

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Nederlandse kust is levendig. Langs deze kust worden veel verschillende activiteiten aangetroffen. Door deze activiteiten heeft de Nederlandse kust een dynamisch karakter. De activiteiten omtrent het thema veiligheid zijn het meest bekend en belangrijk. De Nederlandse kust wordt al eeuwen bewoond. De eerste mensen die zich in dit kustgebied vestigden zagen al de noodzaak om zich te verdedigen tegen het water. Zij wierpen strandwallen op om hun huizen te kunnen beschermen. Later werden hardere muren opgeworpen om het water buiten te houden. Vele oude vestingstadjes langs de Nederlandse kust zijn hier een voorbeeld van. Hiernaast kennen nog veel Nederlanders de verhalen van de grote overstroming die zich tweeënvijftig jaar geleden afspeelde. In 2003 bestede Nederland veel aandacht aan het jubileumjaar van de watersnoodramp 1953. Het geeft aan dat het thema veiligheid het beeld van de kust bepaald.

Tegenwoordig is de kust veel meer dan alleen een verdedigingswal tegen het water. De kust blijkt veel meer gezichten te hebben. Het beleid betreffende de kust blijkt een 'ondergeschoven kindje'. Het is een zelfstandig onderdeel binnen het waterbeheer. Daar waar het beleid omtrent het waterbeheer zich ontwikkelde bleef het kustbeleid steken.

Het beleid in het waterbeheer heeft vanaf de tweede wereldoorlog een aantal sporen gevolgd. Samengevat zijn deze sporen; waterkwaliteit, waterkwantiteit, integraal en wateroverlast. De aandacht voor 'integraal waterbeheer' vind zijn oorsprong in 1985. Een duidelijke definitie wordt gevonden in de Derde nota waterhuishouding. Hierin wordt het integraal waterbeheer omschreven als;

Het samenhangende beleid en beheer dat de verschillende overheidsorganen met strategische taken en beheerstaken op het gebied van het waterbeheer voeren in het perspectief van de watersysteembenadering¹. Hierbij wordt rekening gehouden met zowel de interne functionele samenhangen (de relaties tussen kwantiteits- en kwaliteitsaspecten van het oppervlaktewater en het grondwater) als de externe functionele samenhangen (de relaties tussen waterbeheer en andere beleidsterreinen als milieubeheer, ruimtelijke ordening en natuurbeheer) (Ministerie van V&W, 1989).

De afgelopen jaren is het beleid voor de kust echter afzonderlijk geformuleerd. In 2002 verscheen; 'Naar integraal kustzonebeleid, beleidsagenda voor de kust'. Hierin wordt wel een zekere vorm van integraal werken verondersteld. In dit beleidsdocument ligt de nadruk op veiligheid (Ministerie van Verkeer en waterstaat, 2002). De kust is, zoals eerder gesteld, veel meer. Er worden veel verschillende functies in de kustzone gevonden. Hierdoor is het niet duidelijk wat de kustzone nu eigenlijk inhoud. Laat staan een integraal beleid hieromtrent.

In dit onderzoek wordt gekeken naar het integraal kustzonebeleid op het lokale niveau. Aangezien het 'integrale kustzonebeleid' een vrij jong begrip is, is het op het lokale (gemeentelijke) niveau nog erg moeilijk om dit begrip te hanteren. Vooral aan de Hollandse kust (als onderdeel van de Nederlandse kust, zie paragraaf 2.2) is de ruimte schaars. Verschillende kustgemeenten hebben echter geen keuze als het gaat om uitbreidingsmogelijkheden. Uitbreiden richting de kust is vaak de enige optie. Bij deze bouwprojecten worden beleidsmakers en planners geconfronteerd met het dynamische karakter van de kust(zone) en de grote diversiteit aan functies die er worden aangetroffen. Hierdoor wordt het bouwen in de kustzone een zeer interessant planologisch probleem. Het integrale kustzonebeleid kan voor deze

¹ De watersysteembenadering is een werkwijze van waaruit de zorg voor de waterhuishouding wordt benaderd en waarbij wordt uitgegaan van de samenhang binnen de waterhuishouding en die van de waterhuishouding met zijn relevante omgeving (Ministerie van V&W, 1989).

projecten een uitkomst bieden. Aan de hand van bouwprojecten in de Hollandse kustzone zal het integraal kustzonebeleid op het lokale niveau geanalyseerd worden.

In eerste instantie wordt er een uitvoerige beschrijving van de kustzone gegeven. Hierna is er een duidelijk (voor dit onderzoek) werkbare definitie beschreven. De verschillende relevante beleidsnota's zullen worden besproken. Hierna wordt er ingezoomd op bouwen in de kustzone aan de Hollandse kust. Er is in de literatuur gezocht naar de verschillende knelpunten die bij deze bouwprojecten een rol spelen. Hierbij ligt de nadruk op conflicten tussen actoren en functies. Vervolgens is er in dit onderzoek een case geanalyseerd. In deze case ligt de nadruk op de actorenanalyse. Door de analyse wordt er inzicht verkregen in de planvorming van een bouwproject. Op deze manier wordt er duidelijk welke functies bij elkaar komen en wie de spelers (actoren) zijn in de planvorming van een bouwproject en welke conflicten zich hierbij voor doen. De literatuur is vervolgens getoetst aan de praktijk situatie. De verschillende knelpunten worden met elkaar vergeleken. Er wordt gezocht naar verschillen en overeenkomsten tussen de praktijk en de literatuur.

Op deze manier wordt er een beeld gegeven van de planvorming bij bouwprojecten in de Hollandse kust en hoe het integrale kustzonebeleid moet worden vorm gegeven op het lokale niveau. In het stuk zit een duidelijke pyramidevorm. Er wordt begonnen bij breed geformuleerde nationale beleidsdocumenten. Vervolgens zal er getracht worden een beeld te geven van bouwprojecten in de Hollandse kustzone (het lokale niveau). Het uiteindelijke doel is het geven van een overzicht waarin de verschillende functies en de belangrijkste knelpunten tussen deze functies zijn beschreven. In de volgende paragrafen zullen de probleem-, doel-, en vraagstelling van het onderzoek aan bod komen. Ook de opzet van het onderzoek en de afbakening zullen besproken worden.

1.2 *Probleem- en vraagstelling*

Na aanleiding van de vorige paragraaf kan de probleemstelling kort worden omschreven als:

Het is onduidelijk wat het integrale kustzonebeleid op het lokale niveau nu precies inhoudt. Er bestaat geen duidelijk beeld van welke functies en welke knelpunten, tussen deze functies, bij lokale bouwprojecten in de Hollandse kustzone worden aangetroffen.

Uit deze probleemstelling kunnen een aantal vragen worden opgesteld. Deze zijn verdeeld in hoofd- en subvragen.

1. Wat is de kustzone eigenlijk?
 - Welke definities/interpretaties worden er over de kustzone gevonden?
 - Wat wordt er bedoeld met de verschillende termen zoals kustzone en kustfundament?
 - Wat voor activiteiten (en functies) worden er in de kustzone aangetroffen?

2. Wat is integraal kustzonebeleid?
 - Wat houdt deze integraliteit in?
 - Wat zijn de belangrijkste punten van het nationale beleid in Nederland?
 - Welke instanties (bestuurlijke organen) zijn hierbij betrokken?
 - Hoe is de vertaling naar regionaal en lokaal niveau?

3. Welke complexen en factoren ontstaan bij en hebben invloed op 'bouwen in de kustzone'?
 - Wat voor gevolgen heeft bouwen in de kustzone voor functies die deze zone herbergt?
 - Welke functies komen bij deze projecten samen?
 - Welke knelpunten worden gevonden tussen de verschillende functies?
 - Welke mogelijkheden liggen er voor bouwen in de kustzone?
4. Hoe ziet de planvorming van een bouwproject in de Hollandse kustzone (case) eruit?
 - Welke actoren worden bij deze projecten aangetroffen?
 - Welke functies vloeien hieruit voort?
 - Wat voor knelpunten worden er tussen deze functies gevonden?
5. Waar moet een integraal kustzonebeleid op het lokale niveau rekening mee houden mocht men meer gaan bouwen in de kustzone?
 - Welke functies (en actoren) moeten meegenomen worden?
 - Welke knelpunten kunnen worden verwacht?

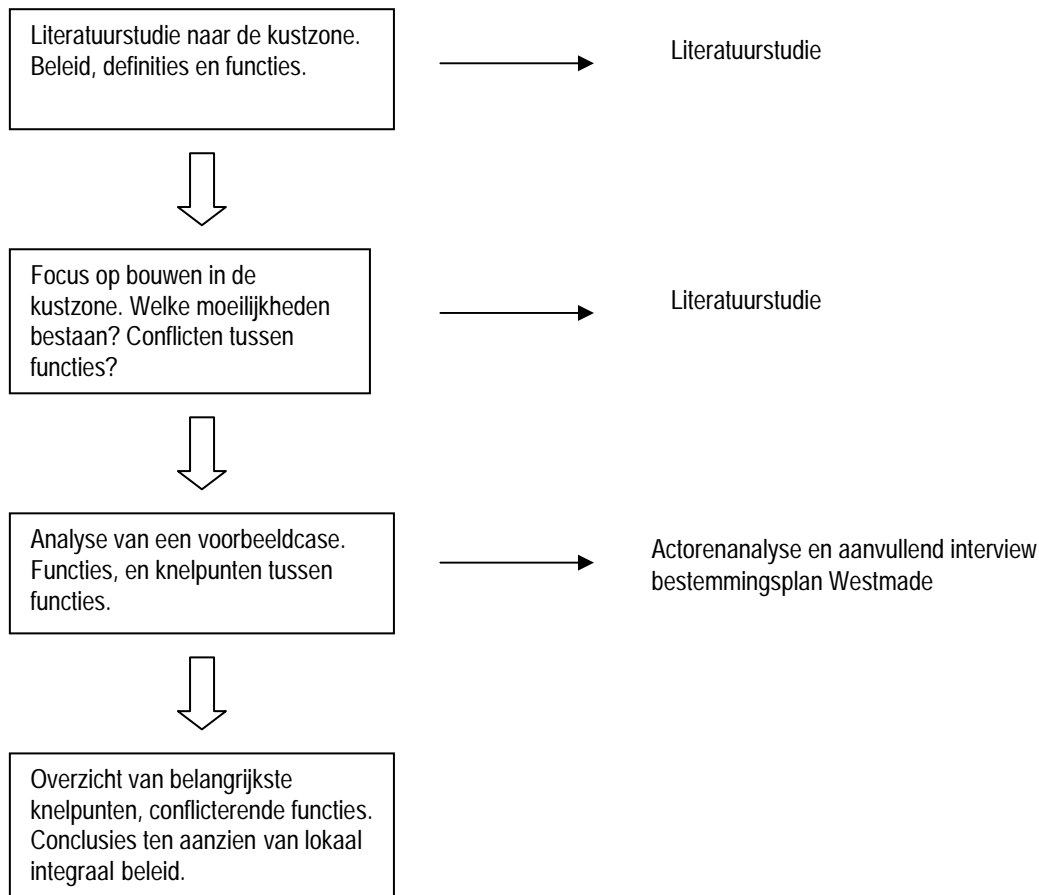
1.3 Doelstelling

Uit de vorige paragrafen kan een doelstelling worden geformuleerd.

Het geven van een beeld van het integraal kustzonebeleid op het lokale niveau. Hierbij komt de nadruk te liggen op de planvorming van bouwprojecten in de Hollandse kustzone en wordt er getracht een overzicht te geven van de verschillende functies en knelpunten die bij deze projecten ontstaan.

1.4 Onderzoeksopzet

De opzet van het onderzoek kan schematisch worden weergegeven.



Figuur 1: Onderzoeksopzet

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de Nederlandse kust nader bekeken. Voor de beeldvorming worden er eerst een aantal typologieën van de Nederlandse kust besproken. Van hieruit wordt er gezocht naar een gedegen definitie van de kustzone. Tenslotte wordt het dynamische karakter van deze zone beschreven waarbij ingezoomd wordt op de Hollandse kust.

In het derde hoofdstuk wordt het beleid voor de Nederlandse kust besproken. Vanuit de achterliggende gedachte van 'resilience' en 'vulnerability' worden de belangrijkste punten uit het rijksbeleid achter elkaar gezet. Er wordt dieper ingegaan op het integraal kustzonebeleid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van het regionale beleid ten aanzien van de Hollandse kust.

In hoofdstuk vier staat het bouwen in de kustzone centraal. Hierin wordt er gefocust op de gevolgen voor andere functies in de kustzone. Uiteindelijk wordt er een overzicht van de belangrijkste gevolgen van bouwen in de kustzone gegeven.

In het vijfde hoofdstuk wordt een case geanalyseerd. Het bestemmingsplan Westmade wordt aan de hand van een actorenanalyse bekeken. Er wordt op deze manier getracht de gevolgen van bouwen in kaart te brengen. Ten slotte worden in hoofdstuk zes de bevindingen uit hoofdstuk vijf naast de eerdere hoofdstukken gelegd. Er worden in dit hoofdstuk verschillende conclusies getrokken. Naar aanleiding van deze conclusies wordt het hoofdstuk afgesloten met een discussie.

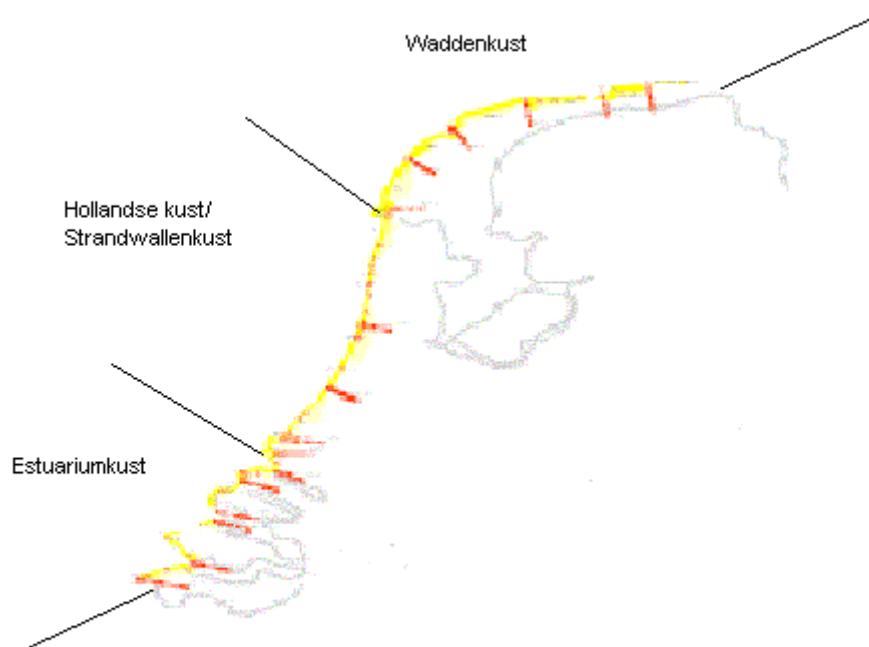
2. Het landschap, definities en functies

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk staat in het teken van de begripsbepaling. Hierbij wordt een definitie geformuleerd voor de kustzone. In de eerste paragraaf zullen kort de typologieën van de Nederlandse kust besproken worden. Dit om een beeld te krijgen van de Nederlandse kust als geheel. Hierna zullen verschillende begrippen, die in omloop zijn, worden beschreven (de terminologie). Ook zullen de kust en zee bekeken worden uit verschillende perspectieven (thema's) om zo een beter beeld te krijgen van deze kust en zee. Aansluitend zal er uitgebreid ingegaan worden op de verschillende functies die de kust(zone) herbergt.

2.2 De Nederlandse kust

De kust heeft een dynamisch landschap en heeft vele verschillende gezichten. De Nederlandse kust kan op een morfologische wijze worden onderverdeeld in een drietal typen.



Figuur 2: Typologieën van de Nederlandse kust

De Waddenkust wordt gekenmerkt door een tamelijk gesloten kustlijn, de onderbrekingen worden gevormd door verschillende zeegaten. De duinen bestaan uit natuurlijke duinkernen, die door kunstmatige, strakke zanddijken met elkaar verbonden zijn (Ministerie van LNV, Rapport IKC Natuurbeheer, 1995). Een belangrijk kenmerk van het waddegebied is de flora en fauna (natuur). Door de jaren heen zijn er veel verschillende protestgroeperingen ontstaan die deze natuur willen beschermen. De natuur heeft zich in het waddegebied makkelijk kunnen ontwikkelen aangezien de Waddenkust rijk is aan strandvlaktes en primaire duinenreeksen. Deze gebieden zijn reliëfrijk en vertonen verschillende stadia van ontkalking en vochtigheid. Hierdoor ontstaat er een grote verscheidenheid aan flora. Hiernaast is het Waddegebied een belangrijk broedgebied voor vogels (Ministerie van LNV, Rapport IKC Natuurbeheer, 1995).

De Estuariumkust kent een afwisseling van (voormalige) eilanden en zeearmen. De zeegaten zijn afgesloten door de deltawerken. Voor de zeegaten ligt een complex stelsel van zandbanken. Het noordelijk deel van de Estuariumkust (Maasestuarium) behoort tot de Randstad, hier ligt de haven van Rotterdam. Dit deel van de estuariumkust is sterk verstedelijkt. De haven is een belangrijke economische kern van Nederland. De haven heeft zich in verschillende fasen in de richting van de zee uitgebreid: Botlek, Europoort en de in zee opgespoten Maasvlakte (Ministerie LNV, Rapport IKC Natuurbeheer, 1995). Met de aanleg van de Deltawerken is er in het zuidelijke deel een uniek natuurgebied ontstaan. Deze wordt wel de Voordelta genoemd en is in feite de buitendelta van het Haringvliet, Grevelingen, Ooster- en Wasterschelde.

De Strandwallenkust beslaat het grootste gedeelte van de 'Hollandse kust'. Kenmerkend zijn de complete opeenvolging van duinlandschappen. Hoge en brede duinen vormen dit 'Jonge Duinlandschap'¹. Het 'Oude Duinlandschap' wordt landinwaarts gevonden en bestaat uit lagere strandwallen en strandvlakten. De kustlijn is niet helemaal gesloten; zeegaten en riviermondingen onderbreken de reeks van strandwallen (Ministerie LNV, Rapport IKC Natuurbeheer, 1995). Algemene kenmerken van de Hollandse kust kunnen worden teruggevonden in Box 1. Het belangrijkste kenmerk van de Strandwallenkust is de verstedelijking. Het gehele gebied maakt deel uit van de Randstad. Vele stukken van deze kust worden bebouwd. De verstedelijking van de kust vormt een gestaag voortgaand proces. Met name binnen de stedenring, die de open ruimte van het 'Groene Hart' omsluit, is de druk op de grond groot (Ministerie van LNV, Rapport IKC Natuurbeheer, 1995). Door het ruimtegebrek wordt het voor kustplaatsen een optie om richting zee te gaan bouwen. Ook bouwen in zee is tegenwoordig niet meer ondenkbaar.

- Vooroever: een ondiepe zone in zee direct voor de kustlijn
- Kustlijn²: het strand en zeereep³
- Duinen: een in breedte wisselend jong duinlandschap waarvan de eerste, buitenste rij op deltahooft is gebracht. Waar duinen ontbreken vormt een dijk de zeewering
- Binnenduintrand: een kleinschalig, bosrijk overgangsmilieu, met plaatselijk resten van oude duinen
- Achterland: deze zone bestaat deels uit een strandwallen- strandvlaktenlandschap, deels uit veen- en klei- polders, deels uit droogmakerijen.

Box 1: Algemene morfologische kenmerken van de Hollandse kust (Ministerie van LNV, Rapport IKC Natuurbeheer, 1995).

De regiodirectie Noord-Holland van Rijkswaterstaat omschreef voor de Hollands Kust vier kusttypen en stelde een zonering van de kust voor (Damsma, 2003).

- Bruisende Kust. De nadruk ligt op intensieve recreatie en toerisme, en dat weerspiegelt zich in het kustbeheer.
- Ontspannende kust. Natuur gaat hand in hand met vooral verblijfsrecreatie en dagrecreatie met een lokaal karakter.
- Natuurlijke kust. De meeste menselijke activiteiten zijn hier ongewenst. Er is beperkte ruimte voor extensieve recreatie en functies die niet conflicteren met de natuur.
- Industriële kust. Alle kustgebonden industrie wordt geconcentreerd op de industriële kust.

¹ 'nieuwe duinen'.

² Een algemeen begrip waarmee de overgang van zee naar land wordt aangeduid; de grens tussen het 'droge' en het 'natte' deel van de waterkering.

³ De zeereep is de duinenrij die grenst aan het strand (www.natuurinformatie.nl).

De achterliggende gedachte voor deze zonering was het volledig benutten van de kust (economisch potentieel, natuur) (Damsma, 2003). Het is echter moeilijk deze zones van elkaar te scheiden. Er bestaan geen harde duidelijk grenzen tussen de zones. Er zal altijd sprake zijn van overlap tussen de zones.

Dit onderzoek zal zich richten op deze Hollandse kust. Aangezien in dit deel van de Nederlandse kust door verstedelijking en de verwachte zeespiegelstijging de druk het hoogst is (zie hoofdstuk 3). Hiermee wordt bedoeld dat er weinig ruimte is. Terwijl er wel veel activiteiten aan deze kust plaatsvinden. Er wordt in de volgende paragraaf ingegaan op deze ruimte, de kustzone.

2.3 De kustzone

In deze paragraaf wordt gezocht naar een werkbare ruimtelijke definitie van de kustzone (voor dit onderzoek). Er wordt gezocht naar een ruimtelijke afbakening van deze zone. Uiteindelijk zullen alle relevante begrippen gedefinieerd en uitvoerig besproken worden.

De kustzone is een breed begrip. Er bestaan verschillende omschrijvingen van deze zone. Er kunnen veel verschillende interpretaties gevonden worden. De verschillende functies die in de kustzone wordt aangetroffen bepalen deze verschillende interpretaties. Niet alleen in Nederland maar over de hele wereld gaat er veel aandacht naar de kustzone uit. In het kader van duurzame ontwikkeling¹ omschreef de Verenigde Naties de kustzone als een economisch belangrijk gebied. Een omschrijving die met name ingaat op het belang van de kust voor de mens in het algemeen.

The coastal area contains diverse and productive habitats important for human settlements, development and local subsistence. More than half the world's population lives within 60 km of the shoreline, and this could rise to three-quarters by the year 2020. Many of the world's poor are crowded in coastal areas. Coastal resources are vital for many local communities and indigenous people. The exclusive economic zone (EEZ) is also an important marine area where the States manage the development and conservation of natural resources for the benefit of their people. For small island States of countries, these are the areas most available for development activities (UN, 1992).

In deze beschrijving wordt echter geen duidelijke ruimtelijke kaders gegeven voor de kustzone. Chua omschrijft in 1993 de kustzone specifiek als een geografische ruimte.

The coastal zone is viewed in its entirety as a special geographical area wherein its productive and natural defence functions are intimately linked with the physical and socio-economic conditions far beyond its physical boundary (Chua, 1993).

Deze omschrijving biedt op een korte manier meer inzicht in de kustzone als een ruimtelijk gegeven. Ook wordt er gesteld hoe belangrijk de functies, die het heeft en herbergt, zijn en dat deze meer ruimte innemen dan in eerste instantie gedacht. Erg duidelijk wordt er niet ingegaan op de functies die in de kustzone worden aangetroffen. Hiernaast worden er ook geen fysieke grenzen gegeven aan de kustzone. Er wordt wel gemeld dat ze er zijn.

Clark (1992) geeft aan dat de kustzone zowel de 'intertidal' als 'supratidal' gebieden beslaat (zie voetnoten).

¹ 'the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs' (World Commission on Environment en Development, Brundtland, 1987)

At a minimum, the designated coastal zone includes all the intertidal¹ and supratidal² areas of the water's edge; specifically all the coastal floodplains, mangroves, marshes and tidflats as well as beaches and dunes and fringing coral reefs. This is the transition zone where government agency authority changes abruptly, where storms hit, where waterfront development locates, where boats make their landfalls, and where some of the richest aquatic habitat is found. It is the core of the coastal zone. It is also the place where terrestrial-type planning and management programs are at their weakest.

Hij geeft ook aan hoe dynamisch de kustzone is. Clark bekijkt dit voornamelijk vanuit een ecologisch en agrarisch oogpunt. Echter Clark geeft aan dat er ook andere activiteiten zijn. Met 'waterfront development' doelt hij ook op andere, economische, ontwikkelingen. De kustzone wordt in Nederland het eerst omschreven in de Derde Kustnota als:

Aanduiding voor dat deel van de zee, de waterkering en het achterland waar de kust als een geheel wordt beschouwd. Over het algemeen loopt de zeewaartse grens tot de NAP -20 m dieptelijn en loopt de landwaartse grens enkele honderden meters landinwaarts van de waterkering en/of binnenduinrand (Ministerie van V&W, 2000).

In deze definitie en voorgaande beschrijvingen wordt de kustzone duidelijk als een geografisch gebied omschreven. In de Derde kustnota wordt een duidelijke zeewaartse grens gegeven (NAP -20 m). Onduidelijk is de landwaartse grens. Deze wordt verder niet duidelijk aangegeven. Het begrip 'kustfundament' biedt dit echter wel. In de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening wordt dit begrip, het kustfundament, geïntroduceerd.

Het aangegeven kustfundament beslaat het gebied tussen de NAP -20 meter dieptelijn en aan de landzijde de voet van de duinen, inclusief ruimtelijke reserveringen voor zwakke schakels, zoals smalle duinen. Waar de kustverdediging uit dijken bestaat, wordt de grens aan de landzijde van de dijken bepaald door deze ruimtelijke reservering (Ministerie van VROM, 2001).

Het kustfundament is ruimtelijk duidelijk gedefinieerd. De omschrijving in de Vijfde Nota gaat echter door. *Het kustfundament heeft een belangrijke functie voor het waarborgen van de veiligheid van laag Nederland. Aandacht voor veiligheid staat voorop, bijvoorbeeld door een zorgvuldige zandwinning en landaanwinning. In het kustfundament zijn de ecologische waarden hoog. Ook deze worden beschermd. Binnen de aangegeven NAP -20 meter dieptelijn geldt een verbod op zandwinning..... Bebouwing is hier alleen mogelijk vanwege zwaarwegend maatschappelijk belang (Ministerie van VROM, 2001).*

Hier worden een aantal functies aangegeven die in het kustfundament kunnen worden aangetroffen en welke functies uit het fundament moeten worden geweerd. Aan de kust worden vele activiteiten aangetroffen. Veel verschillende functies komen hier samen. Het kustfundament omvat alleen de functie waterkering (samen met natuur die op deze waterkering wordt aangetroffen). Als de landwaartse grens de voet van de duinen is worden de vele functies en activiteiten zich die in het duinengebied (en daarachter) worden gevonden niet meegenomen in de definitie. Het dynamische karakter van de kust komt in de definitie van het kustfundament niet naar voren. Hierdoor is het begrip 'kustfundament' te smal. Een breder begrip is noodzakelijk.

In verschillende beleidsstukken wordt gesproken over het 'brede' en 'dunne' duingebied. Deze tweedeling heeft in de eerste plaats te maken met veiligheid en kustverdediging. Op bepaalde plekken

¹ Het gebied waar de zee het land ontmoet. Het staat onder water bij vloed en is droog bij eb.

² Het gebied boven de vloedlijn.

langs de kust is niet genoeg ruimte om een bredere begrenzing aan te houden. Deze 'dunne' duingebieden bieden ook weinig ruimte voor andere functies dan alleen kustverdediging. De landwaartse grens van het kustfundament is in deze gebieden de waterkering (Ministerie van V&W, 2002).

In 'brede' duingebieden is meer ruimte. Er is hier ruimte voor een bredere definitie. In dit kustfundament kunnen ingrepen vanuit veiligheid gecombineerd worden met de aanpak vanuit andere belangen ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit (Ministerie van V&W, 2002). In een breed kustfundament is betere afstemming mogelijk tussen het ruimtegebruik van verschillende functies. Bij een brede definitie van het kustfundament is de afstemming tussen de verschillende beheerders, en dus tussen het ruimtegebruik van verschillende functies, gewaarborgd. Bij een smalle definitie van het fundament kunnen de verschillende beheerders in principe, zonder onderling overleg, hun eigen plan trekken (RIKZ, 2002). Met andere woorden in deze gebieden worden de verschillende functies die het directe duingebied met zich meebrengt ook betrokken in het kustfundament. Onder beleidsmakers wordt dit probleem erkend. Daarom wordt er gepleit om het begrip 'kustzone' te gebruiken. In de verschillende reactienota's op de beleidsagenda 'Naar integraal kustbeleid' wordt voorgesteld om de term 'kustfundament' te vervangen door 'kustzone'. De belangrijkste reden die hiervoor wordt aangedragen is de term fundament een technische is term voor iets laags, iets statisch, en niet past bij de zee en de duinen die juist dynamisch moet worden benaderen (RIKZ, 2002).

Het verschil tussen de begrippen kustfundament en kustzone moet uitgelegd worden.

De kustzone is breder dan het kustfundament. De kustzone omvat een groter gebied en meer functies. De breedte van de kustzone is afhankelijk van de functies waarover wordt gesproken. Met kustfundament wordt het zandige deel van de kustzone bedoeld, inclusief de daarop gelegen functies (onder andere verbindende dijken). Het beheer van het kustfundament is niet alleen gericht op veiligheid, maar ook op natuur, recreatie en landschap. Een integraal beheer van het kustfundament is een begin van integraal kustzonebeleid (RIKZ, 2002).

Er wordt verondersteld dat het begrip kustzone een breder begrip is. De ruimtelijke afbakening van de kustzone verschilt per locatie. Dit omdat niet de morfologische situatie de grenzen bepalen maar de functies die op een bepaalde locatie wordt aangetroffen. Figuur 3 geeft duidelijk aan dat de kustzone een groter geografisch gebied kan beslaan. De zeewaartse grens is voor beide begrippen gelijk (NAP - 20 meter).



Figuur 3: Het verschil tussen het kustfundament en de kustzone

Hierdoor wordt het lastig om een eenduidige definitie te geven. De eerder gegeven definitie van de kustzone biedt een goed begin. Samen met hierboven besprokene kan deze definitie verder worden aangevuld. De definitie van de 'kustzone' die in dit onderzoek zal worden gehanteerd wordt dan:

Aanduiding voor dat deel van de zee, de waterkering en het achterland waar de kust als een geheel wordt beschouwd. Over het algemeen loopt de zeewaartse grens tot de NAP -20 m dieptelijn en loopt de landwaartse grens enkele honderden meters landinwaarts van de waterkering en/of binnenduinrand. Deze grens wordt bepaald door de functies die hier worden aangetroffen.

In de volgende paragraaf zullen de verschillende functies die in de kustzone worden aangetroffen, en dus deze zone bepalen, worden besproken. Hierbij zal er worden ingezoomd op de Hollandse kust.

2.4 *Functies in de Hollandse kustzone*

De zee en de kust veranderen. Het statische beeld dat vele mensen hebben bestaat niet meer. De kust is niet alleen meer de scheidingslijn tussen water en land. Het is meer geworden dan alleen de barrière die het achterland droog houdt.

Op dit moment zijn het voornamelijk de welvaartsgroei, mobiliteitstoename en ruimtenood gepaard aan economische druk die de kust grondig hebben en zullen blijven veranderen. In de toekomst zal de verder ontwikkelde netwerksamenleving samen met klimaatveranderingen en veranderende denkbeelden omtrent veiligheid en natuur, het beeld van de kust verder veranderen (Bomas et al, 2003).

Met deze veranderingen zijn er veel meer verschillende functies in de kustzone ontstaan. In de komende paragraaf zal er getracht worden een overzicht te geven van de functies die op dit moment aan de Hollandse kust worden aangetroffen.

De Hollandse kust wordt gekenmerkt door een grote diversiteit. Door middel van een thematische aanpak kan er getracht worden een beeld te geven van de verschillende activiteiten aan deze kust. De Hollandse kust en zee kunnen beschreven worden aan de hand van vier hoofdthema's. Deze hoofdthema's zijn verder onder te verdelen in subthema's (Bomas et al, 2003).

| Kust & Zee | | | |
|----------------------------------|----------------|-----------------|-----------------------|
| Beleving | Energie | Klimaat | Mobiliteit |
| Cultuur(historie) | Biomassa | Bodemdaling | Bereikbaarheid |
| Esthetiek | Kernenergie | Kustverdediging | Ict |
| Horizon | Waterenergie | Morfologie | Technologie |
| Leefstijl | Windenergie | Storm | Afstand verkleinen |
| Veiligheid | Zonne-energie | Neerslag | |
| Vrije tijd/toerisme/recreatie | | Zeespiegel | |

Tabel 1: Thema's van de kust

Naast de 'oudere' thema's onder "Klimaat" worden er veel verschillende thema's genoemd. Het thema "Mobiliteit" geeft aan dat verschillende economische functies in de Hollandse kustzone kunnen worden aangetroffen. Uit het thema "Beleving" kunnen weer heel andere functies worden gefilterd. Zoals toerisme/recreatie en landschap, maar ook wordt hier veiligheid genoemd (de bescherming tegen het water, zie paragraaf 2.4.7).

Aan de hand van deze indeling wordt de diversiteit van functies aan de Hollandse kust duidelijker maar het geeft nog geen beschrijving van de functies die aan de Hollandse kust kunnen worden aangetroffen. In de Strategische Visie Hollandse Kust 2050 (2002) worden de verschillende functies die de Hollandse kust herbergt niet verder verduidelijkt, maar wordt er gesproken over de (gebruiks)waarden die de Hollandse kust te bieden heeft. De functies die in de Hollandse kust worden aangetroffen kunnen onder deze waarden worden onderverdeeld. Hierbij kunnen de thema's die hierboven zijn besproken duidelijk worden teruggevonden.

De strategische visie spreekt over vier basisgebruikswaarden die aan de Hollandse kust kunnen worden teruggevonden. Deze zijn achtereenvolgens; landschappelijke, ecologische, maatschappelijke en economische gebruikswaarden. Hieronder volgt een korte bespreking van deze waarden zoals ze in de 'Strategische visie' beschreven staan (Provincies Noord- en Zuid-Holland, 2002).

2.4.1 Landschappelijke waarden

Opeenvolgende processen van klimaatveranderingen, zeespiegelstijging, en menselijk ingrijpen hebben geleid tot een zeer gevarieerd landschap. In de dwarsrichting is een karakteristieke opbouw ontstaan van strand, zeereep, duinen, binnenduinenranden en laaggelegen achterland (Provincies Noord- en Zuid-Holland, 2002) (zie ook paragraaf 2.2).

2.4.2 Ecologische waarden

De duinen beslaan 2% van het Nederlandse grondgebied, maar omvatten wel circa tweederde van de in Nederland voorkomende plantensoorten. 15% van de in de duinen voorkomende plantensoorten is uniek voor de duinen. De helft van de Nederlandse dagvlindersoorten leeft in de duinen en tweederde van de Nederlandse broedvogelsoorten komt er regelmatig broeden. In het voor- en najaar trekken honderdduizenden vogels langs de Hollandse kust op weg naar broed- en overwinteringsgebieden. Zij gebruiken de kust als trekbaan en als rust- en fourageergebied. De voedselrijkdom van de ondiepe kust vormt een drager voor de hoge positie van het Nederlandse deel van de Noordzee in de top tien van internationale vogelgebieden in de Noordzee (Provincies Noord- en Zuid-Holland, 2002).

2.4.3 Maatschappelijke gebruikswaarden

De Noordzeebadplaatsen en Texel (het populairste Waddeneiland) trekken samen zo'n 8,5 miljoen overnachtingen per jaar. Hiernaast wordt 15% van de Nederlandse korte én 15% van de lange vakanties in de badplaatsen aan de Noordzee doorgebracht en trekken jaarlijks ruim 25 miljoen Nederlanders naar de Hollandse kust (de stedelijke kust niet inbegrepen) om te zonnen en te zwemmen, te wandelen of te fietsen (resp. 10, 12 en 3 miljoen). Door de nabijheid van de zee, een gevarieerde natuur en de landschappelijke gevarieerdheid vormt de kustzone van oudsher een voor velen aantrekkelijk woongebied. De kustplaatsen in Noord- en Zuid-Holland bieden thans woonruimte aan circa 1,5 miljoen inwoners. Al sinds de negentiende eeuw (Amsterdamse Waterleidingduinen) wint men drinkwater in de duinen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de aanwezigheid van natuurlijk zoet water en wordt door infiltratie het reinigende vermogen van de duinen benut voor de productie van zoet water (Provincies Noord- en Zuid-Holland, 2002).

2.4.4 Economische gebruikswaarden

De binnenduinenranden tussen (vooral) Leiden en Haarlem worden gekenmerkt door de bollenteelt. In het Westland hebben lichtintensiteit van het kustgebied, de beschikbaarheid van arbeid en de nabijheid van grote steden de basis gelegd voor glastuinbouw. Via de veiling van Aalsmeer verloopt een jaaromzet van een kleine 908 miljoen euro; via de Westlandse veilingen ruim 680 miljoen euro. Aan de zeezijde is de (ondiepe) kust van belang als areaal voor platvis-, schelpdier- en garnalenvisserij. Langs de Hollandse kust wordt tot 45.000 m³ per jaar aan schelpen gewonnen, terwijl ongeveer 90% van de Noordzeeschol zijn eerste levensjaren doorbrengt in de Nederlandse kustzone. Momenteel wordt jaarlijks (buiten de 20 meter dieptelijn) ongeveer 8 miljoen m³ zand gewonnen ten behoeve van suppleties aan de kust en ongeveer 14 miljoen m³ ten behoeve van ophoogzand. Als gevolg daarvan bevinden zich in het Nederlandse deel van de Noordzee ongeveer 1.290 kilometer buisleiding en 1.300 kilometer kabels. Delen van de Noordzee zijn voorts gereserveerd voor militaire doeleinden. De Noordzee behoort tot de drukst bevaren zeeën ter wereld. Elk jaar verlopen via het Nederlandse Continentale Plat ongeveer 260.000 scheepsreizen. 50% betreft vooral visserij, werkvaart ten behoeve van offshore mijnbouw en recreatievaart. Van de overige 50% doet 60% een Nederlandse haven aan. Ongeveer 90% daarvan richt zich op de Rotterdamse havens. Met name om de Rotterdamse havens

toegankelijk te houden wordt zand en slib gebaggerd uit de haven en toegangsheulen (Provincies Noord- en Zuid-Holland, 2002) .

Deze beschrijvingen bevatten vele functies. Samen met de thema's uit tabel 1 kunnen er nu een aantal functies worden opgesomd. Deze worden verdeeld over de gebruikswaarden zoals hierboven besproken.

2.4.5 Van landschappelijke waarden naar functies

Hieronder vallen alle functies die betrekking hebben op het behouden van het landschap van de kust. Belangrijke termen zijn hierbij cultuur en esthetiek en identiteit. Ook het klimaat draagt bij aan een duidelijke verandering van de Nederlandse kust. Bodemdaling en zeespiegel stijgingen vormen een gevaar voor onze toekomst.

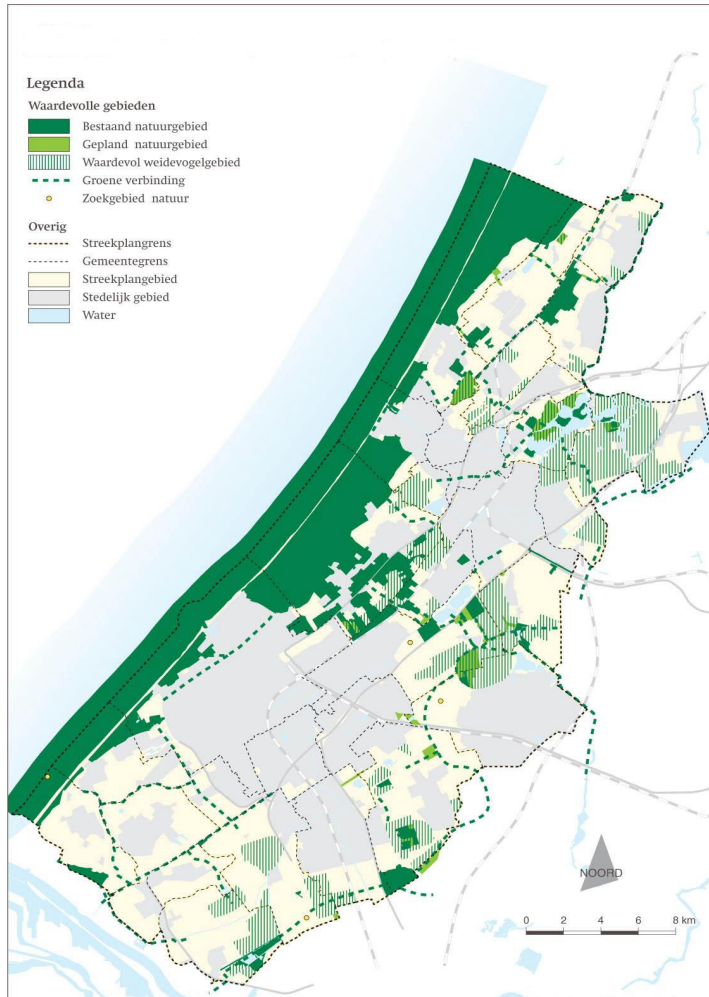
Er bestaat echter geen eenduidige functie. Beleid omtrent deze landschappelijke waarden biedt een raamwerk dat gericht is op het behouden van het landschap door de andere functies die langs de kust worden aangetroffen in dit landschap te passen. Op deze wijze wordt het een raamwerk voor de inrichting van de kust. Het is van belang dit landschappelijke raamwerk zodanig te situeren en vorm te geven dat de identiteit van het betreffende landschap wordt versterkt (Ministerie van LNV, Rapport IKC Natuurbeheer, 1995).



Figuur 4: Duinen in het landschap van de Nederlandse kust (www.kustgids.nl)

2.4.6 Van ecologische waarden naar functies

Natuur als functie aan de kust is zeer belangrijk. Hiermee wordt er ingezet op het behoud en de ontwikkeling van belangrijke ecosystemen. Natuurontwikkeling- en behoud zijn hierbij de belangrijkste functies. Beleid omtrent natuurontwikkeling wordt in de verschillende natuurbeleidsplannen omschreven. Belangrijk in deze plannen is de Ecologische Hoofdstructuur. Grote delen van de Hollandse kust vallen hier onder.

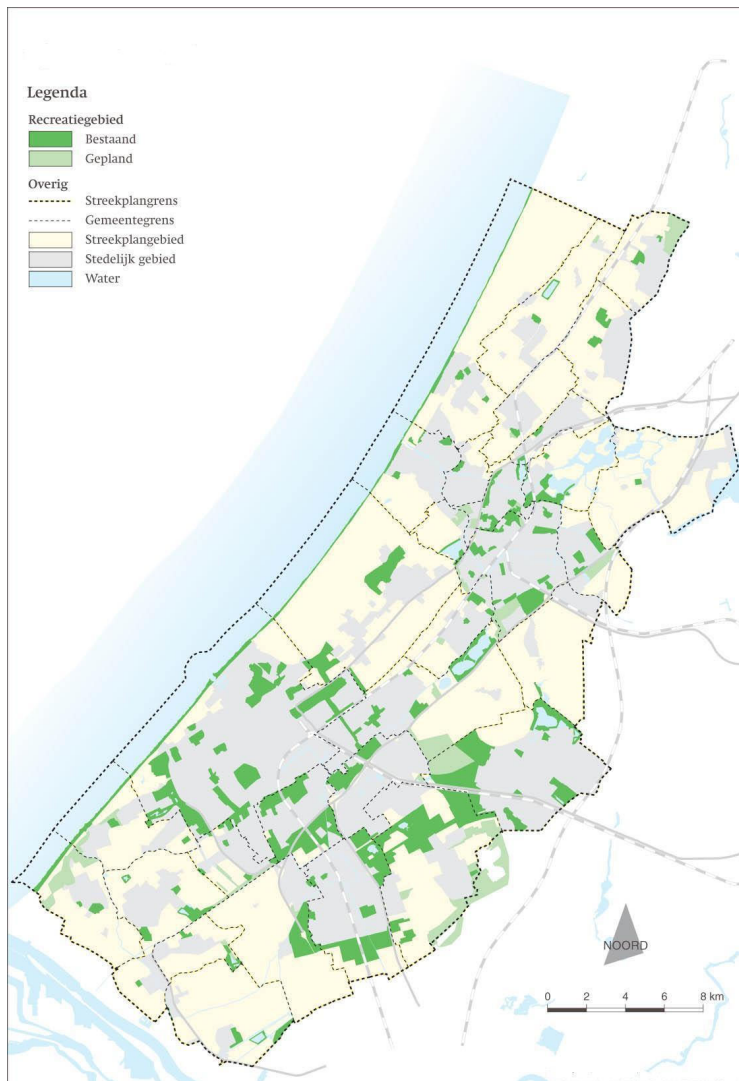


Figuur 5: De Ecologische Hoofdstructuur langs de Hollandse Kust (www.pzh.nl)

2.4.7 Van maatschappelijke waarden naar functies

Men is graag aan de kust. Toerisme en recreatie zijn hierdoor belangrijke functies die aan de Hollandse kust worden gevonden. Mensen genieten van hun vrije tijd in de kustzone. Hiernaast wonen mensen ook graag aan de kust. Natuur en landschap in de kustzone bieden een mooie en rustige omgeving om in te leven. Woningbouw is hierdoor een belangrijke functie geworden. De kustplaatsen breiden verder uit richting de kust/zee. Hierop aansluitend moet de kustverdediging als functie worden genoemd. Veiligheid is op dit moment nog steeds een belangrijk uitgangspunt voor het beleid omtrent de kustzone.

Hiernaast hebben de duinen een duidelijke functie als opslagplaats voor drinkwater. Door middel van infiltratie wordt het water gezuiverd en kan zonder veel bewerking worden aangeboden aan een groot deel van de huishoudens in West-Nederland. Deze functie verdwijnt echter langzaam, aangezien de duinen verdrogen en vervolgens het landschap wordt aangetast.



Figuur 6: Openluchtrecreatie langs de Hollandse Kust (www.pzh.nl)

2.4.8 Van economische waarden naar functies

De kustzone herbergt vele verschillende economische functies. Naast Rotterdam als belangrijk havengebied kunnen er vele andere functies worden opgesomd. Kort zijn dit onder andere; Visserij, Zandwinning, Landaanwinning, Energiewinning. Het thema 'Mobiliteit' valt hieronder.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste hierboven beschreven functies.

| Landschappelijke functie | Ecologische functies | Maatschappelijke functies | Economische functies |
|--|----------------------|----------------------------|--|
| Het behouden van de identiteit, esthetiek en cultuur van het kustlandschap | Natuurontwikkeling | Toerisme/Recreatie | Havengebied (Poort van Europa, verschillende infrastructurele functies en knooppunten) |
| | Natuurbehoud | Woningbouw | Landaanwinning |
| | | Waterwinning/zuivering | Visserij |
| | | Kustverdediging/Veiligheid | Zandwinning |
| | | | Energiewinning |

Tabel 2: Overzicht functies Hollandse kust

Deze tabel is niet volledig. Er zijn meer functies die deel kunnen uitmaken van de kustzone. Bijvoorbeeld in het Westland heeft zich in de loop der tijd veel glastuinbouw gevestigd. Hiermee is dat ook een belangrijke functie aan de kust geworden. Militaire functies worden ook in de kustzone aangetroffen. Enkel de belangrijkste en meest toonaangevende functies staan in deze tabel.

2.5 *Samengevat en slot*

De kustzone is een veel omvattend begrip. Het dynamische karakter van de kust maakt de kustzone moeilijk definieerbaar. Er worden veel verschillende activiteiten in de kustzone aangetroffen. Zeewaartst is afgesproken dat de grens op NAP -20 meter ligt. De landwaartse grens laat zich echter niet makkelijk bepalen. Begrippen zoals het kustfundament blijken niet toereikend. Bij dit begrip (en vele andere zoals zeereep en waterkeringszone) worden veel functies niet in de definitie meegenomen. Dit terwijl er juist aan de kust veel functies samen komen. Het zijn daarom deze functies die de kustzone bepalen en definiëren. Hierdoor is de kustzone op geen enkele locatie hetzelfde. De mix van functies is op elke locatie weer anders. En de invulling van de ruimte door de verschillende functies is nergens gelijk.

De kust wordt gebruikt voor een groot aantal functies. De functies kunnen worden ingedeeld in vier grote groepen. Landschappelijke, maatschappelijke, economische en ecologische functies. In het volgende hoofdstuk wordt het beleid voor de (Hollandse) kust besproken. Door de vele verschillende functies is het geen makkelijke opgave om beleid te formuleren voor de kustzone. Er wordt gestreefd om beleid te maken dat de samenhang tussen deze functies benadrukt. De verschillende functies kunnen niet meer los van elkaar gezien worden.

3. Beleid voor de kustzone

3.1 Inleiding

In het komende hoofdstuk staat het beleid voor de kust centraal. Er wordt begonnen bij de begrippen 'resilience' en 'vulnerability'. Deze begrippen vormen de basis voor het huidige kustbeleid. Hierna wordt er op het beleid voor de kustzone zelf gefocust. Hierbij worden de belangrijkste beleidsdocumenten besproken. Uit deze documenten zullen vervolgens de belangrijkste, opvallendste en de meest relevante beleidspunten worden belicht. In de eerste paragraaf zullen de begrippen 'resilience' en 'vulnerability' worden uitgelegd. Vervolgens wordt de Derde kustnota uitgebreid besproken. Het rijk heeft hierin het beleid omtrent de kust beschreven. Het integraal kustzonebeleid is het thema in de tweede paragraaf. Na deze bespreking zal er worden ingezoomd op het beleid betreffende de Hollandse Kust.

3.2 Resilience, vulnerability en beleid

In deze paragraaf wordt het beleid voor de kust(zone) in Nederland besproken. Hiervoor worden eerst de begrippen 'resilience' en 'vulnerability' uitgelegd. Deze vormen de basis voor het huidige kustbeleid in Nederland.

De kust is zoals eerder werd vermeld een dynamisch systeem. In de negentiger jaren werden 'resilience' en 'vulnerability' belangrijke termen als het gaat om het herkennen van '*coastal management problems as an integrated whole*' (OECD, 1993).

They aim to integrate both the physical and human subsystems that comprise a coastal system. Resilience refers to the self-organising ability of a coastline to change in response to changes to external forces, but in a way that preserves its desirable features. Vulnerability is the inverse of resilience (OECD, 1993).

'Coastal resilience' bestaat uit drie factoren (OECD, 1993):

- 1) physical resilience,
- 2) ecological resilience and
- 3) socio-economic resilience.

De eerste twee factoren hebben betrekking op de morfologie, landschappelijke- en natuurwaarden aan de kust. In hoeverre zijn deze in staat een grote verandering te kunnen weerstaan en hun waarden en oorspronkelijk staat te behouden? De veranderingen ('external forces') kunnen zowel van natuurlijke aard zijn (bijvoorbeeld stormvloed of zeespiegelstijging (indirect waarschijnlijk veroorzaakt door menselijk handelen)) of veroorzaakt worden door menselijke ingrepen in de kust (bijvoorbeeld bouwen, bolwerkvorming). De laatste factor heeft te maken met menselijke activiteiten aan de kust.

Een voorbeeld is:

In hoeverre is een bepaalde locatie aan de kust in staat om na, bijvoorbeeld, een overstroming de schade te herstellen en terug te keren naar de situatie voor deze overstroming. '*The extent to which social and economic systems are able to recover from stress and shock*' (Klein, 1998).

Deze 'socio-economic systems' in de kustzone worden beïnvloed door veel verschillende ontwikkelingen. Hieronder vallen ook veranderingen in de demografie, economie en landgebruik (Klein, 1998). Deze concepten ('resilience' en 'vulnerability') zijn de oorsprong van het integraal denken over het kust(zone)beleid(beheer).

'Coastal resilience is designed to provide a conceptual and quantitative framework in which data relating to all the relevant factors can be accommodated and models of dynamic behaviour developed' (Klein, 1998).

In Nederland is het beleid voornamelijk gebaseerd geweest op 'resistance'. Dit concept wordt gedefinieerd als: *'the ability of a coastline to resist significant change as a result of changes to external forces, whether physical or human in origin'* (OECD, 1993)

In de Eerste Kustnota (*Kustverdediging na 1990*) is gekozen voor duurzaam handhaven van de veiligheid en duurzaam behoud van de functies en waarden in het duingebied. De strategie is de kustlijn tenminste te handhaven op de plaats waar die in 1990 lag. Door deze strategie wordt aan een basisvoorwaarde voor bescherming tegen overstroming voldaan (Ministerie van V&W, 2000). Het handhaven van de kustlijn van 1990 is een duidelijke vorm 'resistance'. Echter door het verminderen van vrije ruimte in de kustzones en het achterliggende gebied ontstaan er spanningen. *'Presently natural and socio-economic adaptive processes are constrained'* (Klein, 1998). Vervolgens ontstaan er conflicten tussen verschillende functies. In Nederland (met name aan de Hollandse kust) is er sprake van 'diminished resilience'. In de eerste Kustnota wordt dit probleem gesignaleerd. De term 'dynamisch handhaven' wordt daarom in deze nota geïntroduceerd. Hiermee worden er meer natuurlijke processen toe gelaten aan de kust.

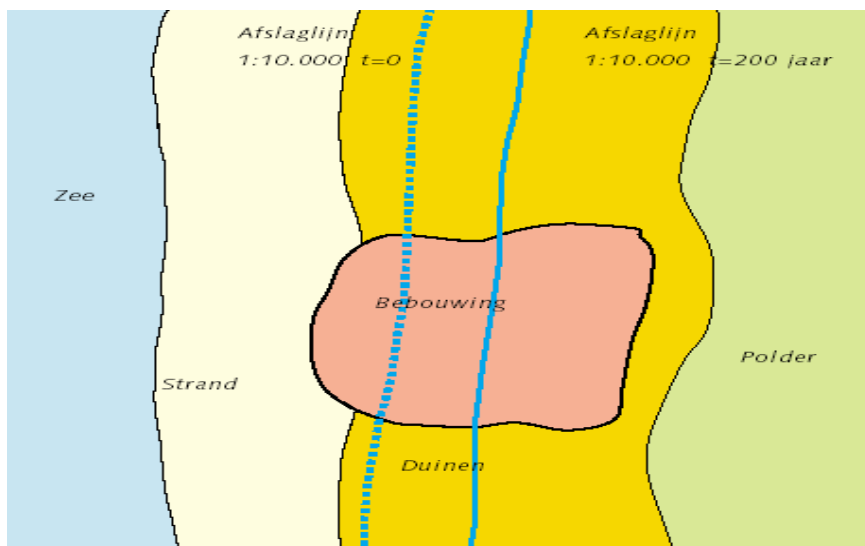
De Tweede Kustnota (*Kustbalans 1995*) voegt weinig toe aan het beleid dat in de Eerste Kustnota werd omschreven. Dit is anders voor de in 2000 gepresenteerde Derde Kustnota (*Traditie, Trends en Toekomst 2000*). De Derde Kustnota handhaaft en bouwt voort op het 'dynamisch handhaven', echter er wordt in de Derde Nota meer nadruk op natuurlijke processen die zich langs de kust afspelen gelegd. Door in te spelen op deze natuurlijke processen wordt er meer met de natuurkrachten meegewerkt. Dit uitgangspunt moet uiteindelijk resulteren in een flexibele kust die geleidelijke veranderingen (zoals bijvoorbeeld zeespiegelstijging) kan opvangen (Ministerie van V&W, 2000). Dit uitgangspunt heeft als consequentie dat er meer aandacht zal uitgaan naar, in eerste instantie, ecologie. In de derde Kustnota wordt steeds meer vanuit 'resilience' gedacht. Natuurlijke processen moeten meer hun gang gaan en de kust moet meebewegen met deze processen. Dit is een duidelijke omslag van denken. Het beleid omschreven in de Eerste Kustnota (en daarvoor) was het handhaven van de kustlijn en het versteken dan wel aanleggen van grote waterkeringen. In de Derde Kustnota wordt er meer ruimte gecreëerd voor natuurlijke processen.

De Derde Kustnota is geschreven vanuit een langetermijnperspectief, met een tijdshorizon die enkele decennia tot soms eeuwen omvat. Vanuit dit perspectief is de problematiek benaderd. Voor de korte en middellange termijn zijn er beleidslijnen geschetst. Het kijken vanuit een langetermijnperspectief betekent dat het beleid op korte termijn wordt aangescherpt of aangepast, aangezien (ruimtelijke) keuzen, die nu worden gemaakt, de toekomst bepalen (Ministerie van V&W, 2000). In de Derde Nota blijft veiligheid een belangrijk uitgangspunt. Het beschermen van laag Nederland tegen overstromingen en handhaven van de kustlijn (tegengaan van erosie) blijven ook in deze nota de belangrijkste uitgangspunten. In het licht van het langetermijnperspectief worden er in de Derde Kustnota een aantal knelpunten genoemd die voornamelijk in de toekomst een probleem kunnen gaan vormen. Het zijn een aantal ontwikkelingen die veel invloed kunnen hebben op de kust.

De kust komt de komende jaren meer onder druk te staan. Zowel vanuit zee als vanuit land zal deze druk toenemen. De druk vanuit zee wordt voornamelijk veroorzaakt door een veranderend klimaat. De toenemende zeespiegelstijging, stormintensiteit en rivierafvoeren zijn hier voorbeelden van. Hiernaast dracht ook de bodemdaling bij aan de hogere druk op de kust.

De druk wordt uiteindelijk veroorzaakt door het kleiner worden van de kustzone. Hierdoor ontstaat er een grotere belasting op de waterkering (Ministerie van V&W, 2000).

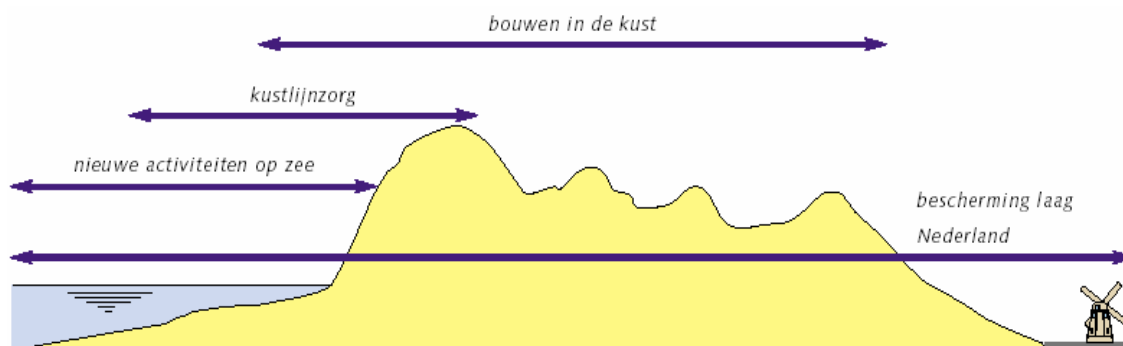
Verschillende functies liggen in de risicozone. Deze zone is de afslagzone onder stormvloedomstandigheden. In deze zone is de kans op stormschade groter. Bebouwing die op dit moment niet in deze zone gelegen is kan over een aantal jaar wel in deze zone terecht komen. Dit wordt veroorzaakt door een groter wordende afslagzone. Deze afslagzone wordt groter door de verwachte zeespiegelstijging.



Figuur 7: Bebouwing in een groeiende schadezone schematisch weergegeven; de gestreepte lijn is de berekende afslaglijn bij een maatgevende storm (kans 1/10.000 per jaar; situatie kust van Noord- en Zuid-Holland). De getrokken lijn is de berekende afslaglijn over 200 jaar bij scenario 'zeespiegelstijging 85 cm/eeuw en windtoename van 10%', wanneer geen aanvullende maatregelen genomen worden (Ministerie van V&W, 2000).

Naast deze verwachte toename van druk op de kust vanuit zee, zal de druk vanuit land ook toenemen. De belangrijkste redenen die in de Derde Nota worden genoemd zijn de groei van de economie en de bevolking. De welvaart is de afgelopen jaren gestegen. Dit heeft als consequentie dat er meer vrije tijd te besteden is. Samen met de toegenomen bevolkingsgroei betekent dit een grotere druk op de kust. Deze druk wordt direct veroorzaakt door een intensiever gebruik van de kust. Activiteiten zoals wonen, recreatie en bedrijvigheid in de kustzone nemen toe (Ministerie van V&W, 2000).

In een figuur kunnen de belangrijkste punten uit de Derde Kustnota worden samengevat.



Figuur 8: Aandachtspunten uit de Derde Kustnota (Ministerie van V&W, 2000)

Met name de Hollandse Kust voelt de verstedelijkingsdruk van de Randstad. Steeds vaker hebben gemeenten aan de kust geen keuze. De ruimte is schaars in de Randstad. Hierdoor worden gemeenten gedwongen om uit te breiden richting de zee.

Deze druk op de ruimte vormt op een aantal punten een bedreiging voor de kustzone.

Veiligheid

Woningen, recreatievoorzieningen en industrie die zich op of direct achter de waterkering bevinden, maken het moeilijker deze keringen in de toekomst te versterken. Versterking is op termijn nodig om de gevolgen van zeespiegelstijging binnen de huidige veiligheidsnormen op te vangen. Het Ministerie van V&W onderzoekt momenteel bovendien of deze normen niet moeten worden aangepast. Sinds de Deltacommissie in de jaren vijftig met de ontwikkeling van deze normen begon, zijn de bevolking en het geïnvesteerde kapitaal immers behoorlijk toegenomen (Ministerie van V& W, 2002).

Dynamiek

Bebouwde kusten zijn minder beweeglijke kusten, met een beperkt natuurlijk aanpassingsvermogen. Als een plek eenmaal bebouwd is, wil men die bebouwing tegen de zee beschermen, en op die plekken heeft de kustlijn dan geen ruimte meer om te fluctueren. Terwijl deze plekken bij een stijgende zeespiegel alleen maar onder méér druk komen te staan. Deze 'bolwerkvorming' bedreigt de veerkracht en de dynamiek van de kust en maakt er een harde grens van, die veel onderhoud vergt (Ministerie van V& W, 2002).

Natuur en landschap

Natuur- en landschapswaarden kunnen door economische groei in de kustzone worden bedreigd. Ook in de kustzone versnipperd Nederland: ruimtelijke contrasten tussen open en gesloten landschappen, en tussen stad en land, zijn kleiner geworden. Het gebied is er in een aantal opzichten eentoniger en minder aantrekkelijk door geworden. Vooral bebouwing in duingebieden heeft aanzienlijke negatieve effecten op de kwaliteit van natuur en landschap en op de mogelijkheden voor natuurlijke dynamiek (Ministerie van V& W, 2002).

In de Derde Kustnota wordt naast bovenstaande punten ook aandacht geschonken aan de organisatie en manier van beleid voeren. In dit kader wordt de term Integraal Kustzonebeleid in de Derde Kustnota geïntroduceerd. In eerste instantie is het een reactie op de groeiende Europese invloed op het beleid. Hiernaast blijkt het integrale kustzonebeleid een belangrijke stap in het beleid omtrent de kust in Nederland. De kust blijkt veel meer dan alleen een waterkering. Er speelt veel meer. Een gedegen beleid van de kust is gebaat bij een integrale aanpak. Waarbij er verder wordt gekeken dan de traditionele functie van de kust en waarbij ook het achterland een belangrijke rol speelt.

In de volgende paragraaf zal er uitvoerig op het integrale kustzonebeleid worden ingegaan. Hierbij zullen de relevante beleidsstukken worden besproken en de plannen voor de toekomst worden uiteengezet.

3.3 *Inzetten op integraliteit*

De Derde Kustnota introduceerde het integrale kustzonebeleid. De eerste aanzet tot dit beleid kwam vanuit de Europese Commissie. De Commissie heeft met de introductie van dit beleid als doel de verticale integratie te bevorderen. Hiermee wordt een eenduidige, integrale kijk op het kustbeleid bedoeld tussen verschillende lidstaten. Het is het afstemmen van beleid tussen verschillende landen, die beleid maken voor de kust. In Nederland wordt het integrale kustzonebeleid al snel opgepakt om ook de horizontale integratie te bevorderen. Hierin staat de integratie van verschillende beleidsterreinen in Nederland centraal. De leidende gedachte is hierbij dat er rekening moet worden gehouden met verschillende belangen zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, economie, natuur/milieu en veiligheid.

Integratie van beleid voor de kustzone is echter niet een onderwerp dat van de laatste 4 jaren is. In de literatuur worden er verschillende redenen genoemd om beleid voor de kustzone op een geïntegreerde wijze te benaderen. Een begrip dat hierbij een belangrijke rol speelt is 'duurzaamheid'. Zoals in hoofdstuk 2 vermeld, is voor een duurzame instandhouding van het kustfundament een goede afstemming nodig tussen de verschillende functies die in dit kustfundament worden aangetroffen.

Het begrip duurzaamheid krijgt in 1987 wereldbekendheid door het verschijnen van het VN-rapport 'Our Common Future'. Hierin wordt duurzaamheid omschreven als (zie ook paragraaf 2.3) een ontwikkeling van welzijn en welvaart, daarbij in acht nemend dat de samenleving zal moeten voldoen aan *'the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs'* (World Commission on Environment and Development, Brundtland, 1987).

Bij duurzame ontwikkelingen wordt er gestreefd naar een goede afstemming tussen het milieu en de economie. Uit deze constatering vloeien een aantal redenen voor een integraal kustzonebeleid:

- The coastal zone is a dynamic system. It's rich in the diversity of natural resources and the variety of activities. The potential for unsatisfactory interactions and outcomes, both economic en environmental, is much greater than for some other natural resources. The potential gains to be obtained through integrated management may be considerable (OECD, 1993).
- Unsatisfactory environmental outcomes to be observed around many of our coastlines today can be viewed as symptoms of a continued lack of integration. Unacceptable damage demonstrates the neglecting of the integration of economic and environmental decision-making (OECD, 1993).
- Integration can also be given a sound economic rationale. Within the coastal zone, externalities¹ abound. Coastal zone management is the management of the interactions between competing activities in the coastal zone. It suggests that the practice of integrated management ought to be concerned with providing ways in which the various users of the coastal zone can be made aware of the impact their demands on coastal zone resources are having on others (OECD, 1993).

De laatste kan worden aangevuld met Clark (1996). In zijn handboek geeft hij een belangrijke reden voor integraal kustzonebeleid; *"Integrated planning for coastal areas (including land use, resources and pollution management) is needed to resolve competition and conflicts that occur frequently among residential, tourist, commercial, industrial, transportation, recreational and agricultural activities competing within limited space"*.

¹ Niet-beoogd(e) effect(en) als gevolg van een functie of activiteit (de Roo, 2001).

Hij geeft ook aan dat; *"Integrated Coastal Zone Management provides the basis for sustainable use of resources, biodiversity preservation, protection against natural hazards, pollution control, enhancement of welfare, development of a sustainable economy and optimum multiple use"*.

Hiernaast wordt er in het handboek ook een aantal doelen opgesomd die 'Integrated Coastal Zone Management' zou kunnen nastreven. Deze zijn hieronder in Box 2 beschreven. Hierbij wordt duidelijk vermeld dat deze doelen, mogelijke doelen zijn. Integraal kustzonebeleid is per land verschillend (per locatie). Het is volledig afhankelijk van tradities, normen en waarden en overheidssystemen in een land (Clark, 1996).

- Maintain a high quality coastal environment.
- Identify and protect valuable species.
- Identify and conserve critical coastal habits and identify lands that are particularly suitable for development.
- Resolve conflicts among incompatible activities affecting coastal and ocean resources and the use of space.
- Identify and control activities that have an adverse effect upon the coastal and marine environment.
- Control pollution from 'point sources' and from land runoff, as well as accidental spills of pollutants.
- Restore damaged ecosystems.
- Coordinate governmental efforts to promote the sustainable development of coastal and ocean resources.
- Balance economic and environmental pressure as they affect the development and conservation of coastal and ocean resources.
- Provide guidance for coastal development planning to reduce inadvertent side effects.
- Raise public awareness.

Box 2: Doelen in integrated coastal zone management (Clark, 1996).

Integraal kustzonebeleid wordt hier gezien als het middel voor een duurzame kust en is de oplossing voor de conflicten die bestaan tussen de verschillende activiteiten en belangen die in de kustzone aangetroffen kunnen worden. Zoals de laatste opmerking van Clark en de OECD vermoeden is duurzaamheid niet het enige uitgangspunt om integraal kustzonebeleid in te voeren. In Nederland wordt als belangrijke reden voor integraal kustzonebeleid; 'ruimtelijke kwaliteit' genoemd. In de verschillende beleidsstukken wordt aangegeven dat het doel van een integraal kustzonebeleid het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van de kustgebieden is. *"Duurzame ruimtelijke kwaliteit met behoud van veiligheid" is een goede, haalbare doelstelling* (Ministerie van V&W, 2002).

Ruimtelijke kwaliteit is een breder begrip dan duurzaamheid. In de Vijfde Nota op de Ruimtelijke Ordening wordt voor ruimtelijke kwaliteit een aantal criteria omschreven (deze kunnen ook gevonden worden in de nieuwe Nota Ruimte). Deze zijn (Ministerie van VROM, 2001);

- Ruimtelijke diversiteit
- Economische en maatschappelijke functionaliteit
- Culturele diversiteit
- Sociale rechtvaardigheid
- Duurzaamheid
- Aantrekkelijkheid
- Menselijke maat

Duurzaamheid is een van de criteria. De andere criteria geven aan dat een integraal beleid meer betekent dan alleen een duurzaam beleid. Culturele, landschappelijke en sociale aspecten maken ook deel uit van de ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Echter de concrete invulling van ruimtelijke kwaliteit verschilt per situatie en is daarom gebiedsspecifiek. Welke aspecten en belangen worden meegenomen is volledig afhankelijk van de verschillende problemen die in een bepaalde situatie spelen. Ook de verschillende belangen (verschillende actoren) die in een gebied aanwezig zijn bepalen de ruimtelijke kwaliteit van dat gebied.

In de kustzone speelt veiligheid een belangrijke rol. De belangen van veiligheid en ruimtelijke kwaliteit zijn in de kustzone nauw met elkaar verstrengeld. Soms kan dit leiden tot problemen. De eerder genoemde bolwerkvorming is hier een voorbeeld van. Hier botsen deze twee doelstellingen. Bebouwing in de kustzone kan bijdragen aan een hogere ruimtelijke kwaliteit maar de veiligheidsrisico's worden door deze verharding van de kust groter.

In de zogenaamde zwakke schakels aan de Hollandse kust zijn er problemen met de veiligheid (bijvoorbeeld achterstallig dijkonderhoud) en/of wordt de ruimtelijke kwaliteit niet voldoende bevonden. Het beleid van deze zwakke schakels is er op gericht om de ruimtelijke kwaliteit en veiligheid in een slag te verbeteren (Ministerie van V&W, 2002). Om dit te kunnen realiseren is een goed integraal kustzonebeleid noodzakelijk. Waarbij voor alle verschillende functies en belangen die in de kustzone worden aangetroffen op een integrale manier beleid wordt omschreven. De Nederlandse rijksoverheid streeft naar een zo efficiënt mogelijk gebruik van de ruimte en naar kwaliteitsimpulsen die binnen de bestaande ruimte kunnen worden gerealiseerd. In de kustzone, maar vooral in de kustplaatsen, moet optimaal gebruik worden gemaakt van kansen om ruimte meervoudig te gebruiken en allianties te smeden tussen toerisme en natuur, veiligheid en cultuur (Ministerie van V&W, 2003).

Zoals uit de vorige hoofdstukken is gebleken is de (Hollandse) kustzone erg dynamisch en vinden er veel activiteiten plaats. De complexiteit van ruimtelijke problemen in de kustzone is daarom erg groot. Hierdoor is het formuleren van een integraal beleid voor de kust(zone) geen makkelijke opgave. De vele verschillende functies en activiteiten in de kustzone leiden automatisch tot veel actoren in de planvorming van ruimtelijke projecten in en nabij de kustzone. Actoren vertegenwoordigen de verschillende belangen in de planvorming. Deze belangen en activiteiten kunnen op elke locatie weer anders zijn. Het integrale beleid is hierdoor in elke situatie anders. De inhoud van het beleid verschilt per gebied (het beleid is gebiedsspecifiek). Hierdoor is het voor de Rijksoverheid erg moeilijk om een integraal kustzonebeleid te voeren. Het heeft duidelijk de medewerking van lagere overheden nodig. Deze samenwerking is ook een vorm van integratie die verticale integratie wordt genoemd.

Deze verticale integratie is noodzakelijk om het integrale kustzonebeleid te realiseren. Deze integratie houdt, in Nederland, in de afstemming van de verschillende betrokken overheidsniveaus. In Nederland zijn de belangrijkste overheidsorganen die het land kent allemaal betrokken bij de kust. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.

| Schaal | Ruimtelijke Ordening | Waterkering |
|--------------------------------|----------------------|--------------------|
| <i>Landelijk (Rijksniveau)</i> | Ministerie van VROM | Ministerie van V&W |
| <i>Regionaal</i> | Provincies | Provincies |
| <i>Lokaal</i> | Gemeenten | Waterschappen |

Tabel 3: Betrokken overheidsorganen in de kustzone (Ministerie van V&W, 2002)

Bij deze tabel moet gezegd worden dat alleen ruimtelijke ordening en beleid omtrent de waterkering is weer gegeven. In de kust worden zoals eerder besproken veel meer functies aangetroffen. Het

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit maar ook het Ministerie van Economische Zaken hebben veel belangen in de kustzone (zie box 3 hieronder). Deze worden in deze tabel achterwege gelaten.

De betrokkenheid van alle belangrijke overheidsorganen maken het integraal kustzonebeleid niet eenvoudig. In box 3 wordt een aantal redenen genoemd waarom verticale integratie noodzakelijk is.

- The amount and complexity of public interests in coastal area's is high.
- The effects of conflicts and impacts of one sector on another that require government intervention is exceptionally high.
- There is considerable involvement with public (common property) resources and their conservation.
- Water is a fluid resource that is not containable or ownable in the usual sense and that simultaneously affects all coastal interests.
- A greater variety of coordinated multi-governmental policy decisions is required in coastal areas.
- There tends to be a high level of international interest in coastal matters (in dit onderzoek zullen internationale aspecten niet worden meegenomen).

Box 3: Causes for intergovernmental coordination (Clark, 1996)

In Nederland blijkt deze verticale integratie geen succes als het gaat om een 'coordinated multi-governmental policy' voor de kust. Een duidelijke afstemming in de planniveaus ontbreekt. Het Rijksbeleid dat via provinciale streekplannen in gemeentelijke bestemmingsplannen zou moeten doorwerken ontbreekt vaak. Ook worden er veel verschillende nota's opgesteld op verschillende niveaus. Vaak moet worden geconstateerd dat deze nota's erg sectoraal van aard zijn, waardoor integratie moeilijker wordt (Ministerie van V&W, 2000).

De afstemming van verschillende plannen worden het beste zichtbaar op het lokale niveau. En soms zelfs na de planvorming. Een gemeentelijk bestemmingsplan is vaak niet afgestemd op de plannen die het waterschap heeft gemaakt (waterstaatkundige plannen worden wettelijk vastgelegd in de keur en legger) (Ministerie van V&W, 2000). Dit is niet een probleem dat zich alleen in de kustzone voordoet. Het haaks op elkaar staan van ruimtelijke ordening en de waterhuishouding is een bekend probleem. De inleiding van dit stuk begon met de constatering van dit probleem. Het begrip 'integraal waterbeheer' doelt uiteraard ook (met name) op de afstemming van ruimtelijke ordening en water. Deels is dit een horizontale integratie en deels verticaal. Door het opnemen van een 'waterparagraaf' (of als het om de kust gaat een waterkeringsparagraaf) in ruimtelijke plannen op het regionale dan wel lokale niveau wordt er gezocht naar afstemming van ruimtelijke ordening met de waterhuishouding. De watertoets sluit hierbij goed aan. Dit instrument toetst ruimtelijke plannen aan de waterhuishouding in een bepaald gebied. Dit instrument wordt bij de regionale en lokale ruimtelijke planvorming al vaak ingezet.

In een onderzoek uitgevoerd door het Copernicus instituut voor Duurzame Ontwikkeling en Innovatie van de Universiteit Utrecht blijken er vele problemen te zijn in de afstemming tussen de verschillende instanties die beleid maken voor de kust. Een inventarisatie van interviews geeft een complex beeld van knelpunten omtrent het huidige beleid van de kust.

| |
|---|
| Verantwoordelijkheden: |
| Onduidelijke verdeling verantwoordelijkheden |
| Lagere overheden weigeren verantwoordelijkheid voor veiligheid |
| Gebrek aan afstemming |
| Intraprovinciale afstemming |
| Verkokering van de rijksoverheid |
| Rijksoverheden durven niet te delegeren |
| Gebrek aan afstemming tussen beleid waterschap en bestemmingsplan gemeente |
| Gebrek aan regionaal maatwerk Rijk |
| Teveel nota's (afstemming) |
| Onzekerheid over het rijksbeleid: |
| Discussie rond zwakke schakels leidt tot onzekerheid |
| 5e Nota RO nog niet vastgesteld |
| Het rijksbeleid is onduidelijk |
| Rijksbeleid is te restrictief: |
| Contouren rond natuurgebieden zijn te strikt |
| Vogel en Habitatrichtlijn en Flora- en Faunawet te strikt |
| RWS werkt zorgplicht te gedetailleerd uit |
| VROM heeft te strikte rode en groene contouren in de 5 ^e Nota RO opgenomen |
| Rijksbeleid is te restrictief |
| Te strikte regels voor visserij |
| Gemeente heeft wel lasten van het strand, maar mag er niets doen |
| Dominante rol van veiligheid in het rijksbeleid |
| Te weinig aandacht voor EU-aanbeveling |
| Voor een integraal kustzonebeleid ontbreekt de sense of urgency |
| Veiligheidsbeleid smooert creativiteit |
| Economisch belang heeft te weinig prioriteit |
| Gebrek aan financiën: |
| Gebrek aan financiële middelen voor een integraal kustzonebeleid |
| Handhaving regels: |
| Handhaving van regels rondom strandexploitatie en op zee |
| RWS is inconsequent in handhaving |

Tabel 4: Knelpunten in de afstemming van beleid in de kustzone (Dieperink, 2003)

Een aantal van deze knelpunten is achterhaald, maar geven toch duidelijk aan dat er veel onduidelijkheden bestaan omtrent het kustbeleid. Deze onduidelijkheden belemmeren het voeren van een duidelijk integraal beleid. Ook wordt er in dit onderzoek aangegeven dat het kustbeleid erg gefragmenteerd is. Hiermee wordt bedoeld dat er veel verschillende beleidsnetwerken te vinden zijn die allemaal op een hun eigen wijze integraal beleid formuleren. Deze beleidsnetwerken hebben echter geen direct contact met elkaar.

Zeven deelnetwerken zijn in dit verband gelokaliseerd (de grootste netwerken zijn gevormd rond om de verschillende betrokken ministeries). Van netwerken kan worden gesproken omdat er een grotere interne dan een externe samenhang is wat betreft beleidsontwikkeling met betrekking tot (deel)vraagstukken in de kustzone (Dieperink, 2003). In verschillende netwerken zijn of worden op dit moment verschillende integrale visies ontwikkeld. Dit gebeurt ten dele onafhankelijk van elkaar (Dieperink, 2003). Het formuleren van een eenduidige integrale visie wordt hierdoor bemoeilijkt. Hiernaast blijkt dat de percepties die binnen de deelnetwerken leven ten aanzien van een integraal

kustzonebeleid nauw samen hangen met de verantwoordelijkheden van de actoren (Dieperink, 2003). De actoren in het deelnetwerk van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat blijken bijvoorbeeld kustveiligheid als onderwerp voor gezamenlijke visieontwikkeling en ambitie centraal te stellen (Dieperink, 2003). Een eenduidige visie over natuur, recreatie, toerisme en dergelijke blijkt in dit netwerk geen prioriteit.

De provincie is het aangewezen orgaan om de verschillende instanties op een lijn te krijgen. Deze regionale beleidsmaker staat precies tussen de niveau's in (rijks- en lokaalniveau). In de derde kustnota wordt aangegeven dat Provinciale Overlegorganen voor de Kust (POK) het overlegplatform moet zijn waarop afstemming plaatsvindt (Ministerie van V&W, 2000). De samenstelling van POK's verschilt per provincie. In ieder geval zijn de provincie, gemeenten, beheerders en het Rijk vertegenwoordigd, maar sommige POK's kennen een bredere samenstelling. Door naast beheerders en overheden ook belangenorganisaties zitting te laten nemen in de POK's, worden sectorale belangen beter afgestemd (Ministerie van V&W, 2002). Het rijk behoudt echter de regie.

Samengevat kan gezegd worden dat de infrastructuur voor een verticale integratie zeker aanwezig is. Er zijn verschillende overlegorganen waar verschillende beheerders en overheden samen komen (het is echter de vraag hoe frequent en op welke manier van deze infrastructuur gebruik wordt gemaakt). Soms aangevuld met andere belanghebbenden (actoren). Opvallend is wel dat het rijk altijd een belangrijke coördinerende functie blijft houden.

De horizontale integratie is een ander verhaal. Het onderwerp is erg nieuw. Daarom is het erg lastig om hier al wat over te zeggen. Duidelijk is wel dat de afstemming tussen water(huishouding), ruimtelijke ordening en veiligheid als heel belangrijk wordt ervaren in de kustzone. De verschillende beleidsnota's van deze beleidsvelden op nationaal (rijks) niveau zijn in horizontale zin goed op elkaar afgestemd (Peet, 1995).

In de Derde Kustnota wordt gesteld dat naast de afstemming met de waterhuishouding, ruimtelijke ordening zich bij de kust moet houden aan het veiligheidsbeleid. In ieder geval moet hier voldoende afstemming plaatsvinden (Ministerie van V&W, 2000). Hiermee volgt het de lijn (veiligheid even buiten beschouwing gelaten) van het waterhuishoudingsbeleid zoals dat de afgelopen jaren al voor heel Nederland is geformuleerd. Het beeld blijft echter summier.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat het daadwerkelijk realiseren van een (integrale) visie ten aanzien van de kust alleen mogelijk is als deze vertaald wordt in lokale en regionale ruimtelijke plannen (Damsma, 2003). Damsma (2003) geeft in een artikel aan dat de ruimtelijke ordening het instrument is om te zorgen dat de Nederlandse kust in de toekomst net zo veilig is en net zo aantrekkelijk als nu. Hierin is een belangrijke rol weggelegd voor de regionale en lokale overheden. Uiteindelijk leggen provincies en gemeenten ontwikkelingsmogelijkheden en verboden vast door middel van hun ruimtelijke streek- en bestemmingsplannen (Damsma, 2003).

3.4 *Beleid voor de Hollandse kust*

Op het regionale niveau wordt getracht om het bovenbeschreven landelijke beleid te vertalen in regionale beleidsstukken. Voor de Hollandse Kust is er een aantal regionale beleidsmakers. De belangrijkste beleidsmaker ten aanzien van ruimtelijke ordening is de provincie. Voor de Hollandse kust staat het ruimtelijk beleid beschreven in de verschillende streekplannen van de Provincies Noord- en Zuid-Holland. Hiernaast wordt het waterhuishoudings- en waterstaatkundigbeleid op een regionaal/lokaal niveau omschreven door waterschappen. Deze worden geholpen dan wel gecontroleerd door regiodirecties van Rijkswaterstaat. In de POK's komen de regionale beleidsmakers samen en proberen zij samen beleid te formuleren. Noord- en Zuid-Holland zijn de twee grootste regionale beleidsmakers voor de Hollandse Kust. Echter de POK's in deze provincies hebben alleen aandacht voor de kustverdediging (Dieperink, 2003). Een integrale visie over de Hollandse kust als geheel wordt in deze POK's niet gevormd. En zoals bekend houdt de Hollandse kust zich niet aan de bestuurlijke grenzen van waterschappen, gemeenten en provincies. Daarom hebben deze twee provincies samen een duidelijke visie (Strategische Visie Hollandse Kust 2050) opgesteld samen met gemeenten (Vereniging Noord-Hollandse kustgemeenten), waterschappen, Ministerie van VROM en RWS Directie Noord-Holland (Dieperink, 2003). Het doel van deze visie is te beschikken over een systematisch en toegankelijk inzicht in (Provincies Noord- en Zuid-Holland, 2002):

- de mate waarin het huidige beleid terzake de kustveiligheid ook op de (zeer) lange termijn perspectieven biedt (probleemstellingen langs de kust);
- de meerwaarden en toepassingsgebieden van wellicht noodzakelijke alternatieve strategieën voor de (zeer) lange termijn (oplossingsrichtingen voor de kust).

De motor van het proces van visievorming voor de Hollandse kust wordt gevormd door de gevoelde noodzaak het provinciale ruimtelijke beleid te herijken in het perspectief van kustveiligheid. Dat neemt niet weg dat de doelen ervan ook verder reiken (Provincies Noord- en Zuid-Holland, 2002).

Het gaat in deze visie om de integratie van kustveiligheid in de het provinciaal ruimtelijk beleid. Er wordt gesteld dat er vele belangen (lees; andere functies) in de kustzone spelen. Deze belangen werken tweezijdig als het gaat om de kustveiligheid (Provincies Noord- en Zuid-Holland, 2002). Initiatieven die ontstaan uit deze belangen hebben invloed op de kustveiligheid en maatregelen die genomen moeten worden voor de kustveiligheid hebben weer hun uitwerking op de verschillende belangen die in de kustzone worden aangetroffen. Uitgangspunt voor het schrijven van deze visie is integratie maar wel heel duidelijk vanuit het oogpunt van de kustveiligheid. Belangrijk hierbij is de afstemming van de verschillende kustbeheerders. Er wordt getracht de 'verschillende compartimenten van het kustveiligheidsbeleid' te integreren. Hiermee wordt bedoeld dat de verschillende verantwoordelijkheden die bij verschillende instituten horen samen gebracht worden. Hierdoor worden er effectievere oplossingen gevonden voor problemen die in verschillende 'compartimenten' spelen. Ook wordt duidelijk gesteld dat een probleem dat juist in een bepaald 'compartiment' speelt in dat compartiment kan worden opgelost. Dit om inefficiënt werken te voorkomen.

Naast deze integratie staat de integratie van kustveiligheid als beleidsterrein met de ruimtelijke ordening als beleidsterrein centraal in deze visie. Er wordt een duidelijk verschil gemaakt tussen de zeereep en de kustzone als ruimtelijke eenheden waar oplossingen voor problemen moeten worden gevonden.

Beperken ze (lees; oplossingen voor problemen) zich tot de zeereep dan leidt dat tot conserverende en consoliderende maatregelen. De beoordeling van dit type maatregelen vindt dan mede plaats op basis van de waarden die erdoor in de kustzone worden gehandhaafd. De effecten op de ruimtelijke inrichting van de kustzone zijn hierbij gering (Provincies Noord- en Zuid-Holland, 2002).

Aangezien de kustzone een grote diversiteit aan belangen en functies kan bezitten zijn oplossingen in deze ruimte moeilijker te vinden.

Worden de oplossingen gezocht binnen de kustzone, dan komen ook oplossingen als het landwaarts of zeewaarts verleggen van de kustlijn binnen het perspectief. Voor deze laatste twee typen geldt, dat de negatieve effecten op het bestaande ruimtegebruik in de kustzone ook het grootst zijn. Daar kan natuurlijk ook weer nieuw grondgebruik tegenover staan. Beoordeling van dit type oplossingen vindt daarom mede plaats op basis van de kosten van aantasting van bestaand grondgebruik en de baten die mogelijk nieuw grondgebruik met zich mee kunnen brengen. Bij deze oplossingen hoort ook een ruimtelijk beleid dat zich richt op (meer of minder grootschalige) herinrichting van de betreffende kustgedeelten (Provincies Noord- en Zuid-Holland, 2002).

Bij deze passages moet bedacht worden dat het hier met name gaat om problemen ten aanzien van de kustveiligheid. Problemen die in dat beleidsveld ontstaan dienen door te werken in het ruimtelijke beleidsveld. In feite komt het hier neer op een inpassing van het ruimtelijke beleid in het kustveiligheidsbeleid. Met andere woorden er wordt ruimte gemaakt voor de kustveiligheid. Bestaande functies die op een bepaalde locatie in de kustzone aanwezig zijn komen hierdoor onderdruk te staan. Het is hierdoor onduidelijk in hoeverre er gesproken kan worden van integratie. Bij een volledige integratie van de twee beleidsvelden zouden alle belangen moeten zijn vertegenwoordigd in het geformuleerde beleid. In deze visie staat het ruimtelijke beleid echter in dienst van het kustveiligheidsbeleid. In de visie wordt aangegeven dat het broeikas-effect en andere klimaatveranderingen en de onzekerheden dat deze met zich meenemen de onderliggende oorzaken voor deze strategie zijn. Er wordt wel erkend dat er veel meer maatschappelijke belangen op en aan de kust kunnen worden gevonden, waarmee op de korte en middellange termijn rekening mee moet worden gehouden en dat deze belangen betrokken dienen te worden in het te formuleren beleid (Provincies Noord- en Zuid-Holland, 2002).

De strategische visie voor de Hollandse kust bestaat, naast bovenstaande, voornamelijk uit maatregelen, ontwerpen en oplossingsrichtingen voor de Hollandse kust verdeeld naar verschillende kustvakken en kustlandschappen. Per vak wordt de veiligheid geanalyseerd en urgente en lange termijnmaatregelen aangegeven. Hiernaast wordt het landschap van het kustvak geanalyseerd waarna wordt aangegeven op welke manieren de noodzakelijke maatregelen, die vanuit de veiligheid zijn geformuleerd, het beste zouden kunnen worden doorgevoerd. Mogelijkheden voor toerisme, natuur en andere ruimtelijke ontwikkelingen worden vervolgens aangegeven.

De beleidsvisie is voor de Hollandse kust het uitgangspunt als het gaat om strategisch ruimtelijk beleid voor de kustzone. Op institutioneel niveau zijn er verder weinig overlegorganen of documenten die een duidelijk richting van integraal denken over de Hollandse kust laten zien.

Uiteraard hebben de betrokken provincies, gemeenten en waterschappen hun eigen plannen. Het beleid omtrent de kustzone kan bij de provincies worden teruggevonden in de streekplannen. Deze streekplannen volgen echter duidelijk de 'Strategische Visie'.

In het algemeen kan er gezegd worden dat in deze plannen het accent ligt op het behoud en herstel van de natuurlijke kwaliteiten met een daarop afgestemde zonering en gebruik van andere functies (RIKZ, 2000). De duinen zelf kennen een hoofdfunctie natuur, maar aan de binnenduinrand wordt ook ruimte gegeven aan recreatieve ontwikkelingen (RIKZ, 2000). De waterschappen hebben hun eigen planvormen waarin met name de zorg voor de waterkering wordt vastgesteld.

Een eenduidige integrale ruimtelijke visie over de Hollandse kust (op een regionaal niveau) kan alleen in de 'Strategische Visie Hollandse Kust 2050' worden teruggevonden. In de literatuur kunnen twee andere overlegorganen worden gevonden die zich bezighouden met de Hollandse kust.

| Naam | Aandachtsvelden | Geografische scope | Deelnemers |
|--|--|--------------------|--|
| Overlegorgaan Noord-Hollands kustgemeenten | Kustvraagstukken | Noord-Holland | Noord-Hollandse kustgemeenten |
| Bestuurlijk Platform Zuidvleugel | Opstellen integraal ontwikkelingsplan Westland | Westland | Provincie Zuid-Holland, Stadsgewest Haaglanden, zeven Westland gemeenten , de Hollandse Werkgevers Vereniging, Kamer van Koophandel, WLTO, Hoogheemraadschap |

Tabel 5: Overlegorganen met betrekking tot de Hollandse kust (Dieperink, 2003)

Als laatste kan worden opgemerkt dat het bestaan van deze overlegorganen niet garandeert dat er daadwerkelijk een gemeenschappelijke visie van verschillende overheden uitkomt. De overheden in de verschillende schaalniveau's kunnen tegenstrijdige belangen hebben. Aan de hand van een onderzoek naar bebouwing in de kustzone wordt geconcludeerd dat "de belangen op gemeentelijk niveau niet altijd parallel lopen met die op nationaal niveau. Voor gemeenten kunnen economische motieven in belangrijke mate richtinggevend zijn. Dat verklaart dat zich plannen kunnen ontwikkelen die niet volledig lijken te sporen met de beleidsvoornemens op rijks- of provinciaal niveau" (Peet, 1995).

3.5 Samengevat en slot

In dit hoofdstuk staat het beleid voor de kust omschreven. Sinds de Eerste Kustnota is het denken over de kust veranderd. In de Eerste Kustnota was het beleid nog gebaseerd op 'resistance'. In de loop van de tijd vormden 'resilience' en 'vulnerability' de basis voor het te formuleren beleid (het dynamisch handhaven). Op deze manier wordt er rekening gehouden met de zeespiegelstijging.

Hiernaast wordt er in de Derde Kustnota het integrale kustzonebeleid geïntroduceerd. De belangrijkste reden voor een integrale aanpak is vermijden van conflicten tussen de verschillende functies die in de kustzone worden aangetroffen. Uiteindelijke doel is een duurzame kust met een hoge ruimtelijke kwaliteit. De integratie bestaat uit een verticaal en een horizontaal deel. Het eerste deel houdt de integratie van verschillende overheidsniveaus in. Het horizontale deel gaat over de integratie van verschillende beleidsvelden (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en waterhuishouding). In het integrale kustzonebeleid staat de horizontale integratie nog in de kinderschoenen. Verschillende onderzoeken concluderen dat de verticale integratie nog veel onduidelijkheden bevat.

Naast deze analyse van het rijksbeleid is ook het regionale beleid voor de Hollandse Kust beschreven. Er is voor dit deel van de Nederlandse kust een integrale visie opgesteld door de regionale beleidsmakers. In deze visie staat de integratie van het waterstaatkundig- en waterhuishoudingsbeleid (veiligheidsbeleid) met de ruimtelijke ordening centraal.

Het integraal kustzonebeleid kan een oplossing zijn voor ruimtelijke projecten in de kustzone. Bouwen heeft grote gevolgen voor de kustzone. Bij de planvorming van deze projecten komen veel actoren (belangenvertegenwoordigers van de verschillende functies) samen. Het bouwen in de kustzone is hierdoor een interessant probleem. Hiervoor moet eerst de consequenties voor bouwen in de kustzone nader bekeken worden. De kustzone is erg kwetsbaar. Deze zone herbergt veel kwetsbare functies. Bouwen in de kustzone heeft daardoor veel gevolgen voor deze functies. In het volgende hoofdstuk worden deze gevolgen geïnventariseerd.

4. Bouwen in de kustzone

4.1 Inleiding

In het volgende hoofdstuk staat het bouwen in de kustzone centraal. Wat is het beleid in Nederland voor het bouwen in de kustzone? Aan welke voorwaarden moet voldoen worden? Zijn enkele vragen waar antwoord op wordt gegeven. Hierna worden de mogelijkheden van bouwen in de kustzone besproken. Uitvoerig wordt ingegaan op de gevolgen van bouwen in de kustzone en welke knelpunten en conflicten ontstaan tussen de verschillende functies die in de kustzone worden aangetroffen.

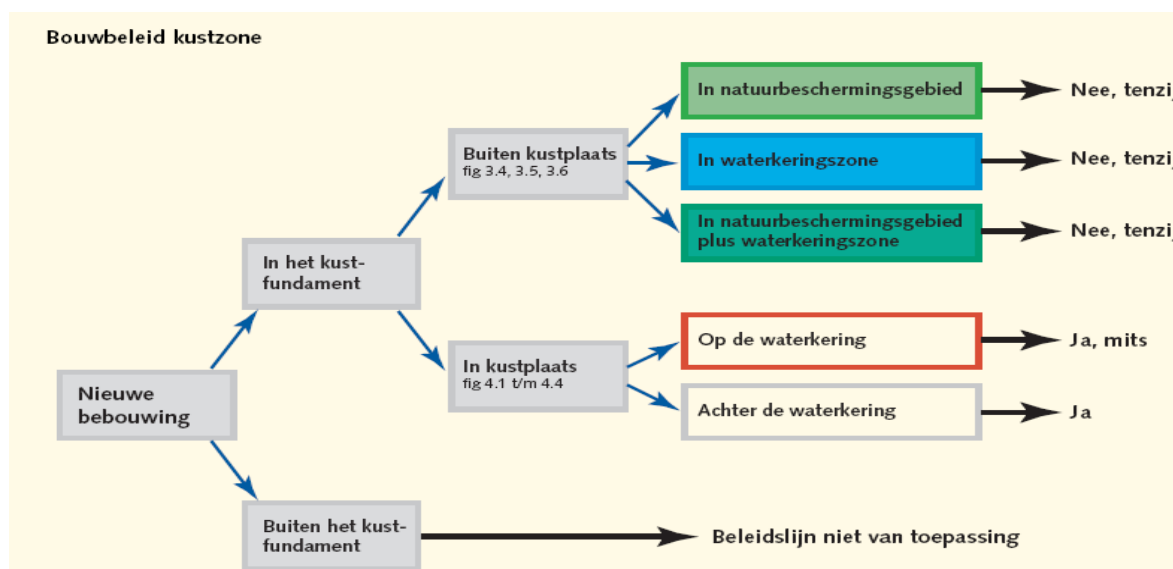
4.2 De aantrekkelijke kust.

Het bouwen in de kustzone is de laatste jaren steeds aantrekkelijker geworden. Door toenemende verstedelijking in het westen van ons land is de ruimte schaars. Er is afgesproken dat het Groene Hart gewaarborgd moet blijven. Maar er moet wel voldaan worden aan een aantal woningen die ieder jaar nodig blijken. Aan de Hollandse kust wordt de kustzone dan ook steeds aantrekkelijker. De druk op de kust neemt toe (zie hoofdstuk 3).

Er bestaan nabij de Hollandse kust twee ruimtelijke concepten, namelijk de Randstad en het Groene hart. De Randstad, de steden op de randstadring, vormen samen met het Groene Hart een historisch gegroeid stedenbouwkundig concept (Kruik, 1998). Doel is het voeren van een beleid voor de stadsgewesten in hun onderlinge samenhang en zorg dragen voor de geleiding door middel van bufferzones. Het gaat om een samenhangend beleid voor infrastructuur, groenstructuur, woningbouw, werkgelegenheid, recreatie, natuur, land- en tuinbouw op het niveau van de Randstad, het is een concept met een hoge communicatieve waarde (Kruik, 1998). Het Groene Hart vormt een duidelijk begrensd gebied binnen de Randstad; het is een bijzondere open ruimte. Het rijk ziet erop toe dat hierbinnen zo min mogelijk verstedelijking plaatsvindt. Het doel is het grootschalig landelijk middengebied in de Randstad open te houden om een groen contrast te zijn voor de omringende verstedelijking (Kruik, 1998). Het open houden van het Groene Hart betekent op termijn een afwenteling van bouwen naar de buitenkant van de Randstad, zoals de kustzone. Evenals de zorg voor de openheid en landelijke kwaliteiten van het Groene Hart, zou de kustzone op grond van vergelijkbare motieven dezelfde aandacht moeten krijgen (Kruik, 1998).

De kustzone krijgt deze aandacht niet in die mate. Het beleid voor de kust is van oudsher erg regulerend. Dit is nodig om de veiligheid te kunnen garanderen. De kustverdediging is de belangrijkste zorg voor de beleidsmakers voor de kust. Het eerder genoemde bolwerkvorming (zie paragraaf 3.2), andere bouwactiviteiten en stedelijke activiteiten in de kustzone hebben consequenties voor de kustverdediging. Hierdoor is er een duidelijk bouwbeleid voor de kustzone omschreven door het rijk.

In het ontwerpdocument Beleidslijn voor de Kust, geschreven door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003), komt het bouwen in de kustzone uitvoerig aanbod (in de beleidslijn wordt voornamelijk bedoeld op woningbouw). Voor nieuwe bebouwing wordt gewerkt volgens onderstaand schema (Figuur 9). Bouwen buiten de kustplaats wordt in dit nieuwe beleid niet toegestaan ('tenzij' erg strenge voorwaarden gelden). In de kustplaats zelf is meer vrijheid. Om ruimte te laten voor economische ontwikkelingen in kustplaatsen, is bebouwing in kustplaatsen toegestaan. Er moet onderscheid gemaakt worden tussen bebouwing op de waterkering, bebouwing in de reserveringszone van de waterkering en bebouwing die geheel landwaarts van de waterkering en reserveringszone ligt (Ministerie V&W, 2003).



Figuur 9: Bouwbeleid in het kustfundament (Ministerie V&W, 2003)

Zoals besproken in hoofdstuk 2 kan de kustzone groter zijn dan het kustfundament. Het is volledig afhankelijk van de functies die op een bepaalde locatie worden aangetroffen. Als er geen ruimte voor bebouwing blijkt in het kustfundament betekent dit niet dat er geen ruimte is in de kustzone (Buiten het kustfundament in figuur 9). Bovenstaand figuur neemt het kustfundament als uitgangspunt.

Waarschijnlijk is dit gedaan vanuit een veiligheidsoogpunt. Met andere woorden; in de kustzone is wel degelijk meer ruimte voor bouwen. Dit is echter volledig afhankelijk van de functies die de kustzone definiëren. De kustzone kan op bepaalde locaties samenvallen met het kustfundament. In deze gevallen wordt het bovenste deel van de figuur gevolgd (In het kustfundament in figuur 9).

Bij bebouwing op de waterkering en bebouwing in de reserveringszone wordt een 'Ja, mits'-regime gehanteerd. Dit houdt in: nieuwbouw, verbouw en aanleg van harde infrastructuur in de waterkeringszone wordt toegestaan mits aan de voorwaarden uit het waterkeringbeheerplan en de keur van de waterbeheerder wordt voldaan (Ministerie V&W, 2003). Op deze 'Ja-mits' locaties zijn veel verschillende belangen. Naast de veiligheidsbelangen bewaakt door de waterbeheerder, spelen bijvoorbeeld ook economische belangen een grote rol.

In het lokale beleid van gemeenten is in het algemeen de aandacht voor groei en economische ontwikkeling groot. Ruimte wordt gezocht voor uitbreiding van recreatie- en woonmogelijkheden binnen de kaders van het rijks- en provinciaal beleid. Dicht langs de kust vinden soms tamelijk grootschalige uitbreidingen plaats van verblijfsrecreatie (hotels, zomerwoningen, winkels) (RIKZ, 2000).

Er is op tal van plaatsen nieuwe woonbebouwing (in de kustzone) gerealiseerd, deels woningen in de dure prijsklassen (urban villa's/villapark). Ook in de binnenduinrand van het Westland wordt woningbouw gepland.

Deze bovenstaande beperkingen zijn wettelijk vast gelegd in (Ministerie V&W, 2003):

Waterstaatswetgeving:

- Wet op de waterkering
- Waterschapswet
- Wet beheer rijkswaterstaatswerken
- De waterschapskeur

Natuur:

- Ecologische Hoofdstructuur
- Natuurbeschermingswet

- Flora- en faunawet
 - Europese Vogel- en Habitatrichtlijn
- Verder zijn er een aantal gebiedsspecifieke beleidskaders:
- PKB Waddenzee
 - Stappenplan Noordzee

Er moet opgemerkt worden dat deze wet- en regelgeving de beleidskaders zijn voor bouwen in het kustfundament. En zoals al opgemerkt kan de kustzone meer zijn dan dit kustfundament.

Hiernaast wordt er gewerkt met contouren¹. Contouren worden op grond van deze beleidslijn alleen rond bebouwing in de waterkeringszone getrokken (Ministerie V&W, 2003). Ter wille van natuurbelangen of ruimtelijke kwaliteit is het echter mogelijk dat in de Nota Ruimte ook contouren om de bebouwing achter de waterkering worden getrokken. Het is echter deze (nieuwe) Nota Ruimte die af wil van streng getrokken contouren (zie de Nota Ruimte). In deze nota wordt er dan ook niet gesproken van contouren (ten aanzien van de kustzone). Maar wordt er gesteld dat "Provincies en gemeenten hun grens van bestaand bebouwd gebied van de kustplaatsen vast stellen en nemen deze grens op in de streek- en bestemmingsplannen. Zij geven invulling aan een specifiek bouwbeleid op grond van het 'ja-mits' en 'nee-tenzij'- principe" (Ministerie van VROM, LNV, V&W, EZ, 2004). Er mag gezegd worden dat het bouwen in kustzone door de Nota Ruimte wat meer ruimte heeft gekregen.

Op het eerste gezicht zijn er niet veel mogelijkheden voor bouwen in de kustzone. Het beleid is erg regulerend en veel wet- en regelgeving beperken de mogelijkheden. Echter het hier bovenbeschreven beleid en de daarbij behorende wet- en regelgeving is met name gericht op de waterkering, het kustfundament en kustplaatsen. Op plaatsen waar de kustzone samenvalt met het kustfundament zal er weinig ruimte zijn. Daar zorgen de bovenstaande regels en afspraken wel voor. Maar hoe zit het op locaties waar de kustzone breder is dan het kustfundament? Hier zijn zeker mogelijkheden om te bouwen. In de volgende paragraaf zal worden aangegeven welke gevolgen ontstaan bij bouwen in de kustzone.

¹ Binnen de contour kunnen ontwikkelingen plaatsvinden, daarbuiten is het niet toegestaan of alleen onder bepaalde voorwaarden.

4.3 *Gevolgen van bouwen, conflicten en mogelijkheden*

'Rijkswaterstaat wil voorkomen dat er nieuwe bolwerken ontstaan en dat bestaande bolwerken zich uitbreiden, om met een veerkrachtige kust de veiligheid te blijven garanderen. Maar: een boulevard achter de duinen is geen echte boulevard; (vakantie) woningen aan zee brengen meer op dan in het dorp; een restaurant met uitzicht op zee trekt meer klanten. Bouwen aan zee is dus aantrekkelijk, maar het heeft gevolgen voor (de kosten van) kustveiligheid. Enerzijds stellen functies zoals 'waterkering' of 'natuurgebied' randvoorwaarden aan de ontwikkeling van andere functies. Anderzijds is ontwikkeling van een kustplaats alleen mogelijk als de veiligheid gegarandeerd is en heeft de recreatiesector er ook belang bij dat er aantrekkelijke natuurgebieden in de buurt zijn. Kortom; De ontwikkelingen in de kustzone leggen, vaak vanuit conflicterende belangen/doelstellingen, een claim op dezelfde beperkte ruimte' (Damsma, 2003).

Bovenstaande citaat komt uit het artikel van Damsma. Het geeft aan welke problemen er kunnen spelen tussen verschillende functies in de kustzone. In de komende paragraaf zal in detail gekeken worden naar de mogelijkheden en gevolgen van bouwen in de kustzone. Knelpunten en conflicten tussen functies worden aangegeven, maar ook positieve gevolgen worden besproken. De focus ligt in deze paragraaf op veiligheid. De kustverdediging en de bescherming van het laag gelegen land worden tot de belangrijkste functies van de kustzone gerekend. Welke invloed bouwen heeft op deze functie is hierdoor een belangrijke vraag.

In de literatuur kan weinig worden gevonden over de gevolgen van bouwprojecten in de kustzone. De literatuur die voorradig is blijkt zich met name toe te spitsen op veiligheid en natuur. Overig geschrevene blijken vaak informatiebrochures met veel plaatjes over de gevaren van bouwen in de kustzone. Met name in Florida worden veel van deze brochures gepubliceerd. Dit is te verklaren door de vele orkanen die regelmatig deze Amerikaanse staat bezoeken.

De overige literatuur blijkt zich voornamelijk te richten op de technische gevolgen voor de kustverdediging en gevolgen voor natuur en milieu (vaak vergezeld met termen als de 'duurzame kust') in de kustzone. Een voorbeeld van dit laatste kan gevonden worden in een artikel over de impact van bouwen in kustgebieden. Het artikel begint met de volgende constatering;

'The consequences of construction activities, in the coastal zone, can have a direct affect on' (Leggett, 2002):

- Wildlife and habitats.
- Archaeology and heritage.
- Recreation and navigation.
- Tourism.
- Industry and business based on the coast.

Voor deze punten geldt dat de invloed in eerste instantie niet een negatieve hoeft te zijn. Er liggen veel voordelen voor recreatie, toerisme en industrie als de kustzone meer verstedelijkt. De nadruk ligt bij dit onderzoek ook op de negatieve invloed die bouwen heeft op natuur en milieu. Duurzaamheid en daarmee ook ruimtelijke kwaliteit komen dan om de hoek kijken. Hieronder is een voorbeeld gegeven van problemen en oplossingen bij een willekeurig bouwproject in de kustzone bekeken vanuit duurzaamheid.

| CONSTRUCTION ACTIVITY | SOME POSSIBLE ENVIRONMENTAL IMPACTS AND RISKS | POSSIBLE PLAN OF ACTION |
|---|--|--|
| Piling (to create a coffer-dam) | Damage to land-based habitats by sheet pile delivery at site. | Mark clearly placement area for piles and materials. |
| | Direct damage by piling plant. | Brief staff on areas not to damage/drive on. |
| | Noise and vibration from piling disturbing birds or fish. | Avoid breeding/spawning seasons, consult relevant parties |
| Formwork (to retain concrete whilst in liquid form) | Pollution from accidental spills and leaks from delivery or piling plant during piling or whilst re-filling or maintaining plant. | Have spill clean-up kits available for use on land and water, locate a bundled re-filling station away from at-risk habitats. |
| | Loss of materials to the marine environment (accidental loss of delivery whilst transshipping – if delivered by sea) causing direct smothering. Wood floats away some distance causing hazard to pleasure craft. | Plant and boats on hand to retrieve lost material, tranship only in calm conditions. |
| | Non-sustainable wood supply used. | Use sustainable supplier. |
| Concrete pour | Wastage of wood and sealants used in creating formwork. | Train staff in waste minimisation. |
| | Spillage of non-bio-degradable formwork oil (used to avoid sticking of concrete to formwork). | Use bio-degradable oil. Keep in secure containers, assess application method. Have spill clean-up kits available for use on land and water |
| | Dust generation at storage site. | Use dust suppression with recyclable water. |
| Removal of piling | Spillage of concrete during transportation and pouring. | Secure means of transportation, modify formwork to minimise spillage, clear up spillage before it sets. |
| | Loss of concrete due to storm damage and flooding. | Check forecast weather and flood conditions prior to pouring. |
| | Pollution from accidental spills and leaks from delivery of concrete or plant during pouring or whilst re-filling or maintaining plant. | Have spill clean-up kits available for use on land and water, locate a bundled re-filling station away from at-risk habitats |
| Removal of piling | Direct damage by plant. | Brief staff on areas not to damage/drive on. |
| | Residual non-bio-degradable oils on formwork cause pollution. | Use bio-degradable oil. Keep in secure containers, assess cleaning or allowing a period of time for oil to degrade prior to removal of piling. |
| | Floating and static detritus left after removal of dam. | Removal of all detritus between coffer dam and concrete wall following removal of formwork. |
| | Accidental loss of piles on removal. | Plant on hand to retrieve, tranship only in calm conditions. |
| | Spillage of concrete during transportation and pouring. | Use secure transporter, modify formwork to capture possible spillage, clear up spillage before setting. |
| | Loss of concrete due to storm damage and flooding. | Check weather forecast and flood conditions prior to pouring. |
| Removal of piling | Pollution from accidental spills and leaks from delivery or piling plant during piling or whilst re-filling or maintaining plant. | Have spill clean-up kits available for use on land and water, locate a bundled re-filling station away from at-risk habitats. |

Figuur 10: Bouwen in de kustzone en duurzaamheid (Legget, 2002)

Het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) heeft onderzoeken laten uitvoeren naar de verschillende mogelijkheden voor bouwen in de kustzone. In een van deze onderzoeken werd gezocht naar de mogelijkheden van stedelijke functies (met name woningbouw) in de kustzone. In dit rapport zijn de mogelijkheden en bedreigingen aangegeven van het bouwen in de kustzone.

Verschillende architectenbureau's kregen de opdracht om ontwerpen te maken voor met name nieuwe 'kustwijken'. Samen met workshops bestaande uit verschillende experts kon er zo een lange termijn visie voor bouwen in de kustzone worden opgesteld. Er wordt in dit onderzoek geconcludeerd dat woningbouw en andere stedelijke functies in de kustzone een bijdrage kunnen leveren aan het woon- en leefklimaat van de Randstad. De kustzone biedt wonen aantrekkelijke kansen: mooi uitzicht en een groene woonomgeving. Er kunnen unieke woonmilieus worden gecreëerd, die de Deltametropool kunnen versterken. Op en tussen de duinen kunnen geheel nieuwe woonlandschappen ontstaan. Juist dicht bij de Randstad bestaat behoefte aan nieuwe woonvormen, die meer bieden dan de standaard VINEX-woningen (RIKZ, 2000).

Vanuit een oogpunt van waterhuishouding liggen er ook kansen. De watersysteembenadering biedt mogelijkheden voor het creëren van woonmilieus die aansluiten bij het watersysteem ter plaatse. Zo kunnen met de bouwopgaven de waterwinning in kwelzones in de binnenduinrand worden gecombineerd en kunnen waterbergingsmogelijkheden in lage gebieden aan de duinrand worden gerealiseerd. Daarnaast worden in de voorstellen extra zoetwatermilieus gecreëerd (RIKZ, 2000).

Op het eerste gezicht zal bouwen in de kustzone leiden tot schade aan de verschillende natuurwaarden in deze zone. In het onderzoek van het RIKZ worden echter ook een aantal voordelen genoemd bij een grootschalige scheiding van verstedelijking en natuur. De fysieke ruimte voor natuur (in hectares) zal door het bouwen uiteraard kleiner worden, maar de overige natuurwaarden kunnen worden ontwikkeld doordat via corridors een koppeling wordt gelegd tussen de duinen en de natuur in het achterland. Grote groene buffers bieden naast nieuwe mogelijkheden voor natuur ook voordelen voor recreatie en wonen, namelijk als aantrekkelijke leefomgeving. De verstedelijking wordt in deze optie geconcentreerd waardoor andere gebieden worden vrij gehouden (de duinen als groene ruggengraat) (RIKZ, 2000).

Naast deze mogelijkheden worden ook de bedreigingen voor de kust aangegeven. Met name veiligheid en kustbescherming wordt naar voren gebracht als aandachtspunt als de kust meer verstedelijkt. Het RIKZ noemt een aantal punten die van toepassing zijn op het bouwen in de kustzone als het gaat om veiligheid en kustbescherming. Deze zijn, op de volgende pagina, in Box 4 weergegeven.

- Het reguleren van bebouwing in de kustzone kan een aantal motieven hebben. Het voorkomen van schade voor bebouwing op of voor de waterkering, het behouden van veerkracht in het kuststelsel en het waarborgen van de veiligheid van laag-Nederland.
- Het huidige beleid probeert bolwerkvorming te voorkomen (zie Hoofdstuk 3).
- Veiligheid van het achterland kan worden gerealiseerd via ofwel meegroeien (versterking van de primaire waterkering) ofwel via landwaarts of zeewaarts uitbouwen van de waterkering. Meegroeien is het huidige beleid. Hiervoor is ruimte in de hoogte en ook enige ruimte in de breedte nodig. Bebouwing op of direct achter de primaire waterkering maakt versterking in de toekomst moeilijker. Bij nieuwe bebouwing kan dit evenwel worden ingepast. Door de zeespiegelstijging zal er wel sprake van bolwerkvorming zijn; de natuurlijke trend is immers een landwaartse verplaatsing van de kustlijn.
- Zeewaarts uitbouwen van de kustverdediging kan een optie zijn voor de toekomst. Hiervoor is ruimte nodig in het zeewaartse kustfundament. Bebouwing tast op zich het kustfundament niet wezenlijk aan, wel zal bebouwing zeewaarts (bijv. een Nieuw Wassenaar in zee) leiden tot versteiling van de kust, waardoor meer erosie zal optreden. Er zullen dus hogere inspanningen nodig zijn om de veiligheid van meer zeewaarts gelegen bebouwing(skernen) te waarborgen.
- Bebouwing in de strandwallenzone en de binnenduinrand levert geen problemen op vanuit veiligheid, schade of veerkracht;
- Bebouwing in het middenduin levert geen problemen op voor de veiligheid van laag Nederland, mogelijk wel vanuit gewenste veerkracht van het duinsysteem;
- Bebouwing op de zeereep geeft risico's op schade en een veerkrachtprobleem en in sommige gevallen een veiligheidsprobleem.
- Het bouwen op de vooroever geeft problemen vanuit veiligheid van de woningen zelf, grotere kans op schade, maar de veiligheid van het achterland is niet in het geding.

Box 4: Overzicht RIKZ bedreigingen van bouwen in de kustzone voor de kustveiligheid/bescherming (RIKZ, 2000)

In het RIKZ onderzoek worden de meeste opmerkingen gemaakt ten aanzien van de bedreigingen die de verstedelijking van de kustzone kan betekenen voor natuur- en landschapswaarden. In algemene zin kan worden gesteld dat verstedelijking van de kustzone het risico vergroot op versnippering van de aanwezige landschapsstructuur. Verspreid bouwen heeft in dat opzicht een negatiever effect dan geconcentreerd bouwen. Gewezen wordt op de gevaren van verstedelijking aan de kust voor de openheid (RIKZ, 2000). Hoogbouw zal deze openheid verminderen. Dit leidt vervolgens weer tot een vermindering van de ruimtelijke kwaliteit (zie Hoofdstuk 3). Met name bebouwing in het huidige duingebied (jonge duinen, middenduinen) roept veel weerstand op. Deze gebieden bezitten een dusdanig hoge kwaliteit dat bouwen hier eigenlijk niet mogelijk is. De duinen dienen als onderdeel van de ecologische hoofdstructuur te worden beschermd en ontwikkeld (RIKZ, 2000). Verder wordt er gewezen op de consequenties die bouwen verder zeewaarts zal hebben. Met name de gevaren van aantasting van de veerkracht en dynamiek van het duinsysteem en van aantasting van de horizon en de rust. Naast de verdringing van deze functie zal verstedelijking van de kustzone ook zorgen voor de verdringing van andere functies. Naast de natuur/landschappelijke functie zal ook de landbouwfunctie (bollenteelt en kassenbouw) moeten verhuizen (RIKZ, 2000).

Verder wordt er in het RIKZ onderzoek gewaarschuwd voor de toenemende drukte in de kustplaatsen als de kustzone verder verstedelijkt. Met name de verkeersdruk zal toenemen. De ontsluiting van

kustplaatsen is altijd al een probleem geweest. Maar door het ontstaan van meer 'doodlopende' verkeersbewegingen (bij de kust kan je niet verder) zal er meer filevorming ontstaan (RIKZ, 2000).

Geconcludeerd mag worden dat dit onderzoek vooral de consequenties aangeeft voor natuur/milieu en veiligheid. Het bouwen in de kustzone zal met name voor deze twee functie veel consequenties hebben. Kort zijn de gevolgen voor veiligheid een vergroot risico en voor natuur versnippering, verlies van een duinlandschap en hier aangekoppeld een verlies van ruimtelijke kwaliteit.

De conflicten tussen verschillende functies in de kustzone hebben over het algemeen te maken met spanningen tussen verschillende ruimtelijke functies (toerisme, natuur, wonen, etc) en de functie kustverdediging. Dit is in principe erg logisch. Immers (zoals aangegeven in het citaat waar deze paragraaf mee begon) alle functies in de kustzone zouden niet kunnen bestaan zonder de garantie van veiligheid tegen overstromingen. In een beleidsverkenning naar integraal kustzonebeleid wordt dit nader toegelicht. Aan het 'dynamisch handhaven' (zie Hoofdstuk 3) kunnen knelpunten zijn verbonden. Door dit beleid ontstaat er ruimte voor nieuwe ontwikkelingen welke men in het verleden onder verwijzing naar de kustverdedigende functie van het duin succesvol uit het duingebied kon weren (Peet, 1995). Er wordt hier bedoeld op mogelijkheden voor bebouwing of natuur en landschap. Veiligheid en bebouwing komen hier tegenover elkaar te staan. De beleidsverkenning geeft ook aan dat door het kustveiligheidsbeleid (dynamisch handhaven) de ruimte voor toerisme en andere economische functie afneemt. Er wordt gesteld dat het veiligheids criterium te zeer als normatief wordt gehanteerd (Peet, 1995). In dit zelfde onderzoek wordt uitvoerig de invloed van functies op andere functies besproken.

| Beïnvloedende functie(s) | A | C1 | C2 | D | E | F | G | I | J | K | L | M | N | O | P |
|----------------------------------|---|----|----|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A Kustverdediging | | | * | * | | | | | * | | | | | | |
| C1 Natuurontwikkeling zee | | | | | | | | | * | | | | | | * |
| C2 Natuurontwikkeling land | | | | * | * | | | | * | | | | | | |
| D Recreatie/Toerisme | | * | * | * | * | * | | | * | | | | | * | * |
| E Landbouw | | | * | | | | | | | | | | | | |
| F Wonen | | | * | | * | | | | * | | | | | | |
| G Landaanwinning | * | * | * | * | * | * | | | * | | | | | * | * |
| I Waterwinning | | | * | * | | | | | * | | | | | | |
| J Landschap | | | | | | | | | | | | | | | |
| K Windenergie | | | * | | | | | | * | | | | | | |
| L Winning oppervlaktedelfstoffen | | * | | | | | | | | | | | | | |
| M Winning olie en gas | | * | * | | | | | | | | | | | | |
| N Militaire activiteiten | | * | * | * | | | | | | | * | | | * | * |
| O Scheepsvaart | | * | | * | | | | | | | | | | | * |
| P Visserij | | * | | | | | | | | | | | | | |

Tabel 6: Beïnvloeding van functies op functies in de kustzone (Peet, 1995)

Er moeten een aantal opmerkingen bij deze tabel worden gemaakt. Zo blijkt de functie wonen enkel invloed te hebben op natuurontwikkeling, landbouw en landschap. Kustverdediging heeft volgens dit onderzoek invloed op natuurontwikkeling, recreatie/toerisme en landschap. Moeilijk is wel de interpretatie van deze tabel. Er wordt verder niet uitgelegd wat de functie wonen inhoudt. Is het bestaande bebouwing of wellicht te realiseren woningen? Uit deze tabel kan wel het feit gehaald worden dat vele verschillende functies in de kustzone invloed op elkaar kunnen hebben. Met andere woorden; er speelt veel meer in de kustzone.

4.4 *Samengevat en slot*

In dit hoofdstuk is uitvoerig het bouwen in de kustzone besproken. In de rijksbeleidsplannen wordt voornamelijk gefocust op het kustfundament. Strenge eisen worden er gesteld aan het bouwen in deze strook. Echter de kustzone is meer (zie Hoofdstuk 2). Hierbij aansluitend kan het verschil tussen bouwen op de waterkering en hier net buiten worden verduidelijkt. Het bouwen op de waterkering heeft duidelijk gevolgen voor de (kosten) van de kustverdediging. Vlak achter de waterkering liggen er meer kansen voor (woning)bouw. Het zijn dus voornamelijk de conflicten tussen bouwen en de kustverdediging die het beleid domineren. Termen als statische kust, bolwerken en zwakke schakels zijn hierin belangrijk.

Vanuit het achterliggende gedachtegoed van de kwetsbare kust is vervolgens in de literatuur gezocht naar de gevolgen van bouwen in de kustzone. Hier werd gezocht naar conflicten tussen functies die ontstaan bij bouwprojecten in de kustzone. Veel literatuur is over dit specifieke onderwerp niet voorradig. Over het algemeen staan de (negatieve) gevolgen van bouwen op de natuur, milieu en de veiligheid (kustverdediging) centraal, terwijl bouwen in de kustzone veel meer consequenties kan hebben. In het bestudeerde RIKZ rapport worden echter een aantal mogelijkheden en positieve effecten op functies genoemd.

Er wordt in de bestudeerde literatuur vaak gesteld dat de veiligheid te vaak en te normatief als leidraad wordt gebruikt, waardoor een integrale visie moeilijk is. Wellicht zijn de conflicten tussen de functies bouwen en veiligheid terug te voeren op de bekende tegenstellingen die gevonden worden tussen het waterbeheer aan de ene kant en de ruimtelijke ordening aan de andere kant.

Het ordenen van de ruimte en het beheren van het water hebben beide betrekking op de fysieke leefomgeving. Deze twee aandachtsvelden kennen een sterke onderlinge relatie. Het vaststellen van waterhuishoudkundige functies met daaraan verbonden kwaliteits- en kwantiteitsdoelstellingen kan aan het ruimtegebruik beperkingen opleggen. Omgekeerd kan het bestemmen van de ruimte implicaties hebben voor water (de Kruijk, 1998).

Deze constatering sluit goed aan bij de bevindingen van dit hoofdstuk. Kruijk (1998) geeft in zijn artikel aan waar de problemen precies liggen tussen deze twee beleidsvelden. Hij stelt dat er conflicten optreden bij het bestemmen en vastleggen van functies. In het bestemmingsplan worden de locatie en de inrichting beschreven van een bepaalde bestemming. Het waterbeheer werkt met functietoekenningen en houdt hierbij rekening met kwaliteits- en kwantiteitsdoelstellingen (de Kruijk, 1998). Deze twee manieren van werken kan botsen. Hiernaast is er ook duidelijk een cultuurverschil tussen de twee beleidsvelden. Het waterbeheer gaat voornamelijk uit van natuurwetenschappelijke wetmatigheden terwijl in de ruimtelijke ordening vooral de sociaal, maatschappelijke wetmatigheden centraal staan (de Kruijk, 1998). De planvorming van de twee beleidswerelden is erg verschillend. In het waterhuishoudingsbeleid is deze vooral technisch/analytisch van aard, in de ruimtelijke ordening is deze meer ontwerpend en conceptgericht (de Kruijk, 1998).

Samengevat kan er gezegd worden dat het bouwen in de kustzone een aantal verschillende effecten kan hebben op functies in de kustzone. Negatieve effecten kan het met name hebben op veiligheid, natuur en milieu, landschap, landbouw. Positieve effecten op toerisme/recreatie, andere economische functies, wonen. De effecten zijn per locatie verschillend, aangezien elke locatie anders is. Op elke locatie wordt een verschillende mix van functies aangetroffen dit leidt tot heel verschillende sets van conflicten tussen en gevolgen voor functies. Bolwerkvormig (verharding van de kust) en versnippering (van natuur) zijn wel duidelijke gevolgen van bouwen in de kustzone. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste gevolgen (gevolgen voor functies bij bouwprojecten in de kustzone) zoals die gevonden zijn in de bestudeerde literatuur en beleidsstukken.

| Functie | Gevolgen |
|--|--|
| Veiligheid (waterkerende functies). | Bolwerkvorming, Verhoogd risico, Hogere kosten. |
| Natuur en milieu. | Versnippering, Verlies flora en fauna, Vervuiling. |
| Landschap. | Verlies van (cultuur/duin)landschap. |
| Toerisme/Recreatie en andere economische functies. | Meer kansen en mogelijkheden (bijvoorbeeld: aantrekkelijke locatie voor een strandtent, uitbreiden van de Rotterdamse haven) |
| Wonen. | Aantrekkelijke woon/leefomgeving. |
| Waterzuivering/winning. | Verdringt deze belangrijke functie van het duin. |

Tabel 7: Gevolgen van bouwen op functies in de kustzone

Interessant zijn de consequenties voor de ruimtelijke kwaliteit (zie paragraaf 3.2) voor een kustlocatie. Aan de ene kant heeft bouwen in de kustzone veel gevolgen voor de duurzame kust, aan de andere kant kan bouwen in de kustzone bijdragen aan een betere leefomgeving in een sterk verstedelijkt gebied (zoals de Randstad). Ruimtelijke kwaliteit wordt in praktisch elk beleidsdocument aangaande de kust genoemd. Maar (ondanks de uitleg in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, zie paragraaf 3.2) blijft het een term die op veel verschillende manieren wordt uitgelegd. Het is zoals eerder aangegeven een gebiedsspecifieke term. Het is zeker afhankelijk van de functies die in een gebied worden aangetroffen. Echter het is afhankelijk van veel meer factoren. Bijvoorbeeld sociaal-economische positie van bewoners of de samenstelling van een wijk qua koop- en/of huurwoningen. Ook deze factoren bepalen de ruimtelijke kwaliteit. Hierdoor wordt het erg moeilijk om dit begrip verder te analyseren. In de behandeling van de case in het volgende hoofdstuk zal ruimtelijke kwaliteit dan ook niet uitgebreid aanbod komen. Al is het in de planvorming van dit project een belangrijk uitgangspunt.

In het volgende hoofdstuk zal, zoals reeds aangegeven, een case worden bestudeerd. Hierbij wordt, aan de hand van een actorenanalyse, gekeken welke functies bij dit project bij elkaar komen en welke conflicten zich hierbij voordoen. Hierdoor ontstaat er inzicht in de planvorming van een bouwproject in de kustzone.

5. Case: Westmade

5.1 Inleiding

In het volgende hoofdstuk zal een cases worden behandeld. Het gaat hierbij om de planvormingsfase van een bouwproject in de kustzone. In deze fase van een ruimtelijk project komen de verschillende belanghebbenden bij elkaar. Het is de voorbereidende en (beleids)bepalende fase van het planningsproces. Na de planvorming kan worden begonnen met de uitvoering (Voogd, 1999).

De laatste twee vragen (en daarbij behorende deelvragen) die geformuleerd staan in Hoofdstuk 1 (de vraagstelling) staan centraal. Er is gebruik gemaakt van een actorenanalyse. Door deze analyse worden conflicten en knelpunten tussen verschillende functies zichtbaar. Aangezien elke actor een bepaalde functie vertegenwoordigt. In de eerste paragraaf worden de relevante beleidsdocumenten beschreven en geanalyseerd. Hierbij wordt gefocust op de verschillende functies die in het plangebied worden aangetroffen.

5.2 Projectbeschrijving

Als case is gekozen voor een woningbouw project. Een groot project gesitueerd in het Westland. Het project is genaamd de Westlandse Zoom. Het plangebied bestaat globaal uit de driehoek Monster-Kijkduin-Eshofpolder (voormalige gemeente Monster en gemeente Den Haag) en de strook tussen de Holle en Lange Watering en de Lozerlaan/Wippolerlaan (N211) ten zuidwesten van Wateringen (voormalige gemeente Wateringen). De zuidelijke grens van het plangebied wordt gevormd door het water de Zweth (Stuurgroep Westlandse Zoom, 2002) (zie figuur 11).



Figuur 11: De Westlandse Zoom (www.gemeentewestland.nl)

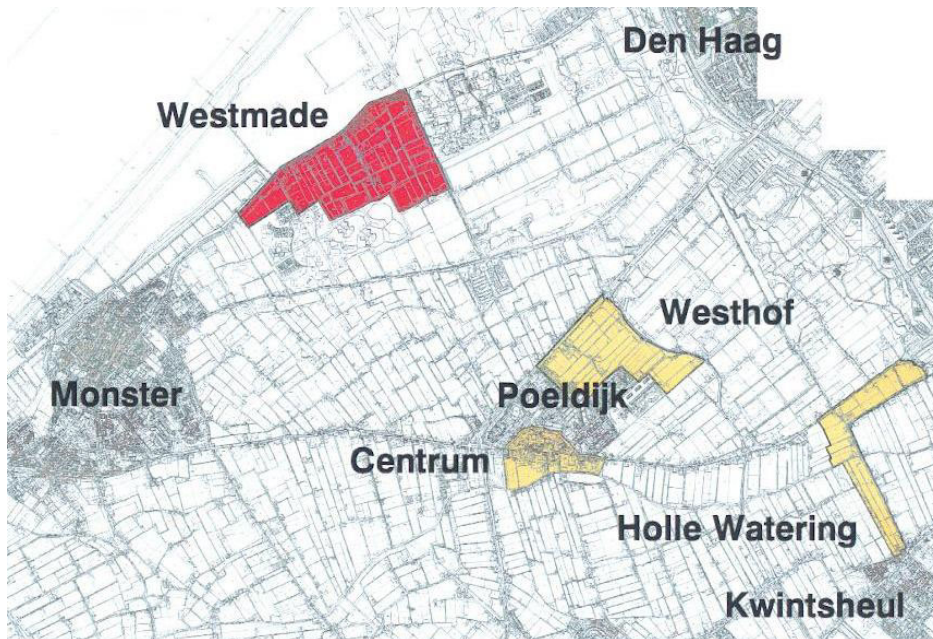
De Westlandse Zoom vormt als het ware een groene verbinding tussen de kustzone en Midden-Delfland. Dit zogenoemd samenhangend en robuust landschappelijk raamwerk verbindt bestaande en nieuwe natuur- en recreatielandschappen: het kust- en duinlandschap, de park- en sportgebieden van Den Haag, de nieuwe waterrijke gebieden in het zuidelijk deel van De Westlandse Zoom en Midden-Delfland (www.gemeentewestland.nl, bezocht in mei 2005).

De planvorming voor de ontwikkeling van dit gebied is begonnen in 2001. De relevante beleidsmakers tekende hiervoor een intentieverklaring en in 2002 kon de structuurvisie Westlandse Zoom worden gepresenteerd. Deze visie werd opgesteld door de Gemeente Den Haag, Stadsgewest Haaglanden, Provincie Zuid-Holland en de voormalige gemeenten Monster en Wateringen (nu gemeente Westland). Het doel van de verdere ontwikkeling van de Westlandse Zoom heeft drie uitgangspunten (Stuurgroep Westlandse Zoom, 2002):

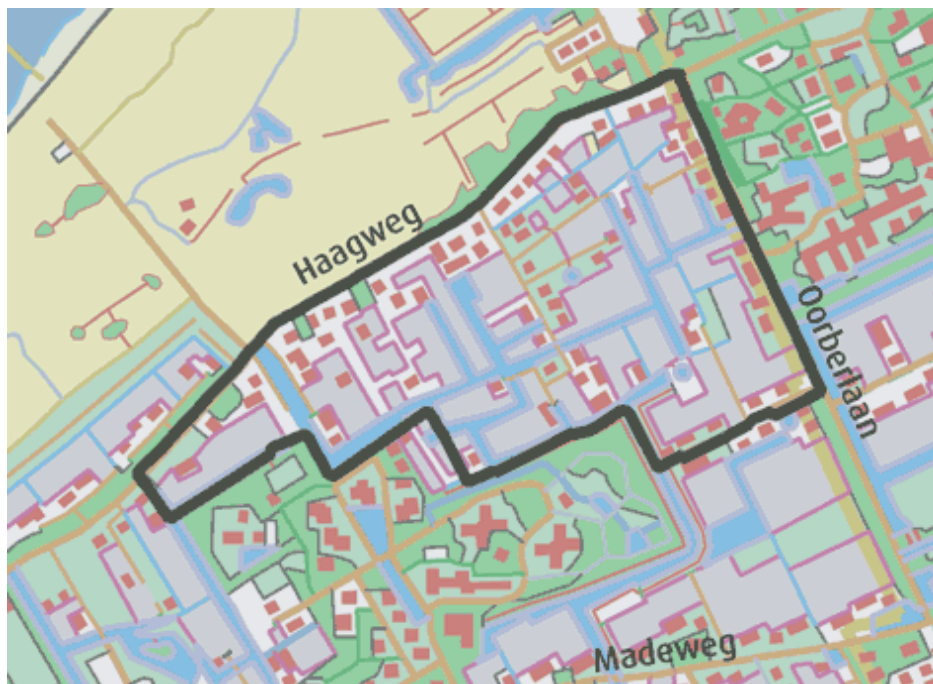
1. De ontwikkeling van een robuuste groenstructuur tussen de kust en Midden -Delfland met recreatie, natuur en water.
2. De ontwikkeling van een omvangrijk luxe woongebied, ter ondersteuning van het internationale vestigingsmilieu in Den Haag.
3. Duidelijkheid over gebieden waar de glastuinbouw zich over een langere reeks van jaren duurzaam kan blijven ontwikkelen.

Centraal staat hierin wonen in een groene omgeving. De woningen zijn bedoelt voor mensen met hogere inkomens. Waarschijnlijk voor mensen die de drukte van de stad willen ontvluchten en hier in relatieve rust kunnen wonen. De ontwikkeling van dit gebied streeft dus een hoge ruimtelijke kwaliteit na. In het plan van aanpak over de Westlandse Zoom wordt hier duidelijk veel aandacht besteed. Op drie verschillende schaalniveau's wordt besproken hoe een hoge kwaliteit te kunnen realiseren en waarborgen. De schaalniveau's zijn kort; De Westlandse Zoom als geheel, de stedenbouwkundige deelplannen: groenblauwe structuren en woongebieden en de architectuur: de bouwplannen (Projectbureau Westlandse Zoom, 2003)

De Westlandse Zoom bestaat uit een zestal bestemmingsplannen; Westmade, Poeldijk Westhof, Poeldijk Centrum, Holle Watering, Kwintsheul, Monster Noord. In het kader van dit onderzoek zal Westmade (verder aangeduid met plangebied) verder bekeken worden. Dit plan ligt net achter de duinenrand (zie figuren 12 en 13).



Figuur 12: Plangebied Westmade in groter verband (www.gemeentewestland.nl)



Figuur 13: Plangebied Westmade in detail (www.gemeentewestland.nl)

In het plangebied komen ruim 400 zeer luxe woningen, voornamelijk villa's, maar ook appartementen behoren tot de mogelijkheden. Om de woningen bereikbaar te maken zal een aantal nieuwe wegen worden aangelegd. Door de aanwezigheid van duinen, landgoederen en bos zal het plangebied een groen, open en weids karakter krijgen. Bestaande kwaliteiten in het gebied zullen zoveel mogelijk in het plan worden ingepast (www.westlandsezoom.nl, bezocht in mei 2005). Ruimtelijke kwaliteit is een sleutelwoord in het bestemmingsplan van het plangebied.

5.3 *Functies en conflicten*

In deze paragraaf worden kort de belangrijkste punten uit het streekplan, structuurvisie en bestemmingsplan beschreven. De focus ligt hierbij op de verschillende functies die in het plangebied worden aangetroffen.

In het nieuwe bestemmingsplan van Westmade wordt de inpassing van het plan in het regionale (provinciaal) beleid aangegeven. Dit beleid is verwoord in het streekplan Zuid-Holland West van de Provincie Zuid-Holland. In dit streekplan zijn op de kaart de volgende aanduidingen aangegeven voor het plangebied (Gemeente Westland, 2005).

Natuurgebied met (inter)nationale status

Beschermd gebied volgens de EU-Habitatrichtlijn, de EU-Vogelrichtlijn en/of de Natuurbeschermingswet.

Groene contour

De contour rond alle natuurgebieden (kustgebied), hier geldt een "nee-tenzij" beleid met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen.

Groene verbinding

Belangrijke ecologische verbinding waar mogelijk met recreatief medegebruik.

Openluchtrecreatiegebied of stedelijk groen

Binnen- of buitenstedelijk gebied met als hoofdfunctie openluchtrecreatie waarbinnen verspreid landschappelijke en/of cultuurhistorische waarden kunnen voorkomen.

Stads- en dorpsgebied

Aaneengesloten bebouwd gebied met als hoofdfunctie wonen waarin ook gebiedsdelen voorkomen met kantoorconcentraties, winkelveorzieningen, horeca en andere stedelijke voorzieningen al dan niet met verspreide bebouwing

Milieubeschermingsgebied voor stilte

Indicatieve aanduiding van een gebied waar een regime geldt ter bescherming van de aanwezige stilte.

Kustfundament begrenzing landzijde

Het plangebied herbergt vele verschillende functies. Naast duidelijke recreatieve mogelijkheden en natuur/landschap ligt het plangebied ook duidelijk in de invloedssfeer van sterk verstedelijkt gebied. Doordat deze duidelijk met elkaar verweven zijn heeft het plangebied een multifunctioneel en dynamisch karakter.

Ten aanzien van recreatie/toerisme wordt er in het bestemmingsplan gemeld:

De Westlandse Zoom biedt veel mogelijkheden voor recreatie. Op een aantal locaties zal de recreatieve structuur in Westmade versterkt moeten worden (Gemeente Westland, 2005).

Ten aanzien van natuur (ecologie) wordt er in het bestemmingsplan gemeld:

In het woongebied Westmade ligt de nadruk op de ontwikkeling van een bos-, duin- en poldermilieu. De aanwezigheid van strandwallen, duinen en bos zijn bepalend voor de kenmerken van dit nieuwe woongebied. Er wordt ingezet op vergroening van de kustzone (Gemeente Westland, 2005). Dit sluit aan bij de structuurvisie Westlandse Zoom (Stuurgroep Westlandse Zoom, 2002). Hierin wordt aangegeven wat de belangrijkste waarden in de kustzone zijn. *In de kustzone wordt uitgegaan van een integrale en gedurfde planologische ontwikkeling, met natuur, recreatie en hoogwaardig toerisme als dominante functies* (Stuurgroep Westlandse Zoom, 2002).

Minder dominant maar niet onbelangrijke functie is de waterzuiverende functie van de duinen. De duinen vormen zoetwatervoorraden en zijn bestemd voor de drinkwatervoorziening (Gemeente

Westland, 2005). Naast regenwater, wordt water geïnfiltrerd in de duinen door het waterleidingbedrijf (Duinwaterbedrijf Zuid-Holland).

De functie kustverdediging komt nauwelijks aanbod bij de verschillende ruimtelijke plannen. Er moet in de verschillende stukken gezocht worden om hier iets over terug te vinden. In het streekplan staat; *De provincie zet met haar kustbeleid in op twee doelstellingen: versterking van de zeevering en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de kustzone. Deze doelstellingen worden zoveel mogelijk in combinatie met elkaar nagestreefd* (Provincie Zuid-Holland, 2003). Bij alle werkzaamheden aan en planvorming betreffende de kust zal rekening moeten worden gehouden met de duinen. Het realiseren van nieuwe natuurwaarden aan de zeezijde moet worden afgestemd op nieuwe milieus voor wonen, werken, toerisme en recreatie (Provincie Zuid-Holland, 2003).

De Provincie blijkt de Strategische Visie voor de Hollandse kust (zie hoofdstuk 3) te volgen. In deze visie worden maatregelen aangegeven voor het versterken van de kustverdediging. Het plangebied zelf blijkt geen extra maatregelen nodig te hebben. Echter veel kuststroken in de directe omgeving wel. Bij Ter Heijde (Monster) is de kustlijn van het Westland sinds de 17e eeuw al bijna een kilometer in oostelijke richting verschoven. Groter belang daarentegen zijn de landwaartse verschuivingen van de afslaglijnen als gevolg van de veronderstelde klimaatverandering. De huidige duinenrij blijkt dan op een termijn van 50 jaar op meerdere plaatsen te slecht om nog voldoende weerstand te kunnen bieden aan een maatgevende superstorm (dat is een storm die optreedt bij een waterstand met een kans van voorkomen van 1:10.000 per jaar) (Provincies Noord- en Zuid-Holland, 2002).

Veel directe maatregelen voor de kuststrook van het plangebied is dus niet direct nodig. Dit komt voornamelijk door de brede duinzone die hier wordt aangetroffen. Bij Ter Heijde is deze zone veel dunner en bestaat daar enkel uit smalle stuifduinen. Het plangebied behoort dan ook niet tot de zogehete zwakke schakels (zie hoofdstuk 3). Terwijl het hele gebied in de beleidsagenda 'Naar integraal kustzonebeleid' wel als zodanig wordt bestempeld. De 'zwakke schakels' blijken voornamelijk naast het plangebied te liggen (Kijkduin en Ter Heijde (Monster)).

In het bestemmingsplan staat het beleid van het Hoogheemraadschap van Delfland ten aanzien van de waterkering kort beschreven; *In de legger zijn de ligging en de minimale afmetingen van de waterkeringen vastgelegd* (Gemeente Westland, 2005). Rondom de keringen is een keurzone vastgesteld. Deze bestaat uit de kernzone (de daadwerkelijk kering) en een beschermingszone. Binnen de keurzone zijn op basis van de keur beperkingen gesteld aan activiteiten die het waterkerend vermogen van de kering nu en in de toekomst kunnen aantasten. Voor de kaden geldt dat in de kernzone geen bebouwing wordt toegestaan en in de beschermingszone onder voorwaarden bebouwing mogelijk is. Dit om de stabiliteit van de kering te kunnen waarborgen (Gemeente Westland, 2005). Verderop in het bestemmingsplan wordt aangegeven dat deze beschermingszone vijftien meter beslaat.

Maar de waterkering speelt in de planvorming een grotere rol dan deze bovenstaande opmerkingen. In het bestemmingsplan wordt gemeld dat; *bij de ontwikkeling van de kustzone in voldoende mate rekening dient te worden gehouden met een ruimtereservering ten behoeve van bescherming van het achterland.*(Gemeente Westland, 2005).

Met andere woorden; er wordt in de planvorming ruimte gemaakt voor de functie kustverdediging. Het bestemmingsplan gaat door met de opmerking dat; *een eventuele verhoging (en daarmee verbreding) van de kaden de mogelijkheid biedt de waterkerende functie te combineren met cultuurhistorische en recreatieve waarden* (Gemeente Westland, 2005). Er wordt duidelijk gezocht naar een aansluiting met andere functies. Maar hoe de functie kustverdediging staat ten opzichte van de functie wonen (de toekomstig te bouwen woningen) wordt verder in het bestemmingsplan niet verduidelijkt (op de bovenstaande opmerkingen na).

Het Hoogheemraadschap van Delfland heeft als beheerder van de waterkering duidelijk beleid verwoordt in verschillende documenten. Het volgt de hoofdlijnen uit de 'Derde kustnota' en de 'Strategische Visie Hollandse Kust 2050'. Ten aanzien van veiligheid, waterkeringen en bouwen meldt het Hoogheemraadschap het volgende; *Waterkeringen hebben een maatschappelijke functie: het veiligstellen van het achterliggende gebied tegen overstromingen. Tegelijkertijd kennen de waterkeringen ook 'medegebruik' in de vorm van wonen, werken, recreatie, landbouw, enzovoort* (Het Hoogheemraadschap van Delfland, 2005). Het Hoogheemraadschap stelt hier een duidelijk integrale manier van werken voor. *Het beheer dat Delfland voert is integraal van karakter: Delfland heeft hierbij nadrukkelijk oog voor (individuele) belangen die voortkomen uit het medegebruik van de waterkeringen, waarbij de veiligheid van de waterkering wel altijd voorop staat* (Het Hoogheemraadschap van Delfland, 2005).

Er wordt duidelijk gesteld dat het Hoogheemraadschap in het medegebruik van de waterkeringen passief en beperkt is. De rol van het Hoogheemraadschap is duidelijk een controlerende. Het toets de mogelijkheden van gebruik aan het waterkeringsbelang. Verstreekt vergunningen of trekt ze in als niet aan de voorschriften worden voldaan (Het Hoogheemraadschap van Delfland, 2005). Veiligheid blijft het uitgangspunt voor het Hoogheemraadschap. Hiervoor is zoals eerder aangegeven ruimte nodig. Het Hoogheemraadschap wil deze ruimte reserveren. Hier hangt het verhaal over de kernzone en beschermingszone mee samen. *Delfland streeft er naar deze beschermingszone als reservestrook planologisch vast te leggen in het ruimtelijk beleid van de betreffende gemeenten (bestemmingsplannen). In het streekplan van de provincie Zuid-Holland is dit kustfundament al vastgelegd en gereserveerd als zeewering* (Het Hoogheemraadschap van Delfland, 2005). In het bestemmingsplan van Westmade blijken deze zones opgenomen. De exacte ligging is in de legger opgenomen. De planvorming heeft deze volledig gevolgd.

Nu kunnen uiteindelijk de belangrijkste functies in het plangebied worden aangegeven. In de plannen wordt duidelijk aangegeven dat de te bouwen woningen in samenhang met de natuurlijke en landschappelijke waarden van de kustzone moet worden ontwikkeld. Deze natuur en landschappelijke functies moeten op hun beurt weer in samenhang met recreatie worden ontwikkeld. Hiernaast blijken de duinen een duidelijke waterzuiverende functie en maken ze deel uit van de waterkering en hebben hiermee een waterkerende functie. Samengevat kan er gezegd worden dat in de plannen ingezet wordt op de ontwikkeling van de volgende functies;

- Wonen
- Natuur/landschap
- Recreatie
- Waterzuivering
- Waterkering

Opmerkelijk is dat een belangrijke economische functie, namelijk de glastuinbouw, in de plannen (bijna in zijn geheel) moet wijken voor de bovenstaande functies en plannen. Ook mag worden aangenomen dat de functie wonen niet in conflict komt met de waterkerende functie van de duinen. Dit omdat simpelweg de legger, en de daarin opgenomen gereserveerde ruimtes, in het bestemmingsplan zijn overgenomen. Er kan gezegd worden dat de legger (de functie waterkering) de ruimtelijke ontwikkeling/de planvorming (met name de functie wonen) stuurt. Op het eerste gezicht worden de functies wonen, natuur/landschap en recreatie in samenhang met elkaar ontwikkeld. In het bestemmingsplan wordt aangegeven dat de consequenties voor natuur (ecologie) minimaal zijn (Gemeente Westland, 2005).

Als de definitie van de kustzone, zoals die in hoofdstuk twee is besproken, wordt gevolgd zouden de bovenstaande functies de kustzone op deze locatie moeten definiëren. Er bestaat een duidelijke

samenhang tussen wonen, natuur, landschap en recreatie. *Bij de ontwikkeling van de stedenbouwkundige structuur van het gebied is in eerste instantie een opzet gemaakt van de gewenste landschapsvorm(-en). Daarbij is vanzelfsprekend ook naar historische informatie gekeken. Door deze keuze wordt een zo natuurlijk mogelijke overgang van het duinmilieu naar het binnenduinmilieu verkregen. De kustzone heeft in dat verband betekenis als landschapsvorm en recreatief en natuurlijk milieu. In het plangebied zijn enkele mogelijkheden opgenomen die een eventuele recreatieve functie mogelijk kan maken, zoals een mogelijkheid voor een aanleghaventje voor kano's en andere kleine schepjes en een horecafunctie (interview K.I.J. de Neef, juni 2005).*

In de volgende paragraaf zal dit in nader detail bekeken worden. Een inventarisatie van de verschillende actoren die betrokken waren (zijn) bij de planvorming en verschillende conflicten tussen deze actoren moet meer inzicht geven in een bouwproject in de kustzone.

5.4 Actorenanalyse

5.4.1 Inleiding

In deze paragraaf zal geprobeerd worden meer inzicht te krijgen in het bouwproject. Doormiddel van een actorenanalyse wordt er getracht de verschillende betrokken belangen in de planvorming van het project te inventariseren. Hiernaast wordt er aangegeven welke doelen deze actoren nastreven. Deze actoren zijn belanghebbenden. Dit kunnen individuen zijn maar vaak zijn het georganiseerde groepen mensen, instellingen of bedrijven. De huidige manier van werken in de ruimtelijke ordening is het betrekken van deze groepen bij de planvorming van een ruimtelijk project. Consensus en afstemming zijn de belangrijkste redenen voor het samenbrengen van deze groepen. Een gedegen plan/project heeft een consensus bereikt tussen verschillende actoren.

Deze actoren gaan met een bepaald doel de planvorming in. Een gemeente zal bijvoorbeeld een bepaalde ontwikkeling en bestemming van een gebied in gedachten hebben. In het plangebied worden luxe woningen gecombineerd met een rustige 'natuurlijke' omgeving. Een waterschap zal zich voornamelijk bezig houden met de waterkering. Zo zijn er veel meer voorbeelden te noemen. Ook uit de maatschappij kunnen belangengroepen zich organiseren en participeren in de planvorming van een ruimtelijk project. Dit zijn voornamelijk natuur, milieu organisaties maar ook het bedrijfsleven organiseert zich vaak. Bij dit project is de tuinbouw georganiseerd in LTO (land- en tuinbouworganisatie) Noord, afdeling Westland. Deze actoren vertegenwoordigen verschillende functies. Door een inventarisatie van de betrokken actoren wordt er automatisch een inventarisatie van de verschillende functies gemaakt. Door de doelen van deze actoren te analyseren worden mogelijke conflicten duidelijk. In de volgende subparagraaf volgt een inventarisatie van de betrokken actoren.

5.4.2 Actoreninventarisatie

Aan de hand van de bestudeerde beleidsdocumenten en een interview met de projectleider kan er een inventarisatie worden gemaakt.

| Actor | Betrokkenheid |
|---|---|
| Rijksoverheid | |
| VROM | Via de provinciale planologische commissie (ppc) betrokken bij de beoordeling van de plannen |
| LNV | Via procedure flora- en faunawet en natuurbeschermingswetgeving |
| Regionale overheid en andere regionale organen | |
| Provincie Zuid-Holland | Convenantspartij Goedkeuring bestemmingsplan |
| Stadsgewest Haaglanden | Convenantspartij Toetsing bestemmingsplan |
| Hoogheemraadschap van Delfland | Betrokken als toetser, zowel via de ppc als direct |
| Lokale overheid | |
| Gemeente Westland | Initiatiefnemer van de feitelijke locatieontwikkeling en risicodragend ontwikkelaar |
| Gemeente Den Haag | Zeer betrokken als convenantspartij en als directe aanliggende gemeente. |
| Actoren vanuit de economie | |
| LTO Noord, Afdeling Westland | Als belangenbehartiger van zittende tuinders betrokken |
| Kamer van Koophandel Haaglanden | Niet direct betrokken, wordt wel goed geïnformeerd |
| Actoren vanuit de maatschappij | |
| Natuurverenigingen | Tot nu toe indirect betrokken via overleg over het convenant en de daarbij behorende structuurvisie |

Tabel 8: Actoren en hun betrokkenheid bij de planvorming van Westmade

Opvallend is het ontbreken van het waterleidingbedrijf DZH. In het bestemmingsplan wordt duidelijk de waterzuiverende functie van de duinen aangegeven. De bouwactiviteiten zullen deze functie echter niet verdringen. De duinen blijven intact. Hierdoor is ook niet nodig voor het waterleidingbedrijf om bij dit project aanwezig te zijn. Het Hoogheemraadschap en LNV (dmv de keur en andere voorschriften, zie paragraaf 5.3) beschermen de duinen en daarmee ook de waterzuiverende functie van deze duinen. Waterwinning vindt naast het plangebied plaats.

Recreatie is ook niet direct vertegenwoordigd. Er mag worden aangenomen dat de Kamer van Koophandel de belangen van de ondernemers in deze sector vertegenwoordigt. Deze tabel bevestigt het beeld van het Hoogheemraadschap dat in paragraaf 5.3 al werd geschetst. Het Hoogheemraadschap heeft puur een toetsende rol in het project.

5.4.3 Actoren, hun doelen en conflicten

Vervolgens kan er gekeken worden naar de doelen van de verschillende actoren. Elke actor heeft een bepaald doel in de planvorming van het plangebied. In onderstaande tabel staan deze beschreven.

| Actor | Doel(en) en belang |
|---|--|
| Rijksoverheid | |
| VROM | Controle op rijksbeleid |
| LNV | Uitvoering van de wettelijke taken; afgifte ontheffingen flora- en faunawet en controle op effectbeoordeling t.b.v. natuurbescherming en habitat- en vogelrichtlijnen. |
| Regionale overheid en andere regionale organen | |
| Provincie Zuid-Holland | Met het convenant heeft de provincie vooral willen bereiken dat de integrale aanpak van het gebied wordt gegarandeerd en dat de groene en recreatieve belangen worden veiliggesteld. |
| Stadsgewest Haaglanden | Haaglanden is met name gericht op het tot stand brengen van de bestuurlijke en planologische samenwerking |
| Hoogheemraadschap van Delfland | Handhaven c.q. verbeteren van de waterstructuur (waterkwaliteit en waterkwantiteit) Voeren daarvoor een watertoets uit en geven een wateradvies. |
| Lokale overheden | |
| Gemeente Westland | Goedkeuring van het integraal ontwikkelingsplan Westland, financiering van de vernieuwing van Poeldijk centrum, realisatie van het 3 in 1 project (o.a. verlengde veilingroute), geen verdere annexatiedruk vanuit Den Haag en het veilig stellen van de realisatie van nieuwe glastuinbouwlocaties binnen 60 km vanaf het Westland. Voor de integrale aanpak van alle onderdelen van de Westlandse Zoom zal de grondexploitatie Westmade moeten bijdragen aan de kwaliteitsimpulsen elders in het gebied. |
| Gemeente Den Haag | Ten eerste goedkeuring krijgen voor de 'Haagse' locaties in het gebied (Madestein en Uithofslaan) en ten tweede ruimte maken voor de realisering van woningen in het Westland voor Haagse doelen, waarvan de belangrijkste is het versterken van het internationale vestigingsklimaat in Den Haag. |
| Actoren vanuit de economie | |
| LTO Noord, Afdeling Westland | Belangrijkste doelen is het zoveel mogelijk beperken van het verwijderen van glastuinbouw en als dat niet mogelijk is het behartigen van de belangen van de tuinders Zij werpen zich ook op als directe vertegenwoordiger van de tuinders om te komen tot een raamafpraak voor de verwerving |
| Kamer van Koophandel Haaglanden | Belangenbehartiger van de ondernemers (zowel tuinbouw als overige) |
| Actoren vanuit de maatschappij | |
| Natuurverenigingen | Specifieke doelen voor dit gebied zijn onbekend |

Tabel 9: Actoren en hun belangen bij de planvorming van Westmade

Deze actoren kunnen vervolgens gekoppeld worden aan een bepaalde functie nu hun doelen bekend zijn. Hierna kan er gekeken worden welke conflicten er tussen de verschillende functies spelen.

| Funcctie | Actor |
|--------------------------------------|---|
| Wonen | VROM, Gemeente Westland, Gemeente Den Haag |
| Natuur en Landschap | LNV, Provincie Zuid-Holland, Natuurverenigingen |
| Kustverdediging | Hoogheemraadschap van Delfland |
| Recreatie | Provincie Zuid-Holland, Kamer van Koophandel Haaglanden |
| Glastuinbouw | LTO Noord, afdeling Westland |
| Andere economische functies (horeca) | Kamer van Koophandel Haaglanden |

Tabel 10: Koppeling actoren en functie

De doelen lijken in eerste instantie goed op elkaar afgestemd. Met andere woorden; veel conflicten doen zich niet voor. De rijksoverheden hebben controlerende doelen. LNV toetst de plannen aan de (flora en fauna) wet. VROM toets het bestemmingsplan aan hun rijksbeleid. Het Hoogheemraadschap staat voor de waterstructuur in het gebied. De provincie zet in op de groenstructuren en recreatie. De gemeenten staan voor de ontwikkeling (woningbouw) van het gebied. Deze belangen zijn volledig op elkaar afgestemd waardoor er geen conflicten ontstaan. *Hier werkt het hooguit omgekeerd. In zijn huidige vorm heeft het gebied geen enkele herkenbare natuurlijke of recreatieve waarde meer, maar is geheel door kassen en bijbehorende voorzieningen in gebruik genomen. De grootste delen van het gebied zijn bovendien afgegeest en is de bodemstructuur tot ongeveer zeven meter onder maaiveld geheel artificieel. Alles wat wij gaan doen zal daarmee een betere aansluiting op de waarden en functies van de kustzone betekenen* (Interview K.I.J. de Neef, juni 2005).

Hiernaast maakt het plangebied duidelijk (de duinen hierin) geen onderdeel uit maakt van een drinkwatergebied of drinkwaterbeschermingsgebied. Hierdoor zijn er geen conflicten mogelijk tussen het wonen en waterwinning/zuivering. Er zouden wel mogelijk conflicten kunnen ontstaan tussen de functies natuur/ecologie en het wonen (de bouwactiviteiten). *Daarvoor is een effectrapportage opgesteld, waarin eventuele conflicten zijn onderzocht. Daaruit blijkt dat er geen sprake is van eventuele belasting van het natuurgebied, maar er wel kansen zijn om in het nieuw aan te leggen gebied de natuurwaarden te versterken* (Interview K.I.J. de Neef, juni 2005). Dit sluit aan bij de vorige alinea en de opmerkingen gemaakt in paragraaf 5.3.

Er worden ook geen duidelijke conflicten gevonden tussen de functies waterkering en wonen. Eerder werd al gemeld dat de legger door de planners wordt gevolgd. De kern- en beschermingszone zijn volledig in het bestemmingsplan opgenomen. De functies worden op deze manier van elkaar gescheiden zodat er geen mogelijkheid is om met elkaar in conflict te komen. Op deze manier stuurt het Hoogheemraadschap doormiddel van verschillende (instrumenten (onder andere de legger en watertoets) de ruimtelijke ontwikkeling van het plangebied. Nu hoeft dit geen probleem te zijn als de gemeente niet verder wil uitbreiden naar de kust. De gemeente geeft echter aan dat; *de drang vanuit de verstedelijkingbehoefte gaat haast als vanzelfsprekend in de richting van de kust, en blijft ook in commerciële zin altijd trekken. De gronden van de onbebouwde delen van de kustzone zijn in de meeste gevallen echter voldoende (planologisch) beschermd. Het beleid van de gemeente Westland is wat betreft de kust primair gericht op het verbeteren van de veiligheid. Dit kan volgens de gemeente eigenlijk alleen door middel van een zeevaartse uitbreiding van het duingebied. Daarnaast is de hoeveelheid groen en recreatie in het bestaande gebied van het Westland dermate beperkt dat een*

dergelijke uitbreiding gebruikt zou moeten worden voor natuur en recreatie (Interview K.I.J. de Neef, juni 2005).

Duidelijk is dat de Gemeente Westland geïnteresseerd is in het bouwen in de zones die vastgelegd zijn door het Hoogheemraadschap. Het is echter onmogelijk om daar te bouwen doordat vele wet- en regelgeving (waterstaatswetgeving, natuurwetgeving, zie paragraaf 4.2) dit tegenhouden.

Als de groene zones en natuurbeschermingswetten even buitenbeschouwing worden gelaten is het vreemd dat er niet de mogelijkheid bestaat in de duinzones op een gecontroleerde manier woningen te bouwen. Aangezien het plangebied niet een zwakke schakel is en het hier een brede duinzone (zie paragraaf 2.4) betreft. Over dit laatste wordt in de Derde Kustnota gemeld;

Om alle opties in de toekomst open te houden wordt in brede, onbebouwde duinen de waterkering zo breed mogelijk gedefinieerd. De landwaartse grens van de waterkering (en dus van de dijkkring) kan in voorkomende gevallen landwaarts worden verlegd. In de Tweede Kustnota 'Kustbalans 1995' is als uitgangspunt gehanteerd dat de waterkeringbeheerders om de waterkering in de toekomst te kunnen versterken bij een stijging van de zeespiegel een reservestrook (planologische reservering) voor 200 jaar zeespiegelstijging in hun leggers opnemen (Ministerie van V&W, 2000).

Dit beperkt de mogelijkheden van de ontwikkeling van het plangebied (zie ook tabel 4). De heer de Neef ervaart dit echter niet op die manier. Het beleid van de gemeente is in eerste instantie gericht op veiligheid. Samen met de vastgelegde zones van het Hoogheemraadschap leidt dit tot een situatie waarin de functies waterkering en wonen volledig naast elkaar liggen.

Het enige duidelijke conflict bestaat tussen de glastuinbouw en de ontwikkelaars. De glastuinbouw wordt door de plannen verplaatst. Hierdoor verliest het gebied een belangrijke economische functie. Het bouwen van de woningen gecombineerd met de ontwikkeling van recreatieve functies trekken weer hele andere ondernemers aan.

5.4 Conclusies analyse Westmade

In deze paragraaf is een voorbeeldcase geanalyseerd. Alle functies die betrokken zijn bij de planvorming van een bouwproject in de Hollandse kustzone zijn beschreven. Westmade blijkt een project waar een aantal van de in de vorige hoofdstukken omschreven functies samenkomen. Interessant aan dit project is het feit dat de kustzone weer in een natuurlijke en aantrekkelijke situatie moet terugkeren (op dit moment domineert de glastuinbouw het landschap). Dit allemaal in combinatie met dure woningen. In de planvorming zijn deze functies integraal benaderd. Wonen, natuur en recreatie zijn op een integrale wijze verwerkt in de plannen. Het bouwen van de wonen veroorzaakt op deze manier geen verlies van natuurwaarden of brengt grote milieuproblemen met zich mee. Komt daar dus ook niet mee in conflict.

Van verharding van de kust (bolwerkvorming) is bij dit project ook geen sprake. In het bestemmingsplan zijn de zones, zoals die zijn aangegeven in de keur en legger van het Hoogheemraadschap, overgenomen. Hierdoor wordt de functie wonen gescheiden van de duinen met hun waterkerende functie. Dit ondanks het feit dat de gemeente aangeven heeft dat het zeewaarts wil uitbreiden en op deze manier meer ruimte creëert voor veiligheid. Hiernaast is in het plangebied sprake van een breed duingebied waardoor er meer mogelijk zou kunnen zijn. Recreatie en natuur zijn de functies die deze ruimte dan zouden moeten gaan opvullen (volgens de Neef, interview, juni 2005).

De plannen bieden meer mogelijkheden voor recreatie en toerisme. In de plannen worden steigers aangelegd voor de 'kleine' recreant. Horecafuncties worden niet uitgesloten. Deze zijn als zodanig niet

opgenomen in het bestemmingsplan van Westmade. Hiernaast mag de opmerking niet ontbreken dat de glastuinbouw bijna volledig wordt verplaatst. Dit is van oudsher een karakteristieke functie van de kustzone in het Westland.

Het wonen in een natuurlijke omgeving is een van de uitgangspunten bij de planvorming rond Westmade. In samenhang met de landschappelijke en natuurlijke waarden van de kust worden de woningen gebouwd. Een hoge ruimtelijke kwaliteit (zie paragraaf 3.3) staat hierbij voorop.

Tenslotte kan er over waterwinning gemeld worden dat het plangebied geen waterwinningsgebied is. De waterzuiverende functie is voldoende beschermt door natuurwetgeving en waterstaatswetgeving. Het bouwen komt dan ook niet in conflict met deze functies.

6. Conclusies en discussie

6.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies besproken. Voor het overzicht zijn deze verdeeld in verschillende paragrafen. Er wordt ingegaan op de kustzone als ruimtelijke identiteit, het integraal kustzonebeleid in Nederland en het bouwen in de (Hollandse) kustzone. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een discussie die geschreven is naar aanleiding van de conclusies.

6.2 *De kustzone, de conclusie*

De kustzone blijkt ruimtelijk moeilijk te definiëren. Het is het strand, de branding, de duinen. Maar is het ook het direct daarachter gelegen land? Als zeewaartse grens is –20 meter NAP afgesproken. De landwaartse grens blijkt echter niet makkelijk te bepalen. De kustzone is erg dynamisch. Het landschap verandert relatief snel door de verschillende natuurlijke processen die hun invloed op de kustzone hebben. Hiernaast worden er veel activiteiten in de kustzone aangetroffen. Het is een belangrijke zone voor de mens. Onder andere als landschapszone, als beschermingszone, als economische zone en als recreatieve zone. Hiernaast zijn waterwinning en zandwinning geen ongebruikelijke activiteiten in de kustzone. Al deze activiteiten dragen bij aan het dynamische karakter van de kustzone. Dit maakt het erg lastig om de zone precies te definiëren. De kustzone is zeer gebiedsspecifiek. Het hangt volledig af van de verschillende functies die op een bepaalde locatie worden aangetroffen. Hierdoor wordt de Hollandse kust interessant. Aan deze kust worden de meeste activiteiten aangetroffen. Want naast bovenstaande functies is deze kust ook sterk verstedelijkt. Dit geeft een extra dimensie aan de dynamische kust. Er komen allerlei (stedelijke) functies bij wat voor meer activiteiten in de kustzone zorgt. Hierdoor moeten een aantal functies in samenhang worden bekeken. Het is deze samenhang van functies die de kustzone op een locatie definiëren.

6.3 *Integraal beleid, de conclusie*

Het integraal kustzonebeleid werd in eerste instantie geïnitieerd door Europa. De Europese beleidsmakers zien graag een eenduidige visie op de kust en de zee tussen de verschillende lidstaten. Het doel van integraal kustzonebeleid in Nederland is het in samenhang ontwikkelen van beleid voor de kust(zone). Hiermee wordt bedoeld dat alle aspecten van de kust moeten worden meegenomen om zo een integrale visie te vormen over de kust(zone). Het uiteindelijke doel is een duurzame kust met een hoge ruimtelijke kwaliteit. Het beleid in Nederland is er opgericht in de zwakke schakels (zie paragraaf 3.3) ruimtelijke kwaliteit en veiligheid in een slag te verbeteren.

De integratie bestaat uit horizontale- en verticale integratie. De eerste betreft de integratie van de verschillende beleidsvelden, de laatste is de integratie tussen de verschillende beleidsniveau's (bijvoorbeeld; van rijk tot gemeente). De horizontale integratie staat nog in de kinderschoenen. Er wordt gewerkt aan een infrastructuur voor de verticale integratie. Problemen en onduidelijkheden doen zich echter nog veel voor (zie paragraaf 3.3 en tabel 4).

Provincies en waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beleid op regionale schaal. Hierin is de provincie verantwoordelijk voor het ruimtelijke beleid en het waterschap voor de waterkering. Aan de Hollandse kust is de druk op de kustzone het grootst doordat de kust hier steeds meer verstedelijkt. De ruimte is daar schaars, maar woningen blijven nodig. De kustzone wordt hierdoor steeds aantrekkelijker. Integrale beleidsvorming is hier noodzakelijk. De strategische visie, opgesteld door regionale, lokale en rijksoverheden, is hier het eerste voorbeeld van (zie paragraaf 3.4). De inpassing van kustveiligheid in het provinciale ruimtelijke beleid staat hier voorop.

6.4 Bouwen in de kustzone, de conclusie

De kustzone is erg kwetsbaar. De termen 'resilience' en 'vulnerability' onderstrepen dit (paragraaf 4.3.2). Het bouwen in de Hollandse kustzone (en de kustzone in het algemeen) leidt tot een aantal conflicten tussen verschillende functies. Veel literatuur over het bouwen in de kustzone blijkt niet voorradig. De gevonden literatuur blijkt veel technische informatie te bevatten. Hiernaast blijken de gevolgen voor natuur, milieu en veiligheid de belangrijkste onderwerpen in deze literatuur. Het RIKZ heeft een uitgebreid rapport geschreven over de mogelijkheden van bouwen in de kustzone. Hierin staat veiligheid centraal (zie Box 4). Er kan geconcludeerd worden dat de waterkerende functie het meest in conflict komt met het bouwen in de kustzone. Bolwerkvorming, de verhoogde risico's en de hogere kosten die dat met zich meebrengt krijgen in de literatuur de meeste aandacht. Hierbij moet wel het verschil worden aangegeven tussen het kustfundament en de kustzone. De kustzone is een breder begrip dan het kustfundament (zie paragraaf 2.4). Bouwen op de waterkering neemt veel risico's met zich mee. Vlak achter deze kering zijn meer mogelijkheden. Met name in brede duingebieden moeten er kansen liggen.

Hiernaast heeft het bouwen in kustzone veel consequenties voor natuur en milieu. Versnippering, vervuiling en verlies van flora en fauna zijn de belangrijkste. Ook kan bouwen het landschap aantasten. In het RIKZ rapport worden vooral de gevolgen voor hoogbouw aangegeven.

De duin heeft een waterzuiverende functie. Waterwinning is ook een belangrijke functie die vaak in een duingebied wordt aangetroffen. Het bouwen in de directe omgeving van een duingebied zouden deze twee functies ernstig kunnen verstoren.

Hiernaast liggen er ook kansen en mogelijkheden voor wonen, toerisme en andere economische functies. Van oudsher is het een belangrijke economische zone (zie paragraaf 2.3, EEZ). Bijvoorbeeld het Rotterdamse havengebied zal moeten uitbreiden wil het blijven concurreren met andere grote havengebieden in de wereld. Maar ook voor de kleine ondernemer (horeca) is de kustzone erg aantrekkelijk en biedt het veel kansen.

De kustzone biedt een rustige en natuurlijke omgeving om in te wonen en recreëren. Dit komt duidelijk terug in het bestemmingsplan van Westmade (hoofdstuk 5). Het doel is om in dit plangebied wonen, recreëren en natuur en landschap in samenhang te ontwikkelen. Op dit moment domineert de glastuinbouw het plangebied. Opvallend is dat er veel overheden bij de planvorming betrokken zijn. Naast de gemeente en provincie is ook het rijk vertegenwoordigd (Ministeries van LNV en VROM). Dit bevordert de verticale integratie (zie paragraaf 3.3) aanzienlijk aangezien het rijk betrokken blijft en nog kan sturen en participeren in de planvorming. Het Ministerie van VROM heeft indirect, via de provinciale planologische commissie, invloed op de planvorming. Het Ministerie van LNV direct via wet- en regelgeving.

Bij de analyse van de case viel op dat zich geen directe conflicten tussen functies voordoen. Alleen een belangrijke economische functie (de glastuinbouw) wordt verplaatst. Verwacht mag worden dat de waterkerende functie in conflict komt met de te bouwen woningen. Duidelijke grenzen (in de legger) gesteld door het Hoogheemraadschap zorgen ervoor dat op de waterkering niet gebouwd kan worden. Dit terwijl de gemeente wel aangeeft dat het aantrekkelijk is om ook hier te bouwen. Het is immers een breed duingebied.

Kan er nu gezegd worden dat er in Westmade gewerkt wordt volgens het integrale beleid zoals het rijk voorstelt? De bedreigingen die zijn aangegeven in paragraaf 3.2 zijn in Westmade niet aan de orde. In principe wordt er al integraal gewerkt door natuur, recreatie en wonen in samenhang te ontwikkelen. Hiernaast vind er goede afstemming met het Hoogheemraadschap plaats waardoor conflicten tussen het bouwen en de waterkerende functie van de duinen vermeden worden. Westmade bevestigt hiermee het beeld dat in de voorgaande hoofdstukken is beschreven. Het zijn met name de functies

natuur, milieu, landschap, wonen, economische functies en de waterkerende functies die mee moeten worden genomen in een integraal kustzonebeleid op het lokale niveau. Daarmee geeft de actorenanalyse van Westmade een goed beeld van de planvorming van een bouwproject in de kustzone. Het geeft de belangrijkste actoren en functies aan die bij elkaar komen in deze planvorming.

Er moet wel opgemerkt worden dat Westmade een erg positief beeld geeft. In het plangebied is veel ruimte (breed duingebied), het beleid is gericht op natuurontwikkeling en het valt niet onder de 'zwakke schakels'. Dit zorgt ervoor dat conflicten makkelijker vermeden kunnen worden. Het inpassen van alle functies is hierdoor relatief gemakkelijk. Op andere locaties zal het waarschijnlijk niet zo makkelijk gaan. In 'zwakke schakels' en bestaande 'bolwerken' is veel minder ruimte waardoor het vermijden van conflicten onmogelijk is. In de volgende paragraaf zal dit aan de orde komen.

6.5 De kustzone en bouwen, een discussie

Wat willen we met de kustzone? Dat is de vraag die eigenlijk de basis vormt voor deze gehele scriptie. Het is een erg gecompliceerd probleem. Moet de Hollandse kustzone volgebouwd worden, omdat er verder geen ruimte is? Dit wil men liever niet. De kustzone heeft bepaalde waarden die we liever willen bewaren. Het landschap en de natuur zijn waarden waarvan de Nederlander volop geniet. Hij recreëert in dit landschap en natuur. Maar belangrijker is de waterkerende functie van de duinen. Wij houden onze voeten graag droog. Als we gaan bouwen in de kustzone zullen de risico's stijgen. Een verdere verharding van de kust brengt meer onveiligheid met zich mee. Daarom worden er maatregelen genomen en harde grenzen gesteld om het bouwen aan banden te leggen. Belangrijke termen zijn; contouren, waterkeringzone en het nee-tenzij regime.

Het waterschap legt dit wettelijk vast in een legger (en keur). Door deze harde grenzen te trekken blijft er een weinig flexibele situatie over. Harde grenzen worden door het kustlandschap getrokken. Deze grenzen geven aan waar gebouwd mag worden en waar niet.

We moet uiteraard voorzichtig zijn. Het klimaat verandert en de zeespiegel stijgt. Maar veel weten we niet. We kunnen niet in de toekomst kijken. In de kranten wordt zelfs gesteld dat het klimaat in West-Europa wel eens kouder zou kunnen worden in plaats van warmer. Er wordt voldoende onderzoek naar gedaan maar het blijft altijd gok werk.

In Nederland nemen we echter het zekere voor het onzekere. Er worden harde grenzen getrokken en ruimte gecreëerd voor veiligheid. In sommige situaties is dit noodzakelijk. Daar waar er geen ruimte meer is, op die locatie waar de kust erg verstedelijkt is zijn deze maatregelen nodig, om zo de veiligheid te kunnen blijven garanderen. Het verder uitbreiden van stedelijk gebied in een dun duingebied is hier een voorbeeld van. De kust is op deze locatie al verhard en een verdere verharding doet de risico's aanzienlijk stijgen. Maar hoe zit dit dan in brede(re) duingebieden? Het rijk stelt hier ook harde grenzen. Voor 200 jaar zeespiegelstijging moet het waterschap een reservestrook (planologisch reserveren) vastleggen in hun leggers. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat de zeespiegel 85 cm per eeuw stijgt. In de Derde kustnota wordt aangegeven dat dit het pessimistische beeld is zoals onderzoek heeft uitgewezen.

De kustzone is lastig te definiëren. Het is afhankelijk van de functies die op een bepaalde locatie worden aangetroffen. Dit is waarschijnlijk de onderliggende reden voor de strikte ruimtelijke reserveringen. Want het is moeilijk om beleid te maken voor iets wat er overal anders uitziet. De kustzone is gebiedsspecifiek. Hiernaast ligt de focus op de zwakke schakels en de angst voor de toekomst (onzekerheden ten aanzien van de zeespiegel stijging). Deze leiden tenslotte naar de grote ruimtelijke reserveringen langs de kust. We nemen het zekere voor het onzekere.

Met deze maatregelen worden de mogelijkheden van bouwen in de kustzone ernstig beperkt.

Onder de beleidsmakers wordt hier ook over gesproken. Zo getuigen een aantal evaluatierapporten van discussiebijeenkomsten. Ook hier komt naar voren dat het niet duidelijk is waarom een waterschap een reservestrook vastlegt die waarschijnlijk over 200 jaar pas nodig zal zijn (als hij überhaupt nodig is). Er wordt gepleit voor een duidelijke motivering vanuit de waterstaat waarom deze reservering nodig is. Ook worden de mogelijkheden onderzocht om tijdelijke vergunningen af te geven voor bouwactiviteiten in deze reservestroken. Er wordt hierbij vermeld dat het volledig afhankelijk is van de functie die in deze strook ontwikkeld wordt. Een volledig nieuwbouwwijk zal geen optie zijn, want deze zal er naar alle waarschijnlijkheid over 200 jaar nog staan. Maar de strook biedt voldoende ruimte voor recreatieve functies in combinatie met natuurontwikkeling. Dit sluit aan bij de opmerking dat de kustzone gebiedsspecifiek is. Het in de Kustnota's en vervolgens wettelijk in de legger vastleggen van de reservestroken is veel te strikt. Hierdoor beperken we ons zelf. Het per locatie bekijken van de situatie en daar het beleid op aanpassen houdt vele mogelijkheden open. Gebiedsspecifiek beleid en beleid op maat passen beter bij het karakter van de kustzone.

Hoe zit het dan met het integraal kustzonebeleid? Hoe integraal is dit eigenlijk? We komen dan toch weer uit op de tegenstellingen tussen water en ruimte (zie ook paragraaf 4.4). In alle beleidsstukken en alle visies moet het veiligheidsbeleid geïmplementeerd worden in het ruimtelijke beleid. Het is de ruimtelijke ordening die ruimte creëert voor het waterbeheer. Dit is in veel gevallen zeker noodzakelijk. Om de veiligheid te kunnen garanderen en hoge kosten te vermijden. De rol van het waterbeheer wordt onduidelijk. Is het waterbeheer adviserend of volledig sturend? Op dit moment stuurt het waterbeheer het beleid steeds meer in de kustzone. Als de planologische reserveringen uitbreiden ontstaat er steeds minder ruimte in de kustzone voor andere activiteiten. Hierdoor zal het dynamische karakter van de kust verdwijnen. De trend is dat de ruimtelijke ordening in dienst gaat staan van het waterbeheer. Op deze manier worden niet alle kwaliteiten van de kustzone benut (ruimtelijke kwaliteit, paragraaf 3.3). Terwijl dat één van de doelstellingen van een integraal beleid is. Het waterbeheer zal dus een stapje moeten terug doen. Het zal meer naar de adviserende rol moeten in ruimtelijke projecten in de kustzone. Regels en wetten zullen niet zo strikt moeten worden geïnterpreteerd. Een gebiedsspecifieke interpretatie is beter. Een gedegen integraal kustzonebeleid is een hierdoor een gebiedsspecifiek beleid

Literatuur

Hoofdstuk 1

1. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1989), *Water voor nu en later, Derde nota waterhuishouding*, Den Haag

Hoofdstuk 2

1. Bomas, B., Heemskerk, I. (2003), *Naar zee!: ontwerpen aan de kust/Atelier 'Naar Zee!'*. Rotterdam; Nai Uitgevers, Rotterdam
2. Chua Thia-Eng, (1993) *Essential elements of integrated coastal zone management*, in *Ocean & Coastal Management* 21:81-108.
3. Clark, J. R., 1992, *Integrated Management of Coastal Zones. FAO Fisheries Technical Paper No. 327*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
4. Damsma, P. et al (2003), *Onze kust: Ruimtegebruik in de kustzone* in *Mens en Wetenschap*, vol 30, afl 2, pg 72-76
5. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Rapport IKC Natuurbeheer (1995), Toekomstverkenning, het landschap van de kustzone, Studiereeks Bouwen aan een levend landschap nr.31*, Wageningen
6. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *3^e Kustnota*, Den Haag
7. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002), *Naar integraal kustzonebeleid, beleidsagenda voor de kust*, Den Haag
8. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001), *Vijfde nota over de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag
9. Provincies Noord- en Zuid-Holland (2002), *Strategische Visie Hollandse kust, 2050*, Haarlem
10. Rijksinstituut voor Kust en Zee (2002), *Reactienota Deel A*, rapportnummer; 235.09, Den Haag
11. United Nations, (1992) *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 3-14 June. A/CONF.151/26 (Vol. I) August 12. New York: United Nations.
12. World Commission on Environment and Development, Brundtland (1987), *Our Common Future*, Oxford university press, Oxford

Hoofdstuk 3

1. Clark, J.R. (1996), *Coastal Zone Management Handbook*, CRC Press LLC, Boca Raton (Florida, United States of America)
2. Damsma, P. et al (2003), *Onze kust: Ruimtegebruik in de kustzone* in *Mens en Wetenschap*, vol 30, afl 2, pg 72-76
3. de Roo, G. (2001), *Planning per se, planning per saldo: over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Sdu uitgevers, Den Haag
4. Dieperink, C. et al (2003), *Kust in kader? Opvattingen over integraal kustzonebeleid*, RIKZ, Den Haag
5. Klein, R.J.T. et al (1998), *Resilience and Vulnerability: Coastal dynamics or Dutch Dikes?* in *Geographical Journal*, Vol 164, No. 3, pp 259-268
6. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *3^e Kustnota*, Den Haag
7. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002), *Naar integraal kustzonebeleid, beleidsagenda voor de kust*, Den Haag
8. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003), *Ontwerp Beleidslijn voor de Kust*, Den Haag
9. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001), *Vijfde nota over de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag
10. Organisation for Economic Co-operation and Development(OECD) (1993), *Coastal zone management, integrated policies*, OECD Publications, Paris

11. Peet, G., Bureau Bosch en Slabbers (1995), *Beleidsverkenning kustzone: een verkenning naar wenselijkheid en mogelijkheid van integraal kustbeleid*, In opdracht van de directie Noordzee en het directoraat generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Bureau Bosch en Slabbers, Den Haag
13. Provincies Noord- en Zuid-Holland (2002), *Strategische Visie Hollandse kust, 2050*, Haarlem
14. Rijksinstituut voor Kust en Zee (2000), *Bouwen in de kustzone? Lange termijnverkenning van de ruimte voor stedelijke functies in de kustzone*, Den Haag
12. World Commission on Environment and Development, Brundtland (1987), *Our Common Future*, Oxford university press, Oxford

Hoofdstuk 4

1. Damsma, P. et al (2003), *Onze kust: Ruimtegebruik in de kustzone* in Mens en Wetenschap, vol 30, afl 2, pg 72-76
2. Kruik, de, H.J. (1998), *Verrassende ontmoetingen in de kustzone* in Planologische discussiebijdragen 1998, Thema Plannen met water, Stichting Planologische Discussiedagen, Delft
3. Legget, D.J. Holliday. E.M, (2002) *Reducing the impact of Construction in the Coastal and Marine Environment, Littoral 2002*, Voor; The Changing Coast. EUROCOAST / EUCC, Porto – Portugal
4. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003), *Ontwerp Beleidslijn voor de Kust*, Den Haag
5. Ministerie van VROM, LNV, V&W en EZ (2004), *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag
6. Peet, G., Bureau Bosch en Slabbers (1995), *Beleidsverkenning kustzone: een verkenning naar wenselijkheid en mogelijkheid van integraal kustbeleid*, In opdracht van de directie Noordzee en het directoraat generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Bureau Bosch en Slabbers, Den Haag
7. Rijksinstituut voor Kust en Zee (2000), *Bouwen in de kustzone? Lange termijnverkenning van de ruimte voor stedelijke functies in de kustzone*, Den Haag

Hoofdstuk 5

1. Gemeente Westland (2005), *Bestemmingsplan 'Westmade', ontwerp, 's-Gravenzande*
2. Hoogheemraadschap van Delfland (2005), *Beheersplan Waterkeringen voor de primaire waterkering 2005-2009*, Delft
3. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *3^e Kustnota*, Den Haag
4. Projectbureau Westlandse Zoom (2003), *Plan van Aanpak Westlandse Zoom, februari 2003*, Gemeente Monster en Wateringen, Monster
5. Provincie Zuid-Holland (2003), *Streekplan Zuid-Holland West*, Provinciale staten van Zuid-Holland, Den Haag
6. Provincies Noord- en Zuid-Holland (2002), *Strategische Visie Hollandse kust, 2050*, Haarlem
7. Stuurgroep Westlandse Zoom (2002), *Structuurvisie Westlandse Zoom*, Stadsgewest Haaglanden, Den Haag
8. Voogd, H. (1999), *Facetten van de Planologie*, Samsom, Alphen aan de Rijn

Interview

De heer de Neef, Projectleider Westlandse Zoom. Juni 2005.

Internetsites (dit zijn geen directe referenties, anders staat dit in de tekst vermeld)

www.denhaag.nl

www.gemeentewestland.nl

www.hhdelfland.nl

www.kustfoto.nl
www.kustgids.nl
www.kustvisie.nl
www.kustzonebeleid.nl
www.natuurinformatie.nl
www.pzh.nl
www.verkeerenwaterstaat.nl
www.vrom.nl
www.westlandsezoom.nl
www.h2overheid.nl