

Beleidslijn kust

Toelichting

september 2007

Deze Toelichting geeft uitleg van een aantal onderwerpen uit de Beleidsbrief met Uitwerking (zie DGW/WG 2007/1160) en heeft verder geen status.

INHOUD

De Toelichting komt wat betreft opbouw overeen met de Uitwerking van de Beleidsbrief en geeft een nadere uitleg van de brief waar dat nodig is. De Toelichting is aanvullend op de brief.

1	TOEPASSINGSGBIED VAN DE BELEIDSLIJN KUST	2
2	STATUS VAN DE BELEIDSLIJN	4
3	RIJKSBELEID VOOR DE KUST	4
3.1	TERUGBLIK	4
3.2	INHOUD VAN HET HUIDIGE RIJKSBELEID IN DE KUST	4
4	ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN OVERHEDEN BIJ BEOORDELING VAN INGREPEN EN ACTIVITEITEN	5
4.1	RUIMTELIJKE ORDENING- WET OP DE RUIMTELIJKE ORDENING EN WONINGWET	6
4.1.1	<i>Huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en bestemmingsplannen</i>	6
4.1.2	<i>Woningwet (Ww) en Bouwvergunningen</i>	7
4.2	WATERVEILIGHEID	7
4.2.1	<i>Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr)</i>	7
4.2.2	<i>Waterschapswet</i>	8
4.2.3	<i>Wet op de waterkering (Wwk)</i>	9
4.3	NATUUR	10
4.3.1	<i>Natuurbeschermingswet (Nbwet 1998)</i>	10
4.3.2	<i>Flora- en Faunawet</i>	10
4.3.3	<i>Ecologische hoofdstructuur (EHS)</i>	11
4.4	BUITENDIJKS GEBIED: SCHADE EN VASTSTELLEN VAN BESCHERMINGSNIVEAUS	11
5	BESTUURLIJKE AFSTEMMING	14
5.1	OVERLEG TUSSEN BEVOEGDE GEZAGEN	14
5.2	OVERLAP VAN DE WBR EN DE KEUR OP HET STRAND	15
5.3	WATERVEILIGHEID IN HET RO-SPOOR	16
5.4	AANSPRAKELIJKHEID BIJ PLANSCHADE	17
6	HANDREIKING VOOR ONTWIKKELINGSMOGELIJKHEDEN VANUIT HET BELEID VOOR WATERVEILIGHEID	18
6.1	UITLEG VAN DE HANDREIKING	18
6.1.1	<i>Bestaand bebouwd gebied (I)</i>	18
6.1.2	<i>Beleid voor onbebouwd gebied (II)</i>	19
6.1.3	<i>Beleid voor jaarrond aanwezigheid en exploitatie van strandpaviljoens en andere semipermanente bouwwerken op het strand (III)</i>	22
6.1.4	<i>Voorwaarden (IV)</i>	23
7	KANSEN VOOR INNOVATIE	25

Bijlagen

Bijlage 1 Afkortingen

Bijlage 2 Begrippenlijst

Bijlage 3 Brief: Veerkracht kustzone en permanente bebouwing op strand en duin (Interimbeleid 1997)

Bijlage 4 Standpunt rijk over advies Commissie Poelmann (Brief 13 kustplaatsen)

1 Toepassingsgebied van de Beleidslijn kust

Deze beleidslijn is van toepassing in het kustfundament en de primaire waterkeringen van de Waddenzee en de Eems-Dollard (zie figuur 1 in de Uitwerking van de Beleidsbrief).

De Nota Ruimte begrenst het kustfundament in de richting dwars op de kust:

- de zeewaartse grens bestaat uit de doorgaande –20 meter NAP-lijn (20 meter onder Normaal Amsterdams Peil);
- aan de landzijde omvat het kustfundament alle duingebieden en de zeekeringen (ook harde). De landwaartse grens valt bij smalle duinen en dijken samen met de grens van de waterkering inclusief de ruimtereservering voor tweehonderd jaar zeespiegelstijging. Daar waar de duinen breder zijn dan de waterkering hoort het hele duingebied bij het kustfundament. In de praktijk valt de begrenzing dan samen met de grenzen van Natuurbeschermingswet-gebieden, de Ecologische Hoofdstructuur en de Natura 2000 gebieden (Vogel- en Habitatrichtlijngebieden). Zie figuur 2 uit de Uitwerking van de Beleidsbrief voor de weergave van een smal resp. breed kustfundament.

In de lengterichting van de kust begint het Nederlandse kustfundament aan de zuidkant bij de grens in de Noordzee tussen Nederland en België, bij de noordoostkant eindigt het bij de grens tussen Nederland en Duitsland.

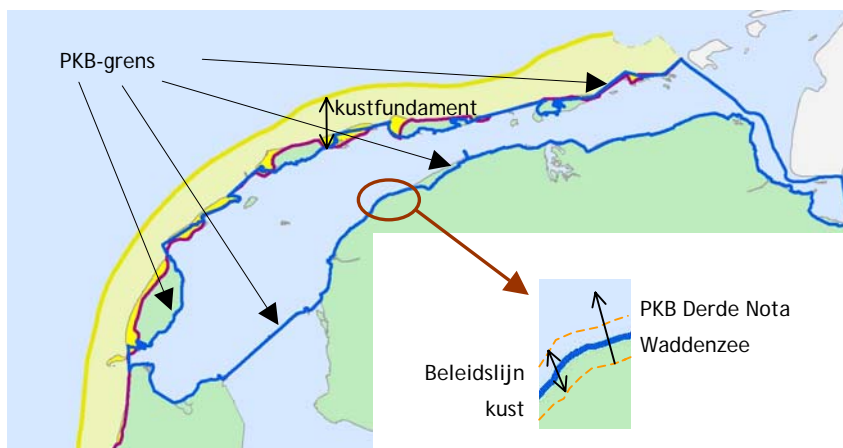
Het rijksbeleid voor het kustfundament is niet van toepassing op de Waddenzee, de Eems-Dollard en de Westerschelde.

Waddeneilanden, de Waddenzee en de primaire waterkeringen in/langs het PKB-gebied

De Waddenzee: het ruimtelijk beleid voor de Waddenzee (en de Eems-Dollard) is aangegeven in de PKB Derde Nota Waddenzee. Hierin is o.a. opgenomen dat menselijke ingrepen gericht op de waarborging van veiligheid van bewoners en gebruikers in beginsel zijn toegestaan. De Waddenzee hoort niet bij het kustfundament. De handreiking uit deze beleidslijn is daar niet van toepassing.

Gedeelten van de Waddeneilanden, waaronder de 'Noordzee-kust' en de primaire waterkeringen aan 'de Noordzeekust', horen bij het kustfundament. Ze vallen onder het rijksbeleid voor de kust uit de 3^e Kustnota en de Nota Ruimte. De Beleidslijn kust is in dat gebied volledig van toepassing.

De primaire waterkeringen op de Waddeneilanden aan de Waddenzeekant van het PKB-gebied horen niet bij het kustfundament. Voor de waterkeringen in/langs het PKB-gebied is de Beleidslijn kust alleen relevant voor de reservering van ruimte voor de toekomstige versterking van de waterkering inclusief 200 jaar zeespiegelstijging. De beleidslijn en de PKB Derde Nota Waddenzee overlappen elkaar in het zeewaartse deel van de waterkering. Bij conflicten is het afwegingskader uit de PKB bepalend, dus zwaarder dan deze beleidslijn (zie figuur 1).



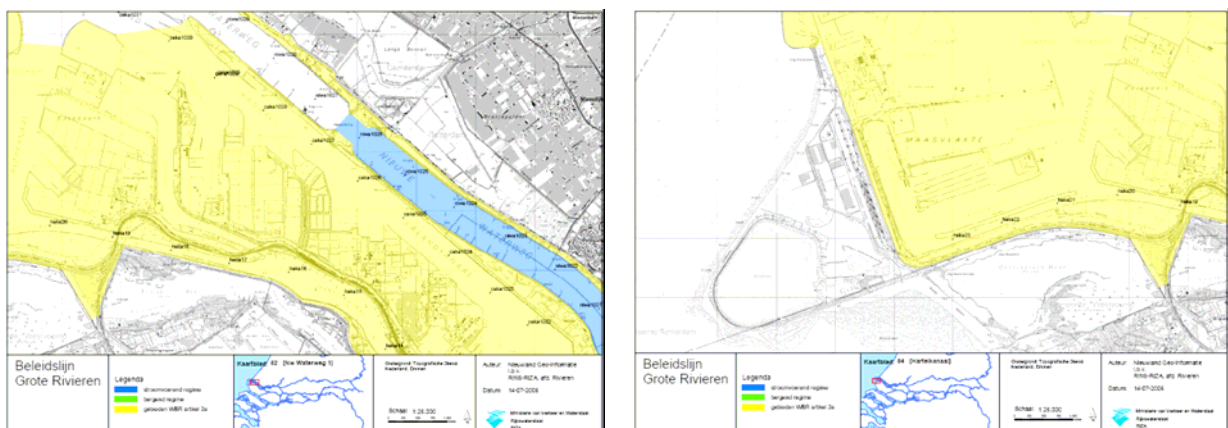
Figuur 1: Toepassingsgebied m.b.t. primaire waterkeringen PKB Derde Nota Waddenzee (schematisch)

Afbakening van het toepassingsgebied van deze beleidslijn in de rijkswateren

In de grote wateren van Friesland, Noord-Holland, Zeeland en Zuid-Holland wordt de grens van het toepassingsgebied van de beleidslijn in de dwarsrichting, dus aan de 'oostkant', gevormd door het toepassingsgebied van de Beleidslijn grote rivieren en Beleidslijn meren en delta (in ontwikkeling). De beleidslijn kust wordt uitgebracht onafhankelijk van het tijdpad en de uiteindelijke vormgeving en reikwijdte van de Beleidslijn meren en delta. De drie beleidslijnen kennen geen overlap.

De grenzen tussen de beleidslijnen worden gevormd door de buitenkruinlijnen van waterkerende dammen en stormvloedkeringen in IJsselmeer (Afsluitdijk), Nieuwe Waterweg (Maeslantkering), Haringvliet, Grevelingen en Oosterschelde. In de Westerschelde loopt de grens over de lijn tussen de buitenhaven van Vlissingen en de handelshaven van Breskens.

De Nieuwe Waterweg behoort tot de Maeslantkering tot het stroomvoerend regime van de Beleidslijn grote rivieren. De oevers en de Europoort/Maasvlakte zijn aangemerkt als 'Artikel 2a Wbr gebieden' (volgens Besluit rijkswateren). Dit zijn gebieden die deel uitmaken van het rivierbed, maar waar geen vergunning inzake de Wbr noodzakelijk is (zie figuur 2 en 3).



Figuur 2 en 3: Gebieden 'Wbr artikel 2a' (onderdeel Beleidslijn grote rivieren)¹

Nieuw aangelegde duinen aan de landkant van bestaand duingebied

Nieuwe duinen zullen doorgaans onderdeel zijn van een project gericht op gebiedsontwikkeling en de wens ruimte te geven aan bepaalde functies en ontwikkelingen. De vraag is welk regime daar zal gelden: vallen die gebieden bijvoorbeeld onder het 'nee, tenzij'-beleid van de Nota Ruimte voor onbebouwd gebied? Het antwoord is afhankelijk van de functie of ontwikkeling die beoogd is voor het 'nieuwe gebied'. Als het gebied deel gaat vormen van de waterkering, zal die functie gewaarborgd moeten worden en is de uitleg van het beleid voor waterveiligheid uit deze beleidslijn relevant. Als het gebied een natuurfunctie zal krijgen en deel zal gaan vormen van de EHS, zijn de afwegingskaders voor de EHS van toepassing (nee, tenzij). Als de hoofdfunctie intensieve recreatie wordt, zal er weer een ander regime gelden. Dus niet de vraag 'hoort het bij het kustfundament?' is bepalend voor het regime in zo'n nieuw gebied, maar de vraag 'welke functies of ontwikkelingen zijn daar gewenst?'. De keuze is aan provincies in overleg met de beheerder van de waterkering en de betrokken gemeente(n).

¹ De kaarten met het toepassingsgebied van de Beleidslijn grote rivieren staan op www.minvenw.nl. Kies bij onderwerpen voor 'water' en ga vervolgens naar 'ruimte voor de rivier' en 'Beleidslijn grote rivieren'.

2 Status van de beleidslijn

Geen aanvulling ten opzichte van de tekst in de Beleidsbrief en de Uitwerking.

3 Rijksbeleid voor de kust

3.1 Terugblik

In februari 1997 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat in een brief aan de mede-overheden verzocht nieuwe permanente bebouwing op het strand en de duinen te voorkomen, in afwachting van de nadere uitwerking van beleid ten aanzien van nieuwe permanente bebouwing in de kustzone. Deze brief staat bekend als 'het interimbeleid'². In de vierde Nota waterhuishouding van 1998 werd aangekondigd dat het interimbeleid geldt totdat nieuwe afspraken over de kustbebouwing van de zijde van de regering zijn bevestigd. De derde Kustnota uit 2000 gaf een uitwerking van het beleid voor o.a. het bouwen in de kust middels rode contouren en kondigde een beleidslijn aan voor (nieuwe) buitendijkse activiteiten, die ook zou ingaan op de risicobeheersing. De derde Kustnota stelde dat het interimbeleid vervalt als de contouren in streek- en bestemmingsplannen zijn vastgelegd en de voorwaarden t.a.v. risicobeheersing in de kustzone zijn vastgesteld.

Het werken aan de beleidslijn inclusief de risicobeheersing buitendijks is in de jaren daarna van start gegaan. In 2003 bleek de problematiek van de buitendijkse risicobeheersing in kustplaatsen een struikelblok voor overeenstemming over de ontwerp-Beleidslijn kust. Dit onderwerp is vervolgens apart opgepakt onder de noemer 'risicobeheersing kustplaatsen'. Naar aanleiding van het advies van de 'Commissie Bescherming en Ontwikkeling van Buitendijks Gebied in Kustplaatsen' (Commissie Poelmann), heeft de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in de 'brief 13 kustplaatsen'³ aan de Tweede Kamer helderheid verschaft over de aanpak van de buitendijkse risicobeheersing in de 13 kustplaatsen. Intussen is in 2006 na instemming door het Parlement de PKB Nota Ruimte van kracht geworden. De Nota Ruimte bevestigt op hoofdlijnen het beleid voor bouwen in de kust uit de 3^e Kustnota ('ja, mits' en 'nee, tenzij') en geeft tegelijkertijd een ander accent. De Nota Ruimte gaat uit van 'decentraal wat kan, centraal wat moet' met de vraag aan gemeenten en provincies het beleid verder uit te werken. De Nota Ruimte is de bevestiging van de nieuwe afspraken op rijksniveau zoals aangekondigd in de vierde Nota waterhuishouding. Daarmee is in feite het interimbeleid vervallen. De Beleidslijn kust is als urgente actie opgenomen in de uitvoeringsagenda van de Nota Ruimte.

Met deze beleidslijn en de lopende uitwerkingsactie voor de invulling van het buitendijkse beschermingsniveau in historisch gegroeid aaneengesloten bestaand bebouwd gebied van de 13 kustplaatsen, trekt het rijk het interimbeleid van 1997 expliciet in.

3.2 Inhoud van het huidige rijksbeleid in de kust

Een samenvatting van het huidige rijksbeleid is opgenomen in de (Uitwerking van de) Beleidsbrief. Hoofdstuk 6 geeft een handreiking voor ontwikkelingsmogelijkheden vanuit het beleid voor waterveiligheid.

² Zie bijlage 3

³ Zie bijlage 4

4 Rollen en verantwoordelijkheden van overheden bij beoordeling van ingrepen en activiteiten

In het toepassingsgebied van deze beleidslijn vinden vele verschillende activiteiten plaats, zoals bouwen, delfstoffenwinning, ontgrondingen, zandwinning, zandsuppleties, waterkeringswerken en strandpaviljoens. Voordat een activiteit mag worden ondernomen zal deze veelal aan een toets worden onderworpen om te bezien of zij toelaatbaar is. Verschillende wetten, met hun eigen bevoegde gezagen, zijn hier van toepassing.

Om voor initiatiefnemers in het kustfundament te verhelderen met welke overheden en toestemmingsvereisten zij in aanraking kunnen komen, geeft dit hoofdstuk aan waar in het kustfundament welke wetten van toepassing zijn en welk bestuursorgaan op grond van die wetten bevoegd gezag is. Daarna wordt ingegaan op de afstemming bij het gebruik van deze beheersinstrumenten door de verschillende bestuursorganen.

Bij de beoordeling van voorgenomen plannen of initiatieven gaat het om de geldende planologische regimes en om wet- en regelgeving die bepaalde belangen beschermen. Voor deze beleidslijn zijn de beheersinstrumenten uit de sporen ruimtelijke ordening (paragraaf 4.1), waterveiligheid (paragraaf 4.2) en natuur (paragraaf 4.3) van belang. Plannen en initiatieven in buitendijks gebied vinden plaats op eigen risico. Het is mogelijk, geen verplichting, dat decentrale overheden afspraken maken over de bescherming hiervan. Dit is toegelicht in paragraaf 4.4.

Niet alle toepasselijke wetten in het kustfundament hebben een rol gekregen in deze beleidslijn. Naast de beheersinstrumenten die hierna worden toegelicht gelden ook nog andere wetten, die niet rechtstreeks de hoofddoelstellingen van het beleid voor het kustfundament behartigen. Dit zijn o.a.:

- Wet milieubeheer;
- Wet verontreiniging zeewater;
- Ontgrondingenwet;
- Wet droogmakerijen en indijkingen (Wet 1904);
- Mijnbouwwet.

Deze en andere wetten blijven overigens onverkort van toepassing en eventuele vergunningen vanuit deze wetgeving blijven een vereiste. Voorts blijven de Gemeentelijke en Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV) van belang.

In figuur 4 is aangegeven waar de beheersinstrumenten voor waterveiligheid en natuur van toepassing zijn in het geval van een breed resp. smal kustfundament.



Figuur 4: Toepassing waterstaat- en EHS/natuurwetgeving

4.1 Ruimtelijke ordening- Wet op de Ruimtelijke Ordening en Woningwet

4.1.1 Huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en bestemmingsplannen

De WRO is het bindende kader voor alle overheden waarbinnen zij hun ruimtelijke plannen opstellen. De procedures voor het opstellen en wijzigen van o.a. de Nota Ruimte, streekplannen en bestemmingsplannen zijn vastgelegd in de WRO. Hierin staat ook beschreven hoe burgers bezwaar kunnen maken tegen bestemmingsplannen.

In Planologische Kernbeslissingen (PKB) en streekplannen worden de functies van gebieden aangeduid; zij bevatten daarvoor uitgeschreven beleid. Een concrete beleidsbeslissing (cbb) in een PKB of streekplan zorgt voor directe doorwerking van dat beleid richting lagere overheden.

Bestemmingsplannen en streekplannen

In bestemmingsplannen zijn voor de gemeentelijke gronden de bestemmingen voor bijvoorbeeld woningbouw en natuur te lokaliseren aan de hand van de plankaart en de bestemmingsplanvoorschriften. Daarnaast kunnen gebruiksregels het gebruik reguleren. Bestemmingsplannen worden vastgesteld door de gemeenteraad en hebben goedkeuring van de provincie nodig. Met behulp van een voorbereidingsbesluit (artikel 21 WRO) kan de planologische situatie tegen inbreuken beschermd worden (bevrozen van de dan geldende situatie d.w.z. handhaven van de status-quo) of juist (in combinatie met een projectbesluit ex artikel 19 WRO) opengesteld worden voor een gerichte en gewenste ruimtelijke ontwikkeling die nog niet was voorzien bij het opstellen van het bestemmingsplan.

De provincie toetst bestemmingsplannen en projecten die de procedure ex artikel 19 WRO doorlopen (vrijstelling van een geldend bestemmingsplan), aan het streekplan. Voor een effectieve doorwerking van het beleid uit de Beleidsbrief is dus niet alleen van belang dat gemeenten er in hun bestemmingsplannen rekening mee houden, maar dat ook provincies dat doen bij de vaststelling van hun streekplannen. Bij de voorbereiding van het streekplan is voorzien in het horen van de Provinciale Planologische Commissie. De taak van de rijksvertegenwoordigers is erop toe te zien dat het rijksbeleid doorwerkt in het streekplan. Als dit niet het geval is, vindt nader overleg plaats. Leidt dit niet tot een oplossing dan heeft de minister van VROM de mogelijkheid te interveniëren door middel van een aanwijzing aan Provinciale Staten (PS) over het streekplan (art. 6 WRO). Dit kan alleen indien er sprake is van zwaarwegende rijksbelangen die in het streekplan moeten doorwerken.

Rijk en provincie hebben de bevoegdheid aanwijzingen te geven, aan de gemeente inzake het bestemmingsplan (art. 37 WRO). Voor het rijk, dat immers geen plannen goedkeurt, komt daarbij nog de vervangingsbevoegdheid van bestemmingsplannen (art. 29 WRO) en de mogelijkheid om ongewenste artikel 19 WRO-projectplannen tegen te gaan. Daarnaast bestaat sinds een paar jaar de rijksprojectenprocedure. Tot slot staat de NIMBY⁴-procedure ter beschikking van rijk en provincie.

Onder de nieuwe Wro (zie kader) kan bij tekortschietende doorwerking van rijksbeleid worden gewerkt met aanwijzingen (proactieve en reactieve, d.w.z. aanwijzingen achteraf), met algemene maatregelen van bestuur alsmede het rijksinpassingsplan.

⁴ NIMBY = not in my back yard

Nieuwe Wro

Voor de nieuwe Wro, die in de loop van 2007 in werking zal treden, geldt op hoofdlijnen hetzelfde verhaal. Er is - anders dan nu - een knip aangebracht tussen enerzijds beleid/strategie die wordt vastgelegd in de structuurvisie en anderzijds de juridische regeling van die rijks- en provinciale belangen die in het gemeentelijk beleid moeten doorwerken, in de eerste plaats via regelgeving, zoals een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) resp. provinciale verordening. Kern van de nieuwe wet is dat iedere overheidslaag haar eigen belangen optimaal en zo doelmatig mogelijk kan behartigen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het gemeentelijke ruimtelijke beleid. Zodra provinciale of nationale belangen in het geding zijn, hebben provincies en het rijk instrumenten om deze belangen te borgen en te beschermen. Zij kunnen ook algemene regels vaststellen waarmee de andere overheden rekening dienen te houden.

Er zijn ook andere meer concrete interventie-instrumenten richting een gemeente. Zo is er de aanwijzing resp. de reactieve aanwijzing, waarmee ook een voorbereidingsbesluit kan worden genomen. Rijk en provincie kunnen zelf een bestemmingsplan maken, een inpassingsplan genaamd. Een gemeente moet voortaan ook binnen de bebouwde kom een bestemmingsplan opstellen en kan voor laagdynamische gebieden een beheerverordening maken. De provincie verliest het goedkeuringsrecht van bestemmingsplannen, maar krijgt de bevoegdheid om zelf inpassingsplannen te maken of projectbesluiten te nemen. De Rijksprojectenprocedure (RPP) blijft bestaan in de vorm van een rijkscoördinatieprocedure, waarin het rijk een inpassingsplan en de daarbij behorende vergunningen gecoördineerd behandelt. Het rijksinpassingsplan komt in de plaats van de NIMBY-procedure. De NIMBY-procedure vervalt.

4.1.2 Woningwet (Ww) en Bouwvergunningen

De Woningwet geeft gemeenten de bevoegdheid om woningen te toetsen aan bouwtechnische voorwaarden opgesteld door het rijk (Bouwbesluit). De Woningwet verplicht gemeenten een bouwverordening en een welstandsnota te maken met aanvullende voorschriften. Ook moeten gemeenten in bestemmingsplannen aangeven waar gebouwd mag worden. De Woningwet vormt de kern van de bouwregelgeving en kent een stelsel voor bouwvergunningen. Voor alle bouwwerken in het kustfundament is in principe een bouwvergunning nodig.

Voor deze beleidslijn is met name de relatie tussen bouwvergunningen en het bestemmingsplan van belang. De voorschriften in een bestemmingsplan zijn bepalend of en binnen welke maatvoering er gebouwd kan worden.

4.2 Waterveiligheid

4.2.1 Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr)

De Wbr geeft de minister van Verkeer en Waterstaat het instrumentarium voor het beheer van (o.a.) het waterstaatswerk Noordzee. Het deel van het kustfundament gelegen tussen de zeewaartse begrenzing (-20 m NAP) en de duinvoet valt onder de werkingssfeer van dit regime. Op grond van de Wbr zijn voorgenomen activiteiten in dit deel van het kustfundament die niet vallen onder het gewone onderhoud en die anders zijn dan waartoe de Noordzee is bestemd, alleen toegestaan met een vergunning van de minister van Verkeer en Waterstaat.

Op grond van artikel 3.1 van de Wbr kan weigering, wijziging of intrekking van een vergunning, slechts geschieden ter bescherming van waterstaatswerken en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die werken. De besluiten kunnen mede dienen ter bescherming van aan de waterstaatswerken verbonden belangen van niet-waterstaatkundige aard, indien daarin niet is voorzien d.m.v. bepalingen uit een andere wet. In de praktijk doet zo'n situatie zich niet vaak voor: andere wetten dekken doorgaans de niet-waterstaatkundige belangen. De Wbr vindt wél in brede zin toepassing in de exclusieve economische zone (EEZ) van de Noordzee.

Voorgenomen activiteiten worden getoetst op mogelijke nadelige effecten op de Noordzee (inclusief het strand) en het veilige en doelmatige gebruik daarvan. Daarbij wordt gelet op de instandhouding van het zandige kustfundament, als waarborg voor de bescherming tegen overstromingen van het achterland, en de uitvoering van de taak voor de kustlijn zorg (handhaven kustlijn). Het gaat daarbij niet alleen om lokale afwegingen, maar ook om de vraag hoe een activiteit op korte of lange termijn het zandtransport langs de kust kan beïnvloeden. De toets leidt tot een besluit over de vergunningaanvraag en eventuele voorschriften die aan een te verlenen vergunning worden verbonden. In de (enkele) gevallen dat een primaire waterkering in beheer is bij het rijk, past Rijkswaterstaat de Wbr op vergelijkbare wijze toe als de waterschappen de Keur.

4.2.2 Waterschapswet

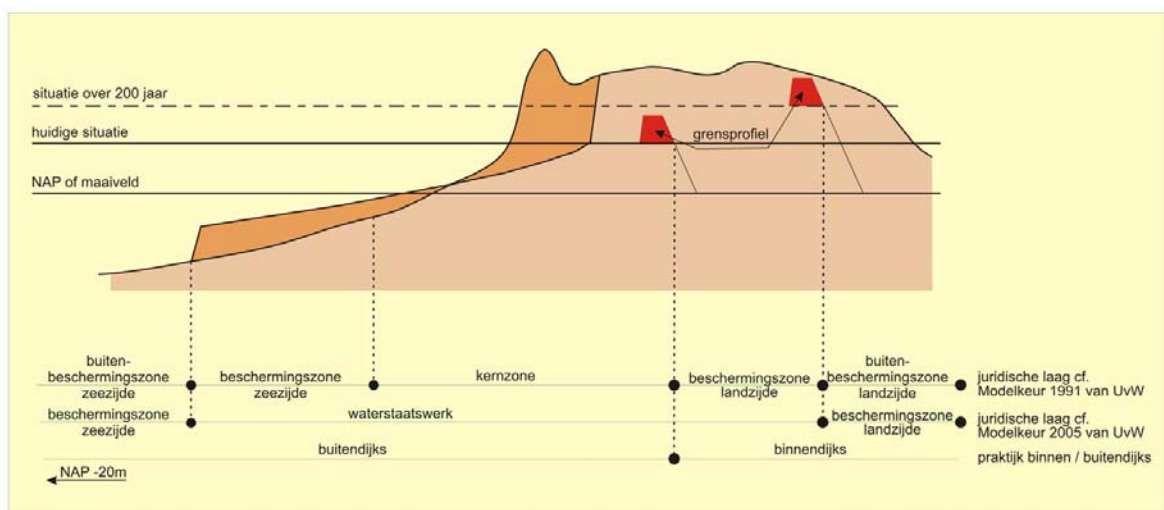
Een aantal primaire waterkeringen is in beheer bij het rijk, verreweg de meeste zeewaterkeringen zijn in beheer bij waterschappen. In de Waterschapswet is als uitgangspunt vastgelegd dat het beheer van waterstaatswerken wordt toevertrouwd aan waterschappen, tenzij dit niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging van een gebied (art. 2 lid 2 Waterschapswet). Of hiervan sprake is, bepalen, na de wetgever, ook de provinciale besturen. Zij zijn bevoegd tot het instellen van waterschappen en tot het regelen van hun taken en bevoegdheden (art. 133 Grondwet, art. 2 lid 1 Waterschapswet). Art. 1 lid 2 Waterschapswet bepaalt de hoofdtaken van waterschappen. De taken betreffen de zorg voor de waterkering, de waterhuishouding of beide.

Keur en legger

Op grond van art. 56 Waterschapswet hebben waterschappen een autonome verordenende bevoegdheid: zij mogen regels opstellen ter behartiging van de taken die de provincie hen bij reglement heeft opgelegd. Deze regels worden opgenomen in de Keur van het waterschap en bevatten onder meer gebods- en verbodsbepalingen die het waterschap nodig oordeelt om zijn taak te kunnen vervullen. Zij mogen deze regels ook handhaven, met behulp van strafoplegging, het opleggen van een dwangsom of de toepassing van bestuursdwang.

Naast de Keur stelt het waterschap een legger vast. Hierin staat waar welk verbod of gebod van toepassing is en wat de begrenzing is van de verschillende keurregimes.

Om rekening te kunnen houden met toekomstige versterking van de waterkering incl. 200 jaar zeespiegelstijging, bepalen de waterkeringbeheerders een zogenaamde 'reservestrook' (bij zachte waterkeringen, zie figuur 5) of 'profiel van vrije ruimte' (bij harde waterkeringen). Deze ruimte heeft weliswaar geen aparte juridische status, maar valt wel binnen het waterstaatswerk en wordt beschermd met het reguleringsregime van de Keur.



Figuur 5: Dwarsdoorsnede van een zachte kering (duin)

Het waterschap toetst een voorgenomen activiteit waarop de Keur van toepassing is op de mogelijke nadelige effecten op de kwaliteit van de waterkering en de waterkerende functie. Deze toets leidt tot een besluit over de aanvraag tot vergunning/ontheffing. Indien de activiteit wordt toegestaan kunnen hieraan eventueel voorschriften worden verbonden, die in verband staan met de te beschermen belangen. Het opstellen van de Keur, leggers en de zones daarin is een autonome bevoegdheid van de waterschappen. Daarom bevat deze beleidslijn geen Keurregels of een uitgebreide toelichting op de legger en de zones.

4.2.3 Wet op de waterkering (Wwk)

De Wwk heeft geen toelatingsinstrument zoals een vergunning, vrijstelling of ontheffing voor ingrepen in of bij de waterkering. Wel biedt deze wet een procedure voor één van de voorkomende activiteiten in het kustfundament, nl. werken aan zeewaterkeringen. Daarom wordt de Wwk hier wel toegelicht. Het is de bedoeling dat de opstellers van plannen voor verbetering van de waterkering gebruik maken van de beleidslijn. Ook aan provincies wordt gevraagd bij hun besluit over goedkeuring van een plan voor dergelijke werken rekening te houden met de beleidslijn.

De Wet op de waterkering bepaalt de normen waaraan primaire waterkeringen, waaronder de duinen en verharde waterkeringen langs de kust, moeten voldoen. Deze normen zijn uitgedrukt in de gemiddelde overschrijdingskans per jaar, van de hoogste waterstand waarop een primaire waterkering moet zijn berekend. De beheerder van de waterkering is verantwoordelijk voor de toetsing van zijn waterkering aan de van toepassing zijnde norm. Ter invulling van en ondersteuning bij deze taak geeft de minister van Verkeer en Waterstaat hydraulische randvoorwaarden, richtlijnen en technische leidraden uit.

In de Wwk is ook geregeld hoe de beheerder te werk moet gaan indien een primaire waterkering moet worden versterkt of verlegd. Hij dient daartoe een plan vast te stellen bestaande uit bepaalde onderdelen en volgens een bepaalde procedure en termijnen. Het plan moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten.

De Wwk verplicht de waterkeringbeheerder tot het vaststellen van een aantal documenten:

- een overzichtskaart waarop de ligging van de waterkering staat aangegeven;
- een legger waarin is omschreven waaraan die waterkering moet voldoen naar richting, vorm, afmeting en constructie;
- een technisch beheerregister waarin de voor het behoud van het waterkerend vermogen kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke toestand nader zijn omschreven.

Op de legger kunnen ook de verschillende keurregimes worden teruggevonden in de gevallen waarin een waterkering in beheer is bij een waterschap. Keur en legger tezamen maken duidelijk wat waar geldt.

Gedeputeerde Staten hebben (op grond van de Wet op de waterkering) het toezicht op alle primaire waterkeringen in hun provincie, het rijk (VenW) heeft nog steeds het "overige" toezicht (o.g.v. de Grondwet), ook wel oppertoezicht genoemd. Zo kunnen beiden werken stopzetten (op grond van de Waterstaatwet 1900), moeten waterkeringbeheerders 5-jaarlijks verslag opmaken voor provincies hoe het staat met de veiligheidstoestand van hun waterkeringen, en moeten provincies deze weer doorgeleiden naar de minister van VenW opdat hij en de Tweede Kamer een vinger aan de pols kunnen houden.

In de Wwk (art. 10) is ook de taak van het rijk opgenomen om, tot het voorkomen of tegengaan van een landwaartse verplaatsing van de kustlijn, die werken uit te voeren die naar het oordeel van de minister van Verkeer en Waterstaat noodzakelijk zijn vanwege het handhaven van de veiligheidsnormen van de Wwk.

4.3 Natuur

4.3.1 Natuurbeschermingswet (Nbwet 1998)

De Nbwet 1998 geeft aan Gedeputeerde Staten (GS)⁵ het instrumentarium om natuurwaarden van bepaalde gebieden te beschermen. Het gaat dan om gebieden die door de minister van LNV zijn aangewezen als Natura 2000-gebied of als beschermd natuurmonument. Niet provinciaal ingedeelde gebieden vallen onder de verantwoordelijkheid van het rijk. De Nbwet 1998 is nog niet van toepassing op de Exclusieve Economische Zone (EEZ). Op basis van deze wet heeft LNV nu dan ook geen bevoegdheden daar. Er is wel een wetsvoorstel in voorbereiding dat hier verandering in zal brengen. In de niet provinciaal ingedeelde territoriale wateren is LNV nu al bevoegd gezag voor de vergunningverlening.

Voor de Natura 2000-gebieden geldt dat projecten en andere handelingen die de kwaliteit van de habitats kunnen verslechteren of een verstoring effect kunnen hebben op de soorten alleen mogen plaatsvinden met een vergunning op grond van de Nbwet 1998 van GS. Hierbij kan het ook gaan om projecten buiten het Natura 2000-gebied die wel van invloed zijn op het Natura 2000-gebied (externe werking). In de besluiten tot aanwijzing van de Natura 2000-gebieden wordt vastgelegd om welke habitats en soorten het gaat. De komende jaren worden voor alle Natura 2000-gebieden beheerplannen opgesteld. Deze beheerplannen beschrijven - met inachtneming van de instandhoudingsdoelstellingen - voor dat gebied welke instandhoudingsmaatregelen getroffen moeten worden. Voor projecten en andere handelingen overeenkomstig het beheerplan geldt de vergunningplicht niet. Het bestaande gebruik wordt ook in het beheerplan opgenomen.

Als uit de verslechterings- en verstoringstoets van de initiatiefnemer blijkt dat er kans is op negatieve effecten voor de natuur, maakt de initiatiefnemer een "passende beoordeling" van de gevolgen voor het gebied. Hij houdt hierbij rekening met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied. Vergunningverlening vindt plaats mede aan de hand van die passende beoordeling. Als niet verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aangetast zullen worden, wordt de vergunning geweigerd, tenzij het project of de handeling voldoet aan de "ADC-criteria", dat wil zeggen: er is geen Alternatief én er zijn Dwingende redenen van groot openbaar belang én er zal voldoende Compensatie van de verwachte schade aan de natuur plaatsvinden.

Ook in de beschermde natuurmonumenten geldt dit vergunningstelsel. In deze gebieden zijn handelingen die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermde natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermde natuurmonument of die het beschermde natuurmonument ontsieren, niet toegestaan zonder Nbwet-vergunning van GS.

4.3.2 Flora- en Faunawet

De Flora- en Faunawet regelt de bescherming van soorten en wijst deze aan. In de Flora- en Faunawet is het soortenbeschermingsdeel van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn geïmplementeerd evenals het CITES-verdrag. De Flora- en Faunawet is niet locatiegebonden. Deze wet verbiedt onder meer beheer en schadebestrijding, jacht, handel en bezit en overige menselijke activiteiten met een schadelijk effect op beschermde soorten. Van het verbod kan worden afgeweken met een ontheffing of vrijstelling. Het verlenen hiervan is de bevoegdheid van de minister van LNV of, in geval van beheer en schadebestrijding, van Gedeputeerde Staten.

De wet maakt het ook mogelijk een landschapselement of object aan te wijzen als beschermde leefomgeving. Gedeputeerde Staten zijn hiervoor het bevoegd gezag. Deze mogelijkheid is in de wet

⁵ tenzij het gaat om een handeling die is opgenomen in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 of om een gebied dat beheerd wordt onder verantwoordelijkheid van een minister.

opgenomen om locaties die van groot belang zijn voor het voortbestaan van een planten- of diersoort te beschermen. Hierbij valt te denken aan een fort of bunker waar vleermuizen overwinteren, een dassenburcht, een plek waar orchideeën groeien of een muur met daarop beschermde planten. De aanwijzing tot beschermde leefomgeving maakt het mogelijk bepaalde handelingen te verbieden of strenge voorwaarden te stellen aan de handelingen die op die bewuste plaats de kwaliteit kunnen aantasten.

Als vangnet is in de wet verder een zorgplicht opgenomen: iedereen dient voldoende zorg in acht te nemen voor de in het wild levende dieren en planten en voor hun directe leefomgeving.

4.3.3 Ecologische hoofdstructuur (EHS)

Strand, duinen en de kustzee maken deel uit van de Ecologische hoofdstructuur (EHS). Het ruimtelijke beleid hiervoor was opgenomen in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) en overgenomen in de 3^e Kustnota. Vervolgens is het vastgelegd in de Nota Ruimte (paragraaf 3.3: Investeren in de kwaliteit van de natuur). Binnen en in de nabijheid van deze gebieden zijn nieuwe plannen, projecten of handelingen niet toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van redenen van groot openbaar belang. Voor ingrepen die aantoonbaar aan de criteria voldoen, geldt het vereiste dat de schade zoveel mogelijk moet worden beperkt door mitigerende maatregelen. Resterende schade moet worden gecompenseerd. Het rijksbeleid voor de EHS heeft zijn doorwerking via de WRO in streek- en bestemmingsplannen (zie paragraaf 4.1), als het gaat om provinciaal resp. gemeentelijk ingedeeld gebied.

4.4 Buitendijks gebied: schade en vaststellen van beschermingsniveaus

De verantwoordelijkheid voor de bescherming tegen overstromingen in buitendijks gebied roept altijd veel vragen op. De bestaande afspraken worden hier daarom nogmaals bevestigd.

Schade als gevolg van hoogwater in buitendijks gebied komt altijd voor rekening van de initiatiefnemers aldaar; zij zijn zelf verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen om zich tegen potentiële schade te beschermen. Dit is conform bestaand beleid. Buiten hetgeen is opgenomen in de 'brief 13 kustplaatsen' van 20 januari 2006 (Kamerstuk 30195, nr 5), heeft het rijk geen verantwoordelijkheid voor de bepaling of handhaving van beschermingsniveaus in buitendijks gebied. Het rijk heeft ook geen verantwoordelijkheid voor ontstane schade. Het is aan provincies, gemeenten en waterschappen om burgers nader te informeren over de feitelijke situatie.

Wie bouwt het duin op na afslag door een storm?

Een gebouw aan zee is na een storm weggespoeld. Op de plek waar het gebouw stond, is er nu strand. Er spelen in deze situatie twee vragen op:

- Mag de eigenaar het gebouw terugplaatsen?
- Moet de overheid het weggeslagen duin herstellen?

De eigenaar heeft de mogelijkheid tot herbouwen binnen de voorwaarden die het bestemmingsplan stelt. De overheid mag een natuurramp niet aangrijpen om een bestemming ongedaan te maken.

De overheid, c.q. de waterkeringbeheerder, herstelt het afgeslagen duin indien er een situatie is ontstaan waarbij de veiligheid van het achterland in het geding is. Afhankelijk van de ernst van de situatie op korte of langere termijn wordt in dat geval gesuppleerd. Indien na de afslag van het duin de veiligheid van het achterland niet in gevaar is, bijvoorbeeld omdat het een breed duingebied betreft, zal de waterkeringbeheerder de afslag niet herstellen. Indien de extra afslag ook extra verstuivingen veroorzaakt, en bijvoorbeeld overstuivingen van onderhoudspaden, kan de waterkeringbeheerder naar eigen inzicht extra maatregelen treffen. In een gebied waar het duin dynamisch wordt beheerd, zal de natuur het duin zelf herstellen.

Indien de overheid, c.q. de waterkeringbeheerder, de afslag niet herstelt kan de ontstane situatie als volgt worden opgelost:

- De eigenaar treft een regeling met de gemeente over het herbouwen van het gebouw op een andere locatie. De gemeente kan de bestemming op de huidige locatie ongedaan maken.
- Vanuit andere belangen dan veiligheid, bijvoorbeeld recreatie, besluit de regionale overheid (in praktijk de gemeente i.o.m. provincie en waterschap) om de afslag te herstellen. Met de eigenaar wordt een regeling getroffen om het gebouw op eigen risico te herbouwen.
- De eigenaar van het gebouw dient een herbouwplan in inclusief het herstel van de duinafslag. Een dergelijk plan kan een positieve beoordeling krijgen mede omdat het per saldo een positieve bijdrage levert aan het zandige kustfundament. De eigenaar doet dit wederom op eigen risico.

Het is mogelijk dat decentrale overheden een specifieke afspraak maken hoe de bescherming tegen hoogwater geregeld wordt bij buitendijkse ontwikkelingen, zoals aangegeven in de 'brief 13 kustplaatsen'. Het beheer of de normering van buitendijks gebied kan desgewenst als volgt worden vorm gegeven:

- 1) De burger zelf blijft verantwoordelijk, hij wordt wel aangespoord risicobewust te bouwen. Het beheer berust bij de (particuliere) grondeigenaar; er is geen overheidszorg voor droge voeten/vermijden van schade (overstroming, afslag of stormschade).
- 2) De provincie treft bij wijze van maatwerk een privaatrechtelijke regeling. Vooralsnog heeft het waterschap geen verantwoordelijkheid of taak.
- 3) De provincie stelt publiekrechtelijk *bij reglement/provinciale verordening* veiligheidsnormen vast die mogelijk lager liggen dan de veiligheidsnormen binnendijks. De juridische basis hiervoor is gelegen in een combinatie van wetsartikelen, nl. in art. 2 van de Waterschapswet (aanwijzen van de gebieden, waarop voortaan de zorgplicht van het waterschap betrekking zal hebben) en in een zgn. autonome provinciale verordening 'in het belang van de provincie' (art. 143 en art. 145 Provinciewet).
- 4) Voorbeeld van de aanpak in de provincie Zuid-Holland (bestemmingsplan Scheveningen-haven 1998).

Een voorbeeld van maatwerk is het Kennemerstrand bij IJmuiden. Bij het Kennemerstrand is in eerste instantie de gemeente Velsen de beheerder van de vernieuwde waterkering. De veiligheidsnorm voor het buitendijkse gebied wordt opgehoogd van 1:30 naar 1:1000, conform de afspraak in de intentieovereenkomst van 30 november 2004. Aanleg van deze kering gebeurt in overleg met het Hoogheemraadschap van Rijnland, vanwege hun kennis op waterkeringsgebied.

Binnendijks en buitendijks

De termen binnendijks en buitendijks zijn geen formeel juridische termen. Volgens de Wet op de waterkering wordt bescherming geboden aan dijkkringgebieden (gebied door stelsel van waterkeringen beschermd tegen overstroming). 'Binnendijks' en 'buitendijks' zijn dus afgeleide begrippen. Het binnendijks gebied wordt beschermd.

Het dijkkringgebied (of achterland) begint daar waar de fysieke waterkering (dijk of grensprofiel) ophoudt. De exacte ligging van de fysieke waterkering wordt bepaald door de waterkeringbeheerder (in het geval van een duin is het binnendijkse gebied het gebied dat overblijft na afslag in geval van een superstorm, zijnde een storm waarop een duin moet zijn gedimensioneerd). De landwaartse grens van de waterkering is dan de grens met het dijkkringgebied; deze grens wordt de grens tussen binnendijks en buitendijks genoemd. In de praktijk komt de grens tussen binnendijks en buitendijks vaak overeen met de landwaartse grens van de kernzone (Modelkeur 1991).

De waterkeringbeheerders leggen de waterkering vast in het technisch beheersregister en op de overzichtskaart (legger). Hieruit blijkt vervolgens waar het wettelijk beschermde dijkkringgebied ligt (m.a.w.: het deel dat doorgaans als 'binnendijks' wordt aangeduid).

Relevantie van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (Wts)

Voor een gebruiker van buitendijks gebied is het niet mogelijk om aanspraak te maken op een vergoeding uit de Wet tegemoetkoming schade (Wts). De Wts ziet niet (automatisch) toe op schade bij rampen in buitendijkse gebieden in het kustfundament of op schade door overstroming door zout water. De Wts kan wel van toepassing worden verklaard op rampen waarop zij niet wettelijk al van toepassing is, maar dit is geen vanzelfsprekendheid. De bouwer of gebruiker kan de situering of de bouwwijze zo kiezen dat de kans of de gevolgen van hoogwater en de veiligheidsrisico's beperkt worden.

5 Bestuurlijke afstemming

Omdat er overlap is in de bevoegdheden, zowel geografisch als in belangen, zijn afspraken nodig over de afstemming tussen de bevoegde gezagen om te komen tot een helder oordeel over een initiatief. De afstemming krijgt vorm door:

- overleg tussen bevoegde gezagen;
- afspraken over de overlap van Wbr en Keur op het strand;
- doorwerking van waterveiligheid in het RO-spoor.

5.1 Overleg tussen bevoegde gezagen

Goed overleg in bestuurlijke afstemming voor het kustfundament betekent voor initiatiefnemers één ingang die duidelijkheid geeft over de belangen en overheden waar ze mee te maken krijgen als ze willen bouwen in het kustfundament. Een dergelijke gedachte is niet nieuw: de werkwijze is in lijn met het één-loket-principe zoals opgenomen in het wetsvoorstel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Het wetsvoorstel van de Wabo maakt het mogelijk om voor een ingreep die invloed heeft op de fysieke omgeving één vergunningprocedure te doorlopen; de omgevingsvergunning. Deze vergunning dekt de bevoegdheden af vanuit het spoor van de ruimtelijke ordening en de natuur. De bouwvergunning, ontheffing van bestemmingsplan en ontheffing van het Bouwbesluit zijn hier o.a. in opgenomen⁶. De bijbehorende procedure kent één set indieningsvereisten, één afhandelaar en één beslisser.

De bevoegdheden voor kustveiligheid (o.a. de Keur en Wbr) worden niet in de omgevingsvergunning afgedekt. Naast een omgevingsvergunning blijft dus een vergunning op grond van waterstaatswetgeving nodig. Onder de nieuwe Waterwet zal worden gewerkt met een integrale watervergunning, waarin alle waterbelangen die door een handeling kunnen worden geraakt, integraal worden afgewogen. Er zal een regeling komen voor de samenloop van bevoegdheden, bijvoorbeeld bij overlappende beheersgebieden, met als uitgangspunt dat telkens één watervergunning wordt verleend door één bestuursorgaan. De watervergunning zal blijven bestaan naast de omgevingsvergunning.

Voor het kustfundament vindt in het loket van de omgevingsvergunning ook de informatievoorziening over de andere vergunningen plaats. In de praktijk komt dit neer op:

- De gemeente wijst een initiatiefnemer op andere benodigde vergunningen, zoals de Keurvergunning van het waterschap;
- Gemeente en waterschap stemmen de procedures van hun vergunningverlening zoveel mogelijk op elkaar af, zodat voor een initiatiefnemer duidelijk is wat hij wanneer kan verwachten;
- Gemeente en waterschap kunnen ook inhoudelijk afstemmen. Omdat beide overheden op andere criteria toetsen, kan het zijn dat de omgevingsvergunning wel kan worden verleend en de keurvergunning niet, of omgekeerd. Het is zinvol als over en weer kennis wordt uitgewisseld over de toetsingscriteria (als checklist). De afstemming draagt bij aan een heldere terugkoppeling aan de initiatiefnemer om welke reden zijn plan geen doorgang kan hebben.

Voor initiatiefnemers bestaan al een aantal loketten waar informatie gebundeld wordt aangeboden, zoals:

- het Noordzeeloket van het Interdepartementaal Directeurenoverleg Noordzee (IDON)⁷, www.noordzeeloket.nl;
- het loket Waddenzee van InterWad⁸, www.waddenzee.nl;
- de helpdesk water van RWS, www.helpdeskwater.nl.

⁶ In het kader is aangegeven welke toestemmingsstelsels in de omgevingsvergunning zijn opgenomen.

⁷ IDON is een overleg van de ministeries VenW, VROM, LNV, EZ, Defensie, BUZA en Financiën.

⁸ InterWad is een initiatief van de ministeries VenW, VROM, LNV, en EZ en de drie Waddenprovincies.

Integratie toestemmingstelsel in omgevingsvergunning (uit wetsvoorstel Wabo)

In de omgevingsvergunningen worden twee vormen van integratie van de bestaande toestemmingsstelsels onderscheiden, namelijk een volledige en een incidentele integratie. Er is sprake van *volledige integratie* als een toestemmingsvereiste in zijn geheel opgaat in de nieuwe wet. Deze vorm van integratie is toegepast op toestemmingsvereisten die in alle gevallen zien op plaatsgebonden activiteiten en waarbij sprake is van een grote kans op samenloop met andere toestemmingsstelsels. Dit betreft de volgende lijst met toestemmingen:

- de ontheffingen van het bestemmingsplan
- de sloopvergunning en aanlegvergunning krachtens de nieuwe Wet ruimtelijke ordening
- de bouwvergunning
- de gebruiksvergunning
- de ontheffing van het Bouwbesluit 2003 krachtens de Woningwet
- de monumentenvergunning en sloopvergunning krachtens de Monumentenwet 1988
- de milieuvergunning
- de melding ex artikel 8.19 van de Wet milieubeheer
- de mijnbouwmilieuvergunning krachtens de Mijnbouwwet.

Bovendien is sprake van volledige integratie van een aantal toestemmingen uit de verordeningen van provinciën en met name van gemeenten. Dit betreft:

- de kapvergunning voor het vellen van houtopstand
- de uitwegvergunning (ook wel inritvergunning genoemd)
- de reclamevergunning
- de alarminstallatievergunning
- de opslagvergunning voor roerende zaken.

De tweede vorm van integratie betreft de *incidentele integratie*. Deze vorm van integratie heeft betrekking op toestemmingsstelsels van activiteiten die soms wel en soms niet plaatsgebonden zijn. Integratie van deze toestemmingen vindt slechts plaats in gevallen waarin sprake is van samenloop met een plaatsgebonden activiteit. Dit betreft dus gevallen waarvoor tevens en tegelijkertijd een omgevingsvergunning is vereist en een vergunning krachtens de aanhakende regelgeving. Dankzij dit aanhaken (incidentele integratie) behoeft de burger of het bedrijf in dit soort situaties geen afzonderlijke toestemmingen aan te vragen, omdat alle toestemmingsvereisten onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning. De incidentele integratie betreft een aantal specifieke toestemmingsvereisten op grond van:

- de Wet milieugevaarlijke stoffen
- de Wet milieubeheer
- de Wet inzake de luchtverontreiniging
- de Wet bodembescherming
- de Wet geluidhinder
- de Flora- en faunawet
- de Natuurbeschermingswet 1998.

Afstemming tussen beheerders van natuurterreinen en waterkeringbeheerders over beheer
Waterkeringbeheerders en beheerders van natuurterreinen kunnen gemeenschappelijke beheersdoelstellingen formuleren. Voor de afstemming van vergunningverlening is het ook zinvol dat waterschappen en gemeenten vooraf overleg voeren met betrokken terreinbeheerders. De provincie heeft hierbij een stimulerende rol.

5.2 Overlap van de Wbr en de Keur op het strand

In een aantal gevallen is er sprake van overlap in de gebieden die vallen onder de Wbr en de gebieden die vallen onder de Keur. Het strand tot aan de duinvoet valt onder het waterstaatkundig beheer van het waterstaatswerk Noordzee op grond van de Wbr. Hier is sprake van overlap met de Keur, want die geldt doorgaans ook op het strand als een waterschap en niet het rijk, beheerder is van de primaire waterkering. Het waterschap verleent doorgaans ontheffingen voor objecten op het strand onder de

voorwaarden van bijvoorbeeld verplaatsbaarheid en een minimale afstand tot de duinvoet. RWS richt zich niet op de - vanuit Rijkswaterstaatoptiek gezien - minder relevante zaken op het strand zoals paviljoens.

Vooruitlopend op de beoogde totstandkoming van de Waterwet en het Waterbesluit komen er geen veranderingen in de bestaande vergunningenpraktijk voor het strand op basis van de Wbr. In het wetsvoorstel Waterwet en het voorstel Waterbesluit wordt voorgesteld een gedifferentieerd systeem van reguleringsinstrumenten in te voeren: afhankelijk van de mate waarin een activiteit potentieel een belang van het watersysteem kan raken wordt het reguleringsinstrument gekozen (bijv. vergunning of algemene regel). De huidige Wbr heeft die mogelijkheid niet. Het idee is dat alleen die activiteiten die significante invloed kunnen hebben op het zandige kustfundament of de waterkering (bepaalde zandverplaatsingen, zand vastleggen) en andere 'grote ingrepen' zullen worden onderworpen aan de vergunningplicht. De overige - waterstaatkundig minder relevante - activiteiten kunnen via algemene regels gereguleerd gaan worden. Dat leidt in de toekomst tot vermindering van administratieve lasten.

De precieze formulering van het Waterbesluit is nog niet klaar. Voorzien wordt dat RWS en waterschap in geval van voorgenomen ingrepen op zowel RWS- als waterschapsbeheergebied t.z.t. praktische afspraken zullen maken over wie in concrete gevallen de watervergunning zal verlenen.

5.3 Waterveiligheid in het RO-spoor

De afstemming van besluitvorming komt met name tot uitdrukking in het RO-spoor, waarin een algemene belangenafweging plaats heeft, en in het veiligheidsspoor, met een meer sectorale afweging als basis. Het RO-spoor borgt ook de kwaliteiten van het kustfundament en de overige gebieden waarop deze beleidslijn van toepassing is die niet vanuit veiligheid of natuur worden geborgd, zoals de 'vrije horizon'⁹.

Gemeenten en waterschappen hechten beide belang aan het beschermen van het achterland tegen overstromingen uit zee. Zij hebben beide een eigen toetsingskader voor het al dan niet toestaan van activiteiten in de waterkering: het bestemmingsplan resp. de Keur. Bij de afstemming van deze twee toetsingskaders spelen de volgende onderwerpen een rol: ligging van waterkeringen, keurvergunning en bouwvergunning.

Ligging van waterkeringen

Waterschappen bepalen de ligging en begrenzing van de waterkering in hun leggers. De gemeenten wordt gevraagd deze zones met bijbehorende ruimtelijk relevante voorwaarden over te nemen in het bestemmingsplan. De watertoets geeft daarvoor als voorbeeldcriteria het vrijwaren van bestaande waterkeringen en van de ruimte voor sterkere of nieuwe (zee)waterkeringen¹⁰. Waterschappen hebben bij het opstellen van de bestemmingsplannen een adviserende rol en geen besluitvormende of beoordelende bevoegdheden. Provincies, nu nog beoordelaar van bestemmingsplannen¹¹, kunnen bij deze rol een initiërende en procedureel ondersteunende rol vervullen.

De keurzones kunnen in een bestemmingsplan worden opgenomen als een zone met een gemengde bestemming¹². Deze gemengde bestemming houdt in dat de zone primair of mede bedoeld is voor de veiligheid van het achterland en de eventueel daarbij behorende toekomstige versterkingen. Met dit ruimtelijke voorbehoud kan aangegeven worden wat nog wel mogelijk is aan andere ruimtelijke ontwikkelingen in deze zone.

Indien de gemeente niet ingaat op het verzoek van het waterschap om de keurzones in het bestemmingsplan op te nemen, dan kan het waterschap, net als andere belanghebbenden, een aantal

⁹ In paragraaf 6.1.4 staat een overzicht van de voorwaarden waaraan een initiatief moet voldoen.

¹⁰ Handreiking watertoets 2, bijlage 1, RIZA, december 2003.

¹¹ De beoordelende rol bij bestemmingsplannen van provincies vervalt met de nieuwe Wro (zie paragraaf 4.1.1)

¹² Soms wordt gesproken van 'dubbelbestemming'.

wegen bewandelen. Hij kan bij de gemeenteraad zienswijzen indienen tegen een ontwerp-plan (art. 23 Wro) of bij GS bedenkingen indienen tegen het vastgestelde plan (art. 27 Wro). Als GS het eens zijn met de waterkeringbeheerder dat er onvoldoende rekening is gehouden met de waterstaatkundige belangen, kan de goedkeuring aan het plan worden onthouden (art. 28 Wro). Als dit niet baat, kan de waterkeringbeheerder als laatste middel de gang naar de bestuursrechter kiezen (art. 54 Wro). Beter is echter om het waterstaatkundige belang zo vroeg mogelijk bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen en besluiten in te brengen (via de watertoets), zodat het tijdig en zoveel mogelijk kan worden meegewogen en kan bijdragen aan een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling.

Ook in de nieuwe Wro kunnen zienswijzen op een ontwerp-bestemmingsplan worden ingebracht, door zowel de waterkeringbeheerder als GS. GS zijn ook bevoegd een aanwijzing te geven als hun zienswijze niet wordt overgenomen, waardoor het betrokken onderdeel van het bestemmingsplan vervalt (art. 3.8 Wro). Daarmee zijn de keurzones nog niet opgenomen in het bestemmingsplan, maar kan wellicht wel een voor de waterkering schadelijke bestemming worden geweerd. Waar sprake is van provinciale belangen kunnen PS ook zelf een inpassingsplan vaststellen i.p.v. het bestemmingsplan (art. 3.26 Wro). GS kunnen aanwijzingen geven over de inhoud van bestemmingsplannen (art. 4.2 Wro). PS kunnen verordeningen maken (art. 4.1 Wro). Uiteraard biedt ook de Wro de gang naar de bestuursrechter (art. 8.2 Wro).

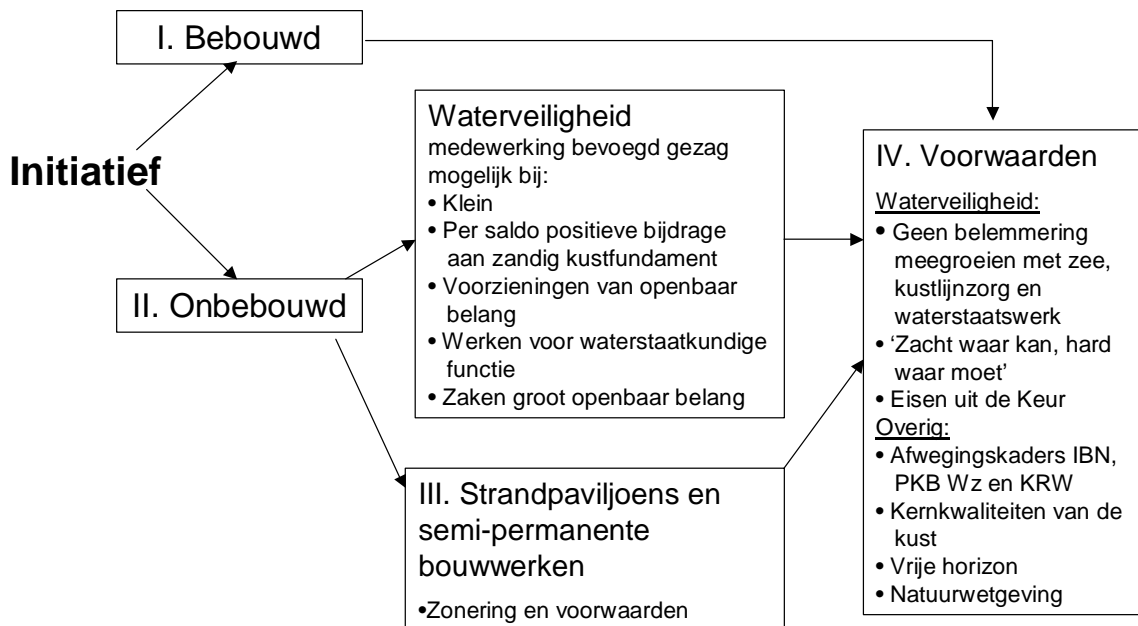
5.4 Aansprakelijkheid bij planschade

De waterkeringbeheerder kan een gemeente verzoeken de kern- en beschermingszones van de waterkering op te nemen in het bestemmingsplan. Indien de gemeente het verzoek honoreert en iemand lijdt schade als gevolg van de wijziging van het bestemmingsplan (planschade), wordt de schadeclaim beoordeeld volgens het planschadevergoedingstelsel van art. 49 WRO. Als de claim wordt gehonoreerd, biedt de WRO in artikel 31a de mogelijkheid voor de gemeente om deze schadevergoeding te verrekenen met de waterkeringbeheerder. Het verdient aanbeveling dat beide partijen, tijdig afspraken maken over de afhandeling van planschade.

Als de gemeente desondanks geen gehoor geeft aan het verzoek van de waterkeringbeheerder, of als de waterkeringbeheerder de gemeente niet vraagt de kern- en beschermingszones in het bestemmingsplan op te nemen, is er (formeel) geen sprake van planologische schade. Er is immers geen verandering in het planologische regime. Indien iemand meent dat hij toch schade lijdt als gevolg van de aanduiding van de kern- en beschermingszones door de waterkeringbeheerder, zal hij zijn verzoek tot schadevergoeding moeten richten aan de waterkeringbeheerder. Die zal deze claim beoordelen. Provincies zouden een faciliterende rol kunnen spelen.

6 Handreiking voor ontwikkelingsmogelijkheden vanuit het beleid voor waterveiligheid

Dit hoofdstuk licht een aantal onderdelen van de handreiking uit de Beleidsbrief en Uitwerking nader toe aan de hand van voorbeelden. De voorbeelden zijn bedoeld als illustratie; er kunnen geen rechten aan ontleend worden. De toetsing aan het belang van waterveiligheid vindt alleen plaats in het gebied waar de waterstaatswetgeving van toepassing is.



Figuur 6: Handreiking

6.1 Uitleg van de handreiking

6.1.1 Bestaand bebouwd gebied (I)

De Nota Ruimte gaat uit van het vaststellen van een grens om bestaand bebouwd gebied. De handreiking maakt daarom ook onderscheid in bestaand bebouwd gebied en onbebouwd gebied. De Nota Ruimte geeft aan dat in bebouwd gebied de voorwaarden van de waterkeringbeheerder alleen van toepassing zijn als het gaat om de bescherming van de waterkering nu en in de toekomst. In bestaand bebouwd gebied kunnen ook natuurgebieden liggen. Bebouwd gebied kan grenzen aan een natuurgebied. De kwaliteit van de ruimte kan beïnvloed worden door bouwactiviteiten in bebouwd gebied, bijv. bij herstructurering. Daarom kunnen voorgenomen bouwwerken ook in bebouwd gebied getoetst worden aan aspecten van ruimtelijke kwaliteit of het natuurbelang. Dat is de huidige praktijk, dus niet bedoeld als verzwa­ring van toelaatbaarheid van activiteiten.

De Nota Ruimte spreekt over kustplaatsen in het kustfundament. Er zijn ook (voormalige) haven en industriegebieden in het kustfundament. De Beleidsbrief bestempelt die ook als 'bestaand bebouwd gebied'. In die gebieden kan soms de ruimte gevonden worden voor nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld bij herstructurering. In onderstaande tabel zijn industriegebieden en havens langs de kust van economische waarde aangegeven. Deze lijst is niet uitputtend, de meest in het oog springende gebieden staan er in. Bestaand bebouwd gebied in havens en bedrijventerreinen bij de 13 kustplaatsen hoort hier ook bij.

Provincie	Plaats	Soort terrein
Groningen	Eemshaven	Haventerrein; Eemscentrale/industrie
Groningen	Delfzijl	Haventerrein; industrie/woningen
Groningen	Lauwersoog	
Friesland	Harlingen	Haven/industrie
Friesland	Vlieland	Haven en bedrijventerrein
Friesland	Terschelling	Haven en Dellewal
Noord-Holland	IJmond Oud-IJmuiden Kennemerstrand	Corus; Hoge grond; haven/industrie/woongebied
Noord-Holland	Texel	Hoge grond; haven/bedrijventerrein (NIOZ)
Zuid-Holland	Rotterdam	Maasvlakte I; haven/industrie
Zuid-Holland	Rotterdam	Europoort; haven/industrie
Zuid-Holland	Goedereede	Marina Stellendam; haven
Zuid-Holland	Scheveningen	Haven
Zeeland	Breskens	Port Scaldis (haven en veerhaven); woningen/bedrijfsbebouwing

Tabel 1: Overzicht haven- en industriegebieden langs de kust (niet limitatief)

6.1.2 Beleid voor onbebouwd gebied (II)

De Beleidsbrief met Uitwerking geeft aan in welke gevallen bevoegde gezagen wat betreft het rijk medewerking kunnen verlenen aan ingrepen in onbebouwd gebied. Het is natuurlijk mogelijk dat een voorgenomen ingreep in meerdere van deze categorieën valt. Dat is geen probleem. Relevant is of een ingreep in één van de categorieën valt ('of', niet 'en').

IIa) Te kleine activiteiten om relevant te zijn voor de waterveiligheid

Naar analogie met de Beleidslijn grote rivieren wordt eerst aangegeven welke activiteiten te klein zijn om relevant te zijn:

- tijdelijke activiteiten (tijdelijk of seizoensgebonden en conform de Keur);
- activiteiten als bedoeld in het besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken;
- activiteiten als bedoeld in artikel 20 van het besluit op de Ruimtelijke Ordening, als uitwerking van artikel 19 lid 3 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening;
- 10%-regeling voor bestaande bebouwing: bestaande gebouwen en bedrijven mogen bij her- en verbouw eenmalig maximaal 10% (qua ruimtebeslag) worden uitgebreid, met inachtneming van overig beleid;
- er is sprake van vervangende nieuwbouw of functieverandering binnen bestaande bebouwing in het buitengebied.

Relevant is of een ingreep in deze lijst staat. Zo ja, dan hoeft er vanuit waterveiligheid geen expliciete toets plaats te vinden op toelaatbaarheid. De toets die vanuit waterveiligheid nog wel plaatsvindt, is die van de waterkeringbeheerder op basis van de Keur (of de Wbr als RWS waterkeringbeheerder is). Dat punt komt terug bij 'de voorwaarden' (zie IV). Het gaat in dat geval om de manier waarop (niet 'wat', maar 'hoe'). En net als bij ingrepen in bebouwd gebied, kan de toetsing vanuit de ruimtelijke ordening en het natuurbelang relevant zijn.

De volgende onderwerpen worden beschreven in de bijlagen bij de Handreiking van de Beleidslijn grote rivieren:

- Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (13 juli 2002);
- Artikel 20 BRO; toepassing vrijstelling bestemmingsplan;
- Eenmalige 10% uitbreiding bestaand bebouwd oppervlak.

De meest recente informatie over wetgeving staat o.a. op de internetsite www.overheid.nl.

Regionale uitwerking van de 10%-regeling

Een aantal provincies gebruikt een regeling in afwijking van de 10%-regeling voor het toestaan van eenmalige uitbreiding bij bebouwing. In Zeeland wordt een eenmalige uitbreiding van 20% toegestaan, met als reden dat deze regeling gaat over zulke kleine dijkhuisen dat een toename van 10% geen oplossing biedt voor nieuw gebruik. Ook in sommige bestemmingsplannen in Friesland staat een ruimere uitbreiding dan 10%. In het streekplan is opgenomen dat mensen de huidige planologische mogelijkheden eerst mogen gebruiken. Terwijl daarna de 10%-regeling ingaat.

IIb) Activiteiten die per saldo positief bijdragen aan de strategie van het zandig kustfundament

Behoud van de natuurlijke dynamiek en de veerkracht van het kustfundament vormt de basis voor een duurzame bescherming tegen overstromingen vanuit zee en voor het duurzaam behoud van functies. De kust kan dan op natuurlijke wijze meegroeiën met de zeespiegelstijging zodat de veiligheid en andere functies ook op lange termijn gehandhaafd blijven. Het natuurlijke verlies van zand uit het kustfundament naar de Westerschelde en de Waddenzee wordt daarom aangevuld door middel van zandsuppleties.

De strategie van het zandige kustfundament betekent werken met zoveel mogelijk zandige maatregelen als basis voor de veiligheid, gebruik maken van natuurlijke processen (het transport van zand door water en wind) om het zand op de goede plek te krijgen of te houden, zand toevoegen waar het helpt: op die plekken waar het zand kusterosie herstelt of waar het zand het kustfundament of de waterkering versterkt. Flexibiliteit is nodig om ervoor te zorgen dat die natuurlijke transportprocessen hun werk kunnen blijven doen. Ontwikkelingen die bijdragen aan het zandige kustfundament worden ondersteund. Dat wordt hieronder uitgelegd bij 'per saldo positieve bijdrage'. Verstening van de kust is ongewenst, aldus de 3^e Kustnota en de Nota Ruimte. Samengevat: 'zacht waar het kan, hard waar het moet'.

Verstening gaat doorgaans ook samen met economische investeringen die bescherming tegen overstroming vragen. Ook dat legt de bescherming van de kust meer vast dan zonder zo'n ingreep.

Uitwerking van 'per saldo een positieve bijdrage leveren aan de strategie van het zandig kustfundament'

Het zandvolume in het kustfundament is van belang voor de langere termijn. Bij de beschouwing van een grote tijdschaal moet ook rekening worden gehouden met een grote ruimteschaal. Dat betekent dat tijdelijke en lokale effecten van een ingreep moeten worden afgezet tegen het effect op een groter deel van de kust en op langere termijn. Voor de beoordeling van het effect van een bepaalde ingreep of ontwikkeling op de zandbalans van het kustfundament wordt de volgende afbakening in ruimte en tijd gehanteerd:

- Ingrepen / ontwikkelingen worden afgezet tegen het saldo van de zandbalans binnen het deelsysteem waar de ingreep plaats heeft. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in de deelsystemen Delta (Cadzand tot Maasgeul), Holland (Maasgeul tot aan de Hondsbossche- en Pettemer Zeewering) en Wadden (Hondsbossche- en Pettemer Zeewering tot Eems-Dollard).
- Het saldo wordt ingeschat over een periode van enkele decennia/50-200 jaar.

Ingrepen / ontwikkelingen die een positief saldo voor de zandbalans van het betreffende deelsysteem tot gevolg hebben op de genoemde termijn, leveren een 'per saldo positieve bijdrage'.

Een voorbeeld van een activiteit die per saldo een positieve bijdrage kan leveren aan de zandbalans van het kustfundament is het aanleggen van een zandige uitkijkpost op of voor een duin met zand van buiten het kustfundament. Er wordt immers zand toegevoegd. Voorwaarden bij een dergelijk initiatief zijn o.a. dat deze past in het dynamisch duinbeheer en dat via natuurlijke verstuiwing de uitkijkpost mag verdwijnen. Het natuurlijke meegroeiproces wordt hiermee gestimuleerd. Bijbehorende horeca- en recreatiefaciliteiten zullen op deze dynamiek moeten zijn afgestemd: ze zullen dan een niet-permanent karakter hebben.

Er kan ook sprake zijn van ontwikkelingen die bestaan uit een combinatie van 'hard en zacht'. Plannen kunnen ook vanuit een andere invalshoek dan veiligheid opgesteld worden, bijvoorbeeld om ruimte te maken voor andere gewenste functies. Zo'n plan zou ook kunnen leiden tot een per saldo positief effect op de zandige kust, ook al is er sprake van toevoegen van harde elementen zoals verharding en bebouwing. Bij combinaties van 'hard en zacht' ligt de situatie ingewikkelder en zal nauwkeurig onderzocht moeten worden of en hoe het mogelijk is een per saldo positieve bijdrage aan de zandbalans te realiseren. Als een bepaalde schijf zand vastgelegd wordt, neemt het actieve zandvolume van het kustfundament af. Er is minder zand beschikbaar om het hele systeem actief en op natuurlijke wijze te laten meegroeien met de zeespiegel. Ter plekke kan 'meegroeien met de zee' lastiger worden dan zonder de ingreep.

Aspecten die vanuit waterveiligheid een rol spelen zijn: waar en hoeveel zand vastgelegd zou worden, welk volume dat heeft, wat de verwachte effecten op de natuurlijke opbouwprocessen zijn, of en hoe ter plekke meegroeien met de zeespiegel mogelijk is, hoeveel extra zand over welke periode in het kustfundament gebracht wordt. De kosten van 'extra zand' moeten meegenomen worden in de planvoorbereiding en de besluitvorming, voor aanleg en onderhoud. Deze 'per saldo-benadering' stimuleert gebiedsgerichte plannen, combinaties van afzonderlijke voornemens en het meenemen van alle verwachte effecten.

IIc) Voorzieningen van openbaar belang

Voorzieningen van openbaar belang omvatten nutsvoorzieningen, voorzieningen voor operationeel beheer door hulpdiensten, natuur, drinkwaterwinning en andere zaken tot algemeen nut. Deze categorie is een bevestiging van de bestaande praktijk en wordt hier daarom expliciet benoemd. De zwaarte van het belang is bij deze categorie niet van belang voor de toelating. Ze zijn in principe toelaatbaar vanuit waterveiligheid. Er kunnen nog wel ontwerp-eisen aan gesteld worden, of andere voorwaarden – die ook tot afwijzing zouden kunnen leiden.

IIId) Werken ten behoeve van de waterstaatkundige functie van het kustfundament

Ook dit is een bevestiging van de bestaande praktijk. Om veiligheid te kunnen blijven bieden aan het achterland en ook de andere waterstaatkundige functies te bedienen zijn regelmatig ingrepen nodig. Water(kering)beheerders hebben de taak deze ingrepen uit te voeren. De Wet op de waterkering biedt een procedure voor werken aan zeewaterkeringen.

Voorbeelden van werken ten behoeve van de waterstaatkundige functie van het kustfundament zijn:

- activiteiten t.b.v. kustlijnverzorging zoals zandsuppleties;
- aanleg, onderhoud of wijziging van zeewaterkeringen, bijv. zwakke schakels of dijkversterkingen;
- aanleg, onderhoud of wijziging van kunstwerken t.b.v. aan- of afvoer van water;
- voorzieningen voor een veilige afwikkeling of capaciteitsvergroting van de scheepvaart (tweede zeesluis van IJmuiden).

Ile) Zaken van groot openbaar belang

De formulering 'groot openbaar belang' sluit aan bij het afwegingskader voor de EHS en de Beleidslijn grote rivieren. Het is mogelijk dat er sprake is van een zodanig groot openbaar belang dat een ingreep doorgaat, ook als er sprake is van aanleg van harde infrastructuur en de verstoring van zandtransport. Bijvoorbeeld de PKB voor de aanleg van Maasvlakte II: het belang van de uitbreiding van de zeehaven is zo groot dat aanleg van nieuwe harde infrastructuur wordt toegestaan. Dit heet 'hard waar het moet'. Een groot openbaar belang hoeft niet per sé 'van nationaal belang' te zijn, het kan ook gaan om een groot belang voor een regio. Dat stelt hoge eisen aan de onderbouwing van zo'n besluit.

Hieronder volgen ter illustratie enkele voorbeelden uit de jurisprudentie van rechterlijke uitspraken over zwaarwegend openbaar belang bij de toetsing aan de Beleidslijn Ruimte voor de rivier (de voorloper van de huidige Beleidslijn grote rivieren):

- **Bebouwing bij scheepswerf:** appelante heeft gesteld dat de locatie gewenst is vanwege efficiënte bedrijfsvoering, maar geen argumenten of bewijzen aangedragen voor het oordeel dat de vestiging ter plaatse noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering van een scheepswerf (als riviergebonden activiteit). Een zwaarwegend maatschappelijk belang ontbreekt (ABRvS, 1 februari 2006).
- **Oprichting bedrijfshal met kantoor:** verweerder heeft daarbij overwogen dat in het kader van de beleidslijn een zwaarwegend maatschappelijk belang aanwezig wordt geacht indien het ontbreken van deze activiteit zou betekenen dat een grote groep mensen in een bepaalde regio, dan wel Nederland als geheel, niet langer duurzaam kan voorzien in primaire levensbehoeften, of dat economisch draagvlak van de streek voor de plaatselijke bevolking versmalt. Deze uitleg komt de rechtbank niet onjuist voor. Niet kan worden gezegd dat de economische eisen van eiseres alsmede het werkgelegenheidsbelang voor die specifieke locatie deze waarde vertegenwoordigen. Het bedrijf kan zich ook elders vestigen, zodat het bieden van werkgelegenheid geen overtuigend argument is (Rechtbank Dordrecht, 8 juli 2005).
- **Uitbreiding van tuinbouwkassen:** bij de afweging of uitbreiding van bestaande bebouwing of bedrijvigheid moet worden toegestaan, kunnen zwaarwegende bedrijfseconomische belangen een rol spelen. Daarbij moet een beoordeling per geval plaatsvinden. Criterium daarbij is in dit geval of een bestaand bedrijf qua omvang als een meer dan volwaardige moderne eenheid kan worden beschouwd. Daarbij kunnen criteria als toekomstperspectief, verplaatsingsmogelijkheden, geïnvesteerd vermogen en te investeren vermogen bij verplaatsing een rol spelen. Het hoger beroep van appellant tegen de verleende vergunning is ongegrond verklaard (ABRvS, 21 januari 2004).

6.1.3 Beleid voor jaarrond aanwezigheid en exploitatie van strandpaviljoens en andere semipermanente bouwwerken op het strand (III)

De Beleidsbrief geeft een overzicht van voorwaarden aan strandpaviljoens, in de vorm van een 'ja, mits'-benadering. De ruimtelijke afweging ofwel het bepalen van de gewenste zonering is neergelegd bij provincies en gemeenten met inbreng van de water(kering)beheerder. Waterschappen zijn (doorgaans) verantwoordelijk voor het beheer van de waterkering. Voor sommige gedeelten van de waterkering wordt als onderdeel van dit beheer gekozen voor dynamisch duinbeheer. Dynamisch duinbeheer vormt onderdeel van de gewenste zonering, want het kan betekenen dat de duinvoet niet op dezelfde plek blijft liggen. Dat kan inhouden dat een bouwwerk periodiek verplaatst moet kunnen worden of dat sommige delen van strand en duinen ongeschikt zijn voor semi-permanente bebouwing. De locatie van zo'n bouwwerk kan ook het beheer en onderhoud van het strand en de waterkering beïnvloeden.

Soms worden er strandsuppleties uitgevoerd. Gemeenten, de waterkeringbeheerder van waterkerende duinen en RWS hebben belang bij het ongehinderd kunnen plaatsvinden van zandsuppleties. Voor een onbelemmerde uitoefening van suppleties is het van belang dat er voorwaarden gesteld worden die gericht zijn op het belang van de waterkering, van de kustlijn­zorg en de dynamische ontwikkeling van

de duinen en het strand (afhankelijk van de tot stand gekomen ruimtelijke zonering). De algemene belangen van kustlijnzorg en dynamische ontwikkeling van de duinen en het strand worden afgewogen ten opzicht van het individuele ondernemersbelang van vergunninghouders.

Als het waterschap een keurvergunning verleent, is daarmee doorgaans het door RWS te beschermen belang ook afgedekt en zal RWS geen Wbr-vergunning eisen.

6.1.4 Voorwaarden (IV)

IVa Voorwaarden vanuit waterveiligheid

Afhankelijk van de aard van de ingreep en de locatie gelden vanuit veiligheidsoogpunt de volgende voorwaarden:

- Er is geen sprake van feitelijke belemmering van het meegroeien met de zeespiegel, van de kustlijnzorg of van de versterking van het zandige kustfundament. De wijze waarop mogelijke consequenties worden ondervangen, is helder vooraf geregeld;

Een toelichting op en voorbeelden van het meegroeien met de zeespiegel en van de versterking van het zandige kustfundament staat in paragraaf 6.1.2 (onder IIb). De operationele uitvoering van het meegroeien en het versterken van het zandige kustfundament door middel van kustlijnzorg, mag niet worden verstoord. Toetsing aan de voorwaarden in de praktijk zal werkendeweg kunnen leiden tot een concretere invulling van de beoordeling c.q. de vergunningverlening op basis van de Wbr. V&W zal het resultaat hiervan evalueren, met het oog op het vaststellen van regelgeving op basis van de toekomstige Waterwet. De consequenties voor onderhoud van het watersysteem (vaargeulonderhoud) moeten in beeld worden gebracht. Indien een initiatief noodzaakt tot een alternatieve uitvoeringswijze, komen eventuele meerkosten in principe ten laste van de initiatiefnemer.

- Er is sprake van een zodanige situering, ontwerp en uitvoering van de ingreep dat voldaan wordt aan 'zacht waar het kan, hard waar het moet';

Dit wordt toegelicht in de drie-trapsstrategie voor het beheer van het kustfundament, zoals beschreven in paragraaf 3 van de Uitwerking van de Beleidsbrief.

- Er is geen sprake van een feitelijke belemmering van het onderhoud, de huidige veiligheid of de toekomstige versterking van het waterstaatswerk (van de primaire waterkering) inclusief de ruimte nodig voor 200 jaar zeespiegelstijging. De wijze waarop mogelijke consequenties voor het waterstaatswerk worden ondervangen, is helder vooraf geregeld;
- Er wordt voldaan aan de eisen van de Keur (en legger).

IVb Overige voorwaarden (ruimtelijke kwaliteit, natuur en ecologie)

Kernkwaliteiten van de kust

In de Nota Ruimte staan de volgende kernkwaliteiten van de kust aangegeven:

- gebiedspecifieke identiteit;
- bestaande aantrekkelijke structuur van uitgestrekte duingebieden;
- waardevolle natuurgebieden;
- drukbezochte kustplaatsen;
- inpassing van economische ontwikkelingen;
- inpassen van natuurontwikkelingen;
- de openheid (de 'vrije horizon') als een belangrijke landschappelijke kwaliteit;
- de identiteit van de kust gevormd door de afwisseling van badplaatsen en lange trajecten van zandige kust;
- veerkracht en natuurlijke dynamiek.

In de praktijk zal invulling van de kernkwaliteiten van de kust, zoals hierboven opgesomd, nader vorm krijgen. De Nota Ruimte vormt hiervoor het uitgangspunt. Wanneer de nieuwe Wro eenmaal in werking is getreden, zal worden bekeken of voor de borging van die kernkwaliteiten aanvullend instrumentarium op grond van de nieuwe Wro gewenst is.

Vrije horizon

In de Nota Ruimte wordt rekening gehouden met de vrije horizon, bij deze geconcretiseerd als uitzicht vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn, met de blik naar zee. In de Nota Ruimte staat: "Voor de bouw van vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn zichtbare permanente werken binnen de 12-mijlszone wordt buiten de gebieden die onder het VHR-regime vallen alleen bij redenen van groot openbaar belang vergunning verleend op basis van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Wet Milieubeheer".

Indien conform de beslissing van wezenlijk belang uit de Nota Ruimte de vergunning wordt verleend, dan moet bij het ontwerp rekening worden gehouden met de schade aan de vrije horizon. Permanente werken zijn werken die langer dan 6 maanden staan, drijven of duren.

Afwegingskader PKB Waddenzee en Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (IBN)

Het afwegingskader van de PKB Waddenzee en het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (IBN) zijn te vinden via de website van het noordzeeloket:

www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid_en_regelgeving/beleid/.

Afwegingskader KRW voor hydromorfologische ingrepen

Een smalle zone van de Noordzee (1 km breed voor ecologie) valt onder de werking van de KRW. Er is een stappenplan in voorbereiding om ingrepen te toetsen aan de effecten op het bereiken van de doelen Maximaal of Goed Ecologisch Potentieel (MEP/GEP) uit de KRW voor sterk veranderde waterlichamen. Die doelen zijn ook afhankelijk van de hydromorfologische toestand van het waterlichaam. Een ingreep kan die toestand veranderen, waarbij het niet zo hoeft te zijn dat daarmee de doelen minder goed gerealiseerd kunnen worden.

De voorwaarden vanuit natuur zijn al toegelicht in hoofdstuk 4.

7 Kansen voor innovatie

De Beleidslijn kust beoogt de combinatie van waterveiligheid met andere functies te stimuleren, zonder het essentiële belang van de waterveiligheid aan te tasten. Het rijk wil een oplossingsgerichte aanpak stimuleren. V&W wil daarom onderzoek naar innovaties en risicobewust bouwen in zeewaterkeringen stimuleren, met als eerste stap het inventariseren van de behoeften. Op verzoek van de gemeente Sluis zullen Waterdunen en/of Cadzand-bad als mogelijke pilots voor onderzoek in de inventarisatie worden meegenomen, in overleg met de betrokken partijen.

Hierna volgen ter illustratie enkele voorbeelden.

Boulevards in Vlissingen

De historie van de bebouwing op de boulevards Bankert en Evertsen in Vlissingen gaat ver terug. In 1959 deelt de Provincie Zeeland mee (aan de gemeente) dat rekening moet worden gehouden met een verhoging tot omstreeks N.A.P.+10,00 meter. Na de zeewaartse versterking van beide boulevards in 1984 bepaalt de provincie dat voor nieuwbouw een verdiepinghoogte van N.A.P. +10,20 m moet worden aangehouden. In eerste instantie moet omvangrijke nieuwbouw worden voorzien van een gesloten muur tot genoemde hoogte. De kleinere tussenliggende bouwwerken mogen met een vloerhoogte van N.A.P.+9,00 meter worden uitgevoerd. Vanaf 1994 gaat het bevoegd gezag voor de waterkering over op waterschap Walcheren en nog later op het waterschap Zeeuwse Eilanden. Het beleid van de provincie wordt overgenomen. In die tijd start ook de bouw van de grote projecten op de boulevard, met hotel Arion als eerste. Vanwege de aanwezige breedte van de boulevard ter plaatse van de eerste nieuwbouw was het geen probleem om uitvoering te geven aan het beleid. Meer westwaarts, richting boulevard Evertsen, ontbrak de ruimte om een dergelijke in het stadsbeeld passende oplossing te maken. In overleg tussen de provincie en de gemeente is in 1995 de oplossing van de uitwisselbare verdiepingen geïntroduceerd. Dit houdt in dat de hoogte van vloer tot plafond op de begane grond dermate hoog is dat de vloerhoogte mee kan stijgen bij verhoging van de boulevard, alias de waterkering. Dit principe, inclusief de vloerhoogte, is in de herziening van het bestemmingsplan (1996) opgenomen. Tevens is een overeenkomst tussen het waterschap en de gemeente gesloten, waarin is opgenomen dat de gemeente de kosten draagt van het aanpassen van de betreffende panden op het moment dat de boulevards verhoogd gaan worden.



Foto 1: Boulevard in Vlissingen - verdieping op begane grond extra hoog uitgevoerd

Bebouwing buitendijks in Scheveningen Haven

In Scheveningen Haven zijn afspraken gemaakt tussen betrokken overheden over bouwen in het buitendijkse gebied. Rijkswaterstaat, Hoogheemraadschap Delfland, provincie Zuid-Holland en de gemeente Den Haag hebben de gezamenlijke intentie om bestaande functies te behouden en verdere ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit is vastgelegd in het bestemmingsplan voor Scheveningen Haven (juli 1998). De schadegevoeligheid mag in het gebied niet drastisch toenemen en initiatiefnemers zijn op de hoogte van de risico's. Bewoners en ondernemers accepteren inmiddels algemeen dat bij zeer hoge waterstanden wateroverlast optreedt in Scheveningen Haven.

Voorwaarden die in Scheveningen Haven worden gesteld aan buitendijkse bebouwing zijn o.a. een minimale vloerhoogte en waterdichte parkeergarages onder woningen (die ook niet voor andere functies mogen worden gebruikt). Bij nieuwbouw krijgt de begane grond geen woonbestemming. Deze ruimten worden gebruikt als bedrijfsruimten, zoals een bouwmarkt. Het Nautisch Centrum Scheveningen is een voorbeeld van een grootschalig project in buitendijks gebied dat geheel wordt toegesneden op de specifieke ligging.



Foto 2: Scheveningen Haven (buitendijks) – begane grond krijgt geen woonbestemming

Bijlagen

Bijlage 1 Afkortingen

Bijlage 2 Begrippenlijst

Bijlage 3 Brief: Veerkracht kustzone en permanente bebouwing op strand en duin (Interim beleid 1997)

Bijlage 4 Standpunt rijk over advies Commissie Poelmann (Brief 13 kustplaatsen)

Bijlage 1: Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
EHS	Ecologische Hoofd Structuur
ENW	Expertise Netwerk Waterkeren
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
GS	Gedeputeerde Staten
IBN	Integraal Beheerplan Noordzee
IPO	Inter Provinciaal Overleg
KRW	Kader Richtlijn Water
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Nb	natuurbescherming
PKB	Planologische Kernbeslissing
PS	Provinciale Staten
RWS	Rijkswaterstaat
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VHR	Vogel- en Habitat Richtlijn
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbr	Wet beheer rijkswaterstaatwerken
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wts	Wet tegemoetkoming schade
Wwk	Wet op de waterkering

Bijlage 2: Begrippenlijst

-20m NAPlijn	denkbeeldige lijn langs de kust waar de bodem 20m onder NAP ligt.
aaneengesloten bebouwing	bebouwing die deel uitmaakt van een groter bebouwd geheel (bebouwd gebied, dorp of stad). In tegenstelling tot losstaande bebouwing (bebouwing in overwegend onbebouwd gebied).
achterland	de gronden die binnendijks zijn gelegen (zie ook de definities van binnendijks en buitendijks gebied).
afslag	proces waarbij (als gevolg van een stormvloed) een deel van het duin afslaat.
basiskustlijn (BKL)	de kustlijn die in het kader van het kusthandhavingsbeleid als referentie dient (in het algemeen de positie van de 'gemiddelde' kustlijn op 1 januari 1990).
bebouwingsgrens	denkbeeldige lijn ten behoeve van ruimtelijke ordening om grenzen tussen bebouwd en onbebouwd gebied aan te geven.
beheersplan	het plan waarin de taakopdracht van de waterkeringbeheerder geformuleerd is. Het beheersplan beschrijft het doel, de beheersmethoden en de verantwoordelijkheden, en vervult een belangrijke rol in de communicatie.
beschermingszone	de stroken grond, aan weerszijden van de kernzone, die daadwerkelijk bijdragen tot het waarborgen van de stabiliteit van de waterkering. Dit gebied valt onder de keur of de Wbr en is als zodanig in de legger opgenomen.
bestemmingsplan	een bestemmingsplan is het enige ruimtelijke plan dat juridisch bindend is voor burgers, bedrijven en instellingen. Een bestemmingsplan zegt iets over het gebruik van de grond en de opstellen en het bepaalt de bouwmogelijkheden van de grond.
binnenduinrand	de meest landwaartse grens van het duingebied; daar waar het duingebied aan landzijde ophoudt.
binnendijks gebied	zie uitleg in kader van paragraaf 4.4
BKL zie basiskustlijn.	zie <i>basiskustlijn</i>
bolwerk	aanduiding voor een deel van de kust waar harde verdedigingen of bouwwerken zijn aangelegd waardoor de kust een star karakter krijgt. Als erosie (in het verleden) aan weerszijde is doorgegaan dan 'steekt' dit deel uit in zee.
bouwen	het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk, alsmede het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een standplaats.
bouwvergunning	de Woningwet kent twee soorten vergunningen: een gewone bouwvergunning (regulier) en een lichte variant. In het besluit bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningplichtige bouwwerken staat precies aangegeven welke bouwwerken licht bouwvergunningplichtig zijn. Als een bouwwerk niet bouwvergunningsvrij is of licht bouwvergunningplichtig heeft u een gewone bouwvergunning nodig.
brede duinen	duinen die breder zijn dan strikt noodzakelijk voor de bescherming van het achterland.
buitendijks gebied	het gebied waarvoor geen wettelijke veiligheidsnormen zijn gedefinieerd. Dit betreft het gebied op en zeewaarts van de kernzone. Als grens tussen binnen- en buitendijks gebied wordt gedefinieerd de landwaartse grens van de kernzone. Deze begrenzing is mede in overleg met de waterkeringbeheerders en juristen bepaald.

buitenbeschermingszone	de stroken grond, aan weerszijden van de <i>beschermingszone</i> , die verband houden met het voorkomen van schade door extreme mechanismen (zoals explosie of leidingbreuk). Dit gebied valt onder de keur (1995) of Wbr en is als zodanig in de legger opgenomen.
dijk	een grondlichaam (al dan niet verdedigd) dat bestemd is voor het keren van water.
duinvoet	de benedenrand van het duin; de overgang van het duinbeloop naar het strand of het terrein achter het duin. Meestal wordt de duinvoet aan de zeezijde bedoeld. Voor de berekening van de BKL en de MKL vastgesteld op +3 m NAP.
dwarsprofiel	het bodemprofiel in een dwarsdoorsnede.
dynamisch kustbeheer	het zodanig beheren van de zandige kust dat natuurlijke processen, al dan niet gestimuleerd, zo veel mogelijk ongestoord kunnen verlopen, waarbij de processen zodanig beheerst worden dat de veiligheid van het achterliggende gebied gewaarborgd blijft.
EHS	Ecologische Hoofdstructuur; aanduiding voor een landelijk aaneengesloten stelsel van ecologisch waardevolle gebieden.
gebouw	elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijk overdekt geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.
grensprofiel	het profiel dat na duinafslag nog minimaal als waterkering aanwezig dient te zijn.
harde kustverdediging	kustverdediging waarbij de weerstand wordt verhoogd door het gebruik van harde materialen (steen, basalt, steenblokken)
kernzone	dit gebied valt onder de keur of Wbr en is als zodanig in de legger opgenomen; bij duinen is dit de afslagzone met het grensprofiel.
keur	een verordening met gebods- en verbodsbepalingen van een waterschap of hoogheemraadschap die gelden in de keurzone (= waterkeringszone).
keurzone	zone waar één van de reguleringsregimes van de keur van toepassing is, waarvan de ligging wordt vastgesteld in de legger.
kunstwerk	door mensen gemaakte objecten die niet bestaan uit grond, zand of klei (bv stormvloedkeringen). Dijken worden grondwerken genoemd.
kustlijn	een algemeen begrip waarmee de overgang van zee naar land wordt aangeduid (meestal de gemiddelde laagwaterlijn); de grens tussen het 'droge' en het 'natte' deel van de waterkering. Ook: volumetrisch bepaalde positie van een denkbeeldige lijn ten opzichte van de Rijksstrandpalenlijn.
kustplaats	bebouwde kern die in of vlak achter de duinen ligt.
legger	een kaart met juridische status die door de waterkeringbeheerder wordt opgesteld waarop de exacte ligging van de waterkering en de daarin te onderscheiden zones is bepaald.
meegroeien met de zeespiegel	proces waarin de bodem ongeveer even snel stijgt als de zeespiegel.
Model-Keur	landelijk concept voor het op uniforme wijze opzetten van een waterkeringskeur (een voorstel van de Unie van Waterschappen).
Nationale landschappen	Gebieden met internationaal zeldzame en nationaal kenmerkende kwaliteiten op landschappelijk, cultuurhistorisch en natuurlijk gebied.
plankaart	onderdeel van het bestemmingsplan van een gemeente. Hierop wordt de precieze bestemming en bijvoorbeeld de maximale bouwhoogtes aangegeven.
primaire waterkering	een waterkering die volgens de Wet op de Waterkering bescherming biedt tegen buitenwater: hoogwater van zee, deltaxwateren of grote

	rivieren.
recreatieconcentratiepunt	gebieden op het strand waar sprake is van intensieve recreatie met voorzieningen.
risico	het produkt van kans op schade maal de omvang van de schade.
seizoensbebouwing	de bebouwing die alleen in het zomerseizoen aanwezig is (met name op het strand).
smalle duinen	duinen die ongeveer net zo breed zijn als de waterkering.
stormvloed	een situatie waarin bij één van de zeven hoofdmeetstations het grenspeil wordt overschreden. Voor Hoek van Holland is dit grenspeil bijvoorbeeld +2,60 m NAP.
strand	gedeelte van de kuststrook tussen de laagwaterlijn en de duinvoet/gebied tussen zee en duin.
suppleren	kunstmatig aanvullen van een kustprofiel met van buiten het balansgebied aangevoerd zand.
waterkerend duin	een zandlichaam (al dan niet verdedigd) dat bestemd is voor het keren van water op basis van inhoud.
waterkering	dijk, duin of kunstwerk, of een aaneenschakeling hiervan, met de functie over een bepaalde lengte water te keren.
waterkeringbeheerder	de overheid bij wie de primaire waterkering in beheer is.
waterschap	publiekrechtelijke doelcorporatie met taken op het gebied van waterstaatkundige zorg.
zachte kustverdediging	kustverdediging die uit zand bestaat. De duinen vormen een zachte verdediging tegen overstroming. Gebruik wordt gemaakt van het vermogen om te vervormen en weer te herstellen (flexibiliteit, veerkracht)
zandbalans	staat van de hoeveelheid zand in een balansgebied. Als ergens meer zand wegspoelt dan wordt afgezet, is er sprake van een negatieve zandbalans. Ook wel: de over een tijdvak gerekende netto erosie of aanzanding.
zandige kust	het hele fundament van de kust bestaat uit zand. Het zichtbare deel van de waterkering boven water bestaat meestal uit zand (duinen) en soms uit dijken, dammen of andere constructies.
zeespiegelstijging	stijging van de gemiddelde zeestand (bijvoorbeeld ten opzichte van het NAP-niveau).
zwakke schakels	locaties in de primaire waterkering langs de kust die tussen 2007 en 2020 versterkt zullen worden.

Bijlage 3
Brief: Veerkracht kustzone en permanente bebouwing op strand en duin
(Interim beleid 1997)



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan

Contactpersoon

Doorkiesnummer

Datum

11 februari 1997

Bijlage(n)

1

Ons kenmerk

HW/AK 2603

Uw kenmerk

Onderwerp

Veerkracht kustzone en permanente bebouwing op strand en duin.

Geacht College,

Op 22 oktober 1996 heeft de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer ingestemd met de nota Kustbalans (bijlage). In de discussie met de Kamer heb ik aangegeven de veerkracht van de kust te willen versterken, vooral met het oog op een duurzame bescherming tegen overstroming door de zee en een zo natuurlijk mogelijke kustontwikkeling. De vestiging van nieuwe bebouwing met een permanent karakter past niet in dit streven. Zo wordt in de nota Kustbalans geconstateerd: 'permanente bebouwing op het strand en de eerste duinregel(s) is uit het oogpunt van kustverdediging ongewenst'. Voor een toelichting verwijs ik kortheidshalve naar voornoemde nota (o.m. pag. 31-33).

Waar we nu voor staan, is de uitwerking van dit streven. In de kustzone spelen, naast kustverdediging, vele andere belangen, waaronder natuur, recreatie en toerisme. Het gaat er om een goed evenwicht te vinden tussen ecologische kwaliteit en economische belangen, met duurzame bescherming tegen overstroming als harde randvoorwaarde. Dat betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden, rekening houdend met de lange termijn-effecten van menselijk handelen en de verworvenheden van het huidige beleid.



HW/AK 2603

Het beleid en beheer van de kustzone is zeker geen zaak van de rijksoverheid alleen. Ook provincies, waterschappen en gemeenten hebben daarin een belangrijke taak. Inmiddels vindt overleg plaats met de departementen van VROM, LNV en EZ over mijn voornemen permanente bebouwing op strand en duin te beperken. Binnen afzienbare tijd zullen ook provincies, gemeenten en waterkeringbeheerders bij dit ambtelijk overleg worden betrokken. Uitgangspunt voor het overleg vormt het bestaande beleid voor de kustzone, de bestaande wet- en regelgeving en de bestaande verdeling van bevoegdheden. Op grond van een nadere analyse zal bezien worden of een stringenter toepassing en/of aanscherping gewenst is. Hierbij bestaat uiteraard een nauwe samenhang met actiepunten 10 van de nota Kustbalans (zie bijlage, pag. 47).

Later dit jaar, na afronding van het ambtelijk vooroverleg, zal ik u benaderen voor bestuurlijk overleg over dit onderwerp. Mijn verwachting is dat dit overleg in 1998 kan worden afgerond. De voorbereiding van de vierde Nota waterhuishouding is zoals u weet in volle gang. Volgens de huidige planning zal de regeringsbeslissing dit najaar verschijnen. Daarin zal afhankelijk van de stand van zaken, een eerste uitwerking van het beleid ten aanzien van nieuwe permanente bebouwing in de kustzone worden opgenomen.

Ik ben me er van bewust dat de invulling van deze actie nog enige tijd zal vragen. Zolang genoemd overleg loopt, vind ik dat ongewenste en onomkeerbare bouwactiviteiten op het strand en in de waterkeringszone voorkomen moeten worden. In deze lijn past het om vergunningen voor seizoensgebonden bebouwing op het strand niet om te zetten in vergunningen voor het gehele jaar en om geen nieuwe vergunningen te verlenen voor nieuwe onomkeerbare bouwactiviteiten. Daarbij kan een uitzondering worden gemaakt voor bouwactiviteiten binnen de bebouwde kom van kustgemeenten, voorzover deze passen binnen het vigerende bestemmingsplan en niet leiden tot extra schade tijdens stormen. Aan lopende vergunningen zal uiteraard geen afbreuk worden gedaan.

Op plaatsen waar Rijkswaterstaat vergunningen voor bouwactiviteiten verleent, wordt gehandeld conform bovenstaande lijn. Ik doe graag in de tussentijd een beroep op uw medewerking om onze stranden en waterkering vrij te houden van nieuwe permanente bebouwing. Ik verzoek u daarom te bevorderen dat ook andere waterkeringbeheerders en vergunningverleners (met name kustgemeenten en -waterschappen) hiermee rekening houden bij de afgifte van vergunningen.



HW/AK 2603

Een afschrift van deze brief stuur ik aan het Interprovinciaal Overleg,
de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

A. Jorritsma-Lebbink

Vergaderjaar 2005–2006

30 195

Integraal Beheerplan Noordzee 2015

Nr. 5

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2006

Hierbij bied ik u, mede namens de ministers van Economische Zaken, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, een brief over dertien Kustplaatsen aan. Hierin geef ik aan op welke wijze vervolg wordt gegeven aan het onder leiding van de Noord-Hollandse gedeputeerde Poelmann opgestelde advies over bescherming en ontwikkeling buitendijkse gebieden in kustplaatsen (bijlage 2)¹.

Deze brief geeft aan hoe het kabinet om zal gaan met de negatieve effecten van zeespiegelstijging en klimaatverandering op de bescherming van het buitendijkse gebied in 13 kustplaatsen (bijlage 1)¹. Hiermee komt een einde aan de onduidelijkheid die al geruime tijd een rem vormde op ruimtelijke en economische ontwikkelingen in deze op zich aantrekkelijke gebieden. Zowel in de «Vernieuwde Toeristische Agenda» (2003) (kamerstuk 26 419, nr. 11) als in «Pieken in de Delta» (2005) (kamerstuk 29 697, nr. 1) is het grote economisch belang van het kusttoerisme onderkend. Tegelijkertijd geldt dat voor het behoud en verbetering van de internationale concurrentiepositie een kwaliteitsslag in de kustplaatsen nodig is. De daarvoor noodzakelijke economische investeringen zijn tot nu toe uitgebleven mede door de onduidelijkheid over de voorwaarden en omstandigheden waaronder ontwikkelingen konden plaatsvinden. Hoe eerder er duidelijkheid komt, hoe beter. Bovendien biedt deze duidelijkheid de mogelijkheid voor communicatie over hoogwaterbescherming met burgers die buitendijks aan de kust wonen.

In deze brief ga ik eerst in op de bescherming van buitendijks gebied langs de kust tegen hoogwater. Vervolgens beschrijf ik de samenhang tussen deze brief over 13 kustplaatsen en de aangekondigde beleidslijnen voor diverse buitendijkse gebieden langs rivieren en andere grote wateren. Ik rond af met een standpunt op basis van het advies.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Bescherming van buitendijkse bebouwing tegen hoogwater

De bescherming van Nederland tegen hoogwater vanuit de zee, rivieren, meren en de deltawateren is vanaf 1996 geregeld in de Wet op de waterkering. Deze wet gaat uitsluitend over de bescherming van het land achter de waterkeringen en daarmee niet over het gebied vóór de waterkering, het zogeheten *buitendijks gebied*. Er is met de Wet op de waterkering gekozen voor een wettelijk verschil in bescherming tussen «binnendijkers» (achter de waterkering, wettelijke bescherming) en «buitendijkers» (vóór de waterkering, géén wettelijke bescherming).

Het buitendijkse gebied langs de zandige kust bestaat doorgaans uit een lange, smalle strook, die ook delen van kustplaatsen bevat. In deze kustplaatsen is, anders dan bij rivieren en andere grote wateren, de waterkering niet goed herkenbaar. In die kustplaatsen bevinden zich buitendijks: het strand, de boulevard en bebouwing tot enkele tientallen meters daarachter. Er zijn 13 kustplaatsen met aaneengesloten bebouwing buitendijks. Er wonen ongeveer 15 000 mensen en de waarde van het geïnvesteerd vermogen is ruim € 6 miljard. Hoewel er op grond van de Wet op de waterkering géén wettelijk verankerde bescherming is, is er wel een feitelijke bescherming tegen afslag en overstroming. In de praktijk wordt het buitendijkse gebied beschermd door het zand onder water en op het strand. Dat betekent dat er wel enige bescherming is maar minder dan achter de kering.

Rijksbeleid voor buitendijkse gebieden

Begin 2006 zal ik samen met de minister van VROM voor het buitendijks gebied van de grote rivieren de geactualiseerde versie van de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier van 1997 publiceren, onder de naam «Beleidslijn Grote Rivieren». Deze beleidslijn biedt meer dan de huidige beleidslijn ontwikkelingsmogelijkheden onder de voorwaarde dat meer ruimte voor de rivier wordt gecreëerd. Wat betreft deze buitendijkse gebieden heeft het rijk niet de intentie verantwoordelijkheid te nemen voor de bescherming, ook niet voor bestaande situaties. De Nota Ruimte kondigt verder een «Beleidslijn voor de Kust» aan. Die zal gaan over de ontwikkeling, smogelijkheden, rollen en verantwoordelijkheden voor het hele kustfundament, dus inclusief de kustzee, het strand (strandpaviljoens), industriegebieden, havens en verspreide bebouwing. Ik streef ernaar deze Beleidslijn voor de zomer van 2006 te laten verschijnen, naar verwachting tegelijk met de Beleidslijn Meren en Delta die ook in de Nota Ruimte wordt aangekondigd. Daarmee zal er in 2006 een dekkend en actueel beleid zijn voor het buitendijks gebied van de rijkswateren¹, gericht op veiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Integratie tot één beleidslijn ligt niet in de rede vanwege de grote verschillen in de kenmerken van de onderscheiden watersystemen, in de aard van wettelijk instrumentarium en in de bevoegdheden van de diverse overheden.

Het opstellen van de beleidslijnen is géén deel van de verkenning over de actualisatie van het veiligheidsbeleid, die recent is gestart met de brief aan u over het onderzoek Veiligheid Nederland in Kaart (Kamerstuk 2005–2006, 27 625, nr. 57, Tweede Kamer). De eerste resultaten van deze verkenning zullen najaar 2006 aan de Tweede Kamer worden gepresenteerd, waarna in een vervolgfase aandacht besteed zal worden aan gewenste beschermingsniveaus, de financiële en maatschappelijke consequenties. De bovengenoemde beleidslijnen zullen indien nodig in lijn met het te zijner tijd geldende veiligheidsbeleid worden gebracht.

¹ In samenhang met de PKB-Waddenzee en het Integraal Beheersplan Noordzee.

Reactie op het bestuurlijk advies

Deze brief over 13 kustplaatsen is een nadere uitwerking van de 3e Kustnota (2000) en de Nota Ruimte (2005), uitsluitend voor het bebouwde buitendijks gebied in de 13 kustplaatsen. Daarmee is de brief in feite een voorloper op onderdelen van de Beleidslijn voor de Kust. Voor deze figuur is gekozen om in een tijdige reactie op het advies van gedeputeerde Poelmann zo snel mogelijk helderheid te bieden voor de ontwikkelingen die het kabinet vanuit onder meer de Vernieuwde Toeristische Agenda van groot belang vindt. Het leek niet langer verantwoord om voor deze 13 kustplaatsen onduidelijkheid te laten voortbestaan omdat zij *de facto* «op slot» stonden.

Behoud van buitendijkse bescherming in kustplaatsen

Het buitendijks gebied staat, ook bij goede bescherming van het achterland en handhaving van de kustlijn, bloot aan verslechterende omstandigheden als gevolg van zeespiegelstijging en klimaatverandering. Zowel om gewenste ontwikkelingen daar mogelijk te maken als om te vermijden dat genoemde effecten eenzijdig worden afgewenteld op bewoners die ruim voor de introductie van de Wet op de waterkering al woonden in kustplaatsen kies ik, evenals de bestuurlijke adviescommissie, voor behoud van het huidige buitendijkse beschermingsniveau in het bestaande aaneengesloten bebouwde gebied.

Omdat de 13 kustplaatsen heel verschillend zijn, is er in iedere kustplaats een ander «huidig niveau». Dit betekent dat «behoud van het huidige niveau» tevens een vorm van differentiatie is. Ik zal het «huidig beschermingsniveau» per kustplaats via een uniforme methodiek bepalen en op kaart weergeven. Voor de kustplaatsen die ook «prioritaire zwakke schakel» zijn is definitieve weergave op kaart pas zinvol nadat de versterkingswerken zullen zijn uitgevoerd. Op de Waddeneilanden zal eerst het buitendijks gebied duidelijk worden vastgelegd, in het kader van de vastlegging van de primaire waterkering in de legger.

Ik zal het behoud van de huidige bescherming in het bestaande aaneengesloten bebouwd gebied in beginsel vorm geven door middel van inpassing in het programma voor zandsuppleties. Uit een recente evaluatie van deze suppleties die ik u onlangs toezond blijkt dat dit een praktisch en doelmatig instrument is (Kamerstuk 2005–2006, 27 625, nr. 58, Tweede Kamer). Periodiek zal worden beoordeeld of en waar aangepaste inzet te zijner tijd nodig is voor behoud van het beschermingsniveau buitendijks. Aanpassing van het suppletieprogramma kan op termijn leiden tot een kostenverhoging van maximaal 10% (circa 4 miljoen per jaar), hetgeen zal worden gedekt binnen de V&W-begroting (artikel 11, Hoofdwatersysteem). Het suppletieprogramma stel ik jaarlijks vast na overleg met de beheerders en de provincies. Eén en ander is een invulling van mijn bevoegdheden onder de Wet op de waterkering (art. 10, tweede lid). Het met deze brief voor de 13 kustplaatsen vastgelegde beleid is dus een nadere invulling binnen het kader van deze wet.

Buiten het historisch gegroeide aaneengesloten bestaande bebouwde gebied neem ik geen verantwoordelijkheid voor de handhaving van het buitendijkse beschermingsniveau.

Verder ligt hoe dan ook de verantwoordelijkheid bij initiatiefnemers voor maatregelen voor bescherming tegen hoogwater, inclusief de financiering, in die gevallen:

- waar lokaal of regionaal bij bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen in bestaand aaneengesloten bebouwd gebied meer bescherming gewenst is dan het huidige beschermingsniveau, of

- waar nieuwe ontwikkelingen buiten de huidige aaneengesloten bebouwing plaatsvinden¹, of
- waar al bestuurlijke afspraken gemaakt zijn.

Het bestuurlijk advies om het buitendijkse beschermingsniveau wettelijk vast te leggen neem ik niet over. Voor het herkenbaar vastleggen van het huidige niveau zijn de provincies en gemeenten aan zet, door de opname in streek- en bestemmingsplannen. In specifieke gevallen hebben de provincies daarnaast de mogelijkheid een provinciale verordening op het gebied van de waterkeringszorg vast te stellen. Een dergelijke verordening kan geen betrekking hebben op taken van het rijk.

Voorwaarden aan ontwikkelingen

Binnen de bestaande aaneengesloten bebouwing van kustplaatsen is nieuw- en verbouw in principe toegestaan («ja, mits-principe»). Dit betekent dat belemmeringen of voorwaarden voor de ontwikkelingen in dit betreffende gebied die voortkomen uit «de buitendijkse ligging» kunnen vervallen. Hierop geldt één uitzondering: de voorwaarden die de waterkeringbeheerder stelt vanwege de sterkte en stabiliteit van de waterkering nu en in de toekomst. De waterkeringbeheerders hebben toereikend instrumentarium om voorwaarden op te leggen of zelfs initiatieven te weren waar dit vanuit de zorg voor de sterkte en stabiliteit van de waterkering nodig is.

Communicatie naar burgers en ondernemers

Na bepaling van het beschermingsniveau zal de overheid burgers en ondernemers informeren over het lokale beschermingsniveau. De provincies hebben hierbij het voortouw. Het is mede daarom noodzakelijk dat provincies en vervolgens kustgemeenten het betreffende beschermingsniveau evenals de grenzen van het bestaande bebouwde gebied herkenbaar opnemen in hun ruimtelijke plannen.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

¹ Buiten het bestaande aangesloten bebouwde gebied van kustplaatsen en op het strand wordt cf. de Nota Ruimte in het kustfundament in principe geen uitbreiding van de bebouwing toegestaan («nee, tenzij-principe») vanwege het belang van blijvende bescherming van het binnendijs gelegen gebied, behoud van de dynamiek van de zandige kust, natuurbescherming en vrije horizon.

Bijlage bij Brief 13 kustplaatsen

De 13 kustplaatsen betreffen:

1. Cadzand
2. Vlissingen
3. Kijkduin
4. Scheveningen
5. Katwijk
6. Noordwijk
7. Zandvoort
8. IJmuiden
9. Egmond aan Zee
10. Bergen aan Zee
11. Ameland
12. Vlieland
13. Terschelling