

Harde construct

Het thema 'dynamisch handhaven van de kustlijn' is sinds 1990 de insteek bij de kustverdediging. Duurzame bescherming tegen overstroming en behoud en ontwikkeling van andere functies en waarden in de kustzone, zijn de belangrijkste doelstellingen binnen dit thema. AGORA sprak met Roeland Hillen, werkzaam bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

WIM DE WAARD*

De belangrijkste doelstelling voor het kustbeleid is het handhaven van de veiligheid tegen overstromingen met behoud of waar mogelijk vergroting van de ruimte voor natuurlijke processen. De Directie Water bedenkt concepten voor de bescherming tegen hoogwatersituaties in de toekomst. Hillen is werkzaam als plaatsvervangend hoofd van afdeling Waterkeren van de Directie Water. Hij is verantwoordelijk voor het beleid rond de kustverdediging.

Wie is er nu verantwoordelijk voor de daadwerkelijke uitvoering van de kustverdediging?

"De waterschappen zijn waar mogelijk verantwoordelijk voor de kustverdediging. Alle taken en verantwoordelijkheden zijn de laatste decennia gedecentraliseerd. De kustprovincies hebben een coördinerende taak. In elke kustprovincie functioneert een Provinciaal Overlegorgaan voor de Kustverdediging (POK) waarin naast de provincie ook Rijkswaterstaat, de waterschappen en kustgemeenten zitting hebben. Hier komen alle zaken aan de orde die betrekking hebben op de kustverdediging. Er zijn vier van dergelijke POK's".

Hoe is in de afgelopen decennia het beleid rond de kustverdediging tot stand gekomen?

"Dit beleidsveld werd en wordt in hoge mate beheerst door calamiteiten en bijna-calamiteiten. Er zijn echter ook een heleboel plannen



Roeland Hillen

ontwikkeld die in feite panklaar liggen. Een voorbeeld op het punt van de rivieren, waar ik ook verantwoordelijk voor ben, illustreert dit. Een maand na de laatste omvangrijke wateroverlast van de grote rivieren lag er een 'delta' plan grote rivieren. Dat lag in wezen in de kast te wachten. Binnen een aantal dagen kon dat in het jasje gegoten worden wat de politiek vereiste. Opeens waren de omstandigheden en de impulsen daar om ze uit te voeren".

In de loop der jaren het idee ontstaan minder rigide om te gaan met de kust. Met de afronding van de deltawerken was de verwachting dat het verder een zaak was van goed beheren. "In het verleden zeiden we: 'De Nederlandse kust is daarna af'. Daar zijn we van teruggekomen. De tijdgeest van nu vraagt andere oplossingen bij bijvoorbeeld waterkeringen dan die van twintig jaar geleden".

Als de deltawerken nu zouden worden gestart, zou het resultaat dan anders zijn geweest?

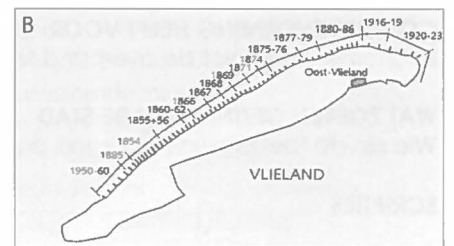
"Ja, zeer zeker. Binnen de wettelijke vereisten van veiligheid wordt nu veel meer gezocht naar minder rigide vormen van kustbeheer. Geen beheersen maar meebewegen met het systeem. Het begrip veerkracht staat centraal".

Is dat het nieuwe leidende motief bij de kustverdediging?

"Ja, we streven ernaar om de veerkracht van het kuststelsel te vergroten. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij natuurlijke processen. Hoe meer de kust is vastgelegd, hoe kwetsbaarder deze op den duur wordt voor gevaren van buiten. Decennia lang hebben we ons naar boven gebouwd. Grote delen van onze kust zijn benut voor andere functies zoals economische activiteiten in de sfeer van het toerisme of bijvoorbeeld voor industrie. Hierdoor raakt de kust gefixeerd".

Hoe minder kust is vastgelegd door 'harde' constructies zoals dijken, dammen en permanente bebouwing, hoe beperkter de inspanning is om de kust op z'n plek te houden. In het verleden zijn in Nederland, waar dat nodig werd geacht, hoge en sterke dijken gebouwd waarachter iedereen zich veilig voelde. De rest van de kust werd min of meer aan haar lot over gelaten. Het resultaat was dat zo'n dijk, die oorspronkelijk in de lijn van de duinenrij lag, naarmate de kustprocessen voortschreden, geïsoleerd is komen te liggen. Een treffend voorbeeld hiervan is de Hondsbossche en Pettemer Zeewering. Aan weerszijde ervan is de zandige kust geërodeerd en heeft de kust zich landinwaarts verplaatst. De dijk steekt nu als een kaap in zee. De onderhoudskosten van deze dijk zijn relatief hoog.

Hillen: "Het wordt dan heel moeilijk om met de zeespiegelstijging mee te bewegen anders dan omhoog. Dat is een zeer kostbare zaak. Wanneer de kust als buffer zijn functie kan vervullen is het veel gemakkelijker in te spelen op de natuurlijke processen. Tevens kan zo een bijdrage worden geleverd aan de Ecologische Hoofdstructuur van Nederland waarvan de duinen op vele plaatsen een onderdeel vormen. De duinen



Strandhoofden op Vlieland

vormen immers een van de grootste aaneengesloten natuurgebieden van ons land".

Ook het bouwen van strandhoofden op sommige kustlocaties is een vorm van 'harde' kustver-

es kusthandhaving uit de tijd



Permanente en semi permanente bewoning fixeren de kust. Foto: Marco Hillen

dediging waaraan dergelijke nadelen kleven. Met het voorbeeld rond Vlieland is dit treffend te illustreren. De voortdurende reactie van de zee op het bouwen van strandhoofden, de eer-

ste dateert van 1854, leidde tot de aanleg van alsmear nieuwe strandhoofden. Het uiteindelijk effect was gering en duur. Als uitgangspunt voor dynamisch handhaven van de kust is een

norm vastgesteld, de zogenaamde basiskustlijn. Dit is de kustlijn zoals die op 1 januari 1990 was. Wanneer de lijn door erosie wordt overschreden dient deze te worden hersteld. Door

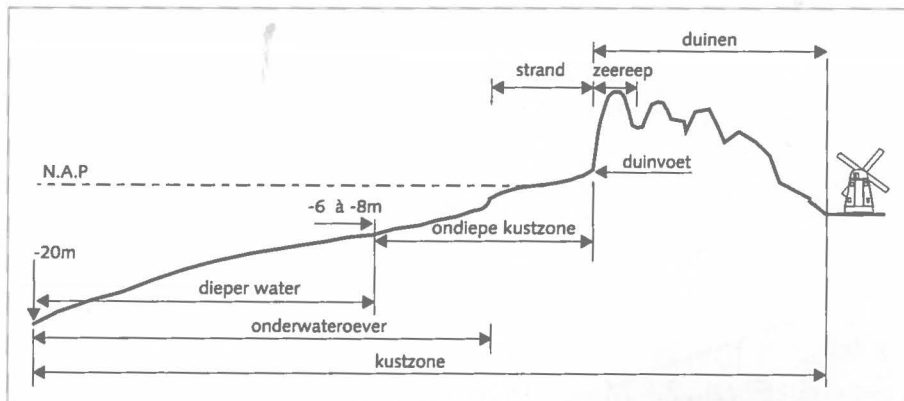
middel van het uitvoeren van zandsuppletie wordt de basiskustlijn gehandhaafd. Jaarlijks wordt de kustlijn getoetst aan de norm en wordt er zondig een suppletieprogramma opgesteld.

"Het Amersfoort-aan-zee-scenario wordt hiermee bestreden terwijl we tegelijk dit niet doen door alle duinen en dijken te verhogen en te asfalteren. We doen dit door de kust als veerkrachtig systeem te handhaven".

Het handhaven van de kustlijn moet als onder-

komt waarvan je je moet afvragen of dat nu wenselijk is binnen het kuststelsel".

Gestreefd wordt naar een evenwichtige afweging tussen de belangen van veiligheid, natuur en economie waaronder recreatie en toerisme. Zolang er gewerkt wordt aan een goede aanpak, worden onomkeerbare bouwactiviteiten op het strand en de waterkeringszone niet toegestaan. Vergunningen voor seizoensgebonden bebouwingen, bijvoorbeeld een ver-



Verschillende onderdelen van de kust. Bron: kustbalans 1995

deel worden gezien van de hele kustzone. Door verschillende waarden en functies in hun onderlinge samenhang goed tot hun recht te laten komen, wordt het kustbeheer verder geïntegreerd. Verschillende overheden en beheerders zullen hierbij intensief samen moeten werken.

"De zandsuppleties aan het strand hebben als primaire functie het onderhouden van de basiskustlijn. Als afgeleide hiervan profiteren ook andere functies hiervan. Zo is het voor de recreanten en toeristen fijn dat het strand wat breder is en is het ook voor de uitbater van een strandtent mooi mee genomen".

Wat zijn actuele problemen bij de kustverdediging?

"Dat is de permanente bebouwing op het strand en de eerste duinenrij. We zijn op dit moment zeer indringend met andere departementen en andere bestuurslagen, als provincies en gemeenten, in gesprek over de vraag hoe we in de toekomst moeten omgaan met al of niet permanente of seizoensgebonden bebouwing op het strand en op de eerste duinenrij. Met name de laatste jaren is het aantal aanvragen en initiatieven van mensen die iets op het strand willen gaan bouwen of op de waterkering sterk toegenomen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om ondernemers die een strandpaviljoen het hele jaar door willen exploiteren. Bij een enkele aanvraag kun je kijken hoe je dat kunt inpassen maar nu het zo'n grote vlucht neemt, is het zaak om er met elkaar een beleid over af te spreken. We kunnen niet elk initiatief individueel beoordelen. Dat gaat niet goed. De ervaring leert hier dat het geven van een vinger leidt tot het verlies van de hele hand. Het gaat niet om dat ene strandpaviljoen. Voordat je het weet is het een hele houten boulevard geworden met een groot geasfalteerd parkeerterrein in de duinen. Het gevolg is dat een min of meer autonoom proces op gang

plaatsbaar strandpaviljoen, worden niet omgezet in vergunningen voor het hele jaar. Hierbij wordt een uitzondering gemaakt voor bouwactiviteiten binnen de bebouwde kom van kustgemeenten, voorzover deze passen binnen de huidige bestemmingsplannen.

Binnen twee jaar, zo verwacht Hillen, zullen er in de vorm van afspraken resultaten zijn geboekt op het punt van de regulering van nieuwe bebouwing op de kust en de omzetting van tijdelijke seizoensgebonden bebouwingen naar permanente bebouwing.

Is het hier en daar al uit de hand gelopen?

"De kust is één van de speerpunten van het toeristisch beleid. Het Ministerie van Economische Zaken heeft de nota 'ondernemen in toerisme' gepubliceerd, waarin de kust als één van de vier toeristische speerpunten wordt beschreven en hoe deze mogelijkheden geëxploiteerd zouden kunnen worden. Belangrijk is te weten dat bijna een derde van alle vakanties in ons land aan de kust wordt doorgebracht. Het economisch belang is dus naast dat van natuurbeheer en veiligheid zeer nadrukkelijk aanwezig".

Het economische korte termijnbelang kan op gespannen voet komen te staan met het lange termijnbelang van een veilige kust met een eigen karakter. En die zich daarin onderscheidt van de Belgische kust, de Oostzeekust en die van de Duitse waddeneilanden.

Intensieve vormen van toerisme zullen zich vooral moeten concentreren in de bestaande badplaatsen. Dat vergt een versterking van de kwaliteit en identiteit van de badplaatsen. De masterplannen van de verschillende badplaatsen zoals die nu worden ontwikkeld, bestempelt Hillen als meer van hetzelfde. "Het zijn kopieën van elkaar. Dat is wat je in mijn ogen absoluut niet moet doen: elkaars successen kopiëren". Toch vindt hij dat ook aan het be-

lang van de kustplaatsen tegemoet moet worden gekomen. "Het kan natuurlijk niet zo zijn dat wij met een hoger doel voor ogen tegen de gemeenten zeggen: 'Ter glorie van een kust nu en in de toekomst doen we de badplaatsen maar op slot.' Dat kan niet. We zullen een vorm moeten vinden waarin de ontplooiing van de badplaatsen tot z'n recht kan komen".

De gemeenten hebben dus hun eigen rol?

"Ja, net als alle andere partijen overigens. De kust is van de Dienst Domeinen. Gemeenten pachten veelal een stuk strand en geven vergunningen af voor het gebruik ervan. Daarnaast is er een vergunning nodig van de beheerder van de waterkering, dat zijn de waterschappen. Deze bepalen of de activiteit geen bedreiging vormt voor de veiligheid.

Soms zijn er nog meer vergunningen nodig omdat de duinen op vele plaatsen een onderdeel van de ecologische hoofdstructuur zijn. Het beheer van de kust in het kader van veerkracht en veiligheid op lange termijn is, door de belangen van andere partijen een complex geheel".

Waar begint de kust en waar eindigt die?

"Er zijn verschillende definities van de kust als gebied. Vanuit de kerntaken van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geformuleerd, eindigt de kust bij de binnenduinen en op zee, en begint de kust bij de twintig meter dieptelijn. Een aantal kustgerelateerde processen hebben echter een veel groter ruimtelijk bereik. Zo komt bijvoorbeeld kwel van zoutwater ook voor in de Polder Groot Mijdrecht en de Haarlemmermeer".

Op welke wijze bent u betrokken bij allerlei grootschalige kustlokatieplannen?

"Bijna al die plannen raken op een of andere manier aan onze kerntaak. De risico's bij hoog water en de kustlokatieplannen hebben een impact op de veerkracht van de kust, dus voelen we ons terdege partij in die discussie, nog los van het feit dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ook verantwoordelijk is voor de infrastructuur, zoals dijken en waterwegen. Het is complexer dan alleen een voorziening waar eventueel vliegtuigen kunnen landen of schepen kunnen aanmeren. Daar komt dus meer bij kijken.

Ik vind dat eerst een nut- en noodzaakdiscussie moet worden gevoerd, voordat de lokatievraag aan de orde komt. Dus eerst bijvoorbeeld de vraag beantwoorden over hoeveel ruimte we in Nederland willen gebruiken om de groei van de luchtvaart op te kunnen vangen. Dat moet goed worden afgekaart en daar moeten we eerlijk in zijn. Vervolgens komt de lokatievraag. Daarbij moet wat mij betreft gewaakt worden dat we het probleem van het land niet zomaar in zee kieperen. Zo werkt het niet. Enerzijds omdat het erg duur is en anderzijds omdat we moeten oppassen om het laatste ongeschonden systeem, de Noordzee, gaan opzadeler met dit probleem".

*Redactie AGORA