

Advies van de
Commissie
Bescherming en Ontwikkeling van
Buitendijks gebied in Kustplaatsen

Haarlem, 25 oktober 2005

Samenvatting

De Commissie Bescherming en Ontwikkeling Buitendijkse gebieden in Kustplaatsen adviseert om het bestaande, historisch gegroeide beschermingsniveau in buitendijkse gebieden langs de kust te gaan garanderen. Samen met een aantal praktische aanbevelingen om bestaande bouwbelemmeringen te verlichten én een actieve communicatiecampagne wordt met dit advies een eind gemaakt aan de al jaren bestaande onduidelijkheid en rem op investeringen.

De combinatie van een toenemend risico en onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden van overheid en burger in buitendijks gebied heeft de afgelopen jaren geleid tot een rem op de ontwikkeling van dertien plaatsen langs de kust, waaronder Vlissingen, Scheveningen, Katwijk, Noordwijk, Zandvoort en de Friese Waddeneilanden. De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft in het voorjaar van 2005 de Commissie Poelmann gevraagd om een oplossing aan te reiken voor dit maatschappelijk vraagstuk van gelijktijdige bescherming en ontwikkeling van buitendijkse gebieden van kustplaatsen.

Bescherming

De Commissie stelt dat er in zijn algemeenheid geen aanleiding is de huidige bescherming in buitendijkse gebieden langs de kust te verhogen. Niet alleen kunnen de 15.000 buitendijks wonende burgers in geval van een dreigende storm met extreem hoogwater tijdig in veiligheid worden gebracht, ook is het risico economisch gezien verantwoord. Het is wél onwenselijk dat de bescherming van woningen en bedrijfspanden tegen de zee als gevolg van autonome ontwikkelingen, zoals zeespiegelstijging en klimaatverandering, *achteruit* zou gaan. Er kan dan immers niet gesproken worden van het door burgers en ondernemers *bewust* nemen van risico's. De Commissie adviseert de huidige bescherming van kustplaatsen te handhaven. In veel gevallen kan dat door middel van (extra) zandsuppleties door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gerealiseerd worden. Voor de Friese waddeneilanden adviseert de commissie te bezien of bij het vaststellen van de legger de buitendijkse bebouwing (groten)deels binnendijks kan worden gebracht door de dijkeringen te verruimen.

Ontwikkeling

Voor de ontwikkelingsmogelijkheden van kustplaatsen is het behoud van de huidige bescherming van belang. Daarmee wordt zekerheid voor de toekomst geboden. De randvoorwaarden voor ruimtelijke ontwikkelingen in kustplaatsen wordt bepaald vanuit de eisen van de sterkte en stabiliteit van de (toekomstige) primaire waterkering. Verdere beperkingen in het ruimtelijk beleid op basis van het buitendijks liggen van bebouwde zones zijn (bij behoud van de huidige bescherming) ongewenst. In die gevallen waar de huidige bescherming, in relatie tot de waarde van geplande nieuwe ontwikkelingen, door gemeente, provincie en/of projectontwikkelaar als te laag wordt beoordeeld, zal de initiatiefnemer de kosten voor *extra* beschermingsmaatregelen voor zijn rekening moeten nemen. Aanvullend hierop ziet de Commissie mogelijkheden om de bestaande bouwbelemmeringen in kustplaatsen te verminderen door bij de versterking van zwakke schakels, waar mogelijk, te kiezen voor zeewaartse of minimaal consoliderende versterkingstrategieën van zwakke schakels. Overigens gelden deze aanbevelingen niet voor bebouwing op het strand. Op provinciaal niveau vindt beleidsvorming plaats met betrekking tot permanente strandpaviljoens.

Verzekeren

Het *commercieel* verzekeren van de risico's op overstroming en kustafslag in buitendijkse gebieden is geen reële optie. Alternatieve financiële constructies, waarbij meerdere nu onverzekerbare watterisico's worden afgedekt, worden in het begin 2006 verwachte kabinetsstandpunt Onverplichte Tegemoetkoming bij Schade nader uitgewerkt en beoordeeld.

Communicatie

Burgers en ondernemers hebben recht op informatie over de risico's die gepaard gaan met leven en werken aan zee. Daarom is actieve communicatie vanuit de overheid gewenst.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	3
INHOUDSOPGAVE	5
1 INLEIDING	7
1.1 ACHTERGROND	7
1.2 DOEL VAN DE COMMISSIE EN HET ADVIES	7
1.3 OPDRACHT.....	8
1.4 LEESWIJZER.....	8
2 VISIE OP BESCHERMING EN ONTWIKKELING	9
2.1 VISIE OP HET PROBLEEM	9
2.2 VISIE VAN HET BESTUURLIJK OVERLEG KUST OP DE GEWENSTE OPLOSSINGEN.....	9
2.3 OVERIGE UITGANGSPUNTEN	10
2.4 HET PUBLIEKE BESCHERMINGSNIVEAU.....	11
3 BEANTWOORDING VAN DE VRAGEN	15
3.1 MAG DE BESCHERMING BUITENDIJKS KLEINER EN MAG BINNENDIJKS BUITENDIJKS WORDEN?.....	15
3.2 IS HET WENSELIJK ONDERSCHIED TE MAKEN TUSSEN OUDE EN NIEUWE SITUATIES?.....	16
3.3 WELKE OVERHEID BETAALT HET PUBLIEKE BESCHERMINGSNIVEAU?	17
3.4 IS HET WENSELIJK OM DE HUIDIGE BEPERKINGEN IN DE RESERVERINGS ZONE OP TE HEFFEN?.....	18
3.5 HOE KUNNEN WE OVER RISICO'S EN AFSPRAKEN MET BURGERS COMMUNICEREN?.....	19
3.6 WAT ZIJN DE (ON)MOGELIJKHEDEN MET BETREKKING TOT VERZEKEREN?	20
4 HOE NU VERDER	22
4.1 VORM VAN HET VASTLEGGEN VAN DE AFSPRAKEN.....	22
4.2 ACTIEPLAN.....	22

BIJLAGEN

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Sinds 1996 is de bescherming van Nederland tegen zee en rivieren geregeld in de Wet op de Waterkering (Voorheen Deltawet en Waterstaatswet 1900). De overheid heeft de verantwoordelijkheid primaire waterkeringen aan te leggen en te onderhouden, conform de daarvoor in de wet vastgelegde normen. Die wet heeft echter geen betrekking op het buitendijkse gebied: een smalle, doch in kustplaatsen intensief bebouwde strook **op of voor** de waterkering.

Deze strook is enerzijds onderhevig aan de effecten van zeespiegelrijzing en de zwaardere stormen en anderzijds aan de publieke en private wens hier te investeren. In het Bestuurlijk Overleg Kust¹ (BOK) van oktober 2003 is de wens geuit om gezamenlijk de vraag te beantwoorden naar de wenselijke verdeling van rollen van de verschillende overheden in dat gebied.

Het daarop geformeerde interbestuurlijke projectteam heeft de situatie helder en uitvoerig beschreven en de mogelijke oplossingen in kaart gebracht. Door alle overheden – rijk, provincies, waterschappen en gemeenten – werd onderstreept dat op dit onderwerp gezamenlijke afspraken noodzakelijk zijn.

In het Bestuurlijk Overleg Kust van mei 2005 was er overeenstemming over een op maatwerk per kustplaats gebaseerde oplossingsrichting, maar er waren nog enkele belangrijke open einden. Daarop vroeg de voorzitter van het Bestuurlijk Overleg Kust, staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat Melanie Schultz van Haegen, aan gedeputeerde Patrick Poelmann van Noord-Holland om met een kleine bestuurlijke commissie haar te adviseren hoe de ontstane bestuurlijke impasse zou kunnen worden doorbroken.

1.2 Doel van de commissie en het advies

Doel van het instellen van de bestuurlijke commissie Bescherming en Ontwikkeling van Buitendijks gebied in Kustplaatsen is de staatssecretaris een oplossing aan te reiken voor het maatschappelijk vraagstuk van gelijktijdige bescherming en ontwikkeling van buitendijkse gebieden in kustplaatsen. Daarvoor is bestuurlijke reflectie nodig op de noodzaak en inhoud van daarvoor te maken afspraken en moet boven de deelbelangen van de verschillende overheden worden uitgestegen teneinde de gemeenschappelijke doelen te kunnen bereiken.

¹ Het Bestuurlijk Overleg Kust is een overlegplatform van Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten.

1.3 Opdracht

De opdracht aan de Commissie was om een advies op te stellen aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, waarin een antwoord wordt gegeven op de volgende zes vragen:

1. Mag de bescherming buitendijks door autonome ontwikkelingen zoals zeespiegelstijging kleiner worden? Mag binnendijks gebied buitendijks komen?
2. Is het wenselijk onderscheid te maken tussen oude en nieuwe situaties?
3. Welke overheid betaalt de aanleg en het onderhoud van fysieke maatregelen ter realisering van het (gedifferentieerde) publieke beschermingsniveau?
4. Is het wenselijk om de huidige beperkingen in de reserveringszone op te heffen?
5. Hoe kunnen we zowel de feitelijke situatie als de overeengekomen afspraken aan burgers communiceren?
6. Wat zijn de (on)mogelijkheden met betrekking tot het verzekeren van overstromingsrisico's in buitendijkse gebieden?

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk ontvouwt de Commissie eerst haar visie op de bescherming en ontwikkeling van buitendijkse delen van kustplaatsen, alvorens zij in hoofdstuk 3 de vragen expliciet beantwoordt. Hoofdstuk 4 bevat een voorstel voor het vervolgtraject.

2 Visie op bescherming en ontwikkeling

2.1 Visie op het probleem

De ruimte in de kustzone is schaars, want het is een zeer aantrekkelijke locatie voor wonen, werken, recreatie en natuur. Daarom is er, vooral in de kustplaatsen, sprake van grote druk op de beschikbare ruimte. Tegelijkertijd zorgen zeespiegelstijging en zwaardere golven voor een grotere kans dat door een zware storm en hoogwater schade aan buitendijkse bebouwing optreedt. Juist voor deze buitendijkse bebouwing geldt geen enkel vastgesteld beschermingskader. Hiervan zijn zij zich, in tegenstelling tot de diverse overheden, niet of nauwelijks bewust.

Een consequentie van een en ander is dat er voor burgers en ondernemers een overheid is ontstaan die een wonderlijk beleid voert: enerzijds biedt zij géén bescherming; anderzijds staat zij wél ruimtelijke en economische ontwikkeling toe zonder over de risico's te communiceren. De Commissie moet een advies geven op welke manier we van deze 'wonderlijke overheid' afkomen. Het gaat in feite om *good governance*.

De combinatie van een toenemend risico en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden van overheid en burger in buitendijks gebied heeft in de afgelopen jaren geleid tot een rem op de ontwikkeling van kustplaatsen. Dit vindt de Commissie ongewenst.

De Commissie stelt vast dat de Wet op de waterkering uitsluitend gericht is op de kwaliteit van de waterkering. Het effect op ruimtelijke ontwikkelingen is een neveneffect van de Wet op de waterkering. De positie van het hedendaagse buitendijkse gebied is namelijk in 1996 niet aan de orde geweest bij de totstandkoming van de wet. Er werd eenvoudig gesteld dat het buitendijkse gebied buiten de wet viel.

De problemen in de dagelijkse praktijk, die per provincie en waterschap kunnen verschillen, zien er als volgt uit:

- een bouw- of bestemmingsplan wordt niet goedgekeurd, voordat er meer duidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheid bij eventuele toekomstige schade;
- de lokale overheid is terughoudend met informatie over risico's, omdat er veel onduidelijk is;
- miscommunicatie tussen gemeente, waterschap en initiatiefnemers met ruimtelijke plannen over de onderliggende argumenten voor bouwrestricties.

Volgens de Commissie gaat het nu primair om een zorgvuldig opererende overheid, die moreel verplicht is om vóóraf een goed verhaal te hebben voor burgers en ondernemers in het buitendijks gebied. De Commissie beoogt met haar advies bouwstenen te leveren voor dat verhaal.

2.2 Visie van het Bestuurlijk Overleg Kust op de gewenste oplossingen

Met betrekking tot een betere bescherming en meer ontwikkelingsmogelijkheden in kustplaatsen blijkt een groot draagvlak bij de betrokken partijen aanwezig te zijn. Alle in het

Bestuurlijk Overleg Kust vertegenwoordigde overheden onderschreven in mei 2005 de volgende punten²:

- onderlinge samenwerking in de totstandkoming van een oplossing en heldere rolverdeling in de te maken afspraken;
- de kustplaatsen mogen niet op slot! (ruimtelijke en economische ontwikkeling van kustplaatsen inclusief het buitendijkse deel volgens het “ja, mits”-principe van de Nota Ruimte)³;
- de handhaving van de basiskustlijn door de rijksoverheid staat niet ter discussie
- de wenselijkheid van een publiek gegarandeerd beschermingsniveau voor de buitendijkse gebieden,
 - waarbij de hoogte van dat niveau per kustplaats kan verschillen;
 - dat tot stand komt volgens een uniforme methodiek;
 - en waarbij bij nieuwe ontwikkelingen de (extra) bescherming gefinancierd moet worden door de initiatiefnemer (rood voor blauw);
- een zichtbare, herkenbare en aanspreekbare overheid die haar burgers actief informeert over risico's en keuzemogelijkheden⁴;
- actieve bevordering door de overheid van de verzekerbaarheid van overstromingsrisico's.

2.3 Overige uitgangspunten

Aanvullend daarop heeft de Commissie de volgende uitgangspunten gehanteerd met betrekking tot het omgaan met risico's:

- geen afwenteling van door burgers, ondernemers of overheden bewust genomen risico's op de gemeenschap of op de toekomst;
- bij rampen draagt eenieder zijn eigen schade; zo mogelijk wordt de schuldige partij aansprakelijk gesteld voor de schade (niet mogelijk bij natuurrampen); en pas in laatste instantie treedt de overheid op als financieel vangnet⁵;
- nuchter en verstandig omgaan met risico's: kiezen voor de juiste balans tussen preventie en het aanvaarden van een schadeverwachting en als de gevolgen beperkt zijn, mag de kans op een gebeurtenis hoger zijn;
- aandacht voor alle schakels in de risicoketen: pro-actie, preventie, preparatie, respons en nazorg.

De Commissie gaat uit van bestaande wet- en regelgeving, maar zij neemt de vrijheid om waar nodig buiten de huidige kaders te kijken.

² Met het oog op de leesbaarheid zijn de punten van overeenstemming uit de in het BOK vastgestelde notitie zeer kernachtig weergegeven. De originele notitie is opgenomen in de bijlagen.

³ Nota Ruimte: binnen bestaande kustplaatsen geldt “ja mits”, maar voor nieuwe (woon)locaties geldt “nee tenzij”. Daar zijn de zandige kust, natuurbescherming en de open horizon belangrijke ijkpunten.

⁴ Aansluitend bij het advies van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage) voor open, transparante en respectvolle communicatie met burgers.

⁵ Conform advies Commissie Tegemoetkomingen bij Rampen en Calamiteiten (Commissie Borghouts).

2.4 Het publieke beschermingsniveau

2.4.1 De relatie tussen good governance en een publiek beschermingsniveau

Een belangrijke stap in het Bestuurlijk Overleg Kust van mei 2005 was het gemeenschappelijke standpunt van de daar aanwezige partijen dat “de overheid” de verantwoordelijkheid naar burgers en ondernemers heeft voor het bieden van een bepaald, transparant beschermingsniveau in de buitendijkse gebieden – dat per kustplaats kan variëren.

Zoals in paragraaf 2.1 betoogd, gaat het volgens de Commissie primair om zorgvuldig en consistent opererende gezamenlijke overheden, die vóóraf een goed verhaal moeten hebben voor burgers en ondernemers in het buitendijks gebied. De burgers in de buitendijkse gebieden van kustplaatsen hebben niet bewust gekozen voor een risicovolle locatie voor hun woning, maar deze situatie is historisch zo gegroeid. Deze aantrekkelijke cultuurhistorische kernen, die vaak toeristisch-recreatief sterk in trek zijn, kunnen niet zonder een bescherming van de overheid voor hun veiligheid. *Good governance* vereist een zichtbare overheid die duidelijk aangeeft wat zij doet; hoe zij die bescherming vorm geeft.

De Commissie adviseert daarom, in navolging van hetgeen daarover in het Bestuurlijk Overleg Kust is gezegd, om in het buitendijkse gebied van kustplaatsen een publiek gegarandeerd beschermingsniveau te benoemen en vast te houden. Die zorg zal er in elke kustplaats anders uitzien. Nadrukkelijk worden ook verantwoordelijkheden voor anderen dan de overheid gezien. De verschillende overheden zorgen voor de publieke bescherming (die per kustplaats kan verschillen); private partijen kunnen aanvullende maatregelen nemen als zij meer bescherming wensen voor een bepaalde nieuwe ontwikkeling.

2.4.2 Praktische invulling en uitwerking van het begrip beschermingsniveau

Voordat de aan de Commissie gestelde vragen beantwoord kunnen worden, moeten we het begrip ‘publiek beschermingsniveau’ nader invullen. Wat verstaan we eronder?

In technisch opzicht betekent een beschermingsniveau dat per kustplaats wordt uitgerekend wat de kans is op aanzienlijke schade door afslag en/of overstroming. Die kans, uitgedrukt in “eens in de zoveel jaar waterschade”, mag niet groter zijn dan het afgesproken niveau.

De afspraak dat de overheid een beschermingsniveau garandeert houdt in dat deze bescherming niet alleen gerealiseerd, maar vervolgens ook gehandhaafd moet worden. Zodra de feitelijke bescherming geringer wordt dan de gewenste⁶, moet door middel van fysieke maatregelen zoals zandsuppleties worden ingegrepen.

De reële kans op schade zal voor een groot deel van het buitendijkse gebied overigens aanzienlijk kleiner zijn dan wat op basis van het vastgestelde beschermingsniveau toegestaan is. De bescherming geldt immers ook voor de boulevard, terwijl verder landinwaarts, dicht tegen de landwaartse grens van de waterkering de bescherming vaak bijna net zo groot is als binnendijks.

Het beschermingsniveau zal gelden voor de in onderstaande figuur aangegeven kustplaatsen plus Ameland. Alle kustplaatsen in Zeeland en Zuid-Holland, met uitzondering van Katwijk zijn tevens prioritaire zwakke schakel. Binnen die kustplaatsen gaat het om het buitendijkse

⁶ Ofwel bij dreigende (preventief) ofwel bij geconstateerde overschrijding van de norm (achteraf).

gebied in de 'aaneengesloten bebouwing' (voorheen 'rode contouren' genoemd). Het gaat dus *niet* om de permanente of seizoensgebonden bebouwing op het strand (strandpaviljoens).



2.4.3 De hoogte van het publieke beschermingsniveau

De Commissie heeft vier verschillende modellen voor het beschermingsniveau uitgewerkt, elk met zijn consequenties voor kosten en communicatie.

1. Alles binnendijks brengen

De eerste variant geeft gehoor aan het verzoek van sommige partijen om alle buitendijkse bebouwing binnendijks te brengen. Uit indicatief onderzoek blijkt echter dat dit voor de meeste Hollandse kustplaatsen niet alleen zeer hoge aanlegkosten met zich meebrengt (tientallen miljoenen per kustplaats), maar dat met de fysieke ingrepen het kind met het badwater wordt weggegooid: de boulevard komt honderden meters van zee te liggen. Voor Vlissingen is het evenmin een optie, omdat de buitendijkse bebouwing zich daar *op* de dijk bevindt.

Voor de drie Friese waddeneilanden is deze variant wel aantrekkelijk. Voor een kleine € 5 miljoen kan de buitendijkse bebouwing op de waddeneilanden binnendijks (1:2000) worden gebracht. Jaarlijkse onderhoudskosten bedragen ruim € 2 ton. Het verleggen van de primaire waterkering op de waddeneilanden is binnen de Wet op de waterkering mogelijk, omdat de exacte locatie van de waterkering nog in de legger moet worden vastgelegd. Met een waterkering in de *buitenste* duinenrij zou de situatie ter plekke meer overeen gaan stemmen met die aan de Hollandse en Zeeuwse kust.

Het binnendijks brengen van bebouwing heeft een positief effect op de ontwikkelingsmogelijkheden van een kustplaats. Niet alleen neemt de investeringsbereidheid toe als er minder risico wordt gelopen, maar vooral vervallen (in Holland) de bouwrestricties in

de huidige waterkeringszone. De waterkering komt immers geheel vóór de bestaande bebouwing te liggen.

Communicatief is dit een 'makkelijke' variant. De noodzaak om te communiceren over risico's wordt veel kleiner en de boodschap is die van een zorgzame overheid.

2. Een gedifferentieerde norm (de Kennemerstrandvariant)

Net zoals bij het Kennemerstrand is gedaan, zou per kustplaats op basis van verschillende criteria bepaald kunnen worden wat lokaal een optimale norm is. Denk daarbij aan een kosten-batenanalyse, evacuatiemogelijkheden, omvang van het gebied en het aantal inwoners in relatie tot andere (dijkkring)gebieden en de bestuurlijke wens om de kans op schade te beperken.

In de (Hollandse) kustplaatsen lijkt het erop dat, op basis van kosten-batenanalyse een verhoging van de bescherming economisch niet rationeel is. Ook met oog op het voorkomen van slachtoffers hoeft de bescherming niet omhoog. Bestuurlijk zal echter toch met een schuin oog worden gekeken naar de normering van regionale waterkeringen (in bebouwd gebied normen van 1:300 tot 1:1000), Kennemerstrand (1:1000), rivieren (1:1250) en de wadden (1:2000). Een norm voor kustplaatsen van 1:1000 of toch minimaal 1:500 ligt dan voor de hand.

De kosten zijn initieel vrij hoog (enkele tot tientallen miljoenen per kustplaats, mede afhankelijk van de gekozen norm); de extra jaarlijkse onderhoudskosten komen neer op een opslag van ca. 10% op het budget van de kustlijnzorg. Bij zwakke schakels zou het budget voor versterking van de primaire waterkering de kostendrager kunnen zijn voor de aanleg.

De toegenomen duidelijkheid heeft een positief effect op de ontwikkelingsmogelijkheden in kustplaatsen. Bij een zeewaartse verplaatsing van de waterkering valt bovendien een strook van tientallen meters vrij voor ontwikkeling zonder bouwrestricties vanuit de zorg voor de waterkering.

Het is echter een lastige variant om te communiceren, omdat de hoogte van het beschermingsniveau op veel verschillende manieren tot stand kan komen. De in cijfers uitgedrukte norm benadrukt bovendien het verschil met de norm voor binnendijkse gebieden en roept daarmee wellicht een gevoel van ongelijke behandeling op.

3. Behoud van de huidige bescherming (de consolidatievariant)

Een ander model is het behouden van de huidige, historisch gegroeide bescherming in buitendijkse gebieden. Hiervoor wordt bepaald hoe hoog de huidige bescherming nu is. Doel is het tegengaan van een vergroting van de overstromingskans van de *kwetsbaarste* plekken in de kustplaats (vaak de boulevard).

Belangrijk in deze variant is het kiezen van het juiste ijkpunt. Daarbij moet worden gerekend met de nieuwste inzichten in de golfbelasting.

In veel gevallen zal de bescherming van de kwetsbaarste plekken met de bestaande kustlijnzorg op peil worden gehouden. In een aantal gevallen kan regionale optimalisatie binnen het programma nodig zijn, en op termijn is het waarschijnlijk dat er meerkosten ten opzichte van het handhaven van de basiskustlijn ontstaan, die jaarlijks tot maximaal € 4 miljoen bedragen.

Met de *consolidatievariant* kan een positieve boodschap worden gecommuniceerd, die een lagere mate van complexiteit heeft dan de tweede en vierde variant.

4. Toelaten van een gemaximeerde achteruitgang (de buffervaria nt)

Het laatste model, tenslotte, gaat ervan uit dat de bescherming nog wel iets mag afnemen, maar dat de overheid moet garanderen dat er op een vooraf afgesproken moment opgetreden wordt. Bijvoorbeeld als het beschermingsniveau minder dan 80% bedraagt van het huidige niveau. Of als de overstromingskans groter dreigt te worden dan bijvoorbeeld 1:100.

Met deze variant zullen de eerste (10 tot 15) jaren geen kosten gemoeid zijn. Daarna kunnen de kosten net als in de consolidatievariant oplopen tot enkele miljoenen euro per jaar.

Het effect op de ontwikkelingsmogelijkheden is onzeker.

Naar burgers en bedrijven toe is deze boodschap lastiger te brengen dan de andere drie opties, omdat de bescherming, die toch al minder is dan voor binnendijkse gebieden, nog verder omlaag mag.

2.4.4 Advies over het beschermingsniveau

Noch omwille van de persoonlijke veiligheid van de buitendijks wonende burgers, noch vanuit de economische rationaliteit om buitendijks geïnvesteerd kapitaal te beschermen blijkt het noodzakelijk om *in zijn algemeenheid* de bescherming van buitendijkse gebieden in kustplaatsen te verhogen. De Commissie vindt het daarom onwenselijk een eigen normstelsel in te voeren dat zonder nut en noodzaak leidt tot een flink beslag op publieke middelen. De binnendijkse variant als *generiek* model valt af, niet alleen vanwege de hoge kosten, maar ook vanwege de negatieve effecten op het aanzien van de meeste kustplaatsen.

Wel vindt de Commissie het belangrijk om de buitendijkse gebieden een garantie te geven op een gelijkblijvende bescherming, op fixatie en vastlegging van het nu aanwezige beschermingsniveau. Dat “huidige beschermingsniveau” kan, onafhankelijk van de jaarlijkse fluctuaties die nu eenmaal bij dynamisch kustbeheer horen, worden vastgesteld door het gemiddelde te nemen van de beschermingsniveaus tussen 2001 en 2005. Door handhaving van dit beschermingsniveau worden burgers beschermd tegen de gevolgen van zeespiegelstijging en klimaatverandering. Volgend jaar moet dan, gebruik makend van de nieuwste inzichten, worden vastgesteld hoe hoog het beschermingsniveau per kustplaats feitelijk is. Dat beschermingsniveau is het te behouden publieke beschermingsniveau. In de jaren daarna zal getoetst moeten worden of het feitelijke beschermingsniveau minimaal gelijk is aan het gegarandeerde beschermingsniveau. Dit kan jaarlijks bij de vaststelling van de afwijkingen op de basiskustlijn, maar bij voorkeur vijfjaarlijks bij de toetsing van de primaire waterkering.

Voor de Friese waddeneilanden wordt dezelfde systematiek geadviseerd. De Commissie constateert bovendien een relatie met het feit dat op de waddeneilanden de grens tussen binnen- en buitendijks nog niet formeel bij legger is vastgelegd. Het vaststellen van de exacte locatie van de primaire waterkering in de legger kan er mogelijk toe leiden dat op de wadden de buitendijkse bebouwing (deels) binnendijks wordt gebracht.

Voorgaande beschouwingen over het publiek gegarandeerde beschermingsniveau zijn leidend in de beantwoording van bijna alle vragen waarover de Commissie expliciet om advies is gevraagd.

3 Beantwoording van de vragen

3.1 Mag de bescherming buitendijks kleiner en mag binnendijks buitendijks worden?

3.1.1 Mag de bescherming buitendijks kleiner worden?

De huidige *feitelijke* bescherming in buitendijks gebied⁷ loopt bij zandige kustplaatsen op van ca. 1 : 250 (aan de boulevards) tot ca 1 : 10.000⁸ (bij de grens met binnendijks gebied in Holland). Door het handhaven van de kustlijn is de bescherming de afgelopen jaren op een aantal locaties verbeterd. Bij andere kustplaatsen zou, door ontwikkelingen zoals zeespiegelstijging, het beschermingsniveau bij ongewijzigd beleid en ondanks het kustlijnonderhoud gaandeweg kunnen afnemen.

Uit het voorgaande hoofdstuk volgt dat de Commissie adviseert dat de historisch gegroeide bescherming van buitendijkse gebieden behouden moet blijven.

Advies:

Nee, de bescherming buitendijks mag niet kleiner worden.

3.1.2 Mag binnendijks gebied (door zeespiegelstijging) buitendijks komen te liggen?

Door zeespiegelstijging en zwaardere stormen dreigt uiteindelijk bij extreme omstandigheden dat de kustafslag verder landinwaarts reikt dan de grens van de waterkering. In dat geval schrijft de wet voor dat de waterkeringbeheerder

- ofwel een versterkingsplan maakt (landwaarts, zeewaarts, consolideren);
- ofwel de grens zover landwaarts legt dat voor binnendijks weer wel aan de wettelijke vereiste norm wordt voldaan.

Het eerste geval is aan de orde bij de kustplaatsen die ook zwakke schakel zijn (in Zuid-Holland). Het tweede geval is alleen mogelijk bij een brede duinzone zoals in Noord-Holland. In dat geval verschuift de grens en komen sommige huidige binnendijkers buitendijks te wonen.

⁷ Buitendijks gebied = gebied op en zeewaarts van de kernzone van de waterkering. In de praktijk komt dit niet precies overeen met het gebied dat bij een “maatgevende” storm in zee afslaat.

⁸ 1:4.000 in Zeeland en 1:2000 op de Friese Waddeneilanden.

Advies:

Nee, in principe mag binnendijs **bebouwd** gebied niet buitendijs komen te liggen. In geval dat de primaire waterkering wordt afgekeurd (iets dat mogelijk in 2006 op diverse locaties zal gebeuren), heeft het waterschap conform de Wet op de waterkering de verantwoordelijkheid om een versterkingsplan te maken. Dit versterkingsplan zal op basis van een *integrale* afweging landwaarts, consoliderend of zeewaarts gericht zijn⁹.

In onbebouwde brede duingebieden kan ook gekozen worden voor afzien van versterken en het landwaarts verplaatsen van de waterkering. Een juridische procedure tot wijziging van de legger is dan noodzakelijk.

3.2 Is het wenselijk onderscheid te maken tussen oude en nieuwe situaties?

De bebouwing in buitendijkse delen van kustplaatsen stamt voor het grootste deel van ver vóór de invoering van de Wet op de waterkering (1996) waarin formeel de wettelijke bescherming van het achterland werd geregeld. Een impliciet gevolg van die wet is het formeel ontbreken van bescherming op en buiten de primaire waterkeringen. Die tweedeling in bescherming tussen 'binnendijkers' en 'buitendijkers' en de risico's van buitendijkse bebouwing zijn bij de parlementaire behandeling van het wetsontwerp niet aan de orde geweest noch door de overheid nadrukkelijk en consequent gecommuniceerd. De overheid heeft bestemmingsplannen en streekplannen gemaakt met bouwmogelijkheden buitendijs en aan burgers en ondernemers vergunningen verleend. Burgers en ondernemers hebben dus niet bewust gekozen voor het nemen van risico¹⁰.

Met 'oud' bedoelt de Commissie: bestaand aaneengesloten verstedelijkt gebied (bestaande aaneengesloten bebouwing), inclusief nieuwe ontwikkelingen binnen dat gebied, voorzover mogelijk op basis van het geldende bestemmingsplan. Met 'nieuw' bedoelt de Commissie toekomstige buitendijkse ontwikkelingen buiten de huidige aaneengesloten bebouwing in de kustplaatsen (voorbeeld: zeejachthaven met woningen in Katwijk), alsmede nieuwe ontwikkelingen binnen bestaande kustplaatsen voorzover die mogelijk gemaakt zijn door een nieuw bestemmingsplan (voorbeeld: herstructurering Middenboulevard Zandvoort).

⁹ Bij een landwaartse strategie zal een smalle strook binnendijs gebied tot de waterkering gaan behoren en daarmee formeel buitendijs komen te liggen. Indien een integrale afweging heeft geleid tot een landwaartse strategie, is dit acceptabel.

¹⁰ Overigens geldt dit niet voor strandpaviljoenhouders: zij zitten buiten de aaneengesloten bebouwing en weten wel degelijk dat storm- en waterschade voor eigen rekening komt.

Advies:

Ja, de Commissie vindt het wenselijk om onderscheid te maken tussen oude en nieuwe situaties met betrekking tot de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burger c.q. ondernemer in buitendijkse gebieden van kustplaatsen. In oude situaties financiert het rijk de maatregelen die nodig zijn voor behoud van het beschermingsniveau volledig. In nieuwe situaties handhaaft het rijk weliswaar het bestaande beschermingsniveau, maar de aanlegkosten voor eventuele extra bescherming, waaraan decentrale overheden eisen kunnen stellen, moeten volledig door de initiatiefnemer worden opgebracht (rood voor blauw). Beheer en onderhoud aan deze extra beschermingsobjecten dient uitgevoerd te worden door het rijk of het betreffende waterschap¹¹, waarvoor deze eventueel een afkoopsom vanuit de plankosten kan eisen.

3.3 Welke overheid betaalt het publieke beschermingsniveau?

De overheid heeft al een aantal taken op het gebied van kustbeheer, gericht enerzijds op aanleg, versterking en onderhoud van de primaire waterkering (zodat deze voldoet aan de wettelijke norm) en anderzijds op onderhoud van de basiskustlijn en het kustfundament door middel van zandsuppleties (dynamisch kustbeheer).

Het dynamisch beheer van de kust heeft op zijn beurt weer verschillende doelen:

- voorkomen dat de zandige basis onder de primaire waterkering aangetast wordt en daarmee dus het op de lange termijn waarborgen van de veiligheid van het achterland;
- voorkomen van structurele erosie waardoor land aan de zee verloren gaat en daarmee dus het beschermen van de functies in de kustzone c.q. het duingebied.

In de Wet op de waterkering zijn de verantwoordelijkheden voor deze taken als volgt over de verschillende overheden verdeeld:

Kostensoort	Doel	Kostendrager	Uitvoerder	
Aanleg/ versterking	Waterkering	Veiligheid achterland (norm)	Rijk	Waterschappen
Beheer en onderhoud	Waterkering	Veiligheid achterland (norm)	Waterschappen	Waterschappen
	Kustlijn	- Veiligheid achterland lange termijn - Functies in het duingebied	Rijk	Rijk

De introductie van een publiek gegarandeerd beschermingsniveau per kustplaats schept een nieuwe doelstelling, met nieuwe fysieke ingrepen en dus meerkosten. Bij het vinden van de wenselijke verdeling van de verantwoordelijkheden en kosten over de partijen hanteert de Commissie de volgende vier uitgangspunten met (tussen)conclusies:

1. Aansluiten bij lopende verbeteringsplannen en uitvoeringswerken.
Dat betekent dat maatregelen waar mogelijk moeten worden gecombineerd met de aanpak van zwakke schakels en andere versterkingsplannen. Het publieke beschermingsniveau in het buitendijkse gebied moet na de uitvoering van de

¹¹ Later in dit advies wordt ingegaan op de verantwoordelijkhedenverdeling bij beheer en onderhoud.

versterking opnieuw worden bepaald;

2. Aansluiten bij de Wet op de waterkering.

De kosten voor de bescherming van het buitendijkse gebied tot het huidige niveau (consolidatie) vallen binnen het rijksbudget voor het onderhoud van de basiskustlijn;

3. Decentrale belangen vergen decentrale cofinanciering.

Initiële extra kosten voor een hogere bescherming dan consolidatie zijn voor rekening van de decentrale (private of publieke) initiatiefnemer.

4. Houdbaarheid op de lange termijn.

Het dynamisch kustbeheer (zandsuppleties) heeft bewezen een duurzame methode te zijn voor behoud van onze kust en veiligheid.

Advies:

De Commissie adviseert de eventuele kosten voor het behouden van het huidige, historisch gegroeide beschermingsniveau voor rekening van het rijk te laten komen. Aangezien behoud als regel mogelijk is door middel van (extra) zandsuppleties, adviseert de Commissie om aan te sluiten bij het dynamisch kustbeheer door middel van het handhaven van de basiskustlijn.

3.4 Is het wenselijk om de huidige beperkingen in de reserveringszone op te heffen?

3.4.1 Wat zijn de huidige beperkingen?

Kustgemeenten lopen bij ruimtelijke plannen kust tegen veel belemmeringen aan. Uitbreiden is meestal niet mogelijk vanwege de omliggende natuur en de bescherming van het kustfundament. De Nota Ruimte concentreert de gewenste economische en ruimtelijke ontwikkeling in de kustzone dan ook binnen de reeds bestaande verstedelijkte gebieden; daarbuiten is het “nee, tenzij”. Maar ook binnen die aaneengesloten bebouwing is bouwen niet eenvoudig, vooral niet in kustplaatsen met duinen als primaire waterkering. In de kernzone, de waterkering zelf, zijn de eisen het strengst. De waterkeringbeheerder stelt eisen aan de constructie, bijvoorbeeld bouwen op palen, en er mag geen zand worden onttrokken aan het duin. Dat betekent onder meer dat ondergrondse parkeergarages, in een gebied met een sterk toenemende parkeerdruk, meestal niet mogelijk zijn.

Binnen de kustplaatsen is ruimte voor ver- en nieuwbouw voor de bewoners en ontwikkeling van economische en toeristische activiteiten, zolang de veiligheid van het achterland niet nadelig wordt beïnvloed en dit niet leidt tot kostenverhoging van toekomstige versterkingswerken (Nota Ruimte). Dus ook in het gebied landwaarts van de eigenlijke waterkering gelden bouwrestricties. Ten eerste om te voorkomen dat waterkering ondergraven wordt (de stabiliteitszone). Met name graafwerkzaamheden zijn daar verboden. Ten tweede om te voorkomen dat een toekomstige landwaartse versterking onmogelijk of erg duur wordt. In die, enkele tientallen meters brede, reserveringszone kan nieuwbouw geen permanent karakter krijgen om planschade en sloopkosten te voorkomen. Dit zou ook kunnen betekenen dat de grond niet in eigendom wordt gegeven, maar via erfpacht wordt uitgeleend. Lokaal wordt dit soms geïnterpreteerd als een bouwstop.

3.4.2 Wat zou opheffing van de reserveringszone aan ontwikkelmogelijkheden bieden?

De meeste gemeentelijke ontwikkelplannen concentreren zich aan de boulevard, in de kernzone

van de waterkering. Toch zou opheffing van de reserveringszone lucht geven. Het zou namelijk betekenen dat ook op de lange termijn er geen dreiging is van landwaartse versterking van de waterkering, waarbij een groot deel van de kustplaats “op de schop moet” en vervolgens te maken krijgt met de nog strengere restricties voor bouwen in de waterkering zelf.

Advies:

Nee, de landwaartse reserveringszone en de bijbehorende beperkingen (bovenop die al gelden voor de beschermingszone) kunnen niet vervallen. In die gevallen dat de waterkering consoliderend of zeewaarts versterkt wordt, moet na de versterking de ligging van de reserveringszone opnieuw bezien worden. Dan kan mogelijk een strook vrijkomen voor ontwikkeling.

De Commissie is verder van mening dat de bouwrestricties op of nabij de waterkering, gericht op het beschermen van de waterkering zelf, noodzakelijk zijn. De bescherming van het achterland, inclusief het grootste deel van de kustplaats zelf, vereist dat er geen enkel risico wordt genomen. Bij twijfel mag een bepaalde bouwmethode eenvoudigweg niet. Teneinde te kunnen bouwen zonder waterkering aan te tasten, maar ook om de schade bij onverhoopte overstroming of kustafslag zo klein mogelijk te houden, adviseert de Commissie om meer risicobewust te gaan bouwen. De decentrale overheden zouden hierop bij beoordeling van het ontwikkelingsplan op toe moeten zien, bijvoorbeeld met gebruikmaking van de Watertoets. Daarmee kan afgedwongen worden dat de realisatie van aanvullende bescherming en/of risicobeperkende bouwmethoden reeds bij de planontwikkeling wordt meegenomen.

Waterschappen hebben hierin een communicatieve taak: duidelijk zijn over de exacte ligging van de waterkering, de argumenten waarom iets niet mag en meedenken over hoe iets wel kan.

Extra beperkingen in het ruimtelijk beleid op basis van het buitendijks liggen van bebouwde zones zijn onwenselijk. Als dit advies wordt gevolgd is er geen aanleiding extra beperkingen in het ruimtelijk beleid aan te brengen.

3.5 Hoe kunnen we over risico's en afspraken met burgers communiceren?

3.5.1 Waarom communiceren?

In het Bestuurlijk Overleg Kust van mei 2005 bleek bij alle betrokken partijen breed draagvlak voor het opzetten van een publieke, onderling afgestemde communicatiestrategie, teneinde burgers en ondernemers te informeren over de risico's van buitendijks wonen en werken. Waarom willen we dat eigenlijk?

- Het is een wettelijke plicht van de overheid om haar burgers te informeren over risico's.
- De overheid beoogt een verhoging van het risicobewustzijn. De ervaring leert dat dit lastig is en alleen mogelijk indien mensen de risico's kunnen kennen. Een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers is slechts kansrijk als zij die verantwoordelijkheid kunnen nemen door middel van het maken van keuzes.

3.5.2 De kernboodschap

De kern van de boodschap luidt:

Investeren in kustplaatsen wordt weer aantrekkelijk. De overheid garandeert dat de bescherming van buitendijkse gebieden langs de kust tegen overstroming gelijk blijft, ondanks zeespiegelstijging en

klimaatverandering.

Iets uitgebreider luidt de boodschap als volgt:

- *Het klimaat verandert, de zeespiegel stijgt en er zijn nieuwe inzichten over de kracht van de golven in de Noordzee. Deze veranderingen vragen om opnieuw te kijken naar de bescherming van onze kust.*
- *De huidige bescherming in buitendijkse gebieden in kustplaatsen, dus op of vlak achter de boulevard, is vrijwel overal voldoende. De 15.000 buitendijks wonende burgers kunnen in geval van een dreigende calamiteit tijdig in veiligheid worden gebracht.*
- *Onlangs hebben Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen afspraken gemaakt over de bescherming en ontwikkeling van buitendijks gebied in kustplaatsen. De overheid garandeert dat de kans op kustafslag en overstroming in kustplaatsen niet groter wordt, ondanks zeespiegelstijging en klimaatverandering. Om deze bescherming te garanderen, neemt de overheid maatregelen. De maatregelen zullen in de meeste gevallen worden gerealiseerd door middel van zandsuppleties, aanvullend op de suppleties die jaarlijks al worden gedaan ten behoeve van het kustlijnonderhoud.*
- *Investeren in kustplaatsen wordt nu weer aantrekkelijk. Ontwikkeling kan, mits aan de voorwaarden wordt voldaan die nodig zijn voor het behoud van een sterke en stabiele waterkering.*
- *Voor meer informatie over deze afspraken en over wonen en werken in buitendijks gebied in kustplaatsen kunt u terecht bij uw gemeente.*

3.5.3 Communicatiestrategie en -middelen

Over de gewenste communicatiestrategie is de afgelopen maanden overleg gepleegd tussen communicatieadviseurs van de vier betrokken overheidslagen. Er is een opzet gemaakt van een communicatieplan, dat gezamenlijk uitgevoerd zou moeten worden. Bij een eventueel vervolg kan daarvan gebruik gemaakt worden.

Advies:

De Commissie is van mening dat, indien de overige adviezen van deze Commissie zijn overgenomen, de vier kustprovincies gevraagd moeten worden om in onderlinge afstemming de regie te voeren op de communicatie met burgers en bedrijven over de gemaakte afspraken en de risico's in buitendijks gebied. Daarbij is een zorgvuldige, open, transparante en respectvolle communicatie het uitgangspunt.

Elke betrokken overheid dient daarvoor menskracht en budget beschikbaar te stellen.

3.6 Wat zijn de (on)mogelijkheden met betrekking tot verzekeren?

In de huidige situatie hebben burgers en ondernemers geen duidelijkheid vooraf over afwikkeling van schade bij overstroming of afslag. Toeval en willekeur spelen hierin een grote rol. Algemeen advies is daarom dat de overheid ook op dit punt *good governance* moet tonen.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie contact gehad met vertegenwoordigers van de verzekeringswereld en met deelnemers aan diverse beleids- en adviestrajecten op het gebied van verzekeren van (onder andere) watersysteemgerelateerde schade¹². Hieruit treedt het

¹² Er lopen diverse trajecten: kabinetsstandpunt op advies Commissie Borghouts, Procesadvies Verzekeren bij Secundaire Keringen (Wilnis), LBOW-advies Regionale Wateroverlast en Grondwater; Studie Waterverzekeringen in

volgende beeld naar voren.

De verzekeringswereld maakt een strikt onderscheid tussen “verzekeringen” (volledig commercieel) en “alternatieve financiële constructies” (met overheidsinmenging en buiten de traditionele verzekeringen om). De vraag aan de Commissie alsook het antwoord van de Commissie gaat uit van een brede interpretatie van “verzekeren”.

Op individuele basis zijn er ondernemers die een commerciële verzekering voor overstromingsschade hebben afgesloten: een hotel in Zeeland bij het verzekeringssyndicaat Lloyd's en diverse strandpaviljoenhouders. In dat laatste geval zijn zowel de maximale schade als de kans (badseizoen) en daarmee de premie gering. **Verzekeren van overstromingsschade in het gehele buitendijkse gebied is echter onmogelijk.** Dit komt door de (grote) omvang van de potentiële maximale schade en de (kleine) groep potentiële verzekeringnemers. Een bijkomende zorg van de verzekeringssector is dat bij introductie van verzekeringen de overheid geneigd zal zijn minder aandacht te besteden aan preventie¹³. Verzekeraars brengen dus geen polis op de markt. Buitendijks gelegen woningen zijn overigens wel gewoon verzekeraar tegen brand en inbraak.

Dat overstromingsschade *binnendijks* wél te verzekeren zou zijn is overigens een wijdverbreid misverstand. Hierbij zijn er weliswaar meer potentiële verzekerden, maar de potentiële schade (honderden miljarden euro bij scenario *Amersfoort aan Zee*) sluit een commerciële aanpak uit. Los van de genoemde individuele uitzonderingen is overstromingsschade nergens in Nederland thans commercieel verzekeraar.

Kijkend naar oplossingen in het buitenland en in andere domeinen (oogstschade door neerslag, terrorisme) lijken diverse alternatieve financiële constructies buiten de traditionele verzekeringen mogelijk. Hierin legt de overheid een bedrag in een fonds in of treedt de overheid op als herverzekeraar (zie kaders). Het aangekondigde Kabinetsstandpunt Onverplichte Tegemoetkoming bij Schade biedt een uitgelezen kans om deze opties nader uit te werken en te beoordelen, met expliciete aandacht voor buitendijks gebied.

De kans op verzekeraarheid is het grootst als diverse waterrisico's samen worden genomen en in één verzekeringsvorm worden ondergebracht. Bij deze beoordeling zouden verder de volgende zaken een rol moeten spelen:

- continuïteit op langere termijn;
- oplossing voor cumulatie van schade bij een ramp;
- voldoende participatie van verzekeringnemers.

Advies:

Commercieel verzekeren van de risico's op overstroming en kustafslag in buitendijkse gebieden is niet mogelijk. Er lijken wel goede mogelijkheden te vinden in alternatieve financiële constructies, waarbij meerdere nu onverzekerbare waterrisico's zouden kunnen worden afgedekt. Deze constructies moeten in het Kabinetsstandpunt Onverplichte Tegemoetkoming bij Schade nader worden uitgewerkt en beoordeeld, met specifieke aandacht voor buitendijks gebied.

opdracht van de Adviescommissie Water.

¹³ In het Verenigd Koninkrijk is verzekeren wel mogelijk. Dit is historisch zo gegroeid via de brandverzekeringpolis. Daar komt bij dat verzekeraars direct invloed hebben op de overheidsinvesteringen in waterkeringen.

4 Hoe nu verder

4.1 Vorm van het vastleggen van de afspraken

Indien het advies van de Commissie overgenomen wordt door de staatssecretaris, leidt dit tot een aanvulling op het kustbeleid en nieuwe afspraken tussen de bij de kust betrokken overheden. De Commissie heeft daarom ook nagedacht over de *vorm* waarin nieuwe (beleids)afspraken kunnen worden vastgelegd. Er zijn verschillende mogelijkheden:

- afspraken in een bestuurlijk overleg, vastgelegd in de notulen;
- een brief van de staatssecretaris aan alle bij dit proces betrokken overheden;
- een beleidslijn van het Rijk;
- opname in de richtlijnen voor het dynamisch kustbeheer (in het proces voor het jaarlijks vaststellen van het zandsuppletieprogramma);
- bestuurlijk akkoord/ bestuurlijk arrangement tussen alle betrokken overheden;
- decentrale regelgeving (provinciale verordening en keur);
- centrale regelgeving (wet, algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling).

Voor een keuze tussen deze instrumenten hanteert de Commissie drie criteria: duidelijkheid en houdbaarheid op de lange termijn; snelle invoering met zo min mogelijk rompslomp; en “decentraal wat kan, centraal wat moet”.

Advies:

De Commissie adviseert om de keuze voor behoud van de historisch gegroeide bescherming in kustplaatsen als verantwoordelijkheid van het rijk wettelijk vast te leggen, als onderdeel van de doelstelling “behoud van functies in het duingebied”. Dit zal naar verwachting zijn in de nieuwe Waterwet (waarin de Wet op de waterkering zal opgaan), dan wel in een onderliggende regeling. De keuze voor een referentiejaar of -periode, de wijze en de periodiciteit van toetsen dienen ook centraal en formeel te worden vastgelegd.

De ligging van de waterkering en het beschermde gebied moet door de waterschappen in leggers worden vastgelegd. De waterkeringzone en het beschermde gebied moet door de gemeenten in het bestemmingsplan kenbaar gemaakt worden.

Alle overige afspraken die kunnen volgen uit dit advies, kunnen in eerste instantie worden opgenomen in een notitie van de staatssecretaris, waarvoor zij expliciet *commitment* vraagt aan de betrokken partijen vertegenwoordigd in het Bestuurlijk Overleg Kust. Een aparte beleidslijn, zoals aangekondigd in de Nota Ruimte, is niet nodig.

4.2 Actieplan

De Commissie is zich er terdege van bewust dat dit advies niet alle details weergeeft van mogelijke nieuwe afspraken en nieuw beleid. Het is niettemin van groot belang dat de elementen van het advies die overgenomen worden zo snel mogelijk worden uitgewerkt en uitgevoerd.

Advies:

De Commissie pleit voor de instelling van een werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van provincies, waterschappen en gemeenten, onder leiding van het Rijk, die de nieuwe afspraken gaat uitwerken en implementeren. De werkgroep moet niet alleen kunnen beschikken over menskracht en kennis van elke betrokken overheid, maar ook over een eigen budget. De werkgroep zou ernaar moeten streven dat binnen een jaar het huidige, te garanderen beschermingsniveau overal¹⁴ is vastgesteld; dat er werkafspraken zijn over de wijze van toetsen en ingrijpen; dat de initiële communicatiecampagne is gevoerd en de informatie over risico's voor eenieder beschikbaar is.

¹⁴ Met uitzondering van de prioritaire zwakke schakels. Daar dient het te garanderen beschermingsniveau te worden vastgesteld na versterking.