

Evaluatie Derde Kustnota

In opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat
4 mei 2007

Evaluatie Derde Kustnota

In opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat
4 mei 2007

Twynstra Gudde
Barbara Lubbers
Jaap de Heer
Jaap Groenendijk
Marcel van Bockel
Marieke Blekemolen

Alkyon
Jurriaan Lambeek
Rob Steijn

Amersfoort, 4 mei 2007
457108/BLU/HMU

Samenvatting

1. Aanleiding en vraagstelling

In hoeverre sluit het beleid van de Derde Kustnota (2000) nog voldoende aan bij de actuele problemen aan de kust? Zouden we anno 2007 weer dezelfde beleidskeuzes maken? Uit deze vragen met een duidelijke politiek-bestuurlijke strekking, spreekt de behoefte van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om het kustbeleid tegen het licht te houden. Hier ligt dan ook de aanleiding om een beleidsevaluatie van de Derde Kustnota te laten uitvoeren.

Twynstra Gudde voerde deze evaluatie in samenwerking met Alkyon uit, onder begeleiding van het Rijksinstituut voor Kust en Zee en een interdepartementale begeleidingscommissie.

In deze evaluatie staan de volgende vragen centraal:

1. In hoeverre zijn de doelen van het beleid, dat in de Derde Kustnota beschreven staat, bereikt (doelbereik)?
2. In welke mate is het bereiken van deze doelen het gevolg van dit beleid (doeltreffendheid)?
3. In hoeverre is er sprake van een doelmatige uitvoering van beleid en een doelmatige betrokkenheid van stakeholders?
4. Welke lessen kunnen getrokken worden op basis van het gevoerde beleid?
5. Welke dilemma's en problemen moeten opgelost worden om in de toekomst een duurzaam kustbeleid te kunnen blijven uitvoeren?

Met deze vragen heeft de evaluatie naast een *verklarend*, ook een *lerend en agenderend* doel. Voor de uitvoering van het onderzoek zijn bovenstaande vragen nader geoperationaliseerd in onderzoeksvragen.

Deze evaluatie is afgebakend tot een bestuurlijk-beleidsmatige evaluatie van de doelstellingen van de Derde Kustnota. Dit rapport bevat de bevindingen van het onderzoek, waaraan op verzoek van de opdrachtgever geen advies verbonden is. Veiligheidsbeleid voor waterkeringen en normstelling vallen evenals een technische en financiële evaluatie buiten het bestek van deze studie, temeer omdat hiernaar al onderzoek is gedaan of elders plaats heeft.

De begrippen doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid worden als volgt gedefinieerd:

- doelbereik: de mate waarin een doelstelling van beleid, al dan niet dankzij de inzet van beleidsinstrumenten, wordt gerealiseerd
- doeltreffendheid (effectiviteit): de mate waarin een doelstelling van beleid dankzij de ingezette beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd

- doelmatigheid (kosteneffectiviteit): de beoogde effecten van het beleid gerelateerd aan de ingezette middelen. Meer effecten met dezelfde middelen of dezelfde effecten met minder middelen.

2. Werkwijze

In de Derde Kustnota zijn de hoofd- en subdoelen niet expliciet geformuleerd. Om de nota te kunnen evalueren zijn daarom de impliciete doelen door de onderzoekers gereconstrueerd. Hieruit zijn de volgende hoofddoelen van de Derde Kustnota geformuleerd en uitgewerkt:

1. Duurzame bescherming van laag Nederland (veiligheid tegen overstromen).
2. Ruimtegebruik van de kust in harmonie met duurzame bescherming van laag Nederland.

Per hoofddoel is een Doel Inspanningen Netwerk (DIN) opgesteld, waarin is weergegeven welke subdoelen worden nagestreefd om de hoofddoelen te bereiken en welke inspanningen in de Derde Kustnota worden genoemd ter realisering van deze subdoelen.

Vervolgens is door middel van literatuuronderzoek en het houden van interviews met stakeholders onderzocht in hoeverre de (sub)doelen van de Derde Kustnota zijn bereikt. Hierbij is bekeken in hoeverre het bereiken van doelen is toe te schrijven aan het beleid in de nota en in hoeverre het beleid doelmatig is uitgevoerd.

3. Conclusies

Allereerst worden de conclusies voor beide hoofddoelen en de onderliggende subdoelen beschreven. Daarna wordt een aantal generieke conclusies geformuleerd en is een samenvattend oordeel gegeven over de Derde Kustnota. Over de hoofddoelen wordt het volgende geconcludeerd.

3.1. Het eerste hoofddoel

Het eerste hoofddoel (*Duurzame bescherming van laag Nederland*) van de Derde Kustnota is in de beschouwde periode gerealiseerd. Dit is toe te schrijven aan het gevoerde beleid. Deze conclusie is gebaseerd op de evaluatie van de onderliggende subdoelen.

De bevindingen over de subdoelen luiden als volgt:

- dynamisch handhaven van de kustlijn voortzetten
- Tot het moment van de evaluatie van de Derde Kustnota is dit doel gerealiseerd. Het handhaven van de kustlijn vindt plaats door middel van zandsuppleties. Uit de evaluatie is gebleken dat zandsuppleties doeltreffend zijn geweest om dit subdoel te bereiken. Onder meer door de toepassing van vooroeversuppleties kan op sommige locaties op een relatief goedkope manier worden gesuppleerd.

Hoewel efficiëntieverbeteringen nog mogelijk zijn, wordt het suppleren zelf als doelmatig betiteld. De besluitvorming over de locaties waar wordt gesuppleerd verloopt echter minder doelmatig. Er ontbreekt namelijk een eenduidig afwegingskader.

- *stabiliseren van het kustfundament*

In de huidige succesvolle strategie van zand suppleren wordt er impliciet vanuit gegaan dat dit bijdraagt aan het stabiliseren van het kustfundament. Dit is een veel bredere kustzone (tot de 20 m dieptelijn) dan de smalle kuststrook die bij het eerste subdoel, handhaven kustlijn, wordt beschouwd.

Voor het expliciet bepalen van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid is dit subdoel onvoldoende SMART¹ gedefinieerd. Over de inzet van zandsuppleties voor het stabiliseren van het kustfundament zijn in dit opzicht dus geen uitspraken te doen.

- *ruimte reserveren achter smalle duinen en dijken voor landwaartse optie voor mogelijke toekomstige versterking van de primaire waterkering*

Deze subdoelstelling is deels gerealiseerd. Nog niet overal zijn de ruimtelijke reserveringen gerealiseerd en in de leggers verwerkt. Het beleid met betrekking tot reservering van ruimte zoals gesteld in de Derde Kustnota geldt wel als aanleiding voor partijen om hiermee aan de slag te gaan. In de Derde Kustnota is echter de verbinding tussen de leggers van waterschappen en bestemmingsplannen van gemeenten niet helder uitgewerkt². Dit zorgt voor discussies tussen waterschappen en gemeenten en onduidelijkheid naar de burger wat de doelmatigheid niet ten goede komt.

Daarnaast is het volgens vertegenwoordigers van gemeenten en provincies, gezien de mogelijkheden tot zeewaartse ontwikkeling, de vraag of het landwaarts reserveren van ruimte op zich wel doelmatig is.

- *streven naar samenhang tussen Waddenzee, Estuaria en Hollandse kust*

Het is niet mogelijk een conclusie te trekken of de beoogde samenhang is bereikt omdat het doel in dat opzicht niet SMART genoeg is gedefinieerd; ook over doelmatigheid is om die reden geen uitspraak te doen. Op dit subdoel is tot dusver niet expliciet gestuurd enerzijds omdat daarvoor in de doorwerking van de Derde Kustnota onvoldoende geregeld is, anderzijds wordt m.b.t. ruimtegebruik en bouwen in de kustzone gebruik gemaakt van het ruimtelijk spoor waarin deze sturing niet structureel is opgenomen maar incidenteel aan de orde komt.

¹ ofwel onvoldoende geoperationaliseerd zijn volgens de criteria 'SMART': Specified, Measurable, Accepted, Realistic, Timebounded

² Noodzakelijk vanwege de behartiging van ruimtelijke ordening zowel in de Wet op de Ruimtelijke ordening (Wro) als, via het op orde houden van de waterkeringen, in de Wet op de Waterkeringen. (WoW)

Dit blijkt b.v. uit het onderzoek dat binnen het project Mainportontwikkeling Rotterdam (na uitspraak van de Raad van State) werd uitgevoerd naar de invloed die de aanleg van een tweede Maasvlakte zal hebben op de Waddenzee. Daarmee is in het kader van de PKB de samenhang bekeken tussen de Hollandse kust en de Waddenzee. Of en hoe samenhang tussen Zeeuwse delta en Hollandse kust wordt nagestreefd is niet bekend.

3.2. *Het tweede hoofddoel*

Het tweede hoofddoel van de Derde Kustnota (*Ruimtegebruik van de kust in harmonie met duurzame bescherming van laag Nederland*) is ten dele gerealiseerd. Deze conclusie is gebaseerd op de evaluatie van de onderliggende en hierna genoemde subdoelen.

- *herstellen van de natuurlijke dynamiek en natuurwaarden in duingebieden*

Dit subdoel is ten dele bereikt. Niet overal worden de natuurlijke dynamiek en natuurwaarden in duingebieden hersteld. Het dynamisch duinbeheer dat wordt ingezet om de natuurlijke dynamiek en natuurwaarden in duingebieden te herstellen begint zijn vruchten af te werpen maar nog niet overal waar dit gewenst is, vindt het duinbeheer op dynamische wijze plaats.

Uitvoeringsproblemen zijn bijvoorbeeld dat initiatiefnemers ontbreken of dat overlegstructuren niet goed functioneren.

- *voorkomen van uitbreiding bestaande bolwerken langs de kust*

Het verschilt per regio in hoeverre dit doel wordt bereikt. Geconcludeerd wordt dat het specifieke bouwbeleid dat moet leiden tot het voorkomen van bolwerken langs de kust regionaal niet overal geïmplementeerd is, en dus niet overal tot uitvoering wordt gebracht. Daarom wordt het subdoel maar ten dele gerealiseerd. De uitvoering van het bouwbeleid is decentraal belegd en komt door tegenstrijdige belangen en een gebrek aan regie niet goed van de grond.

- *mogelijk maken van kwaliteitsverbetering kustplaatsen*

Het mogelijk maken van kwaliteitsverbetering van kustplaatsen is ten dele gerealiseerd. Met name door pilots van het ministerie van Economische Zaken is er een kwaliteitsimpuls aan een aantal kustplaatsen gegeven. Doordat het beleid op regionaal niveau onvoldoende is geïmplementeerd, is sprake van beperkte kwaliteitsverbetering. Er heerst nog steeds onduidelijkheid over de mogelijkheden van ontwikkeling in termen van natuur, economie en recreatie. Het beleid zoals vastgelegd in de Derde Kustnota is dus niet doeltreffend geweest. De uitvoering is decentraal belegd en komt door tegenstrijdige belangen en een gebrek aan regie moeizaam van de grond. Wel is de kwaliteitsverbetering expliciet onderwerp bij de aanpak van de zwakke schakels.

- *beheersing van risico's in buitendijks gebied van kustplaatsen*

Beleid dat duidelijk maakt onder welke voorwaarden de buitendijkse risico's beheerst worden en hoe de verantwoordelijkheden op dit vlak verdeeld zijn is recent op basis van het advies van de commissie Poelman door het ministerie van V&W overgenomen. Over de uitkomsten is nog weinig te zeggen. In de 13 kustplaatsen wordt het behoud van de huidige bescherming in het bestaande aaneengesloten gebied in beginsel vorm gegeven door inpassing in de zandsuppleties. Dit subdoel wordt hierdoor ten dele bereikt. In de Derde Kustnota is aangekondigd dat er een beleidslijn wordt opgesteld voor risicogebieden buitendijks om tot beheersing van risico's te komen. Op het moment, dus zo'n 6 jaar na het verschijnen van de Derde Kustnota, is de beleidslijn er nog niet. Hieruit concluderen wij dat de in de Derde Kustnota aangekondigde inspanningen tot op heden niet hebben gezorgd voor een beheersing van de risico's in buitendijks gebied. Uit het feit dat er nog steeds geen beleidslijn is, kan geconcludeerd worden dat de beleidsontwikkeling niet doelmatig is.

- *ontmoedigen van (jaarrond)exploitatie van strandpaviljoens*

Jaarrond exploitatie is ontmoedigd. Er is een pilot gestart in Zandvoort om vast te stellen onder welke voorwaarden jaarrond exploitatie mogelijk kan zijn. In de tussentijd is in een enkele gemeente jaarrond exploitatie gedoogd. Gebleken is dat de Derde Kustnota onvoldoende instrumentarium biedt om hier tegen op te treden. Overige strandpaviljoens zijn vooral geplaatst in de buurt van recreatieconcentratiepunten. Het vestigen van strandpaviljoens in de buurt van recreatieconcentratiepunten zou ook zonder de Derde Kustnota waarschijnlijk zijn gebeurd. Dergelijke locaties trekken namelijk het meeste publiek en dus klandizie.

- *compenseren van effecten op natuurwaarden en rekening houden met veiligheid bij grootschalige ontwikkelingen op zee*

Of dit subdoel wordt bereikt is op basis van de beschikbare gegevens niet goed te beoordelen. In de documenten en interviews wordt aangegeven dat er sprake is van compenserende maatregelen: bij de aanleg van de Tweede Maasvlakte wordt wet- en regelgeving nageleefd om de effecten op natuurwaarden te voorkomen en indien nodig te mitigeren of compenseren. Daarnaast zien de waterschappen toe op de effecten op de sterkte van waterkeringen.

- *verbeteren ruimtegebruik door integraal kustzonebeleid*

De in de Derde Kustnota aangekondigde inspanningen zijn opgepakt en hebben bijgedragen aan het bevorderen van het integrale karakter van het kustbeleid. In 'de Europese aanbeveling voor geïntegreerd beheer van kustgebieden, de rapportage over de implementatie van de IKB in Nederland', wordt eind 2005 geconcludeerd dat er sprake is van integraal overleg over de kust en dat beleid in samenwerking wordt ontwikkeld.

Samengevat zijn de belangrijkste redenen voor het slechts deels bereiken van het tweede hoofddoel:

- de doelen met betrekking tot ruimtelijke ordening zijn onvoldoende concreet
- een te beperkte vertaling in beleidsinstrumenten om adequate doorwerking mogelijk te maken
- de doelen zijn niet formeel vastgesteld.

Door gebrek aan zichtbare verankering in beleid en een effectief instrumentarium op landelijk niveau is op lokaal niveau het ruimtelijke bouwbeleid zoals beschreven in de Derde Kustnota op verschillende plaatsen niet geïmplementeerd. Het contourenbeleid¹ was bovendien van begin af aan omstreden en is niet eenduidig uitgevoerd. Dit heeft op lokaal niveau tot gevolg dat er veelal onduidelijkheid heerst over wat wel en wat niet is toegestaan op het gebied van ruimtegebruik. Dit leidt enerzijds toe dat economische ontwikkelingen niet van de grond komen, doordat bij twijfel initiatieven op dit gebied niet worden toegestaan. Veel respondenten vinden dat hierdoor kansen niet goed benut worden. Anderzijds vinden er op sommige plaatsen juist ontwikkelingen plaats (bouw of exploitatie van strandpaviljoens), die op grond van het beleid van de Derde Kustnota niet zijn toegestaan. Pas in 2005 is in de Nota Ruimte een paragraaf over 'meebewegen met en anticiperen op water' opgenomen, waarin ruimtelijke ontwikkeling van Nederland in verband wordt gebracht met klimaatontwikkeling, en ruimtelijke reservering voor onder meer kustverdediging. (VROM, *Nota Ruimte*, 2005). Verder wordt er thans gewerkt aan een Beleidslijn voor de kust, waarin de begrenzing van het kustfundament², beschermingsregimes en het bouwbeleid aan de orde komen in relatie tot de verantwoordelijke partijen. Tenslotte maakt de gang van zaken rondom het opstellen van de beleidslijn voor de kust duidelijk dat beleid via een integraal proces niet eenvoudig tot stand komt; de nieuwe beleidslijn is nog niet verschenen.

3.3. Generieke conclusies

Naast de conclusies over de beide hoofddoelen worden de volgende meer generieke conclusies getrokken:

¹ Contourenbeleid is het aan VINEX (1992) ontleende beleid om m.b.v. contouren te sturen op wat in een kustgebied wel of niet mag plaatsvinden

² Definitie kustfundament volgens H. 4 van de Nota Ruimte: "Belangrijk onderdeel van de kust is het kustfundament. Het kustfundament wordt als volgt begrensd (zie ook PKB-Kaart 4 bij de Nota Ruimte): -de zeewaartse grens bestaat uit de doorgaande NAP -20m lijn; aan de landzijde omvat het kustfundament alle duingebieden én alle daarop gelegen harde zeekeringen. In de praktijk valt de begrenzing samen met de grenzen van Natuurbeschermingswet-gebieden, de Ecologische Hoofdstructuur en de Vogel- en Habitatrichtlijn gebieden.

- de juridische status en het instrumentarium voor doorwerking van de Derde Kustnota zijn zwak. De meningen zijn verdeeld of de Derde Kustnota een hogere status had moeten krijgen dan een beleidsnota
- de discussie over welke overheid verantwoordelijk is voor de financiering van maatregelen m.b.t. ruimtegebruik, zoals voor verbetering van de kwaliteit van kustplaatsen, leidt soms tot stagnatie en uitstel van het treffen van maatregelen
- wanneer nieuwe ontwikkelingen zich voordoen lijkt er in de bestuurlijke organisatie een 'kramp' te ontstaan met als centraal punt de vraag wie opdraait voor mogelijke extra kosten
- er moet meer aandacht worden besteed aan het schaalniveau van ingrijpen. Uit de evaluatie komen verschillende beelden naar voren: enerzijds op maat aanpakken van verbetering en versterking (bijvoorbeeld in de Kustvisie 2050) en anderzijds plannen over grootschalige zeewaartse ontwikkeling. Er is behoefte aan een visie en aan uitspraken over het schaalniveau waarop ingrepen moeten gaan plaatsvinden: kan worden volstaan met lokaal ingrijpen of moet worden ingegrepen op grotere (en daarmee hogere) schaal zoals kunstrijf; eilanden voor de kust, kustuitbreiding? De Derde Kustnota is in die zin conserverend (vasthouden aan de kustlijn van 1990), wat werkt in termen van voorkomen van structurele erosie en landwaarts verplaatsen van de kustlijn, maar wat 'zeewaarts denken' en ambities daarover volgens veel geïnterviewden te zeer inperkt
- in de gekozen strategie voor duurzame kustveiligheid lopen verschillende aspecten zowel beleidsmatig als bestuurlijk door elkaar: handhaven van de kustlijn; beheer van waterkeringen; aanpak van Zwakke schakels; risicobeheersing op buitendijkse delen van kustplaatsen alsmede golfoverslag bij kades en buitendijkse gebieden. Er bestaat behoefte aan meer regie en samenhangende kaders
- bij de meeste respondenten bestaat er zorg over inhoudelijke deskundigheid bij partijen die een primaire taak hebben, met name bij Rijkswaterstaat. In het onderzoek is door respondenten veelvuldig deze zorg geuit over kennis van de kust en daarmee over duurzame bescherming van laag Nederland. Kennis lijkt volgens geïnterviewden te fragmenteren en te verlopen en zou daarentegen beter moeten worden geborgd en actief worden ontwikkeld
- in de uitvoering van het kustbeleid is een grotere efficiëntie mogelijk:
 - .bestuurlijk: per samenhangend watersysteem (qua fysica) zouden bestuurlijke en organisatorische kwesties m.b.t. het betreffende kustgebied bij elkaar kunnen worden gebracht (de Deltaraad (Zeeland) is hierin bijvoorbeeld een eerste stap)

.zandsuppleties: het afwegingskader voor besluitvorming kan verbeterd worden, evenals de meerjarenplanning en de combinatie met onderhoudsbaggerwerk; innovatief aanbesteden kan voordelen opleveren.

De volgende lessen kunnen uit het gevoerde beleid worden getrokken:

- de doelen zoals gesteld in de Derde Kustnota zijn niet voldoende SMART gebleken. Hierdoor zijn onduidelijkheden ontstaan bij verschillende partijen en is beleid niet overal goed van de grond gekomen.
- de eindverantwoordelijkheid voor met name het integraal beleid van de Derde Kustnota is niet duidelijk geweest
- onduidelijk is gebleven of veiligheid nu boven de andere belangen (zoals ruimtelijke ontwikkelingen, natuur) staat of niet. Daardoor is deze (mogelijke) hiërarchie in de belangen niet altijd in acht genomen (bijvoorbeeld bouwen in de zones voor ruimtereservering)
- inspanningen zijn vaak niet uitgevoerd omdat gemeenten en rijk het oneens waren over de financiering. De Nota geeft hierover weinig informatie en ook de Concept Beleidslijn (waarin het bouwbeleid wordt uitgewerkt) is hierdoor vertraagd
- de belangrijkste instrumenten voor de ruimtelijke ordening in de kustzone, legger en bestemmingsplan kennen op lokaal niveau geen verbinding. Hierdoor is het beleid ter plaatse afhankelijk van de provincie (die hierin een beslissende rol heeft)
- door de complexe bestuurlijke organisatie van het kustbeleid is het lastig goed om te gaan met nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld groeiende risico's in buitendijks gebied en zeespiegel stijging). Het is niet meteen duidelijk wie hierop moet inspelen en met welke visie en financiering. Mede hierdoor krijgen ambitieuze plannen soms onvoldoende aandacht
- er is onvoldoende aandacht geweest voor de natuurlijke kenmerken van de kust. Deze zijn verschillend per gebied en vragen daarom ook een andere aanpak.

Als op te lossen dilemma en problemen zijn vaak genoemd:

- wel of niet bouwen in de kustzone
- ondernemers vinden dat zij onvoldoende mogelijkheden hebben om in de kustzone te investeren
- geïnterviewden geven aan dat zij last hebben van bestuurlijke versnippering waardoor er onduidelijkheden ontstaan en traag verlopende procedures
- er bestaan bij verschillende partijen twijfels over het onder controle hebben van de veiligheid op lange termijn
- de verantwoordelijkheden in buitendijks gebied zijn niet duidelijk
- de rijksoverheid betreft bedrijfsleven, burgers en belangengroepen en hun inbreng volgens respondenten onvoldoende bij enerzijds formulering van het kustbeleid en anderzijds de implementatie daarvan
- het kennisniveau loopt volgens vele respondenten terug bij het rijk en vraagt aandacht bij de provincies.

3.4. Eindconclusie

De conclusie uit deze evaluatie is dat de Derde Kustnota een goede en belangrijke aanzet voor het kustbeleid vormt maar ook dat adequate vervolgstappen gelet op de voorgaande conclusies, lessen, dilemma en problemen noodzakelijk zijn. Duidelijk is dat veiligheid van grote betekenis is, waarvoor de Kustnota een succesvolle benadering in de zin van dynamisch handhaven van de Basis Kustlijn (BKL) bevat. Maar: de Derde Kustnota is daarmee ook behoudend en te weinig gericht op de toekomst. Dit geldt ook voor twee andere pijlers van kustbeleid te weten bouwen met de natuur en een goed integraal kustbeleid in de zin van multifunctionele duurzame kustontwikkeling. Meerdere geïnterviewden, afkomstig van waterschappen en provincies, zijn van mening dat een robuuste visie op de pijlers van het kustbeleid van belang is. Meer aandacht dient volgens veel geïnterviewden te worden besteed aan zeewaartse ontwikkelingen, mede gelet op kennis verkregen uit reeds uitgevoerde projecten, reeds verrichte studies en gemaakte plannen.

Summary

Background and research questions

Is the policy of the Third Coastal Policy Document (2000) still applicable for the current coastal problems? Would we make the same policy choices in 2007 as we did in the year 2000? These questions were the main reason for the Ministry of Transport, Public Works and Watermanagement to evaluate the Third Coastal Policy Document. Under the supervision of the National Institute for Coastal and Marine Management and an interdepartmental committee Twynstra Gudde and Alkyon carried out this evaluation.

The main research questions of the evaluation are:

1. To what extent have the goals described in the Third Coastal Policy Document been achieved? (goal achievement).
2. To what extent is the achievement of these goals the result of the policy described in the Third Coastal Policy Document? (policy effectiveness).
3. To what extent were the implementation of the coastal policy and the way the stakeholders were involved in it organized efficiently? (policy efficiency).
4. Which lessons, based on the pursued policy, can be learned?
5. Which dilemmas and what problems have to be solved to secure a sustainable coastal policy in the future?

Besides an explanatory character, the evaluation also has a learning and agenda-setting goal. In order to perform the evaluation the main questions were operationalized into more specific research questions.

The main goals and sub goals of the Third Coastal Policy Document turned out to be quite implicitly formulated. In order to make it possible to evaluate the policy, the researchers had to reconstruct the implicit goals. The following two main goals were formulated:

1. Sustainable protection of the low Netherlands (safety against flooding).
2. The use of space in the coastal area in harmony with sustainable protection of the low Netherlands.

Evaluation method

For every main goal we formulated a 'Goal Instrument Network' in which we schematically pointed out which sub goals are being pursued to achieve the main goals and which efforts are described in the Third Coastal Policy Document in order to achieve these sub goals. After that we collected data.

By carrying out desk research and by interviewing important stakeholders we examined to what extent the (sub)goals have been achieved and whether this is the result the policy of the Third Coastal Policy Document. We also examined whether the policy was carried out efficiently.

Conclusions

On the basis of this evaluation study we concluded as follows:

1. The first main goal described in the Third Coastal Policy Document (*sustainable protection of the low Netherlands (safety against flooding)*) has been achieved in the period to be studied. This achievement is the result of the pursued policy. The efforts described in the Third Coastal Policy Document have actually been executed. This mainly concerned the sand nourishments. The strategy of dynamic preservation of the Basic Coastline on the basis of beach and foreshore nourishment can be viewed as succesful.

A lot of progress is made in making landward spatial reservations in order to make it possible to expand the flood defences in the future. These efforts contribute to safety and thus to a sustainable protection of the low Netherlands. In the chosen strategy for sustainable coastal safety several policy and managerial aspects are mixed up:

- the preservation of the coastline
- the management of the flood defences
- the procedures with regard to the 'weak links' in the coastal zone
- risk control on the outer dikes of municipalities and wave overtopping.

In this respect a clear vision and strategy of the Ministry of Transport, Public Works and Watermanagement are needed by all stakeholders.

2. The second main goal (*the use of space in the coastal area in harmony with sustainable protection of the low Netherlands*) has been partially achieved and is still 'under construction'. One of the reasons for this is the fact that policy with regard to spatial planning has still not been fully developed and officially endorsed. The so called 'outline policy', a special building policy for the coastal zone, was controversial from the beginning. And although the 'Nota Ruimte' (the national spatial strategy) now contains a paragraph about the coast, the government is still working on new environmental policy. Because there is no unambiguous national policy at this moment, some local efforts have not been taken. The policy, as described in The Third Coastal Policy Document, has not been carried out everywhere, because for many actors it is still not clear what they are allowed and not allowed to do with regard to the use of space in the coastal area.

On the one hand this implies that economic initiatives are sometimes not carried out on a local level, because local authorities decide not to allow them in case of doubt. Because of this the opportunities of certain areas are not well exploited. On the other hand, in some coastal villages where developments like building activities or exploitation of beach pavilions are not allowed according to The Third Coastal Policy Document, these activities do take place.

In short: spatial usage is not yet completely in harmony with the sustainable protection of the low Netherlands.

With regard to the first main goal, we can conclude that the strategy is carried out in an effective and efficient way. The other main goal was carried out in a less effective and efficient way. This has to do with the fact that other (sub)goals are not formulated sufficiently concrete for realization. Also, the complexity of governmental organization and processes and the relatively weak instruments make the policy less efficient.

3. In relation to both main goals the following conclusions are relevant as well:

- the goals as described in the Third Coastal Policy Document are formulated too implicitly
- the judicial status of the Third Coastal Policy Document as well as of the policy instruments is weak. The opinions vary on the question whether the document should have been given a higher status than a policy document
- there is awareness that spatial planning is only a subject of discussion when safety has been secured. This implies, also in case of integrated policy, that there is a hierarchy in the sub goals: first safety, then spatial planning, nature and economy. In the Third Coastal Policy Document this is not explicitly formulated
- with regard to the use of space in the coastal area, for instance meant to improve the quality of coastal communities, financial issues sometimes lead to postponement of measures or neglect of new insights
- new developments sometimes seem to cause a 'cramp' in the governmental organization. The main issue is: who bears the possible extra costs
- the Third Coastal Policy Document makes no difference between the three typical coastal systems of the Dutch coast: the delta-estuary coast in the south-west, the sandy, dunes coast in the west and the "Wadden" coast (a mix of islands with a sandy coast and heavy flood defences at landside) in the north. Each coastal system has its characteristics and requirements which can be taken more into account when formulating a coastal policy, its goals and activities.

Besides, in relation to governance, there is a differentiation in responsibilities: for preservation of the coastline, for maintenance of flood defences and regarding spatial, environmental, natural and economic policy in the nearby hinterland. So, governance and public organisation differ from the natural dynamics of the coast which behaves as one system

- when we take the need for a vision, strategy and a toolkit of The Ministry of Transport, Public Works and Watermanagement into account, there should be attention for the level of intervention. The evaluation revealed visions that are on one hand focused on small scale improvement and reinforcement and on the other hand point into the direction of large scale seaward developments. An overall vision and statement about the level of the interventions that should take place in the future is necessary: will local interventions suffice or is intervention on a larger and higher scale required, like for example artificial reefs, islands in front of the coast or coastal expansion? In that perspective, the Third Coastal Policy Document has a conservative character (holding on to the coastline of 1990). It focuses on preventing structural erosion and on landward expansion of the coastline and limits 'seaward expansion' and related ambitions
- the evaluation underlines the importance of expertise on the subject of actors who have, according to our own opinion and the expectation of a lot of respondents that participated in this study, a primary task regarding coastal policy, especially the Department of Public Works. In this study, respondents repeatedly indicated to be concerned about the (lack of) expertise on the coast and the sustainable protection of the lower parts of The Netherlands. Knowledge seems to fragmentize or expire
- regarding policy implementation, efficiency improvements can be made.
 - . governance and managerial: for each interconnected water system governance and managerial matters should be brought together (the 'Deltaraad' can be regarded as a first step)
 - . sand nourishments: the framework for decision-making can be improved, just like the long-term planning and the combination with maintenance dredging; innovative tendering could lead to advantages.

Research pointed out several dilemmas and problems to be solved. These dilemmas and problems were stated as hypotheses that were presented to a group of experts. Based on the results of this session, we formulated 'lessons learned' for the future. Overlooking all dilemmas, problems and lessons, it appears that many are related to decision-making as well as implementing and maintenance policy.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Inleiding	16
1.1	Aanleiding voor de evaluatie	16
1.2	Vraagstelling	17
1.3	Aanpak	19
1.4	Accent op bestuurlijke invalshoek	21
1.5	Evalueerbaarheid van de Derde Kustnota	22
1.6	Leeswijzer	22
2	Terugblik periode tot aan de Derde Kustnota	24
2.1	Tijdlijn tot aan de Derde Kustnota (1990 - 2000)	24
2.2	Beantwoording onderzoeksvragen aandachtsgebieden 1 en 2	29
3	Doelstelling Derde Kustnota	33
3.1	Bouwen op doelen eerdere kustnota's	33
3.2	Eerste hoofddoel Derde Kustnota: Duurzame bescherming van laag Nederland	35
3.3	Tweede hoofddoel Derde Kustnota: Ruimtegebruik van de kust in harmonie met duurzame bescherming van laag Nederland	37
3.4	Status Derde Kustnota	43
4	Ontwikkelingen sinds de Derde Kustnota	44
4.1	Ontwikkelingen binnen de context van het kustbeleid	44
4.2	Bredere ontwikkelingen met invloed op het kustbeleid	50
4.3	Beantwoording onderzoeksvraag	53
5	Realisatie eerste hoofddoel Derde Kustnota	55
5.1	Kustmorfologie en suppleties	55
5.2	Ruimte reserveren voor versterking waterkering	70
5.3	Samenvatting realisatie subdoelen van hoofddoel 1	77
6	Realisatie tweede hoofddoel Derde Kustnota	79
6.1	Ruimtegebruik: benutten van toegevoegde waarde kust en beheersen van risico's	79
6.2	Integraal beleid (proces)	96
6.3	Samenvatting realisatie subdoelen van hoofddoel 2	103
7	Conclusies en lessen	106
7.1	Overzicht belangrijkste conclusies	106
7.2	Beantwoording centrale onderzoeksvragen	111

8	Op te lossen problemen en oplossingsrichtingen	114
8.1	Inleiding	114
8.2	Problemen en dilemma's	115
8.3	Overige problemen	124

Bijlagen

1. Geraadpleegde literatuur
2. Overzicht betrokken personen
3. Genoemde lessen
4. Stellingen

1 Inleiding

Dit eindrapport bevat de uitkomsten van het evaluatieonderzoek Derde Kustnota. In dit eerste hoofdstuk beschrijven wij de aanleiding, de vraagstelling, de aanpak en de opbouw van het rapport.

1.1 Aanleiding voor de evaluatie

De Derde Kustnota is uitgebracht door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De nota is vanuit een langetermijnperspectief geschreven en centraal staat het dynamisch kustbeheer. Hiermee vervolgt de Derde Kustnota het beleid uit de Eerste (1990) en de Tweede Kustnota (1995). In de Derde Kustnota zijn daarnaast echter ook andere functies en belangen, zoals de ruimtelijke, economische, natuur, milieu- en veiligheidsbelangen van de kust, meegenomen.

In hoeverre sluit het beleid van de Derde Kustnota (2000) nog voldoende aan bij de actuele problemen aan de kust? Zouden we anno 2006 weer dezelfde beleidskeuzes maken? Deze vragen zijn voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) mede aanleiding om een beleidsevaluatie te laten uitvoeren van de Derde Kustnota.

Het doel van deze evaluatie is:

- inzicht te krijgen in de mate waarin de doelen van de Derde Kustnota zijn gehaald en
- inzicht in de mate waarin het bereiken van de doelen het gevolg is van het beleid dat in de Derde Kustnota beschreven staat.

De focus van de evaluatie ligt dus op de *effectiviteit* van het beleid.

De evaluatie heeft niet tot doel om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer over het uitgevoerde beleid. Dit is reeds gebeurd in 2004 met de Beleidsmonitor Water. Wel moet de evaluatie duidelijk maken:

- welke lessen getrokken kunnen worden uit het gevoerde beleid
- welke (politieke) dilemma's en problemen opgelost moeten worden om in de toekomst een duurzaam kustbeleid te kunnen blijven uitvoeren; daarbij is het niet de bedoeling dat er uitgewerkte beleidsalternatieven worden aangereikt.

Kortom, de evaluatie heeft een *verklarend, lerend en agenderend* doel.

Tijdens de evaluatie heeft zich een aantal nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. In dit onderzoek hebben wij de ontwikkelingen meegenomen tot 1 november 2006.

1.2 Vraagstelling

Het ministerie van V&W heeft de combinatie van Twynstra Gudde en Alkyon gevraagd deze evaluatie Derde Kustnota uit te voeren. Opdrachtgever is DG Water¹. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie².

In dit rapport beantwoorden wij de volgende centrale onderzoeksvragen:

1. In hoeverre zijn de doelen van het beleid, dat in de Derde Kustnota beschreven staat, bereikt? (= doelbereik).
2. In welke mate is het bereiken van deze doelen het gevolg van dit beleid? (= doeltreffendheid).
3. In hoeverre is er sprake van een doelmatige uitvoering van beleid en een doelmatige betrokkenheid van stakeholders?
4. Welke lessen kunnen getrokken worden op basis van het gevoerde beleid?
5. Welke dilemma's en problemen moeten opgelost worden om in de toekomst een duurzaam kustbeleid te kunnen blijven uitvoeren?

Om tot een antwoord op deze centrale vragen te komen, zijn deze opgedeeld in een aantal subvragen, deels door de opdrachtgever opgesteld en deels door ons aangevuld die het rapport structureren volgens onderstaande tabel. Om structuur aan te brengen in het onderzoek zijn de vragen verder gegroepeerd naar aandachtsgebieden. Zie hiervoor de kopjes boven onderstaande vragen in de tabel.

1.0	Aanleiding beleid (H.2)
1.1	Wat is het probleem dat aanleiding is geweest voor het beleid, beschreven in de Derde Kustnota?
1.2	Wat is de oorzaak van het probleem?
1.3	Is dit probleem nog actueel?

2.0	Verantwoordelijkheid beleid (H.2)
2.1	Waarom rekent de Rijksoverheid het tot haar verantwoordelijkheid om dit probleem op te lossen, en ligt deze verantwoordelijkheid niet op EU- of decentraal niveau?
2.2	Hoe is deze verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

¹ Het opdrachtgeverschap is in de praktijk gedelegeerd aan RIKZ.

² Voor de samenstelling van de begeleidingscommissie, zie bijlage 2.

3.0	Beleidsdoelstelling(en) (H.3)
3.1	Welke beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
4.0	Beleidscontext (H. 4)
4.1	Welke veranderingen hebben zich tussen 2000 en 1 november 2006 in de context van de Derde Kustnota voorgedaan?
5.0	Beleidsinstrumenten (H.5 & 6)
5.1	Welke beleidsinstrumenten zijn ingezet? Hoe is de samenhang tussen deze instrumenten, en is er sprake van overlap?
5.2	Op welke manier is financiering geregeld?
5.3	Voor welke problemen biedt het beleid geen oplossing?
6.0	Actoren (H.5 & 6)
6.1	Wie zijn de betrokken partijen bij de beleidsvorming en uitvoering en op welke manier zijn zij betrokken/verantwoordelijk?
7.0	Resultaten uitvoering (H.5 & 6)
7.1	Hoe is de koppeling van beleid naar uitvoering? Wat is er bekend over de uitvoering van het beleid?
7.2	Welke problemen zijn genoemd bij de uitvoering?
8.0	Doelbereik en doeltreffendheid beleid (H.5 & 6)
8.1	Worden de doelstellingen bereikt en leidt dit tot een oplossing van het probleem?
8.2	Worden deze doelstellingen bereikt dankzij het beleid, beschreven in de Derde Kustnota? Ofwel: Leveren de ingezette instrumenten een bijdrage aan de geformuleerde doelstellingen?
9.0	Doelmatigheid uitvoering beleid (H.5 & 6)
9.1	Is er sprake van een doelmatige werkwijze bij het opstellen en uitvoeren van het beleid?
9.2	Wat zijn de kosten en mogelijk de positieve en negatieve neveneffecten?

10.0	Doelmatigheid betrokkenheid stakeholders (H.5 & 6)
10.1	Is de wijze waarop de stakeholders bij de uitvoering betrokken zijn een goede, efficiënte, doelmatige werkwijze, die aansluit bij de actuele beleids- uitvoeringspraktijk en- problemen?

11.0	Lessen en dilemma's (H7)
11.1	Welke lessen kunnen getrokken worden op basis van het gevoerde beleid?
11.2	Welke dilemma's en problemen moeten opgelost worden om in de toekomst een duurzaam kustbeleid te kunnen blijven uitvoeren?

1.3 Aanpak

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd in drie fasen:

Fase 1: De reconstructie van de beleidsdoelstellingen van de Derde Kustnota.

In deze fase zijn de doelen en inspanningen beschreven in de Derde Kustnota gereconstrueerd. Hiervan is een Doel-Inspanningen-Netwerk (DIN) gemaakt, in overleg met de Begeleidingscommissie van dit evaluatieonderzoek. Bij het benoemen van de inspanningen zijn wij uitgegaan van de doelen zoals vastgesteld met de begeleidingscommissie, en de doelen zoals beschreven in de Derde Kustnota zelf. In de Derde Kustnota zelf staan in hoofdstuk 7 ook acties genoemd. Deze zijn meegenomen voor zover zij direct betrekking hadden op de gereconstrueerde doelen en de invalshoek van het onderzoek (zie paragraaf 1.4). Ook zijn in fase 1 afspraken gemaakt met de opdrachtgever over de communicatie, de precieze vragen, het beschikbaar stellen van informatie, en de interviews.

Fase 2: Het onderzoek: gegevensverzameling en analyse

In deze fase hebben wij feiten, meningen en interpretaties verzameld en in factsheets gebundeld. Deze factsheets hebben wij vervolgens gebruikt als basis voor de rapportage. De informatie voor de factsheets is verkregen via de volgende onderzoekssporen:

- *literatuuronderzoek*¹. Bij het literatuuronderzoek hebben we nota's, memo's, verslagen van overleggen, voortgangsrapportages, andere evaluaties en studies e.d. geraadpleegd

¹ Voor een overzicht van de documenten en de gehouden interviews, zie respectievelijk bijlagen 1 en 2.

.5 *groepsinterviews* met:

- * provincies en gemeenten
- * Rijkswaterstaat
- * Waterschappen
- * terreinbeheerders en belangenorganisaties
- * private partijen met commerciële belangen

.10 *individuele en duo-interviews* met bestuurders en andere betrokkenen (zie bijlage 2)

.rondetafelbijeenkomst lessen en dilemma's.

Tijdens de rondetafelbijeenkomst met de begeleidingscommissie van het onderzoek en enkele andere genodigden, zijn lessen getrokken uit de bevindingen van het onderzoek. Doel hiervan was vooral het agenderen van problemen t.b.v. nieuw kustbeleid.

Bij alle interviews is het principe van hoor en wederhoor toegepast. Dat wil zeggen dat de verslagen van interviews aan de geïnterviewden zijn gestuurd ter eventuele wijziging. Hiermee borgen wij de nauwkeurigheid van de uitspraken.

Bij het verwerken van de bevindingen is gebruik gemaakt van factsheets. Hierin is steeds per vraag letterlijk de voor het onderzoek relevante informatie uit het literatuuronderzoek weergegeven. Daarnaast zijn de interviews hierin verwerkt. Op deze wijze is traceerbaar op welke informatie wij ons antwoord hebben gebaseerd en zijn feiten gescheiden van meningen. Dit maakt de oordeelsvorming transparant en het onderzoek betrouwbaar.¹

Fase 3: Presentatie van de uitkomsten: opstellen eindrapport

In de laatste fase van het onderzoek is, op basis van de gegevensverzameling en de analyse, het eindrapport opgesteld.

Een eerste concept van het eindrapport is opgesteld begin december 2006. Het concept is besproken met de begeleidingscommissie. Hierbij stond vooral de opzet van de rapportage centraal. Medio januari 2007 is een eerste versie van het eindrapport opgeleverd samen met de factsheets. Zowel de eindrapportage als de factsheets zijn besproken met de begeleidingscommissie. In de eindrapportage zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen verwoord, met behulp van de factsheets is te herleiden hoe de beantwoording tot stand is gekomen. De definitieve rapportage is opgeleverd begin mei 2007.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden van oktober 2006 tot januari 2007.

¹ De rapportage met de factsheets is als bijlage opgenomen bij dit rapport en wordt alleen aan de opdrachtgever ter beschikking gesteld in verband met de privacy van de geïnterviewden. De overige bijlagen zijn wel vrij beschikbaar.

1.4 Accent op bestuurlijke invalshoek

In het onderzoek is het accent gelegd op de bestuurlijke en beleidsmatige invalshoek, dat wil zeggen de bestuurlijke context van de Derde Kustnota. Hiervoor zijn twee redenen.

De eerste is dat sinds het uitkomen van de Derde Kustnota zich een groot aantal (vooral bestuurlijke) ontwikkelingen heeft voorgedaan die van invloed waren op de doelen en inspanningen van de Derde Kustnota. Deze ontwikkelingen, zoals de vraag over een integrale aanpak, lijken ook voor het toekomstige kustbeleid van groot belang.

De tweede reden is dat er al een aantal evaluaties zijn uitgevoerd, waaronder een evaluatie naar dynamisch handhaven en naar de financiële aspecten. Dit rapport bevat de bevindingen van het onderzoek, waaraan op verzoek van de opdrachtgever geen advies verbonden is.

Omdat een aantal doelen in de Derde Kustnota niet SMART¹ bleek geformuleerd en daardoor niet op directe wijze te evalueren, hebben wij ook een accent gelegd op de beschrijving van welke ontwikkelingen precies hebben plaatsgevonden, met name bestuurlijk. Het gaat om de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden vanaf het uitkomen van de Derde Kustnota (2000) tot 1 november 2006. Daarbij geven wij steeds aan op welke wijze de ontwikkeling van invloed is geweest op doelen en inspanningen. Op die manier kan een beeld worden verkregen van wat er is gebeurd in deze periode. Onder meer op basis van dit beeld komen wij tot uitspraken over het behalen van de doelen.

De bestuurlijke invalshoek hebben wij toegepast bij de aandachtsgebieden die betrekking hebben op doelmatigheid. Wij benaderen doelmatigheid als:

- de betrokkenheid van stakeholders bij totstandkoming en uitvoering van de Nota (aandachtsgebied 9)
- de relatie tussen beleid en uitvoering (aandachtsgebied 10).

Bovenstaande relaties geven wij alleen kwantitatief weer als het gaat om de middelen die per subdoel zijn ingezet. Nadere berekeningen over de vraag of het efficiënter had gekund hebben wij niet gemaakt. Het gaat dus om een kwalitatieve beschrijving.

Ook hebben wij niet specifiek de financiële efficiëntie van het beleid bestudeerd, dus de vraag naar de relatie tussen de input (middelen) en de output (producten). Een Kosten Effectiviteit Analyse voor het kustbeleid is min of meer parallel aan dit onderzoek uitgevoerd en zal deze vraag beantwoorden. Wel hebben wij, voor de volledigheid, waar mogelijk beschreven welke middelen gemoeid waren met een inspanning.

¹ SMART staat voor: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden.

In deze evaluatie geven wij geen oordeel over het al dan niet voldoende veilig zijn van Nederland tegen overstromingen. Berekeningen over het al dan niet voldoende sterk zijn van de waterkeringen zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Wel bezien wij of de inspanningen die worden genoemd in de Derde Kustnota en moeten bijdragen aan de veiligheid, uitgevoerd worden en of ze doeltreffend waren en doelmatig worden uitgevoerd.

1.5 Evalueerbaarheid van de Derde Kustnota

Vooruitlopend op latere conclusies willen wij hier reeds aangeven dat de doelen van de Derde Kustnota een hoog abstractieniveau kennen. Veelal zijn de doelen onvoldoende concreet en SMART geformuleerd, waardoor het lastig is om direct te beoordelen of de beschreven doelen al dan niet zijn gerealiseerd. De opmerking over de evalueerbaarheid maken wij hier, omdat dit gevolgen heeft gehad voor de opzet van het onderzoek en de rapportage. In het derde hoofdstuk beschrijven wij de door ons gereconstrueerde doelen van de Derde Kustnota. Na het bestuderen van de nota zijn wij tot een indeling in twee hoofddoelen met onderliggende subdoelen gekomen. Op basis van de indeling hebben wij de evaluatie uitgevoerd.

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben wij per hoofddoel twee clusters van subdoelen gedefinieerd. In hoofdstuk 5 en 6 wordt hier nader op ingegaan.

1.6 Leeswijzer

In deze rapportage worden de 5 centrale onderzoeksvragen beantwoord.

In hoofdstuk 2 blikken wij terug op de periode voor de Derde Kustnota (2000). Dit doen wij aan de hand van een tijdlijn waarin de belangrijkste documenten en ontwikkelingen staan. Ook beantwoorden wij in dit hoofdstuk de vragen 1.1, 1.2, 1.3, 2.1 en 2.2.

In hoofdstuk 3 geven wij een beschrijving van de Derde Kustnota aan de hand van de daarin gestelde doelen en inspanningen. Deze hebben wij ook verbeeld in een zogenaamde Doelen-inspanningen-netwerk (DIN). Het hoofdstuk vormt het antwoord op vraag 3.1.

In hoofdstuk 4 kijken wij naar de periode na de Derde Kustnota, opnieuw aan de hand van een tijdlijn met de belangrijkste ontwikkelingen en documenten vanaf het uitkomen van de Derde Kustnota tot 1 november 2006. In dit hoofdstuk beantwoorden wij vraag 4.1.

In de hoofdstukken 5 en 6 schetsen wij respectievelijk de realisatie van het eerste hoofddoel (*de duurzame bescherming van laag Nederland*) en het tweede hoofddoel (*ruimtegebruik van de kust in harmonie met duurzame bescherming van laag Nederland*). Hierin worden per subdoel de vragen 5.1, 5.2, 5.3, 6.1, 7.1, 7.2, 8.1, 8.2, 9.1 en 9.2 beantwoord.

In hoofdstuk 7 volgen de conclusies die wij trekken op basis van onze bevindingen. Dit zijn de antwoorden op de eerste drie centrale vragen:

1. In hoeverre zijn de doelen van het beleid, dat in de Derde Kustnota beschreven staat, bereikt? (= doelbereik)?
2. In welke mate is het bereiken van deze doelen het gevolg van dit beleid? (= doeltreffendheid)?
3. In hoeverre is er sprake van een doelmatige uitvoering van beleid en een doelmatige betrokkenheid van stakeholders?

In hoofdstuk 8 beschrijven wij tot slot de lessen en nog op te lossen dilemma's aan de hand van aan de hand van onze analyse van de documenten en interviews en aan de hand van de resultaten van de bijeenkomst op 18 januari 2007. Daarmee worden ook de laatste twee centrale vragen beantwoord:

4. Welke lessen kunnen getrokken worden op basis van het gevoerde beleid?
5. Welke dilemma's en problemen moeten opgelost worden om in de toekomst een duurzaam kustbeleid te kunnen blijven uitvoeren?

2 Terugblik periode tot aan de Derde Kustnota

In dit hoofdstuk wordt een reconstructie gemaakt van de periode die vooraf ging aan de Derde Kustnota. In de tijdlijn (paragraaf 2.1) volgt een overzicht van de belangrijkste feitelijke ontwikkelingen vanaf 1990 die hebben geleid tot de Derde Kustnota en de meest relevante discussies. De reconstructie vormt de opmaat voor de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

1.0	Aanleiding beleid (H.2)
1.1	Wat is het probleem dat aanleiding is geweest voor het beleid, beschreven in de Derde Kustnota?
1.2	Wat is de oorzaak van het probleem?
1.3	Is dit probleem nog actueel?

2.0	Verantwoordelijkheid beleid (H.2)
2.1	Waarom rekent de Rijksoverheid het tot haar verantwoordelijkheid om dit probleem op te lossen, en ligt deze verantwoordelijkheid niet op EU- of decentraal niveau?
2.2	Hoe is deze verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

2.1 Tijdlijn tot aan de Derde Kustnota (1990 - 2000)

I. Aanleiding kustbeleid

Sinds de 19^e eeuw is met regelmaat de ligging van de hoogwaterlijn, de laagwaterlijn en de duinvoet bepaald. Daarnaast worden sinds de zestiger jaren systematisch metingen van de bodemligging van de kustzone uitgevoerd. In de tachtiger jaren werd het onderzoeksprogramma 'Kustgenese' uitgevoerd, waarin het kustgedrag vanuit verschillende perspectieven is bestudeerd. Mede dankzij Kustgenese ontstond een kwantitatief beeld van de zandverliezen langs de Nederlandse kust. De inzichten die het onderzoek naar voren bracht, stonden aan de basis van de discussienota 'Kustverdediging na 1990', waarin verschillende beleidskeuzen zijn uitgewerkt.

In 1990 kiest het kabinet voor een pro-actieve benadering. Deze keuze werd mede beïnvloed door twee zware stormen begin 1990, resulterend in aanzienlijke duinafslag. Gekozen wordt om de kustlijn te handhaven op de plek van 1990, hoofdzakelijk door middel van het uitvoeren van zandsuppleties. Hiervoor is jaarlijks 60 miljoen gulden beschikbaar op de begroting van V&W, waarvan een deel aan het kustonderzoek wordt besteed.

II. Beleid Eerste Kustnota en ontwikkelingen tot Tweede Kustnota

De eerste kustnota benoemt twee doelen:

- duurzaam handhaven van de veiligheid
- behoud van functies en waarden in het duingebied.

Voor het toetsen of de structurele erosie wordt bestreden is het instrument ‘kustlijn’ geïntroduceerd. De positie van de kustlijn dient te worden gehandhaafd op de plaats van de Basiskustlijn (BKL), vastgesteld in 1990. De term dynamisch handhaven wil zeggen dat daarbij rekening gehouden wordt met de natuurlijke dynamiek. Als in een gebied natuurlijke aanzanding verwacht wordt (positieve trend), hoeft een tijdelijke overschrijding van de positie van de kustlijn niet direct te leiden tot zand suppleren.

Dynamisch handhaven gaat bovendien niet alléén om zand suppleren. Dynamisch handhaven betekent ook dat op sommige duingebieden geen helm meer wordt ingeplant of rietschermen worden geplaatst: het zand mag weer vrij stuiven. Hierdoor ontstaat ruimte voor diversiteit in flora en fauna. Dit kan alleen op plaatsen waar de duinen voldoende breed zijn. Met dynamisch handhaven wordt in de praktijk ingezet op de functies veiligheid en natuur.

Uitvoering van dynamisch handhaven in de praktijk

De uitvoering van dynamisch handhaven vindt plaats door zandsuppleties op de stranden. Door de ontwikkeling in de tijd te monitoren wordt ervaring opgebouwd met de effectiviteit van zandsuppleties. In 1994 is op veel plaatsen de (overigens doorgaande) erosie gecompenseerd met zandsuppleties. Wel is er dan nog een suppletieachterstand, maar die wordt de jaren daarna langzaam ingelopen.

Gewijzigde rolverdeling

Door de keuze om de kustlijn te handhaven, wordt in 1990 een nieuw instrument (de ligging van de kustlijn) geïntroduceerd. Met de kustlijnhandhaving

- door zandsuppleties - krijgt Rijkswaterstaat een landelijke taak.

Deze taak is ondersteunend aan de reguliere taak van de waterkeringbeheerders om de waterkering te onderhouden (meestal waterschappen en in sommige gevallen – onder andere bij de Waddeneilanden - is Rijkswaterstaat ook waterkeringbeheerder).

III. Beleid Tweede Kustnota en ontwikkelingen tot Derde Kustnota

De Tweede Kustnota zet in op een kustzonebenadering waarbij alle betrokken partijen een gezamenlijke visie op de (ontwikkeling van de) kustzone opstellen. Het basisrapport kustnota 1995 (‘De kust in breder perspectief’) stelt:

“De mogelijkheden voor herstel en ontwikkeling van de natuurlijke dynamiek van de kustzone, met behoud van veiligheid als randvoorwaarde, worden nog onvoldoende benut. In brede duingebieden zouden bij voorkeur brede waterkeringszones aangewezen moeten worden om meer ruimte te bieden voor andere functies. Waar de duinen breed zijn, kan het zeereep-onderhoud worden geëxtensieerd. [...] Voor een duurzame ontwikkeling van de kustzone dienen maatregelen ter handhaving van de kustlijn in breder perspectief te worden beschouwd. De kustlijn zal als onderdeel van de kustzone gezien moeten worden. Daarvoor is een samenhangende visie op (de ontwikkeling van de) kustzone nodig die bij voorkeur door alle betrokken actoren gezamenlijk wordt ontwikkeld. [...] Ontwikkelingen in het kustgebied (kustlocatie, natuurontwikkeling, bebouwing, strekdam, etc.) kunnen dan worden afgewogen op basis van deze kustvisie”. Kortom, de Tweede Kustnota zet het beleid van de Eerste Kustnota voort en plaatst dit in een breder perspectief.

Wet op de waterkering (Wow, 1996)

In de Wow wordt de taakverdeling tussen het Rijk en de waterschappen vastgelegd. De waterschappen hebben de dagelijkse verantwoording voor aanleg en onderhoud van de primaire waterkeringen. Het Rijk beheert de keringen zonder achterland (bijv. Afsluitdijk) en enkele primaire waterkeringen langs rivieren en kust die om uiteenlopende redenen beter bij het Rijk in beheer kunnen blijven. Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor de handhaving van de kustlijn (in de vorm van zandsuppleties). De provincies hebben het toezicht op alle primaire waterkeringen en rapporteren daarover elke 5 jaar per dijkkring aan de Staatssecretaris van V&W. Die geeft op basis daarvan een rapportage aan de Tweede Kamer.

Bij wet is ook het Provinciaal Overleg Kust (POK) ingesteld. Het POK brengt – per provincie – haar advies uit aan de staatssecretaris van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat neemt mede op basis daarvan besluit en geeft opdracht aan RWS om suppleties te laten uitvoeren. De staatssecretaris stelt uiteindelijk het suppletieschema vast, waarna RWS tot aanbesteding kan overgaan.

Dynamisch duinbeheer

Bij de Tweede Kustnota werd het plan opgevat om de duinen anders te gaan beheren (‘dynamisch duinbeheer’). In 1997 werd bij Schoorl, ter hoogte van de Parnassiavallei, een kerf gegraven in het duin op initiatief van Stichting duinbehoud en in samenwerking met Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en het waterschap. Doelstelling volgens de evaluatie van De Kerf, was het ontwikkelen van nieuwe natuur door de vergroting van de dynamiek in het duingebied. Tegelijkertijd was het gevolg dat De Kerf een toeristische attractie werd.

Uitvoering van zandsuppleties

Voor het grootste deel van de kustzone lijkt een directe relatie tussen de positie van de kustlijn en de (wettelijke) veiligheid van het achterland te ontbreken. Hiermee wordt bedoeld dat in het beheer de kustlijnhandhaving (Rijkswaterstaat) en veiligheidswaarborging (door waterkeringbeheerders, meestal de waterschappen) gescheiden zijn. Handhaven van de kustlijn betekent niet automatisch dat de veiligheidsnormen uit de Wet op de Waterkering ook worden geborgd (uiteraard draagt het er wel aan bij). Bij de suppleties gaat het om 'dynamisch handhaven' en is er ruimte om andere functies (recreatie/toerisme en natuur) mee te laten wegen in de keuze van locatie en uitvoeringswijze van zandsuppleties. Dit heeft tot gevolg dat, vanuit het perspectief van Rijkswaterstaat, het opstellen van het suppletieschema minder eenduidig plaatsvindt. Naast de morfologische argumenten (actuele ligging van de kustlijn) gaan ook andere argumenten (op basis van functies) een rol spelen in het bepalen van de locatie en wijze van suppleren. In de POK's worden hierover discussies gevoerd (Evaluatie Dynamisch handhaven, onder meer pp. 5 en 24).

Beperking aan uitbreiding bebouwing

Met de Tweede Kustnota heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) een koers ingezet om de uitbreiding van bebouwing op strand en in duinen te beperken. Doel hiervan is om de veerkracht en de dynamiek van het natuurlijke systeem te waarborgen nu en in de toekomst. Deze koers wordt kracht bijgezet middels een brief van de minister van V&W (februari 1997) aan Gedeputeerde Staten (GS) van provincies met de aankondiging van restricties en bestuurlijk overleg daarover. De brief vermeldt dat alleen nog mag worden gebouwd binnen bestaande bebouwde gebieden, op basis van een vigerend bestemmingsplan. Dit beleid gaat in de volksmond verder als 'de bouwstop van V&W' (zie onder meer Beleidsagenda voor de kust, pp. 24 en 37) en zou gelden tot de bebouwingscontouren rond kustplaatsen waren getrokken (Beleidsagenda, p.24). Uiteindelijk worden nadere afspraken over bouwen op lage, natte plekken vastgelegd in de Vierde Nota Waterhuishouding, regeringsbeslissing.

Het ontbreekt het ministerie van V&W echter aan een ruimtelijk-orderingsinstrument om het bouwbeleid op decentraal niveau geïmplementeerd te krijgen; hiervoor is men afhankelijk van het ministerie van VROM (contourenbeleid in Vijfde nota RO, en vervolgens Nota Ruime). In de praktijk hebben gemeenten te maken met enerzijds Rijkswaterstaat en anderzijds de waterkeringbeheerder. Het beheersgebied van Rijkswaterstaat betreft hoofdzakelijk het strand en de onderwateroever¹ (niet de duinen).

¹ Onderwateroever: dat deel van de waterkering dat onder water ligt. Definitie gebaseerd op Derde Kustnota.

De waterkeringbeheerder is bevoegd om voor bebouwing op de waterkering vrijstelling te verlenen op basis van de keur. Daarbij is er ook enige speelruimte in het beoordelen van verzoeken tot vrijstelling. Zo kan het gebeuren dat in de ene regio wel vrijstelling wordt verleend, terwijl in een andere regio (met andere waterkeringbeheerder) geen vrijstelling wordt verleend.

Voorbeeld:

Het verzoek van de Oranjehotels in Noordwijk om parkeervoorzieningen aan te leggen werd door Hoogheemraadschap Rijnland niet goedgekeurd, terwijl een vergelijkbaar verzoek van Museum Scheveningen (uiteindelijk) wel werd gehonoreerd door Hoogheemraadschap Delfland.

Bijzondere aandacht in deze periode krijgt de ontwikkeling van het Kennemerstrandplan. In 1992 werd gestart met de ontwikkeling van een jachthaven en bebouwing aan de zuidkant van de havenhoofden van IJmuiden. Terwijl het plan al in volle ontwikkeling was, kwam het standpunt van V&W dat “permanente bebouwing op het strand ongewenst is”. Hiermee kwam de verdere ontwikkeling van het Kennemerstrandplan onder druk te staan (Het Kennemerstrand: een ongewenste ontwikkeling?, 2003).

Veiligheid op lange termijn

Naar aanleiding van de bijna-rampen bij de grote rivieren (1993, 1995) wordt het Deltaplan grote rivieren opgesteld. Daarin wordt een andere, meer proactieve benadering bepleit, gericht op de langere termijn. In plaats van sterkere dijken moet er meer ruimte komen voor het water. Deze benadering wordt verankerd in de Vierde Nota Waterhuishouding (regeringsbeslissing, 1998) en vervolgens vastgelegd in het Waterbeleid 21^e eeuw (2000). Evenals in het rivierengebied wordt ook voor de kustzone de lange termijn benadering doorgezet en tegelijk verankerd in de Derde Kustnota.

Integraal kustbeleid

In 1999 verscheen ter voorbereiding op de Derde Kustnota de interdepartementale Voorstudie Kust op Koers. Hierin gaven de vier departementen V&W, VROM, EZ en LNV een opmaat voor het gewenste integrale kustbeleid. Met integraal werd bedoeld dat naast veiligheid in afwegingen over kustbeleid ook andere waarden en functies van belang zijn, zoals natuurwaarden, recreatie en toerisme.

Sectoraal¹ beleid ten aanzien van andere functies is later vastgelegd in: Nota Ruimte (VROM, 2005), ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ (LNV, 2000), en de Vernieuwde Toeristische agenda (EZ, 2005).

¹ Met sectoraal beleid wordt in dit geval bedoeld: beleid dat vooral gaat over een specifieke discipline en waarin niet de verschillende functies in de kustzone (veiligheid, economie, natuur etc.) zijn meegenomen.

Provinciale Kustvisie

Provincies Noord- en Zuid-Holland starten de Kustvisie 2050, waarbij ze met de regio de plannen voor de kust (veiligheid, risico's buitendijks en ruimtelijke ontwikkeling) bespraken.

De directe aanleiding voor het project was volgens Gedeputeerde water van de provincie Zuid Holland en vice-voorzitter van de Stuurgroep "Visie Hollandse Kust 2050" het feit dat allerlei ontwikkelingen werden voorspeld en de vraag of onze kust bestand zou zijn tegen de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling. Daarnaast wilde men te weten komen of maatregelen om de kust te verdedigen kunnen samengaan met andere maatschappelijke en economische ontwikkelingen of elkaar zelfs kunnen versterken (Notulen Informatiebijeenkomst Kustvisie 2050 d.d. 16 januari 2001 in het Provinciehuis te Den Haag, p.2)

Het traject heeft veel impact gehad, nl.:

- voor het eerst werd op zo'n uitgebreide schaal op een interactieve wijze met het publiek plannen voor de kust opgesteld. Hierdoor hebben de provincies veel krediet opgebouwd bij de burgers
- de provincies plaatsten zichzelf nadrukkelijk in de regierol.

IV. Beleid Derde Kustnota

In 2000 is de Derde Kustnota uitgebracht. In de hoofdstukken hierna wordt ingegaan op de doelstellingen van de nota en de ontwikkelingen die zich na het verschijnen van de nota hebben afgespeeld.

2.2 Beantwoording onderzoeksvragen aandachtsgebieden 1 en 2

Hierna volgt de beantwoording op de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de periode tot aan de Derde Kustnota. Het betreft de aanleiding van het beleid (onderzoeksvragen 1.1, 1.2 en 1.3) en de verantwoordelijkheid van het beleid (onderzoeksvragen 2.1 en 2.2).

Vraag 1.1

Wat is het probleem dat aanleiding is geweest voor het beleid, beschreven in de Derde Kustnota?

Het probleem ten aanzien van de kust is dat de noodzaak om de veiligheid van laag gelegen gebieden in Nederland te borgen zich niet gemakkelijk verhoudt met de ruimtelijke potentie van de kust. Al snel ontstaat de indruk dat een keuze gemaakt moet worden tussen veiligheid of ruimtegebruik. De Derde Kustnota geeft een aanzet om veiligheid te combineren met andere functies en gewenste ontwikkelingen in de kustzone.

Geïnterviewden zijn van mening dat de aanleiding voor het schrijven van de Derde Kustnota was:

- uitwerking van de Vierde Nota Waterhuishouding (samenhang water en ruimte) (gemeenten en provincies)
- in overeenstemming brengen van kustbeleid met Vijfde Nota RO (oud staatssecretaris)

- bevestiging suppletiebeleid, extra budget voor onderwatersuppleties en agenderen van de zwakke schakels kust (DGW en gemeenten, provincies)
- de termijn van vijf jaar waarin de voorgaande nota's waren geschreven.

Vraag 1.2

Wat is de oorzaak van het probleem?

Geografisch gezien ligt een groot deel van Nederland onder de zeespiegel. Dankzij de bescherming van de waterkeringen langs de kust en de rivieren is het mogelijk om in de laag gelegen gebieden te wonen, te werken en te recreëren. Feit is zelfs dat de belangrijkste economische regio van Nederland, de Randstad, zich voornamelijk onder de zeespiegel bevindt. De watersnood van 1953 heeft duidelijk gemaakt dat de gevolgen van falende waterkeringen desastreus kunnen zijn. Het borgen van de veiligheid van het laaggelegen land is zeer belangrijk voor Nederland als geheel.

Naast de belangrijke functie van de kust voor de veiligheid van laag gelegen gebieden in Nederland is de kust zelf een gebied met veel potentie voor ruimtelijk gebruik. De kust is aantrekkelijk voor recreanten. Woningen langs de kust hebben een relatief hoge waarde en ondernemers kunnen langs de kust geld verdienen met bijvoorbeeld de exploitatie van strandpaviljoens en jachthavens. De kust is hiermee een aantrekkelijke locatie voor ruimtelijke investeringen.

De Derde Kustnota gaat in op de toenemende druk op de kust, zowel vanaf zee als vanaf land. Dit wordt mede veroorzaakt door de sterke groei van de economie in de laatste decennia en de toename van het aantal inwoners in Nederland. Gevolg hiervan is dat de gevolgen van een overstroming groter worden.

De stijgende zeespiegel vraagt om sterkere en bredere waterkeringen. Vanaf land gezien is de kust een gebied dat vele waardevolle functies kan hebben op economisch, recreatief en natuurlijk gebied. De Derde Kustnota kaart het conflict aan tussen veiligheid (ruimte voor sterke waterkeringen) en ander gebruik van de kust (economische ontwikkeling, natuurontwikkeling en recreatie). De Derde Kustnota stelt dat het: "De uitdaging is het ruimtegebruik van de kust in harmonie te brengen met de duurzame bescherming van laag Nederland."

Vraag 1.3

Is dit probleem nog actueel?

Het spanningsveld tussen veiligheid en ruimtegebruik in de kustzone is nog steeds actueel. De druk op veiligheid neemt toe door de recente nadruk op de klimaatverandering en zeespiegelstijging enerzijds, en anderzijds bestaan er onder andere door de toenemende bevolking en de welvaart nog altijd veel andere wensen in het kustgebied zoals natuur, recreatie, wonen. De concurrentie tussen deze functies bestaat dan ook nog altijd.

Wel zijn er pogingen geweest om de functies integraal aan te pakken. Een bekend voorbeeld is het Plan Waterman waarin een vergroting van de veiligheid, de ontwikkeling van een zoetwaterlens, ontwikkeling van natuurgebied, bijzondere mogelijkheden voor toerisme en recreatie en een zekere mate van ontwikkeling van woningbouw en bedrijvigheid en infrastructuur worden gecombineerd. Tot nu toe is het echter bij het idee alleen gebleven. Een ander, wel geïmplementeerd, voorbeeld is de ontwikkeling van het natuurgebied De Kerf, wat ook een toeristische trekpleister werd. Sinds het verschijnen van de Derde Kustnota is echter nog weinig duidelijkheid gecreëerd op gebied van bouwen in de kustzone omdat er nog geen Beleidslijn voor de kust is opgesteld. Er is dus nog geen concreter beleid dan de Derde Kustnota.

Vraag 2.1

Waarom rekent de Rijksoverheid het tot haar verantwoordelijkheid om dit probleem op te lossen, en ligt deze verantwoordelijkheid niet op EU- of decentraal niveau?

“De kust met onderwateroever, strand, duinen en dijken beschermt het laag gelegen polderland tegen overstroming door de zee. Bijna 9 miljoen mensen leven in een gebied dat onaangenaam verrast kan worden door de zee. 60% van het bruto nationaal product wordt in laag Nederland verdiend (bron: CBS).

Bescherming tegen overstroming is dus een belangrijke bestaansvoorwaarde voor Nederland. Duurzame bescherming tegen overstroming is een collectief belang. Om de veiligheid te kunnen waarborgen worden de waterkeringen op zodanige sterkte gehouden dat stormvloed worden doorstaan (conform de Wet op de waterkering) en wordt structureel verlies van land aan de zee voorkomen.”

De Derde Kustnota is expliciet over de legitimatie van de nota:

Geïnterviewden van het ministerie van Verkeer en Waterstaat geven aan dat het Rijk zich verantwoordelijk voelt voor het kustbeleid omdat het gaat om provinciegrens overstijgende zaken, zoals de veiligheid, de samenhang en de zandrivier. Kustbeleid past naar hun mening heel goed op nationaal niveau. Er vindt internationaal wel veel samenwerking plaats, bijvoorbeeld via de Northsea coast management group (onder andere over de implementatie van de Hoogwaterrichtlijn) en over onderwerpen als de Kaderrichtlijn Water, de Richtlijn Maritieme Strategie en de Aanbeveling voor Integrated Coastal Zone Management.

Vraag 2.2

Hoe is deze verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

Het Rijk is (via Rijkswaterstaat) verantwoordelijk voor de kustlijnverzorging en het uitvoeren van zandsuppleties. Waterschappen zijn de beheerders van de primaire waterkeringen langs de kust en verzorgen het onderhoud ervan.

Ook Rijkswaterstaat is soms beheerder van een primaire waterkering (Waddeneilanden).

In onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen bij het kustbeleid.

Tabel 1. Uit rapport: "Risicobeheersing in kustplaatsen", Ministerie V&W, 29 juli 2005

Tabel 1 Overzicht verantwoordelijkheden en taken van betrokken partijen en de daarvoor beschikbare bevoegdheden en instrumenten t.b.v. van proactie

Verantw. & taken	Actoren	Bevoegdheden & Instrumenten
Nationaal kustbeleid	V&W	Formuleren doelen van het kustbeleid die doorwerken op lager niveau, onder meer in: <ul style="list-style-type: none"> • Derde Kustnota • Vierde Nota Waterhuishouding
		Uitvoering kustlijn­zorg met operationele doelen (1) handhaven kustlijn en (2) in stand houden zandvoorraad kustzone; Financiering versterking waterkering; Beheer en onderhoud Rijkswaterstaatswerken
Regionaal kustbeleid	POK	Overleg en beleidsvorming ten aanzien van de kust waarin rijk, provincie, waterschappen en gemeenten participeren
	Provincie	Formuleren doelen van het kustbeleid op provinciaal niveau in provinciaal waterhuishoudingplan
	Waterschap	Formuleren doelen van het kustbeleid voor het waterschapsgebied in beheersplan
Beheer waterkering	V&W	Uitvaardigen van technische richtlijnen en leidraden
		Oppertoezicht, tot uiting komende in de bevoegdheid het beheer over te nemen, in te grijpen in werkzaamheden, e.v.t. d.m.v. bestuursdwang
	Provincie	Toezicht: goedkeuring beheer- en versterkingsplannen d.m.v. provinciaal besluit; vijfjaarlijkse rapportage van waterschappen over waterkeringzorg. Richtlijnen uitvaardigen t.a.v. waterkeringbeheer. Per 1 januari 2005 dragen provincies niet meer bij aan de beheerskosten van waterkeringen.
		Bepalen kaders voor de legger, keur en het beheersregister d.m.v. provinciale verordening Bijdragen aan beheerskosten
	Waterschap	Toetsing op veiligheid en onderhoud van waterkeringen; opstellen technisch beheersregister Gebiedsafbakening vastgelegd in de legger Beheer en onderhoud waterkeringen
Bebouwing op de waterkering	VROM	Vaststellen nationaal bouwbeleid en indien gewenst bepalingen voor bouwen op de waterkering
	V&W	Formuleren afwegingscriteria en/of richtlijnen voor bouwen op de waterkering
	Waterschap	Vaststellen regels voor bouwen op de waterkering in de keur
		Formuleren afwegingscriteria voor bouwen op de waterkering in het beheersplan Vergunning / ontheffing voor bouwen op de waterkering Handhaving door middel van bestuursdwang en dwangsom

3 Doelstelling Derde Kustnota

In dit hoofdstuk worden de doelen en het hieraan gekoppelde beleid (inspanningen) beschreven, zoals weergegeven in de Derde Kustnota. Voor deze doelreconstructie (weergegeven in een zogenaamde DIN¹) hebben we zo veel mogelijk de letterlijke tekst van de Derde Kustnota aangehouden.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de Derde Kustnota twee voorgangers heeft gekend namelijk de Eerste en Tweede Kustnota. In de Derde Kustnota is niet aangegeven dat hiermee de eerdere twee nota's en de doelen en inspanningen daarin komen te vervallen dan wel worden gewijzigd of voortgezet. Het is daarom niet direct duidelijk in hoeverre de doelen uit de eerdere kustnota's nog van toepassing zijn.² Indien hier geen expliciete uitspraken over zijn gedaan, nemen wij aan dat deze doelen gelden naast de in de Derde Kustnota staande doelen. Daarmee geven deze doelen een deel van de context van de huidige uitvoering. Om die reden wordt in paragraaf 3.1 eerst een terugblik geworpen op de hoofddoelen uit de Eerste en Tweede Kustnota. De evaluatie heeft overigens alleen betrekking op de in de Derde Kustnota staande en gereconstrueerde doelen.

Het derde hoofdstuk vormt in zijn geheel het antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

3.0	Beleidsdoelstelling(en) (H.3)
3.1	Welke beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

3.1 Bouwen op doelen eerdere kustnota's

In paragraaf 2.1 hebben we de aanleiding voor het kustbeleid en de Eerste en Tweede Kustnota toegelicht. Hieronder volgt een korte samenvatting.

In 1990 heeft de regering het beleid van 'Dynamisch handhaven' vastgelegd in de Eerste Kustnota met een dubbele doelstelling:

1. Duurzaam handhaven van de veiligheid.
2. Duurzaam behoud van de functies en waarden in het duingebied.

¹ DIN: Doel-inspanningen-netwerk. Hierin staan in een overzicht de doelen met daaraan gekoppeld de inspanningen die moeten leiden tot de doelen.

² Dit zal van geval tot geval moeten worden bekeken (bron: het ministerie van V&W, HDJZ, (M.Stolker, H.Gierveld),.E-mail d.d. 13-10-2006

Als subdoel stelt de Eerste Kustnota: “Dit door de kustlijn ten minste te handhaven op de plaats waar die in 1990 lag.”

In de Tweede Kustnota (1995) wordt dit beleid bekrachtigd. De doelen blijven dus gelijk. Bovendien wordt aangegeven dat er wordt ingezet op het onderhoud van het hele kustfundament, wat als aangepast doel kan worden beschouwd. Dus niet alleen de zandvoorraad handhaven in de bovenste kustzone (van duinvoet tot ongeveer NAP –5 m dieptelijn), maar ook de zandvoorraad van de diepere vooroever (tot NAP –20 m dieptelijn).

De Derde Kustnota (2000) continueert, conform de Tweede Kustnota, het beleid van dynamisch handhaven. Het accent wordt echter sterker gelegd op de ruimtelijke benadering van het beleid. Dit wordt in de Derde Kustnota als volgt geformuleerd:

“Het conflict tussen veiligheid en ander gebruik van de kust wordt in deze nota aangekaart. (...) De uitdaging is het ruimtegebruik van de kust in harmonie te brengen met de duurzame bescherming van laag Nederland. Deze nota belicht die uitdaging vanuit het belang van kustveiligheid: beschermen van laag Nederland tegen overstroming door de zee en handhaven van de kustlijn. De daarmee gepaard gaande maatregelen raken direct aan de andere functies in de kust. Deze functies worden in deze nota vanuit veiligheidsperspectief benaderd” (Derde Kustnota, 1990: p.10-12).

Hieruit leiden wij twee hoofddoelstellingen af:

Hoofddoelstellingen Derde Kustnota:

1. Duurzame bescherming van laag Nederland (veiligheid).
2. Ruimtegebruik van de kust in harmonie met duurzame bescherming van laag Nederland.

Opgemerkt kan worden dat het tweede hoofddoel uit de Eerste en Tweede Kustnota nu anders geformuleerd is. Stond eerder het duurzaam behoud van de functies en waarden in het duingebied als doel centraal, nu wordt er gesproken over ruimtegebruik in harmonie met duurzame bescherming van laag Nederland. We zien dus dat de doelen beschreven in de Derde Kustnota verschoven zijn ten opzichte van de eerdere nota's.

Door als doel te stellen dat de ruimte dient te worden gebruikt in harmonie met veiligheid, wordt geïmpliceerd dat veiligheid, in de afweging hoe de ruimte te gebruiken, voorop staat. Er wordt nu dus in mindere mate de nadruk gelegd op de natuurlijke functie dan voorheen.

Een nadere beschrijving van de twee hoofddoelen van de Derde Kustnota volgt hierna. Hierbij is per hoofddoel aangegeven welke subdoelen in de nota staan. Wij hebben subdoelen uit de tekst van de Derde Kustnota gedestilleerd en een relatie gelegd met de twee hoofddoelen.

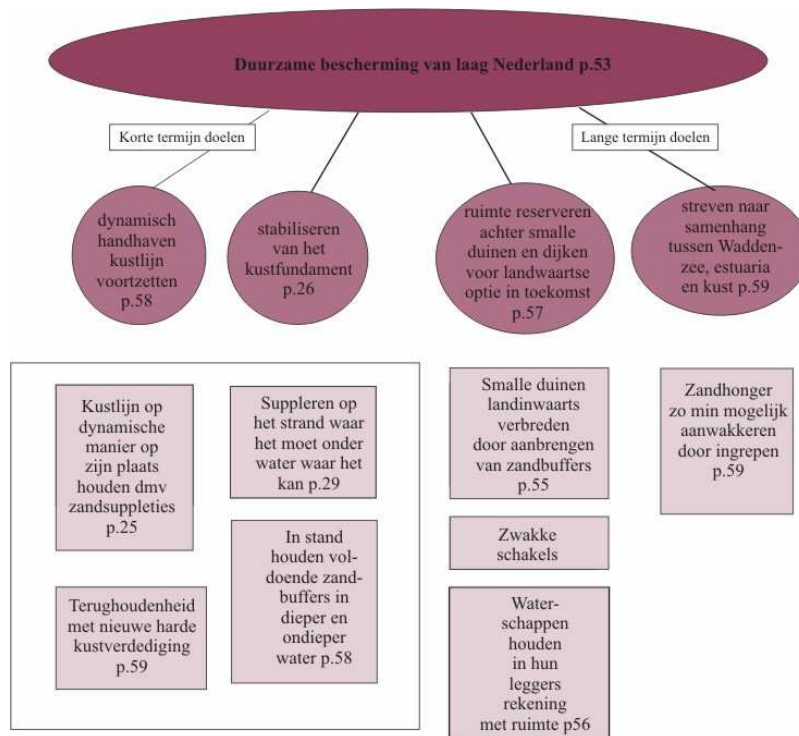
Daarnaast hebben we de inspanningen geïnventariseerd en gekoppeld aan de subdoelen. Het betreft hier nadrukkelijk inspanningen die erop gericht zijn om het doel te kunnen bereiken. Het gaat hier dus niet per se om alle acties die in de Derde Kustnota zijn opgenomen.

De voortgang van de in de Derde Kustnota genoemde acties is jaarlijks in een voortgangsrapportage opgenomen en is hier dus niet expliciet onderwerp van onderzoek. Uiteraard liggen deze acties wel ten grondslag aan de inspanningen, maar zijn de inspanningen vaak breder.

**3.2 Eerste hoofddoel Derde Kustnota:
Duurzame bescherming van laag Nederland**

In het volgende overzicht zijn het eerste hoofddoel en de subdoelen schematisch weergegeven.

Toelichting: Het hoofddoel staat in het bovenste ovale vlak; de subdoelen staan in de ronde vlakken eronder. Daaronder staan in de vierkante vlakken de inspanningen zoals die in de Derde Kustnota zijn vermeld. De inspanningen staan onder de subdoelen waarop zij het meeste bestrekking hebben. Sommige inspanningen leiden echter ook tot mogelijke realisatie van andere subdoelen. Om het overzichtelijk te houden zijn dan ook geen strepen getrokken tussen de inspanningen en de subdoelen. Het grotere vierkant waarin vier inspanningen zijn genoemd, bevat inspanningen die sterk met elkaar verbonden zijn.



Figuur 1. Doel-inspanningen-netwerk voor hoofddoel 1

Op pagina 53 van de Derde Kustnota wordt het eerste hoofddoel van het Kustbeleid na 2000 genoemd: Duurzame veiligheid van laag Nederland. Bij de invulling hiervan voor de kustlijn zorg wordt gesteld dat de beleidskeuze ‘dynamisch handhaven’ volgens de toenmalige inzichten de komende decennia vol te houden is. Het doel van dit beleid is: *‘Het beleid ‘dynamisch handhaven’ heeft tot doel de structurele achteruitgang van de kust te voorkomen en de bescherming van het duingebied.’*¹ Hieruit leiden wij het volgende eerste subdoel af:

Subdoel 1

Dynamisch handhaven van de kustlijn voortzetten.

De *inspanningen* die hierbij horen zijn volgens de nota:

- kustlijn op dynamische manier op zijn plaats houden door middel van zandsuppleties
- terughoudendheid betrachten met het aanbrengen van nieuwe harde kustverdedigingen.

Hier wordt echter aan toegevoegd “Binnen de kaders van dit beleidsdoel zullen de komende jaren mogelijkheden worden benut om het handhaven efficiënter uit te voeren. Daarbij richt het handhaven zich op het in stand houden van voldoende zandbuffers in dieper en ondiep water.” (ministerie van V&W, Derde Kustnota pagina 58). Dit is een continuering van het tussen 1990 en 2000 gevoerde beleid waarin zandverliezen op dieper water worden gecompenseerd, het stabiliseren van het kustfundament. Hieruit leiden wij het tweede subdoel af:

Subdoel 2

Het stabiliseren van het kustfundament.

De *inspanningen* die hierbij horen zijn:

- suppleren op het strand waar het moet en onder water waar het kan. In stand houden van voldoende zandbuffers in dieper en ondieper water.

Verder wordt gesteld dat het huidige beleid voor het handhaven van de veiligheid - conform het beleid van 1990 - meegroeien is: het op zijn plaats houden van de kustlijn en het regelmatig zand suppleren, zodat de kust meegroeit met de zeespiegel. Naast deze meer consoliderende taak, wordt ook ruimte gegeven om zeewaarts of landwaarts de waterkering in de toekomst te versterken.

¹ P. 25

Het derde subdoel richt zich op het openhouden van de optie ‘landwaarts’ meegroeien met de zeespiegelstijging. De Derde Kustnota zegt hierover: “Het beleid richt zich op het voortzetten van ‘meegroeien’ en op speelruimte behouden: het voorkomen dat de mogelijkheden voor de landwaartse oplossing worden ingeperkt. Hierdoor wordt voorkomen dat in de toekomst zeewaarts de enige resterende optie is. Aldus is er ruimte om zorgvuldige keuzen te maken tussen ‘zeewaarts’, ‘meegroeien’ en ‘landwaarts’.”

Subdoel 3

Ruimte reserveren achter smalle duinen en dijken om de landwaartse optie voor de toekomst open te houden.

De *inspanningen* die hierbij horen zijn volgens de nota:

- smalle duinen landwaarts verbreden door het aanbrengen van zandbuffers
- het aanpakken van de zwakke schakels
- waterschappen houden in hun leggers rekening met ruimte: in brede, onbebouwde duinen wordt de waterkering breder gedefinieerd.

Daarnaast wordt gestreefd naar het in stand houden van de samenhang tussen de Waddenzee, de Zeeuwse estuaria en de dichte Hollandse kust.

Subdoel 4

Streven naar samenhang tussen Waddenzee, estuaria en kust.

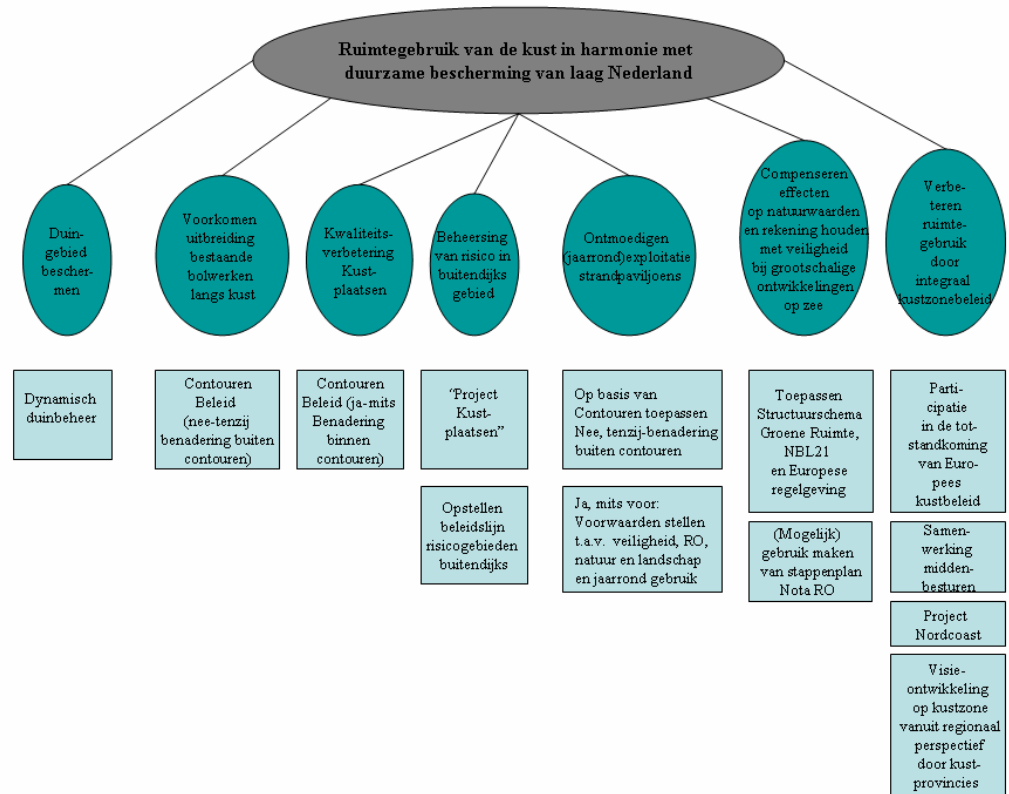
De *inspanningen* die hierbij horen zijn volgens de nota:

- zandhonger¹ zo min mogelijk aanwakkeren door menselijke ingrepen.

3.3 Tweede hoofddoel Derde Kustnota: Ruimtegebruik van de kust in harmonie met duurzame bescherming van laag Nederland

In onderstaand schema zijn het tweede hoofddoel en de subdoelen weergegeven. Voor een toelichting op het schema zelf, zie ook de toelichting bij het schema van het eerste hoofddoel, in paragraaf 3.2.

¹ De definitie van zandhonger volgens de Derde Kustnota: Het fenomeen (met name bij zeespiegelstijging) dat een gebied aanzandt en daardoor zand aan het systeem onttrekt, vaak ten koste van andere delen van de kust.



Figuur 2. Doel-inspanningen-netwerk voor hoofddoel 2

Aan het tweede hoofddoel *Ruimtegebruik van de kust in harmonie met duurzame bescherming van laag Nederland* (het liggende ovale vlak) zijn zeven subdoelen (de staande ovale vlakken) gekoppeld. Deze zullen hieronder worden besproken, alsmede de inspanningen (onderaan, in de vierkante vlakken) die aan deze doelen gekoppeld zijn.

Om te beginnen stelt de Derde Kustnota het volgende: ‘Het beleid ‘dynamisch handhaven’ heeft tot doel de structurele achteruitgang van de kust te voorkomen en de bescherming van het duingebied. (...). Naast het handhaven van de kustlijn is het doel van het beleid dit op een ‘dynamische’ wijze te doen. ‘Dynamisch handhaven’ past bij de natuurlijke beweeglijkheid van de kust. Afstemming van beheer en onderhoud, gericht op het herstellen van de natuurlijke dynamiek en natuurwaarden in duingebieden sluit hierop aan. Dit wordt aangeduid met dynamisch duinbeheer.’

Een subdoel, betrekking hebbend op ruimtegebruik, is dus:

Subdoel 1:

Herstellen van de natuurlijke dynamiek en natuurwaarden in duingebieden.

Inspanning:

- dynamisch duinbeheer.

Verder staat er dat het in deze nota opgenomen bouwbeleid voor de kust aansluit op de in de Vinex (Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, 1992) aangekondigde contourenbenadering. Het contourenbeleid uit de Vijfde Nota RO kan gezien worden als de opvolger van het restrictief beleid door bebouwingscontouren uit de Vinex. De contouren dienen ter bescherming van het buitengebied. Dit wordt in de Derde Kustnota als volgt toegelicht:

“Rondom kustplaatsen worden, onder regie van de provincie, contouren vastgesteld. Vaststelling geschiedt in gezamenlijk overleg tussen Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen. Bij de vaststelling wordt het kader gegeven door het vigerende landelijke beleid op het gebied van veiligheid, ruimtelijke ordening, natuur en landschap en recreatie/toerisme en bestaand gebruik, waaronder militaire doeleinden. De contouren zullen worden verankerd in streek- en bestemmingsplannen. Bestaande bebouwingkernen zullen niet verder uitbreiden dan de contour aangeeft. Verspreid voorkomende losstaande bebouwing valt buiten de contour.

Binnen de contour is een kwalitatieve impuls in de vorm van verbouw of nieuwbouw mogelijk, maar kan alleen onder voorwaarden worden gebouwd: hier geldt een ‘ja, mits’-benadering. Hier liggen kansen voor de vanuit recreatief-toeristisch oogpunt gewenste kwaliteitsverbetering. Buiten de bebouwingscontour of in gebieden waar helemaal geen contouren zijn vastgesteld, geldt het principe: ‘nee, tenzij’:

- een zwaarwegend maatschappelijk belang in het geding is
- de activiteit redelijkerwijs niet elders of op een andere wijze kan plaatsvinden” (ministerie van Verkeer en Waterstaat, Derde Kustnota, p. 62-63).

Hieruit valt af te leiden dat met het contourenbeleid, en wel de ‘nee-tenzij’-benadering, enerzijds wordt beoogd de uitbreiding van bestaande bolwerken tegen te gaan. Verderop in de nota wordt dit bevestigd:

“Uitbreiding bestaande bolwerken¹ langs de kust voorkomen door trekken van rode contouren rondom kustplaatsen. Buiten de contour geldt een ‘nee, tenzij’-afweging voor nieuwe bebouwing en harde infrastructuur.”

Een volgend subdoel is dus:

Subdoel 2:

Het voorkomen van uitbreiding van bestaande bolwerken langs de kust.

Inspanning:

- contourenbeleid (‘nee-tenzij’-benadering).

Anderzijds maakt het trekken van contouren en de ‘ja-mits’-benadering ver- en nieuwbouw mogelijk en hiermee de gewenste kwaliteitsverbetering van kustplaatsen. Een ander doel dat wordt beoogd te bereiken d.m.v. het contourenbeleid is dus:

Subdoel 3:

Mogelijk maken kwaliteitsverbetering kustplaatsen.

Inspanning

- contourenbeleid (‘ja-mits’-benadering).

Uit de volgende passage is het 4^e subdoel af te leiden:

“Niet alleen langs de kust, ook in andere delen van Nederland is bij schadegevoelige activiteiten sprake van risico’s in buitendijkse gebieden. Voor het aspect veiligheid in buitendijkse gebieden zal een aparte beleidslijn worden opgesteld, waar ook de kustzone deel van uitmaakt. Voor de kustplaatsen wordt dit onderwerp uitgewerkt in het project Kustplaatsen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat bewaakt de samenhang.”

¹Op pagina 41 van de Derde Kustnota wordt het begrip bolwerkvorming als volgt toegelicht: “Als gevolg van bebouwing dicht aan zee zijn er enerzijds aantrekkelijke woongebieden en badplaatsen ontstaan. Anderzijds heeft de kust een deel van haar beweeglijkheid verloren. Dit laatste is ook het gevolg van harde waterstaatkundige werken zoals havenhoofden en dijken. Een bedijkte kust kan letterlijk geen kant op. Deze ontwikkeling, waarin een kustlijn een harde grens wordt, die veel bescherming vergt, wordt aangeduid met ‘bolwerkvorming’.” Onder bolwerken wordt dus zowel woningbouw verstaan als waterstaatkundige werken.

Een volgend doel is dus:

Subdoel 4

Beheersing van risico in buitendijks kustgebied.

De *inspanningen* die hierbij horen zijn volgens de nota

- opstellen beleidslijn risicogebieden buitendijks.

Voor strandpaviljoens geldt een seizoensgebonden benadering. Permanente bebouwing op het strand is vanuit veiligheidsoogpunt in principe ongewenst. De reden is dat schade kan ontstaan en kan het een aanleiding vormen voor nieuwe ontwikkelingen in de duinen (bolwerkvorming). Het strand valt daarom buiten de contour. Daar geldt een *'nee, tenzij'-benadering*.

Gedurende het badseizoen (zomer) blijft vanuit veiligheid het huidige toelatingsbeleid voor strandpaviljoens van kracht. In die situatie gaat het immers niet om permanente bebouwing, maar om seizoensgebonden aanwezigheid. Hier geldt voor een beperkt aantal gebieden en vanuit veiligheidsoogpunt een *'ja, mits' benadering* voor jaarrond aanwezigheid en exploitatie van strandpaviljoens. Voor brede, nog onbebouwde duingebieden is jaarrond aanwezigheid van strandpaviljoens *ongewenst*.

Bij de ja, mits-benadering geldt dus dat de strandpaviljoens moeten zijn gekoppeld aan een functionele relatie met kustplaatsen en/of recreatieconcentratiepunten onder voorwaarden (ja, mits). Maar, zo wordt gesteld: "Jaarrondexploitatie bij kustplaatsen heeft een relatie met de procedure die ten behoeve van het vaststellen van contouren doorlopen dient te worden. Jaarrond aanwezigheid en exploitatie kunnen pas ingaan nadat de contouren en recreatieconcentratiepunten afdoende planologisch verankerd zijn."

Subdoel 5

Ontmoedigen van (jaarrond)exploitatie van strandpaviljoens.

De *inspanningen* die hierbij horen, zijn volgens de nota:

- op basis van contouren toepassen *'nee, tenzij'-benadering* voor de exploitatie strandpaviljoens
- uitzondering op *'nee, tenzij'-afweging*: voor jaarrond aanwezigheid en exploitatie van strandpaviljoens gekoppeld aan functionele relatie met kustplaatsen en/of recreatieconcentratiepunten onder voorwaarden (ja, mits)
- voorwaarden worden gesteld vanuit veiligheid, ruimtelijke ordening, natuur en landschap en jaarrond gebruik
- algemene voorwaarden vanuit kustbeheer worden gesteld aan alle strandpaviljoens (risico bewust bouwen).

Ook wordt er in de nota gesproken over grootschalige ontwikkelingen op zee. De nota stelt:

“In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is mogelijk sprake van een stappenplan voor nieuwe activiteiten op de Noordzee. Voor zover deze activiteiten effecten hebben op de natuurwaarden, zal hiervoor gecompenseerd moeten worden conform het Structuurschema Groene Ruimte, NBL21¹ en Europese regelgeving.

Vanuit het oogpunt van veiligheid zijn er belangen in het geding die in het stappenplan een rol spelen”. Hieruit leiden wij het doel af:

Subdoel 6

Bij grootschalige ontwikkelingen op zee compenseren effecten op natuurwaarden en rekening houden met veiligheid.

De *inspanningen* die hierbij horen zijn volgens de nota:

- stappenplan Vijfde Nota RO (veiligheid)
- toepassen structuurschema Groene Ruimte, NBL21 en Europese regelgeving (effecten op natuurwaarden).

Tot slot wordt een aparte paragraaf in de Derde Kustnota gewijd aan integraal kustzonebeleid. Hierin staat dat er een interdepartementale voorstudie is gedaan naar de kustzone “Kust op Koers”. Er wordt gesteld: “Deze gezamenlijke aanpak van vier ministeries om het ruimtegebruik te verbeteren, zal verder worden doorgetrokken door het formuleren van integraal kustzonebeleid.”

Hieruit valt het volgende af te leiden:

Subdoel 7

Verbeteren ruimtegebruik door integraal kustzonebeheer.

De *inspanningen* die hierbij horen zijn volgens de nota:

- participatie in de totstandkoming van Europees kustbeleid
- samenwerking middenbesturen langs de Noordzee op raakvlak ruimtelijke ordening en typische kustfuncties (als waterkering, recreatie en natuur)
- project NORCOAST
- visieontwikkeling op kustzone vanuit regionaal perspectief door kustprovincies.

¹ Ministerie van LNV, *Nota Natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*, ook genoemd ‘*Natuur voor mensen, mensen voor natuur*’, 2000.

3.4 Status Derde Kustnota

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (art. 2 e.v.) stelt procedureregels aan de totstandkoming van een PKB (betrokken bestuursorganen, inspraak, termijnen, etc). De Derde Kustnota is niet volgens deze procedureregels tot stand gekomen en is dus geen PKB.

De Derde Kustnota is een beleidsnota en scheidt als zodanig geen concrete rechten en verplichtingen voor bestuursorganen of derden en zelfs niet voor de opsteller van de nota, al zal die bij afwijking van zijn eigen beleidsvoornemens dat wel deugdelijk moeten motiveren. Door een nota als zodanig worden dus ook geen taken toebedeeld of gelden herverdeeld; dat kan alleen door concrete besluitvorming.

In een nota zelf staat waar deze voor geschreven is en in hoeverre het in de plaats treedt van eerder beleid. Dat kan per onderdeel van de nota verschillen. Over de Derde Kustnota kan daarom niet in algemene zin worden gezegd of het een wijziging van eerder beleid inhoudt; van geval tot geval zal moeten worden bezien wat de beleidsdoelstelling is.

De Hoofdpijnen van de Derde Kustnota komen terug in de Nota Ruimte (2006) (zie Hoofdstuk 4). De Nota Ruimte heeft wel een PKB status.

4 Ontwikkelingen sinds de Derde Kustnota

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen sinds het verschijnen van de Derde Kustnota beschreven. Hierbij is onderscheid gemaakt in de ontwikkelingen die binnen de context van het kustbeleid plaatsvinden (paragraaf 4.1) en de bredere ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op het kustbeleid (paragraaf 4.2). Het hoofdstuk wordt afgesloten met het beantwoorden van de volgende onderzoeksvraag:

4.0	Beleidscontext (H.4)
4.1.	Welke veranderingen hebben zich tussen 2000 en 2006 in de context van de Derde Kustnota voorgedaan?

4.1 Ontwikkelingen binnen de context van het kustbeleid

De belangrijkste ontwikkelingen sinds de Derde Kustnota, binnen de context van het kustbeleid, zijn:

- aandacht voor omgaan met andere maatschappelijke belangen in Leidraad Zandige Kust 2002/2003
- provinciale visie Hollandse Kust 2050 (2002)
- verschijnen Beleidsagenda voor de Kust en de Ontwerp-Beleidslijn voor de kust (resp. 2002 en 2003)
- intrekking Ontwerp-Beleidslijn in 2003 door de staatssecretaris V&W
- start procesplan Zwakke Schakels (2003)
- verschijnen rapport RIVM Risico's in bedijkte termen (2004)
- verschijnen advies Commissie Poelmann over risico's in buitendijkse gebieden (2005)
- verschijnen beleidsbrief V&W 13 kustplaatsen (2006)
- kustparagraaf opgenomen in de Nota Ruimte (2006)
- opstellen concept beleidslijn voor de kust (2006).

Bovenstaande ontwikkelingen worden hierna toegelicht.

Leidraad Zandige Kust (2002)

De Leidraad van 2002/2003 (van de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen) beschrijft de technische aspecten van het beheer en onderhoud van zandige kusten ten behoeve van het garanderen van de veiligheid tegen overstromen en het handhaven van kustlijnligging, maar heeft daarnaast meer aandacht voor het omgaan met andere maatschappelijke belangen. Voorbeelden hiervan zijn het bouwen in de kustzone en aandacht voor aspecten op het gebied van Landbouw, Natuur en Cultuur (LNC). Daarnaast wordt informatie gegeven over zaken als het omgaan met klimaatverandering, zeespiegelstijging en een meer natuurlijk en dynamisch beheer.

Hiermee staan de beheerders van (duin)waterkeringen beter gesteld voor hun dagelijkse beheerstaken. De brede insteek maakt deze leidraad bovendien geschikt om het belang van de (duin)waterkeringsbeheerders onder de aandacht van anderen met belangen of beheerstaken in de zandige kust te brengen.

Provinciale 'Visie Hollandse Kust 2050 (2002)

De provincies Noord- en Zuid-Holland hebben in 2002 het project 'Visie Hollandse kust 2050' afgerond. Een verkenning naar de huidige en toekomstige veiligheid van de Hollandse Kust. De centrale vraag is hoe om te gaan met de veiligheid en de ruimtelijke inrichting van de kustzone met begrip van de huidige en toekomstige buitendijkse gronden.

Uitgangspunt van de studie was het bieden van een duurzame kustveiligheid nu en straks. Onderzocht is welke gevolgen zeespiegelstijging, klimaatverandering en bodemdaling hebben en met welke oplossingsrichtingen en maatregelen deze gevolgen het beste zijn op te lossen. Hierdoor ontstond een kader voor de beoordeling van de gevolgen op lange termijn van lokale en regionale plannen voor het kustveiligheidsbeleid.

Beleidsagenda voor de kust (2002) en ontwerpbeleidslijn voor de kust (2003)

Begin 2002 verschijnt de Beleidsagenda voor de kust 'Naar integraal kustzonebeleid'. De beleidsagenda is een discussienotie en bevat geen kabinets- of V&W beleid. De agenda benoemt zes beleidsopgaven waarover in het voorjaar van 2002 discussiebijeenkomsten zijn georganiseerd met betrokkenen. In de beleidsagenda wordt onder andere voorgesteld om met zeewaartse maatregelen het landwaarts opschuiven van de afslaglijnen ten gevolge van klimaatsverandering (inclusief zeespiegelstijging) te voorkomen. Dit komt neer op het consolideren van de kans op afslag in het buitendijkse deel van de kustplaatsen of industriële complexen (bijvoorbeeld Corus).

De beleidsagenda en de resultaten van die discussies hebben de bouwstenen opgeleverd voor de uitwerking van de Ontwerp-Beleidslijn voor de kust (augustus 2003). Deze Ontwerp-Beleidslijn is tot stand gekomen met draagvlak van de bij de kust betrokken partijen.

In de Ontwerp-Beleidslijn komen aan de orde:

- de begrenzing van het kustfundament
- de beschermingsregimes die daar vanuit (reeds bestaande) waterkerings- en natuurbeschermingswetgeving van toepassing zijn en
- het bouwbeleid in het kustfundament en in buitendijks gebied van kustplaatsen.

De Ontwerp-Beleidslijn stelt voor de huidige kans op afslag in de kustplaatsen niet verder te laten toenemen.

Intrekking van de ontwerp beleidslijn (oktober 2003)

De Ontwerp Beleidslijn wordt in deze periode niet officieel vastgesteld. De Staatssecretaris heeft in het Bestuurlijke overleg kust (BOK) van oktober 2003 twijfels geuit of het echt noodzakelijk is om overal strak vast te houden aan de huidige afslagkansen in het buitendijkse deel van de kustplaatsen. Voorgesteld wordt om naar maatwerk te streven waarbij het ook mogelijk kan zijn om op sommige kapitaalintensieve kustvakken juist de afslagkansen verder te verkleinen. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen bebouwd gebied en natuurgebieden waarbij voor de risicobenadering in kustplaatsen een vergelijking dient te worden gemaakt met risico's en normering in het rivierengebied.

De staatssecretaris start vervolgens in het BOK van mei 2004 een discussie over de risicobeheersing in kustplaatsen. Dit kan volgens haar mogelijkheden bieden voor ontwikkelingen in buitendijks gebied.

Procesplan Zwakke Schakels (2003)

Zwakke schakels zijn kustvakken die naar verwachting tussen nu en tweehonderd jaar (praktisch voor eerst vijftig jaar) na nu versterkt moeten worden om aan de eisen van veiligheid tegen overstroming van het achterland te voldoen in samenhang met wensen ten aanzien van verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Bij de versterking van de zwakke schakels wordt een gecombineerde aanpak van verbetering van de veiligheid en van de ruimtelijke kwaliteit voorgestaan, waarbij rekening wordt gehouden met economische functies, recreatie, natuur en landschap. Zo wordt invulling gegeven aan Integrated Coastal zone Management (ICZM).

Voor de aanpak van de zwakke schakels in de kustzone is op 31 januari 2003 in het Bestuurlijk Overleg Kust het Procesplan Zwakke schakels vastgesteld. Het procesplan "beoogt een algemeen landelijk kader te bieden voor het samenspel van de betrokken actoren in een evenwichtig - mogelijk langjarig - proces.

Het biedt een verband voor afweging en prioriteitsstelling van de aanpak langs de hele kust, vanuit oogpunt van veiligheid en ruimtelijke kwaliteit, en voor uitwerking van plannen voor delen van de kust in regionaal verband." (Zwakke Schakels, feb. 2003, pag. 7)

Onder regie van de provincies zijn in regionaal verband plannen voor de kust opgesteld. Het Rijk stelt daarnaast een beleidskader op (in 2004), waaraan de regionale plannen getoetst kunnen worden. Deze rolverdeling tussen rijk en regio past goed binnen decentralisatie van beleid, zoals later ook verwoord in de Nota Ruimte (2005): "decentraal wat kan, centraal wat moet". Het streven is dat de planstudies medio 2007 zijn afgerond. Voor de versterking van de zeewering bij de zwakke schakels stelt V&W € 742 miljoen ter beschikking in de periode 2007-2020.

Verschijnen rapport risico's in bedijkte termen (RIVM, 2004)

Met de rapportage 'Risico's in bedijkte termen' wijst het RIVM op de bescherming van Nederland tegen overstromingen¹. Kern van het verhaal is dat Nederland in de afgelopen jaren aanmerkelijk kwetsbaarder is geworden voor het gevaar van overstroming: het economische risico is toegenomen door een sterke toename van de mogelijke gevolgen van een eventuele overstroming. Ook is door de groei van de bevolking de kans op grote aantallen slachtoffers, het groepsrisico, veel groter dan voor alle andere externe veiligheidsrisico's samen. Het huidige veiligheidsbeleid leidt daardoor niet tot het 'veilige en bewoonbare Nederland' zoals dat oorspronkelijk werd beoogd.

Als oorzaak wordt genoemd: "een sluipende discrepantie tussen de handhaving van wettelijk voorgeschreven normen gericht op de sterkte van dijken, en de gestaag doorgaande sociale en economische ontwikkeling". Normen die voor de waterkering worden gehanteerd zijn verouderd en overstromingsgevaar wordt gelijkgesteld met extern opgelegde risico's.

RIVM voorziet een verdere toename van het overstromingsrisico. Dit als gevolg van de verdere stijging van de zeespiegel, klimaatwijzigingen en verdere sociale en economische ontwikkeling. Gesteld wordt: "Technische oplossingen zijn niet langer het enige antwoord op deze toename. In de afgelopen jaren was de aandacht met name gericht op de hoogte en sterkte van waterkeringen. Opties op het gebied van de ruimtelijke ordening zijn buiten beeld gebleven. Gedacht kan worden aan het vermijden van risicovolle bouwlocaties en het compartimenteren van grote dijkringgebieden."

Advies Commissie Poelmann over risico's in buitendijks gebied (2005)

In mei 2004 startte een discussie tussen de betrokken overheidspartijen over de wijze waarop omgegaan kan worden met de toenemende risico's in de buitendijkse gebieden van kustplaatsen. Deze (ambtelijke) discussie resulteerde in een tweetal rapportages. De eerste rapportage ('basisinformatie') beschrijft de feitelijke situatie van de kustplaatsen. De tweede rapportage ('hoofdrichtingen') verwoordt een viertal opties voor de toekomst met bijbehorende consequenties.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat vraagt in het Bestuurlijk Overleg Kust (BOK) van 26 mei 2005 de heer P.J.M. Poelmann (gedeputeerde Water van de provincie Noord Holland) het initiatief te nemen voor de samenstelling van een kleine bestuurlijke commissie (commissie Poelmann). Deze commissie dient een advies op te stellen over de aanpak van de problematiek van buitendijkse risico's in kustplaatsen.

¹ Deze rapportage is afkomstig van het RIVM. Het MNP is later ontstaan als zelfstandig onderdeel van het RIVM.

Op 25 oktober 2005 brengt de commissie Poelmann het advies uit aan de staatsecretaris. Samengevat luidt de kern van het advies als volgt:

- de Commissie stelt dat er in zijn algemeenheid geen aanleiding is de huidige bescherming in buitendijkse gebieden langs de kust te verhogen
- de Commissie adviseert de huidige bescherming van kustplaatsen te handhaven
- de Commissie ziet mogelijkheden om de bestaande bouwbelemmeringen in kustplaatsen te verminderen door bij de versterking van zwakke schakels, waar mogelijk, te kiezen voor zeewaartse of minimaal consoliderende versterkingstrategieën van zwakke schakels.

Beleidsbrief V&W 13 kustplaatsen (2006)

In de Beleidsbrief van V&W (20 januari 2006) wordt het advies van de commissie op hoofdlijnen overgenomen. In de 13 kustplaatsen wordt het behoud van de huidige bescherming in het bestaande aaneengesloten gebied in beginsel vorm gegeven door inpassing in de zandsuppleties. Verder wordt gesteld:

- het Rijk vindt, net als de commissie Poelmann, dat het huidige beschermingsniveau voor bewoners van kustplaatsen, die ruim voor de introductie van de Wet op de waterkering al woonden in kustplaatsen, behouden moet blijven
- omdat de 13 kustplaatsen verschillend zijn wordt, via een uniforme methodiek, het beschermingsniveau per kustplaats bepaald
- buiten het historisch gegroeide aaneengesloten bebouwde gebied neemt het Rijk geen verantwoordelijkheid voor handhaving van het buitendijkse beschermingsniveau
- het advies van de commissie om het buitendijkse beschermingsniveau wettelijk vast te leggen neemt het Rijk niet over. Voor het herkenbaar vastleggen zijn de provincies en gemeenten aan zet, door opname in streek- en bestemmingsplannen
- binnen de aaneengesloten bebouwing van kustplaatsen is nieuw- en verbouw in principe toegestaan ('ja, mits'-principe)
- na bepaling van het beschermingsniveau zal de overheid burgers en ondernemers informeren over het lokale beschermingsniveau. De provincies hebben hierbij het voortouw.

Kustparagraaf in Nota Ruimte (2006)

Begin 2006 is de Nota Ruimte vastgesteld. De Nota Ruimte onderkent het belang van het watersysteem als "basislaag" en stelt daarom water centraal als één van de belangrijke ordenende principes. Het meest recente ruimtelijk beleid voor de kustzone is daarin vastgelegd, waaronder de begrenzing en het beheer van het kustfundament. Voor het eerst wordt ook de Noordzee expliciet opgenomen als gebied waarvoor ruimtelijk beleid van toepassing is.

In de niet vastgestelde voorganger, de Vijfde Nota RO, werden bouwcontouren (op te stellen door het Rijk) voorgesteld. De Nota Ruimte wijzigt dit enigszins. Ten aanzien van kustplaatsen geldt het volgende:

Provincies en gemeenten stellen de grens vast van het bestaande bebouwde gebied van de kustplaatsen en nemen deze grens op in streek- en bestemmingsplannen. Ook geven zij invulling aan een specifiek bouwbeleid op grond van de volgende hoofdlijnen:

- binnen de bestaande aaneengesloten bebouwing van kustplaatsen gelden beperkingen aan nieuw- en verbouw ('ja, mits'-principe) op de waterkering, waarbij de voorwaarden worden ingevuld vanuit waterstaatswetgeving
- buiten het bestaande bebouwde gebied van kustplaatsen en strand wordt in het kustfundament in principe geen uitbreiding van de bebouwing toegestaan ('nee, tenzij'-principe).

“Centraal wat moet, decentraal wat kan” aldus de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte. Dit is ook de sturingsfilosofie van DGW. Dit betekent een selectievere, maar – op onderdelen – actievere rijksrol voor de onderdelen van de nationale ruimtelijke hoofdstructuur.

De rijksoverheid gaat minder zorgen voor anderen, maar zorgt dat decentrale overheden hun eigen afwegingen kunnen maken. Deze filosofie vindt navolging in andere beleidsnota's en programma's, zoals de Nota Mobiliteit en het Programma Andere Overheid (PAO).

Ruimtelijke inpassing van maatregelen vindt plaats binnen het kader van de regelgeving van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening (Wro). De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) sluit aan op de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte:

- structuurvisies vervangen de planologische kernbeslissing (pkb), het streekplan en de regionale en gemeentelijke plannen. De structuurvisie is alleen bindend voor de bestuurslaag die deze vaststelt
- het bestemmingsplan is het centrale normstellende document voor de ruimtelijke ordening. Goedkeuring achteraf door de provincie vervalt. In plaats daarvan krijgen Rijk en provincie meer normstellende bevoegdheden vooraf. Dit bevordert proactief sturen (vanuit bovenlokale belangen)
- de coördinatie-regeling maakt het mogelijk dat vooraf aangeduide besluiten volgens één en dezelfde procedure worden voorbereid en genomen. Deze regeling kan worden gebruikt als dit voor de realisatie van ruimtelijk beleid nodig is.

Opgemerkt kan worden dat het planstelsel van de nieuwe Waterwet (Ww) een koppeling legt met het planstelsel van de nieuwe Wro. Dat wil zeggen dat de waterplannen op Rijksniveau en op provinciaal niveau ook ruimtelijke plannen (structuurvisies) zijn op basis van de nieuwe Wro.

Concept Beleidslijn voor de kust (2006)

In 2006 werkt het Rijk samen met andere overheden aan een Beleidslijn voor de kust die een nadere uitwerking geeft van het bouwbeleid in het kustfundament. Deze is nog niet uitgebracht.

4.2 Bredere ontwikkelingen met invloed op het kustbeleid

Bredere ontwikkelingen met invloed op het kustbeleid zijn:

- de komst van een (integrale) Waterwet
- de EU-aanbeveling voor de uitvoering van geïntegreerd beheer in kustgebieden
- implementatie VHR
- enkele trajecten naar aanleiding van toenemende (maatschappelijke en politieke) aandacht voor klimaatverandering en de effecten daarvan, waaronder het nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat (ARK).

De ontwikkelingen worden hierna toegelicht.

Waterwet

Met de voorziene komst van de nieuwe Waterwet wordt ook de waterwetgeving geïntegreerd en gemoderniseerd, met als doel om beleid en wetgeving gelijk op te laten lopen. Het watersysteem staat centraal en de doelstellingen van het waterbeheer zijn gericht op het duurzaam goed functioneren van het watersysteem. De Waterwet combineert de procedures waardoor vergunningaanvragen soepeler verlopen (één-loket-gedachte). In de huidige situatie dient een initiatiefnemer (in de waterkeringszone) die wil verbouwen of een nieuwe woning wil laten bouwen goedkeuring van de gemeente te verkrijgen, maar ook apart ontheffing van de keur aan te vragen bij de waterkeringbeheerder. Deze procedures worden in de nieuwe wet gecombineerd.

EU-aanbeveling voor de uitvoering van geïntegreerd beheer in kustgebieden (ICZM, 2002)

De ministeries van V&W, VROM, LNV en EZ werken aan de implementatie van de Aanbeveling voor de uitvoering van geïntegreerd beheer in kustgebieden, die in 2002 is uitgebracht door de Europese Commissie. De Aanbeveling benoemt beginselen van geïntegreerd beheer en stelt een strategische aanpak voor de uitvoering van het kustbeleid voor.

De lidstaten van de EU wordt gevraagd kustaspecten te inventariseren en een strategie voor de uitvoering van beheer op te stellen. In Nederland wordt het gedachtegoed uit de Aanbeveling waar mogelijk toegepast in lopende projecten in de kustzone, zoals de uitwerking van de planstudies en het ontwikkelingskader voor de zwakke schakels. In februari 2006 is de rapportage over de implementatie van de aanbeveling in Nederland opgeleverd aan de Europese Commissie.

In de rapportage wordt aandacht besteed aan de toestand van de kustzone, uitgangpunten en beginselen voor geïntegreerd beheer en bouwstenen voor een strategie voor uitvoering daarvan. Basis daarvoor vormen bestaande (beleids)documenten zoals de Nota Ruimte. De rapportage beschrijft geen nieuw beleid voor de kustzone.

Implementatie VHR

De Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn in 1979 respectievelijk 1992 van kracht geworden. De richtlijnen zijn vertaald in Nederlandse wetten, voor soortbescherming in de Flora- en Faunawet (Ff-wet) en voor gebiedsbescherming in de Natuurbeschermingswet (Nb-wet). De Ff-wet is in 2002 in werking getreden met een aanvullende AMvB begin 2005. De (nieuwe) Nb-wet is in januari 2005 door de Eerste Kamer goedgekeurd en is 1 oktober 2005 in werking getreden. Daarmee ligt de internationale wetgeving reeds vast en is geheel verankerd in de nationale wetgeving. Enkel de aanwijzingsbesluiten met de instandhoudingdoelen voor de afzonderlijke beschermde gebieden (Nb-wet) moeten nog door LNV worden geformuleerd.

Toenemende maatschappelijke en politieke aandacht klimaatverandering

De toegenomen aandacht voor dit onderwerp blijkt uit de volgende ontwikkelingen.

(1) Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat (ARK, 2006)

Het uiteindelijke doel van het programma ARK is het klimaatbestendig maken van de ruimtelijke inrichting van Nederland. Het gaat daarbij om thema's als waterbeheer en veiligheid, transport, elektriciteitsvoorziening, natuurbeheer en volksgezondheid. Het kabinet verbreedt hiermee haar klimaatbeleid: parallel aan de versterkte inspanningen om de emissies van broeikasgassen fors te beperken, wordt nu ook ingezet op aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering.

Met het opstellen van het programma ARK komt het Rijk tegemoet aan de oproep van de Eerste Kamer bij de behandeling van de Nota's Ruimte, Vitaal Platteland, Mobiliteit en Pieken in de Delta om bij investerings- en beleidsbeslissingen nadrukkelijker lange termijn ontwikkelingen zoals klimaatverandering mee te nemen. Kernvragen die in het programma moeten worden beantwoord, zijn onder meer 'wat de aard en de omvang is van reeds waarneembare en te verwachten effecten van klimaatveranderingen voor verschillende sectoren' en 'met welke adaptatiemaatregelen die effecten op kosteneffectieve wijze opgevangen kunnen worden'.

ARK is een programma voor en door verschillende partijen (Rijk, provincies, gemeenten, bedrijven, wetenschap, maatschappelijke organisaties), waarbij het Rijk de regie voert. Het is opgesteld door een programmateam van de ministeries van VROM, V&W, LNV, EZ en AZ, in nauwe samenwerking met de kennisinstellingen op dit gebied.

(2) Publiciteit

Ten eerste is er de landelijke mediacampagne ‘Nederland Leeft met Water’. Ten tweede is er de recent verschenen film van Al Gore ‘An inconvenient truth’.

(3) Taskforce Management Overstromingen

Een belangrijk signaal dat wordt afgegeven is dat Nederland niet alleen sterke waterkeringen nodig heeft, maar zich ook organisatorisch beter moet voorbereiden op de situatie dat er een overstroming plaats vindt. Recent (2006) is dan ook - naar aanleiding van het Kabinetsstandpunt Rampenbeheersing Overstromingen (instemming Tweede Kamer op 10 november 2006) - een bestuurlijke Taskforce Management Overstromingen aangesteld met als taak om uiterlijk in 2008 de organisatorische voorbereiding op peil te hebben. Het kabinet heeft een uitgebreid verbeterprogramma op dit gebied geïnitieerd.

(4) Nationaal Bestuursakkoord Water

De afspraken die het Rijk voor ogen heeft voor een duurzaam en klimaatbestendig waterbeheer zijn in 2003 vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Samen met provincies, waterschappen en gemeenten wordt ervoor gezorgd dat het watersysteem op orde komt. WB21 is het belangrijkste onderdeel uit het NBW. De Decemhernota 2006 bevat de evaluatie van het NBW. De conclusie is dat het akkoord in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de onderlinge samenwerking bij de aanpak van wateroverlast. In 2007 wordt besloten of een vervolgakkoord nodig is voor het maken van verdere afspraken (RVD, Persbericht, 15-12-2006, in: Staatscourant 18-12-2006).

(5) Decemhernota

In de door de ministerraad goedgekeurde Decemhernota 2006 wordt een tussenstand gegeven van de maatregelen die moeten worden genomen om een goede kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater te bereiken en wateroverlast te voorkomen. Deze maatregelen gaan de waterbeheerders tot 2027 zo'n 14 miljard euro extra kosten. Een deel van dit geld wordt gebruikt om de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater te verbeteren en om te voldoen aan de verplichtingen uit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). De rest is bestemd voor de uitvoering van de agenda Waterbeheer 21ste eeuw (WB21). Het kabinet heeft besloten om voor het verbeteren van de waterkwaliteit meer tijd te nemen en deze te faseren tot 2027. Voor het voorkomen van wateroverlast (WB21) wordt wel vastgehouden aan het afgesproken tempo. Dat betekent dat in 2015 de risico's van wateroverlast zijn verminderd. De uitvoering van de maatregelen heeft, met het oog op toekomstige klimaatveranderingen, een hoge prioriteit.

(6) Waterveiligheid 21^e eeuw

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat is begin 2006 onder de noemer Waterveiligheid 21^e eeuw een verkenning gestart die zich richt op de vraag of het huidige beschermingsbeleid tegen grootschalige overstromingen nog volstaat om na te gaan of het beleid nog steeds voldoet (zie Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Brief aan de Tweede Kamer Waterveiligheid 21^e eeuw). Nieuwe kennis en inzichten in de kans op een overstroming én de gevolgen, vormen aanleiding om daar kritisch bij stil te staan. Naar verwachting zal eind 2008 een beleidsnota Waterveiligheid gereed zijn, waarin een verdere uitwerking van het beleid wordt gepresenteerd. Het kabinetsstandpunt rampenbeheersing overstromingen is inhoudelijk verbonden met de beleidsontwikkeling voor waterveiligheid 21^e eeuw.

4.3 Beantwoording onderzoeksvraag

Hierna volgt het antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

Vraag 4.1

Welke veranderingen hebben zich tussen 2000 en 2006 voorgedaan in de context van de Derde Kustnota

Na het verschijnen van de Derde Kustnota is gewerkt aan het opstellen van de Beleidsagenda voor de Kust en de Ontwerp Beleidslijn voor de Kust. De Ontwerp Beleidslijn voor de Kust is nooit definitief geworden. Tijdens het BOK van oktober 2003 heeft de Staatssecretaris (middels een eenzijdig ingediend agendapunt) twijfels geuit of het echt noodzakelijk is om overal strak vast te houden aan de huidige afslagkansen in het buitendijkse deel van de kustplaatsen. Hiermee kwam een belangrijke pijler onder de beleidslijn ter discussie te staan. Het belangrijkste argument hiervoor was de onzekerheid over de financiële consequenties van de beleidslijn.

Door de ontstane discussie is de Ontwerp Beleidslijn nooit vastgesteld. Dit vormde een belangrijke verandering in de context van de Derde Kustnota. Er ontstond aanleiding om onderzoek te doen naar de verantwoordelijkheid voor risico's in buitendijks gebied. Het na het gevolgde traject niet vaststellen van de Ontwerp Beleidslijn heeft het onderlinge vertrouwen van de verschillende betrokken partijen volgens veel geïnterviewden niet versterkt.

De Derde Kustnota had een sterke relatie met de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Het zogenaamde contourenbeleid vormt hiervan de uiting. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening werd echter niet definitief vastgesteld. In plaats daarvan is de Nota Ruimte verschenen. Daarin wordt het contourenbeleid in een gewijzigde vorm opgenomen. Het 'ja-mits'- en 'nee-tenzij'-principe blijft echter overeind. Daarmee hebben delen van de Ontwerp Beleidslijn voor de Kust hun plaats gevonden in de Nota Ruimte. Daarnaast geldt het motto van de Nota Ruimte ook voor het kustbeleid: centraal wat moet en decentraal wat kan. Hierdoor is er meer sprake van decentralisatie.

Met het projectplan Zwakke Schakels werd duidelijk dat de kust een aantal zwakke plekken kent. Het betreft waterkeringen die in 2020 niet meer voldoen aan de geldende veiligheidsnormen. De zwakke schakels zijn mede ontstaan door nieuwe inzichten ten aanzien van de belasting van kustwaterkeringen. De kracht van de golven blijkt groter te zijn dan werd gedacht. De verandering in de context van het kustbeleid is dat de zwakke schakels met grote voortvarendheid moeten worden aangepakt. Bij de versterking van de zwakke schakels wordt een gecombineerde aanpak van verbetering van de veiligheid en van de ruimtelijke kwaliteit voorgestaan, waarbij rekening wordt gehouden met economische functies, recreatie, natuur en landschap. Zo wordt invulling gegeven aan Integrated Coastal zone Management (ICZM)

Tenslotte is op te merken dat er een toenemende maatschappelijke aandacht is voor recente inzichten in klimaatverandering en de mogelijke gevolgen daarvan voor Nederland. Deze aandacht wordt gevoed door onder andere de film van Al Gore 'The inconvenient truth', de bestuurlijke Taskforce Management Overstromingen die als taak heeft om in de komende twee jaar op organisatorisch vlak beter te zijn voorbereid op een overstroming.

Tot slot wordt in de Decemhernota 2006 het belang onderstreept van maatregelen die moeten worden genomen om een goede kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater te bereiken en wateroverlast te voorkomen.

5 Realisatie eerste hoofddoel Derde Kustnota

In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de subdoelen zijn gerealiseerd die moeten leiden tot het realiseren van het eerste hoofddoel van de Derde Kustnota: de duurzame bescherming van laag Nederland (zie paragraaf 3.2). Aan de hand van de onderzoeksvragen wordt bekeken of het in de Derde Kustnota voorgeschreven beleid daadwerkelijk is uitgevoerd. Gekeken zal worden naar wie betrokken waren bij de uitvoering van het beleid en of dit op een doeltreffende en doelmatige wijze plaatsvond. Wij zullen dit doen op basis van beschikbare beleidsstukken, andere rapportages en de informatie die werd ingewonnen tijdens de interviews.

In het hoofdstuk komen de volgende subdoelen aan de orde (zie ook figuur 2):

- dynamisch handhaven van de kustlijn voortzetten
- stabiliseren van het kustfundament
- ruimte reserveren achter smalle duinen en dijken om de landwaartse optie voor de toekomst open te houden
- streven naar samenhang tussen Waddenzee, estuaria en de kust.

5.1 Kustmorfologie en suppleties

In deze paragraaf worden de volgende subdoelen van hoofddoel 1 gezien, te weten:

- dynamisch handhaven van de kustlijn voortzetten
- stabiliseren van het kustfundament
- streven naar samenhang tussen Waddenzee, estuaria en de kust.

Deze subdoelen worden gezamenlijk beschouwd omdat zij alle drie gerelateerd zijn aan kustmorfologische processen. Het derde subdoel bij hoofddoel 1, ruimte reserveren achter smalle duinen en dijken voor de landwaartse optie in de toekomst heeft geen directe relatie met de kustmorfologie en wordt apart behandeld in paragraaf 5.2.

Hierna worden de onderzoeksvragen over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid beantwoord voor de bovenstaande subdoelen.

Vraag 5.1

Welke beleidsinstrumenten zijn ingezet? Wat is de samenhang hiertussen?

In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten instrumenten die met de uitvoering van het beleid te maken hebben. De eerste soort zijn de instrumenten waarin het beleid is vastgelegd, het gaat dan niet alleen om wet- en regelgeving maar ook om nota's en andere beleidsstukken. De tweede soort zijn de toetsingsinstrumenten met behulp waarvan getoetst wordt of de uitvoering gebeurt volgens het beleid.

De derde soort zijn de uitvoeringsinstrumenten: de wijze waarop de uitvoering van het beleid in de praktijk gebeurt. Deze indeling is gebruikt omdat het bij dit onderwerp goed laat zien hoe de relatie tussen beleid en uitvoering is vorm gegeven¹). In onderstaande tabel wordt in het kort weergegeven welke instrumenten zijn gebruikt om het eerste hoofddoel van de Derde Kustnota, het Duurzaam beschermen van laag Nederland, te realiseren.

type instrument	gebruikte instrument
beleidsinstrumenten	Derde Kustnota Beleidsagenda voor de kust, naar een integraal kustbeheer' Basiskustlijn 2001 Nota Ruimte
toetsingsinstrumenten	BKL zandbalans handhaven in het kustfundament
uitvoeringsinstrumenten	strandsuppleties onderwater suppleties

Een zeer belangrijk toetsingsinstrument in de uitvoering van het kustbeleid is de basiskustlijn (BKL). Dit toetsingsinstrument wordt al sinds de Eerste Kustnota gebruikt als hulpmiddel om de kustlijn dynamisch te handhaven. Uit de interviews en beschikbare evaluatierapporten (bijvoorbeeld: Water en zand in balans, 2002) blijkt dat dit toetsingsinstrument goed werkt.

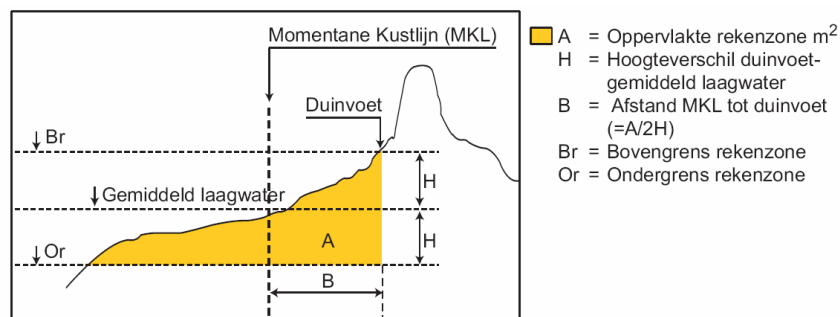
De *basiskustlijn* is een normpositie voor de ligging van de actuele kustlijn. Als uit meetgegevens en analyses blijkt dat de actuele kustlijn over een zekere kustlengte landwaarts ligt van deze norm, dan dient de kustlijn door middel van zandsuppleties zeewaarts te worden teruggelegd.

In de Derde Kustnota werd deze basiskustlijn nog gedefinieerd als de kustlijn die overeen komt met de ligging van de gemiddelde kustlijn in 1990. Op basis van de ervaringen met het dynamisch handhaven van de kustlijn is in de periode 2001 tot 2003 door RIKZ in samenwerking met de POK's en de beleidsdirectie van Verkeer en Waterstaat een evaluatie uitgevoerd.

¹) De meer traditionele indeling in juridische, economische en communicatieve instrumenten sluit hier minder goed bij aan.

Hierbij is op voorstel van de POK's de ligging van de BKL in Noord Nederland en Zeeland aangepast. In de jaarlijkse toetsing van het dynamisch handhaven van de kustlijn wordt sinds 2002 deze herziene ligging van de BKL als toetsingsinstrument ingezet.

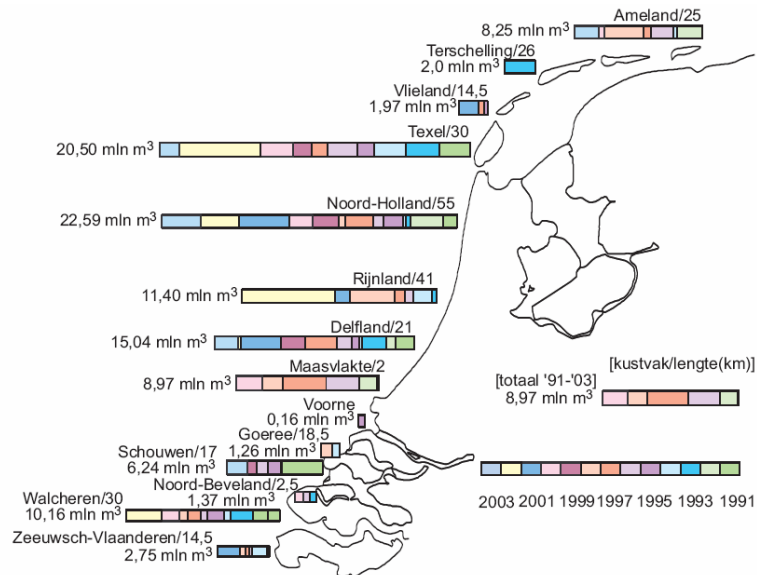
Bij de toetsing van de kustlijn wordt de ligging van de momentane kustlijn vergeleken met de ligging van de basiskustlijn. De ligging van de (momentane) kustlijn komt ongeveer overeen met de laagwaterlijn, maar wordt vastgesteld aan de hand van een volumetrische benadering (zie figuur 1). Indien de (momentane) kustlijn, als gevolg van erosie, landwaarts van de basiskustlijn dreigt te geraken, kan worden ingegrepen met zandsuppleties.



Figuur 3. Bepaling van de kustlijn (bron: RIKZ)

In de Derde Kustnota is voorgeschreven dat bij de toetsing aan de BKL in de praktijk rekening moet worden gehouden met het voorkomen van cyclisch gedrag van de kustlijn. Als door cyclisch gedrag periodieke fluctuaties voorkomen in een bepaald kustvak dan kunnen tijdelijke overschrijdingen van de basiskustlijn worden geaccepteerd. Uit de interviews met RIKZ is gebleken dat in de praktijk inderdaad met dit cyclische gedrag rekening wordt gehouden bij het jaarlijks vaststellen van het suppletieschema.

Een tweede toetsingsinstrument dat in het rijksbeleid (Nota Ruimte, 2006) wordt genoemd voor het behalen van de doelstelling duurzame bescherming van laag Nederland is het handhaven van het kustfundament. Dat de verdediging van de kust verder moet gaan dan enkel het dynamisch handhaven van de kustlijn werd al aangegeven in de Tweede Kustnota. Hierin werd gesteld dat maatregelen nodig zijn om het verlies van zand op dieper water tegen te gaan. Het tegengaan van zandverlies op dieper water werd ook in de Derde Kustnota vastgesteld. Hierbij werd ook een vergroot budget voor de uitvoering van suppleties vastgesteld en werd de prioriteit verplaatst van strandsuppleties naar onderwatersuppleties.



Figuur 4. Zandsuppleties tussen 1991 en 2003 (bron: RIKZ)

Het concept kustfundament illustreert de filosofie dat zand de basis vormt van de Nederlandse kustverdediging en de andere functies in de kustzone. Dit concept werd voor het eerst naar voren gebracht in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening uit 2001. Deze nota is echter nooit formeel vastgesteld. Wel werd het concept kustfundament in navolging hierop verder uitgewerkt in de nota ‘Beleidsagenda voor de kust, naar een integraal kustbeheer’. Deze Beleidsagenda voor de kust werd, als discussiestuk, in januari 2002 uitgebracht door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en is een gezamenlijk product van de departementen van VROM, LNV, EZ en V&W, de kustprovincies, de Unie van Waterschappen en enkele kustgemeenten. De Beleidsagenda omvatte geen vastgesteld beleid.

Toelichting: Beleidsagenda voor de kust

De Beleidsagenda voor de kust stelt voor het beheer van het kustfundament een drietrapsstrategie voor: eerst zand zoveel mogelijk op natuurlijke wijze laten bewegen. Dan, zo nodig, tijdelijk zandbuffers aanleggen om het kustfundament op zwakke plekken te versterken. Als dat ontoereikend is op lokale schaal zand vasthouden door gebruik van harde constructies. Om haar functie voor de bescherming van laag Nederland te kunnen vervullen, moet de zandbalans in het fundament worden gehandhaafd.

De Beleidsagenda geeft een definitie van de begrenzing van het kustfundament. Aan de zeezijde wordt het kustfundament begrensd door de doorgaande NAP -20 m lijn.

De Beleidsagenda en de resultaten van de discussies hierover hebben de bouwstenen geleverd voor de uitwerking door V&W, VROM, LNV en EZ in de Ontwerp Beleidslijn voor de Kust (augustus 2003). Deze gaat in op de verantwoordelijkheden van de overheden en terreinbeheerders binnen het kustfundament. De Ontwerp Beleidslijn voor de Kust is niet vastgesteld. In plaats daarvan is een discussie gestart over verantwoordelijkheden van de betrokken overheden voor risicobeheersing in buitendijks gebied van kustplaatsen. Dit resulteerde in een advies van een bestuurlijke commissie onder voorzitterschap van gedeputeerde Poelmann van de provincie Noord-Holland. Door V&W is dit advies op hoofdlijnen overgenomen in een beleidsbrief van december 2005.

De Nota Ruimte uit 2006 is het beleidsinstrument waarin het kustfundament het meest concreet is uitgewerkt. In deze nota is het kustfundament gedefinieerd als het gehele zandgebied, nat én droog, dat als geheel van belang is als drager van functies in het kustgebied. De nota stelt vast dat het rijk zorgt voor de realisatie van een duurzame veiligheid tegen overstromingen vanuit zee en dat in het kustfundament voldoende ruimte beschikbaar is en blijft voor de versterking van de zeewering. Hierbij moet worden vastgesteld dat dit criterium niet eenduidig kan worden getoetst en dat nadere specificatie van het toetsingsinstrument gewenst is.

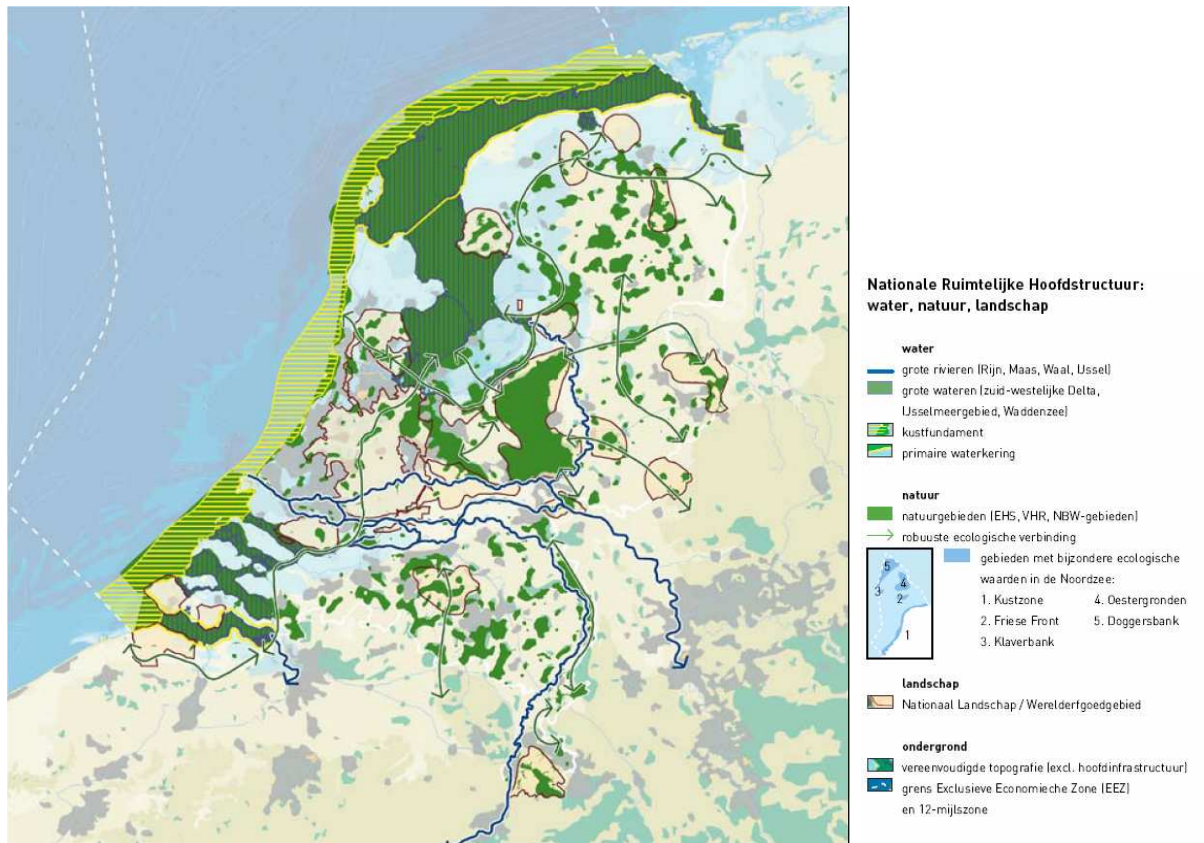
Het kustfundament wordt in de Nota Ruimte als volgt begrensd:

- de zeewaartse grens bestaat uit de doorgaande NAP -20 m lijn (20 meter onder Normaal Amsterdams Peil)
- aan de landzijde omvat het kustfundament alle duingebieden én alle daarop gelegen harde zeeweringen. De landwaartse grens valt bij smalle duinen en dijken samen met de grens van de waterkering uitgebreid met de ruimtereservering voor tweehonderd jaar zeespiegelstijging en omvat daar waar de duinen breder zijn dan de waterkering het gehele duingebied. In de praktijk valt de begrenzing dan samen met de grenzen van Natuurbeschermingswetgebieden, de Ecologische Hoofdstructuur en de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden.

Het kustfundament beslaat de gehele Nederlandse kust behalve de Westerschelde, de Waddenzee en de Eems-Dollard (Nota Ruimte, 2006). De reden hiervoor is dat deze zeegaten zand kunnen afvangen van de kust. In dat geval zou het kunnen voorkomen dat de zandvoorraad in het gehele Nederlandse kuststelsel gelijk blijft terwijl een netto verschuiving van sediment van de kust naar de zeegaten plaatsvindt. Om die reden is in het rapport 'Zandvoorraden van het kuststelsel' (2006) duidelijk onderscheid gemaakt tussen de zandverliezen in het totale kuststelsel (inclusief Westerschelde, Waddenzee en Eems-Dollard) en het kustfundament zelf.

De landwaartse grens van het kustfundament dient nu op basis van de Nota Ruimte door provincies en gemeenten in overleg met de beheerders van de zeekering vastgelegd te worden in streek- en bestemmingsplannen. De ligging van deze grens hangt af van de breedte van het duingebied.

Met bovenstaande onderwerpen in de Nota Ruimte zijn onderdelen van de oorspronkelijke ontwerp beleidslijn kust verankerd.



Figuur 5. Vaststelling kustfundament in Nota Ruimte

Samengevat zijn er voor het realiseren van de subdoelen beleidsinstrumenten, toetsingsinstrumenten en uitvoeringsinstrumenten ingezet. De laatste twee instrumenten hadden betrekking op het (dynamisch) handhaven van de BKL door middel van zandsuppleties. Beleid daarvoor was opgenomen in de Derde Kustnota. Er kan dus geconcludeerd worden dat sprake was van samenhang.

De ambitie van de Derde Kustnota tot meer integraliteit komt niet tot uiting in de beleidsinstrumenten. Beleidsstukken ten aanzien van de kust leiden tot veel discussie en zijn tot aan 2006 niet vastgesteld. Met de Nota Ruimte is er in 2006 pas sprake van vastgesteld en meer integraal beleid ten aanzien van de kust na het verschijnen van de Derde Kustnota.

*Vraag 5.2**Op welke manier is financiering geregeld?*

De financiering voor het in stand houden van waterkeringen komt van Verkeer en Waterstaat en de waterschappen. Verkeer en Waterstaat draagt zorg voor de financiering van de maatregelen die nodig zijn voor het dynamisch handhaven van de kust (suppleties).

In de Derde Kustnota is vastgelegd dat vanaf 2001 jaarlijks gemiddeld 90 miljoen gulden (ongeveer 41 miljoen Euro) beschikbaar zal zijn voor het uitvoeren van het beleid ten aanzien van dynamisch handhaven. De genoemde 41 miljoen Euro komt uit de rijksbegroting.

Eventuele harde kust- en oeververdedigingen, noodzakelijk voor het handhaven van de basiskustlijn, moeten ook met dit budget worden gefinancierd. Sinds de vaststelling van de Derde Kustnota is het bedrag dat jaarlijks gemiddeld genomen beschikbaar is voor het dynamisch handhaven weliswaar vastgehouden, maar Rijkswaterstaat RIKZ geeft aan dat het daadwerkelijk gebruikte budget van jaar tot jaar verschilt. Rijkswaterstaat RIKZ heeft in 2005 een analyse uitgevoerd van de besteding van de 41 miljoen Euro waaruit bleek dat in dat jaar 32 miljoen Euro was gebruikt voor het suppleren (aannemers).

*Vraag 5.3**Voor welke problemen biedt het beleid geen oplossing?*

Het beleid biedt nog geen helder afwegingskader voor het duurzaam op peil houden van het kustfundament en voor het dynamisch handhaven van de kustlijn met de BKL als toetsingsinstrument. Ook blijkt het dynamisch handhaven van de momentane kustlijn geen garantie te bieden voor het behouden van de overige functies van de kust zoals recreatie.

In de Nota Ruimte (2006) is het kustfundament vastgesteld. In feite hebben alle functies langs de kust er baat bij als het kustfundament duurzaam op peil wordt gehouden. Het kustfundament zou volgens deze nota de randvoorwaarde moeten zijn voor alle functies van het kustgebied. Zo draagt het kustfundament niet alleen bij aan de waterkerende functie van duinen en dijken, maar ook aan de natuur- en recreatiefuncties van duingebieden en kustplaatsen. Een afkalvend kustfundament bedreigt op de lange termijn de natuur, de veiligheid en daarmee ook de economische en sociale functies van de kust. Hoewel de Nota Ruimte het kustfundament heeft vastgesteld, is een helder afwegingskader voor het in stand houden hiervan nog niet in het kustbeleid verwoord. Hierdoor is een (formele) toetsing van het duurzaam op peil houden van het kustfundament nog niet in het beleid verankerd.

Uit de interviews blijkt dat ook bij het dynamisch handhaven van de kustlijn op basis van de BKL een helder afwegingskader ontbreekt. Het instrument BKL wordt landelijk toegepast om tot een suppletieschema te komen, maar regionaal wordt verschillend omgegaan met overschrijdingen van de BKL.

Bij de totstandkoming van het suppletieschema wordt de overschrijding van de BKL volgens RIKZ in de praktijk beschouwd in relatie tot de historische trend, lokale kennis en de lokale functies van de kustzone.

In praktijk blijkt het ontbreken van een helder afwegingskader niet tot een probleem voor de kustveiligheid te leiden. Dit blijkt ook uit het feit dat in de Beleidsevaluatie dynamisch handhaven (DHV, 2005) is geconcludeerd dat de veiligheid duurzaam wordt gehandhaafd door het gehanteerde beleid.

Ook wordt in het kustbeleid sinds de Eerste Kustnota verondersteld dat de kustlijnhandhaving (kustlijn zeewaarts houden van de BKL) ertoe zal leiden dat niet alleen de veiligheid wordt gewaarborgd, maar dat ook andere functies van het duin en het strand behouden blijven (Derde Kustnota, 2000, p. 25). Uit de interviews is gebleken dat deze veronderstelling niet automatisch juist is. Uit het interview met RIKZ blijkt dat, ondanks dat de kustlijn in stand wordt gehouden, op een bepaalde plaats (bijvoorbeeld op Voorne) duinafslag plaatsvindt. Het in stand houden van de kustlijn leidt er dus niet altijd toe dat de veiligheid van een hotel op een duin wordt gehandhaafd. Of de functies en waarden van de kustzone behouden blijven (voorzover dat gewenst is) is plaatsafhankelijk.

Uit het interview met RIKZ blijkt dat het suppletieschema in de praktijk door Rijkswaterstaat wordt samengesteld vanuit het perspectief van kustlijnhandhaving. Uit interviews met RIKZ, provincies en gemeenten blijkt dat toetsing van de bijdrage van suppleties aan de overige functies plaatsvindt in het POK. Respondenten geven aan dat om die reden keuzes vaak eerder het resultaat zijn van een onderhandeling in plaats van een afweging die voor een buitenstaander specifiek en meetbaar is.

In de Derde Kustnota is genoemd dat de huidige 12 miljoen m³ die jaarlijks wordt gesuppleerd, voldoende is om de kustlijn dynamisch in stand te houden bij een zeespiegelstijging van 20 cm/eeuw. Het huidige jaarlijkse volume suppletiezand houdt nog geen rekening met extra zandhonger onder invloed van hogere zeespiegelstijging dan 20 cm/eeuw of meer (>2 miljoen m³ extra), en de zandwinning in de vaargeulen (ca. 3 miljoen m³) (bron: interview RIKZ).

Vraag 6.1

Wie zijn de betrokken partijen bij de beleidsvorming en uitvoering en op welke manier zijn zij betrokken/verantwoordelijk?

Tijdens de interviews met medewerkers van verschillende onderdelen van Verkeer en Waterstaat (DGW, RIKZ) werd bevestigd dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk is voor het landelijk beleid en de uitvoering rond de kustlijn zorg. Binnen het ministerie is DGW verantwoordelijk voor de beleidscyclus (voorstellen, vaststellen, evalueren). Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de uitvoering van het kustbeleid ten aanzien van deze subdoelen.

Beleidsvorming

Het beleid rond het dynamisch handhaven van de kustlijn stamt van de Eerste Kustnota en wordt voortgezet in het huidige kustbeleid. Net zoals de Derde Kustnota is dit beleidsstuk samengesteld door Verkeer en Waterstaat DGW. DGW geeft in het interview aan een trekkende rol te hebben gehad bij de totstandkoming van de Derde Kustnota en is hierbij gevoed door kennis vanuit Rijkswaterstaat RIKZ (interviews RIKZ en DGW). DGW heeft in het interview aangegeven dat het in eerste instantie de bedoeling was om een bredere insteek te kiezen waarbij samen met meerdere departementen integraal beleid zou worden opgesteld. Later is volgens DGW een politieke keuze gemaakt om de Derde Kustnota met name op de kustveiligheid te richten en is het beleidsstuk vooral door Verkeer en Waterstaat opgesteld. De Derde Kustnota is door Verkeer en Waterstaat vastgesteld. In verschillende interviews (onder andere met de private partijen, provincies en gemeenten) werd door de geïnterviewden genoemd dat de Derde Kustnota als behoorlijk sectoraal wordt ondervonden.

Ondanks de focus op de veiligheid zijn in de Derde Kustnota beleidslijnen van andere departementen overgenomen en zijn enkele belangengroepen geconsulteerd (interview DGW, interview belangenorganisaties en terreinbeheerders).

Uitvoering

De jaarlijkse beslissing over de locaties en hoeveelheden van de suppleties wordt door de Staatssecretaris Verkeer en Waterstaat genomen (interview RIKZ). Het initiatief voor dit besluit wordt genomen door de regionale diensten van Rijkswaterstaat die een voorstel doen voor de suppletieschema's binnen hun provincie. Deze schema's worden vervolgens getoetst door Rijkswaterstaat RIKZ, die in opdracht van de regionale Rijkswaterstaat diensten een landelijk suppletieschema voorstelt. De suppleties worden vervolgens voorgelegd aan de verschillende POK's. Het eventueel op basis van de POK-overleggen geamendeerde suppletieschema gaat vervolgens naar de Staatssecretaris Verkeer en Waterstaat die hierover een uitvoeringsbesluit neemt. De regionale diensten van Rijkswaterstaat dragen vervolgens zorg voor de aanbestedingen van de suppleties (interviews RIKZ, provincies en gemeenten).

Vraag 7.1, 7.2

Hoe is de koppeling van beleid naar uitvoering? Welke activiteiten zijn door de actoren uitgevoerd? Welke problemen zijn genoemd bij de uitvoering?

Naast het hiervoor geschetste besluitvormingstraject voor de suppletieschema's bestaat er een reeks overlegmomenten. In principe worden twee keer per jaar de volgende overleggen gehouden:

- Ministerie Verkeer en Waterstaat Overleg Kust
- HID Overleg Kust
- Landelijk Bestuurlijk Overleg Hoogwaterbescherming (LBOH)
- Directeurenoverleg Hoogwaterbescherming (DOH).

Met name het eerste overleg, het Ministeriebrede Overleg Kust, geeft een koppeling van het beleid naar de uitvoering. Dit overleg vindt plaats tussen DGW, Inspectie en Rijkswaterstaat. Tijdens dit overleg wordt informatie uitgewisseld over lopende trajecten rondom de kust, zoals kustlijnzorg, zwakke schakels en risicobeheersing.

Met de ervaring van het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (overleg van de Staatssecretaris V&W met vertegenwoordigers van partijen die betrokken zijn bij het waterbeheer in Nederland zoals de koepelorganisaties IPO, Unie van Waterschappen, VNG) en de wens van de Staatssecretaris Verkeer en Waterstaat om het aantal overlegvormen terug te dringen, is besloten om vanaf 2006 vier keer per jaar over het brede beleidsterrein van hoogwaterbescherming één landelijk overleg te voeren: het Landelijk Bestuurlijk Overleg Hoogwaterbescherming (LBOH). In dit overleg zullen onder andere de volgende onderwerpen aan de orde komen: kustbeleid, Ruimte voor de Rivier, het Hoogwaterbeschermingsprogramma, Veiligheid Nederland in Kaart, Zwakke Schakels, Waterveiligheid 21ste eeuw etc. Ter voorbereiding van het LBOH is een Directeurenoverleg in het leven geroepen (DOH).

Met ingang van 2005 wordt de kustlijnzorg binnen Rijkswaterstaat aangestuurd middels een Service Level Agreement (SLA). Alle werkzaamheden die de diensten van Rijkswaterstaat verrichten voor de kustlijnzorg, vallen tegenwoordig onder het programma SLA Kustlijnzorg. De terugkoppeling van de uitvoering vindt plaats vanuit het SLA.

Het SLA is onderdeel van de nieuwe manier van financiering binnen Rijkswaterstaat. Dit programma wordt Rijkswaterstaatsbreed aangestuurd door de Hoofdingenieur-Directeur van Rijkswaterstaat Noord-Holland. Rijkswaterstaat legt in deze SLA de basis voor het programma door monitoring, programmering, advisering en verkenning. Er is afstemming tussen uitvoering en beleid over doelstellingen op basis van KPI's (Key Performance Indicators) en OPI's (Operational Performance Indicators) en koppelt deze aan de monitoringsverplichting om de kustlijnzorg beter te kunnen verantwoorden naar de tweede kamer. Het kustbeleid gebruikt de BKL als instrument voor de kustlijn handhaving en wordt een overschrijding van 10% geaccepteerd.

Bij de uitvoering van het beleid rond de kustlijnhandhaving bestaat er onduidelijkheid over het specifieke doel van het beleid. Uit de interviews (onder andere RIKZ) werd opgemaakt dat het doel 'dynamisch handhaven van de momentane kustlijn' als instrument niet specifiek genoeg is gedefinieerd.

Het betreft dan vooral de wijze waarop het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op de concrete locaties waar wordt gesuppleerd en op welke manier. In de Derde Kustnota is voorgenomen om eens per 5 jaar de BKL te evalueren en opnieuw door de POK's te laten vaststellen; na 2001 is dit niet meer gebeurd.

Ook ziet RIKZ het in stand houden van het kustfundament als hoofddoel voor de duurzame bescherming van laag Nederland (interview RIKZ). Wij signaleren hierbij het probleem dat het handhaven van het kustfundament nog niet specifiek genoeg (meetbaar) is verwoord in het kustbeleid. Het gebied van het kustfundament is weliswaar vastgelegd in de Nota Ruimte, maar er is nog geen toetsingsinstrument gedefinieerd. Daarom is het momenteel niet mogelijk om het in stand houden van het kustfundament te toetsen. Rijkswaterstaat is nog op zoek naar een helder afwegingskader waarin de te behalen criteria worden aangeduid.

De Europese Vogel en Habitat Richtlijn (VHR) is geïmplementeerd in de nieuwe Natuurbeschermingswet (inwerkingtreding: oktober 2005) en de Flora- en faunawet (inwerkingtreding 1 april 2002, AMvB begin 2005). Deze wetten schrijven voor dat er geen activiteiten mogen plaats vinden met eventuele significante schadelijke gevolgen voor de in de aanwijzing benoemde natuurwaarden. Als significante gevolgen optreden moet deze gemitigeerd worden in of nabij de Speciale Beschermingszone en worden opgenomen in een beheersplan. Dit maakt dat de implementatie van de VHR een risico vormt voor de uitvoering van suppleties, in de zin van vertraging, dan wel het onmogelijk maken van uitvoering.

Rijkswaterstaat hanteert momenteel de lijn dat kustsuppleties vallen onder bestaand gebruik en dat de toets op effecten op natuurwaarden plaatsvindt binnen de beheerplannen binnen de Natuurbeschermingswet.

De Flora- en Faunawet kan, om te voorkomen dat zich een ongewenste situatie als met de Europese regels voor luchtkwaliteit gaat herhalen, worden gekoppeld aan een leefgebiedenbenadering. Anderzijds kunnen conflicten achteraf met de wet worden vermeden door de zorg voor natuurbelangen systematisch in te bouwen in al het handelen. Daarom werkt de projectorganisatie van RWS aan een corporate gedragscode voor het beheer- en onderhoudswerk van Rijkswaterstaat. Of het nu gaat om zandsuppletie, baggeren, sloten dempen, oevers verstevigen, kleine reconstructies of het maaien van bermen, voor al dat soort activiteiten moeten bepalingen en voorzorgen worden vastgelegd. Door de gedragscode eenmalig goed gedetailleerd met LNV af te stemmen, is daarna per geval geen ontheffing meer nodig.

Vraag 8.1

Worden de doelstellingen bereikt en leidt dit tot een oplossing van het probleem?

Bij deze vraag zal worden bekeken of de drie aan het begin van deze paragraaf genoemde subdoelen (1. dynamisch handhaven van de kustlijn voortzetten, 2. stabiliseren van het kustfundament en 4. streven naar samenhang tussen Waddenzee, estuaria en de kust) werden behaald. Uit de verschillende documenten en interviews is gebleken dat de subdoelen met betrekking tot het handhaven van de veiligheid voor de huidige situatie tot op zekere hoogte zijn bereikt. In het kort komt het op het volgende neer:

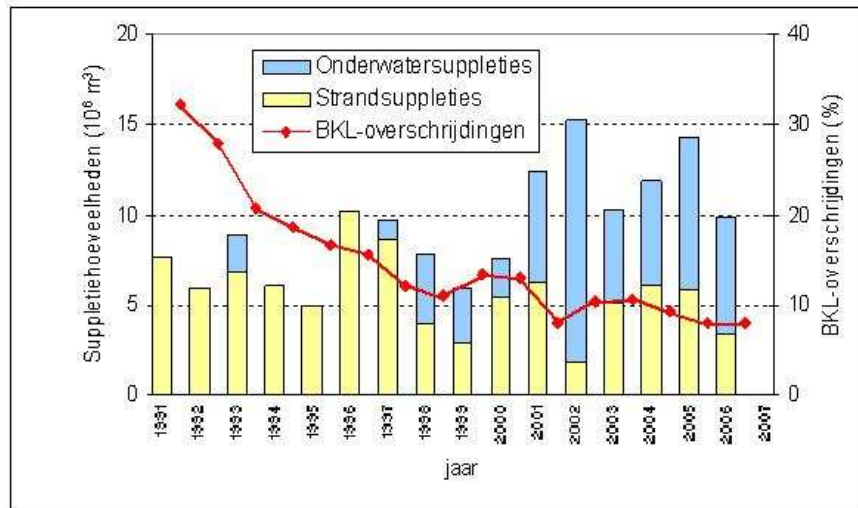
1. Het doel dynamisch handhaven van de kust is bereikt.
2. Het is niet mogelijk om een conclusie te trekken of de doelstelling om het kustfundament te stabiliseren is gehaald.
3. Het doel om te streven naar een samenhang tussen de Waddenzee, estuaria en de kust is behaald wanneer gekeken wordt naar het project Mainportontwikkeling Rotterdam (Maasvlakte 2).

Met zandsuppleties is het goed mogelijk om de kustlijn dynamisch te handhaven en voor de verdediging van de prioritaire zwakke schakels worden momenteel planstudies uitgevoerd.

Uit het interview met Rijkswaterstaat RIKZ en verschillende rapporten (Water en zand in balans (2002), Tradities, Trends en Toekomst: het vervolg (2002, 2003 en 2005) en Risico's in bedijkte termen (2004) blijkt dat suppleties effectief werken om de kustlijn te handhaven. Het jaarlijkse suppletieschema voorziet in twee soorten zandsuppletie: op het strand (in de BKL-zone) en onderwater (buiten de BKL-zone). De BKL-zone is in de Derde Voortgangsrapportage van de Derde Kustnota (Tradities, Trends en Toekomst: het vervolg (2005) gedefinieerd als het gebied dat ruwweg ligt tussen de NAP -5 m-lijn en de duinvoet, die op ongeveer NAP +3 m ligt. De meeste onderwatersuppleties worden uitgevoerd tussen de NAP -5 en -8 m-lijn. Beide soorten suppleties dragen volgens dit rapport zowel bij tot het dynamisch handhaven van de kustlijn als tot het op peil houden van de totale zandvoorraad in het kuststelsel.

Tussen 1991 en 2006 is de overschrijding afgenomen van 16% tot 9% (zie figuur 6).

Het percentage overschrijdingen is sinds 1999 ongeveer gelijk gebleven, waaruit Trends, Tradities en Toekomst: het vervolg (2005) concludeert dat de achteruitgang van de kust in de BKL-zone grotendeels onder controle is. Rijkswaterstaat geeft aan dat de 10% overschrijding geen streefwaarde is.



Figuur 6. Hoeveelheden en type suppleties (bron: Aad Bavelaar, RIKZ)

Tradities, Trends en Toekomst: het vervolg (2005) concludeert dat het onwaarschijnlijk is dat dit percentage nog verder zal afnemen. Deze conclusie wordt gebaseerd op het feit dat:

1. Dynamisch handhaven nu eenmaal een zekere mate van dynamiek inhoudt
2. Zeer kleine suppleties (bijvoorbeeld bij overschrijding in een of enkele raaien) niet doelmatig zijn
3. Er in sommige gebieden (zoals enkele Waddeneilanden) voor wordt gekozen de natuurlijke dynamiek te stimuleren en pas in te grijpen als kustachteruitgang daadwerkelijk andere belangen dreigt te zullen schaden.

Wij hebben geen aanwijzingen kunnen vinden die deze conclusie tegenspreken.

Het is moeilijk te zeggen of het tweede subdoel (het stabiliseren van het kustfundament) werd bereikt. Hiervoor is nog geen toetsingsinstrument gedefinieerd. We kunnen om die reden nog geen conclusie trekken of dit doel is behaald. Het aantal raaien waar de BKL wordt overschreden is sinds eind jaren negentig min of meer stabiel op circa 10 % van het totaal aantal meetraaien gebleven (zie figuur 6). Zeer recente berichten van het IPCC (januari 2007) geven overigens weer iets lagere voorspellingen voor de versnelde stijging van de zeespiegel wereldwijd.

Het jaarlijkse suppletievolume van 12 miljoen m³ die in de Derde Kustnota werd voorgeschreven hangt samen met een zeespiegelstijging van 20 cm/eeuw (Derde Kustnota). Dit volume houdt nog geen rekening met een mogelijke versnelling van de zeespiegelstijging.

In de interviews is regelmatig gerefereerd aan de alarmerende berichten die recentelijk in de media naar voren komen over vernieuwde inzichten in de zeespiegelstijging, bijvoorbeeld het IPCC rapport “Climate change 2007”.

Het vierde subdoel (streven naar samenhang tussen Waddenzee, estuaria en de kust) is behaald wanneer gekeken wordt naar het project Mainportontwikkeling Rotterdam. Naar aanleiding van uitspraken van de Raad van State is nader onderzoek uitgevoerd naar de samenhang voor de Tweede Maasvlakte. Zo heeft de Raad van State bij de voorbereidingen voor de Tweede Maasvlakte geconcludeerd dat het “...niet valt uit te sluiten dat landaanwinning gevolgen heeft voor het vislarven- en slibtransport langs de kust in noordelijke richting en dat deze significante gevolgen kan hebben voor de Waddenzee, die op grond van Europese regels beschermd natuurgebied is”. Daarnaast concludeert de Raad dat “... niet aannemelijk (is) gemaakt dat nader onderzoek niet zou kunnen bijdragen aan het verkrijgen van meer duidelijkheid over de omvang en de gevolgen van een verminderde slib- en vislarventoevoer voor de te beschermen waarden van de Waddenzee in het licht van de instandhoudingdoelstellingen”. Naar aanleiding hiervan is een onderzoek uitgevoerd om deze vragen te beantwoorden (Effecten Maasvlakte 2 op de Waddenzee - Spoor 1, 2005). In het onderzoek is niet gekeken naar de gevolgen voor de Zeeuwse kust, om die reden is het doel dus deels behaald.

Tijdens de evaluatie zijn geen voorbeelden gevonden, waaruit is gebleken dat de samenhang tussen Waddenzee, kust en estuaria niet in ogenschouw is genomen.

Vraag 8.2

Worden deze doelstellingen bereikt dankzij het beleid, beschreven in de Derde Kustnota? Ofwel: Leveren de ingezette instrumenten een bijdrage aan de geformuleerde doelstellingen?

In de Derde Kustnota is het beleid uitgezet dat het totale suppletievolume (als uitvoeringsinstrument) zou moeten worden vergroot tot 12 miljoen m³/jaar en dat de suppleties op het strand kunnen worden uitgevoerd waar het moet, en onder water waar het kan. Uit de bovenstaande figuur kan worden geconcludeerd dat het suppletievolume sinds het uitbrengen van de Derde Kustnota inderdaad gemiddeld genomen circa 12 miljoen m³/jaar is geweest. Ook kan uit deze figuur worden geconcludeerd dat het aandeel aan onderwatersuppleties in de loop der tijd is toegenomen. Het dynamisch in stand houden van de kustlijn lijkt te zijn bereikt met behulp van de in het beleid voorgeschreven insteek.

Een voorbehoud geldt omdat ook factoren van invloed kunnen zijn die niet zijn toe te schrijven aan het opgestelde beleid, bijvoorbeeld een afgenomen stormfrequentie.

Een conclusie ten aanzien van stabilisatie van het kustfundament kan niet worden getrokken. Hierdoor kunnen ook geen uitspraken worden gedaan over de bijdrage van opgestelde beleidsinstrumenten.

Het project Mainportontwikkeling laat zien dat de samenhang tussen Waddenzee, estuaria en kust pas in beeld is gekomen na uitspraak van de Raad van State. Hiermee lijkt het plausibel dat het meenemen van de samenhang niet primair is toe te schrijven aan de beleidsinstrumenten.

Vraag 9.1

Is er sprake van een doelmatige werkwijze bij het opstellen en uitvoeren van het beleid?

De in 2005 uitgevoerde beleidsevaluatie dynamisch handhaven (DHV, *Beleidsevaluatie 'Dynamisch handhaven'*, 2005) heeft geconcludeerd dat het dynamisch handhaven in de periode 1990 tot 2005 doelmatig en doeltreffend was. Deze conclusie was gebaseerd op het feit dat de veiligheid in deze periode duurzaam is gehandhaafd en omdat dynamisch handhaven hieraan substantieel heeft bijgedragen. De beleidsevaluatie stelt dat het dynamisch handhaven een belangrijke bijdrage levert aan het op peil houden van de waterkering.

Ook wordt geconcludeerd dat V&W alert is op mogelijke ontwikkelingen in de toekomst, met name door te anticiperen op zeespiegelstijging. De evaluatie heeft aanbevolen om het beleid van dynamisch handhaven voort te zetten en te onderzoeken of een helderder afwegingskader voor zandsuppleties nodig is.

Bij het streven naar samenhang tussen de Waddenzee, estuaria en de kust moet worden opgemerkt dat momenteel nog onvoldoende kennis bestaat hoe de 12 miljoen m³ het beste zou kunnen worden verdeeld over deze deelsystemen van de Nederlandse kust. Hierdoor kunnen geen uitspraken worden gedaan over doelmatigheid.

Vraag 9.2

Wat zijn de kosten en mogelijk de positieve en negatieve neveneffecten?

Voor het dynamisch handhaven van de kustlijn en om het zandverlies op dieper water te compenseren is jaarlijks een bedrag van 41 miljoen euro beschikbaar (bron Rijkswaterstaat RIKZ). Dit is een gemiddeld bedrag dat van jaar tot jaar enigszins verschilt.

Vraag 10.1

Is de wijze waarop de stakeholders bij de uitvoering betrokken zijn een goede, efficiënte, doelmatige werkwijze, die aansluit bij de actuele beleidsuitvoeringspraktijk en -problemen?

In de interviews is regelmatig naar voren gekomen dat het betrekken van meerdere partijen bij de uitvoering van het beleid tot vertragingen leidt. Ondanks dat geeft RIKZ aan dat het betrekken van de stakeholders bij de besluitvoering rond het suppletieschema efficiënt en doelmatig gebeurt. Wij delen deze mening omdat het suppletieschema in eerste instantie wordt opgesteld vanuit de kustkennis, terwijl deze vervolgens regionaal getoetst wordt aan de hand van de lokale functiekennis.

5.2 Ruimte reserveren voor versterking waterkering

In deze paragraaf wordt het volgende subdoel van hoofddoel 1 gezien, te weten:

- ruimte reserveren achter smalle duinen en dijken om de landwaartse optie voor de toekomst open te houden

Dit subdoel is erop gericht om de waterkering en het kustfundament robuust te houden door landwaartse oplossingen open te houden. Dit door te garanderen dat er (met een perspectief van 200 jaar) landinwaarts ruimte beschikbaar blijft voor toekomstige versterking van de waterkering. Versterking kan nodig zijn om de zeespiegelstijging op te kunnen vangen en om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden en mogelijk nieuwe inzichten in (golf)belasting van de waterkering.

Met de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt in kaart gebracht welke inspanningen daadwerkelijk zijn verricht om dit doel uit de Derde Kustnota te realiseren. Eveneens worden uitspraken gedaan over doeltreffendheid en doelmatigheid.

Vraag 5.1

Welke beleidsinstrumenten zijn ingezet? Hoe is de samenhang tussen deze instrumenten, en is er sprake van overlap?

De volgende beleidsinstrumenten zijn naast de Derde Kustnota ingezet:

- modelkeur voor de legger van Unie van Waterschappen
- Nota Ruimte
- provinciale streekplannen
- gemeentelijke bestemmingsplannen.

Bovenstaande beleidsinstrumenten worden hierna toegelicht.

De Derde Kustnota beschrijft op pagina 56 dat de reserveringsruimte in de leggers van de waterkeringbeheerders zal worden opgenomen.

De modelkeur van 1991¹⁾ voor de legger van de Unie van Waterschappen geeft aan dat deze ruimte moet worden opgenomen in de beschermingszone aan de landzijde van de primaire waterkering.

In de Nota ruimte (paragraaf 4.6.4.2, p.36) wordt gesteld dat, gemeten vanaf de waterkering, “in principe geen bebouwing wordt toegestaan in een zone van 100 meter binnendijks en 175 meter buitendijks”.² De definitieve zones worden in overleg tussen het rijk, de waterkeringbeheerder en de provincies bepaald in streekplannen en bestemmingsplannen en in de leggers van de waterschappen verankerd.

Bij het reserveren van ruimte voor de waterkering worden instrumenten vanuit de Wet Ruimtelijke Ordening (Streek- en bestemmingsplannen) verbonden met het instrument legger uit de Wet op de Waterkering. Ruimtelijke reserveringen in de legger dienen bij voorkeur terug te komen in de bestemmingsplannen van gemeenten. In de praktijk blijkt dat bestemmingsplannen kunnen afwijken van de legger. Op pagina 49 van de Derde Kustnota wordt gesproken van een spanning tussen de legger en het bestemmingsplan.

Gemeenten zijn niet verplicht de ruimtelijke reserveringen in de legger over te nemen in de bestemmingsplannen. Wanneer gemeenten hiertoe niet bereid zijn, biedt de Wet op de waterkering aan waterschappen de mogelijkheid om via de Wet op de Ruimtelijke Ordening medewerking af te dwingen. Dit kan echter niet zonder medewerking van de provincie.

Vraag 5.2

Op welke manier is financiering geregeld?

Het aanwijzen van reserveringszone betekent dat de status van het betreffende gebied verandert en er mogelijk beperkingen aan het ruimtegebruik worden opgelegd. De bewoners/bedrijven kunnen hier tegen protesteren en langs gerechtelijke weg financiële compensatie eisen of de ruimtereservering proberen te voorkomen. Financiering heeft dan betrekking op planschade.

Vraag 5.3

Voor welke problemen biedt het beleid geen oplossing?

De ruimtereservering is bedoeld om eventueel benodigde versterking van de waterkering in de toekomst mogelijk te maken. Het is de vraag of landwaarts reserveren van ruimte gerealiseerd kan worden in dichtbebouwde zones, aangezien die bebouwing zou moeten wijken om versterking mogelijk te maken.

¹⁾ In de nieuwe modelkeur van 2005 zit de reserveringszone in het waterstaatswerk

²⁾ Desondanks is in deze zone overigens toch gebouwd.

In artikel 7f van de Wet op de Waterkering staat: “De ter uitvoering van het plan (onderzoekers: van de waterkeringbeheerder) vereiste planologische medewerking wordt verleend met toepassing van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening”. Het artikel beschrijft dat gemeenten van bestemmingsplannen mogen afwijken (vrijstelling) wanneer de provincie (Gedeputeerde Staten) hiermee instemt of het initiatief hiertoe neemt. Een dergelijke afwijking is nodig wanneer uitbreiding van de waterkering een wijziging van een bestemmingsplan met zich meebrengt.

Uit interviews met provincies en waterschappen blijkt dat gedeputeerden “hun rug recht moeten houden” wil het beleid om ruimte te reserveren slagen. Zij beslissen uiteindelijk over afwijkingen van bestemmingsplannen. Dit betekent dat, in het geval wanneer gemeente en waterschap het niet eens kunnen worden, de provincie de knoop door moet hakken. De keuze tussen een ruimtelijke claim vanuit het oogpunt van veiligheid of een claim vanuit economische overwegingen ligt hiermee bij de provincie. Het beleid biedt geen oplossing voor de onduidelijkheid over de gronden waarop een dergelijke keuze wordt gebaseerd.

In de praktijk blijkt dat met de aanpak van de Zwakke Schakels ook voor zeewaartse oplossingen wordt gekozen om waterkeringen te versterken. Dit geldt bijvoorbeeld voor vier van de zeven prioritaire zwakke schakels. De Derde Kustnota gaat nader in op landwaartse oplossingen (ruimte reserveren in de legger), zeewaartse oplossingen zijn niet te identificeren als concreet subdoel waardoor de Derde Kustnota hiervoor weinig tot geen richting voor geeft. Op pagina 59 staat in de Derde Kustnota: “Een harde en/of zeewaartse maatregel moet daarom vanuit de kustverdediging als sluitstuk worden beschouwd.”

Vraag 6.1

Wie zijn de betrokken partijen bij de beleidsvorming en uitvoering en op welke manier zijn zij betrokken/verantwoordelijk?

Het is de bedoeling dat waterkeringbeheerders een reservestrook aangeven in hun leggers. Gemeentes kunnen gevraagd worden de reserveringen op te nemen in hun bestemmingsplannen. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenten om al dan niet aan het verzoek van de waterkeringbeheerder te voldoen. Wanneer gemeenten geen gehoor geven aan het verzoek, kan de waterkeringbeheerder via art. 19 WRO met behulp van de provincie (Gedeputeerde Staten) medewerking van gemeenten afdwingen.

Vraag 7.1

Hoe is de koppeling van beleid naar uitvoering? Wat is er bekend over de uitvoering van het beleid?

Waterschappen zijn als eerste aan zet bij de uitvoering van het beleid, zij dienen de ruimtelijke reserveringen op te nemen in hun legger. Gemeenten dienen vervolgens hun bestemmingsplannen in lijn te brengen met de legger.

In het definitieve eindconcept van de Derde Voortgangsrapportage (2005), blijkt dat alle waterkeringbeheerders ruimte hebben gereserveerd volgens het principe in het model voor de legger van de Unie van Waterschappen.

Over de uitvoering is in de Derde Voortgangsrapportage de volgende tabel opgenomen:

Tabel 3. Uitvoering Derde Voortgangsrapportage

Kustplaats	Reserveringszone
Cadzand	Waarschijnlijk is de reserveringszone voor 200 jaar ook in Beschermingszone Landzijde opgenomen, aangezien het waterschap het model van de Unie veelal aanhoudt.
Vlissingen	Geen rekening mee gehouden omdat Vlissingen een harde zeewering heeft. Beschermingszone omvat gebied nodig ter bescherming over 200 jaar.
Scheveningen en Kijkduin	Reserveringszone voor 200 jaar opgenomen (600 m uit Rijksstrandpalen lijn)
Noordwijk	Reserveringszone voor 200 jaar opgenomen.
Zandvoort	Reserveringszone voor 200 jaar opgenomen.
Bergen aan Zee	Begrenzing op basis van normen uit 1996.
Egmond aan Zee	Begrenzing op basis van normen uit 2001.
Oost-Vlieland	N.v.t. Primaire waterkering ligt op grote afstand van de afslagzone; echter, overwogen wordt de dijkkring te vergroten, evt. zelfs tot de zeereep.
West-Terschelling	N.v.t. Primaire waterkering ligt op grote afstand van de afslagzone.

Opgemerkt wordt dat: “Uit de tabel blijkt dat waar de leggers zijn vastgesteld deze reserveringszone is opgenomen. Op plaatsen waar de legger nog niet is vastgesteld, is in de meeste gevallen wel al een inspraakronde gestart.”

Aan gemeenten wordt gevraagd de reserveringen op te nemen in het bestemmingsplan. De Derde Voortgangsrapportage gaat hier verder niet op in. Uit de interviews met waterschappen is naar voren gekomen dat reserveringszones niet vanzelfsprekend worden opgenomen in bestemmingsplannen. Gemeenten stemmen namelijk niet altijd in met de reserveringen van de waterkeringbeheerder in de legger. Dit heeft tot gevolg dat de bestemmingsplannen niet altijd in overeenstemming zijn met de leggers. Een voorbeeld hiervan is te vinden bij de gemeente Wassenaar. Deze gemeente hanteert een zogenaamde dubbelbestemming voor de waterkeringszone.

Artikel 10 Primaire waterkering (dubbelbestemming)
Doeleindenomschrijving

- 1.1 De op de kaart als "Primaire waterkering -W-" aangewezen gronden zijn primair bestemd voor zeekering, met de daarbij behorende andere bouwwerken een en ander met inachtneming van het bepaalde in lid 2.
- 1.2 Secundair zijn deze gronden, voor zover zulks op de kaart nader is aangegeven, bestemd voor de nader aangewezen bestemmingen en is het bepaalde in de bij die bestemmingen behorende voorschriften van toepassing.

Hoofdlijnen van beleid

2. In aanvulling op het bepaalde in artikel 1 gelden met betrekking tot de in lid 1 bedoelde bestemming de volgende hoofdlijnen van beleid.
 - 2.1 Voor de in lid 1.1 bedoelde bestemming is het beleid gericht op handhaving en zonodig versterking van de waterstaatkundige functie van de zeekering. De binnen dit artikel geregelde ontwikkelingen en bebouwing binnen deze gebieden zijn slechts toegestaan indien daardoor geen afbreuk wordt gedaan aan de waterstaatkundige functie van deze gronden.

Bron: "Voorschriften bestemmingsplan landelijk gebied", Gemeente Wassenaar, p. 47

Een geïnterviewde dijkgraaf gaf aan dat de legger leidend is. In de praktijk betekent dit wanneer in voor de waterkering gereserveerde ruimte toch gebouwd wordt, de gemeente aansprakelijk kan worden gesteld. De gemeente verleent immers op basis van het bestemmingsplan een vergunning. Daarbij wordt opgemerkt dat het Waterschap gebruik kan maken van de Watertoets¹. Een ander Waterschap gaf aan dat ze het reserveren van ruimte kon combineren met het opstellen van het waterkeringsbeheerplan. Hiermee was meer 'maatwerk' mogelijk richting gemeenten. Verder heeft een waterschap de samenwerking gezocht met de provincie, zodat ruimtereserveringen werden opgenomen in de ruimtelijke plannen van de provincie.

Vraag 7.2
Welke problemen zijn genoemd bij de uitvoering?

Uit de interviews komt naar voren dat, op één waterschap na, de waterschappen de ruimtereserveringen hebben opgenomen in hun leggers. Niet alle bestemmingsplannen blijken hier echter op afgestemd te worden, daar gemeenten het niet altijd met de ruimte reservering eens zijn. Dit kan in de toekomst tot situaties leiden dat door een gemeente op basis van haar bestemmingsplan een bouwvergunning wordt verleend, terwijl hier volgens de leggers niet gebouwd mag worden.

¹ De Watertoets is een instrument om te waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van zowel Rijk, provincie, gemeenten als waterschappen.

Vraag 8.1

Worden de doelstellingen bereikt en leidt dit tot een oplossing van het probleem?

Zoals bij vraag 5.1 al aan de orde is gekomen: het definitieve eindconcept van de Derde Voortgangsrapportage (2005) meldt dat alle waterkeringbeheerders ruimte hebben gereserveerd volgens het principe in het model voor de legger van de Unie van Waterschappen. Nog niet alle waterschappen hebben de leggers gereed. Of dit leidt tot een oplossing voor het probleem hangt af van de bestemmingsplannen van gemeenten. Wanneer de gemeenten op basis van hun bestemmingsplan vergunning verlenen voor bebouwing, bestaat er alleen op papier (van de legger) een gereserveerde ruimte voor verbreding van de waterkering.

Vraag 8.2

Worden deze doelstellingen bereikt dankzij het beleid, beschreven in de Derde Kustnota? Ofwel: Leveren de ingezette instrumenten een bijdrage aan de geformuleerde doelstellingen?

In de Derde Kustnota is als doelstelling opgenomen dat er door de waterkeringbeheerders landwaarts ruimte gereserveerd wordt voor toekomstige versterking van de waterkeringen. De beleidsinstrumenten die zijn ingezet vinden hun basis in de Wet op de Waterkering en de Wet Ruimtelijke Ordening. Vanuit de Derde Kustnota zijn geen specifieke instrumenten aangereikt. Wel wordt gesproken over het reserveren van ruimte voor versterking van waterkeringen in de leggers van de waterschappen.

Na het verschijnen van de nota zijn de waterkeringsbeheerders hiermee aan de slag gegaan. Deze ontwikkeling was daarvoor niet gaande. Dankzij de Derde Kustnota is gestart met het realiseren van de doelstelling. Dit beeld is bevestigd in de interviews. Er kan dus worden geconcludeerd dat het beleid uit de Derde Kustnota hieraan heeft bijgedragen. Maar zoals bij de vorige vraag al werd opgemerkt: voor doeltreffend beleid is het noodzakelijk dat ook de gemeenten de ruimtelijke reserveringen overnemen en handhaven. Wanneer dit niet het geval is, is de Wet Ruimtelijke Ordening nodig om planologische medewerking af te dwingen.

Vraag 9.1

Is er sprake van een doelmatige werkwijze bij het opstellen en uitvoeren van het beleid?

Waterschappen dienen de ruimtelijke reserveringen op te nemen in hun legger en gemeentes in hun bestemmingsplan. Er bestaat echter formeel geen juridische koppeling tussen bestemmingsplannen en leggers. Bij het opstellen van de bestemmingsplannen wordt het waterschap wel gehoord. Het commentaar van het waterschap kan een gemeente bij het opstellen van het bestemmingsplan meenemen. De gemeente is hiertoe echter niet wettelijk verplicht. Met andere woorden: de gemeente is niet verplicht het bestemmingsplan aan de legger aan te passen.

Het feit dat gemeenten er niet automatisch voor kiezen de leggers te 'volgen', heeft volgens een respondent vooral te maken met het volgende. De bestemmingsplannen worden opgesteld voor een duur van 10 jaar of langer. De leggers worden (vanwege de veranderende inzichten) veel vaker, soms zelf jaarlijks, bijgesteld. Wanneer de gemeente er dus naar zou streven de bestemmingsplannen in overeenstemming te laten zijn met de leggers, zou de gemeente de bestemmingsplannen veel vaker moeten wijzigen dan nu het geval is.

Tussen de legger en het bestemmingsplan bestaat in de Wet op de Waterkering en de Wet Ruimtelijke Ordening wel een (lichte) verbinding. Deze verbinding loopt via Gedeputeerde Staten van de provincie.

Deze houden immers toezicht op het waterschap (en daarmee de legger) en op het bestemmingsplan van de gemeente (via de goedkeuring).¹

In de Derde Kustnota zelf staat echter niet hoe moet worden gezorgd dat deze verbinding tot stand wordt gebracht. Dit heeft tot gevolg dat er discussies ontstaan tussen de verschillende overheden. In de praktijk heeft het ontbreken van een juridische koppeling het volgende tot gevolg wanneer iemand wil bouwen:

- op basis van de bestemmingsplannen verleent de gemeente al dan niet een bouwvergunning
- degene die wil bouwen is, wanneer het de kustzone betreft, vervolgens verplicht een ontheffing aan het waterschap te vragen
- wanneer men zonder deze ontheffing toch gaat bouwen, kan het waterschap dit langs de juridische weg tegengaan
- de gemeente heeft in dit geval niet onjuist gehandeld door een vergunning te verlenen. Zolang dit op basis van de bestemmingsplannen is toegestaan, treft de gemeente geen blaam.

Het ontbreken van een juridische koppeling tussen de Wet op de waterkering en de Wet op de Ruimtelijke Ordening belemmert een doelmatige werkwijze. Alleen wanneer waterschap en gemeenten beide vinden dat het reserveren van ruimten geen probleem is, kan het doelmatig gaan. Wanneer een gemeente met haar bestemmingsplan van de legger afwijkt, ontstaat een situatie van onduidelijkheid, waardoor geen sprake meer is van een doelmatige uitvoering.

Volgens vertegenwoordigers van gemeenten en provincies is het, gezien de mogelijkheden tot zeevaartse maatregelen, de vraag of ruimte reserveren op zich wel doelmatig is.

¹ Deze goedkeuringsbevoegdheid vervalt overigens in de nieuwe Wro. Wel zal het bestemmingsplan moeten passen in het structuurplan.

*Vraag 9.2**Wat zijn de kosten en mogelijk de positieve en negatieve neveneffecten?*

Als negatief neveneffect van het reserveren van ruimte kan de inperking van economische ontwikkelingsmogelijkheden worden genoemd.

Vraag 10.1

Is de wijze waarop de stakeholders bij de uitvoering betrokken zijn een goede, efficiënte, doelmatige werkwijze, die aansluit bij de actuele beleidsuitvoeringspraktijk en- problemen?

Uit het voorafgaande volgt dat de werkwijze doelmatiger zou kunnen. De waterschappen reserveren ruimte in hun leggers. Dit gaat dus goed. Er ontstaan echter problemen wanneer gemeenten deze reservering niet onderschrijven.

In dat geval gaan verschillende overheden met elkaar in discussie, wat de doelmatigheid niet ten goede komt.

5.3 Samenvatting realisatie subdoelen van hoofddoel 1

In onderstaand overzicht is een samenvatting gegeven van de realisatie van de subdoelen uit de Derde Kustnota voor het eerste hoofddoel: Duurzame bescherming van laag Nederland. Ieder subdoel wordt beschreven in termen van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Tabel 4: Samenvatting realisatie subdoelen van hoofddoel 1

hoofddoel 1: duurzame bescherming van laag Nederland	
<i>dynamisch handhaven van de kustlijn voortzetten</i>	
doelbereik	tot het moment van de evaluatie van de Derde Kustnota is dit doel gehaald
doeltreffendheid	het handhaven van de veiligheid vindt plaats door middel van zandsuppleties. Uit de evaluatie is gebleken dat zandsuppleties (suppleties waar het kan en vaste constructies waar het moet) doeltreffend zijn geweest om dit subdoel te bereiken. Dit is een doelstelling van de Derde Kustnota en op dit gebied is het beleid dat is opgelegd in de nota doeltreffend. Het handhaven van de veiligheid is geborgd in de Wet op de Waterkeringen
doelmatigheid	het suppleren zelf kan als doelmatig worden betiteld. Onder meer door de toepassing van vooroeversuppleties kan op sommige locaties op een relatief goedkope manier worden gesuppleerd. Ten aanzien van de besluitvorming over de locaties waar wordt gesuppleerd is kan de doelmatigheid wordt verbeterd.
<i>stabiliseren van het kustfundament</i>	
doelbereik	over doelbereik kunnen geen uitspraken worden gedaan omdat er nog geen toetsingsinstrument is gedefinieerd
doeltreffendheid	een conclusie ten aanzien van stabilisatie van het kustfundament kan niet worden getrokken. Hierdoor kunnen ook geen uitspraken

	worden gedaan over de bijdrage van opgestelde beleidsinstrumenten
doelmatigheid	ook hier geldt dat voor dit doel een toetsingskader ontbreekt en dat geen uitspraak kan worden gedaan over de doelmatigheid van de inzet van zandsuppleties voor het stabiliseren van het kustfundament
	<i>ruimte reserveren achter smalle duinen en dijken voor landwaartse optie voor mogelijke toekomstige versterking van de primaire waterkering</i>
doelbereik	deze doelstelling is deels gerealiseerd. Nog niet overal zijn ruimtelijke reserveringen gerealiseerd en in de leggers verwerkt
doeltreffendheid	het beleid m.b.t. reservering van ruimte zoals gesteld in de Derde Kustnota geldt als aanleiding voor partijen om hiermee aan de slag te gaan en het doel (deels) te realiseren.
doelmatigheid	in de Derde Kustnota is het leggen van een verbinding tussen de leggers en bestemmingsplannen niet helder uitgewerkt. Dit zorgt voor discussies tussen waterschappen en gemeenten, wat de doelmatigheid niet ten goede komt. Daarnaast is het volgens vertegenwoordigers van gemeenten en provincies, gezien de mogelijkheden tot zeewaartse maatregelen, de vraag of ruimte reserveren op zich wel doelmatig is
	<i>streven naar samenhang tussen Waddenzee, Estuaria en Hollandse kust</i>
doelbereik	het doel van streven naar het in stand houden van de samenhang tussen de Waddenzee, de estuaria en de Hollandse kust, is tot dusver deels bereikt. Dit blijkt uit het onderzoek dat binnen het project Mainportontwikkeling Rotterdam werd uitgevoerd naar de invloed die de aanleg van een tweede Maasvlakte zal hebben op de Waddenzee. Daarmee is de samenhang bekeken tussen de kust en de Waddenzee.
doeltreffendheid	het project Mainportontwikkeling laat zien dat de samenhang tussen Waddenzee, estuaria en kust pas in beeld is gekomen na uitspraak van de Raad van State. Hiermee lijkt het plausibel dat het meenemen van de samenhang niet primair is toe te schrijven aan de beleidsinstrumenten
doelmatigheid	op basis van dit evaluatieonderzoek kunnen hierover geen uitspraken worden gedaan

6 Realisatie tweede hoofddoel Derde Kustnota

Dit hoofdstuk gaat in op de subdoelen die betrekking hebben op het tweede hoofddoel van de Derde Kustnota: *ruimtegebruik van de kust in harmonie met de duurzame bescherming van laag Nederland*. Bij het hoofddoel horen de volgende subdoelen:

- herstellen van de natuurlijke dynamiek en natuurwaarden in duingebieden
- voorkomen uitbreiding bestaande bolwerken langs de kust
- mogelijk maken kwaliteitsverbetering kustplaatsen
- beheersing van risico's in buitendijks gebied van kustplaatsen
- ontmoedigen van (jaarrond)exploitatie van strandpaviljoens
- bij grootschalige ontwikkelingen op zee compenseren van effecten op natuurwaarden en rekening houden met veiligheid
- verbeteren van ruimtegebruik door integraal kustzonebeleid.

In de eerste paragraaf bespreken we de zes subdoelen die betrekking hebben op het benutten van de toegevoegde waarde van de kust en het beheersen van risico's in buitendijkse gebieden. In de tweede paragraaf bespreken we het zevende subdoel: het verbeteren van ruimtegebruik door integraal kustzonebeleid. Dit laatste subdoel is in een aparte paragraaf nader uitgewerkt omdat hier meer het beleidsproces zelf centraal staat. De overige subdoelen hebben meer een uitvoerend karakter.

6.1 Ruimtegebruik: benutten van toegevoegde waarde kust en beheersen van risico's

Deze paragraaf gaat in op de zes subdoelen uit de Derde Kustnota die betrekking hebben op het benutten van toegevoegde waarde kust en beheersen van risico's. Dit zijn:

- herstellen van de natuurlijke dynamiek en natuurwaarden in duingebieden
- voorkomen uitbreiding bestaande bolwerken langs de kust
- mogelijk maken kwaliteitsverbetering kustplaatsen
- beheersing van risico's in buitendijks gebied van kustplaatsen
- ontmoedigen van (jaarrond)exploitatie van strandpaviljoens
- bij grootschalige ontwikkelingen op zee compenseren van effecten op natuurwaarden en rekening houden met veiligheid.

Hierna worden de onderzoeksvragen over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid beantwoord voor de bovenstaande subdoelen.

Vraag 5.1

Welke beleidsinstrumenten zijn ingezet? Hoe is de samenhang tussen deze instrumenten en is er sprake van overlap?

Op verschillende manieren zijn, na het verschijnen van de Derde Kustnota, inspanningen verricht om bovenstaande doelen te realiseren. Voor het herstellen van de natuurlijke dynamiek en natuurwaarden in duingebieden (subdoel 1) is het instrument *dynamisch duinbeheer* ingezet: afstemming van beheer en onderhoud, gericht op het herstellen van de natuurlijke dynamiek en natuurwaarden in duingebieden.

Voor de volgende subdoelen is specifiek bouwbeleid voor de kust als instrument ingezet:

- voorkomen uitbreiding bestaande bolwerken langs de kust
- mogelijk maken kwaliteitsverbetering kustplaatsen
- ontmoedigen van (jaarrond)exploitatie van strandpaviljoens.

Het specifieke bouwbeleid wordt in de Derde Kustnota ook wel het *contourenbeleid (ja-mits en nee-tenzij benadering)* genoemd. Het contourenbeleid houdt in dat er in de waterkeringzone contouren worden aangewezen, welke duidelijk maken welke functies de ruimtes langs de kust (mogen) hebben. Deze contouren dienen te worden verankerd in streekplannen, bestemmingsplannen en leggers. Handhaving van het contourenbeleid dient (door waterschappen en gemeenten) te geschieden door middel van vergunningen en dwangsommen.

In de Derde Kustnota wordt aangegeven dat de jaarrondexploitatie van strandpaviljoens in principe ongewenst is, maar middels een apart regime op bepaalde plaatsen wordt toegestaan. Op plaatsen waar op basis van de contouren een nee-tenzij benadering geldt (er mag in principe niet gebouwd worden), geldt voor strandpaviljoens onder bepaalde voorwaarden (het bestaan van een koppeling van de exploitatie aan een functionele relatie met kustplaatsen en/of recreatieconcentratiepunten) een ja-mits benadering. Er is kortom sprake van een specifiek beleid ten aanzien van de exploitatie van strandpaviljoens.

De Derde Kustnota kondigt aan dat in de Gemeente Zandvoort een pilot wordt gestart ten aanzien van jaarrondexploitatie. De pilot wordt gezien als een onderzoek naar de implementatie van nieuw landelijk beleid voor jaarrondexploitatie van strandpaviljoens, met een studie naar de procedures die hiervoor nodig zijn. Met de pilot moet duidelijkheid ontstaan onder welke bouwkundige voorwaarden de plaatsing en de exploitatie van jaarrondpaviljoens kan worden toegestaan. De pilot houdt in dat de paviljoenhouder zijn bedrijf het hele jaar open mag houden, waarbij de effecten op het toerisme en op de zeevering worden bijgehouden.

Om de risico's in buitendijks gebied van kustplaatsen te beheersen, wordt in de Derde Kustnota als beleidsinstrumenten genoemd het opstellen van een beleidslijn voor de kust. Uit de ontwikkelingen die in hoofdstuk 4 zijn beschreven, blijkt dat na het verschijnen van de Derde Kustnota is gewerkt aan een beleidsagenda en een beleidslijn. In 2003 is de ambtelijk opgestelde Ontwerp Beleidslijn voor de Kust niet onderschreven door de staatssecretaris van V&W. Eind 2006 is een nieuwe beleidslijn bijna gereed. De basis voor deze beleidslijn ligt onder andere in een advies van de commissie Poelmann. Na het niet onderschrijven van de Ontwerp Beleidslijn voor de Kust, is door de staatssecretaris als beleidsinstrument deze commissie ingesteld.

Bij grootschalige ontwikkelingen op zee staan in de Derde Kustnota de volgende inspanningen aangekondigd voor het compenseren van effecten op natuurwaarden en het rekening houden met de veiligheid:

- volgen stappenplan Nota RO.

Dit houdt in dat er, alvorens grootschalige activiteiten op de Noordzee toe te staan, een Stappenplan moet worden doorlopen, bestaande uit de volgende stappen:

1. Definiëring van de ruimtelijke claim.
2. Toepassing van het voorzorgsprincipe.
3. Onderbouwing waarom de activiteit in de Noordzee moet plaatsvinden.
4. Bepaling van geschikte locaties, met gebruikmaking van instrumenten zoals een m.e.r. en.
5. Beperking en compensatie van effecten.

Als na een passende beoordeling dus blijkt dat een activiteit doorgang mag vinden, ondanks dat het significante effecten veroorzaakt op de natuurwaarden van het te beschermen gebied, dienen deze effecten gemitigeerd/compenseerd te worden.

Daarnaast staat er in de Derde Kustnota als verplichting genoemd:

- toepassen Structuurschema groene ruimte, NBL21 en Europese regelgeving (natuurwaarden).

Er moet dus wet- en regelgeving worden toegepast welke borgt dat er wordt gecompenseerd voor natuurwaarden.

Opgemerkt dient te worden dat het hier dus niet gaat om inspanningen die voortvloeien uit de Derde Kustnota, maar dat het hier gaat om bestaande wet- en regelgeving, die verplicht moet worden toegepast en waar in de Derde Kustnota slechts melding van wordt gemaakt.

Vraag 5.2

Op welke manier is financiering geregeld?

Voor dynamisch duinbeheer regelen LNV en de duinwaterbedrijven de financiering. Staatsbosbeheer is de grootste beheerder in de Nederlandse duinen. De duinwaterbedrijven beheren ook een aanzienlijk deel ervan.

De duinwaterbedrijven krijgen in tegenstelling tot Staatsbosbeheer geen geld van LNV voor hun beheer. De belangrijkste inkomende geldstroom voor het natuurbeheer van de duinwaterbedrijven komt uit de levering van drinkwater. De kosten van natuurbeheer per onttrokken m³ duinwater liggen rond de 3,5 cent; dat betekent dat ongeveer 2,7% van het drinkwatertarief aan natuur wordt besteed (MNP, *Natuurbalans*, 2005).

Contouren in de waterkeringszone worden in overleg tussen de verschillende overheden afgesproken. Deze afspraken dienen vervolgens door de provincie in streekplannen, door gemeenten in bestemmingsplannen en door de waterkeringbeheerder in de leggers te worden vastgelegd. Hier zit verder geen specifieke financiering aan vast. Het opstellen van streekplannen, bestemmingsplannen en leggers vormen reguliere werkzaamheden van respectievelijk provincies, gemeenten en waterschappen.

Voor het beheersen van risico's in buitendijks gebied moeten de in de Derde Kustnota voorgenomen inspanningen duidelijkheid scheppen over de financiële verantwoordelijkheid ten aanzien van de bescherming van burgers. De belangrijkste afweging is in hoeverre burgers en ondernemers die buitendijks wonen of activiteiten ontplooiën zelf verantwoordelijk zijn voor het risico dat zij lopen. De staatssecretaris van V&W heeft het advies van de commissie Poelmann overgenomen, wat inhoudt dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor het behoud van het huidige buitendijks beschermingsniveau *in* het bestaand aaneengesloten en historische gegroeid, bebouwd gebied. Dit vindt plaats door middel van zandsuppleties. De financiering daarvan komt uit de begroting van het ministerie van V&W. Buiten het bestaande, historisch gegroeid aaneengesloten bebouwd gebied geldt de verantwoordelijkheid van V&W voor het behoud van het huidige beschermingsniveau niet. Deze ligt namelijk bij initiatiefnemers voor maatregelen voor bescherming tegen hoogwater, inclusief de financiering, in die gevallen:

- waar lokaal of regionaal bij bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen in bestaand aaneengesloten bebouwd gebied meer bescherming gewenst is dan het huidige beschermingsniveau, of
- waar nieuwe ontwikkelingen buiten de huidige aaneengesloten bebouwing plaatsvinden, of
- waar al bestuurlijke afspraken gemaakt zijn (Brief van staatssecretaris V&W aan Tweede Kamer, *Dertien Kustplaatsen*, januari 2006).

De ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte kan worden bestempeld als een grootschalige ontwikkeling op zee.

Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam, waar de aanleg van de Tweede Maasvlakte deel van uitmaakt, maakt duidelijk dat het “uiteindelijke pakket van geselecteerde maatregelen zal worden vastgelegd middels een dit najaar in het kader van de bestemmingsplanprocedure, specifiek voor PMR op te stellen overeenkomst.” Onderdeel van deze overeenkomst is ook de financiering van de natuurcompensatie.

Vraag 5.3

Voor welke problemen biedt het beleid geen oplossing?

De beschreven subdoelen hangen onderling met elkaar samen en moeten bijdragen aan het hoofdoel: ruimtegebruik van de kust in harmonie met de duurzame bescherming van laag Nederland. Het opgestelde beleid is vooral gericht op het realiseren van de afzonderlijke subdoelen. De samenhang blijft onderbelicht, hiervoor biedt het beleid geen oplossing.

Vraag 6.1

Wie zijn de betrokken partijen bij de beleidsvorming en uitvoering en op welke manier zijn zij betrokken/verantwoordelijk?

Uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat de volgende partijen een verantwoordelijkheid dragen voor de in de Derde Kustnota aangekondigde inspanningen.

De volgende partijen zijn betrokken bij het beschermen van het duingebied door middel van dynamisch duinbeheer.

<i>dynamisch duinbeheer</i>		
	partijen	verantwoordelijkheid
	Rijk (LNV), duinwaterbedrijven, staatsbosbeheer	- LNV: kaders stellen voor het beheer - Staatsbosbeheer en drinkwaterbedrijven: beheren duinen

De volgende partijen zijn verantwoordelijk voor het contourenbeleid ten behoeve van het voorkomen van uitbreiding van bestaande bolwerken, het mogelijk maken van kwaliteitsverbetering in kustplaatsen en het reguleren van exploitatie van strandpaviljoens.

<i>specifiek bouwbeleid (In Derde Kustnota als Contourenbeleid betiteld)</i>		
	partijen	verantwoordelijkheid
contouren bepalen	Rijk, provincie, gemeente, waterkeringbeheerder	<ul style="list-style-type: none"> - Rijk (VROM, V&W): beleggen implementatie bij lagere overheden - Provincies/gemeenten/waterkeringbeheerder: gezamenlijk vaststellen contouren - provincies borgen contouren in streekplannen, waterschappen in de leggers en gemeenten in de bestemmingsplannen - waterkeringsbeheerder en gemeente werken beleid verder uit in de vorm van vergunningverlening.
regime voor strandpaviljoens	Provincie, gemeente	<ul style="list-style-type: none"> - in Gemeente Zandvoort wordt een pilot gestart om te komen tot landelijk beleid voor jaarrond exploitatie van strandpaviljoens - de provincies bepalen in de streekplannen welke gebieden ter hoogte van niet-dynamisch beheerde waterkeringen in aanmerking komen voor jaarrondexploitatie van strandpaviljoens - de gemeente verleent al dan niet een vergunning.

De volgende partijen zijn betrokken bij de risicobeheersing buitendijkse gebieden in kustplaatsen.

<i>beheersing van risico's in buitendijks gebied van kustplaatsen</i>		
	partijen	verantwoordelijkheid
	Rijk, onder regie van V&W	<ul style="list-style-type: none"> - opstellen van een Beleidslijn voor de kust in samenwerking met provincies, waterschappen en gemeenten

De volgende partijen zijn betrokken bij maatregelen ter compensatie van effecten op natuurwaarden en om rekening te houden met veiligheid bij grootschalige ontwikkelingen op zee.

<i>volgen stappenplan Nota RO(veiligheid) + Toepassen Structuurschema groene ruimte, NBL21 en Europese regelgeving (natuurwaarden)</i>		
	partijen	verantwoordelijkheid
	initiatiefnemer project, bevoegd gezag	via doorlopen van stappenplan: <ul style="list-style-type: none"> - definiëring van de ruimtelijke claim - toepassing van het voorzorgsprincipe - onderbouwing waarom de activiteit in de Noordzee moet plaatsvinden - bepaling van geschikte locaties, met gebruikmaking van instrumenten zoals een m.e.r.; en - beperking en compensatie van effecten. wordt op basis van de initiatiefnemer aan te leveren informatie door bevoegd gezag getoetst of de nieuwe activiteit kan worden toegelaten.
gericht op compenseren natuurwaarden	overheid	toepassen Structuurschema groene ruimte, NBL21 en Europese regelgeving

Vraag 7.1

Hoe is de koppeling van beleid naar uitvoering? Wat is er bekend over de uitvoering van het beleid?

Het rijk verwerft op verschillende manieren inzicht in de koppeling tussen beleid en uitvoering. Na het verschijnen van de Derde Kustnota heeft V&W drie voortgangsrapportages uitgebracht, te weten:

- Traditie, Trends en Toekomst, het vervolg: Eerste Voortgangsrapportage, 2001
- Traditie, Trends en Toekomst, het vervolg: Tweede Voortgangsrapportage, 2003
- Traditie, Trends en Toekomst, het vervolg: Derde Voortgangsrapportage, 2005 (definitief eindconcept).

In de voortgangsrapportage is uitgebreid gerapporteerd over de uitvoering van het in de Derde Kustnota aangekondigde beleid. Daarnaast stelt het rijk zich op de hoogte door middel van onder andere Provinciaal Overlegorganen Kust (POK's). Hierop wordt bij vraag 9.1 op terug gekomen.

Hieronder wordt nu per subdoel ingegaan op hetgeen bekend is over de uitvoering van het beleid.

Dynamisch duinbeheer

In de Tweede Voortgangsrapportage (2003) wordt gemeld dat uit een bijeenkomst met betrokken partijen, georganiseerd door Rijkswaterstaat, is gebleken dat de duinen langs de kust steeds vaker dynamisch worden beheerd. Ten zuiden van het Noordzeekanaal bleken er echter nog kansen onbenut te blijven.

De Derde Voortgangsrapportage (2005¹) meldt dat er sprake is van dynamisch duinbeheer, bijvoorbeeld op de Waddeneilanden, maar dat dit nog lang niet overal het geval is. Of er zijn slechts plannen voor gemaakt, welke nog niet in uitvoering zijn (hier worden de Kennemerduinen en het Hollands Duinreservaat genoemd) of het dynamisch duinbeheer komt niet van de grond (bijv. op Meijndel en Schouwen).

Dit wisselende beeld werd bevestigd in de interviews. In sommige interviews is gesteld dat er van dynamisch duinbeheer geen sprake is, of dat dit alleen door natuurorganisaties is opgepikt. Andere geïnterviewden zeiden juist dat de duinen weldegelijk dynamisch worden beheerd.

Specifiek bouwbeleid (contourenbeleid)

Uit het literatuuronderzoek en de interviews komt ten aanzien van de uitvoering van het contourenbeleid het volgende naar voren.

Na het verschijnen van de Derde Kustnota is het beleid op rijksniveau verder uitgewerkt in de Beleidsagenda voor de Kust (2002) en in Ontwerp Beleidslijn voor de kust (2003). Deze laatste nota is echter niet vastgesteld. Hoewel er weliswaar niet meer wordt gesproken van contouren, wordt eenzelfde bouwbeleid later overgenomen in de Nota Ruimte (2005). In het eindconcept van de Derde Voortgangsrapportage wordt gemeld:

¹ Het gaat hier om het definitieve eindconcept. Dit document wordt niet afgerond.

“Hoewel de ‘bebouwingscontouren’ zoals bedoeld in de Vijfde Nota Ruimtelijke ordening en de Ontwerp Beleidslijn voor de Kust (beiden niet vastgesteld) in de Nota Ruimte zijn losgelaten, is de invulling van het bouwbeleid voor de kustzone nog wel hetzelfde”:

- binnen bebouwd gebied van kustplaatsen is ruimte voor ontwikkeling van economische en toeristische activiteiten en voor ver- en nieuwbouw zolang de veiligheid van het achterland niet nadelig wordt beïnvloed en zolang dit niet leidt tot kostenverhoging van toekomstige versterkingswerken. In bebouwd gebied op de waterkering geldt het ‘ja, mits’-principe waarbij ver- en nieuwbouw moet voldoen aan de eisen die de waterkeringbeheerder stelt
- buiten de kustplaatsen wordt in het kustfundament in principe geen uitbreiding van bebouwing toegestaan, behalve in uitzonderlijke gevallen (‘nee, tenzij’). De prioriteit ligt daar op het behoud en ontwikkeling van veerkracht, dynamiek en natuurwaarden. Verdere verstening van de zandige kust is niet gewenst.”

Hieruit kunnen we concluderen dat het bouwbeleid in latere beleidsnota’s is overgenomen, maar dat de benaming ‘contourenbeleid’ in de Nota Ruimte niet langer wordt gehanteerd. Over het vaststellen van contouren wijst dit onderzoek het volgende uit:

De Tweede Voortgangsrapportage (2003) stelt dat het vaststellen van de contouren in geen van de provincies is afgerond. Dit komt, volgens de rapportage, mede doordat het rijksbeleid voor de contouren uit de Derde Kustnota op dat moment nog nader wordt uitgewerkt in de Nota Ruimte en de Ontwerp Beleidslijn voor de Kust. De uitvoering van het contourenbeleid uit de Derde Kustnota blijkt mede daardoor sterk afhankelijk te zijn van het initiatief dat regionale en lokale overheden tonen.

Ook de concept-Derde Voortgangsrapportage (2005) meldt dat de uitwerking van het bouwbeleid in 2004 nog in ontwikkeling was en/of niet geheel overeenkomstig de Derde Kustnota is. Alleen het Ontwerp Streekplan Noord-Holland Noord vormt hierop volgens de rapportage een uitzondering. Hier is, met uitzondering van bestaand verstedelijkt gebied, de gehele kuststrook en de aangrenzende zeezone, conform de Derde Kustnota, bestempeld als uitsluitingsgebied.

Over de opname van contouren in leggers en bestemmingsplannen staat in de concept-Derde Voortgangsrapportage alleen voor de provincie Zeeland iets vermeld. Het Tweede Zeeuws Kustbeleidsplan, dat in de POK is vastgesteld, benoemt de kustplaatsen waarvoor contouren moeten worden uitgewerkt. Het landelijke beleid is hier dus in een lokale beleidsnota overgenomen.

De concept- Derde Voortgangsrapportage spreekt de verwachting uit dat de contouren door gemeenten worden vastgesteld en na overeenstemming met waterkeringbeheerders en in overleg met provincie en Rijk, worden opgenomen in bestemmingsplannen en de keuren van de waterkeringbeheerders.

Kortom, uit de voortgangsrapportages blijkt dat het in de Derde Kustnota aangekondigde bouwbeleid (tot het verschijnen van de Nota Ruimte het contourenbeleid genoemd) op de meeste plaatsen (nog) niet is geïmplementeerd. Dat dit ook in 2006 nog het geval is, komt naar voren uit de interviews. In hoeverre het bouwbeleid in respectievelijk de streekplannen, leggers en bestemmingsplannen is opgenomen, verschilt per provincie, waterschap en gemeente. Het algemene beeld dat naar voren komt is dat er geen uniforme uitwerking van het beleid is, ook niet op regionaal niveau: op sommige plaatsen is het bouwbeleid verankerd in leggers, streek- en bestemmingsplannen, op andere niet. Geconcludeerd kan dus worden dat het beleid maar ten dele geïmplementeerd is, waardoor de uitvoering ervan niet goed van de grond komt. Doordat het bouwbeleid niet of maar ten dele is verankerd in regionale plannen, blijft het in de praktijk veelal onduidelijk of er in een bepaald gebied gebouwd mag worden en dus waar uitbreiding van bestaande bolwerken en kwaliteitsverbetering mogelijk is.

Om kwaliteit in kustplaatsen een impuls te geven, heeft EZ, met de *Vernieuwde Toeristische Agenda* (2003) het initiatief genomen om samen met een aantal badplaatsen voorbeeldprojecten te starten om uit te zoeken hoe een kwaliteitsslag bewerkstelligd kan worden. Dit heeft in september 2004 geresulteerd in een afsprakenkader met vier kustplaatsen, namelijk Cadzand, Noordwijk, Zandvoort en Ameland (Derde Voortgangsrapportage). In Cadzand houdt dit project bijvoorbeeld in dat middels een PPS-constructie aan twee kanten van de boulevard wordt gebouwd. Dit land wordt verkocht, wat vervolgens de financiële middelen moet opleveren om een kwaliteitsslag mogelijk te maken.

Deze pilots lopen tot het eind van 2006.

Specifiek beleid strandpaviljoens, Pilot Zandvoort

In 2005 meldt de concept- Derde Voortgangsrapportage dat de provincie Noord-Holland werkt aan een strandzoning, op basis waarvan locaties kunnen worden aangewezen voor jaarrondpaviljoens. Men streeft ernaar deze in 2006 in streek- en bestemmingsplannen vast te leggen. Op basis van de geraadpleegde bronnen kunnen we niet concluderen of dit inmiddels is gebeurd.

Voor een aantal locaties, zoals Den Helder en Zandvoort, bleek er een discussie gaande te zijn. Omdat de paviljoens bij Den Helder in een Vogel- en Habitatrichtlijngebied liggen, heeft de Inspectie van VROM de gemeente gesommeerd om de jaarrond-exploitatie ongedaan te maken.

De pilot in Zandvoort is weliswaar gaande, maar kent enige vertraging omdat de Raad van State de manier waarop de gemeente tijdelijke vrijstelling van het bestemmingplan heeft geregeld voor uitvoering van de pilot, heeft afgekeurd. De gemeente heeft hierop besloten alsnog een bestemmingsplan op te stellen op basis waarvan vier jaarrond paviljoens kunnen worden opgericht (Gemeente Zandvoort, *Concept Evaluatie Jaarrond Paviljoens Zandvoort, tussenevaluatie*).

In mei 2006 meldt de Provincie Noord-Holland op haar website dat met de pilot weliswaar duidelijk wordt onder welke bouwkundige voorwaarden de plaatsing en de exploitatie van jaarrondpaviljoens kunnen worden toegestaan, de proef geeft echter geen inzicht in de locatie van jaarrondpaviljoens. Op verzoek van het Provinciaal Overlegorgaan Kust geeft de provincie daarom nu vorm aan dat locatiebeleid.

De concept-Derde Voortgangsrapportage meldt over de provincie Zuid-Holland dat in de definitie van de provincie het strand buiten de bebouwingscontour valt, waardoor permanente bebouwing niet is toegestaan. En dat tijdelijke bebouwing op het strand is toegestaan van 1 maart tot 1 oktober. Langs een deel van de kust is, met name op Voorne en Goeree, sprake van jaarrondexploitatie van strandpaviljoens op basis van daartoe verstrekte vergunningen. In 2004 heeft de provincie zelf het initiatief genomen tot het opstellen van een rapport '*Kustsegmentatie Zuid-Hollandse badplaatsen en kustregio's*' als mogelijke basis voor het bepalen van het beleid ten aanzien van jaarrondexploitatie van strandpaviljoens. Voor het definitief bepalen van beleid wordt nog gewacht op de richtlijnen die de pilot Zandvoort moet opleveren voor jaarrondexploitatie.

Beheersing risicogebieden buitendijks

Voor risicobeheersing in buitendijkse gebieden zou, onder regie van V&W, een beleidslijn worden opgesteld.¹ Conform de Derde Kustnota is, zoals beschreven in hoofdstuk 4, begin 2002 de *Beleidsagenda voor de kust 'Naar integraal kustzonebeleid'* verschenen en in navolging hierop de *Ontwerp Beleidslijn voor de Kust* in 2003. Deze is echter nooit vastgesteld. Hierna kreeg de ontwikkeling van beleid een nieuwe impuls met het verschijnen van beleidsverkennde documenten *Risicobeheersing in kustplaatsen: document basisinformatie (2005)* en *Hoofdrichtingen voor risicobeheersing in kustplaatsen (2005)* en het advies van de door de staatssecretaris ingestelde Commissie Poelmann. Momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe Beleidslijn en loopt een project rondom beschermingsniveaus voor de 13 kustplaatsen.

¹ Voor het aspect veiligheid in buitendijkse gebieden zou volgende de Derde Kustnota een aparte beleidslijn worden opgesteld, waar ook de kustzone deel van uitmaakt. Voor de kustplaatsen wordt dit onderwerp uitgewerkt in het project Kustplaatsen.

Compenseren van effecten op natuurwaarden en rekening houden met veiligheid bij grootschalige ontwikkelingen op zee

De aanleg van de Tweede Maasvlakte is als grootschalige ontwikkeling op zee te betitelen. Of het Stappenplan is of wordt toegepast, waarover in de Derde Kustnota wordt gesproken, is op basis van de geraadpleegde bronnen niet goed te beoordelen.

Wat betreft de aanleg van de tweede Maasvlakte kan in ieder geval het volgende worden geconcludeerd.

Voor dit project is in een gezamenlijke brief van de ministers van V&W en VROM een paragraaf “Besluitvorming natuurcompensatie zeerreservaat” opgenomen. Op grond van de Natuurbeschermingswet wordt, door middel van een aanwijzingsbesluit, de Voordelta aangewezen als Habitatrichtlijngebied. De Voordelta is aangemeld bij de EU als Habitatrichtlijn gebied van de VHR. In Nederland is de VHR geïmplementeerd in de Nb-wet en Ff-wet. De nieuwe Nb-wet (2005) regelt de gebiedsbescherming en door middel van aanwijzingsbesluiten wordt het gebied officieel aangewezen als Speciale Beschermingszone en krijgt het ook instandhoudingdoelen mee.

Ten aanzien van natuurwaarden wordt bij dit project dus gehandeld zoals in de Derde Kustnota wordt aangekondigd: de wet- en regelgeving wordt toegepast. Dit wil zeggen dat op basis van de wet- en regelgeving is bepaald hoe gehandeld dient te worden, wat heeft dit geleid tot compenserende maatregelen voor de Voordelta.

Uit interviews met waterschappen is verder naar voren gekomen dat er bij grootschalige ontwikkelingen eveneens rekening wordt gehouden met veiligheid. Er wordt in de Milieueffecten Rapportage (MER) gekeken in hoeverre ontwikkelingen, als de aanleg van de Tweede Maasvlakte, van invloed zijn op de veiligheid.

Vraag 7.2

Welke problemen zijn genoemd bij de uitvoering?

Ten aanzien van *dynamisch duinbeheer* wordt in de Tweede Voortgangsrapportage geconstateerd dat onduidelijkheid bestaat over wie verantwoordelijk is voor de integrale doelstelling. Dit heeft vaak tot gevolg dat niemand het initiatief neemt om de vele bij dynamisch duinbeheer betrokken partijen bij elkaar te roepen.

Als probleem bij de uitvoering van het bouwbeleid wordt onduidelijkheid over of gebrek aan taken en verantwoordelijkheden. Meerdere malen is het gebrek aan landelijke regie, het ontbreken van monitoring en het gebrek aan handhavinginstrumentarium genoemd als reden dat het bouwbeleid tot op heden niet goed op regionaal niveau in plannen verankerd is.

Eveneens heeft het feit dat het beleid na het verschijnen van de Derde Kustnota nog nader moest worden uitgewerkt (zie vraag 7.1) voor onduidelijkheden gezorgd. Hier wordt later bij de beantwoording van vraag 10.1 op teruggekomen.

Ten aanzien van het realiseren van een kwaliteitsverbetering, wordt het gebrek aan financiering als probleem bestempeld.

Vraag 8.1

Worden de doelstellingen bereikt en leidt dit tot een oplossing van het probleem?

Wat betreft het eerste subdoel, het *herstellen van de natuurlijke dynamiek en natuurwaarden in duingebieden*, kan geconcludeerd worden dat dit doel gedeeltelijk bereikt is. In de concept- Derde Voortgangsrapportage worden namelijk voorbeelden genoemd van herstel van de natuurlijke dynamiek en natuurwaarden in duingebieden. Dit is echter niet op alle plaatsen het geval.

Wat betreft het bereiken van de tweede subdoelstelling, het *tegengaan van de uitbreiding van bestaande bolwerken*, kan geconcludeerd worden dat dit doel is bereikt voor de periode waar de evaluatie betrekking op heeft. Op rijksniveau en uit de hoek van een waterschap wordt aangegeven dat het doel gerealiseerd is, dat de kust 'op slot zit' en dat de ruimtelijke- ordeningsplannen (streek- en bestemmingsplannen en leggers) uitbreiding niet toestaan. (bijv. in Streekplan Noord-Holland Noord (ontwerp)).

Beleid dat duidelijk maakt onder welke voorwaarden *de risico's buitendijks beheerst* worden en hoe de verantwoordelijkheden op dit vlak verdeeld zijn is recent op basis van het advies van de commissie Poelman in uitvoering gekomen. Wel wordt er zand gesuppleerd en wordt momenteel beleid uitgewerkt voor 13 kustplaatsen. Het doel wordt dus ten dele bereikt

Ook het mogelijk maken van *kwaliteitsverbetering van kustplaatsen* is maar ten dele gerealiseerd. Er heerst volgens vertegenwoordigers van provincies en gemeenten en een medewerker van EZ nog te veel onduidelijkheid over de mogelijkheden hieromtrent. Kansen worden hierdoor onvoldoende benut. Met de pilots van EZ is echter wel een kwaliteitsimpuls aan een aantal kustplaatsen gegeven.

De doelstelling *Ontmoedigen van jaarrondexploitatie van strandpaviljoens* is lijkt wel te zijn gehaald. Er is een pilot gestart in Zandvoort om vast te stellen onder welke voorwaarden jaarrondexploitatie mogelijk kan zijn. In de tussentijd is in een enkele gemeente jaarrondexploitatie gedoogd. Gebleken is dat de Derde Kustnota onvoldoende instrumentarium biedt om hier tegen op te treden. Overige strandpaviljoens zijn vooral geplaatst in de buurt van recreatieconcentratiepunten

Over de *beheersing van risico's in buitendijks gebied* kan op basis van de geraadpleegde documenten en de interviews niet worden geconcludeerd of dit doel is bereikt. Er is nog geen beleid voorhanden wat duidelijk maakt onder welke voorwaarden de risico's beheerst worden en hoe de verantwoordelijkheden op dit vlak verdeeld zijn.

Wel wordt hier momenteel aan gewerkt. De laatste stand van zaken is dat het standpunt van het Rijk over het advies van de Commissie Poelmann in de beleidslijn wordt overgenomen.

Of het doel *compenseren van effecten op natuurwaarden en rekening houden met veiligheid bij grootschalige ontwikkelingen op zee*, is gehaald, is op grond van de beschikbare gegevens en de interviews moeilijk te beoordelen. Uit het literatuuronderzoek blijkt in ieder geval dat bij de aanleg van de Tweede Maasvlakte wet- en regelgeving worden toegepast om de effecten op natuurwaarden te compenseren. En de waterschappen zien toe op de effecten op de veiligheidsniveaus. Het doel lijkt dus in ieder geval voor wat betreft de aanleg van de Tweede Maasvlakte te zijn bereikt.

Vraag 8.2

Worden deze doelstellingen bereikt dankzij het beleid, beschreven in de Derde Kustnota? Ofwel: Leveren de ingezette instrumenten een bijdrage aan de geformuleerde doelstellingen?

Ten aanzien van het *herstellen van de natuurlijke dynamiek en natuurwaarden in duingebieden* constateert de concept- Derde Voortgangsrapportage dat op een aantal plaatsen langs de kust het dynamisch duinbeheer tastbare resultaten begint op te leveren. Zo komen de koppen van de Waddeneilanden steeds meer in beweging en vervagen de contouren van de kunstmatig rechte zanddijken. Ook komt lokaal, op bijvoorbeeld De Hors op Texel, jonge duinvorming van de grond en wordt als ander voorbeeld de ontwikkeling van de kust ten noorden van Egmond genoemd. En ook in interviews is verschillende malen bevestigd dat het beleid werkt. Hieruit valt af te leiden dat dynamisch duinbeheer zijn vruchten begint af te werpen, en het beleid dus doeltreffend is. Dat het doel echter maar ten dele wordt bereikt, is te wijten aan de uitvoering van het beleid. Nog niet overal wordt dynamisch beheerd.

Het subdoel *voorkomen van de uitbreiding van bestaande bolwerken langs de kust* is, zoals eerder geconstateerd, voor de periode waar de evaluatie betrekking op heeft, gerealiseerd. Dit is niet met zekerheid toe te schrijven aan het opgestelde beleid. Op regionaal niveau is het in de Derde Kustnota voorgestelde bouwbeleid onvoldoende van de grond gekomen. Daar waar contouren zijn vastgesteld en verankerd in streek- en bestemmingsplannen en leggers, lijkt het tegengaan van de uitbreiding van bestaande bolwerken gerealiseerd te worden. Maar in verschillende plaatsen zijn deze contouren nooit verankerd.

Geconcludeerd kan dus worden dat het bouwbeleid an sich doeltreffend zou kunnen zijn, maar dat het vanwege het feit dat het beleid regionaal niet overal geïmplementeerd is, maar ten dele heeft geleid tot een realisatie van het beoogde doel.

Omdat ditzelfde bouwbeleid volgens de Derde Kustnota zou moeten bijdragen aan het mogelijk maken van een *kwaliteitsverbetering van kustplaatsen*, geldt voor dit doel hetzelfde: doordat het beleid op regionaal niveau onvoldoende is geïmplementeerd, is het mogelijk maken van kwaliteitsverbetering onvoldoende gerealiseerd. Meerdere partijen hebben te kennen gegeven dat de kaders niet helder zijn, waardoor de gewenste kwaliteitsimpuls niet is bereikt. Ondernemers weten niet waar ze aan toe zijn en omdat de beleidskaders voor de lagere overheden ook veelal onduidelijk zijn, verkoopt men volgens een medewerker van EZ vaker ‘nee’ dan wellicht nodig is.

Dat er een kwaliteitsimpuls is gegeven, is dus nauwelijks toe te schrijven aan het beleid van de Derde Kustnota. Hier heeft het beleid van EZ (pilots) waarschijnlijk sterker aan bijgedragen, zo komt uit het literatuuronderzoek en de interviews naar voren. Het beleid uit de Kustnota wordt door respondenten als onvoldoende proactief bestempeld.

Anders geredeneerd heeft de doelstelling van de Derde Kustnota betrekking op het *mogelijk maken* van een kwaliteitsverbetering. Initiatieven van bijvoorbeeld EZ zijn mogelijk geweest en daarmee is invulling gegeven aan mogelijk maken. Kwaliteitsverbetering is, zo geredeneerd, dan sterk afhankelijk van initiatieven van derden en zijn daarmee niet zozeer een gevolg van het beleid van de Derde Kustnota.

Met de pilot in Zandvoort is getracht om te onderzoeken in hoeverre jaarrondexploitatie toegestaan kan worden. Een tussentijdse evaluatie van deze pilot *Evaluatie Jaarrond Paviljoens Zandvoort: eerste tussenevaluatie rapport conform het convenant* wijst uit dat de convenantpartners van het pilot project onderschrijven dat de uitkomsten van de eerste tussenevaluatie positief zijn en de pilot tot nog toe als geslaagd beschouwd kan worden. De resultaten wijzen uit dat de aanwezigheid van een jaarrond paviljoen geen negatieve invloed heeft gehad op de veiligheid en de natuur en dat de burgers positief zijn. Er is nog geen informatie beschikbaar over de verdere voortgang van de pilot en de resultaten die ze heeft opgeleverd.

De koppeling van de exploitatie van strandpaviljoens aan de functionele relatie met kustplaatsen en/of recreatieconcentratiepunten met kustplaatsen lijkt wel te zijn gehaald. Zoals eerder al is aangegeven, is deze koppeling veelal historisch zo gegroeid, waardoor er automatisch sprake van is. De koppeling is dus niet toe te schrijven aan de Derde Kustnota.

In de Derde Kustnota wordt aangekondigd dat er een beleidslijn wordt opgesteld voor *risicogebieden buitendijks*. Dit om tot een beheersing van risico's te komen. Er is inderdaad een beleidslijn opgesteld (Ontwerp Beleidslijn voor de Kust), maar deze is niet vastgesteld.

Op het moment, dus zo'n 6 jaar na het verschijnen van de Derde Kustnota, is de beleidslijn er nog steeds niet. Hieruit kunnen we concluderen dat de in de Derde Kustnota aangekondigde inspanningen tot op heden niet hebben gezorgd voor een beheersing van de risico's buitendijks. Hier bestaat nog steeds geen beleid voor. Naar verwachting zal de beleidslijn in 2007 verschijnen.

De *ontmoediging van jaarrondexploitatie van strandpaviljoens* lijkt wel te zijn gehaald. Zoals eerder al is aangegeven, is deze koppeling veelal historisch zo gegroeid, waardoor er automatisch sprake van is. De koppeling is dus niet toe te schrijven aan de Derde Kustnota. De pilot in Zandvoort is beschreven in de Derde Kustnota en de pilot is daarmee een gevolg van het beleid.

Wat betreft het *compenseren van effecten op natuurwaarden en rekening houden met veiligheid bij grootschalige ontwikkelingen op zee*, kan niet worden gesteld of dit *dankzij* de Derde Kustnota gebeurt of niet. Het gaat hier immers over het toepassen van bestaande wet- en regelgeving, waar de Derde Kustnota slechts melding van maakt. Het vloeit niet uit de nota zelf voort.

Vraag 9.1

Is er sprake van een doelmatige werkwijze bij het opstellen en uitvoeren van het beleid?

Ten aanzien van de werkwijze bij het opstellen van beleid is het oordeel van provincies en gemeenten over het algemeen positief. De POK's worden als een goed instrument gezien om tot informatie-uitwisseling te komen en door dergelijke overleggen worden gemeenten en provincies goed bij de beleidsvorming betrokken. Het POK zou volgens deze stakeholders echter wel meer zeggenschap, verantwoordelijkheid en budget mogen krijgen.

Ook de jaarlijkse kustdag (georganiseerd door het ministerie van EZ en het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen) is door gemeenten en provincies genoemd als goede methode om partijen bij het beleid te betrekken. Men stelt echter dat het moeilijk is om de kleinere ondernemers¹ hiernaartoe te krijgen.

Een geïnterviewde van Stichting Surfersbelangen stelt dat deze stichting in eerdere trajecten zoals deze evaluatie niet is betrokken. Belangengroepen en gemeenten weten elkaar echter op lokaal wel te vinden, zo stelt hij.

Vertegenwoordigers van Stichting Duinbehoud en Stichting Noordzee zeggen goed betrokken te worden.

Over de werkwijze bij de uitvoering van beleid is men daarentegen negatiever. Verschillende partijen (gemeenten, provincies, belanghebbenden) spreken van versnippering van beleid en beheer of een te grote scheiding tussen beleid en uitvoering. Hierdoor komt de uitvoering niet goed van de grond. Het nationale beleid wordt regionaal niet goed geïmplementeerd (denk aan het bouwbeleid en dynamisch duinbeheer), waardoor het stopt in de uitvoering.

¹ Er is niet gezegd om welke ondernemers het precies gaat.

Vraag 9.2

Wat zijn de kosten en mogelijk de positieve en negatieve neveneffecten?

Het is niet goed mogelijk om de kosten weer te geven van de inspanningen die te maken hebben met het ruimtegebruik. Deze kosten zijn immers zeer divers. Divers per gebied, divers omdat ze uit verschillende financieringsbronnen komen. Veel inspanningen zijn ook geen inspanningen die door de Derde Kustnota worden geïnitieerd, maar die al in het kader van andere trajecten lopen en in de Derde Kustnota worden genoemd.

Het gaat dan bijvoorbeeld om compensatie van de natuur vanwege Europese regelgeving. Om dezelfde redenen is het niet erg zinvol deze opsomming van kosten te kennen.

Verskillende stakeholders geven aan dat het betrekken van te veel partijen bij de vorming van beleid niet altijd wenselijk is. Het heeft veelal een vertragend effect. Maar voor het verkrijgen van draagvlak is het echter vaak onvermijdelijk.

Zoals een wethouder het verwoordde: “Uiteindelijk is het veel polderen. Dit is diep geworteld in de Nederlandse bestuurscultuur. Voordeel hiervan is dat men elkaars deelbelangen begrijpt, wat erg belangrijk is in de belangenafwegingen die worden gemaakt.”

Vraag 10.1

Is de wijze waarop de stakeholders bij de uitvoering betrokken zijn een goede, efficiënte, doelmatige werkwijze, die aansluit bij de actuele beleids-uitvoeringspraktijk en- problemen?

Er zijn vier bestuurslagen betrokken bij de het kustbeleid: het rijk (ministeries V&W, LNV, VROM en EZ + Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer), de provincies, de waterschappen en de gemeenten. Al deze partijen hebben verschillende verantwoordelijkheden en veelal ook verschillende (deel)belangen. Verschillende geïnterviewden spraken dan ook van een ‘bestuurlijke spaghetti’. Er wordt over het algemeen gesteld dat er sprake is van een versnippering van verantwoordelijkheden in de uitvoering, en onduidelijkheden over verantwoordelijkheden. Dit heeft geleid tot problemen in de implementatie en de uitvoering. Dit is aan de hand van het volgende te illustreren:

Wat betreft dynamisch duinbeheer wordt in de Tweede Voortgangsrapportage gesteld dat onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor de integrale doelstelling vaak betekent dat niemand het initiatief neemt om de vele bij integraal beheer betrokken partijen bij elkaar te roepen. Ook het concept Derde Voortgangsrapportage stelt vast dat het vastloopt in de uitvoering. Er wordt gesteld dat ontwikkelingen op kansrijke locaties als Meijndel en Schouwen niet van de grond komen doordat initiatiefnemers ontbreken of overlegstructuren vastlopen.

Deze bevinding wordt onderschreven door verschillende geïnterviewden. Zo wordt gesteld dat het beleid is gedelegeerd naar de terreinbeheerders en alleen natuurorganisaties het hebben opgepakt. Dit wordt onderschreven van een vertegenwoordiger van Stichting Duinbehoud.

Wat betreft het bouwbeleid zijn verschillende geïnterviewden (zowel uit de gemeente als uit de centrale overheidshoek) van mening dat het gebrek aan regie op centraal niveau en het gebrek aan handhavinginstrumentarium van V&W, tot gevolg heeft gehad dat het contourenbeleid niet goed van de grond is gekomen. Decentrale partijen die verantwoordelijk werden gesteld voor het vaststellen van contouren en het verankeren ervan in regionale plannen, hebben deze taken hierdoor niet consequent opgepakt. Hier spelen verschillende deelbelangen een rol. Op nationaal niveau wordt veiligheid bij beslissingen of er al dan niet gebouwd mag worden, voorop gesteld. Op decentraal niveau zijn er echter ook lokale economische belangen in het spel, welke een prikkel kunnen veroorzaken om het bouwbeleid niet te implementeren. In de praktijk ontstaat nu de situatie dat verschillende overheden langs elkaar heen werken. Zo komt het voor dat er volgens een legger niet gebouwd mag worden, maar dat dit niet in het bestemmingsplan is verankerd.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het bouwbeleid, na het verschijnen van de Derde Kustnota, nog verder moest worden uitgewerkt. Dit vormt waarschijnlijk ook een verklaring voor het feit dat het beleid niet goed van de grond is gekomen.

Wat betreft de risicogebieden buitendijks kan het volgende worden gesteld. Om duidelijkheid te scheppen in het beleid voor het beheersen van risicogebieden buitendijks, werd er in de Derde Kustnota aangekondigd dat er een beleidslijn zou worden opgesteld. Dit is, zoals eerder beschreven, nog steeds niet gebeurd. Bij gebrek aan beleid kan er dus niet worden gesproken van problemen in de uitvoering ervan. Het feit dat er tot op heden geen beleidslijn tot stand is gekomen, wijst er echter op dat de beleidsvorming niet erg doelmatig lijkt te verlopen. De oorzaak hiervan zijn vooral de discussies over wie financieel verantwoordelijk is voor het beheersen van deze risico's.

Resumerend kan worden gesteld dat actoren vanuit vele beleidsvelden betrokken zijn bij de uitvoering en dit in verschillende gevallen tot onduidelijkheden leidt over verantwoordelijkheden (dynamisch duinbeheer) en tot een vertraging of gebrek aan implementatie (bouwbeleid). Er zijn dus verbetermogelijkheden ten aanzien van de efficiency.

6.2 Integraal beleid (proces)

In deze paragraaf wordt het laatste subdoel van hoofddoel 2 gezien, te weten:

- verbeteren ruimtegebruik door integraal kustzonebeleid.

Dit subdoel is erop gericht om kustzonebeleid op te stellen, rekening houdend met de verschillende beleidsdoelstellingen tezamen.

Het doel “integraal kustzonebeleid” heeft minder betrekking op het inhoudelijke beleid ten aanzien van de kust, maar meer op het proces hoe dit beleid tot stand komt: hoe kunnen bestaande en aankomende problemen in samenhang tot een gewogen oplossing worden gebracht met een creatie van meerwaarde op het gebied van ruimtegebruik?

Intergraal kustzonebeleid wordt nagestreefd in navolging op een aanbeveling van de Europese Commissie voor Integraal Kustbeheer (IKB) en de lijn die is ingezet met ‘Kust op Koers’.

Toelichting Kust op Koers

De Europese aanbeveling IKB vraagt de lidstaten in de periode tot 2006 de volgende producten op te leveren: (1) een nationale inventarisatie van de aspecten, organisaties en wet- regelgeving die integraal kustzonebeheer beïnvloeden (2003-2004); (2) een nationale strategie en/of regionale strategieën m.b.t. geïntegreerd beheer van kustgebieden (start 2003) en (3) een verslag aan de Europese Unie over de uitvoering van de Aanbeveling (2006).

Met Kust op Koers presenteerden de departementen van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Economische Zaken in 1999 een gezamenlijke voorstudie op de ontwikkeling van de kust. Kust op Koers richt zich vooral op kwaliteiten, kansen en ontwikkelingsrichtingen

Vraag 5.1

Welke beleidsinstrumenten zijn ingezet? Hoe is de samenhang tussen deze instrumenten, en is er sprake van overlap?

Beleidsinstrumenten, om te komen tot integraal kustzone beleid, zijn gericht op het voortzetten van de lijn die is ingezet met de interdepartementale voorstudie over de kustzone: “kust op koers (1999)”. Uit de voortgangsrapportage van de actiepunten uit de Derde Kustnota (RIKZ, februari 2002) blijkt dat de (met vier ministeries opgestelde) Beleidsagenda voor de kust een belangrijke stap vormt richting integraal kustzonebeleid. Deze is echter niet vastgesteld.

De direct na de Derde Kustnota opgestelde Beleidagenda voor de kust is door de staatssecretaris van V&W als discussiestuk geaccepteerd. De daarop volgende Ontwerp Beleidslijn voor de Kust is niet vastgesteld. Vanuit de Nota Ruimte is daarna gesteld om een nieuwe beleidslijn voor de kust uit te brengen met als voornaamste doel de verantwoordelijkheden en rollen van betrokken overheden en gebruikers te expliciteren.

Voor het ontwikkelen van integraal kustzonebeleid bestaan er bestuurlijke overlegplatforms waarin bestuurders van het Rijk, de Provincie, de gemeente en het waterschap zitting in hebben. In deze overlegplatforms heeft samenwerking tussen middenbesturen vorm gekregen.

Op landelijk niveau was tot 2006 sprake van een Bestuurlijk Overleg Kust (BOK¹). Vanaf 2006 is dit overleg opgegaan in het Landelijk Bestuurlijk Overleg Hoogwater (LBOH). Dit naar aanleiding van een voorstel van de staatssecretaris tijdens het BOK. Het leek de staatssecretaris “zinnig om de bestuurlijke overleggen rondom waterkeren beter te combineren of samen te voegen” (Verslag BOK, 26 mei 2005). De bestuurlijke overleggen worden voorafgegaan door overleggen op directie niveau.

Naast het gezamenlijk formuleren van beleid en de gezamenlijke overlegplatforms worden ook pilots als beleidsinstrument ingezet.

Het pilotproject “De Kerf” is hiervan een voorbeeld. De Kerf is een natuurontwikkelingsproject ten noorden van Bergen aan Zee. Na de Eerste Kustnota is planvorming voor het project in gang gezet. In de periode 1997 – 2003 is het project uitgevoerd. Initiatiefnemers zijn Rijkswaterstaat, Stichting Duinbehoud, Staatsbosbeheer regio Noord-Holland en het waterschap (destijds Uitwaterende sluis in Hollands Noorderkwartier).

Vraag 5.2

Op welke manier is financiering geregeld?

Het opstellen van beleid en het voeren van gezamenlijk overleg vereist geen nadere financiering omdat deze werkzaamheden vallen binnen het takenpakket van ambtenaren en bestuurders.

Voor pilotprojecten stellen betrokken partijen vooraf een overeenkomst op waarin ook een paragraaf over de financiering wordt opgenomen. Voor het project ‘De Kerf’ was een bestuursovereenkomst opgesteld, de totale kosten van het project hadden betrekking op voorlichting, monitoring en evaluatie en bedroegen € 0,5 miljoen (Evaluatie ‘De Kerf’, december 2003).

Vraag 5.3

Voor welke problemen biedt het beleid geen oplossing?

Om als stakeholder een rol te kunnen spelen bij het integraal kustbeleid is het noodzakelijk om georganiseerd te zijn. Alleen georganiseerde stakeholders kunnen een gesprekspartner leveren voor de overlegplatforms waar integraal kustbeleid en –beheer vorm wordt gegeven.

¹) Deelnemers aan het BOK zijn: V&W, RWS, Waterschappen, provincies, EZ en VROM en VNG

Wanneer stakeholders minder goed georganiseerd zijn, kan het gebeuren dat belangen minder goed worden meegenomen in het integrale beleid. Uit het groepsinterview met terreinbeheerders is naar voren gekomen dat dit geldt voor de partijen die belang hebben bij de recreatiefunctie van de kust. Dergelijke partijen zijn nog versnipperd in bijvoorbeeld belangenbehartigers voor horeca, toerisme, wandelaars en fietsers.

Vraag 6.1

Wie zijn de betrokken partijen bij de beleidsvorming en uitvoering en op welke manier zijn zij betrokken/verantwoordelijk?

In tabel 1 (bij antwoord op onderzoeksvraag 2.2) is aangegeven dat op rijksniveau de ministeries van V&W en VROM bevoegdheden hebben ten aanzien van het kustbeleid. V&W formuleert doelen van het kustbeleid die doorwerken op lager niveau. Dit als auteur van de Derde Kustnota. Op regionaal niveau hebben ook de provincie en het waterschap bevoegdheden ten aanzien van kustbeleid. De provincie verwoordt dit in het waterhuishoudingsplan en het waterschap in een beheersplan.

De regering stelt het nationale bouwbeleid vast dat ook betrekking kan hebben op bouwen op de waterkering en in de waterkeringszone. V&W maakt technische leidraden ter ondersteuning van de waterkeringsbeheerders. Het waterschap stelt regels vast voor bebouwing in de keur, verleent vergunningen en verzorgt de handhaving hiervan.

Bij het opstellen van het beleid wordt rekening gehouden met de belangen van stakeholders. Stakeholders zijn:

- terreinbeheerders als Staatsbosbeheer en drinkwaterbedrijven
- recreatieschappen
- belangenbehartigers als Natuurmonumenten, Stichting Duinbehoud en Holland Surf Association
- exploitanten van voorzieningen als hotels en strandpaviljoens
- bewoners van kustgebieden.

“Kust op Koers” en de Ontwerp Beleidslijn voor de Kust laten zien dat de departementen LNV en EZ actief betrokken zijn geweest bij het beleid. Op regionaal niveau bieden de verschillende overlegplatforms de regionale overheden de gelegenheid om mee te denken met het beleid.

Vraag 7.1

Hoe is de koppeling van beleid naar uitvoering? Wat is er bekend over de uitvoering van het beleid?

De uitvoering van integraal kustbeleid heeft in de context van deze vraag betrekking op het opstellen van het beleid zelf. De koppeling van het beleid (uit de Derde Kustnota) naar de uitvoering, schuilt in het bestuurlijk opdracht geven voor het opstellen van een beleidsagenda en beleidslijn.

Een andere koppeling komt voort uit het bepalen welke stakeholders een rol hebben bij het opstellen van het integraal kustbeleid.

In de Eerste Voortgangsrapportage (2002) wordt gesteld dat de Beleidsagenda voor de Kust een belangrijke stap vormt richting integraal kustzonebeleid. Deze agenda is door de vier betrokken ministeries gezamenlijk opgesteld. Uit de opgestelde beleidsagenda zelf blijkt dat het Rijk ervoor kiest om het sectorale beleid voor de kust te integreren tot één samenhangende beleidslijn voor zowel de zee- als landwaartse kant van de kust.

De hierna opgestelde Beleidslijn voor de Kust is niet door de staatssecretaris ingediend. De belangrijkste reden was dat deze het karakter had van een blanco cheque. Uit de interviews is naar voren gekomen dat het niet indienen van de Beleidslijn voor de Kust schadelijk is geweest voor het onderlinge vertrouwen tussen de departementen die bij het opstellen ervan waren betrokken.

Vanuit de Nota Ruimte is daarna gesteld om een Beleidslijn voor de Kust uit te brengen met als voornaamste doel de verantwoordelijkheden en rollen van betrokken overheden en gebruikers te expliciteren. In navolging van de Nota Ruimte is gewerkt aan een nieuwe beleidslijn voor de kust. Eind 2006 is deze beleidslijn nog niet gereed.

Uit alle notulen van het BOK blijkt dat de overleggen frequent hebben plaatsgevonden. In die zin is er sprake van samenwerking tussen middenbesturen. In de interviews is aangegeven dat het BOK een goed overlegplatform om regionale aangelegenheden kenbaar te maken aan het bestuur op rijksniveau.

Het project NORCOAST is een project dat deel uit maakt van de zogenaamde Interreg-programma van het Europees structuurfonds. In het programma werken wisselende combinaties van regionale overheden uit het Noordzeegebied aan deelaspecten van geïntegreerd kustzonebeheer. Op de website van de Belgische provincie West-Vlaanderen (<http://www.west-vlaanderen.be>) zijn aanbevelingen van het project NORCOAST te vinden. Hieruit kan worden afgeleid dat het project is afgerond. Informatie over deelname van Nederlandse partijen is in het onderzoek niet gevonden.

In februari 2002 hebben de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland het rapport 'Strategische kustvisie voor de Hollandse Kust' uitgebracht. Hiermee is een document verschenen dat past bij de genoemde inspanning in de Derde Kustnota, te weten: "Visieontwikkeling op kustzone vanuit regionaal perspectief door kustprovincies". Opvallend is dat de Strategische kustvisie, een initiatief is waar de provincies Zeeland en Friesland als kustprovincies niet bij betrokken zijn.

*Vraag 7.2**Welke problemen zijn genoemd bij de uitvoering?*

In de interviews is aangegeven dat er bij het opstellen van integraal kustbeleid te weinig gebruik wordt gemaakt van inhoudelijke (technische) kennis van de kust. Hierdoor kan het voorkomen dat beleid wordt bedacht dat leidt tot technische moeilijkheden.

Bij integraal beleid kan er ook onduidelijkheid ontstaan, welke partij de integrale initiatieven gaat financieren en de samenhang bewaakt. In meerdere interviews is aangegeven dat er behoefte is aan een regierol. Een partij dient de regie te voeren over het integrale kustbeleid. Het ministerie van V&W of VROM worden daarbij als meest logische partijen genoemd.

Een ander probleem komt voort uit de lange tijd die het opstellen van integraal kustbeleid in beslag neemt. Omdat er eind 2006 nog steeds geen beleidslijn is (in de interviews is aangegeven dat nog aan de beleidslijn wordt gewerkt), ontbreekt het lokale overheden, beheerders, stakeholders e.d. aan kaders. Terwijl aan de andere kant er wel claims worden gedaan op de beschikbare ruimte in de kustzone. Het gevolg is dat op lokaal niveau de noodzaak ontstaat om beleidskeuzes te maken. Dergelijke beleidskeuzes kunnen afwijken van keuzes die bij de beleidslijn worden gemaakt.

*Vraag 8.1**Worden de doelstellingen bereikt en leidt dit tot een oplossing van het probleem?*

In 'De Europese aanbeveling voor geïntegreerd beheer van kustgebieden, de rapportage over de implementatie van de IKB in Nederland', wordt eind 2005 geconcludeerd dat een inventarisatie uitwijst dat beleid en beheer is georganiseerd in verschillende netwerken – sommige sectoraal, andere gebiedsgericht – en dat beleidskaders inhoudelijk goed zijn afgestemd. Hierdoor heeft het beheer de afgelopen jaren al een integraler karakter gekregen:

- het beleid en beheer van de kustzone wordt voor een groot deel in samenwerkingsverbanden en overlegorganen bepaald
- de ontwikkeling van visie en beleid vertoont eenzelfde patroon van, soms bijna vanzelfsprekende, samenwerking.

Bovenstaande laat zien dat er sprake is van integraal overleg over de kust en dat beleid in samenwerking wordt ontwikkeld.

De gang van zaken rondom de Ontwerp Beleidslijn in 2003 heeft geleid tot teleurstelling bij degenen die betrokken waren bij het integraal kustbeleid. In het BOK van oktober 2003 stelt de staatsecretaris dat zij grote twijfels heeft "of het echt noodzakelijk is om overal strak vast te houden aan de huidige veiligheid en dus ook aan de huidige afslaglijnen.

Zij heeft het idee dat het mogelijk is om de aandacht te concentreren op de plekken waar een verhoogd risico wordt gelopen”.

De stellingname van de staatssecretaris wijkt af van de (integraal tot stand gekomen) Ontwerp-Beleidslijn voor de Kust waarin wordt gepleit om langs de gehele kust de huidige afslaglijn te handhaven. Ondanks het feit dat er overeenstemming bestond tussen de meeste betrokken partijen, is het dus niet gelukt de steun van de staatssecretaris hiervoor te krijgen.

Vraag 8.2

Worden deze doelstellingen bereikt dankzij het beleid, beschreven in de Derde Kustnota? Ofwel: Leveren de ingezette instrumenten een bijdrage aan de geformuleerde doelstellingen?

De regelgeving is volgens ‘De Europese aanbeveling voor geïntegreerd beheer van kustgebieden, de rapportage over de implementatie van de IKB in Nederland’ goed op elkaar afgestemd. In de uitvoering doen zich echter spanningen voor tussen kustveiligheid, natuurontwikkeling en de economische belangen van kustplaatsen.

Er zou in het rijksbeleid en nationale regelgeving meer ruimte moeten worden gecreëerd voor regionaal maatwerk, regionale partijen moeten meer concrete mogelijkheden hebben om zelf de regie te voeren en integrale financiering te verzorgen en sociaal-economische aspecten zouden een volwaardige plek in de afwegingen moeten innemen.

Na Kust op Koers (1999) en de Beleidsagenda voor de kust ‘Naar Integraal kustzonebeleid’ (2002) werken de ministeries van V&W, VROM, LNV en EZ nu aan de implementatie van de Aanbeveling voor de uitvoering van geïntegreerd beheer in kustgebieden die in 2002 is uitgebracht door de Europese Commissie. De Aanbeveling benoemt beginselen van geïntegreerd beheer en stelt een strategische aanpak voor de uitvoering van het kustbeleid voor. De lidstaten van de EU zijn gevraagd kustaspecten te inventariseren en een strategie voor de uitvoering van beheer op te stellen. In Nederland wordt het gedachtegoed uit de Aanbeveling waar mogelijk toegepast in lopende projecten in de kustzone.

In februari 2006 is de rapportage over de implementatie van de aanbeveling in Nederland opgeleverd aan de Europese Commissie. Als onderdeel van de implementatie heeft het Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ) in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een inventarisatie gemaakt van 27 duurzaamheidsindicatoren voor de kust. De set EU-duurzaamheidsindicatoren voor kustgebieden ondersteunt de lidstaten en toetredende landen bij het voorbereiden van de nationale ‘Strategie voor Kustgebieden’. Dit gebeurt door het aanleveren van een gezamenlijke methodologie voor het uitvoeren van een ‘nulmeting’ en voor het identificeren van trends in de toekomst.

Vraag 9.1

Is er sprake van een doelmatige werkwijze bij het opstellen en uitvoeren van het beleid?

Vier departementen hebben gewerkt aan het opstellen van de Beleidslijn voor de Kust (2003), welke vervolgens niet is geaccepteerd door de staatsecretaris van V&W. Dit duidt op een niet doelmatige werkwijze.

Vraag 9.2

Wat zijn de kosten en mogelijk de positieve en negatieve neveneffecten?

Helaas hebben wij op het gebied van de kosten en neveneffecten van het integrale beleid behoudens bovenstaande (over de langere looptijden bijvoorbeeld), weinig informatie kunnen verzamelen.

Vraag 10.1

Is de wijze waarop de stakeholders bij de uitvoering betrokken zijn een goede, efficiënte, doelmatige werkwijze, die aansluit bij de actuele beleids-uitvoeringspraktijk en- problemen?

In bovenstaande is al besproken hoe stakeholders betrokken zijn in het proces. Wij kunnen ten aanzien van de doelmatigheid niets nieuws toevoegen.

6.3 Samenvatting realisatie subdoelen van hoofddoel 2

In onderstaande tabel is per subdoel uit de kustnota aangegeven in hoeverre sprake is van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid.

hoofddoel 2: ruimtegebruik van de kust in harmonie met duurzame bescherming van laag Nederland	
<i>herstellen van de natuurlijke dynamiek en natuurwaarden in duingebieden</i>	
doelbereik	dit doel wordt ten dele bereikt. Niet overal worden de natuurlijke dynamiek en natuurwaarden in duingebieden hersteld
doeltreffendheid	het dynamisch duinbeheer dat wordt ingezet om de natuurlijke dynamiek en natuurwaarden in duingebieden te herstellen, begint zijn vruchten af te werpen. Het beleid is in dat opzicht doeltreffend. Dat het doel echter maar ten dele wordt bereikt, is te wijten aan de uitvoering van het beleid. Nog niet overal wordt dynamisch beheerd
doelmatigheid	er zijn problemen in de uitvoering: initiatiefnemers ontbreken en overlegstructuren lopen vast. Hierdoor komt het beleid niet goed van de grond
<i>voorkomen uitbreiding bestaande bolwerken langs de kust</i>	
doelbereik	dit doel is bereikt voor de periode waar de evaluatie betrekking op heeft
doeltreffendheid	geconcludeerd kan worden dat het specifieke bouwbeleid dat moet leiden tot het voorkomen van bolwerken langs de kust regionaal niet overal geïmplementeerd is, doelbereik is dus deels aan het beleid toe te schrijven

doelmatigheid	de uitvoering van het bouwbeleid is decentraal belegd en komt door tegenstrijdige belangen en een gebrek aan regie niet goed van de grond
	<i>mogelijk maken kwaliteitsverbetering kustplaatsen</i>
doelbereik	het mogelijk maken van <i>kwaliteitsverbetering van kustplaatsen</i> is maar ten dele gerealiseerd. Met name door pilots van het ministerie van Economische Zaken is er een kwaliteitsimpuls aan een aantal kustplaatsen gegeven
doeltreffendheid	doordat het beleid op regionaal niveau onvoldoende is geïmplementeerd, is het mogelijk maken van kwaliteitsverbetering onvoldoende gerealiseerd. Er heerst nog steeds onduidelijkheid over de mogelijkheden van ontwikkeling in termen van natuur, economie en recreatie. Het beleid is dus niet doeltreffend geweest
doelmatigheid	de uitvoering is decentraal belegd en komt door tegenstrijdige belangen en een gebrek aan regie moeizaam van de grond
	<i>beheersing van risico's in buitendijks gebied van kustplaatsen</i>
doelbereik	beleid dat duidelijk maakt onder welke voorwaarden de risico's beheerst worden en hoe de verantwoordelijkheden op dit vlak verdeeld zijn is recent op basis van het advies van de commissie Poelman in de nog niet uitgebrachte beleidslijn overgenomen. Wel wordt er zand gesuppleerd en wordt momenteel beleid uitgewerkt voor 13 kustplaatsen. Het doel wordt dus ten dele bereikt
doeltreffendheid	in de Derde Kustnota wordt aangekondigd dat er een beleidslijn wordt opgesteld voor risicogebieden buitendijks. Dit om tot een beheersing van risico's te komen. Op het moment, dus zo'n 6 jaar na het verschijnen van de Derde Kustnota, is de beleidslijn er nog steeds niet. Hieruit kunnen we concluderen dat de in de Derde Kustnota aangekondigde inspanningen tot op heden niet hebben gezorgd voor een beheersing van de risico's buitendijks
doelmatigheid	uit het feit dat er nog steeds geen beleidslijn is, kan geconcludeerd worden dat de beleidsontwikkeling niet doelmatig is
	<i>ontmoedigen van (jaarrond)exploitatie van strandpaviljoens</i>
doelbereik	jaarrondexploitatie is ontmoedigd. Er is een pilot gestart in Zandvoort om vast te stellen onder welke voorwaarden jaarrondexploitatie mogelijk kan zijn. In de tussentijd is in een enkele gemeente jaarrondexploitatie gedoogd. Gebleken is dat de Derde Kustnota onvoldoende instrumentarium biedt om hier tegen op te treden. Overige strandpaviljoens zijn vooral geplaatst in de buurt van recreatieconcentratiepunten
doeltreffendheid	het vestigen van strandpaviljoens in de buurt van recreatieconcentratiepunten zou ook zonder de Derde Kustnota waarschijnlijk zijn gebeurd. Dergelijke locaties trekken namelijk het meeste publiek en dus klandizie. Jaarrondexploitatie is dankzij de Derde Kustnota ontmoedigd
doelmatigheid	op basis van het onderzoek kunnen hierover geen uitspraken worden gedaan

compenseren van effecten op natuurwaarden en rekening houden met veiligheid bij grootschalige ontwikkelingen op zee

doelbereik	of het doel <i>compenseren van effecten op natuurwaarden en rekening houden met veiligheid bij grootschalige ontwikkelingen op zee</i> , wordt bereikt is op basis van de beschikbare gegevens alleen niet goed te beoordelen
doeltreffendheid	er kan niet worden gesteld of dit doel <i>dankzij</i> de Derde Kustnota al dan niet is gerealiseerd. Het gaat hier immers over het toepassen van bestaande wet- en regelgeving, waar de Derde Kustnota slechts melding van maakt
doelmatigheid	op basis van het onderzoek kunnen hierover geen uitspraken worden gedaan

verbeteren ruimtegebruik door integraal kustzonebeleid

doelbereik	in 'De Europese aanbeveling voor geïntegreerd beheer van kustgebieden, de rapportage over de implementatie van de IKB in Nederland', wordt eind 2005 geconcludeerd dat een inventarisatie uitwijst dat er sprake is van integraal overleg over de kust en dat beleid in samenwerking wordt ontwikkeld. De gang van zaken rondom het opstellen van de beleidslijn voor de kust maakt duidelijk dat via een integraal proces beleid moeizaam tot stand komt
doeltreffendheid	de in de Derde Kustnota aangekondigde inspanningen zijn opgepakt en hebben bijgedragen aan het bevorderen van het integrale karakter van het kustbeleid. De nieuwe beleidslijn is echter nog niet verschenen
doelmatigheid	op basis van het onderzoek kunnen hierover geen uitspraken worden gedaan.

7 Conclusies en lessen

In de vorige twee hoofdstukken is antwoord gegeven op de onderzoeksvragen 1 tot en met 4. Deze antwoorden bij elkaar vormen de opmaat van de beantwoording van vierde centrale onderzoeksvraag.

In dit hoofdstuk worden de conclusies over de eerste drie hoofdvragen nogmaals beschreven, en wordt een antwoord gegeven op de vierde hoofdvraag, naar de lessen.

Het overzicht van de eerste vier hoofdvragen:

1. In hoeverre zijn de doelen van het beleid, dat in de Derde Kustnota beschreven staat, bereikt? (= doelbereik).
2. In welke mate is het bereiken van deze doelen het gevolg van dit beleid? (= doeltreffendheid).
3. In hoeverre is er sprake van een doelmatige uitvoering van beleid en een doelmatige betrokkenheid van stakeholders?
4. Welke lessen kunnen getrokken worden op basis van het gevoerde beleid?

Het beantwoorden van de centrale onderzoeksvragen vormt de afronding van de evaluatie van de Derde Kustnota daar waar het terugkijken betreft. In het hoofdstuk hierna wordt invulling gegeven aan de agenderende doelstelling van de evaluatie (hoofdvraag 5). Dit doen wij door in te gaan op nog op te lossen dilemma's en problemen.

Voordat de antwoorden op de centrale onderzoeksvragen worden beschreven, volgt hierna een opsomming van de belangrijkste conclusies. De conclusies vormen de rode draad die uit de vorige hoofdstukken naar voren is gekomen.

7.1 Overzicht belangrijkste conclusies

Naar aanleiding van de evaluatie van de Derde Kustnota kunnen conclusies worden getrokken ten aanzien van de volgende onderwerpen:

- realisatie van de doelen van de Derde Kustnota
- formulering van de doelen van de Derde Kustnota
- status van de Derde Kustnota
- gelijkwaardigheid tussen veiligheid en ruimtelijke ordening
- financiering
- beleidsinstrumenten
- robuustheid bestuurlijke organisatie
- aandacht voor natuurlijke kenmerken van het kuststelsel.

De conclusies worden hierna toegelicht.

Realisatie doelen Derde Kustnota

In hoofdstuk 3 zijn de twee hoofddoelen beschreven van de Derde Kustnota:

1. Duurzame bescherming van laag Nederland (veiligheid).
2. Ruimtegebruik van de kust in harmonie met duurzame bescherming van laag Nederland.

Onze conclusie is dat het eerste hoofddoel is bereikt en dat dit toe te schrijven is aan het gevoerde beleid. De inspanningen die in de Derde Kustnota zijn beschreven om de hoofddoelstelling te realiseren, zijn opgepakt. Het betreft vooral het uitvoeren van zandsuppleties. Het reserveren van ruimte voor landwaartse uitbreiding van waterkeringen is ver gevorderd. Deze inspanningen dragen bij aan de veiligheid, en daarmee aan de duurzame bescherming van laag Nederland.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat bij bovenstaande conclusie de volgende opmerkingen gemaakt kunnen worden:

- dynamisch handhaven is een succesvolle strategie maar optimalisatie is mogelijk. Zandsuppleties kunnen bijvoorbeeld beter worden afgestemd met het onderhoud van vaargeulen, daarnaast kan het afwegingskader ten aanzien van suppleren duidelijker worden en kan meer worden gedaan aan meerjarenplanning en innovatief aanbesteden
- de Derde Kustnota is vooral gericht op het consolideren van de basiskustlijn; onduidelijk is of deze strategie houdbaar blijft gezien de onzekerheden over de stijging van de zeespiegel. Inhoudelijk deskundigen menen (met het oog op veiligheid) van wel, vele geïnterviewden plaatsen er vraagtekens bij, ook gelet op de andere functies in de kustzone.

Onze conclusie over het tweede hoofddoel van de Derde Kustnota, '*ruimtegebruik van de kust in harmonie met duurzame bescherming van laag Nederland*', is dat dit alleen ten dele is gerealiseerd.

In de praktijk blijken de claims op de ruimte, bijvoorbeeld om de kwaliteit van kustplaatsen een impuls te geven of strandpaviljoens aan te leggen, te botsen met de maatregelen die moeten worden genomen om de veiligheid te waarborgen (zoals het aanwijzen van gebieden waar dergelijke ontwikkelingen niet wordt toegestaan). Botsende belangen (lokaal vs. nationaal, en tussen de verschillende stakeholders) hebben onder andere tot gevolg dat het specifieke bouwbeleid (contourenbeleid), wat dient bij te dragen aan harmonische afwegingen tussen veiligheid en ruimtegebruik, niet overal goed van de grond is gekomen. Van ruimtegebruik *in harmonie* met de duurzame bescherming van laag Nederland is breed (nog) geen sprake.

De kracht van de Derde Kustnota ligt in het suppletiebeleid. De zwakte ligt in het behoudende karakter van de nota. De focus ligt op het handhaven van de Basiskustlijn (BKL) van 1990. Geïnterviewden zijn van mening dat de Derde Kustnota te weinig toekomstgericht is.

Onvoldoende uitgediept zijn bijvoorbeeld ‘bouwen met de natuur’ en een goed integraal kustbeleid in de zin van multifunctionele duurzame kustontwikkeling. Een robuuste visie hierop ontbreekt. Voor zeevaartse oplossingen laat de Derde Kustnota weliswaar ruimte maar de voorkeur ligt bij oplossingen landwaarts en daarop is het beleid ook gericht. Vooral bij de Hollandse kust blijkt dat de Derde Kustnota in termen van beleid meer aandacht had kunnen besteden aan zeevaartse oplossingen.

Formulering doelen Derde Kustnota

Bij aanvang van de evaluatie is het voor ons een opgave gebleken om de vaak impliciete doelstellingen van de Derde Kustnota te traceren en te formuleren. Aangevuld met bevindingen tijdens de interviews stellen wij dat de formulering van de doelen in de Derde Kustnota onvoldoende scherp is. Er is onvoldoende sprake van specifieke, meetbare, tijdgebonden doelen, waardoor het onduidelijk blijft wat er precies moet gebeuren om doelen te realiseren. Naast de formulering van de doelen is uit de evaluatie naar voren gekomen dat enkele geïnterviewden vinden dat de Derde Kustnota onvoldoende helder maakt welke inspanningen de partijen moeten verrichten voor het realiseren van de doelen.

Status Derde Kustnota

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, heeft de Derde Kustnota geen PKB status. De Derde Kustnota is een beleidsnota en scheidt als zodanig geen concrete rechten en verplichtingen voor bestuursorganen of derden en zelfs niet voor de opsteller van de nota, al zal die bij afwijking van zijn eigen beleidsvoornemens dat wel deugdelijk moeten motiveren. De meningen zijn verdeeld of de Derde Kustnota een hogere status had moeten krijgen dan een beleidsnota. Het beleid van de Derde Kustnota is verankerd in wet- en regelgeving rond veiligheid (Wet op de waterkering) en de Nota Ruimte die wel een PKB-status heeft. Meer duidelijkheid is wel gewenst over de eindverantwoordelijkheid voor de Derde Kustnota. In het onderzoek is vaak aan de orde geweest dat een heldere regierol voor het kustbeleid op dit moment niet wordt ingevuld. Het ministerie van V&W is, voor de veiligheidsdoelstelling van de nota, de meest genoemde actor om die regierol te vervullen. Behartiging van de ruimtelijke aspecten binnen kaders van duurzame veiligheid is een verantwoordelijkheid van VROM en de decentrale overheden.

Gelijkwaardigheid Veiligheid en Ruimtelijke Ordening

De Derde Kustnota streeft naar integraal beleid. Naast een doelstelling op het gebied van veiligheid heeft de nota een doelstelling op het gebied van ruimtelijke ordening, economie en natuur. Er wordt gestreefd naar ruimtegebruik in harmonie met duurzame bescherming van laag Nederland. Veel geïnterviewden hebben aangegeven dat er alleen over ruimtelijke ordening kan worden gesproken als de veiligheid op orde is.

Vanuit die optiek is er een hiërarchie in de hoofddoelen: eerst veiligheid, daarna de overige functies (ruimtelijke ordening, natuur en economie). In de Derde Kustnota is dit echter niet expliciet verwoord. De Kustnota laat dus in het midden of alle belangen evenveel gewicht kennen. Randvoorwaarden vanuit veiligheid voor de andere functies in de kustzone, zoals het bouwbeleid, zijn dan ook onvoldoende uitgewerkt. Mogelijk om die reden is deze in de praktijk gepercipieerde hiërarchie in hoofddoelen dan ook niet altijd in acht genomen.

Op lokaal (gemeentelijk) niveau is de druk op het gebruik van ruimte direct voelbaar. Hierdoor ontstaat een prikkel om economische belangen gelijkwaardig af te wegen met veiligheidsbelangen. Vooral bij het (met een perspectief van 200 jaar) landwaarts reserveren van ruimte voor versterking van de waterkeringen is dit merkbaar. Gemeenten benutten de ruimte liever (met een perspectief korter dan 200 jaar) voor economische ontwikkeling en hebben een voorkeur om zeewaarts ruimte te reserveren. Zeewaartse ontwikkeling blijkt in de praktijk plaats te vinden (bijvoorbeeld het Kennemerstrand) maar komt in de Derde Kustnota en implementatie nauwelijks en niet adequaat aan de orde (in het algemeen geldt: tot de contouren zijn getrokken blijft het interimbeleid ten aanzien van bouwen, van kracht).

Financiering

Een belangrijk onderwerp in discussies over het realiseren van doelen uit de Derde Kustnota is de financiering. Gemeenten vinden bijvoorbeeld dat er geld op basis van de Derde Kustnota (van het Rijk) zou moeten zijn om de kwaliteit van kustplaatsen te verbeteren. Het Rijk vindt dat dit onderdeel is van het budget dat gemeenten al hebben voor ruimtelijke ordening. Dit wordt vaak genoemd als reden dat de uitvoering van deze inspanningen stopt.

Vanwege discussie over financiële verantwoordelijkheid is het traject tot vaststelling de Beleidslijn voor de kust vertraagd. Ook bij de huidige concept-beleidslijn vormt de financiële kant een discussiepunt. Tijdens de interviews zijn ten aanzien van financiering verschillende malen zorgen geuit. Strijd over financiering zou volgens ons echter geen aanleiding moeten zijn voor uitstel van maatregelen of het negeren van nieuwe inzichten als het gaat om de veiligheid van Nederland. Onze indruk is dat dit soms wel het geval is.

Beleidsinstrumenten

Uit de evaluatie blijkt dat de doelen met betrekking tot ruimtelijke ordening van de Derde Kustnota, onvoldoende zijn vertaald in beleidsinstrumenten. De belangrijkste instrumenten zijn de legger van het waterschap en het bestemmingsplan van de gemeente. De instrumenten hebben een wettelijke verankering in respectievelijk de Wet op de Waterkering (Wow) en de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro). Er is geen adequate verbinding tussen beide wetten op operationeel niveau van leggers en bestemmingsplannen.

Dit leidt er toe dat het realiseren van deze doelen van de Derde Kustnota, in geval van conflict, uiteindelijk afhankelijk is van het beleid van Gedeputeerde Staten van de Provincie. Wanneer waterschappen met hun legger een beroep doen op de ruimte in de waterkeringszone en hiermee een conflict ontstaat met het bestemmingsplan van de gemeente, neemt de Provincie (Gedeputeerde Staten) hierover uiteindelijk de beslissing (art. 19 WRO). Waterschappen beschikken niet zelf over instrumenten om medewerking van gemeenten in hun bestemmingsplannen af te dwingen.

Onduidelijk is volgens VROM nog hoe de situatie zich ontwikkelt bij inwerkingtreding van de nieuwe Wro, op 1 januari 2007. In de nieuwe wet heeft de provincie niet langer de goedkeuringstaak ten aanzien van een bestemmingsplan. Wel moet het bestemmingsplan passen binnen de structuurvisie die wordt opgesteld door rijk, provincies en gemeenten. Ook kunnen rijk en provincies aanwijzingen geven aan gemeenten. Ondanks het feit dat in de nieuwe Wro de coördinatie tussen processen op gebied van ruimtelijke ordening en bijvoorbeeld milieu verbeterd is, is het gedurende de looptijd van de evaluatie, niet duidelijk geworden of dit ook zal gelden voor coördinatie tussen processen bij het waterschap en de gemeente.

Een ander belangrijk instrument, maar dan voor het realiseren van het eerste hoofddoel, is het suppleren van zand. Dit blijkt in de praktijk goed als instrument te werken. Een belangrijke succesfactor is het vaste beschikbare budget van € 41 miljoen (waarvan € 32 miljoen besteed wordt aan suppleren).

Robuustheid van de bestuurlijke organisatie

De bestuurlijke organisatie is voor zaken van de Derde Kustnota niet eenvoudig. Evenmin is de uitwerking in besluitvorming en regeltoepassing eenduidig. De vraag is of dit voor een belangrijk issue als veiligheid kan en of dit voor de behartiging van de diverse belangen wenselijk is. De periode na het verschijnen van de Derde Kustnota heeft duidelijk gemaakt dat het in de huidige bestuurlijke organisatie lastig is om adequaat om te gaan met nieuwe ontwikkelingen zoals opvattingen over de verantwoordelijkheid voor risico's in buitendijks gebied en de klimaatverandering met gevolgen voor de stijging van de zeespiegel. Wanneer nieuwe ontwikkelingen zich voordoen lijkt in de bestuurlijke organisatie een 'kramp' te ontstaan met als centraal punt de vraag wie opdraait voor mogelijke extra kosten. In sommige interviews is aangestipt dat de 'kramp' ervoor zorgt dat de bestuurlijke interesse in ambitieuze plannen of in resultaten van vernieuwend onderzoek afneemt.

Ten aanzien van kustveiligheid lopen vier aspecten beleidsmatig en bestuurlijk door elkaar heen, namelijk:

- handhaven van de kustlijn
- beheer waterkeringen
- aanpak Zwakke schakels

- risicobeheersing op buitendijkse delen van gemeenten alsmede golfoverslag (kades en buitendijkse terreinen).

Bovenstaande versnippering leidt ertoe dat er naast de Derde Kustnota ook andere (beleidsmatige) initiatieven worden ontplooid door bijvoorbeeld provincies en waterschappen. In het onderzoek is de vraag om een robuuste visie en betere beleidscoördinatie door geïnterviewden regelmatig geuit.

Aandacht voor natuurlijke kenmerken kustsysteem

De Derde Kustnota heeft aandacht voor natuurlijke kenmerken van de kust maar de uitwerking, b.v. ook voor bouwen met de natuur en de bestuurlijke organisatie komen niet overeen met de natuurlijke kenmerken van het kustsysteem. De Derde Kustnota maakt bijvoorbeeld geen consistent onderscheid tussen kustsystemen de estuaria langs de Zeeuwse kust, de zandige Hollandse Kust en harde Friese kust met daarvoor de waddeneilanden. Vanuit verschillende invalshoeken (bio-geomorfologisch, ruimtegebruik, structuur van de kust) bestaan er verschillen tussen de drie kustgebieden. Deze verschillen vragen ook verschillen in aanpak.

7.2 Beantwoording centrale onderzoeksvragen

In navolging van bovenstaande conclusies volgen hierna de antwoorden op de eerste drie centrale onderzoeksvragen.

Voor een meer specifieke uitwerking per subdoel, wordt verwezen naar de tabellen aan het einde van hoofdstuk 5 en 6 van deze evaluatie.

Vraag 1:

In hoeverre zijn de doelen van het beleid dat in de Derde Kustnota beschreven staat, bereikt? (Doelbereik)

Naar aanleiding van de evaluatie kan geconcludeerd worden dat de subdoelen onder het eerste hoofddoel (in de beschouwde periode) zijn bereikt. Al eerder is geconcludeerd dat daarmee het eerste hoofddoel van de Derde Kustnota is gerealiseerd.

Het tweede hoofddoel van de Derde Kustnota is alleen gerealiseerd voor zover het gaat om de inspanningen die gericht zijn op het voorkomen van uitbreiding van bestaande bolwerken langs de kust en het compenseren van effecten op natuurwaarden en veiligheid van grootschalige ontwikkelingen op zee. Deze conclusie is gebaseerd op de gang van zaken bij de aanleg van de tweede Maasvlakte. De overige subdoelen zijn slechts beperkt of niet gerealiseerd.

Vraag 2:

In welke mate is het bereiken van deze doelen het gevolg van dit beleid (doeltreffendheid)?

Ten aanzien van hoofddoel 1 kan worden gezegd dat de inspanningen waaronder zandsuppleties, sterk hebben bijgedragen aan het hoofddoel, de bescherming van laag Nederland. De inspanningen die in de Derde Kustnota zijn beschreven om de hoofddoelstelling te realiseren zijn opgepakt. Het betreft vooral zandsuppleties. Het reserveren van ruimte voor landwaartse versterking van waterkeringen is ver gevorderd.

Ten aanzien van de subdoelen onder het tweede hoofddoel geldt dat weinig van de inspanningen volledig van de grond zijn gekomen tot nu toe. Alleen voor de compensatie bij grootschalige ontwikkelingen op zee kan worden gezegd dat het beleid, en dan met name de Europese regelgeving, heeft geleid tot het halen van het doel.

Het bouwbeleid (contourenbeleid) daarentegen is in zeer verschillende mate opgepakt op lokaal niveau waardoor de doelen nog niet zijn behaald. Voor het integrale kustzonebeleid geldt dat betrokken partijen elkaar in beeld hebben en zich bewust zijn van elkaars belangen en opgaven. De bestuurlijke organisatie echter 'schiet regelmatig in een kramp' als er 'echt' wat geregeld moet worden als het gaat om verschillende disciplines. Vaak is het ontbreken van zicht op de financiële consequenties en wie die zal dragen hiervan een oorzaak. Veiligheid wordt nogal eens als vanzelfsprekend, als een gegeven, beschouwd waarbij de aandacht wordt gevestigd op het belang van ruimte en andere functies. Wellicht wordt dit opgeroepen door wat inmiddels een routine lijkt te zijn geworden: suppleties en de zorg voor keringen vinden toch wel plaats.

Vraag 3:

In hoeverre is er sprake van een doelmatige uitvoering van dit beleid en een doelmatige betrokkenheid van stakeholders?

De uitvoering van beleid op het gebied van het dynamisch handhaven is doelmatig. Het behartigen van de overige doelen is minder doelmatig doordat deze doelen en hun uitwerking onvoldoende scherp zijn en daarnaast door de ingewikkelde en soms omslachtige bestuurlijke organisatie en processen en door de relatief zwakke instrumentering van het beleid. Hierbij moet gesignaleerd worden dat zorgen bestaan over de rol en kennisontwikkeling (kust- en zeekennis) van het rijk. De veranderde aansturing en veranderingen in de betrokken diensten lijken een volgende in plaats van proactieve rol in te houden en een fragmentatie dan wel verloop van materie kennis.

Vraag 4:

Welke lessen kunnen getrokken worden op basis van het gevoerde beleid?

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zijn de belangrijkste lessen genoemd. Kort gezegd gaat het om:

- realisatie hoofddoelen: De kracht van de Derde Kustnota zit in de zandsuppleties. Het vast beschikbare budget hiervoor heeft hieraan bijgedragen. Optimalisatie van het dynamisch handhaven is echter nog wel mogelijk, bijvoorbeeld door een helder afwegingskader voor de zandsuppleties. Daarnaast is onduidelijk gebleven of het consolideren van de BKL door zandsuppleties een houdbare strategie is in het licht van de stijging van de zeespiegel. Tot slot is door botsende belangen onder meer het bouwbeleid niet goed van de grond gekomen. Ook het integraal beleid en aandacht voor zeewaartse ontwikkelingen zijn in de praktijk en in de nota, onvoldoende uitgediept
- de doelen zoals gesteld in de Derde Kustnota zijn niet voldoende SMART gebleken. Hierdoor zijn onduidelijkheden ontstaan bij verschillende partijen en is beleid niet overal goed van de grond gekomen.
- de eindverantwoordelijkheid voor met name het integraal beleid van de Derde Kustnota is niet duidelijk geweest
- onduidelijk is gebleven of veiligheid nu boven de andere belangen (zoals ruimtelijke ontwikkelingen, natuur) staat of niet. Daardoor is deze (mogelijke) hiërarchie in de belangen niet altijd in acht genomen (bijvoorbeeld bouwen in de zones voor ruimtereservering)
- inspanningen zijn vaak niet uitgevoerd omdat gemeenten en Rijk het oneens waren over de financiering. De Nota geeft hierover weinig informatie en ook de concept Beleidslijn (waarin het bouwbeleid wordt uitgewerkt) is hierdoor vertraagd
- de belangrijkste instrumenten voor de ruimtelijke ordening in de kustzone, legger en bestemmingsplan kennen op lager niveau geen verbinding. Hierdoor is het beleid ter plaatse vaak erg afhankelijk van de provincie (die hierin een beslissende rol heeft)
- door de complexe bestuurlijke organisatie van het kustbeleid is het lastig goed om te gaan met nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld groeiende risico's in buitendijks gebied en stijging zeespiegel). Het is niet meteen duidelijk wie hierop moet inspelen en met welke financiering. Hierdoor krijgen ambitieuze plannen soms onvoldoende aandacht
- er is onvoldoende aandacht geweest voor de natuurlijke kenmerken van de kust. Deze zijn verschillend per gebied en vragen daarom ook een andere aanpak (bijvoorbeeld in het bouwbeleid).

8 Op te lossen problemen en oplossingsrichtingen

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden in aanvulling op het voorgaande hoofdstuk de dilemma's en problemen gepresenteerd die momenteel nog bestaan in het kustbeleid. Tevens zijn mogelijke oplossingsrichtingen benoemd, zoals aangegeven door geïnterviewden of tijdens de bijeenkomst op 18 januari 2007.

Hiermee wordt de volgende, en laatste, centrale vraag van dit evaluatieonderzoek beantwoord:

5. Welke dilemma's en problemen moeten opgelost worden om in de toekomst een duurzaam kustbeleid te kunnen blijven uitvoeren?

Zowel problemen als dilemma's staan momenteel een effectief en doelmatig duurzaam kustbeleid in de weg. Hierbij wordt met een *dilemma* bedoeld: een moeilijke keuze tussen bijvoorbeeld twee tegenstrijdige belangen of wensen. Met een *probleem* wordt bedoeld: een ter oplossing voorgelegd vraagstuk. Bij de genoemde problemen is zelden het geval dat zij direct kunnen worden opgelost. Gezien de complexiteit van het vraagstuk, is vaak onderzoek nodig naar wat de beste oplossing is.

De dilemma's, problemen en lessen zijn gebaseerd op de interviews en de bijeenkomst op 18 januari 2007¹. In deze bijeenkomst is met de methode 'brainwriting'² een ieder gevraagd zijn mening te geven over door ons geformuleerde stellingen aan de hand van de volgende vragen:

1. *Bent u het eens met de stelling?*
2. *Waarom wel of niet?*
3. *Onder welke voorwaarden of in welke situaties/plaatsen/gevallen geldt de stelling vooral wel of niet?*

¹ Voor de genodigden van deze bijeenkomst zie bijlage 2.

² De methode brainwriting houdt in dat stellingen worden gepresenteerd aan deelnemers. Zij schrijven vervolgens individueel of in kleine groepen hun ideeën hierover op papier. Vervolgens gaat een volgende groep hiermee aan de slag en reageert hierbij ook op wat een vorige groep heeft geschreven. Het idee erachter is om iedereen goed te betrekken en gezamenlijk tot een beeld te komen.

4. Welk probleem of dilemma is op dit gebied nog niet opgelost? En voor wie is dit een probleem/dilemma?
5. Wat betekent dit voor de agenda van het nieuwe kustbeleid?

De stellingen en de gemeenschappelijke reacties op de stellingen vindt u in bijlage 4. De antwoorden op de vragen over de stellingen zijn verwerkt in de dilemma's, problemen en lessen.

Tot slot beschrijven wij in paragraaf 8.4 (slotbeschouwing) ons beeld op de dilemma's, problemen en lessen. Daarin doen wij ook enkele aanbevelingen.

8.2 Problemen en dilemma's

Hieronder presenteren wij de belangrijkste problemen en dilemma's, in willekeurige volgorde, voor het toekomstig duurzaam en effectief en doelmatig kustbeleid. Deze zijn geformuleerd op basis van de conclusies en op basis van de door geïnterviewden en aanwezigen op 18 januari, genoemde lessen (zie bijlage 3). De lessen bevatten oplossingsrichtingen, maar geen uitwerking hiervan.

8.2.1 Bouwbeleid kustzone

Op te lossen dilemma

Wel of niet bouwen in de kustzone.

In de evaluatieperiode hebben zich veel discussies afgespeeld over al dan niet bouwen in de kustzone. Deze discussies speelden tussen gemeenten, waterschappen, rijk en marktpartijen.

In een aantal gemeenten (Noord Holland, Zuid Holland) wordt gebouwd in de kustzone vanuit economische belangen. Het Rijk vindt dit niet overal wenselijk ("nee, tenzij"- benadering buiten contouren -bijvoorbeeld voorkomen uitbreiding bolwerken langs kust-, en "ja, mits" binnen de contouren).

Enerzijds gaat het om discussies over de contouren, anderzijds om discussies over verschillen in de legger (van de waterschappen) en het bestemmingsplan (van de gemeente).

Oorzaken en gevolgen

De Derde Kustnota heeft geen duidelijkheid gecreëerd in de uitwerking van het contourenbeleid. Dat heeft ertoe bijgedragen dat het contourenbeleid in de evaluatieperiode op lokaal niveau niet overal is geïmplementeerd. Omdat er weinig duidelijkheid is, is de neiging, volgens een geïnterviewde van het rijk, om op lokaal niveau 'nee' te verkopen.

In de Nota Ruimte (2006) is het ruimtelijk beleid voor de kustzone vastgelegd. Er mist echter nog altijd een uitwerking daarvan. Deze zou worden opgenomen in de Beleidslijn voor de kust, maar deze is tot nu toe niet vastgesteld. De uitwerking laat al sinds 2000 op zich wachten.

Hierdoor is er geen vastgestelde visie op:

- kustuitbreidingsplannen, plannen voor jachthavens langs de kust, gekoppeld aan de zwakke schakels. Daardoor worden economische ruimtelijke ontwikkeling- en recreatieve kansen gemist
- zeewaartse economische ontwikkelingen. Ook daar is niet duidelijk waar (markt)partijen aan toe zijn met als gevolg dat economische kansen blijven liggen

Buitendijkse ontwikkelingen (zie 'buitendijks gebied')

Daarnaast speelt dat er geen verbinding bestaat tussen de legger en het bestemmingsplan: waar het waterschap ruimtereserveringen heeft staan in de kustzone, kan volgens het bestemmingsplan gebouwd worden. Dit betekent dat de gemeente een bouwvergunning kan afgeven terwijl het gaat om een ruimtereserveringsgebied. Met name de waterschappen geven aan dat veiligheid de basis is en dat dit niet ondergesneeuwd mag raken onder andere belangen.

Oplossingsrichtingen

- op korte termijn formuleren en handhaven van een uitwerking van het bouwbeleid in de kustzone, zoals beschreven in de Nota Ruimte, bijvoorbeeld uitwerking van de 'mits' in de "ja, mits"-benadering binnen de kustplaatsen.
- hierbij overwegen op welke manier meer mogelijkheden te bieden aan investeringen in de kustzone, ook buiten de kustplaatsen. Dit wel onder voorwaarde dat de factoren bescherming en schade duidelijk geregeld zijn. Het laatste is door de commissie Poelmann niet belicht, en dient alsnog te worden opgepakt.

Het denken over veiligheid moet niet te zeer worden gedomineerd door wat technisch mogelijk is; wat partijen willen dient hierbij meer aandacht te krijgen. Economie wordt teveel gezien als drijfzand, waardoor de afweging met veiligheid niet goed wordt gemaakt.

8.2.2 *Investerings en initiatieven kustplaatsen*

Op te lossen probleem

Ondernemers vinden dat zij onvoldoende mogelijkheden hebben om in de kustzone te investeren.

Dat hangt samen met enerzijds de onduidelijkheden in het bouwbeleid, anderzijds met de ruimtereserveringen voor de toekomst, die vooral landwaarts zijn gericht en de kust daarmee 'op slot' zetten. Ook de 'nee-tenzij'-benadering claimt volgens enkele departementen veel ruimte.

Zeewaarts zijn eveneens weinig investeringen mogelijk, wel zijn er recente voorbeelden van (plannen tot) zeewaarts denken waarin een zwakker schakel-aanpak wordt gecombineerd met andere functies.

Oorzaken/gevolgen

Onvoldoende mogelijkheden in beleid om zeewaarts te reserveren, waardoor (economische, ruimtelijke) kansen worden gemist.

Oplossingsrichtingen

Het rijk zou voorwaarden kunnen scheppen ten aanzien van zeewaartse oplossingen door weloverwogen kaders aan te geven over wat mogelijk maar ook noodzakelijk is.

8.2.3 *Integraal beleid: veiligheid en andere functies*

Op te lossen probleem

Het probleem is dat niemand zich verantwoordelijk voelt voor het integrale beleid (veiligheid, economie, ruimte, natuur etc.) in de kustzone, en daaraan gekoppeld de financiering. De verantwoordelijkheden zijn verdeeld over verschillende departementen (V&W, VROM, EZ, LNV).

De Derde Kustnota van V&W was een eerste stap naar een integrale aanpak. Aangezien V&W echter het instrumentarium miste om dit ook ruimtelijk goed te laten doorwerken naar decentrale overheden, is dit toch meer een sectorale nota gebleven.

In de Nota Ruimte wordt de integrale aanpak wederom neergezet. De vraag is in hoeverre dit voldoende duidelijk wordt uitgewerkt, en door wie.

Enerzijds, betekent het integraal aanpakken van het beleidsveld meer tegemoet komen aan samenhang van alle betrokken functies en belangen, anderzijds is sprake van een grotere complexiteit en van moeilijker en mogelijk trager verlopende processen.

Veiligheid en andere functies zijn zeer sterk verweven: afhankelijk van de gekozen vorm waarin veiligheid wordt geboden (dijken of duinen bijvoorbeeld) kunnen andere functies meer of minder ontwikkelingsmogelijkheden krijgen.

Met name door geïnterviewden van de waterschappen is aangegeven dat veiligheid de basis is en blijft: zonder veiligheid geen natuur, geen economie etc. Het ondersneeuwen van veiligheid door andere belangen ziet men dan ook als risico voor een integrale aanpak. Het gaat vooral om het probleem dat de *randvoorwaarden* vanuit veiligheid voor andere functies onvoldoende helder worden aangegeven en *hoe* de verantwoordelijkheden voor de veiligheid en de andere functies worden vorm gegeven.

Oorzaken/gevolgen

Doordat niemand zich verantwoordelijk voelt, komt het integrale beleid ook niet echt van de grond. Dat is merkbaar in de onduidelijkheden over mogelijkheden die investeerders tegenkomen in de kustzone.

Oplossingsrichtingen

Besluitvorming over wensen en verantwoordelijkheden integraal beleid.

Om te voorkomen dat veiligheid ondergesneeuwd raakt bij andere belangen, zouden de belangen wel gesplitst kunnen worden. Een mogelijkheid is volgens respondenten van provincies en gemeenten, dat V&W de veiligheids-, civieltechnische, bio-geomorfologische en aanverwante inhoudelijke aspecten behartigt en op grond daarvan kaders stelt en deze in een nieuwe kustvisie opneemt terwijl VROM overeenkomstig de kaders van V&W de ruimtelijke aspecten behartigt in lijn met de Nota Ruimte en in relatie tot de overige functies. De ruimtelijke doelen komen dan bij VROM en voor de uitvoering bij de decentrale overheden te liggen.

Indien het Rijk de belangen wel integraal wil afwegen, is een suggestie om een projectminister te benoemen die verantwoordelijk is voor de kust en de kustvisie of -nota. Alternatieven zijn een kustautoriteit of één loket. Dit voorkomt dat verantwoordelijkheden voor de ruimtelijke kant van de kust steeds worden doorgeschoven, wat nu vaak het geval is (bijeenkomst 18 januari 2006).

8.2.4 *Bestuurlijke versnippering*

Op te lossen probleem

Enkele geïnterviewden geven aan dat zij last hebben van bestuurlijke versnippering waardoor er onduidelijkheden ontstaan en traag verlopende procedures.

De organisatie van het kustbeleid wordt gezien als een bestuurlijke spaghetti. Er zijn veel organisaties betrokken bij het kustbeleid en de –uitvoering: zowel verticaal (verschillende overheidslagen) als horizontaal (verschillende beleidsterreinen).

Oorzaken/gevolgen

- enkele geïnterviewden van provincies en gemeenten geven aan dat er door de versnippering geen zicht is op budgetten die zijn gereserveerd voor uitvoering van de Kustnota. De departementen verwijzen voor vragen van gemeenten naar elkaar wat leidt tot traagheid
- stakeholders: Er is meer regie en coördinatie door het rijk nodig, zeker bij een integrale aanpak in de kustzone. Het rijk legt te vaak open vragen neer bij stakeholders, stuurt in beperkte mate en hanteert daarbij geen duidelijk kader. De vraag voor stakeholders is het 'hoe' en niet zozeer het 'wat'. Zeker bij integraal beleid lopen functies en belangen snel door elkaar heen en zijn duidelijke kaders en uitgangspunten ter afweging van belang
- voor bouwen in de omgeving van een waterkering is niet alleen een bouwvergunning van de gemeente, maar ook van het waterschap nodig. Niet altijd verwijst men, volgens een geïnterviewde van RIKZ, naar elkaar door.

Oplossingsrichtingen

Er zijn verschillende oplossingen genoemd:

- V&W (voor wat betreft Rijkswaterstaat en de waterschappen) of beter nog VROM (in relatie tot decentrale overheden) kunnen een visie en aanpak formuleren om de ‘bestuurlijke spaghetti’ het hoofd te bieden
- betere balans in spreiding versus concentratie van verantwoordelijkheden. Concentratie, vaak betiteld als regie, kan enerzijds bijdragen aan ontsnippering van verantwoordelijkheden en leiden tot snellere en eenduidigere processen. Spreiding kan zorgen voor een sterkere behartiging van verschillende (deel)belangen maar ook tot tragere processen
- de beleidsorganisatie van het kustbeleid is te beschouwen als een netwerkorganisatie; velen onderschrijven dit in de zin van elkaar aanvullende rollen, taken en competenties alsmede gedeelde kennis. Geopperd is een één loket gedachte, bijvoorbeeld bij provincie of Rijkswaterstaat waar vandaan vragen en dergelijke worden gekanaliseerd naar de desbetreffende organisatie ter feitelijke behandeling
- te organiseren naar (qua fysica) samenhangend watersysteem (zoals delta-estuarium, zandige kust, wadden), waarbij alle betrokken aspecten en functies onder één noemer worden gebracht. Een overleg als de Deltaraad zou een stap in die richting kunnen zijn
- ook is sprake van situaties waarin lokaal steeds een ander beleid geldt. Het Rijk en de provincies gebruiken andere concepten voor sturing en in hun kennis. Als oplossing hiervoor wordt de ‘bestuurlijke variomatic’ genoemd: waarin Rijk en provincies voortdurend op elkaar afgestemde en elkaar versterkende, concepten gebruiken. In feite zou het LBOH deze rol kunnen vervullen.

De bestuurlijke spaghetti moet het hoofd worden geboden. Opties zijn:

- het ontwikkelen van een visie op het integraal beleid, bij voorkeur m.b.t. veiligheid door V&W en m.b.t. ruimte door VROM;
- een betere balans in spreiding of concentratie van verantwoordelijkheden, een netwerkorganisatie, organiseren naar een samenhangend watersysteem met op operationeel niveau de regionaal georganiseerde één loketgedachte en bestuurlijk het voorbeeld van de Deltaraad.

8.2.5 *Lange termijn veiligheidsbeleid*

Op te lossen probleem

Er bestaan bij verschillende partijen twijfels over het onder controle hebben van de veiligheid op lange termijn.

Het veiligheidsvraagstuk, in de Derde Kustnota duurzame bescherming van laag Nederland genoemd, is actueel als gevolg van recent bijgestelde kennis over de klimaatverandering. De veiligheidsdoelstelling van de Kustnota is in feite breder dan de Kustnota zelf aanpakt, immers behartiging van zaken van de waterkeringen en het bepalen van normen en criteria voor toetsing vinden plaats in ander verband dan de Derde Kustnota.

Belanghebbenden vrezen dat onvoldoende budget is gereserveerd om benodigde suppleties bij zeespiegelstijging aan te kunnen. In geval van zeespiegelstijging die aanzienlijk verder gaat dan de thans gehanteerde stijging moet dusdanig veel zand gesuppleerd worden dat het de vraag is hoe dit uitpakt in het kuststelsel.

Verder is er onduidelijkheid over wat op termijn de beste optie is om zowel veiligheid in de kustzone te handhaven als andere functies een mogelijkheid te geven. Zo leeft bij met name provincies en gemeenten de wens om het ruimtegebruik in de kustzone te vergroten. Economische plannen in de kustzone van private partijen hebben het moeilijk nu de veiligheidsproblematiek naar aanleiding van het issue klimaatverandering benadrukt wordt. Private partijen stellen dat er iets aan de marketing kan worden gedaan door te laten zien dat bijv. voor de laaggelegen randstad waardevolle ontwikkeling mogelijk is langs de Nederlandse kust. Investeerders letten bij locatiekeuzes in toenemende mate op kwetsbaarheid van locaties en laten het mogelijk afweten als zij onvoldoende overtuigd zijn van de kwaliteit en duurzaamheid van een locatie. In het huidige kustbeleid, m.n. de ruimtelijke investeringen, wordt op de klimaatverandering over een termijn van 200 jaar geanticipeerd. Bezien vanuit economische belangen, wordt geïnvesteerd met een veel kortere tijdshorizon waardoor thans mogelijkheden gemist kunnen worden. In het huidige kustbeleid is volgens deze partijen vooral naar binnen gedacht via reserveringsstroken (voor de waterkering) en te weinig naar buiten. Gemeenten hebben overigens weinig geld voor economische ontwikkeling aan de kust of geven hier geen prioriteit aan.

Omgekeerd ervaren sommige geïnterviewden (waterschappen) juist dat veiligheid soms ondergeschikt lijkt aan economische belangen: partijen als EZ en de KvK hebben weinig oog voor veiligheidsaspecten. Het is echter bij het mogelijk maken van meer economische ontwikkelingen wel van belang de bescherming en ook de risico's ofwel de kans op schade te regelen. Een plan om zeewaarts havens te ontwikkelen, mede als oplossing voor een zwakke schakel (Katwijk) moet wel mogelijk zijn, mits dit is verankerd in een visie en goed beleidskader over bijvoorbeeld het onderbreken van de zandrivier. Daarnaast moeten de vergunningen hiervoor in orde zijn.

Oorzaken/gevolgen

Onduidelijkheid of huidige kustveiligheidsbeleid op lange termijn stand kan houden en of men hiermee voldoende inspeelt op de zeespiegelstijging.

Oplossingsrichtingen

Er moet in het beleid rekening mee worden gehouden dat het in de toekomst erger kan worden dan nu verwacht, volgens een gemeente. Daarbij vraagt de communicatie over trends, scenario's en de manier waarop daarmee wordt omgegaan aandacht.

V&W of rijksbreed zou men, volgens onder andere een departement, proactief denkbare (extreme) scenario's kunnen verkennen, inclusief de betekenis daarvan voor de bescherming tegen hoogwater. De uitkomsten moeten worden betrokken bij het (her)formuleren van duurzaam veiligheidsbeleid en een open communicatieproces daarover.

Zeewaartse ontwikkeling zou de veiligheidsdoelen en de andere doelen kunnen combineren. Echter, tijdens de bijeenkomst op 18 januari, kwam naar voren dat de aanwezigen de zeewaartse ontwikkeling vanuit het oogpunt van veiligheid niet als noodzakelijk zagen. Hoewel verschil van mening bestond over de voor supplementies benodigde volumes en de onzekerheden daarvan in het kuststelsel blijven dynamisch handhaven en landwaartse aanpassingen volgens deelnemers ook op termijn een juiste methode om structurele erosie te voorkomen of tegen te gaan. Probleem daarbij is dat de duinen niet zonder meer meegroeien en ook dat slechts recht wordt gedaan aan één aspect n.l. het voorkomen van structurele erosie in het kustfundament. De hoogte, kwaliteit en het ruimtebeslag van keringen zijn in relatie tot veiligheid uiteraard evenzeer belangrijk. Hier, en zeker op die locaties waar nauwelijks ruimte is, ligt gelet op de ruimtelijke en economische druk een vraagstuk dat in een nieuwe visie op de kust ruimhartiger beschouwd moet worden in het perspectief van zeewaartse ontwikkeling. Het is dan wel zaak te streven naar multifunctionele duurzame kustontwikkeling op basis van gedegen analyses van de kustontwikkeling in de loop van de tijd, bouwen met de natuur en integraal kustbeleid.

8.2.6 *Verantwoordelijkheden buitendijks gebied*

Op te lossen probleem

De verantwoordelijkheden in buitendijks gebied zijn niet duidelijk. Onder 'verantwoordelijkheden' verstaan wij enerzijds verantwoordelijkheid voor een zeker beschermingsniveau, anderzijds voor schade door overstroming en duinafslag.

Het beschermingsniveau buitendijks was niet geregeld in de Wow, maar is inmiddels opgepakt door de commissie Poelmann, voor zover het gaat om gebouwd gebied (Advies van de Commissie Bescherming en Ontwikkeling van Buitendijks gebied in Kustplaatsen). Dit is echter nog niet verwerkt tot beleid. Voor niet-bebouwd gebied blijven de onduidelijkheden echter bestaan en ook de vraag wie in voorkomende gevallen de (meestal niet verzekerbare) schade betaalt is echter nog niet geregeld¹. Ook is de financiering van de handhaving van het veiligheidsniveau nog niet duidelijk geregeld.

¹ Wel heeft de Adviescommissie Water hier e.e.a. over opgenomen in een advies uit 2004 en in 2006 ("Aanbevelingen van de Adviescommissie Water inzake verzekeren en wateroverlast").

Oorzaken/gevolgen

Voor een geïnterviewde van de waterschappen is onduidelijk wie nu de waterkering betaalt in een havengebied als sprake is van zeespiegelstijging: het waterschap of de haven.

Een ander waterschap geeft aan dat er geen duidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheid voor de veiligheid buitendijks omdat de provincie een waterschap kan opleggen hier een regionale kering te bouwen, voor de primaire kering.

Volgens de waterschappen is er maatschappelijke druk om buitendijks te gaan bouwen. Een ander waterschap geeft aan dat het rijk voor kosten kan komen te staan als in buitendijks gebied economische ontwikkeling gaat plaatsvinden. Het rijk houdt het veiligheidsniveau immers in stand. Door de normering van Poelmann over wat binnen – en buitendijks ligt, zouden delen van dorpen plotseling buitendijks liggen.

Oplossingsrichtingen

Schade buitendijks moet worden geregeld voor nieuwe en bestaande situaties. In geval van nieuwe situaties (bebouwing bijv.) ligt het volgens respondenten, voor de hand dat de initiatiefnemer van nieuwe ontwikkelingen betaalt voor het beschermingsniveau (hij is ook financieel verantwoordelijk voor een hoger dan huidig beschermingsniveau als hij dat wenst).

In geval van bestaande situaties zou volgens respondenten een calamiteitenpot kunnen worden gecreëerd voor de gevallen dat men zich niet zou kunnen beroepen op de Wet Tegemoetkoming bij Schade a.g.v. rampen en zware ongevallen (Wts). Ook hierbij speelt communicatie naar bewoners over de betekenis van buitendijks wonen een belangrijke rol.

Geïnterviewden van provincies en gemeenten geven aan dat de bescherming van buitendijks gebied ook meer bij decentrale overheden zou kunnen komen, waardoor de verantwoordelijkheid voor risicobewust bouwen en bewust omgaan met investeringen aan zee ook op dat niveau komt te liggen.

8.2.7 *Betrekken partijen*

Op te lossen probleem

De rijksoverheid betreft bedrijfsleven, burgers en belangengroepen en hun inbreng volgens respondenten onvoldoende bij enerzijds formulering van het kustbeleid en anderzijds de implementatie daarvan.

Het betrekken bij het kustbeleid gebeurt nog wel, maar het meenemen van de meningen lijkt in mindere mate gebeurd te zijn. Enkele belangengroepen vinden dat onvoldoende wordt gedaan met de belangen die zij desgevraagd inbrengen. Het animo om te participeren in beleidstrajecten neemt hierdoor af. De rijksoverheid en waterschappen maken volgens private partijen, onvoldoende gebruik van kennis van het bedrijfsleven bij de uitvoering. Een voorbeeld is de versnippering bij aanbesteding van werken en het meestal klassiek aanbesteden die zorgen voor hogere kosten en het niet optimaal gebruiken van bestaande kennis.

Door een andere manier van aanbesteding van kustonderhoud te kiezen kan wellicht efficiëntievoordeel worden gehaald. Het Rijk heeft dan een meer randvoorwaardenstellende rol. De laatste jaren wordt wel meer gebruik gemaakt van de markt en de kennis uit het bedrijfsleven, maar er bestaat geen visie over hoe de overheid gebruik kan maken van de markt, volgens een respondent uit het bedrijfsleven.

Oorzaken/gevolgen

Gevolg is volgens private partijen dat echte innovaties in de (kust)waterbouw vooral in het buitenland plaatsvinden en dat deze partijen daarop ook hun aandacht richten.

Oplossingsrichtingen

Onder voorwaarden kunnen bedrijfsleven en belangengroepen beter betrokken worden om te komen tot verrijking van ideeën en mogelijkheden en meer effectiviteit en efficiëntie van beleid.

Deze voorwaarden zijn volgens geïnterviewden:

- een nuance is dat de private partijen wel betrokken kunnen worden bij uitwerking en toetsing of beleid werkt, maar niet bij normeringen en de formulering van beleid
- het zou goed zijn als een relevant deel van de verantwoordelijkheid dan ook bij private partijen terecht komt
- het Rijk kan de taak 'droge voeten' die haar bij Grondwet is gegeven, niet aan andere partijen overlaten.

Ook kan, volgens een waterschap, beter gebruik worden gemaakt van de POK's die de achterban benaderen. Dit zou meer gebruikt kunnen worden door V&W.

8.2.8 *Kennis*

Op te lossen probleem

Het kennisniveau loopt volgens vele respondenten terug bij het Rijk en vraagt aandacht bij de provincies.

V&W dient in relatie tot de gehele netwerkorganisatie die zich met de kust bezighoudt te beschikken over hoogwaardige inhoudelijke en procesmatige kennis over veiligheid, de dynamiek van kustontwikkeling, bouwen met de natuur en integraal kustbeleid.

Provincies krijgen meer en meer een regierol (bijvoorbeeld bij de zwakke schakels). Echter, zij hebben volgens respondenten van de waterschappen onvoldoende kennis, middelen en capaciteit om de regierol op zich te nemen.

Oorzaken/gevolgen

Kennis op het gebied van de kust is volgens de respondenten van o.a. de provincie en waterschappen, de laatste jaren weggelekt bij het rijk naar de waterschappen. Oorzaak hiervan lijken de vele veranderingen in beleid en organisaties betrokken bij de Derde Kustnota en een andere aansturing/positie van RWS. DGW heeft de materie kennis niet opgebouwd vanwege de keuze voor een beleidsprocesrol en er vanuit gaande dat de kennis bij RWS zou zijn geborgd. Daarnaast ligt volgens een respondent van het rijk, ook de scheiding in verantwoordelijkheden voor veiligheid en erosie hierachter.

Het ontbreekt hierdoor in toenemende mate, volgens veel respondenten van o.m. waterschappen, aan materiekennis van de kust(ontwikkeling). Deze is volgens de respondenten nodig in een regierol, immers: in hoeverre kan het rijk een goede nota schrijven over de kustveiligheid en –ontwikkeling als zij de inhoudelijke kennis mist?

Oplossingsrichtingen

In plaats van de provincie, zou Rijkswaterstaat de regierol kunnen hebben. Ook daar is volgens een gemeente, het kennisniveau echter een probleem aan het worden.

Volgens een waterschap zou het rijk minder moeten inzetten op de procesrol, maar meer op inhoud, waardoor onbegrijpelijke uitspraken worden voorkomen.

8.3 Overige problemen

Naast de hiervoor uitgebreid toegelichte problemen zijn door respondenten nog de volgende problemen genoemd. Deze zijn echter minder prominent naar voren gekomen dan de bovengenoemde, en zijn daarom verder niet uitgewerkt. Voor de volledigheid worden ze hier wel genoemd.

Onvoldoende aandacht voor waterkwaliteit

Dit onderwerp zit momenteel niet in de Kustnota maar het zou vanuit een integrale optiek, volgens respondenten, zinvol zijn dit wel mee te gaan nemen.

Afstemming tussen onderhoud en suppletie is onvoldoende

Er is volgens respondenten onvoldoende consistentie tussen vaargeulonderhoud en zandwinning en suppletiebeleid. Hierin kunnen nog synergievoordelen worden bereikt.

Er is nog geen optimalisering van uitvoering en meerjaren planning van zandsuppleties

De uitvoering van de suppleties kan volgens respondenten nog worden geoptimaliseerd. Ook mist een meerjarenplanning.

Rekening houden met VHR

Zandsuppleties maar ook andere werken aan de kust kunnen volgens respondenten veel last ondervinden van de Vogel- en habitatrictlijnen, die volgens respondenten erg rigide kunnen zijn. Nagegaan dient te worden hoe hiermee beter kan worden omgegaan.

Er is nog onvoldoende maatwerk in de benadering van de verschillende soorten kusten.

De Friese kust (hard), de Hollandse (zacht) en de Zeeuwse (estuarium) verschillen zodanig van elkaar dat volgens respondenten meer gedifferentieerde maatregelen nodig zijn.

De Derde Kustnota is vooral gericht op de zandige Hollandse kust. Maatregelen en normen hiervoor zijn echter niet altijd van toepassing op de andere soorten kusten. Ook de maatregelen worden op andere wijze gefinancierd. In Friesland, gaat het bij veiligheid vooral om beheer en onderhoud van de waterkering zelf (voor kosten van het waterschap), terwijl het langs de Hollandse kust bijvoorbeeld ook gaat om het handhaven van de kustlijn (voor kosten van Rijkswaterstaat).

Schaalniveau van ingrijpen

Aandacht moet worden besteed aan het schaalniveau van ingrijpen. Uit de evaluatie komen beelden naar voren van het enerzijds op maat aanpakken van verbetering en versterking en anderzijds de grote plannen over zeewaartse ontwikkeling. Er is behoefte aan een visie en aan uitspraken over het schaalniveau waarop ingrepen moeten gaan plaatsvinden: kan worden volstaan met lokaal ingrijpen of moet worden ingegrepen op grotere (en daarmee hogere) schaal zoals kunstrijf; eilanden voor de kust, kustuitbreiding. De Derde Kustnota is in die zin conserverend (vasthouden aan de kustlijn van 1990), wat werkt in termen van voorkomen van structurele erosie en landwaarts verplaatsen van de kustlijn maar wat 'zeewaarts denken' en ambities daarover volgens veel geïnterviewden te zeer inperkt.

Deskundigheid m.b.t. kust en zee

Zorg bestaat over inhoudelijke deskundigheid bij partijen die zoals de verwachting is bij de meeste respondenten uit het onderzoek, een primaire taak hebben, met name Rijkswaterstaat.

In het onderzoek is veelvuldig de zorg geuit over kennis van de kust en daarmee over duurzame bescherming van laag Nederland. Kennis lijkt volgens bedoelde geïnterviewden te fragmenteren en te verlopen en zou daarentegen beter moeten worden geborgd en actief worden ontwikkeld.

Efficiëntieverbetering

In de uitvoering van het kustbeleid is op een aantal punten grotere efficiëntie mogelijk:

- bestuurlijk: per samenhangend watersysteem (qua fysica) zouden bestuurlijke en organisatorische kwesties m.b.t. het betreffende kustgebied bij elkaar kunnen worden gebracht (de Deltaraad is hierin bijvoorbeeld een eerste stap)
- zandsuppleties: het afwegingskader kan beter, evenals de meerjarenplanning en de combinatie met onderhoudsbaggerwerk; innovatief aanbesteden kan voordelen opleveren.

Er is nog onvoldoende maatwerk in de benadering van de verschillende soorten kusten.

De Friese kust (hard), de Hollandse (zacht) en de Zeeuwse (estuarium) verschillen zodanig van elkaar dat volgens respondenten meer gedifferentieerde maatregelen nodig zijn.

De Derde Kustnota is vooral gericht op de zandige Hollandse kust.

Maatregelen en normen hiervoor zijn echter niet altijd van toepassing op de andere soorten kusten. Ook de maatregelen worden op andere wijze gefinancierd. In Friesland, gaat het bij veiligheid vooral om beheer en onderhoud van de waterkering zelf (voor kosten van het waterschap), terwijl het langs de Hollandse kust bijvoorbeeld ook gaat om het handhaven van de kustlijn (voor kosten van Rijkswaterstaat).

Onvoldoende mogelijkheden in het beheer van de duinen

In principe is het waterschap (of soms het rijk) beheerder van de waterkering. Respondenten menen dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met natuurwaarden. Er zijn echter wel mogelijkheden om hier meer kansen te creëren voor beheer van de natuur.

Twee situaties zijn bekend:

- 1) Duinen deels in beheer bij natuurorganisaties om natuurfuncties beter te ontwikkelen versus bij waterschappen om veiligheid voorop te stellen. Bijvoorbeeld bij de Kerf is het duin in beheer bij een samenwerkingsverband van de Stichting Duinbehoud, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en NV PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland. Dit is een succes gebleken.

2) In het visiedocument 'Tij geleerd' van acht NGO's en onderzoeksinstituten¹ wensen de schrijvers een andere insteek van het dynamisch beheer om met name de waddennatuur te verbeteren.

¹ De gezamenlijke natuurorganisaties hebben in de publicatie Het Tij Geleerd voorstellen gedaan voor natuurprojecten door het Waddenfonds te financieren.

Bijlagen

Geraadpleegde literatuur

- Bestuurlijk Overleg Kust, *Procesplan zwakke schakels*, januari 2003
- BOK, *Notulen vergadering 26 mei 2005*, 2005
- BOK, *Presentatie uitkomst Buitenhuisessies "Waarheen met de kust"*, mei 2005
- Commissie Integraal Waterbeheer, *Water in beeld*, 2001
- Commissie Integraal Waterbeheer, *Water in beeld*, 2002
- Commissie Integraal Waterbeheer, *Water in beeld*, 2003
- Commissie Integraal Waterbeheer, *Water in cijfers*, 2003
(www.waterincijfers.nl)
- Commissie Poelmann, *Bescherming en ontwikkeling van buitendijks gebied in kustplaatsen*, oktober 2005
- DHV, *Beleidsevaluatie dynamisch handhaven*, november 2005
- Dieperink, C., Boon, G.P., Glasbergen P., *Kust in kader? Opvattingen over integraal kustbeleid*, RIKZ, maart 2003
- Europese Commissie, *Europese aanbeveling voor geïntegreerd beheer van kustgebieden*, december 2005
- Gemeente Zandvoort, *Evaluatie Jaarrond Paviljoens Zandvoort: eerste tussenevaluatie rapport conform het convenant*, september 2004
- Havenbedrijf Rotterdam N.V. & RIKZ, *Effecten van Maasvlakte 2 op de Waddenzee en Noordzee kustzone, Spoor 1 Gedetailleerd Modellenonderzoek*, november 2005
- Kabinet, *Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid*, vastgesteld in de Ministerraad van 1 november 2002
- Milieu- en Natuurplanbureau (RIVM), *Risico's in bedijkte termen*, mei 2004
- Ministerie van EZ, *Vernieuwde Toeristische Agenda*, oktober 2003
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Basis kustlijn 2001, evaluatie ligging Basiskustlijn*, september 2003
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Derde Kustnota: Tradities, Trends en Toekomst*, december 2000
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Kustbalans 1995 (tweede Kustnota)*, 1995
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Kustverdediging na 1990 (eerste kustnota)*, juni 1990
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Naar integraal kustzonebeleid, Beleidsagenda voor de kust*, januari 2002
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Passende Beoordeling Landaanwinning, Deelrapport speciale beschermingszones Waddenzee en Noordzeekustzone*, juni 2006
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Risicobeheersing in kustplaatsen*, RIKZ, juli 2005

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Vierde Nota Waterhuishouding: regeringsbeslissing*, 1999
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Waterveiligheid 21^e eeuw – vormgeving van de verkenning*, brief aan de Tweede Kamer, 16 januari 2006
- Ministerie van VROM, *Nota Ruimte*, februari 2005
- Ministerie van VROM, *Vijfde nota over de Ruimtelijke Ordening*, april 2001
- Ministeries van V&W, VROM, LNV en EZ, *Ontwerp Beleidslijn voor de Kust*, augustus 2003
- Notulen Informatiebijeenkomst Kustvisie 2050 d.d. 16 januari 2001 in het Provinciehuis te Den Haag
- Os, A. van, *Het Kennemerstrand: een ongewenste ontwikkeling? Besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen in de kustzone in relatie tot het kustbeleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat*, 2003.
- RIKZ, *Hoofdrichtingen voor risicobeheersing in kustplaatsen*, juli 2005
- RIKZ, *Tradities, Trends en Toekomst: het vervolg, Derde voortgangsrapportage over de uitvoering en ontwikkelingen van het kustbeleid – stand van zaken per maart 2005*, eindconcept, augustus 2006
- RIKZ, *Tradities, Trends en Toekomst: het vervolg, Eerste Voortgangsrapportage van de actiepunten uit de 3e Kustnota*, februari 2002
- RIKZ, *Tradities, Trends en Toekomst: het vervolg, Tweede Voortgangsrapportage van de actiepunten uit de 3e Kustnota*, mei 2003
- RIKZ, *Vaargeulonderhoud, zandwinning en kustlijnverzorging: risico's en perspectieven voor Rijkswaterstaat*, juli 2005
- RIKZ, *Zandvoorraden van het kuststelsel. Onderbouwing van een conceptueel model met behulp van trends van de winst- en verliesposten over de periode 1973-1997*, 2005
- Roelse, P., *Water en zand in balans: evaluatie zandsuppleties na 1990; een morfologische beschouwing*, RIKZ, 2002
- Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen, *Leidraad zandige kust*, december 2002
- Tweede Kamer, Beleidsbrief Ministerie van V&W over 13 kustplaatsen (kenmerk DGW/VW 2006/8), 20 januari 2006
- Tweede Kamer, Brief met reactie regering op Motie Geluk (kenmerk DGW/VW 2005/57), januari 2005
- Tweede Kamer, Brief Ministerie van V&W en VROM over Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR), (Kenmerk DGTL/PMR/06.008820/d2694) september 2006
- Tweede Kamer, Brief Ministerie van V&W en VROM over Verkenning kustuitbreiding Scheveningen-Hoek van Holland; fase 2 n.a.v. Motie Geluk (kenmerk DGW/VW 2006/460), d.d. mei 2006
- Valk, M.; Heinen, H.; Leineweber, M.; Otten, J., *Waterbewustzijn in Nederland, leren van risico-bewustwordingsprocessen in het buitenland*, RIKZ, 2002
- Vertegaal, *Evaluatie “De Kerf” 1997-2002*, Staatsbosbeheer en RIKZ, december 2003

Websites:

http://www.noordzeeloket.nl/beleid_en_regelgeving/Beleid/Nota_Ruimte.asp

<http://www.west-vlaanderen.be>

Overzicht betrokken personen

1. Samenstelling begeleidingscommissie evaluatie Derde Kustnota

Leden	
De heer F. Wolf	V&W, DGW
De heer J. Stronkhorst	V&W, RIKZ
Mevrouw E. van Eijsbergen	V&W, RIKZ
Mevrouw M. v. Nielen-Kiezenbrink	V&W, RIKZ
De heer K. de Boer	V&W, RWS NH
De heer H. Jesse	V&W, FMC
Mevrouw M. Maatman/ mevrouw E. Babbé	VNG
Mevrouw A. van Hoorn	LNV
Mevrouw D. Bokma	VROM
De heer K. van der Wielen	IPO
De heer H. de Kruik	Unie van Waterschappen
Agendaleden	
De heer H. Slotema	EZ
De heer T. Gijzel	VNR

2. Overzicht van gevoerde gesprekken

Groepsinterviews

Groep provincies en gemeenten	
De heer R. Willegens	Gemeente Zandvoort
Mevrouw A. Stokman	Provincie Noord-Holland
De heer K. Adema	Gemeente Zijpe
De heer J. Koopman	Gemeente Katwijk
De heer D.J. Lagendijk	Provincie Zeeland
Mevrouw H. Erenstein	NIROV (voorheen RIKZ)
De heer A. van Hattem	Provincie Zuid-Holland

Groep V&W/Rijkswaterstaat	
De heer J. Mulder	RIKZ
De heer P. Roelse	voormalig RIKZ
De heer G.J. Liek	Dienst Zeeland, voormalig RIKZ
Mevrouw J. van der Linden	RIKZ
De heer L. Uit den Bogaard	RIKZ
Groep Waterschappen	
De heer H. de Kruik	UvW (daarvoor provincie NH, daarvoor RIKZ)
De heer P. v.d. Berg	HHS Rijnland (daarvoor RWS)
Groep belangenorganisaties en terreinbeheerders	
De heer S. Kooper	Holland surfers association
De heer M. Janssen	Stichting Duinbehoud
Mevrouw. M. Scholten	Groenservice Zuid-Holland
De heer F. Groenendijk	Stichting Noordzee
Groep private partijen	
De heer F. Heinis	VBKO
De heer M. Tanis	Boskalis
De heer J. Rovers	VBKO
De heer V. Albers	Nederlandse Zeejachthaven Ontwikkelingsmaatschappij (NZO)
Groep 6: Departementen	
De heer P. Torbijn De heer Ten Hoeve	VROM
De heer M. Kool	LNV
De heer H. Goosensen	EZ

Overige interviews

De heer P.J.M. Poelmann	Gedeputeerde Staten van Noord-Holland
De heer W. Gosselaar	Dijkgraaf Waterschap Zeeuwse eilanden
De heer E. van Vliet	Wethouder gemeente Naaldwijk
Mevrouw M. Dirkson De heer F. Hallie	V&W, DGW
Mevrouw M. de Vries Mevrouw C. van Gelder-Maas	Dijkgraaf en medewerker van HHNK (Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)
De heer R.E. Jorissen De heer M. de Groot	Directeur RIKZ en directeur RWS Noord Holland
Mevrouw J. Geldorp-Pantekoek	Burgemeester Texel
De heer P. Bijman Mevrouw E. Reincke De heer W. de Vries	Gedeputeerde en vz. POK; Medewerker provincie Friesland Coördinator waterkeringen Wetterskip Fryslân
De heer R. Waterman De heer F. Timmermans	Provinciale Staten ZH Hoofd afd. Water provincie ZH

3. Deelnemers bijeenkomst 18 januari 2007 'Lessen en dilemma's'

De heer F. Wolf	V&W, DGW
De heer J. Stronkhorst	V&W, RIKZ
Mevrouw E. van Eijsbergen	V&W, RIKZ
De heer R. van Zetten	RIKZ
De heer K.J. Vogel	VROM
De heer H. de Kruik	Unie van Waterschappen
De heer H. Jesse	V&W
De heer K. van der Wielen	IPO
Mevrouw E. Babbé	VNG
De heer J. van de Graaff	TU Delft
De heer W. van Vierssen	KIWA, Universiteit Wageningen
De heer R. Steijn	Alkyon
De heer G. Schwarz	Twynstra Gudde
Mevrouw B. Lubbers	Twynstra Gudde
De heer J. de Heer	Twynstra Gudde

Genoemde lessen

Door de geïnterviewden zijn de volgende lessen genoemd. Mede op basis hiervan zijn wij gekomen tot de dilemma's en onopgeloste problemen.

Meenemen in volgende kustvisie:

- V&W moet visiedocument 'Tij geleerd' van acht NGO's en onderzoeksinstituten¹ meenemen. Hierin wensen de schrijvers een andere insteek van het dynamisch beheer; de Derde Kustnota is voor deze visie geen uitgangspunt geweest. (RWS)
- er moet een visie komen van het rijk op omgaan met kustuitbreidingsplannen van jachthavens langs de kust, gekoppeld aan zwakke schakels. De plannen hiervoor worden niet opgepakt omdat deze visie mist. (markt)
- getracht moet worden om niet te veel aan starre, van te voren bedachte, oplossingen te denken
- in een kustvisie zou moeten worden verwoord of we wel of niet economisch zeewaarts willen denken. En waar wel en waar niet. Marktpartijen willen weten waar ze aan toe zijn: wat staan we toe en onder welke voorwaarden? (Markt)
- ervoor zorgen dat veiligheid geen vertraging oploopt door integraal beleid. (ws)
- maatwerk is vereist in de benadering van de verschillende functies van de kust. Er zijn gedifferentieerde maatregelen nodig. Plaatsen als Wassenaar en Scheveningen verschillen dusdanig van elkaar, dat maatwerk vereist is. (gemeente)
- in een toekomstvisie moet worden meegenomen hoe op nieuwe ontwikkelingen kan worden ingespeeld. Vooral de discussie over buitendijkse gebieden en over golfafslag. (PS en WS)
- in de nieuwe visie moet komen wat we écht gaan doen met de kust. Hierbij moet veiligheid voorop staan. Integraliteit leidt tot consensus en het wordt onduidelijk waar het over gaat. (ws en RWS)
- bekeken moet worden of oude oplossingen nog werken. Zachte oplossingen lijken belangrijker te worden
- momenteel wordt het kustbeleid gezien als een bestuurlijke spaghetti. In een Vierde Kustnota moeten bestuurlijke bevoegdheden worden geconcentreerd. Situaties als nu ten aanzien van jaarrond-exploitatie mogen zich niet meer voordoen (namelijk dat dit in de ene plaats wel mogelijk is en elders niet). (gemeente)

¹ De gezamenlijke natuurorganisaties hebben in de publicatie Het Tij Geleerd voorstellen gedaan voor natuurprojecten door het Waddenfonds te financieren.

- sommige regelgeving maakt het werken aan de kust (bijv. suppleren) onmogelijk. Vogel- en habitatrictlijn kan erg rigide zijn. Volgende kustnota moet dit adresseren (ws)
- meer status voor een volgende kustnota. Je kunt iemand dan aan afspraak houden (ws)
- knip leggen tussen integraal beleid (den haag) en integraal beheer (regio)
- continuïteit in bestuur op rijksniveau is belangrijk
- geen aandacht tot nu toe voor riooloverstorten
- aandacht voor topsport op water
- beleid Derde Kustnota was onvoldoende concreet; communicatie naar decentrale overheden onvoldoende geweest. Les: er moet een uitvoerings- en communicatieplan bij zitten
- meer aandacht voor de technisch-wetenschappelijke onderbouwing (een kustgenese-achtig onderzoeksprogramma) (belangenorganisaties)
- visie op waterkwaliteit, bijv. over het nutriëntenprobleem (belangenorganisaties)
- de lijn van Poelmann is nu ongewijzigd in de concept Beleidslijn voor de kust overgenomen, maar hierin zou de lijn moeten worden toegelicht: wat wordt er nu precies mee bedoeld? heeft niks met 3KN te maken
- meer consistentie tussen vaargeulonderhoud en zandwinning en suppletiebeleid
- ten aanzien van zandsuppleties zijn nu de goede keuzes gemaakt: die moeten niet veranderen. Er is hierbij eventueel wel ruimte voor maatwerk. Optimalisatie vanuit de uitvoering
- werken met een meerjarenplanning voor zandsuppletie
- zorg voor een goede wettelijke basis voor het beleid in de kustnota. Hiermee ontstaat de mogelijkheid tot handhaving.

Overige lessen:

- de overheid moet kennis onttrekken aan het bedrijfsleven. De overheid heeft ook kennis vanuit de markt nodig. Een goed voorbeeld van een manier waarop dit kan worden bewerkstelligd, is de competitie die het ministerie van V&W recentelijk heeft uitgeschreven voor het bedrijfsleven. (PS)
- verder mag bestuurlijke besluitvorming strakker worden georganiseerd. Er is, na bestuurlijke besluitvorming, nog teveel ruimte om beroep aan te tekenen. Dit maakt dat besluitvorming veel tijd in beslag neemt (gemeente)
- er is meer regie en coördinatie door het rijk nodig, zeker om de zaak integraal aan te pakken (belangenorganisaties)
- Rijk moet niet teveel open vragen neerleggen bij stakeholders, maar zelf ook sturen, een strak kader hebben. De vraag voor stakeholders is het 'hoe' en niet zozeer het 'wat'. Zeker bij integraal beleid dwarrelt het snel alle kanten op en zijn strakke kaders van belang (stakeholders)
- nota's, beleidslijnen e.d. doen er lang over omdat DGW haar core-business los laat. Het ontbreekt aan inhoudelijke, technische kennis.

Tijdens de expertbijeenkomst op 18 januari 2007 zijn de volgende lessen genoemd:

- denken over veiligheid teveel gedomineerd door technische mogelijkheden en te weinig door wat we willen
- leef met de zee, durf leven met de zee. Er bestaat benepenheid in wat kan en niet kan. Motto is vaak vooral 'houden zoals het is'
- de bouwstop is van 10 jaar geleden; nu bestaat echter nog onduidelijkheid. Deels is er door technisch onbenul sprake van een verhaspeling van veiligheid in het achterland en in de kustzone
- economie is drijfzand: er vindt daarom geen afweging plaats tussen veiligheid en economische ontwikkeling
- geleidelijk moet men meer zeewaarts, hiervoor moet een visie voor komen, verankering. Gebeurt nog weinig
- meer maatwerk naar regio's, toespitsing, wat past in de omgeving- alle functies
- think nationally, act regionally. Stapeling regionaal beleid leidt nog niet tot nationaal kader
- voor start Vierde kustnota: goed kijken wat al gebeurt
- het gaat om meer sectoren in de kustzone. Daarom zorgt facetbeleid voor een evenwicht in belangen. Integratie is wel een droom
- de visie moet worden vertaald in goede doelen voor de praktijk: operationaliseren
- er moet meer vertrouwen komen in innovaties: technisch, bestuurlijk, economisch (financiering)
- bescherming en veiligheid zijn niet synoniem
- een veilige badplaats ligt niet aan zee (er ligt een waterkering tussen)
- iedereen weet het beter; inhoud lijkt niet belangrijk. Fysica moet de basis zijn
- er wordt nauwelijks gesproken over watersystemen (alleen over kustsystemen)
- rol V&W in wat gaat gebeuren, deze hoeft niet per se bij VROM te liggen
- waterkwaliteit niet genoemd. Moet het in nieuwe kustvisie?
- afvoer meenemen
- ruimtelijke functies kunnen worden verplaatst (VROM).

Stellingen

Hieronder treft u aan de stellingen en reacties van de deelnemers van de bijeenkomst 'lessen en dilemma's op 18 januari 2007.

De vragen die aan de deelnemers zijn gesteld bij de stellingen waren:

1. *Bent u het eens met de stelling?*
2. *Waarom wel of niet?*
3. *Onder welke voorwaarden of in welke situaties/plaatsen/gevallen geldt de stelling vooral wel of niet?*
4. *Welk probleem of dilemma is op dit gebied nog niet opgelost? En voor wie is dit een probleem/dilemma?*
5. *Wat betekent dit voor de agenda van het nieuwe kustbeleid?*

Door tijdgebrek was het niet overal mogelijk elke vraag te beantwoorden. De hieronder beschreven antwoorden weerspiegelen de gemeenschappelijke antwoorden zoals die aan het eind van de bijeenkomst waren ontstaan.

Stelling 1- De veiligheidsdoelstelling is tot dusver gerealiseerd dankzij de strategie van dynamisch handhaven en meegroeien dan wel landwaarts aanpassen. Deze strategie is gelet op druk door (mogelijk versnelde) zeespiegelrijzing en druk vanwege ruimtegebruik niet afdoende voor toekomstig kustbeleid. Zeewaartse ontwikkeling is in dit perspectief noodzakelijk.

- voor veiligheid van het achterland is het doel inderdaad gehaald
- dynamisch handhaven en landwaartse aanpassingen zijn ook bij meer zeespiegelstijging de juiste methode. Enige probleem is dat de duinen dan niet meegroeien. Zeewaartse uitbreiding is voor veiligheid niet noodzakelijk
- suppleren van zand is ook op termijn de oplossing om veiligheid te borgen
- druk op ruimtegebruik is afhankelijk van wat mensen willen.

Stelling 2- De ruimtelijke doelstelling is niet gerealiseerd. Een nieuwe kustnota van V&W dient zich uitsluitend te richten op duurzame bescherming tegen hoogwater (buitendijks en binnendijks) en daarvoor duidelijke kaders te stellen. Provincies zorgen (op basis van Nota Ruimte en nieuwe WRO) voor visie op integraal ruimtegebruik en implementatie daarvan.

- het ruimtelijke doel is inderdaad niet gehaald. De formulering in de Derde Kustnota doel was al zwak
- het is de vraag of een nieuwe kustnota ook van V&W moet zijn. Het kan ook een rijksbrede nota zijn, of er kan een knip in worden gelegd: onderdeel veiligheid/sectoraal bij V&W, en onderdeel integraal bij VROM. Ook is het mogelijk een projectminister (bijvoorbeeld bij VROM) te benoemen, iemand die verantwoordelijk is voor de kust en voor de kustnota
- nu worden verantwoordelijkheden voor het ruimtelijke doel steeds doorgeschoven
- de kaders voor bescherming tegen hoogwater buitendijks zijn nu geregeld door de commissie Poelmann. Ze zijn echter nog niet uitgewerkt, ook niet voor bedrijventerreinen. Wel is er aandacht voor communicatie. De globale uitwerking vindt nu plaats in de Beleidslijn kust, en de concrete uitwerking in de werkgroep 13 kustplaatsen
- Rijk en provincies gebruiken momenteel andere concepten voor sturing en in hun kennis. Het zou goed zijn als hier een soort van bestuurlijke variomatic zou kunnen ontstaan, waarin provincies en Rijk voortdurend op elkaar afgestemde concepten gebruiken. Hiertegenover wordt ingebracht dat het LBOH deze rol eigenlijk vervult.

Stelling 3-Er moeten gelet op de vele functies meer mogelijkheden komen voor investeringen in de kustzone (ook buiten de kustplaatsen), bijvoorbeeld door meer zeewaarts gericht te denken en zeewaartse versterkingen te kiezen.

- eens dat er meer mogelijkheden moeten komen, maar alleen onder voorwaarde dat de bescherming en ook de schade geregeld zijn. Deze zouden dan bij voorkeur voor rekening moeten komen van de investeerders, tenzij het Rijk dit anders wil regelen. Er zouden ook meer mogelijkheden aan de noord- en zuidzijde van kustplaatsen moeten worden geboden
- een plan om havens te ontwikkelen, mede als oplossing voor de zwakker schakels (zoals in Katwijk) moet mogelijk zijn, mits dit ten eerste is verankerd in het overige beleid. Zo moet er wel een onderliggende visie zijn, bijvoorbeeld op het hierdoor onderbreken van de zandrivier. Ten tweede moeten de vergunningen in orde zijn. Daarmee moet veiligheid dan geborgd zijn
- de vraag is of je als bewoner of eigenaar van een pand mag veronderstellen dat de veiligheid goed geregeld is. In principe is het veiligheids- of beschermingsniveau ter plaatse te traceren via koopcontract of vergunning, en vaak weten verzekeraars het ook.

Stelling 4-Bescherming van laag NL verdraagt zich niet met bestuurlijke versnippering, onduidelijkheden en traag verlopende procedures. (Eind)verantwoordelijkheden en bevoegdheden in dit deel van het kustbeleid moeten expliciet worden geconcentreerd bij één organisatie zodat slagvaardiger kan worden opgetreden.

- oneens met de eerste zin. De veiligheid is geregeld door V&W. Als het gaat om de bredere (ruimtelijke) doelen ligt de verantwoordelijkheid bij VROM
- concentratie in één organisatie lost het niet op. Eén organisatie kan niet alle belangen dienen. Diversiteit strookt ook met verschillende gebieden
- bij de Afsluitdijk was de veiligheid op basis van de geldende normen in het geding. Het Rijk heeft toen de methode om te komen tot de normen aangepast waardoor het probleem oploste. Dit vindt men echter niet een kwestie van versnippering maar van geld en juiste normstelling. De andere kant is echter de maatschappelijke kant; een aanpassing in de methode om te komen tot een norm is niet altijd de oplossing
- agendapunt: je zou een tabel kunnen maken met op de ene as veiligheid hoog/laag, en op de andere as ontwikkeling veel/weinig. Hierin kun je duidelijk de keuzes zien die er zijn
- agendapunt: communicatie over normen en veiligheid moet anders: met menselijke maat
- nota bene: veiligheid en bescherming zijn twee verschillende dingen.

Stelling 5-V&W moet proactief denkbare extreme scenario's (laten) verkennen, inclusief de betekenis daarvan voor de bescherming tegen hoogwater. De uitkomsten moet worden betrokken bij het (her)formuleren van duurzaam veiligheidsbeleid en een open communicatieproces daarover.

- men is het erover eens dat V&W dat zou moeten doen, of dat het rijksbreed wordt opgepakt
- deze scenario's en de uitkomsten zouden niet alleen moeten worden betrokken bij het veiligheidsbeleid, maar ook op de ruimtelijke doelen, een brede inbedding dus
- een kanttekening is echter wel of deze activiteit ten koste moet gaan van zaken die we wel weten, en van lopende zaken
- je moet hier ook afwegingen maken met andere belangen.

Stelling 6- Verantwoordelijkheid voor buitendijkse risico's moet bij het Rijk terecht komen.

- niet eens met de stelling dat het bij het Rijk terecht moet komen. Maar het moet wel worden geregeld
- bij buitendijkse ontwikkeling moet de initiatiefnemer zelf betalen voor schade
- er is wel een verschil in wie moet betalen tussen bestaande en nieuwe situaties: de bestaande zijn ook door de commissie Poelmann niet geregeld.

Daarin is alleen beschermingsniveau geregeld. In de Wet op de Waterkering (Wow) is het buitendijkse beschermingsniveau niet geregeld (alleen binnendijks)

- buitendijkse bewoners betalen overigens wel aan waterschap (maar geen waterkerings-toeslag)
- een mogelijke oplossing is een calamiteitenpot, maar deze lijkt niet reëel
- communicatie speelt hierbij een belangrijke rol. Het gaat om bewustmaking van bewoners van bijvoorbeeld de kans op overstromingen. Dit is overigens wel een bericht dat snel als schokkend wordt ervaren (ook al verandert er niets in de kans).

Stelling 7- In de nabije toekomst moeten burgers, belangengroepen en bedrijven veel sterker betrokken worden bij de formulering van het kustbeleid. Binnen dit beleid moet m.b.t. implementatie ruimte komen voor PPS-en die toegespitst zijn op de dynamiek van de beleidscontext en van de kustproblematiek.

- de genoemde partijen moeten vooral meer worden betrokken bij de uitwerking en toetsing of beleid werkt (niet toetsing van de normering!). Dat geldt echter niet bij normeringen en de formulering van beleid
- over PPS: eens, maar PPS gaat over uitvoering; en dat staat niet in de nota. PPS is geen garantie voor goed regelen
- bij ontwikkelingen is meer betrokkenheid mogelijk mits een deel van de verantwoordelijkheid bij private partijen komt (bijvoorbeeld strandpaviljoens)
- Grondwet: droge voeten is verantwoordelijkheid Rijk, die mag niet uit handen worden gegeven. Het gaat dan bijvoorbeeld om de zorg voor de waterkering
- plaatsen damwand door private partij mogelijk maken? Nu niet mogelijk, maar belegd bij overheid.

Stelling 8- De bestuurlijke organisatie van het integraal kustbeleid is te vaak getypeerd als 'bestuurlijke spaghetti' of 'bestuur in een kramp'. Het Rijk moet initiatief nemen om hierin verandering te brengen door onderlinge leerprocessen op gang te brengen ('richting netwerkorganisatie'), visie uit te dragen en waar echt nodig de regie te nemen.

- eerste zin: eens, maar dat geldt voor meer beleidsvelden; voor zover 'integraal'. De vraag is of je hier iets aan moet doen. Het is echter wel mogelijk, zoals bijvoorbeeld gebeurd is bij de vermindering van het aantal waterschappen
- taakverdeling Rijksniveau kan duidelijker (ook op andere beleidsvelden). Departementen bemoeien zich met beleid waarvoor ze geen instrumenten hebben

- daarnaast spreken provincies met verschillende monden. Of ligt dit aan onduidelijkheid/weinig sturing/bieden ruimte vanuit Rijk? (“elke provincie bedenkt zijn eigen zeespiegelstijging”)
- tweede zin: eens, het Rijk moet een visie vormen. VROM kan hierin het voortouw nemen. Het gaat vooral om een keuze maken in onderdelen
- geen netwerkorganisatie- dit is te breed en oneindig. Alleen als het speelveld duidelijk is, is dit een mogelijkheid.

Stelling 9- De 3e Kustnota is een reguliere beleidsnota, een beetje een ruif voor andere partijen geworden.

Een nieuwe kustnota moet een hogere status en duidelijker instrumentarium krijgen dan de huidige. Doorwerking naar decentrale overheden en eventueel andere partijen moet worden verbeterd.

- eerste zin: eens
- tweede zin: Kustnota is niet nodig als er een duidelijke visie is op waarover afspraken gaan. Hierbij is de Nota Ruimte misschien voldoende. Het kan ook een visie zijn, in brede zin. Deze visie is primair gericht op veiligheid; daarnaast het bredere veld
- derde zin: eens, gebruik Nota Ruimte, ook voor veiligheidskant. Je moet niet de sturing elders regelen. PKB helpt niet voldoende want deze bindt decentrale overheden onvoldoende (veel mogelijkheden om er onderuit te komen). Vereist is dan wel een goede samenwerking minister(ie)s
- V&W schrijft veel beleid/wetgeving op gebied van VROM om het eigen belang te verwezenlijken. Dat was vroeger nodig vanwege een beperkte blik van VROM. Nu minder nodig vanwege andere opstelling VROM (breder dan milieu).

Stelling 10-V & W dient te beschikken over hoogwaardige inhoudelijke en procesmatige kennis m.b.t. integraal kustbeleid.

De vele veranderingen in beleid en organisaties betrokken bij de Derde Kustnota en een andere aansturing/positie van RWS vormen een risico m.b.t. fragmentatie en verlies van kennis op een politiek-maatschappelijk gezien cruciaal terrein.

- eerste zin: eens, wel fysica; VROM heeft breder ook rol
- tweede zin: eens, het is een risico. Kennis V&W moet zijn gerelateerd aan de rol die zij heeft: inhoudelijk regisseur, en een paar inhoudelijke toppers. Inhoud is belangrijk als V&W een rol speelt in kustbeleid.