatie: waterwinning beneden, natuur boven. Daarbij kan diepinfiltratie ook worden toegepast buiten het duingebied. In gebieden die voorsnog in gebruik blijven voor oppervlakte-infiltratie zullen natuurtechnische maatregelen moeten worden uitgevoerd om de waterwinning beter af te stemmen op de kansen voor flora en fauna. Deze maatregelen zijn o.a.:

- het aanbrengen van flauwe en meer natuurlijke oevers;
- het handhaven van een constant waterpeil (in ieder geval geen grote fluctuaties in het broedseizoen);
- het aanbrengen van ruimtelijke differentiatie in de doorstromingsnelheid van het infiltratiewater door een grilliger vormgeving van de oevers en het laten ontstaan van rietvelden en moerassen;
- het verwijderen van niet strikt noodzakelijke verharde wegen en bouwwerken.

Diversen

Functionies waarvoor in 2020 geen plaats meer zal zijn in het kustgebied betreffen de jacht (er zal alleen afschot plaatsvinden in het kader van het natuurbeheer of de schadebestrijding) en de houtproductie (de aangeplante naaldbossen worden omgevormd naar een natuurlijke duinvegetatie en krijgen een natuur/recreatie-functie). Functionies die sterk beperkt zullen worden zijn defensie (zoveel mogelijk verplaatsen naar lokaties buiten de Ecologische Hoofdstructuur) en gaswinning.

Ten aanzien van een mogelijke kustlocatie tussen Hoek van Holland en Den Haag ligt een principiële afwijzing niet direct voor de hand. Wanneer gekozen wordt voor een invulling met natuurontwikkeling voor de bestaande natuurgebieden (een zeevaartse uitbreiding van de Westduinen, Solleveld en de Dixhoorndriehoek) dan is mogelijk ook natuurwinst te bereiken. De recente planontwikkelingen duiden echter steeds meer in de richting van een stedelijke, recreatieve en industriële invulling van de kustlocatie, waarbij natuurontwikkeling zich beperkt tot enkele groene randen en snippers. Bij een dergelijke invulling zullen de bestaande natuurgebieden geïsoleerd komen te liggen van de zee en ingesloten worden in stedelijk gebied. Deze natuurgebieden zullen dan snel degenereren tot stadsparken, of op termijn tot villawijken. Bij een dergelijke planinvulling wordt een kustlocatie afgewezen.

6. Het verlangen naar de kust: de kust als toeristisch-recreatief domein

Het land van de zee: lessen uit het verleden

In zijn prachtige boek 'Het verlangen naar de kust' heeft Alain Corbin beschreven hoe de maatschappelijke, economische en culturele betekenis die aan de kust werd toegekend, steeds is veranderd. Het werk van schilders en dichters vormde een goede barometer om die veranderingen te peilen. Nu hebben wetenschappelijke analyses die functie overgenomen. Het waren dezelfde schilders en dichters, die ons de weg hebben gewezen naar de kust als oorden van vermaak, verpozing en bezinning.

Aan het begin van de zeventiende eeuw brengen dichters voor het eerst de vreugde tot uitdrukking die men op het strand kan ervaren. In het midden van die eeuw wordt het maken van tochten langs de kust geïntegreerd in een meer algemene manier van omgaan met de natuur, die past bij de levensopvatting van een elite die graag terug wil naar de bron. Het beeld

van een angstaanjagende god die de hemelsluizen openzet, gaat geleidelijk over in het beeld van de geruststellende soeverein die erin geslaagd is de oceaan in te tomen en er grenzen aan te stellen. De kust van Holland is dan een vast onderdeel van de 'Grand Tour' die Engelsen door Europa maakten. Voor een toerist uit deze tijd is Holland het land van de zee. 'Holland is een wonderbaarlijk land, een wonder alleen al door zijn ligging, want de Hollanders hebben de zee durven afgrenzen; ze hebben het werk van de schepper niet verstoord maar zijn er, met zijn zegen, in geslaagd het te voltooiën' schrijft de Hertog van Rohan. Het beeld van Nederland en de belangstelling om Holland te bezoeken is niet in de laatste plaats veroorzaakt door de Hollandse schilders van die tijd. Toeristen willen rondwandelen als figuren op deze schilderijen; de op de schilderijen gesuggereerde spanning willen zij beleven.

Na de Franse tijd komt aan onze kust de trek van toeristen uit de elite en de hogere burgerij om medische redenen op gang. In beginsel gaat het alleen om de frisse lucht in de buurt van de zee en het opwekkend uitzicht over zee. De mogelijkheden als wandel- of vakantiegebied worden pas later ontdekt. De eerste badplaatsen (Scheveningen, Domburg) ontstaan als gevolg van de geneeskrachtige werking die aan een verblijf aan zee en kust wordt toegeschreven. Daarnaast bestond er al veel langer een volkse manier van baden, soms pal naast de badtherapie voor elite en burgerij. Deze volkse manier van baden werd door de hogere standen verafschuwed, omdat er vermenigving van seksen was en vanwege het speelse karakter. Vaak werd de volkse manier van baden in de buurt van therapeutische badplaatsen verboden. In de tweede helft van de negentiende eeuw is de kust niet meer uitsluitend toevluchtsoord, maar wordt meer gezien als een plek waar aandacht is voor de raadsels van het leven. De natuur met haar strandfauna, duinen, branding wordt een waarde in zichzelf. Opnieuw drukken schilderijen de romantische waardering van de kust als plaats voor ontspanning en bezinning uit. De kust wordt steeds meer een plek die uitnodigt tot overpeinzingen over het bestaan, een milieu dat uitdaagt om tegen het gangbare in te gaan. Dit wordt bijvoorbeeld treffend geïllustreerd op het schilderij 'Meditation by the sea' uit omstreeks 1860, dat zich bevindt in het Museum of Fine Arts in Boston. Midden vorige

eeuw werden ook bootreizen gemaakt om de kust te zien, in plaats van de zee. Toeristen hebben de rol van ontdekkingsreizigers overgenomen.

In de loop van deze eeuw, maar vooral na 1960, stijgt de populariteit van de kust als toeristisch-recreatieve bestemming zeer snel. De kunstenaars wezen de weg aan de elite en de medici, de spoorwegen lokten de burgerij, de commerciële uitbaters en de overheidsplanners zorgden voor een uitgebreid aanbod van vermaak en recreatie, toegankelijk voor iedereen. Vakantie aan zee is een democratisch recht geworden en heeft een vaste plaats gekregen in de consumptie en leefstijl van Nederlanders en in de trek van toeristen uit het belendende buitenland.

Stel dat er in Nederland geen mensen zouden wonen. Dan hadden we een prachtige delta met een woeste, ongerepte natuur. Met duinen in allerlei stadia en zout getijdewater dat diep landinwaarts doordrong via vele kreken, met moerassen langs de oevers. De werkelijkheid is anders. Door de eeuwen heen hebben hier meer dan 60 miljoen mensen gewoond. Voortdurend waren zij bezig tegen moeder natuur te vechten. Door dijken te bouwen en polders aan te leggen, bossen om te hakken en het landschap naar hun hand te zetten. De afgelopen veertig jaar waren het ook toerisme en recreatie die een onuitwisbaar stempel hebben gedrukt op de Nederlandse kust. Die rol is nog lang niet uitgespeeld.

Toerisme als motor van

economische ontwikkeling: het groei-scenario

In een recent rapport heeft het Ministerie van Economische Zaken de ruimtelijke knelpunten en potenties in de ontwikkeling van toerisme en recreatie in Nederland tot het jaar 2015 geanalyseerd. Op basis van de drie CPB-scenario's: Balanced Growth, Global Shift en European Renaissance, is onderzocht op welke wijze de ruimtebehoefte zich zal ontwikkelen. Het rapport constateert een sterk stijgende behoefte aan ruimte voor toerisme en recreatie doordat de totale omvang van de vraag toeneemt en doordat de individuele gebruiksruimte voor recreatie toeneemt. Wel wordt een grotere weerstand verwacht tegen deze duidelijke claim op extra ruimte, vooral van de zijde van de natuur- en milieubeweging.

Nu reeds is de betekenis van de Nederlandse kust voor dag- en verblijfsrecreatie zeer groot. In 1993 brachten Nederlanders bijna een-derde van zowel hun lange als hun korte vakanties door aan de Nederlandse kust. Dat is in absolute getallen een stabilisatie ten opzichte van 1989 (*zie tabel 1, pagina 67*).

Daarnaast vervult de kust een belangrijke functie voor de dagrecreatie, met daaraan verbonden een aantal knelpunten dat om oplossing vraagt. Er is 250 km Noordzeestrand, waarvan 100 km door de

deskundigen is getypeerd als stil strand, 25 km matig stil strand, 50 km matig druk strand, 50 km druk strand en 25 km zeer druk strand. Volgens de laatste CBS-gegevens maakten Nederlanders tussen september 1990 en augustus 1991 ruim 25 miljoen dagtochten naar strand en duinen, met als belangrijkste activiteiten: zonnen en zwemmen (9,7 miljoen), wandelen (11,6 miljoen) en fietsen (3 miljoen). Het bezoek aan stedelijke kustlocaties is daarin niet begrepen. Vanwege de waterkerende functie van de duinen is de primaire zeereep ontoegankelijk voor recreanten. Waterwingebieden zijn ook vaak ontoegankelijk voor recreanten. Ook natuurbelangen tasten de toegankelijkheid van duinen aan.

De toegankelijkheid van de duinen bepaalt in belangrijke mate de bereikbaarheid van het strand en heeft daarmee invloed op het strandbezoek. Het strand heeft het voordeel dat het een opvangcapaciteit voor relatief grote hoeveelheden mensen heeft, zonder dat dit de duurzaamheid van natuur en landschap bedreigt. Ondanks de bevolkingsgroei en meer vrije tijd is het strandbezoek op zomerse dagen vrijwel stabiel gebleven. Dit komt doordat de opvangcapaciteit van het bereikbare strand op zomerse dagen z'n maximum heeft bereikt en door de beperkte bereikbaarheid van het strand. Veel mensen mijden het strand op zomerse dagen. De vraag is wat dit uitwijkgedrag aan extra autokilometers

betekent. Naast het strandbezoek is de vraag naar mogelijkheden voor wandelen en fietsen in duinen en achterland aan het groeien. De ontsluiting van deze gebieden is vaak onvoldoende. Mogelijkheden zouden uitgebreid moeten worden op plekken die goed te bereiken zijn vanuit de Randstad.

De precieze omvang van het bezoek van buitenlandse toeristen aan ons kustgebied is onbekend. Wel is duidelijk dat die betekenis aanzienlijk is, vooral vanuit het belendende buitenland. Het toeristisch beleid is erop gericht de populariteit van de kust te vergroten onder het motto 'Nederland Waterland'. Nederland-Waterland is in de VINEX geïntroduceerd als ruimtelijk ontwikkelingsperspectief, bedoeld om de bijzondere kwaliteiten van Nederland in de Europese context te versterken. Nederland-Waterland heeft een sterk symbolische waarde en appelleert duidelijk aan de behoefte binnen het post-moderne toerisme om authenticiteit te benadrukken, ook al zijn die echtheid en oorspronkelijkheid nagespeeld en tentoongesteld. Water, duinen, molens, dijken in toeristische promotie fungeren als placebo's. In het beleid dient het thema Nederland-Waterland een aantal functies: het benoemen van unieke kwaliteiten van Nederland als land waar het water een centrale plaats inneemt; het bieden van een kader waarmee bestaande belangentegenstellingen kunnen worden overbrugd en het bieden van een richtinggevend

Tabel 1 De toeristische recreatieve betekenis van de Nederlandse kust

Bron: CBS, Vakanties en korte recreatieve verblijven van Nederlanders 1993

	vakanties		korte recreatieve verblijven	
	1989	1993	1989	1993
Waddeneilanden	7%	6%	3%	5%
Noordzeepadplaatsen	13%	13%	16%	13%
IJsselmeerkust	6%	5%	6%	8%
Deltagebied	6%	5%	3%	4%
Totaal kustgebied	32%	29%	28%	30%
Totaal aantal (in mln.)	2.230	2.200	2.390	2.380

kader voor het vergroten van de internationale herkenbaarheid van Nederland als waterland. Als gevolg hiervan zijn vanuit de sector recreatie en toerisme veel initiatieven opgezet.

Toerisme en recreatie leveren substantiële bijdrage aan het functioneren van lokale gemeenschappen en van de regionale economie. Met name de perifere gebieden (Wadden en Delta) zijn economisch sterk afhankelijk geworden van toerisme en recreatie als bron van inkomsten en werkgelegenheid. Toch wordt in dezelfde gebieden een verdere expansie afgeremd. In het kader van de ruimtelijke ordening of het natuurbeleidsplan wordt een verdere expansie van toerisme en recreatie uiterst kritisch gevolgd. Vrijwel het gehele duingebied maakt immers deel uit van de Ecologische Hoofdstructuur.

De diversiteit van het kustgebied, drukke badplaatsen afgewisseld met rustige natuurlijke gebieden en de aanwezigheid van veel toeristische mogelijkheden in het achterland, maken de Nederlandse kust tot een aantrekkelijk recreatief domein. In het rapport van het Ministerie van EZ, dat gekenmerkt wordt door een eenzijdige sectorale en economische optiek, worden de ontwikkelingen en knelpunten voor het Waddengebied en de Noordzeepadplaatsen samengevat (*zie bijlage pagina 72*).

De verwachting is dat het verlangen naar de kust en de toeristisch-recreatieve druk op de kust zullen toenemen. De groeiende concentratie van economische bedrijvigheid en stedelijke activiteiten in Centrale Open Ruimte zal de vraag naar voorzieningen voor vrije tijd stimuleren. De kust vormt de natuurlijke grens die steeds opnieuw en steeds intensiever zal worden verkend. Een gebrek aan alternatieve natuurterreinen elders in de Randstad, zal de behoefte aan authentieke en natuurlijke recreatie aan de kust voeden. Recreatie en toerisme ontwikkelen zich zeer dynamisch. Wie rijdt er nog op een gehuurd ezeltje of in een badkoets over het strand? Daarom is een voortdurende aanpassing van de ruimteverdeling van belang, niet alleen om behoeften op de korte termijn te bevredigen, maar ook om duurzame ontwikkeling op de langere termijn mogelijk te maken.

Het lijkt verstandig om in de visie over de toekomst van toerisme en recreatie van de Nederlandse kust uit te gaan van een duale ontwikkeling, gebaseerd op een functioneel-ruimtelijke verdeling in een rode en een groene zone. Het rode gebied bevat hoogwaardige, stedelijke, gebruiksintensieve vormen van toerisme en recreatie, het groene gebied wordt gekenmerkt door extensieve, natuurgerichte vormen van land- en waterrecreatie. Voordat ik de contouren van dit gewenste perspectief nader aanduid, schets ik het ongewenste tegenbeeld, een doem- of noodlot-scenario.

Nederland waterland: het noodlot-scenario

Breda aan Zee, of Hilversum, Zwolle, Groningen. Nederland-Waterland is wel een belangrijk speerpunt binnen het Nederlandse toeristisch beleid, maar het kan toch niet de bedoeling zijn, dat westelijk Nederland onder water is gelopen en de kust zich heeft verplaatst naar de lijn +1 meter NAP. Toch zou dit de 'natuurlijke' consequentie kunnen zijn van klimaat-verandering. Er is nagegaan welke de gevolgen zijn van de stijging van het zeeniveau en milieu-aantasting in het algemeen voor toerisme en recreatie in Nederland. Het daarin geschetste beeld laat aan duidelijkheid niets te wensen over. Tot 2050 zal de gemiddelde temperatuur op onze breedtegraad en daarboven met 4 tot 8 graden Celsius stijgen. Aangezien een groot gedeelte van Nederland onder

de zeespiegel ligt, moeten in Nederland deltawerken en rivierdijken verhoogd worden. De duin- en kustafslag zal toenemen, zodat de natuurlijke bescherming minder wordt. In West- en Noord-Nederland neemt de zoute kwel toe. De zeespiegelstijging zal met name invloed hebben op de watergebonden vormen van recreatie en speciaal voor zwemmen, zonnen en wandelen langs het strand. De ozonlaag houdt ultraviolette straling tegen. Een dunnere ozonlaag leidt op korte termijn tot zonnebrand, vitamine-D-aanvoer en bruining. Op lange termijn leidt het tot huidveroudering en huidkanker. Dit zal zijn invloed hebben op het zon- en zwemgedrag, zoals nu reeds in Australië valt waar te nemen.

Luchtverontreiniging zal leiden tot gezondheidsproblemen, zoals aantasting van de ademhalingswegen, vermoeidheid, hoofdpijn. Het gevolg voor recreatie kan zijn dat op dagen waarop de luchtverontreiniging relatief veel last veroorzaakt, door een groep mensen geen actieve vormen van recreatie worden uitgeoefend.

Dit noodlot-scenario kan alleen maar worden voorkomen door ingrijpende aanpassingen in onze vrijetijdsconsumptie en in het gedrag van publieke en private aanbieders. Met name de ontwikkeling van het vrijetijdsverkeer per auto of vliegtuig vraagt om concrete maatregelen op de korte termijn. Ook een nadere bezinning op de wederzijdse afhankelijkheid van recreatie en natuur is

noodzakelijk. Het voorbeeld van de Voordelta laat zien dat de belangen van toerisme en recreatie in sterke mate parallel lopen met die van natuur en milieu. De potenties voor recreatie en toerisme van de Voordelta en de daaraan grenzende eilanden zijn groot en verdienen in het kader van het recreatief-toeristisch beleid dat zich onder andere richt op Nederland-Waterland en de kust, bijzondere aandacht. De Voordelta wordt bedreigd door het vuil van de omringende industriegebieden; gevoed door zwaar verontreinigde rivieren; overstroomd door 'horden' recreanten, maar heeft ondanks dat (potentiële) natuurwaarden van internationale betekenis. Volgens de Voorlopige Raad voor de Openluchtrecreatie is daarom een visie nodig die recht doet aan de merkwaardige positie en die de begrenzing van het gebied overstijgt. In plaats van een doelstelling uitsluitend gericht op natuurlijke ontwikkeling, zou een doelstelling gericht moeten zijn op een goed leefmilieu, gebaseerd op de onderlinge afhankelijkheid van mens, natuur en milieu. De belangrijkste pijlers voor een toekomstvisie moeten volgens de VAROR zijn: duurzaamheid; gebiedsgerichte benadering met een lokaal en regionaal draagvlak; kwaliteit boven kwantiteit; natuur en landschap van belang als bezoekenmotief en als produktelement.

De rode en groene zone:

het scenario van de duale ontwikkeling

Helaas moet geconstateerd worden dat de huidige beleidsontwikkeling en planvorming volstrekt onvoldoende de noodzaak van ingrijpende veranderingen verdisconteert en geen creatieve oplossingen laten zien voor het probleem van de groeiende onbalans in de wijze waarop onze vrijetijdsconsumptie zich ontwikkelt en de beperkte mogelijkheden om daaraan ruimtelijk tegemoet te komen. Om ecologische en economisch te overleven, moet de toeristisch-recreatieve toekomst van de Nederlandse kust gebaseerd zijn op het principe van duurzame ontwikkeling. Een aanzet tot bezinning over en verandering in ons reizen voor plezier is te vinden in het onlangs vastgestelde advies van de Raad voor het Natuurbeheer "Gaan we te ver?".

Over 25 jaar zal de Nederlandse kust (moeten) zijn verdeeld in een rode en groene zone. De rode zone is geconcentreerd in het middendeel van onze kust tussen Hoek van Holland en IJmuiden, met kleinere concentraties aan de westkust van het IJsselmeer. De groene zone bevindt zich in de delta, boven het Noordzeekanaal en op de Wadden en langs de oostkust van het IJsselmeer.

De rode zone wordt gekenmerkt door een technologisch hoogwaardig, artificieel milieu met hoge dichtheden en gebruiksintensiteiten. De

functionele segregatie tussen wonen, werken en recreatie is ongedaan gemaakt, mede dankzij de toepassing van interactieve communicatie. De verschillende soorten sociale tijd zijn evenwichtiger over de samenleving en over de biografie verdeeld. De individuele tijdsovereiniteit is toegenomen. Het begrip 'gekozen tijd' heeft de notie 'vrije tijd' vervangen. De 24-uurs samenleving heeft een temporeel beleid ontwikkeld dat een complement vormt van het ruimtelijk beleid. Collectief vervoer heeft het tijds- en energie-intensieve particuliere vervoer vervangen. Toerisme en recreatie vormen een onderdeel van stedelijke vrijetijdsconsumptie en passen binnen een transnationale cultuur. Toerisme behoort ook in ons land tot de belangrijkste economische sectoren. Buitenlandse toeristen bezoeken de rode zone om te zien hoe Nederland weer zee-land is geworden. Diverse toeristische attracties herinneren aan ons waterstaatkundig verleden. Een van de top-attracties zijn de in zee gebouwde voorzieningen voor vorming en vermaak.

De groene zone vormt in zeker zin de antipode. Hier zijn we terug bij de wortels van de recreatieve ontwikkeling in Nederland, dat wil zeggen bij een symbiose van natuur en recreatie, mogelijk gemaakt door strategische allianties tussen organisaties op het terrein van natuurbouw en openluchtrecreatie en een actieve en creatieve rol

van de overheid. In deze zone staan in 2020 natuurgerichte, milieuvriendelijke, energie-extensieve en tijdsintensieve vormen van recreatie centraal. Beproefde instrumenten als zoning, profijtheffing en voorlichting zorgen ervoor dat de korte-termijn dynamiek van recreatief (mede)gebruik niet in strijd is met de lange-termijn eisen van veiligheid en natuurlijke ontwikkeling. Het toeristisch-recreatieve aanbod is zo aantrekkelijk, bereikbaar en toegankelijk gemaakt dat het een redelijk alternatief is gaan vormen voor verre bestemmingen en avontuurlijke vakanties. Vanwege de ecologische en economische voordelen investeert de overheid grote sommen in het scheppen en verbeteren van een toeristisch-recreatieve infrastructuur, vanuit een integrale visie op en via een gebiedsgewijze aanpak. De zoektocht naar authenticiteit en sensorische prikkels, zo kenmerkend voor de (post)moderne toerist, is gesublimeerd in het natuurlijke verlangen naar de kust.

Bijlage

Knelpunten in de toeristisch-recreatieve ontwikkeling van het kustgebied.

Bron: Ministerie van Economische Zaken, Ruimte voor economische activiteit: toerisme en recreatie. Een onderzoek naar de ruimtelijke problematiek van de toeristisch-recreatieve sector in Nederland, Den Haag, 1994.

Waddenzee en Waddeneilanden			
knelpunten/ontwikkeling	huidige situatie	groeiervwachtingen	confrontatie
capaciteit	<p>1. Knelpunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rentabiliteit staat onder druk • toename dagtoerisme • vaardruknormering • beperkt aantal aanlegplaatsen ook voor chartervaart • natuurbelasting <p>2. Capaciteit sinds jaren stabiel</p> <p>Dus aanvragen worden in beginsel niet gehonoreerd: slaagkans < 30%</p>	<p>1. Potentiële ruimtebehoefte > 40%:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sterke ontwikkeling vraag overnachtingen en dagtochten • noodzaak tot uitbreiding van relatief kleine en verouderde accommodaties • "inhaalvraag" doordat ruimte per standplaats nu beperkt • trek naar grotere wateren 	<p>1. Uitbreidingsaanvragen van verblijfsaccommodaties of jachthavens worden in beginsel niet gehonoreerd.</p> <p>2. Beperkte mogelijkheden Texel en Terschelling; Meeste mogelijkheden Ameland.</p> <p>Continuering stringent beleid. Vrijwel geen enkel plan kan doorgang vinden: slaagkans blijft minder dan 30%</p>
medegebruik	<p>1. Recreatief medegebruik is hoog door aantrekking op wadlopers, natuurliefhebbers etc.</p> <p>2. Knelpunten veroorzaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • natuursvangers • vlakgaande schepen <p>3. Recreatieve druk van overige eilandbezoekers lijkt relatief licht</p>	<p>1. Beperkte grotere druk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • toename aantal natuursvangers • toename aantal eilandbezoekers door seizoensverbreding en dagtoerisme op relatief goed ontsloten eilanden 	<p>1. Geen wezenlijke veranderingen te verwachten.</p>
belevingswaarden	<p>1. Relatie tussen toerist en eilandbewoner (veelal afhankelijk van toerisme) relatief goed</p> <p>2. Conflicten tussen overheid en bedrijfsleven</p>	<p>1. Aandacht verplaatst zich naar buiten het hoogseizoen</p> <p>2. Bedrijfsleven neigt naar eenvormigheid, hetgeen attractiviteit niet ten goede komt</p>	<p>1. De strijd tussen overheid en bedrijfsleven lijkt zich te verharderen.</p> <p>2. Brandhaarden blijven bestaan.</p>

Noordzeebadplaatsen

knelpunten/ontwikkeling	huidige situatie	groeiverwachtingen	confrontatie
capaciteit	<p>Verblijfsrecreatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • veroudering • kleinschalig, hoog, aantal slaapplekken per hectare • vermindering diversiteit • sterke concurrentie hotels • natuurwaarden in het geding (kwetsbare duinen en achterland) <p>2. Dagrecreatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • met name knelpunten Noord- en Zuid-Hollandse badplaatsen • Concentratie aantal zomerse topdagen <p>Slaagkans initiatieven < 30%</p>	<p>1. Toename ruimtebehoefte verblijfstoerisme door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sterke toename potentiële vraag • noodzaak tot vernieuwing • "inhaalvraag" ruimte • beperkte afname door seizoensspreiding <p>2. Eveneens sterke toename dagtochten</p> <p>Per saldo stijging ruimtebehoefte > 40%</p>	<p>1. ommekeer in beleid: provincie zeeland neemt het voortouw</p> <p>2. Vraagpotentie kan eigenlijk slechts buiten hoogseizoen gehonoreerd worden</p> <p>3. Vernieuwing dreigt geen doorgang te vinden</p> <p>Slaagkans initiatieven < 30%, voornamelijk door ommekeer beleid. Groot deel van de sterke vraagpotentie kan niet gehonoreerd worden</p>
medegebruik	<p>1. Belangstelling voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rust • sportieve verkenning natuurlijk en divers achterland • cultuur-historisch erfgoed <p>2. Achterland (duinen, steden etc.) kent slechte ontsluiting en verschillende stranden slechte aansluiting</p> <p>3. Toerist kijkt steeds vaker uit (verlaat 's avonds de camping)</p>	<p>1. Recreatief medegebruik wordt belangrijker, met name in duingebied en cultuur-historisch achterland (musea, havenstadjes)</p> <p>2. Nadruk op wandelen en fietsen.</p>	<p>1. Belangen diverse eigenaren staan routevorming in de weg</p> <p>2. Delen van duingebieden blijven afgesloten</p>
belevingswaarden	<p>1. Zon, zand en zee belangrijkste motieven strandbezoek</p> <p>2. Discussie omtrent grenzen capaciteit laait op</p> <p>3. Sociale acceptatie bij eigen bewoners neemt af ("wachten bij de bakker")</p>	<p>1. Andere bezoekersmotieven als rust, cultuur/natuur, evenementen, uitgaan/horeca worden belangrijker: accent op kwaliteitsverbetering</p> <p>2. Andere beleving toerisme door bewoners en (lokale) politiek</p>	<p>1. Conflict tussen verschillende groepen toeristen: verblijfs-(rust, natuur) en dagtoeristen (strand, vermaak), jongeren en ouderen, tweede woningbezitters en toeristen, etc.</p> <p>2. Sociale acceptatie bij eigen bevolking neemt af</p> <p>3. Anti-toeristisch beleid: enkele Zeeuwse gemeentes nemen het voortouw</p>

7. De kust over 25 jaar; een normatief gezichtspunt

De toekomst van Nederland is voor een belangrijk deel onvoorspelbaar, al was het maar omdat elke voorspelling gebruikt kan worden om de toekomst verder te ontwikkelen. Beschrijvingen van de Nederlandse kust in het jaar 2020 bieden utopieën die ons koud kunnen laten, of die we kunnen nastreven dan wel bestrijden.

Het is gemakkelijk om voor 2020 ideaalbeelden te ontwerpen. Neem daartoe eerst een aantal thema's die we op dit moment belangrijk vinden. Zoals (in willekeurige volgorde): welvaart, werkgelegenheid, vrijheid, gezondheid, veiligheid, milieu. Als we elk van deze thema's vertalen in ideeën over de toekomst van het kustgebied, krijgen we een karikatuur van het heden. Sommige industrieën komen aan de kust beter tot hun recht dan in het binnenland: daarvan moeten er ten behoeve van de welvaart méér komen tegen het jaar 2020. De kust is een belangrijke toeristische trekpleister. Dat moet in 2020 nog sterker dan nu het geval zijn. Natuurlijke en kunstmatige zeeweringen

beschermen het achterland. Die bescherming is in 2020 waarschijnlijk nog belangrijker dan nu, vooral als de zeespiegel ten opzichte van het land blijft stijgen. Dus: regelmatige zandophogingen, ook in de vorm van dijken, blijven nodig. Het kustgebied biedt een grote ecologische variatie. Die moet in 2020 zeker niet minder worden.

Ik vertaal die eerder genoemde thema's niet stuk voor stuk in opvattingen over de toekomst van ons kustgebied. Het gaat me hier om de neiging om méér te willen van alles wat we nu al belangrijk vinden. Daarbij stijgt echter de kans, dat de ene soort ontwikkeling strijdig is met de andere. Hoe is bijvoorbeeld een grotere toeristische waarde van de kust te combineren met ecologische variatie? Hoe zorg je ervoor, dat het stimuleren van industrieën niet gepaard gaat met een geringere veiligheid?

Stimulering van bepaalde ontwikkelingen gaat gemakkelijk ten koste van andere zaken waar we grote waarde aan hechten. Natuurlijk is het

wenselijk, dat de visserij in het jaar 2020 een bloeiende bedrijfstak is. Maar komt de Noordzee als 'kraamkamer' dan niet in de knel? En als we die kraamkamer voor vissen gaan beschermen, moeten we dan niet verbieden om met grote olietankers te varen? Want hoe meer van die tankers er rondvaren, des te groter de kans op een enorme ecologische ramp. Maar gaat zo'n verbod niet teveel ten koste van de welvaart die we in 2020 willen?

Juist omdat er hier zoveel verschillende waarden in het spel zijn, hebben we te maken met een coördinatieprobleem. Hoe maak je afwegingen? Hoe houd je neveneffecten onder controle? Hoe kun je het 'lokale' belang combineren met het 'algemene'?

Illusies

In de psychologie wordt naar voren gebracht, dat ingewikkelde coördinatieproblemen gemakkelijk illusies van zekerheid oproepen. De kunst is echter, om deze illusies zoveel mogelijk te vermijden. Ik noem twee van dergelijke illusies:

- a) De illusie van het detailrijke scenario. Hoe meer details een toekomstscenario bevat, des te gemakkelijker geloven wij dat de werkelijkheid zich op de beschreven wijze zal ontwikkelen. Naarmate een beschrijving van wat er zal gaan gebeuren echter meer details bevat, neemt tevens de kans toe dat de werkelijke ontwikkelingen zullen afwijken van het beschrevene.

Aan elk onderdeel van een scenario zijn namelijk waarschijnlijkheden te verbinden; deze komen nooit precies op 100% neer. Er is altijd kans op een fout of een storing. Hoe gedetailleerder het toekomstscenario, des te meer stapelen de foutenkansen zich op. Formeel gezien is een gedetailleerd scenario gevoeliger voor storingen dan een globaal plan, maar het laatstgenoemde heeft in psychologisch opzicht nu juist minder 'werkelijkheidswaarde'. We hechten meer vertrouwen aan het gedetailleerde verhaal. Door dat gedetailleerde verhaal laten we ons gemakkelijk op een dwaalspoor brengen.

- b) De illusie van consensus. Wanneer een groep beleidsmakers gezamenlijk een ingewikkeld probleem wil oplossen, is het buitengewoon moeilijk om alle aangedragen informatie op waarde te schatten. Onze capaciteit om met 'alles' rekening te houden, schiet tekort. We kunnen wel 'alles' in een computermodel proppen, maar welke vooronderstellingen van dat model zijn dan 'de beste'? Het computermodel verschuift het probleem alleen maar: we kunnen ons onvoldoende rekenschap geven van alle relevante vooronderstellingen. Zodra de betrokkenen enkele mogelijke oplossingen voor het gestelde probleem naar voren brengen, komt er al snel een moment waarop één van deze oplossingen veel beter lijkt dan alle andere alternatieven. Juist omdat die ene oplossing er uitspringt, bereikt de groep gemakkelijk consensus: dit lijkt dan 'de' oplossing. Vanaf dat moment heeft zo'n

groep de neiging om weinig waarde meer te hechten aan nieuwe informatie. Aanvullende informatie wordt hooguit nog beschouwd als een bevestiging van de juistheid van de gemaakte keuze. Gegevens die tégen de gekozen oplossing pleiten, dringen veel moeilijker tot de groep door. De beleidsmakers hebben toch al een oplossing? Dan moet niet opnieuw alles weer op losse schroeven komen te staan.

In de psychologische vakliteratuur staat de illusie van consensus beschreven met het Orwelliaanse neologisme 'groupthink'. Met dit fenomeen lijken diverse politieke rampen uit het verleden verklaard te kunnen worden (keuzes die achteraf rampzalige gevolgen hadden). De illusie van consensus treedt overigens gemakkelijker op bij groepen die 'gesloten' zijn (een hechte club waartoe buitenstaanders moeilijk doordringen) en waarbij een sterke leider aan het hoofd staat (iemand die niet tegengesproken wil worden).

De illusie van consensus is samen te vatten als: zodra alle betrokkenen een bepaalde oplossing voor een ingewikkeld probleem als acceptabel gaan beschouwen, bestaat er een sterke neiging bij de betrokkenen om nieuwe informatie af te weren, ook als die informatie van bijzonder groot belang zou moeten zijn.

In een beleidsgroep ontstaat te gemakkelijk een gevoel van zekerheid (verblinding door details of door eerder bereikte consensus). De beide hier aangestipte illusies halen de noodzaak naar voren

om bij planning ruimte te creëren voor het onverwachte, want de werkelijkheid 'gedraagt' zich meestal heel anders dan de leden van een beleidsgroep denken. Deze constatering geeft overigens nog niet aan, hoe dit creëren van ruimte op een produktieve en effectieve wijze kan gebeuren.

Neveneffecten van succes

Voorzieningen worden vaak getroffen om een welomschreven doel te realiseren. In de voorziening zélf is echter meestal niet inbegrepen hoe mensen daar gebruik van zullen maken, of hoeveel mensen de voorziening zullen gebruiken. Een bekend en eenvoudig voorbeeld is de aanleg van wegen. Om de toegang tot een bepaalde plaats te vergemakkelijken, worden betere wegen aangelegd. Zodra echter betere wegen beschikbaar komen, vinden meer mensen dan voorheen het aantrekkelijk om naar die plaats toe te reizen. Dit kan er toe leiden, dat die plaats dan juist moeilijker bereikbaar wordt, bijvoorbeeld door file-vorming.

Betere voorzieningen om te vissen kunnen overbevissing tot gevolg hebben (met op den duur een verminderde opbrengst). Fraaie stranden kunnen zoveel toeristen aantrekken, dat het er voor niemand leuk meer is. Dure bungalowparken kunnen vervallen tot spooksteden als ze vol komen te staan met tweede huizen van mensen die vooral naar een goede geldbelegging zochten. De reeks voorbeelden is gemakkelijk aan te vullen.

Voorzieningen zijn vooral effectief wanneer de verdere omstandigheden gelijk blijven. Een betere weg brengt mij inderdaad sneller naar het strand, op voorwaarde dat alleen maar dezelfde aantallen mensen als vroeger die kant op willen. Dat leidt echter gemakkelijk tot een paradox, want een voorziening is dan vooral effectief indien 'de meeste andere mensen' haar niet als zodanig kunnen herkennen.

Bij de ontwikkeling van beleid lijkt het me belangrijk om na te gaan, of neveneffecten van successen voldoende beheersbaar zijn.

Een voorbeeld uit de krant: NRC-Handelsblad bevatte 23 juli 1994 een artikel van Marcus Polman ('Eigen steiger eerst') over het succes van parken met dure, nieuwe vakantiehuisen in waterrijke gebieden. Als eenmaal duidelijk wordt dat dergelijke bungalowparken aanslaan, wordt het voor veel gemeentes aan de kust aantrekkelijk om óók in te gaan op soortgelijke aanbiedingen van projectontwikkelaars. Hoe groter op lokaal niveau het succes van die parken blijkt te zijn, des te sterker wordt het gevaar dat in het jaar 2020 het hele kustbeeld hierdoor wordt gedomineerd. Dat kan dan een verlies aan gewenste variatie betekenen.

De moeilijkheid is echter, dat vaak niet nauwkeurig is aan te geven waar het omslagpunt ligt: wanneer slaan lokale successen om in een verlies op een algemener niveau? Tevens kan nu de vraag worden gesteld, op welk beleidsniveau de

verschillende processen beheerst moeten worden. Hoeveel beslissingsbevoegdheid moeten hogere instanties naar zich toetrekken; hoeveel beslissingsruimte mag voor 2020 worden toebedeeld aan lagere instanties, of zelfs aan individuele gebruikers van het kustgebied? Wie zich bezighoudt met kustbeheersing in de komende 25 jaar zal vooral keuzes moeten maken ten aanzien van de bevoegdheden die aan de verschillende niveaus worden toebedeeld. Overigens kunnen op alle niveaus illusies, zoals in de vorige paragraaf genoemd, een rol spelen. Het is daarom ook belangrijk dat er tüssen die niveaus steeds voldoende uitwisseling van informatie kan plaatsvinden.

Rampenscenario's

Een methode om beter voorbereid te zijn op neveneffecten van voorzieningen kan in principe gevonden worden door het uitwerken van rampenscenario's. Deze komen eenvoudigweg op het volgende neer: schrijf uit wat er zoal kan gebeuren indien de desbetreffende voorziening (opeens) door zeer veel meer mensen wordt gebruikt; beschrijf daarbij vooral de minst gewenste consequenties van dit gebruik. Een rampenscenario is bedoeld om na te gaan in hoeverre de ergste gevolgen nog beheerst kunnen worden. In het jaar 2020 beschikken zeevissers over nog grotere sleepnetten dan nu. Bovendien is de elektronische apparatuur verbeterd waarmee

gemakkelijk vastgesteld kan worden waar de vis zich bevindt. 'Iedereen' wil met zo'n net en met die apparatuur vissen, met rampzalige gevolgen voor de visstand. Hoe kan dan voorkomen worden dat de Noordzee in korte tijd leeggevist is? Moet er een verbod worden uitgevaardigd op het gebruik van bepaalde soorten netten en elektronica? Kan er een systeem van rantsoenering worden toegepast, opdat niet alle boten gebruik maken van de nieuwe technieken? Is zoiets uit te werken op een wijze die de betrokkenen als rechtvaardig (geen oneerlijke concurrentie) zullen accepteren?

Het gebruik van rampenscenario's impliceert een interessante omkering. Als de toekomst zich moeilijk laat voorspellen, zullen 'gewone' toekomstscenario's een aanzienlijke foutenkans met zich meebrengen: het gebeurt toch niet zo. Een rampenscenario is echter bedoeld om er aan bij te dragen, dat iets niet gebeurt. Wie een mogelijke ramp ruim op tijd aan ziet komen, kan trachten deze te vermijden. Hier wordt gesuggereerd, dat vooral ook het zoeken naar de gevolgen van extreem toegenomen gebruik een belangrijk hulpmiddel is om rampenscenario's te ontwikkelen. Wat kan er fout gaan als het scheepsverkeer de komende 25 jaar sterk toeneemt? Wat zou er kunnen gebeuren als de kust zo populair wordt, dat 'iedereen' hier in de zomer naar toe trekt? Wat staat ons te wachten als alle kustgemeenten projectontwikkelaars de vrije hand geven?

Maatregelen van bovenaf

Het ligt voor de hand om dreigende rampen te voorkomen met maatregelen die op een centraal niveau, oftewel 'van bovenaf' worden uitgevaardigd, met name via wettelijke regelingen. Als we dergelijke maatregelen beschouwen als een stelsel geboden en verboden, dan is daar iets opvallends aan te herkennen. Het verbod om in bepaalde gebieden huizen te bouwen, is veel gemakkelijker te handhaven dan bijvoorbeeld het verbod om meer dan een bepaalde hoeveelheid vis te vangen. Voor de handhaving van sommige wetten is heel weinig toezicht nodig; andere wettelijke regelingen zijn alleen maar te handhaven indien een uitgebreid apparaat van controleurs in het leven wordt geroepen.

Toezicht is beter uit te voeren indien het gaat om handelingen van mensen die direct leiden tot gemakkelijk zichtbare en stabiele resultaten. Naarmate de zichtbaarheid voor anderen geringer wordt (en de resultaten instabieler), is het gemakkelijker voor actoren om zich aan controle te onttrekken.

Wanneer een boortoren in zee wordt neergezet, is dat al op grote afstand te zien. Maar op grotere afstand valt nauwelijks waar te nemen of een vissersboot meer dan de toegestane hoeveelheid vis vangt. Om visvangsten goed te kunnen controleren, zouden schepen eigenlijk moeten uitvaren met een contingent ambtenaren aan boord.

Algemene, centraal uitgevaardigde verordeningen hebben bovendien vaak onbedoelde neveneffecten. Een staat die in tijden van schaarste een distributiestelsel voor bijvoorbeeld boter uitvaardigt, roept daarmee een extra grote vraag op: bijna iedereen wil nu minstens de maximaal toegestane hoeveelheden hebben, ook de mensen die voorheen veel minder boter gebruikten. Het bovenstaande leidt tot de volgende conclusies. Ongewenste ontwikkelingen kunnen vooral tegengegaan worden met wettelijke maatregelen indien het gaat om zaken met een grote zichtbaarheid. Zodra deze zichtbaarheid vermindert, lokken wettelijke regelingen overtreding of onbedoelde toepassingen uit.

Maatregelen van onderaf

Indien het moeilijker wordt om vanuit centrale punten te overzien of mensen zich op de gewenste wijze gedragen, is het belangrijk om op lagere niveaus voorzieningen te treffen die groepen en individuen kunnen gebruiken als hulpmiddel om te reageren op onverwachte ontwikkelingen. Ik geef nu eerst enkele voorbeelden van het type hulpmiddelen dat ik op het oog heb.

a) Indertijd vonden op de autoweg Antwerpen-Rotterdam ten noorden van Breda ernstige ongelukken plaats als gevolg van plotseling opkomende mist. Invoering van een algemene snelheidsbeperking leek hier geen adequate oplossing

te bieden. Die snelheidsbeperking zou door velen overtreden worden, omdat meestal het nut ervan onduidelijk is. Er is niet gekozen voor een gebodsmaatregel, maar voor een hulpmiddel om individuele automobilisten in staat te stellen sneller en adequater te reageren op opkomende mist. Op de rijweg zijn nu tekens aangebracht (witte pijlen), terwijl langs de weg borden staan die automobilisten adviseren hoe te reageren indien de zichtbaarheid van de tekens afneemt. Geringere zichtbaarheid is hier vertaald in een snelheidsbeperking die wordt aanbevolen.

Met een dergelijke voorziening neemt de beheersbaarheid van onverwachte situaties (hier: plotseling opkomende mist) toe, terwijl de beslissingsbevoegdheid ('hoe hard zal ik rijden?') niet aan de individuele weggebruikers wordt ontnomen.

- b) In een instelling voor visueel en verstandelijk gehandicapten (blinde en slechtziende zwakzinnigen) zijn kruispunten op de gangen van paviljoens gemarkeerd: de structuur van de vloerbedekking is hier merkbaar anders. Deze markering stipuleert niet hoe de bewoners door de gangen moeten lopen; de voorziening stelt individuele bewoners echter wel gemakkelijker in staat om botsingen met anderen te vermijden. Verandering van de structuur impliceert een waarschuwing aan blinden en slechtzienden: 'Let extra goed op, want hier is een zijgang.'
- c) Michelin-sterren voor restaurants geven niet aan waar wij moeten gaan dineren. Toch is het systeem van sterren te gebruiken om, volgens eigen normen,

betere keuzes te maken: hoe meer sterren, des te beter het eten en des te hoger de prijs.

- d) In NRC-Handelsblad van 2 juni 1994 stond een bericht "Blauwe vlag voor twaalf stranden". Aan kustgemeenten kan door een Europese commissie een blauwe vlag worden toegekend, die een jaar lang mag wapperen. Deze vlag geeft aan, dat het strand voldoet aan "hoge eisen voor waterkwaliteit, veiligheid, faciliteiten en informatie". Badgasten behouden hun vrijheid om te bepalen welk strand zij willen bezoeken; de vrijheid om een sterk vervuild strand te bezoeken wordt niemand ontnomen. Het stelsel van vlaggen is te beschouwen als een hulpmiddel bij het maken van eigen keuzes.

Zo'n voorziening als de blauwe vlag, genoemd in het laatste punt, kan in verschillende opzichten gunstig werken. Individuele gebruikers van de kust krijgen op een pregnante wijze informatie waar hun persoonlijke keuze (mede) op kan worden gebaseerd. In die zin is zo'n voorziening een ondersteuning. Bij plotselinge vervuiling kan de vlag worden binnengehaald: op die manier krijgen individuen ook meteen kennis over onverwachte veranderingen. Naar strandgemeentes toe impliceert het vlaggenstelsel bovendien een inspanningsverplichting: om als toeristenplaats attractief te blijven, zullen gemeentes zich moeten inspannen om het recht op het voeren van zo'n vlag te behouden.

Het lijkt mij belangrijk om voor het jaar 2020 te

onderzoeken in welke opzichten er verdere voorzieningen kunnen worden getroffen die een functie hebben zoals hierboven bedoeld.

Wederzijdse afhankelijkheid

Wetten en voorzieningen sluiten niet uit, dat het nastreven van eigenbelang ten koste gaat van het algemene belang. Het lokale nut valt niet automatisch samen met dat van een grotere gemeenschap. Er bestaat geen algemene oplossing voor dit probleem van tegengestelde belangen. De vloot die vandaag de zee volledig leegvist is misschien voor altijd 'binnen' en hoeft zich daarom niet automatisch te bekommeren om het lot van toekomstige vissers.

Uitbuiting kan nooit afdoende worden voorkomen. Er zijn echter wel ontwikkelingen te stimuleren, die het risico van uitbuiting of van machtsmisbruik verkleinen. Belangrijk is hier de bevordering van onderlinge afhankelijkheid. Indien groepen of individuen slechts eenmalig met elkaar te maken krijgen, 'loont' het de moeite om winst te maken ten koste van de ander. Zodra de betrokkenen zich realiseren dat men in de toekomst nog veel vaker met elkaar te maken krijgt, wordt uitbuiting minder aantrekkelijk. De tegenpartij zal zich bij dat toekomstige contact mede laten leiden door eerdere ervaringen (wraak hoort tot de mogelijkheden). Rekening houden met belangen van anderen is niet af te dwingen, maar wel te bevorderen. Stel bijvoorbeeld dat vissers rond 2020 voor een goede

vangst steeds in hoge mate afhankelijk zijn van informatie die ecologen verstrekken, dan wordt het voor die vissers aantrekkelijk om duidelijk rekening te houden met de wensen van die groep. Schending van vertrouwen leidt dan onmiddellijk tot het stoppen van de informatievoorziening. Het hier gegeven voorbeeld is misschien naïef geformuleerd, maar het gaat mij om het principe. De overheid die een goed kustbeleid wil bevorderen, zou vooral een sterkere onderlinge afhankelijkheid moeten bevorderen van groepen die zeer sterk uiteenlopende waarden nastreven.

Aanbevelingen

1. Houd rekening met de neiging om vooral 'meer van hetzelfde' te willen. Bij kustontwikkeling betekent dit echter gemakkelijk een botsing tussen waarden. Dat vraagt om een afweging.
2. Houd er rekening mee, dat makers van beleid zich gemakkelijk laten verblinden door illusies van zekerheid (opgeroepen door de detailrijkdom van scenario's) en illusies van consensus (afsluiting voor nieuwe, relevante informatie die in strijd is met de bereikte consensus).
3. Creëer bij de ontwikkeling van beleid ruimte voor het onverwachte.
4. Houd er rekening mee, dat voorzieningen vaak vooral goed werken als er niet meer mensen (op meer manieren) gebruik van maken.
5. Zorg dat lokale belangen gecombineerd kunnen worden met algemene belangen.

6. Ontwikkel rampenscenario's door te bedenken wat de ergste gevolgen kunnen zijn van gebruik van voorzieningen door extreem veel mensen. Ga vervolgens na, hoe dergelijke mogelijke gevolgen beheerst kunnen worden.
7. Maak van wettelijke regelingen vooral gebruik als het gaat om zaken met een grote mate van zichtbaarheid en stabiliteit.
8. Creëer een stelsel van hulpmiddelen waarmee lagere beleidsorganen en individuen gemakkelijker kunnen reageren op onverwachte ontwikkelingen.
9. Bevorder sterkere onderlinge afhankelijkheid tussen groepen die verschillende waarden nastreven.

Noot

In de tekst van dit stuk staan geen literatuurverwijzingen. Diverse ideeën zijn geïnspireerd door jarenlange samenwerking met Gerard de Zeeuw, hoogleraar sociale innovatieprocessen, POW, Universiteit van Amsterdam. Met name zijn opvattingen over toekenning van beslissingsbevoegdheid aan actoren zijn stimulerend. Over scenario's en subjectieve waarschijnlijkheid is gepubliceerd door de psycholoog W.A. Wagenaar. 'Groupthink' is beschreven door de psycholoog Irvin L. Janis. In het idee van rampenscenario's zijn opvattingen te herkennen van de rechtsfilosoof John Rawls. De passage over het belang van onderlinge afhankelijkheid is geïnspireerd door het werk van de politicoloog Robert Axelrod; de socioloog Abram de Swaan heeft ook mooi over dit onderwerp geschreven.

8. Een beeld van een kust

Bespiegelingen van een buitenstaander

Beschouw mijn bijdrage als die van een buitenstaander, die geïnteresseerd is in communicatie-vraagstukken en met name in imago-aangelegenheden en daarbinnen weer in onderzoek-vraagstukken inzake het imago. Door de imago-bril wordt naar uw problematiek gekeken. Diezelfde bril verscherpt mijn visie op de toekomst (hopelijk).

Ik heb vlijtig gezocht in literatuur en handboeken, maar ik ben nergens een geïntegreerd onderzoek naar het bestaande, beleefde en/of gewenste beeld van de kust tegengekomen bij diverse groepen. Ook in de toegezonden documentatie wordt daarover niet gerept. Wel over integratie van beleid, maar niet over geïntegreerde beleving van het beeld.

Ik constateerde reeds eerder tijdens een lezing over *Kust Vormen* (1993, Haarlem) dat er kennelijk geen geïntegreerde beeld-kennis als draagvlak voor kustbeleid bestaat.

Ik vermoed dat er in de publieke opinie op dit moment geen visie op de kust bestaat. De kust wordt beleefd als iets dat er was, is en zijn zal. En men moet er zoveel mogelijk afblijven.

De derde opmerking betreft een geheel andere invalshoek, nl. die van de coöperatie. Ik heb begrepen dat de verdeeldheid der kerken in Nederland vergeleken met die onder degenen die bezig zijn met de kustproblematiek niet alleen totaal verbleekt, maar zelfs als model van coöperatie beschouwd mag worden. Bij het lezen van de stukken overvalt mij de bekende chassidische anekdote, handelend over het verschil tussen hel en hemel. U moet zich de hel als volgt voorstellen: men zit aan grote tafels achter borden soep, maar men heeft lepels van enkele meters lengte en kan zich dus onmogelijk van voedsel voorzien.

De hemel vertoont precies hetzelfde beeld, maar daar heeft men geleerd elkaar met die lange lepels soep te voeren. Het werkt dus als je samenwerkt.

Het beeld van de kust

Een imago is altijd een compositie. Er zijn factoren, soms elkaar ondersteunend, soms elkaar tegensprekend, die een beeld componeren.

Ik noem enkele componenten:

- de ervaringen van mensen met het object;
- de geruchten over het object;
- de contaminatie of besmetting: aan de kust worden zaken 'toegerekend' die er niet bijhoren, andere zaken worden niet 'gezien';
- de informatie over het object aan massa's en aan groepen.

Ik vertrouw niet altijd op m'n eigen beeld van iets, dus vraag ik eerst anderen wat zij aan associaties voelen opkomen bij een bepaald begrip.

Ik geef u een paar antwoorden (niet in volgorde van belangrijkheid!) uit mijn 'quick scan':

1. De kust wordt *bedreigd*. We zakken. En het water komt omhoog.
Er moet iets gedaan worden. De kust is een ding waar je permanent mensen aan het werk moet zien. Er moet vertrouwenwekkend veel gewerkt worden. Wat er dan precies gedaan wordt is toch niet uit te leggen, als men maar werkt. Dat geeft een gevoel van veiligheid en geborgenheid.
2. De kust wordt door de zee soms heel acuut *aangevallen*. Ze moet dus bewaakt worden. De kust vangt voor ons de slagen op, dus moet je er eerbiedig mee omgaan. Respectvol. De bewaker die je van hete

koffie moet voorzien, anders houdt hij het niet vol.

Daarom maken we de kust ook heel snel schoon als er olie op komt en andere vuiligheid. Een vuile kust komt niet te pas!

3. Een kust is redelijk *gemakkelijk te repareren*. Je stort zand en plant helm. De kust is gauw tevreden eigenlijk. Dankbaar.
4. Je kunt met de kust *veel meer doen dan nu gebeurt*: ze is groot genoeg om zeer uiteenlopende vormen van recreatie te herbergen. We zijn statisch in het kustbeheer. De kust wordt onvoldoende gebruikt. Je kunt bijvoorbeeld ver de zee in met grote pretparken. Je kunt havens aanleggen voor plezierboten. Feesten organiseren aan de kust, op boten onder de kust. Zoals iemand tegen mij zei: ik zou zo graag eens een echte schipbreuk meemaken en dan uitgeput willen aanspoelen op de kust, ziek van ontbering. Met een stuk wrakhout in de hand. Ik wil dat het wrakhout een stempel van echtheid krijgt. Fotografen hebben mijn aanspoelen vastgelegd. Een markt dus.
5. De kust associeert met "*ontkomen*" (vanuit de zee, maar ook uit de hitte van de zomer). Een plaats van rust en veiligheid en directe confrontatie met de natuur. Een wonder van erfscheiding.
6. Een gewoon mens weet niet wie er verantwoordelijk is voor de kust. *De kust heeft geen boegbeeld*. Als je mensen vraagt wie er nu uiteindelijk over de kust gaat/beslist, dan zegt men gauw: Tweede Kamer, maar men weet niet welke actoren er in het hele kust-spel meespelen.
Men geeft toe wel eens wat te lezen over de kust, maar

de berichten hangen niet samen en hebben vrijwel steeds met rampen of dreigende rampen te maken of met files naar het strand. De kust zelf doet niet aan PR en wiedoet eigenlijk aan PR voor de kust, behalve dan de exploitanten van strandtenten, VVV's, hotels aan de kust, etc. Hun belangen liggen anders.

Wat ook opvalt: de belangen van allen die professioneel met de kust bezig zijn: technneuten, ecologen, recreatie-sociologen, economen, etc. worden nooit samen gehoord. Altijd apart en dan veelal elkaar tegensprekend.

De kust is een gebied waar je vliegers op kunt laten. Dat doen de betrokkenen ook: ze laten zeer veel vliegers op over de kust. Uw probleem lijkt mij: hoe krijg je die vliegers aan één touw of hoe krijg je de ballonnen aan een stok.

Wat te doen aan het imago?

Ik bedoel dan niet alleen bij het publiek, maar vooral ook bij beslissers. Het antwoord is eenvoudig: de composiet leren hanteren. Dus: geïntegreerd communiceren. Dat moet een aparte paragraaf in de voorgenomen Nota worden! Allen die betrokken zijn bij de kust-problematiek, overheden, gemeentelijke, provinciale en rijksoverheid, Heidemij, Grontmij, ecologische instanties, toeristische belanghebbenden moeten hetzelfde lied gaan zingen. Dat lijkt er nu niet op. Men beleeft de noodzaak van mutual support waarschijnlijk wel, maar men geeft aan de visie op

de extra's van de 'added values' die geïntegreerde samenwerking opleveren, geen hoge prioriteit. Men is niet gewend aan holistische benaderingen, omdat men opereert vanuit de *communio*, dat is het fort van het eigen (technische gelijk, dat door anderen moet worden eerbiedigd en door je zelf moet worden verdedigd. Iedereen bouwt z'n fort.

Beeldonderzoek

Ik kan mij voorstellen dat u behoefte hebt aan basis-discussiemateriaal. Ik bedoel niet alleen technisch, economisch, ecologisch materiaal. Dat is er allemaal wel, vermoed ik. Of het is redelijk gemakkelijk te verwerven.

Ik denk meer aan de brede maatschappelijke acceptatie van de problematiek, die een draagvlak moet vormen voor verder (politiek-strategisch) handelen. Ik denk aan meer dan aan kustfunctie-onderzoek.

In de wetenschappelijke methodiek die gehanteerd wordt bij het imago-onderzoek, wordt tegenwoordig de nadruk gelegd op twee begrippen: dominosteen-techniek en orkestratie. Ze hangen nauw samen.

Onder domino-steen techniek verstaan we de toepassing van een geheel van samenhangende, interdisciplinaire gevoede en geïntegreerde technieken, die alleen in samenhang tot resultaten kunnen leiden.

Onder orkestratie verstaan we, dat de melodie door verschillende instrumenten voor

verschillende oren moet worden gezongen, maar wel door één dirigent geleid.

Ik denk: ik roep maar wat aan de kust, dat betrokkenen zich eens verfrissend zouden moeten baden in de resultaten van multi-disciplinair imago-onderzoek van de kust. We leven niet meer in een tijd van technologische dominantie. Als ik zou mogen adviseren, dan zou ik zeggen: laat eens een onderzoek doen naar het beeld van de kust op verschillende manieren: empirisch, diepte-psychologisch. Laat door kust-kunstenaars bijdragen leveren waarin de kustbeleving centraal staat. Vraag scholen aan de kust deel-onderzoeken te doen naar kustbeleving onder de kustbevolking. Laat kustmuziek componeren (een CD bij de Nota!), kortom: verbreed uw scope, voor u met uw technische verhalen op tafel komt. Met de facilitaire zaken dus, met de voorwaarden-scheppende zaken die het beleven van de kust door mensen mogelijk moet maken en schrijf dan eens die Nota Evaluatie Kustbeleid, vanuit een geïntegreerde visie.

Vrijwel alle overheidsnota's verschijnen zonder hoofdstuk: "en hoe vertellen we het wie, wanneer en in welke vorm". Mijn visie is dat dergelijke Nota's nooit verder komen dan betrokkenen, die het collectief en instemmend in de la leggen.

Mijn visie voor 2020 is: een sterk beleefde kust bij meer mensen dan nu het geval is. We drukken de zee een ferme hand!

Colofon

Deze bundel is een uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat op initiatief van drs. Roeland Hillen, dr. Jan Mulder en ir. Cees-Jan van Westen.

Exemplaren van deze bundel zijn te verkrijgen bij het RIKZ Rijksinstituut voor Kust en Zee,
Postbus 20907, 2500 EX Den Haag, t.a.v. de bibliotheek.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Beeld

Een beeld van de kust: inspiratie voor de Kustnota /
[red.: Maurits Groen Milieu & Communicatie;
samengesteld op initiatief van drs. Roeland Hillen... et al.].
- Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat,
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, - Ill., foto's
Met lit. opg.

ISBN 90-369-0295-9

Trefw.: kusten; Nederland

Redactie en produktie;

Maurits Groen Milieu & Communicatie, Haarlem

Vormgeving en fotografie:

Bureau Beekvisser, Amsterdam

Lithografie:

Algra, Amsterdam

Druk;

Drukkerij Smeink, Amsterdam

Bindwerk:

Binderij Baltus, Amsterdam

Papier:

omslag 250 grams Free-life Recycled,
binnenwerk 100 grams Free-life Recycled

© Ministerie van Verkeer en Waterstaat Den Haag, februari 1995