

rijkswaterstaat

dienst getijdewateren

nr.

bibliotheek

ministerie van verkeer en waterstaat

rijkswaterstaat



kustverdediging na 1990

beleidskeuze voor de
kustlijnzorg

Vergaderjaar 1989–1990

21 136

Kustverdediging na 1990

rijkswaterstaat
dienst getijdewateren
bibliotheek
grenadiersweg 31 -
4338 PG middelburg

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 juni 1990

Na de stormramp van 1953 koos het Nederlandse volk voor de uitvoering van het Deltaplan. Afsluiten van zeegaten en versterken van waterkeringen waren de voornaamste punten. Op de beveiliging van het benedenriviereengebied na, is het Deltaplan nu grotendeels voltooid. Voor de toekomst komt het aan op het handhaven van de duur verworven veiligheid ook op de zeer lange termijn, een taak waarin de waterschappen als beheerders van de waterkeringen een grote rol spelen. De ontwerp-Wet op de Waterkering biedt daarvoor het kader. In de ontwerp-wet wordt omdat zowel de schaal van de kustvormende processen als het belang van de bestrijding van de structurele kusterosie de regionale schaal overstijgen, de bestrijding van kustachteruitgang aan het rijk opgedragen. Dit was reeds aangekondigd in brief 7 mei 1985 van mijn voorganger (TK 1984–1985, 18 975 nr. 1).

In de vijftiger jaren ging de Deltacommissie op grond van de toen voorhanden kennis er nog van uit dat de Noordzeekust over het geheel genomen stabiel was. De ervaring sindsdien en de kennis opgedaan bij de kustgenesestudie hebben evenwel geleerd dat grote delen van de kust door structurele erosie achteruitgaan. Daardoor wordt de veiligheid ondergraven en jaarlijks gaan tientallen hectares duingebied verloren. Binnen het tot nu toe gevoerde knelpuntenbeleid (zie TK 1987–1988, 18 975 nr. 3) werd ingegrepen als de veiligheid van het polderland werd bedreigd en in een enkel geval als grote algemene belangen in de duinen bescherming behoeften. In de tachtiger jaren werd duidelijk dat verlies van het duingebied zelf – met de daarin gevestigde functies wonen, natuur, industrie, drinkwaterproductie of recreatie – ook steeds minder acceptabel wordt geacht.

Daardoor kunnen aanzienlijke knelpunten ontstaan, zoals de ervaring met de stormen van eind februari ons recent nog leerde. Dit alles leidt er toe dat het noodzakelijk is een structureel beleid voor de kustverdediging te ontwikkelen dat een breed draagvlak heeft in de samenleving

en bij de betrokken instanties. Met dat doel is in mei 1989 een discussienota uitgebracht (TK 1988–1989, 21 136 nrs. 1 en 2). Daarin werden vier beleidsalternatieven gepresenteerd die naast het handhaven van de veiligheid in opklimmende mate bescherming boden aan de duinen en stranden.

De fase van discussie en advies is nu achter de rug. De regering kiest voor het alternatief Handhaven. De keuze voor Handhaven betekent een fundamentele beleidswijziging: stond tot nu toe handhaven van de veiligheid van het polderland voorop en werd verlies van duingebied in principe geaccepteerd, nu is naast het handhaven van de veiligheid de bescherming van het duingebied zelf een tweede principiële uitgangspunt van het beleid.

De ministerraad acht het in het streven naar een duurzame ontwikkeling van onze samenleving niet acceptabel nog langer uit te gaan van het verloren laten gaan van duingebied, temeer daar uit de voorbereidende studies is gebleken dat dat op den duur meer kosten met zich mee brengt dan nu kiezen voor het alternatief Handhaven.

De keuze van de regering is mede gebaseerd op de adviezen van de Raad van de Waterstaat, de Technisch Adviescommissie voor de Waterkeringen, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, de Natuurbeschermingsraad en de Voorlopige Waddenadviesraad. Alle adviesinstanties adviseerden – soms met een nuance – om het alternatief Handhaven te kiezen. Ook uit het overleg met vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen in de Klankbordgroep Kustverdediging kwam een voorkeur voor het alternatief Handhaven naar voren.

Meer in concreto betekent de keuze voor Handhaven dat de kustlijn vanaf 1990 zal worden gehandhaafd op de plaats waar die in 1990 ligt. Daarbij wordt een beperkte marge gehanteerd voor de beweeglijkheid die een duinenkust eigen is. Ook kleine landwaartse of zeewaartse verschuivingen van de kustlijn zijn mogelijk als daardoor tot een gemakkelijker handhaafbare situatie kan worden gekomen. In dat kader zullen ook twee projecten worden uitgewerkt die in de discussienota bij het alternatief Zeewaarts werden genoemd: Texel en Zeeuws-Vlaanderen. Voorts wordt de mogelijkheid geboden om op regionaal niveau te bezien waar er ruimte is om in het beheer van de waterkering natuurlijke dynamiek door verstuuving of soms door de vorming van een slufte te accepteren. De keuze voor zandsuppleties als belangrijkste middel voor kustverdediging past daar geheel bij. Handhaven biedt zo ruimte voor het door de Natuurbeschermingsraad aanbevolen «Dynamisch Handhaven».

Voor de uitvoering van het beleid is – gecalculeerd op prijsbasis 1989 – structureel 60 miljoen gulden per jaar nodig. Van de benodigde 60 miljoen gulden was reeds 10 miljoen gulden binnen de meerjarencijfers voorzien. De resterende 50 miljoen gulden heb ik door middel van reallocatie binnen mijn begroting vrijgemaakt.

De beslissing van de regering wordt nader verwoord in de nota «Kustverdediging na 1990». Ik bied u deze hierbij aan. In de nota worden voorts de hoofdlijnen van het beleid geschetst. Binnen die lijnen wordt de beleidskeuze verder uitgewerkt in de provinciale overlegorganen waarin de ontwerp-Wet op de Waterkering voorziet.

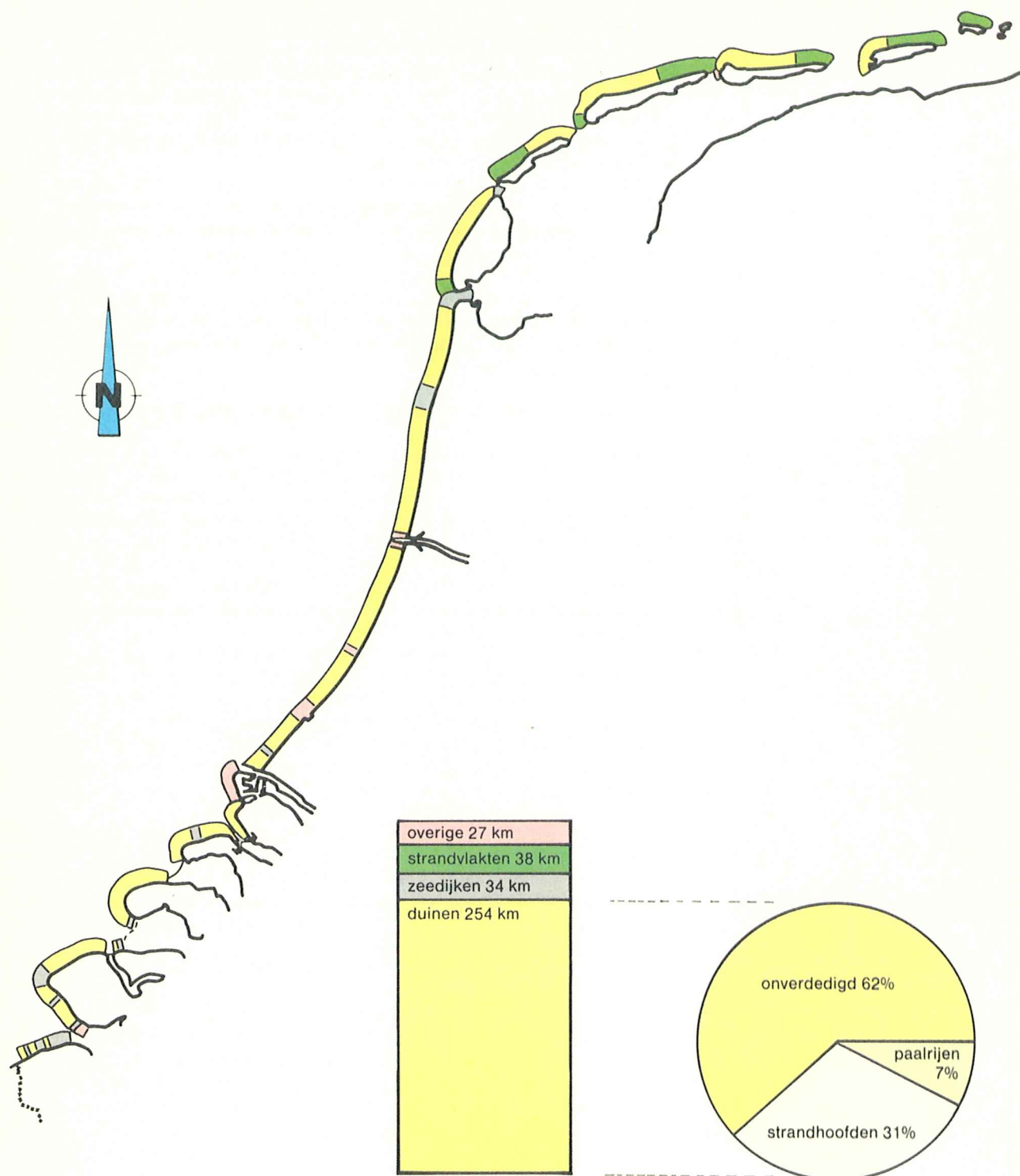
Hoewel de bestrijding van de kustachteruitgang op grond van de ontwerp-Wet op de waterkering eerst bij het in werking treden van de

wet aan het rijk wordt opgedragen, wil ik de uitvoering van het beleid zoals omschreven in de nota in 1991 ingang doen vinden. De toestand van de kust is zodanig dat langer wachten onverantwoord zou zijn. Ik zal daarom op korte termijn contact opnemen met de colleges van Gedeputeerde Staten van de kustprovincies met het verzoek spoedig de overlegorganen in te stellen. De provincie Friesland heeft dit reeds gedaan.

In de aanloopfase zal het naar verwachting nog niet mogelijk zijn in alle provincies uit te gaan van een uitgewerkt beeld van de toestand van de kust in de regio.

Ik heb daarom bij wijze van overgang aan de rijkswaterstaat opgedragen om in de loop van dit jaar aan de provinciale besturen op basis van gegevens waarover de dienst beschikt, een indicatief schema van maatregelen voor 1991 voor te leggen. Aan de hand van de reacties zal ik aan het eind van dit jaar het uitvoeringschema voor 1991 vaststellen. Het is mijn bedoeling dat voortaan jaarlijks een dergelijk schema voor het volgende jaar met een doorkijk naar de eerstvolgende vier jaren wordt opgesteld. Naar ik hoop zullen deze schema's meer en meer kunnen worden gebaseerd op vooraf ontvangen inbreng van de overlegorganen. Tenslotte ligt het in de bedoeling de uitvoering van het beleid over 5 jaar te evalueren.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. R. H. Maij-Weggen



In de discussienota «kustverdediging na 1990» is de Noordzeekust in vier typen onderverdeeld. De plaats waar deze voorkomen is hier aangeduid. Het kusttype «overige» omvat havencomplexen, industrieterreinen en woongebieden. Deze worden door bijvoorbeeld strandmuren, verhoogde straten, kaden of een golfbrekende dam tegen de Noordzee beschermd.

De kosten op langere termijn zijn niet geactualiseerd. Gezien de aard van de wijzigingen in de kostenberekeningen, mag worden aangenomen dat de tendenzen die in de discussienota zichtbaar waren dezelfde zijn gebleven: de kosten van Terugtrekken en Selectief Handhaven groeien naar de kosten van Handhaven toe en die van Zeewaarts zijn op den duur lager. De kostenverschillen zijn nu reeds verkleind ten opzichte van die in de discussienota.

Om de kustlijn van 1990 te kunnen handhaven, is het noodzakelijk om reeds in 1990 enkele werken aan te pakken en vanaf 1991 werken tot het hierboven geschetste kostenniveau uit te voeren.

De onderhoudskosten worden – grof geschat – voor de helft gedragen door het Rijk, en voor de helft door de Waterschappen. Het effect van Rijksbijdragen in onderhoudskosten is bij deze verdeling buiten beschouwing gelaten.

De kosten van de kustlijnverzorging worden geheel gedragen door het Rijk.

Het verdient aanbeveling er naar te streven het eigendom van de duinen in handen van de beheerder van de waterkering te brengen. Als de eigenaar een andere overheidsinstantie is, of een instelling gericht op het behoud van een of meer aspecten van het duingebied, is het niet noodzakelijk een gericht aankoopbeleid te voeren.

Belangen op het strand en in de duinvoetmarge worden niet beschermd tegen de zee. Ook de ondernemer met belangen in de waterkering loopt de kans dat zijn belang in de golven verdwijnt. De Deltaveiligheid is alleen gewaarborgd in het gebied áchter de waterkering.

1.2.5. Kustmetingen en onderzoek

Voor het beheer van de waterkering, de uitvoering van het kustbeleid en het onderzoek, verzamelt het Rijk gegevens. **Het meetprogramma zal worden voortgezet en zal op enkele punten worden geïntensiveerd.**

Het onderzoek naar de kustvormende processen op lange termijn, en dat naar de processen op korte termijn zullen worden voortgezet en geïntensiveerd. Het onderzoek naar de haalbaarheid van Zeewaartse kustverdedigingsmethoden krijgt bijzondere aandacht.



Kustmetingen zijn van groot belang voor het onderzoek naar de kustvormende processen.

1.2.6. Voorlichting en educatie

Op de Waddeneilanden zal Rijkswaterstaat bij het beheer van de primaire waterkering voorlichting en educatie actief hanteren. De voorlichting en de educatie zullen gerealiseerd worden in samenwerking met de betrokken gemeenten en met maatschappelijke organisaties. Het Provinciaal Overlegorgaan zal daarbij betrokken worden.

Nadere uitwerking zal plaatsvinden in het kaderplan natuur- en milieu-educatie, dat in het Nationaal Milieu Beleidsplan is aangekondigd.

1.2.7. Omgaan met zeespiegelstijging

Door een versnelde zeespiegelstijging zal de druk op de primaire waterkering toenemen.

Weerstand bieden aan de grotere structurele erosie die daaruit voortvloeit, behoort tot de Rijkstaak ten aanzien van de kustlijnzorg.

De beheerder van een primaire waterkering zorgt er voor dat die aan de normen blijft voldoen, door dijkhoogten en omvang van duinafslagprofielen aan de gestegen waterhoogte aan te passen.

Dergelijke aanpassingen zijn een taak van de waterkeringbeheerder. Als door een snellere stijging van het zeeniveau de lasten voor de waterkeringbeheerder oplopen, kan dat reden zijn opnieuw een bijdrage van het Rijk aan de orde te stellen.

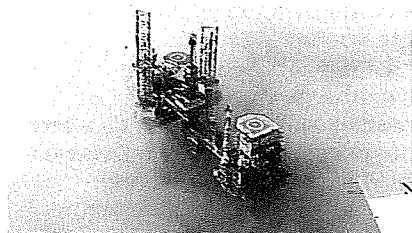
1.2.8. Financiële aspecten

De kosten worden nu als volgt geschat:

	Terugtrekken	Selectief Handhaven	Handhaven	Zeewaarts
Kosten kustlijnzorg	20	35	60	75
Onderhoud waterkeringen en bestaande kustverdedigingswerken	25	25	20	20
Totale kosten kustverdediging	45	60	80	95

Kosten in miljoenen guldens per jaar, prijspeil eind 1989.

Olie- en gaswinning



Door olie- en gaswinning kan bodemdaling optreden die gevolgen heeft voor de kustverdediging.

De winning van olie en gas kan een daling van de bodem veroorzaken, die gevolgen heeft voor de kustverdediging.

De beoordeling van een concessie-aanvraag voor de winning van olie en gas wordt voorafgegaan door interdepartementaal overleg in de Rijks Planologische Commissie, waarbij de gevolgen voor het Rijk van de winning worden onderzocht.

Dit overleg is toereikend om te bewerkstelligen dat voldoende waarborgen verkregen worden ter dekking van eventuele schade voor het Rijk.

Indien uit metingen blijkt dat de bodemdaling door delfstofwinning een ongewenste situatie aan de oppervlakte dreigt te veroorzaken, kan de Minister van Economische Zaken aanvullende maatregelen treffen, die de bodemdaling zo veel mogelijk beperken of de nadelige gevolgen zo veel mogelijk voorkomen.

Landaanwinning

Er is een relatie tussen de kustlijnverzorging en landaanwinningsprojecten. Landaanwinningsprojecten zijn in de regel niet nodig vanuit het kustverdedigingsbeleid. Het ligt voor de hand de besluitvorming over landaanwinningsprojecten vooral te leggen in het spoor van de ruimtelijke ordening.

Voorafgaand aan verlening van een concessie voor een landaanwinningsproject moet worden voldaan aan de eisen die door mij worden gesteld, zoals het waterstaatsbelang. **Indien het plan schadelijk is voor het kustbeheer, zullen maatregelen worden geëist die de schade voorkomen of zal worden geadviseerd de concessie te weigeren.**

Alle extra kosten voor de kustverdediging die voortvloeien uit een landaanwinningsproject, worden gedragen door de ondernemer van het project.

Zandwinning

Er is geen bezwaar tegen zandwinning in de Noordzee, zeewaarts van de dieptelijn NAP-20 m of, verder dan 20 km uit de kust, noch tegen zandwinning voor onderhoud of voor enige verdieping van de toegangsgeulen naar de zeehavens.

Voor zandsuppleties zal geen zand meer worden gewonnen in de Waddenzee of in de zeegaten tussen de Waddeneilanden, gezien het erosieversterkend effect op de kusten van Noord-Holland en de Waddeneilanden.

Er zal over verdere beperking van de zandwinning in deze gebieden worden overlegd in het kader van de voorziene aanpassing van het Beheersplan Ontgrondingen

1.2.4. Juridische aspecten

De beheerder van de primaire waterkering mag verbodsbepalingen stellen, met een vergunningensysteem voor bepaalde handelingen, om de primaire waterkering te beschermen. De grenzen van het gebied waar deze bepalingen gelden worden in een legger aangegeven.

De beheerder vormt zijn beleid voor de toelaatbaarheid van tijdelijke of permanente activiteiten in de strook van de primaire waterkering. Het is belangrijk dat de beheerder van de waterkering kenbaar maakt, hoe hij inhoud wil geven aan de bescherming van de primaire waterkering en hoe hij het vergunningenbeleid wil voeren.



Op een aantal plaatsen heeft de kustverdediging boven de Deltaveiligheid geen reserve meer. Elke schade moet dan direct hersteld worden om de veiligheid op peil te houden.

De primaire waterkering is het geheel van onderwateroever, strand en duingebied dat nodig is om ook in de toekomst de veiligheid van het polderland te garanderen. Een essentieel onderdeel van de primaire waterkering is de reserve voor de toekomstige zeespiegelstijging.

De basiskustlijn wordt uiterlijk 1991 berekend, en op de peilkaart, genoemd in artikel 8.3 van de ontwerp-Wet op de Waterkering ingetekend. De marges worden per kustvak uitgewerkt in de Provinciale Overlegorganen, en na instemming van de Minister van Verkeer en Waterstaat gebruikt als uitgangspunt voor het beleid.

De afmetingen van de primaire waterkering worden vastgelegd in de ruimtelijke plannen van Provincies en Gemeenten en in de keur en de legger van Waterschappen.

De marges zullen uiterlijk in 1992 vastgesteld worden.

1.2.2. Samenwerking in de Provinciale Overlegorganen

De samenwerking tussen Rijk, Provincies en Waterschappen krijgt gestalte in het Provinciaal Overlegorgaan. Het wordt aan de Provincie overgelaten, of vertegenwoordigers van de kustgemeenten aan het overleg zullen deelnemen. In ieder geval zal de hoofdingenieur-directeur van een regionale directie van Rijkswaterstaat zich zonodig laten bijstaan door vertegenwoordigers van andere ministeries

De taak van het Provinciaal Overlegorgaan wordt:

- gedachtenbepaling rond de begrippen die in de kustverdediging een rol spelen;
- bespreken van plannen die kunnen leiden tot een verschuiving van de basiskustlijn;
- bespreken van de werken die in het kader van de kustlijnverzorging uitgevoerd zullen worden;
- vormen van een algemeen gespreksforum waarin alle zaken die de kustverdediging betreffen besproken kunnen worden.

1.2.3. Relatie met andere beleidsterreinen

Ruimtelijke ordening

Door een stijgende zee en een dalende bodem blijft bescherming tegen overstroming van het grotendeels onder de zeespiegel gelegen land achter de primaire waterkering van essentieel belang. Daarom moet blijvend ruimte gereserveerd worden voor de aanpassing van de primaire waterkering en de verdediging van de zandige kust. In de praktijk is het wenselijk die ruimte vrij te houden van permanente bebouwing.

Natuurbeleid

Waar de duinen breed genoeg zijn, wordt ruimte gelaten voor de ontplooiing van natuurlijke waarden: verstuiving en de vorming van een enkele slufteer.

Op de strandvlakten bij de Waddeneilanden kunnen de natuurlijke processen de vrije hand worden gelaten, zolang de eilanden als één geheel blijven bestaan.

Recreatie

Dynamisch Handhaven van de kustlijn impliceert, dat de omvang van strand en duin gemiddeld op peil blijft. Door met zandsuppleties de erosie te bestrijden – met gebiedseigen natuurlijk materiaal – blijft bovendien het natuurlijk karakter van de duinenkust bewaard.

Bij de gedachtenbepaling in het Provinciaal Overlegorgaan over de definitie van de marges, zal de relatie tussen de mogelijkheden voor de recreatie en de ligging van de kustlijn worden betrokken.



De slufteer op Texel.

1 SAMENVATTING

1.1 Beleidskeuze

Op basis van een aantal overwegingen, de adviezen en het gevoerde overleg, komt de regering tot de slotsom dat de kustachteruitgang gestopt moet worden. Zij kiest voor duurzaam handhaven van de veiligheid en voor duurzaam behoud van functies en waarden in duingebieden. Deze keuze voor het alternatief Handhaven houdt in, dat de kustlijn tenminste gehandhaafd blijft op de plaats waar die in 1990 ligt.

Waar de kust bestaat uit dijken zal «Handhaven» altijd handhaven op de huidige plaats betekenen.

Waar de kust een duinenkust is, is enige nuancering nodig. Het kan zijn dat door plaatselijk de kustlijn van een kustvak te verschuiven, handhaving van de kust met minder inspanning mogelijk is.

De kustlijn van een duinenkust heeft van nature een zekere beweeglijkheid, die hoort bij de wisselende krachten van de zee. Er moet ruimte voor die bewegingen zijn. Als die ruimte er is, kan de kust efficiënt verdedigd worden. Dit betekent dat de kustlijn binnen zekere marges gehandhaafd moet worden.

Ruime beweeglijkheid kan worden toegestaan aan de meeste uiteinden van de Waddeneilanden, met als beperking dat de eilanden wel als één geheel moeten blijven bestaan.

Waar ruimte wordt gegeven aan de natuurlijke beweeglijkheid van de kustlijn, zal ook het duinfront enige beweeglijkheid te zien geven. Dit kan een belangrijke impuls zijn voor de dynamiek van het beheer waar de natuurbeschermingsorganisaties om vragen. Toelaten van verstuiwing op een aantal plaatsen en de vorming van een enkele sluffer zijn mogelijk.

De regering vindt dat de keuze voor het handhaven van de kust bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling van onze samenleving. Door de nuancering die de regering aan Handhaven geeft, blijven ook de dynamische charme en de kwaliteit van onze natuurlijke duinenkust tot in lengte van jaren bestaan. De keuze voor zandsuppleties als belangrijkste middel voor kustverdediging past daar geheel in. Handhaven mag op deze manier «Dynamisch Handhaven» genoemd worden.

1.2. Hoofdpijnen uitvoering beleid

1.2.1. Concretisering van de keuze

Criterium voor het kustbeleid langs de duinenkust is de basiskustlijn: de ligging van de kustlijn zoals deze na de meting van medio 1990 wordt bepaald.

Rond de basiskustlijn wordt een marge gedefinieerd op basis van het in het verleden waargenomen verloop van de kustlijn. Argumenten voor een beperking van de marge kunnen komen van de functies en de waarden op het duin en op het strand.

Door de beweging van de kustlijn zal ook in de ligging van de duinvoet een marge geaccepteerd moeten worden. Ook hier kan de marge beperkt worden op basis van argumenten uit de functies en de waarden.

Om de kustlijn met minder inspanning te kunnen handhaven, kan de basiskustlijn plaatselijk enigszins worden verschoven. Een voorwaarde is dat geen zwaarwegende belangen zich tegen de aanpassing verzetten.



Bij een zware storm kan de duinafslag aanzienlijk zijn. Aan de kust is dit onder meer te zien door de verticale rand die dan de scheiding vormt tussen het strand en het duin.

4.4.4	Olie- en gaswinning	30
4.4.5	Landaanwinning	31
4.4.6	Zandwinning	32
4.5	Juridische aspecten	35
4.5.1	Vergunningenbeleid	35
4.5.2	Eigendom van duin en strand	35
4.5.3	Risico's op strand en duin	36
4.6	Kustmetingen en onderzoek	36
4.6.1	Kustmetingen	36
4.6.2	Onderzoek	36
4.7	Voorlichting en educatie	37
4.8	Omgaan met zeespiegelstijging	38
4.9	Financiële aspecten	38
	Bijlage A Beschrijving beleidsalternatieven	41
A.1	Beleidsalternatief Terugtrekken	41
A.2	Beleidsalternatief Selectief Handhaven	41
A.3	Beleidsalternatief Handhaven	42
A.4	Beleidsalternatief Zeewaarts	42
	Bijlage B Adviezen	45
B.1	Raad van de Waterstaat	45
B.2	Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen	46
B.3	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening	50
B.4	Voorlopige Waddenadviesraad	51
B.5	Natuurbeschermingsraad	51
	Bijlage C Bestuurlijk overleg	55
C.1	Klankbordgroep Kustverdediging	55
	Appendix I Definities	57
A	Structurele erosie en berekeningswijze van de ligging van de kustlijn	57
B	Kustlijn	57
C	Waterkering	59
	APPENDIX II Concretisering van verantwoordelijkheden, taken en werkverdeling	61
	Literatuuroverzicht	63
	Colofon	65

Vergaderjaar 1989–1990

21 136

Kustverdediging na 1990

rijkswaterstaat
dienst getijdewateren
bibliotheek
grenadiersweg 31 -
4338 PG middelburg

Nr. 6

BELEIDSKEUZE VOOR DE KUSTLIJNZORG**INHOUD**

1	Samenvatting	7
1.1	Beleidskeuze	7
1.2	Hoofdpijnen uitvoering beleid	7
1.2.1	Concretisering van de keuze	7
1.2.2	Samenwerking in de Provinciale Overlegorganen	8
1.2.3	Relatie met andere beleidsterreinen	8
1.2.4	Juridische aspecten	9
1.2.5	Kustmetingen en onderzoek	10
1.2.6	Voorlichting en educatie	10
1.2.7	Omgaan met zeespiegelstijging	10
1.2.8	Financiële aspecten	10
2	Inleiding	13
3	Beleidskeuze van de regering	15
3.1	Uitgangspunten	15
3.2	Keuze	15
3.3	Adviezen en overleg	17
3.4	Overwegingen	18
3.4.1	Duurzaam behoud van de veiligheid	19
3.4.2	Duurzaam behoud van het duingebied	21
3.4.3	Bestuurlijke aspecten	22
3.4.4	Kosten van de kustverdediging	22
4	Hoofdpijnen uitvoering beleid	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Concretisering van de keuze	25
4.2.1	De ligging van de basiskustlijn	25
4.2.2	De primaire waterkering	26
4.2.3	Vaststellingsprocedures	27
4.2.4	Technische uitvoering	27
4.3	Samenwerking in de Provinciale Overlegorganen	27
4.4	Relatie met overige beleidsterreinen	28
4.4.1	Ruimtelijke ordening	28
4.4.2	Natuurbeleid	29
4.4.3	Recreatie	30

2 INLEIDING

De Nederlandse Noordzeekust bestaat uit duinen, dijken en andere waterkerende constructies. Gezamenlijk beschermen die het laag gelegen polderland tegen de Noordzee.

De verdedigingslinie bestaat voor driekwart uit duinen, in breedte variërend van honderd meter tot enkele kilometers. De duinen vormen met het strand en de onderwateroever een natuurlijke, zandige waterkering. Onder invloed van natuurkrachten is deze waterkering voortdurend in beweging. Op de ene plaats wast de kust aan en op de andere plaats erodeert zij.

De duinen geven onze kust haar kenmerkende uiterlijk, met een voor noord-west Europa unieke natuurwaarde. Ook vertegenwoordigt het duingebied een economisch belang: drinkwaterwinning, recreatie, wonen en bedrijvigheid.

De dijken en de andere waterkerende constructies zijn starre elementen in de kustverdediging, de kustlijn is daar op zijn plaats gefixeerd. Erosie ondergraaft de stabiliteit van deze constructies.

Op dit moment is de zeewering langs vrijwel de gehele Noordzeekust sterk genoeg. Hoge waterstanden en golven kunnen ook bij uitzonderlijke omstandigheden worden weerstaan. Door de voortdurende erosie wordt echter de sterkte van de zeewering op veel plaatsen ondergraven en wordt het voortbestaan van het duingebied bedreigd. Als we nu niets doen, zullen rond de eeuwwisseling tientallen kilometers kust onveilig zijn, en zullen hectares duingebied met functies en al verdwenen zijn.

Handhaven van de verworven veiligheid eist permanente aandacht voor de kustverdediging.

Dit jaar – bijna veertig jaar na de overstromingsramp van 1953 – is vrijwel de gehele Noordzeekust beveiligd volgens de Deltanormen. In het verleden is bij werken aan de waterkering prioriteit gegeven aan het waarborgen van de veiligheid van het laag gelegen polderland tegen overstromen. De financiële ruimte voor het uitvoeren van werken ter bescherming van andere belangen was niet groot.

Sinds de zeventiger jaren heeft de aandacht zich in toenemende mate gericht op bescherming van andere dan de waterkerende functie van het duingebied. Als gevolg van deze maatschappelijke ontwikkelingen zijn de laatste jaren ook enkele werken aan de duinenkust uitgevoerd, die mede of uitsluitend de bescherming van andere, zeer waardevolle belangen tot doel hebben. Voorbeelden hiervan zijn de versterking van de duinen op Westenschouwen en de zandsuppletie tot behoud van het natuurgebied het Zwanenwater in Noord-Holland.

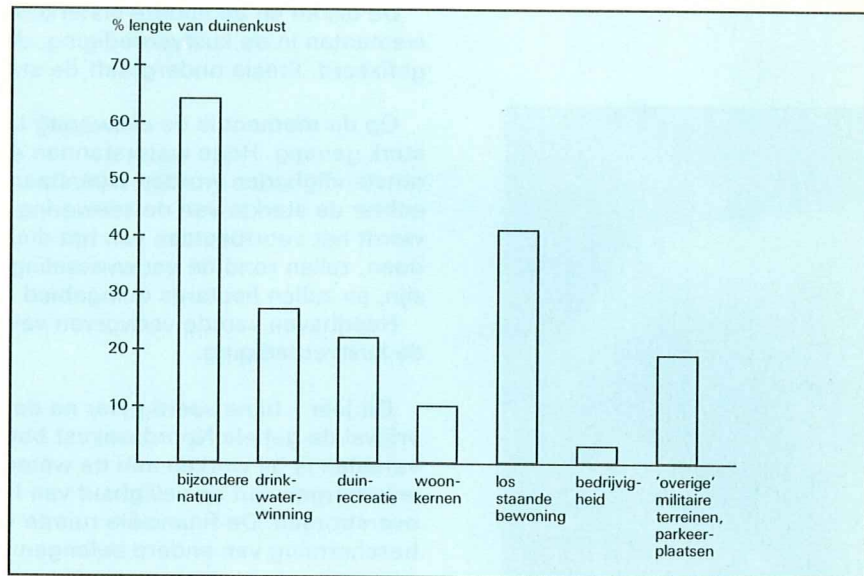
Noodgedwongen bleef het beleid tot nu toe beperkt tot het oplossen van de ernstigste problemen. Het huidige kustverdedigingsbeleid is een knelpuntenbeleid. Voor een belangrijk deel van de kust wordt achteruitgang geaccepteerd: duinen worden met intensieve onderhoudsmaatregelen «gecontroleerd teruggetrokken».



De krachten die bij het breken van golven vrijkomen zijn groot. Bij zware stormen kan de kustverdediging daardoor schade oplopen. De veiligheid van ons land tegen overstromen hoeft dan nog niet in het geding te zijn.

In de Wet op de Waterkering, waarvan het ontwerp thans bij de Tweede Kamer in behandeling is¹, wordt bepaald dat de werken die naar het oordeel van de Minister van Verkeer en Waterstaat noodzakelijk zijn, om te voorkomen dat de veiligheid van het laag gelegen polderland door kustachteruitgang wordt bedreigd, door en op kosten van het Rijk worden uitgevoerd.

In de ontwerp-Wet wordt bepaald dat het Rijk ook werken kan uitvoeren die naar het oordeel van de Minister van Verkeer en Waterstaat uit oogpunt van algemeen belang noodzakelijk zijn. Dit artikel doet recht aan de maatschappelijke waardering van de functies en waarden in het duingebied, die het noodzakelijk maken dat ook de bescherming van andere belangen dan de veiligheid, in de toekomst een rol speelt in de kustverdediging. Veiligheid en algemeen belang bepalen de zorg voor de ligging van de kustlijn.



In het duingebied komen veel belangen en waarden voor. Dit voorkomen is uitgedrukt als een percentage van de totale lengte van de duinenkust (254 kilometer).

De keuze uit de beleidsalternatieven uit de discussienota «Kustverdediging na 1990»², bepaalt in welke mate werken uitgevoerd worden voor andere dan veiligheidsbelangen.

Uitsluitend handhaven van de veiligheid van het polderland zou een keuze voor het alternatief Terugtrekken inhouden, het minimale beleid. Bij een keuze voor een van de andere alternatieven worden de belangen in de duinen geheel of gedeeltelijk beschermd. Deze keuze is nodig om de zorg voor de ligging van de kustlijn te kunnen uitvoeren op basis van algemeen geaccepteerd beleid.

Hoofdstuk 3 van de nota beschrijft de beleidskeuze van de regering voor de verdediging van de Noordzeekust in de komende decennia, in het bijzonder waar het de zorg voor de ligging van de kustlijn betreft.

In hoofdstuk 4 schetst de Minister van Verkeer en Waterstaat de hoofdlijnen van het kustbeleid. Binnen die lijnen wordt de beleidskeuze van de regering in de Provinciale Overlegorganen uitgewerkt.

3 BELEIDSKEUZE VAN DE REGERING

3.1. Uitgangspunten

De Noordzeekust verdedigen betekent: beheer van de waterkering en zorg voor de ligging van de kustlijn.

Het beheer van de waterkering is in principe een taak van grote draagkrachtige Waterschappen. De Waddeneilanden vormen uitzonderingen, daar is het Rijk beheerder van de primaire waterkering.

De processen die de ligging van de kustlijn bepalen overstijgen het beheersgebied van de Waterschappen. De zorg voor de ligging van de kustlijn is daarom een taak voor het Rijk.

De zorg voor de ligging van de kustlijn is het centrale thema van deze nota, waarin het waarborgen van de veiligheid tegen overstroming van het laag gelegen polderland als beleidsminimum wordt gehanteerd. Deze veiligheid, die met de uitvoering van de Deltawerken is bereikt, moet onder alle omstandigheden in stand blijven.

Naast de veiligheid van het polderland is ook het beschermen van belangen in de duinen van belang. De vraag is in welke mate dit moet gebeuren. Bij de beantwoording van deze vraag zijn de alternatieven die in de discussienota «Kustverdediging na 1990» zijn geschetst, het uitgangspunt geweest.

De alternatieven in de discussienota waren:

- I **Terugtrekken.** Kustachteruitgang wordt in principe geaccepteerd. Alleen op kustvakken waar erosie de veiligheid van het polderland achter de duinen bedreigt, wordt kustachteruitgang tegengegaan.
- II **Selectief Handhaven.** Behalve op de plaatsen waar de veiligheid van het polderland wordt bedreigd, wordt ook op een aantal plaatsen, waar grote belangen in het duin of op het strand worden bedreigd, de kustachteruitgang tegengegaan.
- III **Handhaven.** Overal wordt de kustlijn gehandhaafd op de plaats waar hij nu ligt.
- IV **Zeewaarts.** Op enkele sterk eroderende en relatief zwakke plaatsen wordt voor de kust een constructie in zee gebouwd, die de achteruitgaande beweging van de kust ter plaatse doet omslaan in een vooruitgaande beweging. Overal elders wordt de kust op de huidige plaats gehandhaafd.

Bij de bepaling van het beleid is de regering uitgegaan van een zeespiegelstijging van 20 cm in de komende eeuw.

Met de extra kosten die een versnelde zeespiegelstijging met zich mee kan brengen, is bij de beslissing geen rekening gehouden.

De mogelijkheid van een versnelde zeespiegelstijging is wel in de overwegingen betrokken.

3.2 Keuze

Bij de keuze van het beleid heeft de regering overwogen, dat de kustverdediging van groot belang is voor een duurzame ontwikkeling van onze samenleving.

In de eerste plaats is er het uitgangspunt, ook op langere termijn de veiligheid van ons laag gelegen land te garanderen. Verdere achteruitgang van de kust zou betekenen, dat op een aantal plaatsen een strook van het duin verloren zou gaan, die later nodig zal zijn om een gestegen zee te keren.

In de tweede plaats gaat het om het behoud van onze duinen, die van groot belang zijn voor de ontplooiing van de samenleving. De wijze waarop de kustlijn zorg wordt uitgevoerd, is bepalend voor de kwaliteit van onze natuurlijke duinenkust op langere termijn.



In de discussienota «kustverdediging na 1990» zijn de alternatieven voor de kustverdediging geschetst en de gevolgen voor de kust aangegeven.

De keuze is voorbereid in nauw overleg met vertegenwoordigers van het Inter-Provinciaal Overleg en met vertegenwoordigers van de Unie van Waterschappen. Daarnaast heeft de regering gebruik gemaakt van de adviezen en suggesties van een aantal adviesorganen.

Uit het overleg en uit de adviezen spreekt een unanieme voorkeur voor het handhaven van de kustlijn, ongeveer op de plaats waar die nu ligt.

Op basis van de uitgangspunten, de adviezen, en het gevoerde overleg komt de regering tot de slotsom dat de kustachter-uitgang gestopt moet worden. Zij kiest voor duurzaam handhaven van de veiligheid en voor duurzaam behoud van de functies en de waarden van het duingebied.

Deze keus voor het alternatief Handhaven betekent dat de kustlijn tenminste gehandhaafd blijft op de plaats waar zij in 1990 ligt.

Waar de kust bestaat uit dijken of boulevards, spreekt het vanzelf dat «Handhaven» altijd handhaven op de huidige plaats betekent.

Waar de kust een duinenkust is, spreekt dat niet altijd vanzelf.

De keuze van het alternatief Handhaven vraagt een evenwicht tussen de kracht van de zee en de inspanning die de samenleving levert voor de kustverdediging. Dat evenwicht moet gelden voor de kust als geheel, maar ook voor afzonderlijke kustvakken.

De voor het evenwicht benodigde inspanning mag niet groter zijn dan nodig is.

Na verloop van tijd kan blijken, dat op sommige plaatsen de kust met minder inspanning gehandhaafd kan worden als de kustlijn verschoven wordt. Op die plaatsen kan besloten worden – na overleg in de Provinciale Overlegorganen, die in de nota «het beheer van de waterkeringen langs de Nederlandse kust»³ zijn aangekondigd, en in de ontwerp-Wet op de Waterkering een wettelijke basis krijgen – plaatselijk de kustlijn enigszins te verschuiven.

In sommige gevallen kan dat een geringe landwaartse verschuiving zijn. Uiteraard kan de maatschappelijke waarde van de op te offeren strook duin aan zo'n verschuiving beperkingen opleggen.

Soms is verschuiving van de kustlijn in zeewaartse richting gewenst. De aanpak van het alternatief Zeewaarts lijkt mogelijkheden aan te reiken. Om meer zicht te krijgen op die mogelijkheden, zullen plannen worden uitgewerkt voor de twee kleinste projecten die in de discussienota werden genoemd: Texel en Zeeuws-Vlaanderen. Aan de hand van de ervaringen met deze projecten kan later worden besloten grotere zeewaartse kustverdedigingsprojecten uit te werken.

De kustlijn van een duinenkust heeft van nature een zekere beweeglijkheid, die hoort bij de wisselende krachten van de zee. Er moet ruimte voor zulke kustlijn-bewegingen zijn. Als die ruimte er is, kan de kust efficiënt verdedigd worden.

Dit betekent, dat de kustlijn binnen zekere marges gehandhaafd moet worden. Uiteraard kan het gebruik van de duinen en van het strand de marges plaatselijk beperken. De marges zullen na overleg in de Provinciale Overlegorganen vastgesteld worden.

Ruime beweeglijkheid kan worden toegestaan aan de uiteinden van de meeste Waddeneilanden. Strikt genomen hoeven alleen de kustvakken van de eilanden gehandhaafd te worden, waarachter gewoond wordt, of waarachter polders liggen. Aan de meeste uiteinden kan een natuurlijke beweging worden toegestaan, met als beperking dat de eilanden wel als een geheel moeten blijven bestaan.



Strandvlakten zijn uitgestrekte zandplaten die met name voorkomen aan de koppen van de Waddeneilanden. Zij hebben een geringe functie voor de kustverdediging, aan hun natuurlijke ontwikkeling kan de ruimte worden gegeven.



Door verstuiving wordt zand van het strand naar de zeereep geblazen en vervolgens verder het duingebied in. De natuurlijke variatie in het duingebied is gebaat bij het toelaten van verstuiving. Voor de kustverdediging is het nadelig omdat er zand uit de eerste verdedigingslinie verdwijnt.



Met een zandsuppletie wordt de zandvoorraad voor de kustverdediging weer aangevuld. Het natuurlijke karakter van de kust blijft daardoor bewaard zodat de kust zijn aantrekkingskracht behoudt.

Waar ruimte kan worden gegeven aan de natuurlijke beweeglijkheid van de kustlijn, zal ook het duinfront enige beweeglijkheid te zien geven. Dit past goed in het dynamisch beheer waar de natuurbeschermingsorganisaties om vragen. Op een aantal plaatsen kan de dynamiek wellicht verder gaan, door een zekere verstuiving van zand in de duinen of zelfs de vorming van een slufte toe te staan. De Provinciale Overlegorganen dienen te bekijken, of de veiligheid en de bescherming van belangen in de duinen ruimte laten voor meer dynamiek.

De regering is van mening dat de keuze voor het alternatief Handhaven bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling van onze samenleving. Door de dynamiek die zij aan het alternatief Handhaven geeft, blijven de charme en de kwaliteiten van onze natuurlijke duinenkust tot in lengte van jaren bestaan.

Kiezen voor zandsuppleties als belangrijkste middel voor kustverdediging past daar geheel in. Handhaven mag van de regering «Dynamisch Handhaven» genoemd worden.

3.3. Adviezen en overleg

Over het te voeren beleid voor de kustverdediging is advies gevraagd aan de Raad van de Waterstaat en de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, de Natuurbeschermingsraad en de voorlopige Waddenadviesraad hebben op eigen initiatief advies uitgebracht.

De adviezen wijzen alle in één richting. Handhaven van de kustlijn. De geringe meerkosten ten opzichte van Terugtrekken kunnen deze keuze niet in de weg staan.

Bij hun advies maken de adviesorganen een aantal opmerkingen:

De **Raad van de Waterstaat** geeft aan dat hij iedereen in de gelegenheid heeft gesteld zijn of haar visie op de discussienota kenbaar te maken. De Raad wijst er op, dat de bescherming zich niet dient te beperken tot de duinstrook, gezien de vaak nauwe relatie tussen de verschillende functies in de kuststrook.

Voor de recreatie en de ecologie is vooral de bescherming van het strand en van de onderwateroever van belang. Daarnaast veroorzaakt kustachteruitgang verlies of aantasting van belangen en waarden verder landinwaarts.

De **Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen** geeft bij haar keuze aan, dat gestreefd moet worden naar een kustlijn die in een zo natuurlijk mogelijk evenwicht verkeert tussen de krachten van de zee en de menselijke inspanning om de kustlijn in stand te houden. Daartoe is het onder meer noodzakelijk het kustmorfologisch onderzoek, het onderzoek naar de zeespiegelstijging en de gevolgen daarvan, en de monitoring van de kust voort te zetten.

De **Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening** is van oordeel dat de eerstkomende decennia de nadruk moet liggen op kustverdediging in relatie tot inrichting en beheer van het kustgebied, uit oogpunt van ruimtelijke kwaliteit. De ruimtelijke ordening is het kader bij uitstek om de mogelijke meerwaarde van kustverdedigingsmaatregelen te signaleren en te verzekeren.

De **Natuurbeschermingsraad** pleit voor een flexibel beheer van de zeereep. Het kustbeheer kan in brede duingebieden meer dan nu het geval is worden afgestemd op instandhouden van natuurlijke processen. Flexibel inspelen op de ontwikkelingsmogelijkheden van de natuur en een gedifferentieerd beheer -onder meer door het toelaten van verstuivingen en de vorming van slufters- zal de natuurlijke verscheidenheid ten goede komen.

De voorlopige **Waddenadviesraad** is van mening, dat aanwas van strandvlakten of primaire duinvorming moet passen binnen de hoofd-functie natuur die in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening aan het duinengebied wordt toegekend. Dit kan inhouden dat langs delen van de kust van de Waddeneilanden de kustlijn achteruit gaat. Ook het geheel achterwege laten van beheer op bepaalde delen van de strandvlakten kan wenselijk blijken.

Aan de keuze voor het beleid voor de kustverdediging en de vormgeving van de hoofdlijnen voor de uitvoering, is intensief overleg tussen vertegenwoordigers van Rijk, Provincies en Waterschappen voorafgegaan in de **Klankbordgroep Kustverdediging**. De zorg voor de ligging van de kustlijn kan niet los worden gezien van het beheer van de waterkering door de Waterschappen. De Klankbordgroep komt tot de conclusie dat de kustlijn tenminste op zijn huidige plaats gehandhaafd moet blijven. De mogelijkheden van een Zeewaarts alternatief moeten uit oogpunt van een optimale kustverdediging onderzocht worden.

3.4. Overwegingen

Bij de totstandkoming van het beleid voor de verdediging van de Noordzeekust in de komende decennia, heeft de regering zich laten leiden door een algemene beschouwing van de kust en door de zorg voor de ligging van de kustlijn. Daarbij zijn vooral in de beschouwing betrokken:

- duurzaam behoud van de veiligheid
- duurzaam behoud van het duingebied
- bestuurlijke aspecten
- kosten van de kustverdediging



3.4.1. Duurzaam behoud van de veiligheid

Van oudsher is de kustverdediging gericht op beveiligen van het land tegen overstroming. Met het in stand houden van een sterke en betrouwbare waterkering zijn de voorwaarden geschapen voor een duurzame ontwikkeling van ons land en van onze samenleving. Deze voorwaarden zijn in de loop der eeuwen door de samenleving aangescherpt. De laatste aanscherping was die op grond van het advies van de Deltacommissie. Sindsdien wordt gesproken van «Deltaveiligheid» en van «Deltanorm».

Langs vrijwel de gehele kust voldoen de dijken en duingebieden aan de Deltanormen, die door regering en parlement zijn vastgesteld, en die in de ontwerp-Wet op de Waterkering vastgelegd worden. Deltaveiligheid is uitgangspunt voor het kustverdedigingsbeleid.

De regering is zich er van bewust, dat de morfologische voorspelling op lange termijn een verwachting is, en concludeert dat de verschillende voorspellingen een gevarieerd beeld geven van de ligging van de kustlijn in de komende eeuw. De Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen en de Klankbordgroep Kustverdediging komen ook tot deze conclusie.

De regering verwacht dat door het broeikaseffect een versnelde zeespiegelstijging zal optreden. De druk op de kustverdediging neemt daardoor toe. Een effect dat mogelijk nog versterkt wordt door wijzigingen in de stormrichting en de stormfrequentie.

Dijken hebben geen reserve om een versnelde zeespiegelstijging op te kunnen vangen. Smalle duingebieden hebben een zeer geringe reserve. Hier moet elke erosie bestreden worden om de veiligheid op peil te houden. Goed onderhoud van de waterkering, gericht op het duurzaam behoud van de veiligheid, is daarbij noodzaak. In brede duingebieden daarentegen, is nog wél een reserve aanwezig, zodat de veiligheid van het polderland bij verdere erosie niet direct wordt aangetast.

De duurzaamheid van de veiligheid van het polderland wordt bij duinwaterkeringen echter in hoge mate bepaald door de grootte van de reserve. De regering is van mening dat niet ingeteerd mag worden op de reserve die volgens de berekeningen nu nog in sommige duingebieden aanwezig is. De Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen en de Klankbordgroep Kustverdediging ondersteunen deze mening.

Uit dit oogpunt beschouwd, kan alleen gekozen worden voor de alternatieven waarbij de reserve tenminste in stand blijft: Handhaven of Zeewaarts.



De dreiging van schade aan bebouwing is soms zeer groot. De situatie in Egmond aan Zee is hiervan een goed voorbeeld.



Naast kustverdediging heeft het duingebied een functie voor de natuur (a), de recreatie (b), de industrie (c) en de drinkwatervoorziening (d). Ook bebouwing (e) vindt er een plaats en zijn er strandopgangen (f) en wandelpaden in het duingebied gelegen.

3.4.2. Duurzaam behoud van het duingebied

Bij de discussie over het beleid voor de kustverdediging, was een belangrijke vraag, in hoeverre interen op het duingebied gerechtvaardigd is.

De Klankbordgroep Kustverdediging is van mening dat het duingebied net als de rest van het land afdoende tegen erosie door de zee beschermd dient te worden. De regering deelt deze mening. Alternatieven waarbij een onherstelbaar verlies aan duingebied optreedt, zoals Terugtrekken en Selectief Handhaven, zijn strijdig met een duurzame ontwikkeling.

Waar daar ruimte voor is, kunnen natuurlijke processen in het duingebied, zoals verstuing, bijdragen aan de ontplooiing van de natuurlijke waarden.

Belangrijk voor een duurzame ontwikkeling van de duinen is, dat de werken voor de kustverdediging aansluiten bij het dynamische karakter van de kust. Handhaven van de kustlijn door zandsuppleties is dan het aangewezen middel. Ook de Raad van de Waterstaat ziet het regelmatig herhalen van zandsuppleties als hoofdlijn voor de kustbescherming.

Lokaal kan een zeewaartse verplaatsing van de kustlijn deze dynamische aanpak aanvullen.

Naast een functie als waterkering, heeft het grootste deel van de duinen een functie als natuurgebied, en in mindere mate als waterwin- gebied, woon-, industrie- en recreatiegebied.

Een aanzienlijk deel van het natuurgebied is bijzonder waardevol, door zijn natte duinvaleien en duinbossen. Mede daarom wordt in het Natuurbeleidsplan zoveel waarde aan het duingebied toegekend, en wordt verdere ontwikkeling van de natuurwaarden aangekondigd. De duinen worden in het Natuurbeleidsplan gezien als een belangrijk onderdeel van de ecologische hoofdstructuur van Nederland. Dit komt in het Natuurbeleidsplan tot uiting in de projecten «planmatige veiligstelling kustgebied» en «herstel en ontwikkeling van de natuurwaarden in het kustduin- gebied». In het Structuurschema Landelijke en Stedelijke Gebieden wordt aan het duingebied de hoofdfunctie natuur toegekend. De Natuur- beschermings Raad wijst hier in zijn advies ook op en pleit voor een stimulering van de natuurwaarden in het duingebied door een flexibel beheer. De voorlopige Waddenadviesraad komt tot een gelijklopende aanbeveling. Hij gaat uit van de natuurlijke dynamiek van het wadden- gebied, waarvan de duinen en zandplaten van de eilanden een ecologisch onderdeel zijn. De Raad van de Waterstaat vindt dat de grote verschei- denheid aan begroeiingstypen en de gevarieerde biotoop in de kustzone niet door kustachteruitgang verloren mogen gaan.

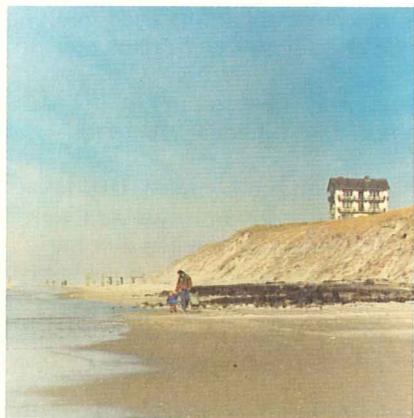
In het structuurschema Drink- en Industrierwatervoorziening is een belangrijke rol voor het duingebied in de winning van drinkwater voorzien. Op verschillende plaatsen kan de drinkwatervoorziening in de duinen nauwelijks meer aan de vraag voldoen. Verkleining van het areaal voor de drinkwatervoorziening door kustachteruitgang, zal tot problemen leiden.

In het duingebied liggen woonkernen en enkele industriegebieden, die een grote sociale en economische waarde vertegenwoordigen.

Bij de keuze van het kustverdedigingsbeleid zijn de strandgebonden belangen meegewogen. Vooral de toeristische plaatsen zijn gediend met een ruim strand. Bij een eroderende kust zal vooral het stuk strand dat ook bij vloed niet onderloopt, smaller worden.

Bij de alternatieven Handhaven en Zeewaarts zal het strand gemiddeld breder zijn dan bij de alternatieven waarin de kustlijn achteruit mag gaan.

De regering is van mening, dat bij voldoende strandbreedte op bepaalde plaatsen kan worden voorkomen dat de recreatieve druk zich verspreidt naar kwetsbare delen van het duingebied, of naar stranden en duinen die hun extensief-recreatieve karakter dienen te behouden. De Raad van de Waterstaat en de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening delen deze mening. Ook uit dit oogpunt is een keuze voor tenminste het alternatief Handhaven wenselijk.



Bij terugtrekken van de kust komt bebouwing die vroeger achter de zeereep lag, nu dicht bij de duinvoet te liggen. Het bewust verloren laten gaan van bebouwing zal telkens weer grote maatschappelijke weerstand oproepen.

3.4.3. Bestuurlijke aspecten

Een keuze voor Terugtrekken of Selectief Handhaven vraagt om permanente bestuurlijke aandacht en leidt tot een hogere belasting van het bestuur.

In deze alternatieven zal de primaire waterkering op zijn meest landwaartse plaats in het duingebied vastgelegd worden. Daar wordt in brede duingebieden voor de waterkering een strook gereserveerd, die aan de erosie opgeofferd moet kunnen worden.

Definiëren van een opofferingsstrook zeewaarts van de waterkering, zal grote weerstand in de maatschappij oproepen. Het zal, zeker lokaal, moeilijk zijn in plaats van gevestigde belangen een opofferingsstrook in de gemeentelijke bestemmingsplannen vast te leggen. Bovendien zal telkens als een waardevol gebied of object daadwerkelijk prijsgegeven moet worden, de discussie oplaaien.

De regering twijfelt hierdoor aan de bestuurlijke uitvoerbaarheid van de alternatieven Terugtrekken en Selectief Handhaven. Zij heeft vanuit de bestuurlijke invalshoek een voorkeur voor tenminste handhaven van de huidige kustlijn.

3.4.4 Kosten van de kustverdediging

De kosten worden nu als volgt geschat:

	Terugtrekken	Selectief Handhaven	Handhaven	Zeewaarts
Kosten kustlijninzorg	20	35	60	75
Onderhoud waterkeringen en bestaande kustverdedigingswerken	25	25	20	20
Totale kosten kustverdediging	45	60	80	95

Kosten in miljoenen guldens per jaar, prijspeil eind 1989.

De regering acht de kostenverschillen in vergelijking met de betrokken belangen, betrekkelijk gering. Bij alle alternatieven wordt de Deltaveiligheid gehandhaafd, al blijven er bij Terugtrekken en Selectief Handhaven wel zorgen over de veiligheid op langere termijn.

Belangrijk bij de beoordeling van de kostenverschillen is vooral de mate waarin de duinen en de daarin gevestigde belangen worden beschermd.

Een moeilijk aspect in de beoordeling is, dat de waarde van duingebied zelf niet in geld is uit te drukken. Naar de mening van de voorlopige Waddenadviesraad is het maatschappelijk belang van de maatregelen slechts voor een klein deel in geld uit te drukken. Alleen al de kosten van een fictief herstel van het verloren duin op een andere plaats, zouden groter zijn dan het kostenverschil tussen Terugtrekken en Handhaven. De waarde in financiële zin van de belangen die verloren gaan, zowel van de economische activiteit als van de gebouwen en terreinen, is daarbij nog niet in rekening gebracht.

Behoud van de veiligheid blijkt op den duur het goedkoopst bij een keuze voor het alternatief Handhaven.

Belangrijk in de beoordeling is vooral de ontwikkeling van de kosten op langere termijn. Kiezen voor het alternatief Terugtrekken, en in mindere mate voor Selectief Handhaven, zou op korte termijn financiële besparingen opleveren. Na verloop van tijd zouden de kosten echter stijgen, omdat langs een steeds groter deel van de kust de erosie gecompenseerd zal moeten worden. Uiteindelijk zal langs de gehele Noordzeekust de kustlijn in stand gehouden moeten worden. Omdat er dan geen reserve meer is om de voortgaande zeespiegelstijging op te vangen, zal voortdurend versterking van de duinwaterkering nodig zijn.

De kosten op de kortere termijn nemen van Terugtrekken, via Selectief Handhaven, naar Zeewaarts toe. Op de langere termijn is alleen al behouden van de veiligheid goedkoper, als nu wordt gekozen voor Handhaven. Nu kiezen voor Handhaven brengt niet de zorgen voor de veiligheid met zich mee, die bij een keuze voor Terugtrekken of Selectief Handhaven blijven bestaan. Door nu voor Handhaven te kiezen, wordt ook voorkomen dat duizenden hectare waardevol duingebied verloren gaan. Tenslotte zijn ook de belangen van de strandrecreatie gebaat bij een keuze voor Handhaven.

De regering komt tot de slotsom dat nu voor Handhaven moet worden gekozen, omdat de belangen die daarmee voor een duurzame ontwikkeling van onze samenleving gemoeid zijn zo groot zijn, dat deze niet aan een kostenbesparing van enige tientallen miljoenen in de komende jaren mogen worden opgeofferd.

De regering weet zich in deze mening gesteund door de adviezen van de Raad van de Waterstaat, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, de Natuurbeschermingsraad en de Waddenadviesraad. Om met de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening te spreken: «wat waard is om behouden te blijven, mag tussentijds niet verloren gaan.»

4 HOOFDLIJNEN UITVOERING BELEID

4.1. Inleiding

De regering heeft gekozen voor een genuanceerd alternatief Handhaven. De komende jaren zal dit alternatief in de regio worden uitgewerkt. Daartoe zal overlegd worden in de Provinciale Overlegorganen. Rijkswaterstaat verzorgt de landelijke coördinatie.

Om het samenspel in de overlegorganen soepel te laten verlopen, is het noodzakelijk het alternatief te concretiseren en afspraken te maken over het samenspel. Ik heb deze concretisering in overleg met het Interprovinciaal Overleg en met de Unie van Waterschappen laten voorbereiden in de Klankbordgroep Kustverdediging. De resultaten daarvan worden in dit hoofdstuk beschreven. Verder komen de relaties met enige andere beleidsterreinen en enkele speciale aspecten, zoals de financiën, aan de orde.

4.2. Concretisering van de keuze

4.2.1. De ligging van de basiskustlijn

Op plaatsen waar de waterkering een dijk is, is de ligging van de kustlijn duidelijk: de laagwaterlijn tegen de dijk.

Als erosie aan de voet van de dijk de stabiliteit van de waterkering zo sterk bedreigt, dat het polderland gevaar loopt, wordt die erosie altijd bestreden. «Handhaven» is handhaven op de plaats waar de dijk nu ligt.

Bij de duinenkust vraagt «Handhaven» om een genuanceerde aanpak, gezien het natuurlijke karakter van een duinenkust. In deze en in de volgende paragraaf wordt die aanpak geschetst. Bij proefnemingen bleek die te werken. Voor enkele specifieke situaties is nog enige uitwerking nodig. Die zal plaatsvinden in de Leidraad Duinwaterkeringen, die nu door de Technisch Adviescommissie Waterkeringen wordt voorbereid. In Appendix I wordt de aanpak beschreven.

Het criterium voor het kustbeleid langs de duinenkust is de «basiskustlijn»: de ligging van de kustlijn die na de metingen van medio 1990 wordt bepaald. Daarna wordt ieder jaar de momentane kustlijn uit de laatste metingen bepaald. Definities van de basiskustlijn en van de momentane kustlijn worden in Appendix I gegeven.

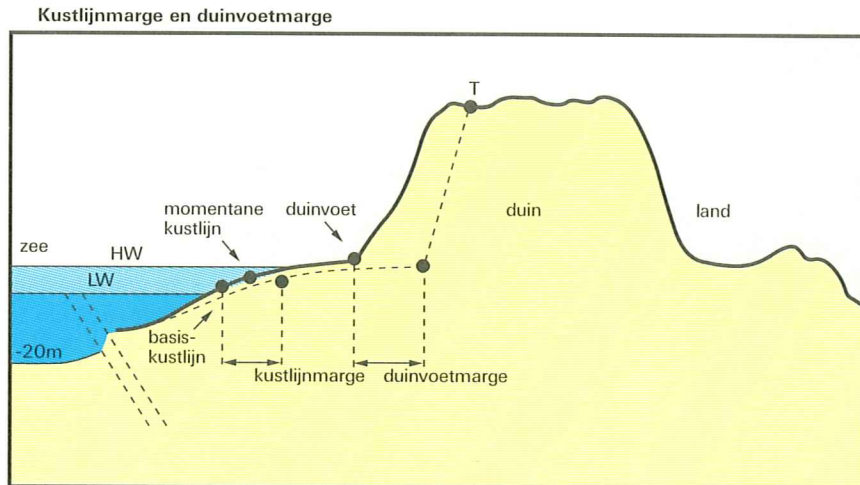
De duinenkust heeft een beweeglijk karakter, daarom wordt landwaarts van de basiskustlijn een marge gedefinieerd. Uit de ligging van de momentane kustlijn in voorbije jaren wordt een trendlijn bepaald. Deze geeft de kustontwikkeling weer. Als de trendlijn de basiskustlijn snijdt, is suppletie nodig. Het kan zijn dat de kustlijn in een jaar iets landwaarts van de basiskustlijn ligt. Dat mag, want de kans dat de marge wordt overschreden is klein genoeg, zolang de trendlijn de basiskustlijn niet snijdt.

De marge wordt vastgesteld op basis van het in het verleden waargenomen verloop van de kustlijn. Zo wordt rekening gehouden met de natuurlijke korte-termijn-fluctuaties van de kustlijn.

De beweging van de momentane kustlijn zal zich, vertraagd en gedempt, vertalen in een beweging van de duinvoet. Ook in de ligging van de duinvoet moet dus een marge geaccepteerd worden. De grootte daarvan kan beperkt worden door de eisen die vanuit plaatselijke functies gesteld worden. Een beperking in de duinvoetmarge werkt door als een beperking in de marge van de kustlijn.

Omdat op de plaats van de duinvoetmarge van tijd tot tijd geen duin zal zijn, is het noodzakelijk deze strook in ieder geval vrij te houden van bestemmingen die kwetsbaar zijn voor duinafslag.

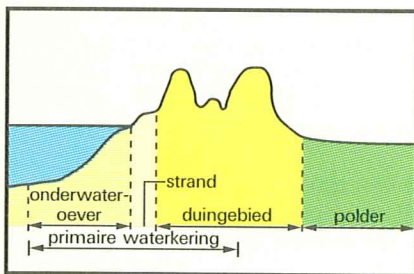
De basiskustlijn komt overeen met de ligging van de kustlijn in 1990. Waar nodig, kan de basiskustlijn plaatselijk enigzins landwaarts of zeewaarts worden verschoven. Dat mag alleen als de verschoven kustlijn met minder inspanning gehandhaafd kan worden. Voorwaarde is, dat geen zwaarwegende belangen op het strand of in het duin zich tegen de verschuiving verzetten.



De beweeglijkheid van de kustlijn binnen de marge leidt, vertraagd en gedempt, tot beweeglijkheid van de duinvoet. Daar wordt ook een marge voor aangegeven. De landwaartse grens van de duinvoetmarge is gerelateerd aan de landwaartse grens van de kustlijnmarginen en is het beginpunt voor de definiëring van de waterkering. De beweeglijkheid van de duinvoet binnen de marge houdt ook in dat het duin in de duinvoetmarge van tijd tot tijd weg-geërodeerd is. Zeewaarts van punt T mag niets worden gebouwd.

4.2.2. De primaire waterkering

De primaire waterkering is het geheel van onderwateroever, strand en duingebied, dat nodig is om ook in de toekomst de veiligheid van het achterland te garanderen. De landwaartse grens van de duinvoetmarge is uitgangspunt voor de bepaling van de sterkte van de waterkering. Deze definitie van primaire waterkering wordt toegelicht in appendix I.



Onderdelen primaire waterkering.

De reserve voor de toekomstige zeespiegelstijging is een onmisbaar onderdeel van de waterkering. De ruimte voor de stijging moet nu in de planologische reservering opgenomen worden, om in de toekomst de noodzakelijke versterking van de waterkering te kunnen realiseren.

In de brede duingebieden kan een reserve voor de zeespiegelstijging in het duingebied gereserveerd worden, zonder dat daarvoor aanvullende werken noodzakelijk zijn.

In smalle duingebieden is achter de huidige Deltaveilige kering onvoldoende ruimte voor zo'n reserve. Daar dient de waterkering op termijn versterkt te worden, zodra dit voor het handhaven van de Deltaveiligheid nodig is.

4.2.3. Vaststellingsprocedures

De berekening van de ligging van de basiskustlijn zal uiterlijk 1991 plaatsvinden, aan de hand van meetgegevens uit 1990. Ik zal de basiskustlijn aangeven op de peilkaart genoemd, in artikel 8.3 van de ontwerp-Wet op de Waterkering.

De marges bij de basiskustlijn worden per kustvak bepaald in de Provinciale Overlegorganen. Daarna worden ze in een voorstel aan mij ter instemming voorgelegd.

De basiskustlijn en de marges zijn het uitgangspunt voor mijn vaststelling van werken voor de kustlijnverzorging, en voor het beheer en het onderhoud door de waterkeringbeheerder.

Het streven om de inspanning voor het handhaven van de kustlijn te beperken, kan aanleiding zijn de basiskustlijn plaatselijk te verschuiven. Het overleg over een dergelijke verschuiving zal plaatsvinden in het Provinciaal Overlegorgaan. Na instemming mijnerzijds zal de verschoven basiskustlijn op de peilkaart aangegeven worden.

Met vertegenwoordigers van het Inter-Provinciaal Overleg en met de Unie van Waterschappen heb ik afgesproken dat de marges uiterlijk in 1992 zijn vastgesteld. Op dat moment is in principe ook bekend waar de primaire waterkering ligt.

Uitgaande van de basiskustlijn en de marges, worden de afmetingen van de primaire waterkering vastgelegd in de keur en de legger van de Waterschappen, en in de streek- en bestemmingsplannen van de regionale overheden.

4.2.4. Technische uitvoering

De ligging van de kustlijn wordt ieder jaar bepaald. De momentane kustlijn is dan bekend, de trendlijn kan opnieuw worden berekend. Wanneer de trendlijn de basiskustlijn snijdt, moet in elk geval de structurele erosie bestreden worden, in het algemeen door een zandsuppletie op het strand. Er kan ook preventief ingegrepen worden.

Uitgaande van de waargenomen ontwikkeling van de momentane kustlijn, stel ik jaarlijks een voortschrijdend vijfjarenplan op voor de bestrijding van de structurele erosie. Op basis hiervan neem ik, na overleg met de Provinciale Overlegorganen, jaarlijks een besluit over werken die het volgende jaar zullen worden uitgevoerd.

Zand suppleren op het strand wordt gekozen als belangrijkste middel om de erosie te bestrijden. Daarvoor zijn drie redenen:

- zand suppleren blijkt een effectieve en tevens de meest voordelige aanpak te zijn;
- suppleren past het beste in het kustlandschap en verstoort het leefmilieu het minste. Dat blijkt ook uit het advies van de Natuurbeschermingsraad;
- zandsuppleties kunnen flexibel worden gepland op de plaatsen met de grootste urgentie.

Behalve zandsuppleties zullen hier en daar ook bestortingen en bezinkingen nodig zijn. Soms kunnen ook andere «harde» middelen nodig blijken.

Op Texel en op de Zeeuws-Vlaamse kust zullen kustverdedigingsprojecten volgens de Zeewaartse aanpak in studie worden genomen.

4.3. Samenwerking in de Provinciale Overlegorganen

Voor een goede uitvoering van de erosiebestrijding is samenwerking tussen Rijk, Provincie en Waterschap noodzakelijk. Deze samenwerking krijgt gestalte in de Provinciale Overlegorganen, genoemd in artikel 8.4, ontwerp-Wet op de Waterkering.

Hoofddoel van een Provinciaal Overlegorgaan is samenwerking voor een goede erosiebestrijding. De verantwoordelijkheid van de deelnemers aan het overleg is:

- Provincie: algemene beleidscoördinatie in de regio, ondermeer van de waterkering, natuur, milieu en ruimtelijke ordening, voorzitter van het orgaan
- Waterschap: belast met het publiekrechtelijk beheer en het onderhoud van de waterkering
- Rijk: belast met de zorg voor de ligging van de kustlijn

Op de Waddeneilanden blijft het Rijk belast met de zorg voor de waterkering aan de Noordzeezijde. Het Rijk combineert daar de taken van Rijk en Waterschap.

Ik laat het aan de Provincie over te bepalen of vertegenwoordigers van de kustgemeenten aan het overleg deelnemen. In ieder geval zal de hoofdingenieur-directeur van de betrokken regionale directie van de Rijkswaterstaat zich zonedig laten bijstaan door vertegenwoordigers van andere betrokken ministeries.

De taken van de Overlegorganen in de uitvoering van het kustbeleid worden:

- Gedachtenbepaling rond de begrippen in de kustverdediging, vooral:
 - . de marges van de momentane kustlijn;
 - . de marges in de ligging van de duinvoet;
 - . een verschuiving van de basiskustlijn;
 - . de afmetingen van de primaire waterkering.
- Bespreken van plannen die kunnen leiden tot een verschuiving van de basiskustlijn, zoals het uitvoeren van een Zeewaartse strategie. Bespreken van plannen die kunnen leiden tot een aanpassing van de gedefinieerde grenzen in de waterkering, zoals de vorming van een sluffer.
Zonedig voorstellen doen aan de verantwoordelijke overheden voor wijziging van de basiskustlijn of van de grenzen van de waterkering.
- Bespreken van de werken binnen het vijfjarenplan van de Minister van Verkeer en Waterstaat voor de zorg voor de ligging van de kustlijn. Afstemming met de planning van werken aan de waterkering door de waterkeringbeheerder.
- Vormen van een gespreksforum waarin de overige zaken die de kustverdediging betreffen kunnen worden besproken.



Voor versterking van de zeewering moet blijvend ruimte worden gereserveerd. De benodigde ruimte kan aanzienlijk zijn, zoals hier blijkt uit het profiel van witte latten dat de ruimte aangeeft die op deze plaats nodig was voor de Delta-versterking.

4.4. Relatie met overige beleidsterreinen

4.4.1. Ruimtelijke ordening

De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening⁴ onderstreept, dat bescherming tegen overstroming van ons onder de zeespiegel gelegen land bij een stijgende zee en een dalende bodem van essentieel belang blijft.

Er moet blijvend ruimte worden gereserveerd voor de noodzakelijke aanpassing van de waterkering aan de zeespiegelstijging en voor werken ter verdediging van de zandige kust. De Raad van de Waterstaat wijst daar in zijn advies ook op. In de praktijk is het wenselijk een zone vrij te houden van permanente bebouwing.

Het regeringsbeleid voor de ruimtelijke ordening leidt ertoe dat de waterkering in streek – en bestemmingsplannen moet worden vastgelegd.

De keuze voor het dynamisch handhaven van de kustlijn sluit aan op de Planologische Kernbeslissing Waddenzee, waarin voor de kustverdediging voortzetting van een conserverend kustbeheer wordt voorgestaan.

De keuze sluit ook aan op de constatering van de voorlopige Waddenadviesraad, dat altijd tegengaan van de natuurlijk dynamiek van de duinenkust in strijd is met de Algemene Beheersvisie voor het Waddengebied.

Voor de Zeeuwse Voordelta zal de relatie tussen de kustverdediging en de natuurlijke ontwikkeling van het gebied in een integraal beleidsplan uitgewerkt worden. Het beleid voor de kustlijninzorg laat daar ruimte voor.

4.4.2. Natuurbeleid

In het Natuurbeleidsplan is het gehele duingebied opgenomen in de ecologische hoofdstructuur van Nederland, en zijn in de ondiepe kustwateren enkele zones voor natuurontwikkeling en integrale bescherming aangegeven.

In de Structuurschets Landelijke en Stedelijke Gebieden en in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud wordt aan de duinen de hoofdfunctie natuur toegekend. De waarde van de kustzone voor flora en fauna is de basis voor deze beleidslijnen. Zij wordt in het advies van de Natuurbeschermingsraad toegelicht. Deze waarde wordt in de beleidskeuze onderkend door rekening te houden met de dynamiek van de kustzone, en ruimte te laten voor ontwikkeling van nieuwe en verdere ontplooiing van bestaande waarden. De Natuurbeschermingsraad en de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening dringen hier in hun advies op aan.

In het duingebied kan door het toelaten van natuurlijke processen als verstuiving en sluftervorming een meer gevarieerd landschap ontstaan. De Natuurbeschermingsraad pleit voor integratie van natuurlijke processen in het waterstaatkundig noodzakelijke kustbeheer.



Verstuiving en sluftervorming vergroten de natuurlijke dynamiek van het duingebied.



Waar de duinen breed genoeg zijn, biedt het kustverdedigingsbeleid er ruimte voor. De integratie vergt overleg tussen de beheerder van de waterkering en de betrokken natuurbeschermingsorganisaties. Een bredere afweging van de betrokken belangen zal noodzakelijk zijn bij processen die grote invloed op de bestaande omgeving hebben, zoals de vorming van sluffers. Die afweging kan het Provinciaal Overlegorgaan maken.

De strandvlakten rond de waddeneilanden hebben weinig invloed op de veiligheid van het laag gelegen polderland. Ze worden in waterstaatkundig opzicht dan ook nauwelijks beschermd. De natuurlijke processen kunnen hier de vrije hand worden gelaten, zolang de eilanden maar één geheel blijven.

4.4.3. Recreatie

Het beleidsalternatief Handhaven schept de voorwaarden voor het behoud en de ontplooiing van de recreatie op duin en strand.

Dynamisch Handhaven van de kustlijn impliceert dat de omvang van het strand en het duin gemiddeld op peil blijft, en de bestaande toeristische infrastructuur optimaal kan worden benut. Door met zandsuppleties de erosie te bestrijden – met gebiedseigen natuurlijk materiaal – blijft bovendien het natuurlijk karakter van de duinenkust bewaard. Het kustlandschap behoudt daarmee zijn charme en zijn aantrekkingskracht op toeristen.

De periodieke beweging van de kustlijn en de duinvoet heeft tot gevolg dat de breedte van het strand zal variëren. De mogelijkheden voor de recreatie, die afnemen bij een kleiner wordend strand, zullen daardoor eveneens variëren.

Bij de gedachtenbepaling in de Provinciale Overlegorganen over de definitie van de marge, zal de relatie tussen het recreatieve belang en de ligging van de kustlijn in de afweging worden betrokken. De gevolgen van kustlijnvariatie binnen de marge, worden tot het normale risico voor de recreatieve bedrijven gerekend. Voor het beheer en het onderhoud kan het noodzakelijk zijn de vestiging van recreatieve belangen binnen de waterkering te beperken. Dit kan er toe leiden dat de primaire waterkering zo veel mogelijk vrij wordt gehouden van permanente bebouwing.

4.4.4. Olie- en gaswinning

De winning van olie en gas kan een daling van de bodem veroorzaken waardoor de overstromingskans van het achterland en de kustachteruitgang kunnen worden vergroot.

In de Waddenzee kan een zakkingskom de zandvraag versterken en daardoor indirect de erosie aan de Noordzeekust doen toenemen. De inspanning die nodig is om de kustlijn te handhaven en de Deltaveiligheid duurzaam te waarborgen zal daardoor toenemen.

De TAW pleit er in haar advies voor, om bij het verlenen van concessies voor olie- en gaswinning het gebied van de kust en van de estuaria te ontzien, of afdoende compenserende maatregelen te treffen.

Een inventarisatie door het Ministerie van Economische Zaken van olie- en gasvoorkomens in de kustzone, heeft uitgewezen dat de nog niet uitgegeven velden merendeels gering van omvang zijn. Hierdoor zal naar verwachting ook de eventuele bodemdaling als gevolg van winning naar de huidige inzichten gering zijn. De daling zal geleidelijk zijn en zich gelijkmatig over de oppervlakte voltrekken.



Ook aanvullende voorzieningen eisen hun plaats in het duingebied.



Strandvertier is een van de meest aansprekende functies van ons kustgebied. Voor het in stand houden van deze recreatievorm is het handhaven van de kust met zandsuppleties essentieel.



Door de winning van olie en gas kan bodemdaling ontstaan waardoor de inspanning die nodig is om de kust op zijn huidige plaats te handhaven toeneemt.

De beoordeling van een concessie-aanvraag wordt voorafgegaan door interdepartementaal overleg in de Rijks Planologische Commissie, waarin de gevolgen van winning voor het Rijk worden onderzocht. Als door de lokatiekeuze, of op basis van de prognose van de bodemdaling, nadelige gevolgen voor de kustverdediging verwacht worden, kan dit overleg bewerkstelligen dat voldoende waarborgen verkregen worden voor dekking van schade voor het Rijk.

In het algemeen wordt in concessie-akten bepaald, dat regelmatig metingen gedaan moeten worden. Als uit die metingen blijkt, dat de bodemdaling door de winning een ongewenste situatie aan de oppervlakte dreigt te veroorzaken, kan de Minister van Economische Zaken aanvullende maatregelen voorschrijven. Die maatregelen moeten de bodemdaling, of de nadelige gevolgen van bodemdaling, zo veel mogelijk beperken.

4.4.5. Landaanwinning

Landaanwinningsprojecten, zoals het plan voor de kustlokatie tussen Hoek van Holland en Scheveningen, en het kustplan Velzen-zuid, zijn bedoeld om nieuw land te winnen. Hiertoe kan zeewaarts van de primaire waterkering een andere waterkering gelegd worden, waarmee het nieuwe land een duurzame bescherming tegen het buitenwater krijgt. Het is ook mogelijk het nieuwe land boven maatgevend hoogwater te leggen, zoals in het Europoortgebied bij Rotterdam is gebeurd.

Voor een landaanwinningsproject is een concessie nodig van de Kroon.⁵

De Provincie speelt in de concessie-procedure een belangrijke rol. Zij organiseert de inspraak en brengt een verslag aan mij uit over het project en de inspraak, dat tevens hun advies behelst. Bij het verlenen van een concessie moet rekening worden gehouden met alle belangen, dus ook met andere dan de waterstaatsbelangen.

Aan een concessie worden voorwaarden gesteld ter bescherming van belangen die door de uitvoering van een landaanwinningsproject kunnen worden geschaad.

Er moet worden voldaan aan de eisen die door mij worden gesteld ter bescherming van het waterstaatsbelang. **Indien het landaanwinningsplan schadelijk is voor het kustbeheer, zal ik maatregelen eisen die de schade voorkomen, of adviseren de concessie te weigeren.**

Bij de beoordeling van een concessie-aanvraag wordt gelet op de opbouw van het inrichtingsplan en de relatie met de inrichting van het aansluitende oude land. Daarom is er een sterke relatie met de ruimtelijke ordening. Er wordt ook gelet op de beveiliging van het aan te winnen land in relatie tot de daarin geplande bestemmingen, en of in een duurzaam beheer door een bevoegde overheidsinstantie is voorzien.

De financiële onderbouwing wordt gezien, en er wordt een publiek-rechtelijke beheersvorm geëist, zodat ook in de toekomst voldoende is voorzien in de kosten en de organisatie van beheer en onderhoud. Een vermeerdering van de kosten van kustlijnverzorging door de voorspelde klimaatverandering wordt ook in de beschouwing betrokken. Het spreekt vanzelf dat alle kosten die voortvloeien uit het project worden gedragen door de ondernemer van het landaanwinningsproject.

In het algemeen worden landaanwinningsprojecten gepland op delen van de kust met aanwas of met een stabiele kustligging. Hieruit blijkt al dat de relatie tussen de kustlijnzorg -die van belang is voor eroderende kustvakken- en de landaanwinning beperkt is. Landaanwinningsprojecten zijn dus in de regel niet nodig voor kustverdediging.

Een concessie verlenen is een op zichzelf staande, eenmalige beslissing, die een heel ander regime van besluitvorming kent dan het beleid voor de kustverdediging, dat voortdurend aandacht vraagt. Hoewel er onmiskenbaar een relatie is tussen landaanwinningsprojecten en kustverdediging, ligt het voor de hand de besluitvorming over landaanwinningsprojecten vooral te leggen in het spoor van de ruimtelijke ordening. Landaanwinningsprojecten komen uiteraard ook ter sprake in de Provinciale Overlegorganen.

4.4.6. Zandwinning

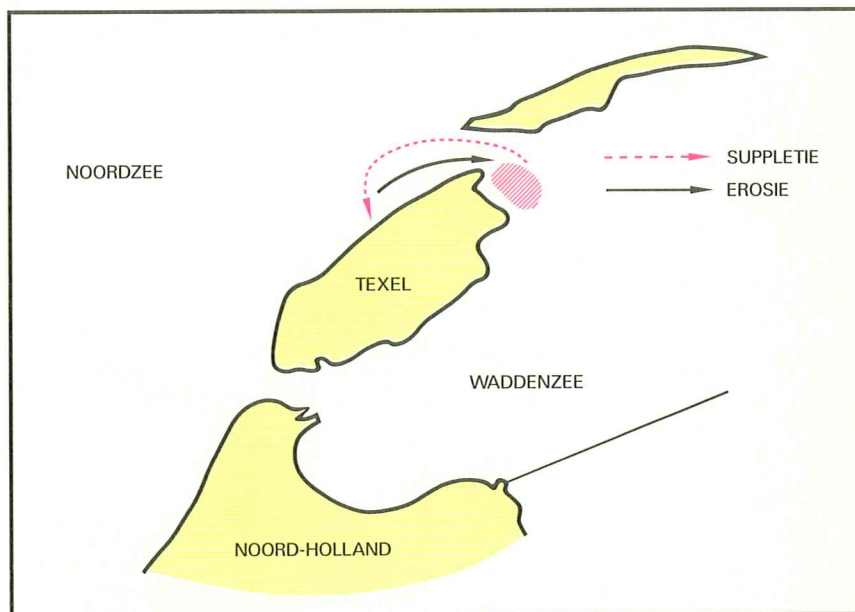
De mogelijkheden voor zandwinning in de Noordzee en de Waddenzee zijn in beginsel zeer groot. Omdat de kosten wat hoger worden naarmate de transportafstand toeneemt, zal de zandwinning bij voorkeur zo dicht mogelijk bij de kust uitgevoerd worden. Dit brengt echter het risico met zich mee dat kustachteruitgang optreedt.

Met de huidige kennis kan -met enige voorzichtigheid- een uitspraak worden gedaan over de effecten van zeezandwinning op de kust. Het is gebleken dat zandwinning in zee landwaarts van de dieptelijn NAP-20 m, een achteruitgang van de kust kan veroorzaken.

Vanuit de noodzaak een duurzaam beleid voor de kust te voeren, is er alle reden het huidige beleid voor de zandwinning op de onderwater-oever te handhaven. Dit houdt in dat alleen zand gewonnen mag worden zeewaarts van de dieptelijn NAP-20 m of verder dan 20 km uit de kust. In de nota *Gegronde Ontgronden*⁶ wordt dit beleid als uitgangspunt voor de winning van ophoogzand gehanteerd.

Bij het overleg over voorontwerp van het Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee is er vanuit de natuurbeschermingsorganisaties op aangedrongen, de zone kustwaarts van de dieptelijn NAP-20 m bij zandwinning te mijden, vanwege het effect van de opwerveling van zand en slib op in die zone levende organismen. De Raad van de Waterstaat en Natuurbeschermingsraad ondersteunen deze opvatting.

Bij de evaluatie van de suppletie van 1985 op Texel is gebleken, dat zandwinning in het Robbengat waarschijnlijk de erosie van het eiland Texel heeft versterkt.⁷ De Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen constateert in haar advies, dat de onzekerheidsmarges in de morfologische voorspellingen juist in het Waddengebied groot zijn. Daarom wordt in de zeegaten van zandwinning voor zandsuppleties afgezien.



In 1985 is zand uit het Robbengat op de Noordzeekust van Texel gesuppleerd. In de periode daarna is het zand sneller geerodeerd dan verwacht was. De «zandhonger» van het Robbengat, deels een gevolg van de zandwinning voor de suppletie is daar waarschijnlijk mede de oorzaak van.

De Waddenzee onttrekt zand aan de Noord-Hollandse kust, aan de kusten van de Waddeneilanden en aan de onderwateroever. Elke zandwinning in de Waddenzee betekent een versterking van deze zandvraag en dus van de erosie aan de Noordzeekust.

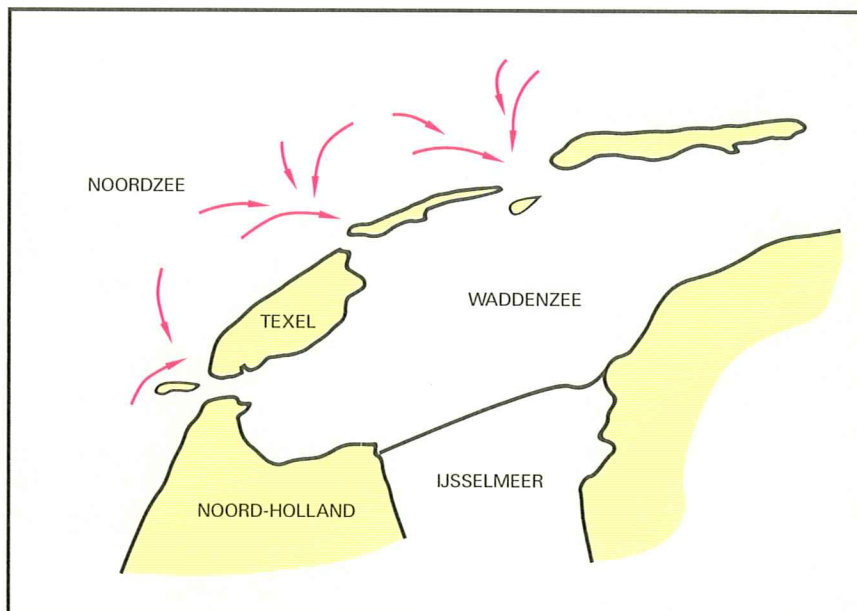
In zijn advies wijst de voorlopige Waddenadviesraad er op, dat op grote schaal onttrekken van zand aan de Waddenzee erosie elders kan veroorzaken. Ook in het Beheersplan Ontgroningen Waddenzee is deze relatie onderkend, zij het dat de invloed van zandwinning destijds niet gescheiden kon worden van veranderingen door natuurlijke oorzaken.

Daarom, en omdat zandwinning negatieve gevolgen voor de ecologie van de Waddenzee heeft, pleit het Beheersplan Ontgroningen Waddenzee voor een terughoudend zandwinningsbeleid.

De nota Gegronnd Ontgronden neemt deze beleidslijn over, en voorziet een beperkte voortzetting van de zandwinning op de lange termijn.

De versterking van de erosie aan de Noordzeekust door zandwinning in de Waddenzee is in recent onderzoek onderbouwd. Dit maakt verdere vermindering van de zandwinning in de Waddenzee wenselijk.

De ervaringen in het Robbengat, en de adviezen van de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen en de voorlopige Waddenadviesraad, zijn argumenten om het terughoudend beleid voor zandwinning in de Waddenzee en de zeegaten voort te zetten.



Bij vloed wordt zand van de Noordzeekust naar de Waddenzee getransporteerd. Een deel van het zand bezinkt daar en wordt bij eb niet meer teruggebracht. Dit resulteert in erosie van de Noordzeekust van Noord-Holland en de Waddeneilanden.



Het onderhoudsbaggerwerk aan de toegangseulen voor de havens gebeurt met zelfvarende zandzuigers, die het opgezogen zand ook naar de plaats van bestemming brengen. Met dezelfde werktuigen kan een deel van de suppleties worden uitgevoerd.

Voor zandsuppleties zal geen zand meer worden gewonnen in de Waddenzee en in de zeegaten tussen de Waddeneilanden. Er zal over verdere beperking van de zandwinning in deze gebieden worden overlegd in het kader van de voorziene aanpassing van het Beheersplan Ontgroningen.

De winning van zand door het onderhoudsbaggerwerk aan de toegangseulen dwars op de kust naar de zeehavens, zal naar verwachting geen noemenswaardige kustlijnveranderingen veroorzaken. De invloed op de kustverdediging, van enige verdieping van deze vaargeulen, zoals in het structuurschema Zeehavens is voorzien, zal naar verwachting marginaal zijn.

Het onderhoudsbaggerwerk in vaargeulen dicht langs de kust kan wel invloed hebben op de ligging van de kustlijn. Het zand dat hierbij vrijkomt, wordt zo veel mogelijk gebruikt voor zandsuppleties, zodat het zand grotendeels in het kustmorfologisch systeem blijft. Verder zal het onderhoudsbaggerwerk, waar mogelijk, zo uitgevoerd worden, dat de druk van de getijstroom op de kust vermindert. Op deze wijze kunnen de negatieve effecten van deze noodzakelijke vorm van zandwinning worden beperkt.

In de Zeeuwse Voordelta spelen naast morfologische aspecten de ecologische potenties van de onderwateroever een grote rol bij de besluitvorming rond zandwinning. Het Integraal Beleidsplan Voordelta, dat in voorbereiding is, zal hier op in gaan.

4.5. Juridische aspecten

4.5.1. Vergunningenbeleid

Goed beheer dient de primaire waterkering te beschermen tegen activiteiten die de huidige en de toekomstige veiligheid bedreigen. De beheerder heeft de bevoegdheid verbodsbepalingen te stellen, met een vergunningsstelsel voor bepaalde handelingen. De juridische basis hiervoor ligt voor Waterschapsbeheer in de keur⁸ en voor Rijksbeheer in het Rijkszeeweringenreglement.⁹

De beschermingsbepalingen in de keur en in het Rijkszeeweringenreglement zijn van toepassing op de primaire waterkering. Daarom is het voor de rechtszekerheid van belang te weten waar de juridische beheersgrenzen van de primaire waterkering liggen.

In de ontwerp-Wet op de Waterkering (art. 12) wordt de beheerder opgedragen zorg te dragen voor de vaststelling van een legger waarin is omschreven waaraan de primaire waterkering moet voldoen naar richting, afmeting, vorm en constructie. Dit betreft de gehele strook die voor de stabiliteit van de waterkering noodzakelijk wordt geacht. Bij de omschrijving van de primaire waterkering wordt er van uitgegaan, dat deze het duingebied, het strand en een deel van de onderwateroever omvat. Zie Appendix I. De grenzen van het gebied waar de beheersbepalingen gelden worden in de legger aangegeven.

Het is belangrijk dat de beheerder kenbaar maakt hoe hij de primaire waterkering gaat beschermen, en welk vergunningenbeleid hij gaat voeren.

Dat kan de beheerder pas, als er in technische zin duidelijkheid bestaat over schadelijkheid van bebouwing en van andere activiteiten voor de waterkering. De Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen ontwikkelt een Leidraad Duinwaterkeringen waarin deze technische vragen zullen worden beantwoord. De leidraad zal de beheerder een duidelijk uitgangspunt voor het vergunningenbeleid bieden.

De beheerder kan op basis van de technische uitgangspunten zijn beleid bepalen voor het al dan niet toelaten van tijdelijke of permanente activiteiten in de strook van de primaire waterkering. Door het beleid in bijvoorbeeld een beleidsnota vast te leggen, ontstaat een draagvlak. Het beleid is voor iedereen duidelijk en het is in rechte goed te verdedigen. Een goede voorlichting blijft gewenst.

4.5.2. Eigendom van duin en strand

Het Burgerlijk Wetboek (art. 577) bepaalt dat de stranden eigendom zijn van de Staat. Ook de duinen zijn voor een groot deel eigendom van de Staat. Waterschappen, drinkwatermaatschappijen, natuurbeschermingsorganisaties en particulieren zijn eigenaar van delen van het duingebied.

Voor de beheerder van de waterkering is de meest eenvoudige situatie die waarin het beheersgebied in alle opzichten zijn eigendom is. Dan staan hem publiekrechtelijke en privaatrechtelijke middelen ter beschikking om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Voor een goede uitvoering van het beheer zijn deze rechtsmiddelen niet noodzakelijk, want de voorwaarden voor het beheer zijn gewaarborgd in de Waterstaatswetgeving.

Er wordt naar gestreefd het eigendom van de duinen in handen van de waterkeringbeheerder te brengen. Als het eigendom in handen is van een andere overheidsinstantie of van instellingen als natuurbeschermingsorganisaties en drinkwaterwinbedrijven, is dat ook een werkbare situatie. In het algemeen blijken die instellingen dezelfde belangen als de waterkeringbeheerder te hebben. Het is in die gevallen niet noodzakelijk een gericht aankoopbeleid te voeren.

4.5.3. Risico's op strand en duin

Aan het gebied dat landwaarts van de primaire waterkering ligt, wordt Deltaveiligheid geboden.

Het karakter van duinen als waterkering houdt in, dat soms, bij storm, een stuk van de waterkering of van het strand afslaat, zonder dat dit tot overstroming van het achterland leidt.

Op de primaire waterkering neemt de afslagkans toe naarmate men dichter bij zee komt. Objecten die op de primaire waterkering staan, zoals gebouwen, lopen dan ook een groter risico dan die in het achterland. Bouwwerken op het strand zoals strandtenten of strandhuisjes worden zelfs geheel blootgesteld aan de kracht van de zee.

Als de waterkeringbeheerder vestiging van bouwwerken of andere eigendommen van derden toestaat, zal dat altijd gebeuren op de uitdrukkelijke voorwaarde dat de waterkeringbeheerder niet aansprakelijk is voor het afslagrisico. Dat is geheel voor de eigenaar. Die weet dat, want het staat in zijn vergunning.

4.6. Kustmetingen en onderzoek

4.6.1. Kustmetingen

Het Rijk verzamelt gegevens over de hoogteligging van het strand en de duinen, de waterdiepte, de stroomsnelheid van het water en de golfslag in zee. Ook waterschappen verzamelen deze gegevens. Metingen en verwerking worden zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Deze gegevens zijn van belang voor het beheer van de waterkering. Voor de uitvoering van het beleid voor de kustlijn­zorg zijn de gegevens noodzakelijk om het verloop van de erosie te kunnen volgen, en om een prognose te kunnen stellen voor het erosietempo in de komende jaren. Op basis hiervan kan een vijfjarenplan voor de uitvoering gemaakt worden.

Er zijn langjarige meetreeksen nodig bij het ontwikkelen van hypothesen over de morfologische processen, en voor het doen van voorspellingen op lange termijn voor de kustontwikkeling. Daarnaast zijn recente gegevens nodig om de ontwikkelde hypothesen te toetsen aan de praktijk.

Een intensief meetprogramma is een wezenlijk onderdeel van de kustverdediging. **Op advies van de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen wordt het huidige meetprogramma voortgezet en op een aantal punten geïntensiveerd.**

4.6.2. Onderzoek

De kennis van de kustvormende processen is een van de pijlers waar de kustverdediging op rust. Niet alleen de keuze voor het beleid wordt er door beïnvloed, maar ook de effectiviteit van de inspanningen.

De huidige kennis van het kustgedrag is gericht op de voorspelling van de kustontwikkeling over enkele decennia. Het inzicht in de fenomenen die het gedrag van de kust op korte termijn bepalen is daardoor relatief groot.

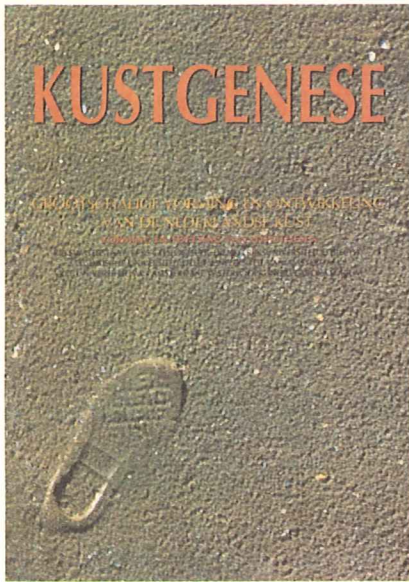
Verder ontwikkelen van de kennis van korte-termijn processen levert een bijdrage aan de verhoging van de effectiviteit van de huidige werkmethoden, maar kan ook leiden tot nieuwe manieren van kustverdedigen. Een voorbeeld is het onderzoek naar de haalbaarheid van een zeewaartse kustverdediging.



Bij een zware storm kan er een groot deel van het duin afslaan. Objecten op de primaire waterkering kunnen dan schade lijden.



Kustmetingen op het land en op zee eisen elk hun eigen specifieke apparatuur.



Met de studie Kustgenese is de afgelopen jaren een belangrijke bijdrage geleverd aan de kennis van kustvormende processen.

Onderzoek kan ook meer inzicht geven in de invloed op de kustontwikkeling van zandwinning dicht bij de kust en in de zeegaten.

Het inzicht in de kustvormende lange-termijn processen is door de studie Kustgenese de laatste jaren sterk verbeterd. De Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen merkt op, dat de kennis van de processen van de kustontwikkeling op lange termijn toch nog niet voldoende is.

Bij een voorspelling van de ligging van de kustlijn op lange termijn, moet nog rekening gehouden worden met forse onzekerheidsmarges. De nauwkeurigheid van de voorspelling wordt negatief beïnvloed door de onzekerheden over de randvoorwaarden, zoals de ontwikkeling van het tempo van de zeespiegelstijging.

Zowel het onderzoek naar de kustvormende processen op de lange termijn als dat naar de processen op de korte termijn, zal worden geïntensiveerd. De Raad van de Waterstaat en de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen pleiten daar in hun advies ook voor. **Het onderzoek naar de haalbaarheid van zeewaartse kustverdedigingsmethoden zal daarbij bijzondere aandacht krijgen.**

Belangrijk bij het handhaven van de kustlijn is het scheppen van ruimte voor de natuurlijke dynamiek van de kust. Dit kan leiden tot nieuwe methoden voor het beheer van de primaire waterkering. Deze methoden kunnen worden verwerkt in de technische leidraden van de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen.

4.7. Voorlichting en educatie

Voorlichting en educatie zijn instrumenten die de beheerder van de primaire waterkering bij de uitwerking van zijn beleid kan hanteren.

Bij voorlichting ligt het accent op kenbaar maken van het beleid voor de kustverdediging aan de betrokkenen.

Bij educatie gaat het er om de kennis bij de belanghebbenden van de eigenschappen en de werking van het kuststelsel en zijn processen te vermeerderen. Door die kennis kunnen de belanghebbenden beter omgaan met het stelsel en meer bijdragen aan het behoud van het gebied.

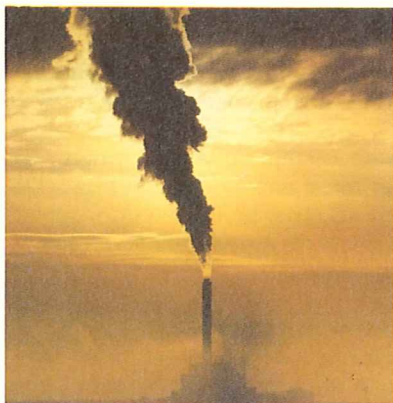
Voorlichting en de educatie richten zich primair op de gebruikers van het gebied. Er kan gedacht worden aan horeca-exploitanten, dagjesmensen, verblijfstoeristen of wandelaars in het duingebied.

In het algemeen zullen de waterschappen als beheerders van de waterkering voorlichting en educatie kunnen geven. Samenwerking met andere beheerders van het duingebied zoals natuurbeheerders en drinkwaterbedrijven ligt voor de hand.

Op de Waddeneilanden is het Rijk beheerder van de primaire waterkering. **Rijkswaterstaat zal voorlichting en educatie actief bij het beheer hanteren.**

Voorlichting en educatie zullen daar gerealiseerd worden in samenwerking met de gemeenten en met natuur- en milieuorganisaties. Het Provinciaal Overlegorgaan zal er bij worden betrokken.

In het kaderplan natuur- en milieu-educatie dat in de het Nationaal Milieu Beleidsplan is aangekondigd, zullen de mogelijkheden verder uitgewerkt worden.



Het broeikaseffect, onder meer veroorzaakt door de uitstoot van verbrandingsgassen, is belangrijke oorzaak van de verwachte opwarming van de atmosfeer. Een versnelde zeespiegelstijging is daar op zijn beurt weer een gevolg van.

4.8. Omgaan met zeespiegelstijging

Er wordt een mondiale temperatuurstijging als gevolg van het broeikaseffect voorzien. In brede kring wordt onderkend dat hierdoor een versnelde zeespiegelstijging op zal treden. De druk op de zeewering zal er door toenemen.

In de eerste plaats door de toename van de structurele erosie. Daaraan weerstand bieden behoort tot de Rijkstaak ten aanzien van de kustlijnzorg.

In de tweede plaats zullen langs de Noordzeekust de kruinhoogten van de dijken en de omvang van de duinafslagprofielen moeten toenemen. De Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen doet de aanbeveling, waar nu nog een reserve-sterkte aanwezig is, deze te handhaven. Het aantal plaatsen waar in de toekomst opnieuw versterkt moet worden, kan dan tot een minimum beperkt blijven. De Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen vindt, dat met aanpassing van het onderhoud van de zeeweringen aan de verwachte versnelling van de zeespiegelstijging kan worden gewacht, tot deze versnelling daadwerkelijk optreedt.

Bij het overleg ten behoeve van de ontwerp-Wet op de Waterkering zijn hierover afspraken gemaakt, die als volgt kunnen worden samengevat:

Uitgangspunt is dat de beheerder er voor zorgt dat de waterkering aan de norm blijft voldoen, ook als de zeespiegel stijgt. De wet voorziet niet in een Rijksbijdrage voor dergelijke werken, afgezien van de normale bijdrage voor beheer en onderhoud.

Het kan zijn dat dit uitgangspunt op een later tijdstip moet worden herzien. Als namelijk de geleidelijke stijging van het zeeniveau zal versnellen, kunnen de lasten van de beheerder hoog oplopen. Dat kan reden zijn de bijdragen opnieuw aan de orde te stellen. Wanneer de versnelling op zal treden, valt nu niet te overzien. Tot dan geldt het hier geschetste uitgangspunt.

4.9. Financiële aspecten

In de discussienota die in mei 1989 werd uitgebracht werd het volgende overzicht van de kosten gegeven:

Terugtrekken	Selectief Handhaven	Handhaven	Zeewaarts	
Kosten kustlijnzorg*	10	20	40	60
Onderhoud waterkeringen en bestaande verdedigingswerken	25	25	20	20
Totale kosten kustverdediging	35	45	60	80

Kosten in miljoenen guldens per jaar, prijspeil eind 1988.

* In de discussienota «kosten van erosiebestrijding» genoemd.

De kosten die werden genoemd in de discussienota, waren berekend op het kostenpeil van eind 1988. Onlangs is nagegaan of de kostenberekeningen nog actueel zijn.

Gebleken is, dat de onderhoudskosten niet noemenswaardig zijn gewijzigd.

De kosten van de kustlijnzorg blijken nu hoger te moeten worden ingeschat.

Oorzaken voor de kostenstijging:

- * Er wordt geen zand meer gewonnen uit de zeegaten tussen de Waddeneilanden. Dit is de consequentie van de ervaringen na het winnen van zand uit het Robbengat tussen Texel en Vlieland. Het sluit aan bij de opmerking van de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen, dat de marges in de voorspelling van de kustontwikkeling op de Waddeneilanden het grootst zijn. Voorzichtigheid is hier geboden.
- * Er wordt ruimte gelaten voor «Dynamisch Handhaven»: voor enige verstuuving in de zeereep en eventueel voor de vorming van een enkele slufter. Dit leidt tot een lichte kostenverhoging.
- * Zand suppleren is de voornaamste activiteit die voorzien wordt. De ontwikkeling op de baggermarkt is daarom belangrijk voor de kosten van de kustverdediging. De baggerprijzen stegen in 1989 met ongeveer 10%.
- * Er is op advies van de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen besloten het kustonderzoek en de monitoring van de kust te intensiveren. Bij het ramen van de kosten voor de discussienota is nog niet uitgegaan van intensivering.

De kosten worden nu als volgt geschat:

	Terug- trekken	Selectief Handhaven	Handhaven	Zeewaarts
Kosten kustlijnzorg	20	35	60	75
Onderhoud waterkeringen en bestaande				
kustverdedigingswerken	25	25	20	20
Totale kosten kustverdediging	45	60	80	95

Kosten in miljoenen guldens per jaar, prijspeil eind 1989.

De kosten op langere termijn zijn niet geactualiseerd. Gezien de aard van de wijzigingen in de kostenberekeningen, mag worden aangenomen dat de tendenzen die in de discussienota zichtbaar waren dezelfde zijn gebleven: de kosten van Terugtrekken en Selectief Handhaven groeien naar de kosten van Handhaven toe en die van Zeewaarts zijn op den duur lager. De kostenverschillen zijn nu reeds verkleind ten opzichte van die in de discussienota.

Om de kustlijn van 1990 te kunnen handhaven, is het noodzakelijk om reeds in 1990 enkele werken aan te pakken, en vanaf 1991 werken tot het kostenniveau hierboven, uit te voeren.

De onderhoudskosten worden – grof geschat – voor de helft gedragen door het Rijk, en voor de helft door de Waterschappen. Het effect van Rijksbijdragen in onderhoudskosten is bij deze verdeling buiten beschouwing gelaten.

De kosten van de kustlijnzorg worden geheel gedragen door het Rijk.

Bijlage A Beschrijving beleidsalternatieven

Binnen de grenzen van de uitgangspunten kan een groot aantal alternatieven worden geformuleerd.

In de volgende paragrafen worden de vier alternatieven voor de duinenkust uit de discussienota «Kustverdediging na 1990» beschreven.

A.1. Beleidsalternatief Terugtrekken

Beleidsdoelstelling

Het doel is: behoud van Deltaveiligheid. Niet minder, maar ook niet meer. Kustachteruitgang wordt toegestaan totdat de duinen nog maar net aan de veiligheidsnorm voldoen, ongeacht de belangen en waarden die in het duingebied verloren gaan. Dit is de minimale invulling van de wettelijke overheidstaak. Deze strategie impliceert dat de kustvorm van Nederland vooral zal worden bepaald door de natuurlijke processen van aanwas en erosie.

Technische maatregelen

Bij het alternatief Terugtrekken doen zich tegelijkertijd, maar op verschillende plaatsen, twee situaties voor. Waar de reserve-duinbreedte tot nul is gereduceerd, wordt de kust vastgehouden, op andere plaatsen wordt de kust gecontroleerd teruggetrokken.

Beide situaties vergen de nodige maatregelen.

Bij vasthouden zijn maatregelen nodig om landwaarts verplaatsen van de kustlijn tegen te gaan. Die bestaan uit zandsuppleties aan de zeezijde van de zeereep. Daarnaast blijft onderhoud nodig. Dit bestaat uit maatregelen die het zand aan de duinvoet vasthouden en uit onderhoud van beschermingswerken als strandhoofden.

Bij Terugtrekken blijven onderhoudswerkzaamheden nodig, zoals achterwaarts verlengen van strandhoofden en begeleiden van het landwaarts opschuiven van de zeereep.

Aanvullend kunnen achterwaartse suppleties noodzakelijk zijn om de zeereep op minimale sterkte te houden.

A.2. Beleidsalternatief Selectief Handhaven

Beleidsdoelstelling

Het doel is: naast behoud van de Deltaveiligheid bescherming bieden aan duingebieden waar bijzondere belangen en waarden door kustachteruitgang worden bedreigd.

Deze doelstelling sluit aan bij het huidige beleid.

Het alternatief ligt vast als gekozen is welke belangen en waarden beschermd moeten worden. Er zijn binnen Selectief Handhaven vele varianten. De variant die in de discussienota werd gepresenteerd is verwant aan het huidige beleid, maar kent een sterkere bescherming van bijzondere natuurwaarden.

Het gaat om:

- garantie voor de veiligheid van het polderland;
- bescherming van woonkernen in het duingebied;
- bescherming van bijzondere natuurwaarden, zoals duinmoerassen en duinheide en gebieden met droog duinstruweel, bos of lokaal vochtig duin;

- bescherming van kapitaalintensieve investeringen voor de drinkwaterwinning: winputten, infiltratievoorzieningen en gebouwen;
- bescherming van gebieden met verblijfsrecreatie: bungalowparken en campings;
- bescherming van kapitaalintensieve industrieterreinen, zoals die van Hoogovens.

Technische maatregelen

Bij Selectief Handhaven doen zich dezelfde problemen met vasthouden en terugtrekken voor als bij het alternatief Terugtrekken, en worden dezelfde soort maatregelen met zandsuppleties en onderhoud genomen.

A.3. Beleidsalternatief Handhaven

Beleidsdoelstelling

Het doel is: alle belangen en waarden die in 1990 in het duingebied aanwezig zijn beschermen tegen de gevolgen van kustachteruitgang. De kust mag nergens achteruitgaan.

Technische maatregelen

Voor het uitvoeren van dit beleid zijn maatregelen nodig voor erosiebestrijding en onderhoud die gericht zijn op het vasthouden van de kustlijn. Het type maatregelen is beschreven bij het beleidsalternatief Terugtrekken.

A.4. Beleidsalternatief Zeewaarts

Beleidsdoelstelling

Het doel is: versterken van zwakke kustgedeelten en beschermen van alle belangen en waarden in het duingebied tegen de gevolgen van kustachteruitgang.

Bij zwakke plekken wordt aanwas gestimuleerd. Hierdoor nemen de reserves toe en kunnen nieuwe mogelijkheden voor natuur en voor andere belangen ontstaan. Elders wordt de kustlijn gehandhaafd. Als zwakke plekken worden gezien:

- plekken die weinig of geen ruimte hebben voor de opvang van kustachteruitgang;
- plekken die sterk eroderen en waar grote belangen en waarden op het spel staan.

Dit alternatief verschilt wezenlijk van eerder voorgestelde landaanwinningprojecten zoals bij Hoek van Holland, Scheveningen en IJmuiden. Het Zeewaartse alternatief concentreert zich op eroderende kustdelen, landwinst is een bijproduct. Landaanwinningprojecten worden geprojecteerd in kustvakken die juist niet eroderen, landwinst is dan het doel. Het Zeewaartse alternatief en eventuele landaanwinningprojecten beïnvloeden elkaar niet wezenlijk, en kunnen naast elkaar bestaan.

Technische maatregelen

Op zwakke plekken wordt een wezenlijk andere aanpak gehanteerd dan bij de andere alternatieven. In plaats van de kustachteruitgang te compenseren, wordt de zee tegemoet getreden door zeewaarts van de huidige kustlijn werken uit te voeren die de aanval van de zee op de kust reduceren, of die stromingen die erosie veroorzaken blokkeren. De

maatregelen zijn hard: vooral strekdammen. De processen die het kustgedrag bepalen, verschillen van plaats tot plaats. Hierdoor is een uniforme aanpak bij dit beleidsalternatief niet mogelijk.

Voor vijf lokaties zijn globale ontwerpen opgesteld. In Zeeuws-Vlaanderen, op Walcheren, op de eilanden achter de Voordelta: Schouwen, Goeree en Voorne, bij de kop van Noord-Holland en de kop van Texel.

De maatregelen voor de rest van de duinenkust zijn overeenkomstig die van het beleidsalternatief Handhaven.

Er wordt bij dit alternatief een gefaseerde uitvoering voorzien: voor 2000 worden de lokaties aangepakt waar op korte termijn veiligheidsproblemen te verwachten zijn, daarna – maar voor 2020 – worden de overige projecten uitgevoerd. De volgorde is van klein naar groot gedacht, dit in navolging van de afsluitingen van het Deltaplan.

Bijlage B Adviezen

B.1. Raad van de Waterstaat

De Raad van de Waterstaat heeft met veel waardering kennis genomen van de Nota «Kustverdediging na 1990», waarin de problematiek ten aanzien van de kustverdediging is beschreven en een aantal alternatieven voor een te voeren kustverdedigingsbeleid is gepresenteerd.

In 1990 zal de gehele duinenkust Delta-veilig zijn; vooral die delen van het achter de duinen gelegen land die zonder dijkversterkingswerken in onaanvaardbare mate bloot zouden blijven staan aan overstromingsgevaar is dan een – volgens de normen van de Deltacommissie voldoende mate van veiligheid tegen invloeden van het hoge water bereikt.

Stormen, zeespiegelstijging en kusterosie veroorzaken een constante aantasting van de kustverdedigingsstrook en vormen zodoende een bedreiging voor het achter de duinen gelegen polderland. Het kustverdedigingsbeleid zal er in ieder geval op gericht moeten zijn om de ontwikkeling van de kust zorgvuldig te blijven bewaken en tijdig in te grijpen als de waterkering door de bovenstaande natuurkrachten te veel dreigt te worden verzwakt.

De Raad heeft met grote instemming geconstateerd dat de Nota het behoud van de veiligheid van het polderland in het kader van een te voeren kustverdedigingsbeleid niet ter discussie stelt. Gelet op het voortschrijdende karakter van de kustachteruitgang juicht de Raad het toe dat de Nota het kustverdedigingsbeleid in een lange termijnperspectief heeft geplaatst.

De kustverdedigingsstrook heeft naast de primaire functie als waterkering ook een functie ten behoeve van de drinkwatervoorziening, recreatie, bedrijvigheid en bewoning. Daarnaast herbergt de kustverdedigingsstrook een grote natuurlijke rijkdom en variatie.

De Raad acht de natuurwaarden en gebruiksfuncties die in de kustverdedigingsstrook voorkomen van zodanig gewicht dat deze bescherming tegen de zee behoeven. Een te voeren kustverdedigingsbeleid zal, naast de bescherming van het polderland, hierop gericht moeten zijn.

De Raad wijst erop, dat er onzekerheden bestaan in de kennis omtrent de kustlijnontwikkeling en de invloed van een zeespiegelstijging/golfpatroonwijziging hierop. Bij het opstellen van het kustverdedigingsbeleid zal met deze onzekerheden rekening gehouden moeten worden. In dit verband oordeelt de Raad het noodzakelijk om het beleid in de toekomst regelmatig te evalueren en – zonodig – aan te passen aan de kennis inzake de kustlijnontwikkeling en de zeespiegelstijging, alsmede de feitelijke kustligging. Om uitvoering van eventuele noodzakelijke maatregelen mogelijk te maken zal naast de nodige beleidsruimte ook feitelijke ruimte in de kuststrook gereserveerd moeten worden. Voorts moet ook in financiële zin ruimte worden gereserveerd.

Daarnaast meent de Raad dat, gezien het bovenstaande, de onderzoeken naar kustprocessen (kustachteruitgang als gevolg van duinafslag, veroorzaakt door stormen en hoge waterstanden, alsmede kustachteruitgang als gevolg van kusterosie en zeespiegelstijging) voortgezet moet worden. Tevens dient de golfpatroonwijziging als gevolg van klimaatverandering nader onderzocht te worden.

Gelet op de bovengenoemde uitgangspunten inzake het behoud van de veiligheid van het achterland en de bescherming van waarden en gebruiksfuncties in de kustverdedigingsstrook, alsmede met het oog op

de door de Raad bepleite reservering van ruimte in de kustverdedigingsstrook, ten behoeve van de in de toekomst noodzakelijk te nemen maatregelen, is de Raad tot de conclusie gekomen dat een te voeren kustverdedigingsbeleid in elk geval gericht moet zijn op het handhaven van de in 1990 aanwezige kustverdedigingsstrook.

De Raad heeft voorts overwogen dat een in kustmorfologisch opzicht optimale ligging van de kust op de lange termijn de minste erosieproblemen oplevert, hetgeen een positieve invloed heeft op de kostenpost ten laste van het kustbeleid. Gelet op het kostenaspect acht de Raad het nuttig dat in het kustbeleid, waarin Handhaven het uitgangspunt is, tevens de mogelijkheid wordt bezien om een stabiele kustligging te realiseren. Zij benadrukt echter dat een dergelijke benadering van de kustligging onderdeel dient te zijn van het gehele kustbeleid in die zin, dat het nastreven van een evenwicht nauwkeurig afgewogen moet worden tegen de overige belangen die in het kustbeleid behartigd moeten worden, zoals het behoud van een zo groot mogelijke duinstrook-reserve, alsmede het behoud van waarden en belangen in de kustverdedigingsstrook. Een en ander betekent dat het plaatselijk terugtrekken van de kustlijn ten behoeve van de evenwichtsituatie slechts overwogen kan worden indien dat een zeer duidelijke stabiliteitsverbetering van de kust tot gevolg zal hebben en ook andere belangen zich hier uiteindelijk niet in overwegende mate tegen verzetten.

Voor wat betreft de uitvoering van het beleid stemt de Raad in met het periodiek herhalen van zandsuppleties. Een dergelijke onderhoudsmaatregel biedt o.a. de flexibiliteit om met het sterk variërende gedrag van de kust en met de onzekerheid van een versnelde zeespiegelstijging om te gaan. Daarnaast kan met deze lichte kustverdedigingstechniek het dynamische karakter van de kustverdedigingsstrook zoveel mogelijk ontzien worden. De winning van het benodigde zand mag naar het oordeel van de Raad niet gewonnen worden uit de kustzone tot de 20 m dieptelijn. Dit uit oogpunt van kustverdediging en ecologie.

Ten aanzien van het kostenaspect heeft de Raad overwogen dat, gerelateerd aan de totale kosten ten behoeve van het onderhoud van de Nederlandse waterkering, de kosten die verbonden zijn aan het alternatief Handhaven geen aanleiding geven om uit het oogpunt van financiering af te zien van het handhaven van de kustlijn zoals die in 1990 aanwezig is. De Raad heeft daarbij nog overwogen dat een keuze voor het beleidsalternatief Terugtrekken of Selectief Handhaven uiteindelijk ten behoeve van het behoud van de veiligheid van het polderland, dient te resulteren in een kustbeleid volgens het alternatief Handhaven. Aan een dergelijk beleid zullen dan zeer hoge kosten voor het nageslacht verbonden zijn, omdat een harde kering dan nog de enige mogelijkheid is om de vereiste veiligheid te waarborgen.

De Raad wijst er met nadruk op dat de kostenpost die verbonden is aan het handhaven van de kustlijn structureel in de begroting opgenomen dient te worden.

B.2. Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen

De TAW heeft met voldoening kennis genomen van het voornemen om op korte termijn een keuze te doen inzake het kustverdedigingsbeleid. Er is grote behoefte aan het vastleggen van een hoofdlijn van beleid, waarbinnen op regionaal niveau het Rijk en de betrokken Waterschappen gezamenlijk tot een gecoördineerde uitvoering van de kustverdediging en het beheer van de waterkeringen kunnen komen. De TAW is van oordeel dat de discussienota «Kustverdediging na 1990» een goede basis vormt voor de voorbereiding van de beleidskeuze.

Bij de bestudering van de discussienota en een aantal van de technische nota's die daaraan ten grondslag liggen, heeft de TAW geconstateerd dat op kustwaterbouwkundig gebied bij de voorbereiding een gedurfde en creatieve aanpak is gevolgd. De grenzen van kennis en kunde op het vakgebied zijn daardoor verruimd. Primair is dit een compliment waard.

De resultaten van de nota dienen echter wel met enige voorzichtigheid te worden beschouwd. Dat laatste betreft met name de gedetailleerde voorspellingen van de kustlijnontwikkeling op een termijn van 100 jaar, die op zich voor het in beeld brengen van de gevolgen van kusterosie zeer nuttig zijn. Dergelijke voorspellingen worden gekenmerkt door relatief grote onzekerheidsmarges. Dit wordt in het vierde hoofdstuk van de discussienota zichtbaar gemaakt in de grafieken. Bij de toepassing van de voorspellingen op lange termijn dient rekening te worden gehouden met deze marges. Desalniettemin is het evident dat er sprake is van structurele kustachteruitgang over grote delen van de kust. Keuzes die nu gedaan worden kunnen grote invloed hebben op de toestand van de kust op langere termijn. Acceptatie van kustachteruitgang zou zo een onomkeerbare beslissing zijn. Gezien de grote onzekerheidsmarges en, zolang de verwachting met betrekking tot het tempo van zeespiegelstijging als bepalende factor nog zo onzeker is als momenteel het geval is, is het accepteren van een structurele kustachteruitgang dan ook niet langer verantwoord.

Meer in concreto ingaande op de door de minister van Verkeer en Waterstaat gestelde vragen merkt de TAW het volgende op.

Keuze van een alternatief

Idealiter zou een keuze uit de alternatieven moeten worden gemaakt op basis van een kwantitatieve weging van de effecten van het verloren gaan van duingebied, inclusief de uitstraling daarvan buiten die duingebieden op zich. Een uitvoerige kwantitatieve analyse is bepaald niet eenvoudig en gezien de hierboven genoemde onzekerheidsmarges in de voorspellingen ook niet goed uitvoerbaar. Bij een keuze zullen – wellicht eenvoudiger – alle betrokken maatschappelijke belangen op een evenwichtige methode moeten worden meegewogen. De kustwaterbouwkunde alleen is niet toereikend om een keuze te maken.

Zich nu beperkend tot de kustwaterbouwkundige invalshoek, memoreert de TAW de hierboven reeds gemaakte opmerking dat een acceptatie van structurele kustachteruitgang niet verantwoord is.

Daar komt bij dat kiezen voor de alternatieven Terugtrekken of Selectief Handhaven in feite uitstel van het alternatief Handhaven is. Deze twee argumenten leiden ertoe dat de TAW pleit voor een keuze van het alternatief Handhaven.

De definitie van Handhaven zoals deze in de discussienota is gebruikt komt over als «overal handhaven van de kustlijn waar die nu ligt». De TAW adviseert de definitie bij de uitvoering enigszins genuanceerd te hanteren, namelijk door rekening te houden met de volgende aspecten:

- a. Er dient te worden gestreefd naar een kustlijn die in een zo natuurlijk mogelijk dynamisch evenwicht met de krachten van de zee verkeert, aangezien daarmee de inspanning voor de instandhouding van de kustlijn wordt geoptimaliseerd. De consequentie van het nastreven van zo'n evenwichtskustlijn kan zijn dat op sommige plaatsen enige achteruitgang wordt geaccepteerd, terwijl elders enige uitbouw van de kustlijn nodig is. Dat laatstgenoemde doel kan worden bereikt door in die gevallen onderdelen van het alternatief Zeewaarts uit te voeren.

- b. Is eenmaal zo'n evenwichtskustlijn bereikt, dan is het – gezien het dynamische karakter daarvan – gewenst waar mogelijk enige flexibiliteit te behouden, teneinde in te kunnen spelen op relatief kleinschalige natuurlijke processen. Er zal bijvoorbeeld ruimte moeten zijn om plaatselijk een tijdelijke teruggang als gevolg van het passeren van een dal van een zandgolf op te kunnen vangen. Aan de einden van de Waddeneilanden kan aan deze natuurlijke processen zelfs flink de ruimte worden gegeven, zolang de stabiliteit van het eiland als geheel niet in gevaar komt.

Het is belangrijker de kustlijn als evenwichtig geheel in stand te houden, dan iedere kilometer op zich.

Nu reeds afstemmen beleid op versnelde zeespiegelstijging?

Het is gewenst ten aanzien van die aspecten van het beheer en het beleid, die doorwerken op langere termijn, nu reeds een beleidsaanpassing door te voeren, met name op die punten die nu nog zonder veel meerkosten kunnen worden aangepast. Het betreft hier de eis dat ook in een vrij verre toekomst nog een zodanig brede duinstrook voor de zeewering beschikbaar moet zijn dat een gestegen zee voldoende veilig kan worden gekeerd. Zo kan worden gedacht aan:

- a. De vaststelling van de breedte van de duinstroken bestemd voor de zeewering in relatie tot bebouwingsgrenzen en dergelijke. Later verruimen van deze grenzen zal, omdat de ruimte dan in een aantal gevallen reeds door moeilijk verwijderbare bestemmingen zal zijn ingenomen, zeer moeilijk te realiseren zijn.
- b. Bij acceptatie van enige kustachteruitgang op die plaatsen waar dat in het kader van de bovengeschetste genuanceerde opvatting van Handhaven gewenst is, dient minimaal een zodanig brede duinstrook voor zeewering over te blijven dat aan genoemde eis is voldaan.

Opgemerkt wordt dat deze eis een concrete vertaling behoeft teneinde er in de praktijk mee te kunnen werken. De huidige toetsingscriteria voor de sterkte van duinen zijn niet afgestemd op de hier bedoelde mate van zeespiegelstijging en de daarbij behorende effecten op wind en golven. Binnen de beperkte tijd die beschikbaar is voor dit advies, is er geen gelegenheid hier concreet op in te gaan. De TAW zal zich zo mogelijk deze herfst hierover uitspreken in een aanvullend advies.

De TAW is voorts van mening dat met een aanpassing van het onderhoud van de zeeweringen aan de verwachte versnelling van de zeespiegelstijging kan worden gewacht tot deze stijging daadwerkelijk wordt gedetecteerd.

Gebruik van beschikbare kennis

De TAW heeft geconstateerd dat een goed gebruik is gemaakt van de beschikbare kennis ten aanzien van kustvormende processen en van de voorhanden zijnde gegevens. Dit laat onverlet dat de kennis nog te beperkt is om voorspellingen op lange termijn te maken zonder dat daarbij moet worden gerekend met forse onzekerheidsmarges. Deze marges zijn het grootst in het Waddengebied en in het zuidwesten van ons land waar de duinen ten opzichte van de voor de normen vereiste breedte vaak nog maar weinig reservebreedte hebben.

Met betrekking tot de projecten in het kader van het alternatief Zeewaarts wil de TAW het ook in de discussienota genoemde schetsmatige stadium van uitwerking van de maatregelen benadrukken. TAW adviseert enkele projecten uit te werken tot het ontwerpstadium, zodat meer inzicht wordt verkregen in de mogelijkheden van een zeewaartse aanpak.

Concretisering van beleid

Voor de concretisering van het beleid brengt de TAW de volgende punten onder uw aandacht:

- a. De TAW acht het noodzakelijk dat de stand van zaken van de uitvoering van het gekozen kustverdedigingsbeleid in de toekomst periodiek wordt geëvalueerd gezien de dynamische toestand van de kust en de snel evoluerende kennis van de kust. Naar analogie van de toetsing van de primaire waterkeringen die de ontwerp-Wet op de Waterkering voorschrijft, zou aan een periode van 5 jaar kunnen worden gedacht.
- b. Bij de verdere ontwikkeling van het beleid verdient het aanbeveling de door de Belgische en Duitse kustbeheerders gevoerde beleidslijnen daarbij te betrekken, aangezien de Nederlandse kust deel uitmaakt van de kustboog tussen Calais en Denemarken. Een afstemming van het Nederlandse beleid op dat van de nabuurstaten of omgekeerd kan mogelijk voordelen bieden.
- c. Als gevolg van het opstellen van de Discussienota en de daaraan ten grondslag liggende technische rapporten is meer zicht ontstaan op de leemten in kennis, die het thans nog steeds noodzakelijk maken met betrekking tot de lange termijnvoorspellingen rekening te houden met aanmerkelijke onzekerheidsmarges. Deze onzekerheidsmarges zijn voor een goed inzicht in de ontwikkeling op lange termijn te groot. De TAW acht het daarom in het kader van een samenhangend kustverdedigingsbeleid noodzakelijk het kustmorfologisch onderzoek met kracht voort te zetten en dat met name te richten op de grootschalige kustvormende processen. Te onderzoeken punten zijn ondermeer:
 - * de relatie tussen de onderwateroever en de zeebodem ten aanzien van de aanvoer van zand naar de gesloten Hollandse kust en de veronderstelde vormvastheid van de actieve zone van onderwateroever, strand en duinfront;
 - * de vraag of de beweging van geulen en buitendelta's tussen de eilanden in het Waddengebied en in het zuid-westen van ons land autonoom is, en bepalend is voor de ontwikkeling van de kusten van de eilanden of dat deze volgend is;
 - * de vraag of processen op kleinere schaal wel of niet initiatoren zijn voor kustvormende processen op grotere schaal.
- d. Het is eveneens noodzakelijk het onderzoek naar de zeespiegelrijzing – een onzekere drijvende kracht achter de kustvormende processen – en naar de bijkomende effecten met kracht voort te zetten.
- e. Het is van het grootste belang dat voortgegaan wordt met de monitoring van de kust, zowel wat de kustlodingen betreft als de golfmetingen. De aanbevelingen in het Technische Rapport TR 15 worden geheel onderschreven.
- f. Een nadere definitie van de kustlijn is noodzakelijk. Naast de in de ontwerp-Wet op de Waterkering als indicator genoemde gemiddelde laagwaterlijn dienen de gehele onderwateroever, het strand en het duinfront daarbij te worden betrokken. In de Leidraad Kust, die momenteel door de TAW wordt ontwikkeld, kan daar in praktische zin nader uitwerking aan worden gegeven.
- g. Gezien de hoeveelheden zand, die gedurende een groot aantal jaren nodig zijn voor suppleties, en het feit dat lang niet alle zand geschikt is als suppletiezand, adviseert de TAW een lange termijnbeleid voor de winning van suppletiezand te ontwikkelen. Dit beleid dient er op gericht te zijn het zand zo te winnen dat de erosie niet wordt versterkt. Wellicht kan door de keuze van de winplaats en de geometrische vormgeving van de winput, de effectiviteit van de suppletie worden vergroot. Voorts dient het beleid er op gericht te zijn dat tot in lengte van jaren voldoende zand voorradig blijft om te suppleren. Ook de economische zandwinning zou in dit licht moeten worden gezien.

- h. De TAW merkt tenslotte op dat de winning van olie en gas op den duur gepaard gaat met bodemdalingen. Deze kunnen de kustachteruitgang versterken. Het is nodig bij het verlenen van concessies voor olie- en gaswinning het gebied van de kust en de estuaria te ontzien of afdoende compenserende maatregelen te treffen.

B.3. Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening

De Raad trekt de conclusie dat het kustverdedigingsbeleid de, ook in andere Rijksnota's reeds ingeslagen weg naar een bredere aanpak van het kustbeheer dient voort te zetten. Ten opzichte van het huidige beleid is allereerst een beleidsintensivering nodig, waardoor er op korte termijn meer mogelijkheden ontstaan voor handhaven én uitbouwen van waarden en belangen in het kustgebied.

Voor de Raad betekent dit alles geen uniforme aanpak voor het gehele kustgebied. Daarvoor is de kust van Cadzand tot Rottumeroog te gevarieerd, zoals de nota op kleurrijke wijze laat zien. Het gaat de Raad om de achterliggende visie, in de inspraak op de nota treffend aangeduid met «dynamisch kustbeheer». Deze benadering resulteert in een op ieder kustdeel toegesneden strategie.

Op sommige plaatsen zal sprake kunnen zijn van de natuur vrij spel laten. De Raad denkt daarbij aan het oostelijk deel van de Waddenzee, waar optimale mogelijkheden bestaan voor een ongestoord verloop van natuurlijke processen. Uitgangspunt c (blz. 49) brengt hierin een zekere beperking aan, met te stellen dat strandvlakten in hun natuurlijke ontwikkeling zullen worden begeleid. Dit met het oog op de bescherming van de daarachter gelegen kwelders, die eveneens deel uitmaken van de in stand te houden natuurwaarden in het Waddengebied.

Voor het natuurbehoud zal voortzetting van het onderhoud aan bestaande stuifdijken derhalve een boeiende afwegingskwestie kunnen vormen.

In het westelijk deel van de Waddenzee (denk aan de westkust van Texel) maar ook elders (bijvoorbeeld bij Bergen aan Zee) zal het beleid primair gericht zijn op het voorkomen van verdere kustachteruitgang.

Binnen de filosofie van «dynamisch kustbeheer» kan er volgens de Raad ook plaatselijk sprake zijn van landaanwinningsactiviteiten of harde maatregelen als strekdammen. Aan dergelijke maatregelen kunnen wel nadelen vastzitten, zoals kans op verstoring van het visueel-landschappelijke en ecologische contact tussen zee en duinen. Daartegenover staan de mogelijkheden voor nieuwe ruimtelijke kwaliteiten, reden voor de Raad om dergelijke ontwikkelingen niet op voorhand uit te sluiten.

In het verlengde hiervan wil de Raad tevens aandringen op meer flexibiliteit en creativiteit inzake de ligging van de kustlijn en de verdediging ervan. Met name langs de Hollandse kust vormt deze één verdedigingsfront.

De komende eeuw zullen zich ongetwijfeld nog grote maatschappelijke veranderingen voordoen. Het vinden van nieuwe waarden voor het bodemgebruik in de toekomst zal een vanzelfsprekendheid zijn. Een meer dynamische verdediging met wellicht «slufteropeningen» draagt bij aan de ontwikkeling van nieuwe waarden.

De hiervoor bepleite beleidsintensivering vraagt op korte termijn extra uitgaven ten behoeve van de kustverdediging. De Raad acht dit maatschappelijk verantwoord. Daarbij gaat het overigens vooralsnog naar verhouding om geringe bedragen (in vergelijking bijvoorbeeld met de jaarlijkse uitgaven voor de verkeersinfrastructuur).

Het in de nota neergelegde vraagstuk van «hoe verder te gaan met de kustverdediging» vraagt om een beoordeling in lange termijn-perspectief.

De constatering in de nota dat – welke keuze nu wordt gemaakt – de verschillende beleidsalternatieven uiteindelijk -afhankelijk van het tempo van zeespiegelstijging – op hetzelfde uitkomen, onderstreept dit.

Wat waard is om te behouden mag echter tussentijds niet verloren gaan.

B.4. Voorlopige Waddenadviesraad

De Raad hanteert bij de standpuntbepaling de Algemene Beheersvisie voor het Waddengebied:

- enerzijds een behoud, herstel en ongestoord verloop van de natuurlijke processen en
- anderzijds het tegengaan van de natuurlijke dynamiek indien wezenlijke ecologische waarden, die in het systeem thuishoren en die zeer schaars zijn geworden, sterk worden bedreigd door de natuurlijke ontwikkelingen.

Het in alle gevallen tegengaan van de natuurlijke dynamiek van de duinenkust is in strijd met de Algemene Beheersvisie. Een keuze voor het alternatief Handhaven, waarin geen enkele achteruitgang van de kust wordt geaccepteerd, wordt dan ook niet juist geacht.

De raad is van mening dat – voor het waddengebied – het beleidsalternatief Selectief Handhaven de voorkeur verdient. Gezien de gesignaleerde onzekerheden in de voorspellingen met betrekking tot het kustgedrag met name voor de langere termijn, zal voor het Waddengebied een evaluatie van dit beleidsalternatief na een periode van 10 jaar noodzakelijk zijn. Dit alternatief is in algemene zin in overeenstemming met de bestaande beleids- en beheerskaders voor de Waddenzee. Voor Texel verdient in aanvulling op het beleidsalternatief Selectief Handhaven het beleidsalternatief Zeewaarts de aandacht.

Hierbij zal op korte termijn nader onderzoek noodzakelijk zijn. Indien dit nader onderzoek te veel tijd in beslag neemt, zullen voor Texel tussentijdse passende maatregelen genomen moeten worden, gebaseerd op het beleidsalternatief Selectief Handhaven.

B.5. Natuurbeschermingsraad

Algemeen

In de Discussienota Kustverdediging na 1990 worden de vier beleidsalternatieven geschetst tegen de achtergrond van de huidige en in de toekomst naar verwachting nog toenemende kusterosie. Het moment om een keuze te maken voor het gewenste lange-termijn beleid lijkt, met het voltooiën van de Deltawerken en de verwachte zeespiegelrijzing in de nabije toekomst, inderdaad aangebroken.

De Natuurbeschermingsraad heeft met waardering geconstateerd dat in de nota veel aandacht wordt besteed aan de maatschappelijke bezwaren tegen een verdere achteruitgang van de kustlijn, onder meer uit zorg om de natuurwaarde van de duinen. Daarnaast hebben de technische en wetenschappelijke inzichten een zodanig niveau bereikt dat met behoud van de veiligheid van de zeewering oplossingen aangedragen worden voor het kusterosie-probleem, die tevens recht doen aan de natuurwaarde van het kustgebied. Dit geldt met name voor de algemene keuze (in alle beleidsalternatieven) ten aanzien van zandsuppleties op het strand en op de onderwateroever.

Met deze keuze stemt de Raad dan ook geheel in. Hiermee kan het duingebied ontzien worden en kunnen tevens natuurlijke processen in de kustzone gestimuleerd worden. De Raad merkt hierbij op dat dergelijke suppleties wel regelmatig en tijdig moeten worden herhaald om effect te blijven sorteren.

Een punt van aandacht daarbij is de benodigde zandwinning. Het zand dient volgens de raad op een zodanige manier gewonnen te worden dat daarbij geen nadelige beïnvloeding plaatsvindt van de natuurlijke processen en ecosystemen in de ondiepe kustzone. Dit geldt zowel voor de zandwinning in de Noordzee als in de Waddenzee. De uitkomsten van de MER-procedure over de zandwinning in de Noordzee dienen daarbij naar de mening van de Raad te worden afgewacht.

De beleidsalternatieven

Bij het alternatief Terugtrekken gaat blijkens de nota in de komende eeuw maximaal een oppervlakte van 2700 ha duingebied verloren plus een onbekend oppervlak aan strand en strandvlakte. Het betreft hier in het algemeen waardevol natuurgebied, terwijl er in dit alternatief geen nieuwe natuurwaarden ontwikkeld worden. Bovendien worden de natuurontwikkelingsmogelijkheden van het resterende duingebied kleiner, aangezien de onderwateroever steiler wordt, de zeereep meer het karakter van een 'zanddijk' krijgt en de zandaanvoer vanuit zee afneemt.

Om deze redenen heeft de Natuurbeschermingsraad grote bezwaren tegen dit alternatief.

Ook bij het alternatief Selectief Handhaven gaat een aanzienlijk oppervlak aan duingebied, zo'n 700 ha, verloren. Dit is weliswaar veel minder dan in het voorgaande alternatief, maar toch nog een behoorlijk verlies. Daarom wordt ook dit alternatief afgewezen.

De raad erkent evenwel dat in sommige gevallen het staken van kustbeschermingsmaatregelen tot een vergroting van de natuurontwikkelingsmogelijkheden kan leiden, zoals in het oostelijk Waddengebied en bij het ontwikkelen van sluffers. Dit acht de Raad een positief element in dit beleidsalternatief.

Het derde alternatief, Handhaven, biedt uit oogpunt van natuurbehoud aantrekkelijke mogelijkheden. De bestaande waarden blijven gehandhaafd. De huidige kusterosie wordt tot staan gebracht en er is ruimte voor natuurontwikkeling in het bestaande duingebied.

Voor een volledige benutting van de mogelijkheden acht de Natuurbeschermingsraad het echter gewenst dat er op een flexibele manier met het handhaven van de kustlijn wordt omgesprongen. De mogelijkheden van natuurontwikkeling, zoals aangegeven in de paragraaf 2.4, dienen daarbij benut te worden.

Het laatste alternatief, Zeewaarts, zou onder bepaalde randvoorwaarden eveneens goede mogelijkheden voor natuurontwikkeling bieden, in aanvulling op het alternatief Handhaven. Dit zou gecombineerd moeten worden met beschermingsmaatregelen, zoals het toepassen van de Natuurbeschermingswet.

Bij natuurontwikkelingsmogelijkheden denkt de Raad in dit verband aan het plaatselijk bevorderen van de aangroei van zandplaten en het opslibben van kwelders. Op dit moment bestaan er echter nog veel onzekerheden over de wijze waarop dit op een systeemgerichte wijze, die past binnen de marges van de optredende natuurlijke processen, zou kunnen worden uitgevoerd. Onderzoek in deze richting is dan ook gewenst.

De genoemde randvoorwaarden (uit een oogpunt van natuurbehoud) hebben betrekking op het weren van activiteiten, die de mogelijkheden voor natuurontwikkeling in de ondiepe kustzone of in de kustaangroei zone zouden frustreren. Wanneer aan deze randvoorwaarden niet kan worden voldaan, kiest de Raad vooralsnog niet voor dit alternatief.

Een vijfde beleidsalternatief: Dynamisch Handhaven

Al met al concludeert de Natuurbeschermingsraad dat de in de Discussienota Kustverdediging na 1990 gepresenteerde beleidsalternatieven niet één keuze mogelijkheid bieden die alle door de Raad gewenste mogelijkheden omvat. Daarom heeft de Raad uit elementen van de verschillende beleidsalternatieven van de nota een vijfde beleidsalternatief samengesteld. Dit alternatief wordt Dynamisch Handhaven genoemd.

Centraal daarin staat het alternatief Handhaven met daaraan toegevoegd enkele elementen uit Selectief Handhaven en Zeewaarts.

Een nieuw element in dit beleidsalternatief is het voorstel van de Raad om per kustvak te onderzoeken welke elementen het meest geëigend zijn, gezien de geomorfologische en ecologische situatie.

Uit het alternatief Selectief Handhaven neemt de raad het element over dat op plaatsen waar dat uit natuurbeleidsoogpunt gunstige perspectieven biedt, het vrijlaten van de kustlijn mogelijk moet zijn.

Zoals in het vorige hoofdstuk werd uiteengezet, denkt de raad hierbij met name aan het oostelijk Waddengebied en aan plaatsen langs de kust van het vasteland waar mogelijkheden aanwezig zijn voor sluftervorming.

Het alternatief Handhaven wordt vrijwel volledig overgenomen.

Daaraan toegevoegd wordt het toepassen van een minder rigide kustbeheer, met name in de zeereep en op het strand, en het benutten van de mogelijkheden voor het laten uitstuiwen van valleien.

Uit het alternatief Zeewaarts wordt tenslotte opgenomen het aangrijpen van de natuurontwikkelingsmogelijkheden van natuurlijke kustaanwaszones, zoals strandvlakten en de platen in de Voordelta. Tevens dienen de mogelijkheden te worden onderzocht om de aangroei van zandplaten en de opslibbing van kwelders te bevorderen, via systeemgerichte ingrepen.

Deze elementen tezamen vormen het door de Natuurbeschermingsraad aanbevolen beleidsalternatief Dynamisch Handhaven.

De kosten van de verschillende beleidsalternatieven

Met betrekking tot de kostenverschillen tussen de beleidsalternatieven en de toedeling van de kostensoorten aan verschillende sectoren wil de raad nog het volgende opmerken.

Uit de gegevens in de Discussienota Kustverdediging na 1990 (pag. 78) blijkt dat de kosten van de verschillende beleidsalternatieven voor het jaar 2000 bij een zeespiegelrijzing van 20 cm het volgende bedragen:*

	totaal	waarvan voor erosiebestrijding:
Terugtrekken	35 mln gulden/jaar	10 mln/jr
Selectief Handhaven	45 mln gulden/jaar	20 mln/jr
Handhaven	60 mln gulden/jaar	40 mln/jr
Zeewaarts	80 mln gulden/jaar	60 mln/jr

Bovendien blijkt dat de kosten voor erosiebestrijding van de verschillende beleidsalternatieven in de loop van de volgende eeuw als gevolg van de verwachte versnelde zeespiegelrijzing steeds dichterbij elkaar komen. Dit geldt ook voor de totale kosten van de beleidsalternatieven.

De Natuurbeschermingsraad concludeert hieruit dat het verschil in kosten op de korte termijn geen argument is om te kiezen voor het goedkoopste alternatief, aangezien de kosten op lange termijn van alle alternatieven van een zelfde orde van grootte zijn. De Raad verwacht dat het door hem voorgestelde vijfde alternatief qua kosten niet in belangrijke mate zal afwijken van de in de nota gepresenteerde alternatieven.

* Inmiddels is deze raming uit de discussienota achterhaald, zie 4.9

Ten aanzien van de kostentoedeling aan verschillende sectoren merkt de Natuurbeschermingsraad tenslotte het volgende op. Het voorgestelde beleidsalternatief Dynamisch Handhaven voldoet aan de eisen van het kustverdedigingsbeleid en heeft daarnaast voordelen voor de verschillende functies van het kustgebied. De Raad heeft in dit advies met name de aspecten van natuurbehoud en de natuurontwikkelingsmogelijkheden benadrukt. Daarnaast zijn er voordelen voor andere sectoren aan te wijzen, zoals voor (extensieve) recreatie en drinkwaterwinning (bij kustuitbreiding neemt de capaciteit van de zoetwaterlens in het duingebied toe). Daarmee kiest de Raad voor een alternatief dat maatschappelijk gezien alleszins verantwoord is te noemen. Het zou in de ogen van de raad dan ook niet terecht zijn om de eventuele meerkosten van het alternatief Dynamisch Handhaven aan de genoemde sectoren toe te rekenen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft immers tot taak een zodanig beleid ten aanzien van het kustbeheer te voeren, dat alle belangen en functies van het kustgebied zo goed mogelijk gewaarborgd zijn. Natuurbehoud en natuurontwikkeling maken daar onderdeel van uit.

Bijlage C Bestuurlijk overleg

C.1. Klankbordgroep Kustverdediging

De Klankbordgroep Kustverdediging, waarin door vertegenwoordigers van het Rijk, de Provincies en de Waterschappen overleg is gevoerd, vindt dat het duingebied net als de rest van het land op adequate wijze tegen erosie door de zee beschermd dient te worden. Gezien de grote belangen die op het spel staan, mag het relatief kleine verschil in kosten tussen de verschillende alternatieven geen rol spelen.

De Klankbordgroep komt tot de conclusie dat de huidige kustlijn tenminste gehandhaafd moet blijven. Een zeewaartse strategie zou onderdeel moeten zijn van dit kustverdedigingsbeleid om, waar nodig en mogelijk, de zeewering te versterken. De huidige stand van de kennis van de kustvormende processen kan een primaire keuze voor een zeewaartse strategie echter niet rechtvaardigen. De Klankbordgroep pleit er voor om het onderzoek naar met name de morfologische processen in de kustzone te intensiveren.

Evenals de TAW is de Klankbordgroep Kustverdediging van mening dat bij het handhaven van de kustlijn naar een uit morfologisch oogpunt optimaal evenwicht moet worden gestreefd. Uitgaande van uniforme uitgangspunten voor de hele kust kunnen daarbij voor een bepaald kustsegment afwijkingen van de huidige kustlijn verdedigd worden.

Appendix I Definities

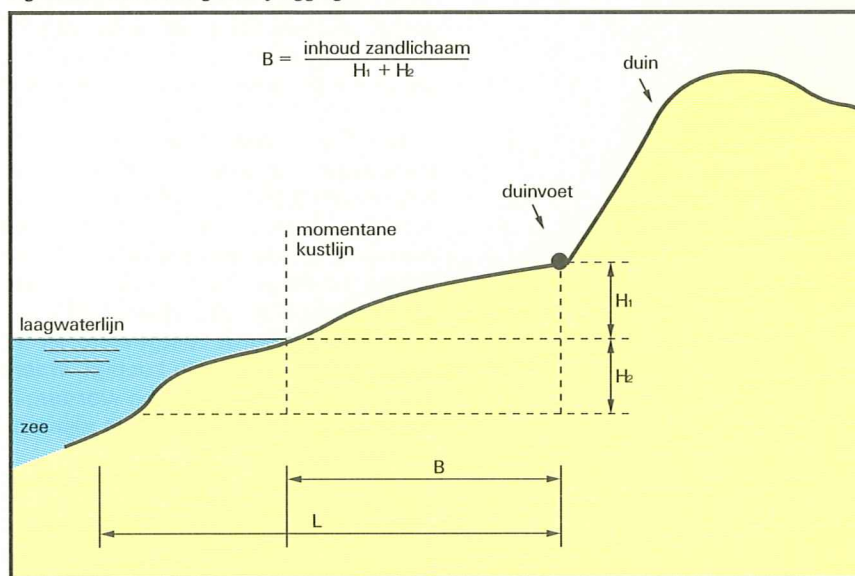
A. Structurele erosie en berekeningswijze van de ligging van de kustlijn

Onder structurele erosie wordt het onderdeel van het morfologisch proces verstaan, waarbij zand voorgoed verdwijnt van het duin, van het strand of uit de onderwateroever. Voor de bepaling van de grootte van de structurele erosie moet het gehele kustprofiel beschouwd worden. In de Wet op de Waterkering geldt de laagwaterlijn als een belangrijke indicator. De laagwaterlijn is niet alleen bepalend voor de structurele erosie. Een betere maat voor de structurele erosie geeft een volumetrische benadering van de ligging van de kustlijn op een bepaald moment: de momentane kustlijn, uitgaande van de ligging van de laagwaterlijn.

Uitgangspunten voor deze technische berekeningswijze zijn de ligging van de laagwaterlijn en de duinvoet, en de verticale afstand daartussen. (Zie figuur I.1.) Het zandvolume dat in de berekening wordt betrokken, is begrensd door de verticale lijn door de duinvoet, de horizontale lijn op tweemaal de verticale afstand duinvoet-laagwaterlijn en het oppervlak van het zandlichaam.

De Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen (TAW) zal in de Leidraad Duinwaterkeringen de methode voor de berekening van de momentane kustlijn verder uitwerken voor de enkele specifieke situaties.

Figuur I.1 Berekening kustlijnligging

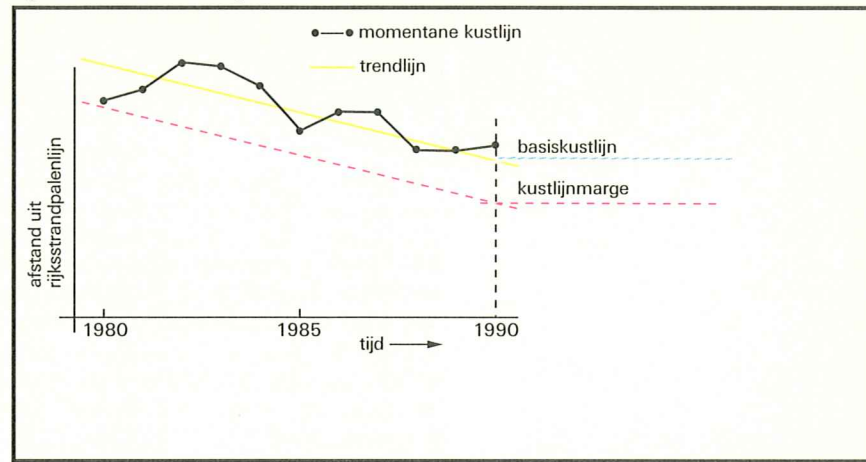


Uitgangspunten bij de berekening van de momentane kustlijn zijn de ligging van de laagwaterlijn en de duinvoet, en de verticale afstand daartussen. Het zandvolume in de berekening is begrensd door de verticale lijn door de duinvoet, de horizontale lijn op afstand $H_1 + H_2$ onder de duinvoet en door het bovenvlak van het zandlichaam. Bij de toetsing van de methode bleek dat de kustlijn goed wordt weergegeven als H_1 en H_2 gelijk zijn.

B. Kustlijn

De ligging van de kustlijn varieert, zowel in de tijd als ruimtelijk langs de kust. Dit vindt zijn oorzaak in de recente geschiedenis van stormen en in zandgolven die elkaar op een bepaalde plaats al dan niet versterken. De keuze voor het handhaven van de kustlijn op de ligging van 1990 is dan ook niet gebaseerd op een momentopname van de kust, maar gaat uit van handhaving van de ligging van de gemiddelde kustlijn op het niveau van 1990. Deze lijn vormt de basis voor de uitvoering van het kustbeleid en wordt Basiskustlijn genoemd. (Zie figuur I.2.)

Figuur I.2 De basiskustlijn



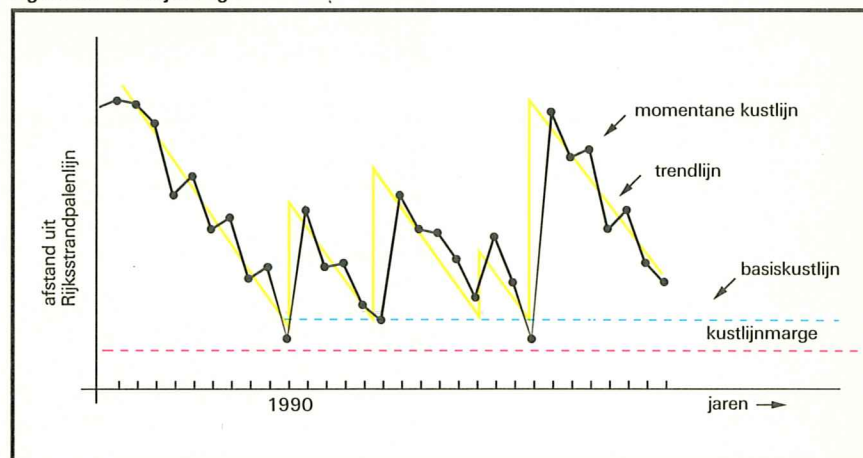
De momentane kustlijn zal elk jaar op een andere plaats liggen. De basiskustlijn wordt bepaald uit de trendlijn die door het verloop van de momentane kustlijn van de afgelopen jaren getrokken kan worden. De basiskustlijn wordt vastgelegd op de ligging van de trendlijn in 1990. Als de basiskustlijn zou worden gelijkgesteld aan de momentane kustlijn van 1990, zou het toeval een te grote rol spelen bij het vaststellen van de basiskustlijn.

Op enkele lokaties kan het wenselijk blijken de basiskustlijn enigszins te verschuiven ten opzichte de basiskustlijn die in 1990 wordt bepaald. Dat kan zowel landwaarts als zeewaarts gebeuren. Een dergelijke verschuiving is alleen acceptabel als de kustlijn daarna met minder inspanning kan worden gehandhaafd. Verschuiving kan alleen geaccepteerd worden, als geen zwaarwegende belangen van technische, financiële of maatschappelijke aard zich daar tegen verzetten. Ze dienen in goed overleg met de betrokken belangen bepaald te worden.

Rond de basiskustlijn wordt een marge gedefinieerd, waarbinnen de momentane ligging van de kustlijn kan variëren zonder dat dit leidt tot daadwerkelijke bestrijding van de structurele erosie. Wanneer de trendlijn de basiskustlijn snijdt, wordt de structurele erosie van de waterkering actief bestreden, in het algemeen door een zandsuppletie. Dit zal leiden tot een zaagtandvormig verloop van de momentane kustlijn rond de basiskustlijn. (Zie figuur I.3.)

De marge wordt vastgesteld op basis van het in het verleden waargenomen verloop van de kustlijn, waardoor de natuurlijke fluctuatie van de kustlijn in een kustvak kan worden ingeschat. De grootte van de marge kan worden beperkt door de eisen die de belangen op het duin en het strand stellen.

Figuur I.3 Kustlijnmargin



De structurele erosie wordt bestreden door zandsuppleties. Deze worden in het algemeen uitgevoerd als de trendlijn de basiskustlijn snijdt, maar kunnen eerder uitgevoerd worden. De landwaartse grens van de marge is de uiterste grens: als deze wordt overschreden, wordt in elk geval gesuppleerd.

C. Waterkering

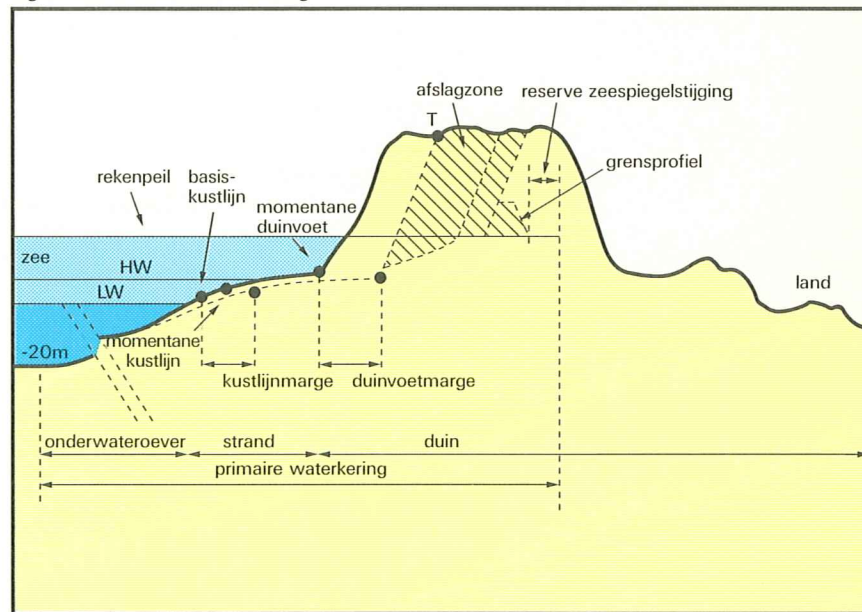
Een deel van de waterkeringen langs de kust bestaat uit dijken. Tot de waterkering wordt dan aan de landzijde de strook grond gerekend die bepalend is voor de stabiliteit van de dijk. Ook aan de zeezijde gebeurt dat. Daar kan die strook vrij ver en vrij diep in zee reiken.

Langs de duinenkust bestaat de primaire waterkering uit het geheel van onderwateroever, strand en duingebied dat nodig is om ook in de toekomst de veiligheid van het achterland te garanderen. (Zie figuur I.4) Het deel van het duingebied, gerekend vanaf de landwaartse grens van de duinvoetmarge, dat nodig is om de maatgevende (Delta)storm te weerstaan, wordt conform de leidraad «Duinen» van de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen gedefinieerd met een afslagzone en een grensprofiel.

Daarachter wordt, als onderdeel van de primaire waterkering een reserve vastgelegd, om de sterkte van de waterkering, ook bij de verwachte stijging van de zeespiegelstijging voor een periode van minstens 200 jaar, in stand te kunnen houden. De versterking van de waterkering die nodig is om, gerekend over een periode van 200 jaar, de zwaardere aanval op de waterkering bij storm als gevolg van een verwachte hogere waterstand, hogere golven en een zwaardere maatgevende storm te kunnen pareren, moet in de primaire waterkering gereali-seerd kunnen worden zonder dat andere belangen zich daar tegen verzetten.

De afmetingen van de waterkering in het duingebied zijn bepaald, uitgaande van behoud van het zandvolume, waarbij in beperkte mate met verstuivingen rekening gehouden is. Voor een goed beheer is het noodzakelijk binnen de waterkering terughoudend te zijn met het toestaan van bebouwing.

Figuur I.4. Primaire waterkering



De primaire waterkering bestaat langs de zachte kust uit dat deel van de onderwateroever, het strand en dat deel van het duingebied dat nodig is om een Deltaveiligheid te bieden bij een gestegen zee.

Het benodigde duingebied is berekend volgens de leidraad «Duinafslag» van de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen. Het bestaat uit de afslagzone en het grensprofiel. Het grensprofiel is het duin dat aan het einde van de Deltastorm minimaal over moet blijven om het water te keren.

Bij een gestegen zee zal de aanval op de waterkering groter zijn. Daarom is ook een reserve voor de zeespiegelstijging een onderdeel van de waterkering.

De beweging van de momentane kustlijn zal zich, vertraagd en gedempt, vertalen in een beweging van de ligging van de duinvoet. Dit houdt in dat ook voor de ligging van de duinvoet een marge gedefinieerd moet worden waarbinnen deze kan bewegen, zonder dat dit leidt tot maatregelen ter bestrijding van de erosie. De landwaartse grens van de duinvoetmarge dient als uitgangspunt voor de definitie van de waterkering. De massa die volgens de leidraad « Duinen » van de TAW noodzakelijk is voor de sterkte van de waterkering, wordt achter deze grens gedefinieerd.

Indien de duinvoet de landwaartse grens van de marge niet overschrijdt, kan actief herstel van de schade achterwege blijven, omdat de sterkte van de waterkering op peil blijft. Als de landwaartse duinvoetgrens wel wordt overschreden, moet de schade aan het duin wel actief bestreden worden.

APPENDIX II Concretisering van verantwoordelijkheden, taken en werkverdeling

Artikel 8 van de ontwerp-Wet op de Waterkering is gebaseerd op een verdeling in twee verantwoordelijkheden: de zorg voor de waterkering en de zorg voor de ligging van de kustlijn.

Zorg voor de waterkering:

- Verstuiving

Deze vorm van erosie ontstaat door het wegwaaien van zand uit het duin door wind.

- Afslag

Deze incidentele erosie uit zich door schade aan onderdelen van de waterkering, als gevolg van golfaanvallen bij storm. In het duingebied is voor deze vorm van erosie kenmerkend dat het zand wel wordt verplaatst, bijvoorbeeld van het duin naar het strand, maar in het algemeen niet uit het kustprofiel verdwijnt. Gezien de snelheid van het proces is deze vorm van erosie een probleem dat zich binnen korte termijn manifesteert.

Zorg voor de ligging van de kustlijn

- Structurele erosie:

Deze vorm van erosie ontstaat door het wegspoelen van zand via de onderwateroever door water- en golfbewegingen. Kenmerkend hierbij is, dat het zand uit het kustprofiel verdwijnt en dus voor de kustverdediging verloren gaat. Hierbij ontstaat een structurele landwaartse verplaatsing van de kustlijn. Het tempo van de erosie is in het algemeen relatief laag, waardoor de gevolgen eerst op lange termijn zichtbaar worden.

Aard van de bestrijdingsmaatregelen

- Verstuiving wordt bestreden door vastleggen van het duin met schermen, beplanting, et cetera. Indien het waterkeringsbelang of de in het duin gevestigde belangen dit toestaan, kan actief herstel van afslag aan het duin achterwege blijven. De schade wordt dan mettertijd grotendeels door de natuur hersteld, doordat een deel van het zand door de wind wordt terug geblazen naar het duin. Als er schade is aan harde werken wordt deze hersteld.
- Structurele erosie wordt gecompenseerd door zandsuppleties op de onderwateroever, op het strand of tegen het duin. Voor het opvangen van de gevolgen van de erosie zijn ook verzwaren op of aan de achterzijde van het duin mogelijk. Lokaal kan de erosie soms worden bestreden of worden vertraagd door harde werken zoals bestortingen, stroomgeleidende dammen en strandhoofden.

Verdeling taken en verantwoordelijkheden

De waterkeringbeheerder beheert de waterkering en is verantwoordelijk voor alle werken die noodzakelijk zijn om de waterkering in stand te houden. Uitzondering hierop zijn aanleg of wijziging van werken die dienen ter bestrijding van de structurele erosie. De bestrijding van de structurele erosie geschiedt door en voor rekening van het Rijk.*

Het voorgaande leidt tot de taakverdeling:

- De bestrijding van de verstuiving en de afslag wordt tot het waterkeringsonderhoud gerekend en is een taak voor de beheerder van de waterkering.
- De bestrijding van de structurele erosie is een taak voor het Rijk.



Het wegstuivende zand kan door rietschermen of helmgras opgevangen worden zodat het grotendeels voor de kustverdediging behouden kan blijven.

* Artikel 8, ontwerp-Wet op de Waterkering.

Werkverdeling Rijk / waterkeringbeheerders

Uitgangspunt is, dat zowel het Waterschap als het Rijk werken uitvoeren die voortvloeien uit hun verantwoordelijkheid voor respectievelijk de waterkering en de ligging van de kustlijn.

Het kan in sommige gevallen doelmatig zijn, een deel van de Rijkswerken toch onder directie van het Waterschap te laten uitvoeren, of omgekeerd. In dergelijke gevallen zullen onder andere de grootschaligheid van het werk, en de beschikbare kennis van de verschijnselen die zich in het kustgebied voordoen, bepalend zijn voor wie het werk uitvoert.

Voor de werken die dienen ter bestrijding van de structurele erosie kan een werkverdeling worden aangeduid die in het algemeen zal worden gevolgd:

- Suppleties:

Zandsuppleties die noodzakelijk zijn ter compensatie van de structurele erosie, kunnen worden uitgevoerd op de onderwateroever, op het strand, aan het duinfront of in de zeereep. De directie over de werken ligt bij het Waterschap indien de werken landwaarts van de duinvoet worden uitgevoerd.

Concreet houdt dit in, dat de suppleties op de onderwateroever en op het strand door het Rijk worden uitgevoerd en de suppleties op de zeereep door het Waterschap.

- Strandhoofden, stroomgeleidingswerken, paalrijen et cetera:

Voor de bestrijding van de structurele erosie kan het wenselijk zijn nieuwe stroomgeleidingswerken, strandhoofden en paalrijen aan te leggen. Dergelijke grootschalige werken kunnen in bepaalde gevallen een gedeeltelijk alternatief zijn voor suppleties. Bij voortgaande erosie kan ook de reconstructie van bestaande strandhoofden noodzakelijk worden. Gezien de sterke relatie met het onderhoud dat een taak is van het Waterschap, kan hier de directie over de werken bij het Waterschap liggen.

- Bestortingen:

De bestortingen die noodzakelijk zijn om de voortgaande structurele erosie tegen te gaan, worden uitgevoerd door het Rijk, met uitzondering van de bestortingen ter versterking van bestaande strandhoofden.

De geschetste werkverdeling laat onverlet dat de betrokkenen in onderling overleg tot een andere werkverdeling kunnen komen, die beter op de situatie toegesneden is.

Dit kan er toe leiden dat een Waterschap de uitvoering verzorgt van werken die dienen voor de Rijkstaak. Dat gebeurt dan onder verantwoordelijkheid van het Rijk. De directie over het werk, met de daarbij horende verantwoordelijkheden en risico's, zal dan bij het Waterschap liggen. Als basis voor deze werkwijze moet een regeling dienen, waarbij er van uitgegaan wordt, dat tussen Rijk en Waterschap overeenstemming zal bestaan over het bestek van het uit te voeren werk en de hoogte van alle vooraf in te schatten kosten. Deze komen voor rekening van het Rijk. Alle overige kosten die met de uitvoering van het werk samenhangen, met uitzondering van de kosten die voortvloeien uit een redelijkerwijze niet vooraf in te schatten risico, zijn voor rekening van het Waterschap. De financiële gevolgen van meer- en minderwerk vallen buiten de regeling en worden verrekend op basis van nacalculatie. Over de toedeling van de kosten aan Rijk of Waterschap zal ook dan vooraf overeenstemming bereikt moeten zijn. Het spiegelbeeld ontstaat, als het Rijk werken uitvoert die tot de waterschapstaak behoren.



Zandsuppleties vormen de kern van de erosiebestrijding.



In het verleden zijn veel strandhoofden aangelegd om de kusterosie tegen te gaan. De erosie werd hiermee meestal vertraagd. In sommige gevallen, bijvoorbeeld als getijgeulen dicht langs de kust liggen, kan het in de toekomst wenselijk zijn om strandhoofden aan te leggen.



Ter beteugeling van de voortgaande structurele erosie aan strandhoofden of aan de teen van een dijk is het van tijd tot tijd noodzakelijk steen te storten ter versterking van de constructie.

LITERATUUROVERZICHT

1. Verkeer en Waterstaat, minister van (1989)
Ontwerp-Wet op de Waterkering
Tweede Kamer, 1988–1989, 21 195, nrs. 1–2
2. Verkeer en Waterstaat, ministerie van (1989)
Kustverdediging na 1990, Discussienota
Tweede Kamer, 1989–1990, 21 136, nrs. 1–2
3. Verkeer en Waterstaat, ministerie van (1977)
Het beheer van de waterkeringen langs de Nederlandse kust
Tweede Kamer, 1970–1977, 14 481, nrs. 1–2
4. Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ministerie van (1988)
Vierde Nota Ruimtelijke Ordening
Tweede Kamer, 1987–1988, 20 490, nrs. 1–2
5. Wet van 14 juli 1904, Stb. 147, houdende bepalingen omtrent het ondernemen van droogmakerijen en indijkingen
6. Verkeer en Waterstaat, ministerie van (1989)
Nota Gegrond Ontgronden
Tweede Kamer, 1988–1989, 21 100, nrs. 1–2
7. Verkeer en Waterstaat, ministerie van (1989)
Brief over Kustverdediging Texel
Tweede Kamer, 1989–1990, 19 025, nr. 3
8. Keurenwet
Wet van 20 juli 1895, Stb. 139
9. Wet van 28 februari 1891, Stb. 69, tot vaststelling van bepalingen betreffende 's Rijks waterstaatswerken

COLOFON

Foto's:

Astado Zeist

Archief Dienst Getijdewateren

Meetkundige Dienst, afdeling Reprografie

Bob Fleumer, aerial photography

Informatie te verkrijgen bij:

Voorlichting Verkeer en Waterstaat

Plesmanweg 1-6

2597 JG 's-Gravenhage

tel. 070 - 351 71 20 / 351 77 10