

Definitief



# **Beleidsevaluatie 'Dynamisch handhaven'**



**Definitief**



# **Beleidsevaluatie 'Dynamisch handhaven'**

dossier MC-BP20050171  
registratienummer MC-BP20050171  
versie 4

**November 2005**

## DEFINITIES

Achterland	De gebieden ('dijkringgebieden') die volgens de Wet op de waterkering beschermd worden tegen overstroming.
Afslag-profiel	Het afslagprofiel is de vorm van het duin, het strand en de onderwateroever die overblijft na afslag door stormvloed.
Basiskustlijn (BKL)	De volgens een afgesproken definitie bepaalde kustlijn – ongeveer overeenkomend met de ligging in 1990 – die wordt gehandhaafd. Bij teruggang van de kustlijn landwaarts van de basiskustlijn kan met zandsuppleties worden ingegrepen.
Bebouwing	Het bouwen van woningen, recreatievoorzieningen en dergelijke in de duinen of op het strand wat beperkingen geeft aan de dynamiek van de kustlijn.
Delta-veiligheid	Veiligheid van het achterland van de duinen, zoals omschreven in de Wet op de waterkering en daarvoor in de Deltawet. Dit is de norm waaraan de waterkering iedere vijf jaar wordt getoetst.
Dijkring-gebied	Een gebied dat door een stelsel van waterkeringen beveiligd moet zijn tegen overstroming (...) (Wet op de waterkering 1995).
Duinregel	Een duinenrij parallel aan de kust; de eerste duinregel vanaf zee gerekend wordt ook wel zeereep genoemd.
Dynamisch kustbeheer	Het meer ruimte geven aan natuurlijke processen zoals verstuiving en overstroming door de zee, waardoor een natuurlijke zeereep ontstaat, die een geheel vormt met het achterliggende duingebied.
Fundament van de kust	De diepere vooroever (dieper dan 6 à 8 meter) waar zich zand bevindt dat zich naar de ondiepere vooroever, het strand of de duinen kan verplaatsen (en andersom). Zeespiegelrijzing ondergraaft het fundament van de kust omdat het dieper komt te liggen. De kust wordt daardoor steiler waardoor zand zich netto meer zeewaarts zal verplaatsen.
Kustlijn	De gemiddelde laagwaterlijn (definitie in de Wet op de waterkering).
Kust-verdediging	Maatregelen waarmee de overheid de deltaveiligheid of de veiligheid van de kuststrook waarborgt.
Legger	Een 'legger' is een beheersdocument van waterkeringbeheerders met juridische grenzen van de waterkering.
Minister	De Minister van Verkeer en Waterstaat.
POK	Provinciaal Overleg voor de Kustverdediging. Later werd dit Provinciaal Overleg voor de Kust, omdat in de POKs niet alleen over suppleties en waterkering gesproken werd maar ook over de wijze waarop die pasten binnen de ontwikkeling van de kust.
Potentiële zwakke schakels	Plaatsen langs de kust waar bij zeespiegelrijzing op termijn mogelijk de deltaveiligheid in gevaar zou kunnen komen.
Primaire waterkering	De dijken en duinen die bij hoogwater het achterland beschermen tegen overstroming. Hiervoor is planologisch ruimte gereserveerd.
Regio's	De vier regio's waarvoor een POK is ingesteld.
Structurele erosie	Het op termijn steeds smaller worden van strand en duinen doordat zand zich netto zeewaarts verplaatst. Het betreft een structurele achteruitgang van de kust.



Veerkrachtige kust	Het vermogen van de kust om zich zonder interventies door de mens aan te passen aan veranderende omstandigheden zonder functieverlies.
Zand-suppletie	Het aanbrengen van zand ter vergroting van de veiligheid of andere functies en waarden van het duingebied. Dit kan op het strand of onder water.

## SAMENVATTING

### *Het beleid “dynamisch handhaven”*

De Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) heeft de verantwoordelijkheid om de zogenaamde dijkkringgebieden van Nederland, het polderland, te beschermen tegen overstroming. Sinds 1995 geldt deze verantwoordelijkheid op basis van de Wet op de waterkering, daarvoor op basis van de Deltawet. Onderdeel hiervan is de zorg voor de kustlijn. Sinds 1990 geeft V&W hier invulling aan door middel van ‘dynamisch handhaven’ van de kustlijn bij voorkeur door suppletie van zand met zoveel mogelijk behoud van de natuurlijke dynamische processen van de kust. Het beheer van de waterkering, een deel van de duinen, is een taak van de waterschappen, met uitzondering van de Waddeneilanden en de voorliggende dammen, waar deze taak berust bij V&W.

### *De evaluatie*

In 2005 heeft V&W aan DHV gevraagd het dynamisch handhaven te evalueren over de periode 1990 - 2005. Een onafhankelijke beoordeling heeft nog niet eerder plaatsgevonden. De evaluatie beperkt zich tot het doel ‘het duurzaam handhaven van de veiligheid van het achterland’. Daarbij valt de veiligheid van de waterkering zelf buiten de evaluatie. Het dynamisch handhaven beoogt wel bij te dragen aan het in stand houden van de waterkering en deze relatie is daarom wel onderdeel van de evaluatie. Onderwerpen als het beleid voor zwakke schakels en de veiligheid buiten de waterkering vallen buiten de scope van deze evaluatie<sup>1</sup>. Binnen deze afbakening staan in de evaluatie de volgende vragen centraal:

- Is het beleidsdoel ‘duurzame handhaving van de veiligheid’ bereikt? (doeltreffendheid)
- In welke mate heeft het gekozen beleid ‘dynamisch handhaven van de kustlijn’, door handhaving van de basiskustlijn en vanaf 2001 ook door compensatie van zandverliezen op dieper water, hieraan bijgedragen? (doelmatigheid)

### *Ons oordeel*

Ons oordeel is dat dynamisch handhaven in de geëvalueerde periode doeltreffend en doelmatig was, omdat de veiligheid in die periode duurzaam is gehandhaafd en dynamisch handhaven hieraan substantieel heeft bijgedragen. Dynamisch handhaven levert een belangrijke bijdrage aan het op peil houden van de waterkering. V&W is alert op mogelijke ontwikkelingen in de toekomst, met name door te anticiperen op zeespiegelrijzing. Dit oordeel baseren wij op de mening van personen die werkzaam zijn bij de relevante betrokken partijen en van wetenschappers, alsmede op beschikbare literatuur. Wij bevelen aan dit beleid voort te zetten en geven V&W in overweging om met de betrokken partijen te onderzoeken of een helderder afwegingskader voor zandsuppleties nodig is.

Het oordeel is als volgt onderbouwd. Ten eerste beoordelen we de veiligheid in de evaluatieperiode (1990 – 2005), ten tweede de veiligheid in de toekomst (duurzaamheid van de veiligheid), en ten derde de manier waarop V&W afwegingen maakt over zandsuppleties.

---

<sup>1</sup> Om het onderscheid tussen veiligheid buiten de waterkering en veiligheid binnen de waterkering te maken, duiden we in dit rapport de veiligheid binnen de waterkering, dus zoals bedoeld in de Wet op de waterkering en onderwerp van deze evaluatie, aan met “deltaveiligheid”

### *De veiligheid in de evaluatieperiode (1990 – 2005)*

Zoals gezegd leveren de zandsuppleties die V&W in het kader van dynamisch handhaven uitvoert een substantiële bijdrage aan het op peil blijven van de waterkeringen. Met de suppleties neemt de hoeveelheid zand in het kuststelsel toe, waarna natuurlijke processen zorgen dat dit zand zich deels kan verplaatsen naar de waterkering, waar dan ook minder onderhoud nodig is.

De vraag of dit een doelmatige manier is om de deltaveiligheid te waarborgen is niet te beantwoorden omdat de zandsuppleties ook een tweede doel hebben. Het betreft andere functies en waarden van het duingebied, waaronder natuurwaarden, recreatiewaarden, economische waarden, de woonfunctie en de drinkwaterwinningfunctie. Als dynamisch handhaven alleen voor de deltaveiligheid bedoeld was, zouden minder kosten nodig zijn om voldoende zand in het kuststelsel te houden. Geen van de respondenten geeft overigens aan dat de kosten van dynamisch handhaven, gelet op de waarde van 'andere functies en waarden in het duingebied', niet gerechtvaardigd zijn.

Met het oog op zowel de deltaveiligheid als op de 'andere waarden en functies van het duingebied' hanteert V&W sinds 1990 de basiskustlijn. Dit is een instrument om te bepalen of de kustlijn gehandhaafd wordt en waar en wanneer zandsuppleties nodig zijn. Alle relevante betrokken partijen en onafhankelijke deskundigen geven aan dat de basiskustlijn goed werkt. Het instrument werkt eenvoudig en doet recht aan de wensen van regionale partijen. Deze overleggen met elkaar in het Provinciale Overleg voor de Kust (POKs) en hebben vooral belang bij 'andere waarden en functies van het duingebied'. Op grond van de basiskustlijn en overleg met de POKs besluit V&W over zandsuppleties. Voor zover deze besluiten discussies oproepen is dat niet gerelateerd aan de deltaveiligheid.

### *De veiligheid in de toekomst (duurzaamheid van de veiligheid)*

Het te evalueren doel, 'duurzaam handhaven van de veiligheid van de kust', bevat het bijvoeglijk naamwoord 'duurzaam'. Dit impliceert dat er in de evaluatieperiode al aandacht nodig is om op lange termijn de deltaveiligheid te waarborgen. V&W bepaalt op basis van voortschrijdend inzicht welke activiteiten daarvoor nodig zijn en gaat daar actief mee om, met name door een structurele budgetverhoging in 2001 voor het compenseren van zandverliezen op dieper water. De aanduiding "zandverliezen" heeft daarbij zowel betrekking op zandverplaatsing als op het dieper worden van de zee door zeespiegelrijzing. Door deze zandverliezen zou handhaving van de BKL op termijn moeilijker kunnen worden. Geïnterviewden geven aan dat de deltaveiligheid op termijn niet bedreigd wordt en dat V&W voldoende alert is, maar dat wel constant aandacht nodig blijft.

### *De manier waarop V&W afwegingen maakt over zandsuppleties*

Geïnterviewden stellen vragen over de keuzes die V&W maakt over zandsuppleties, zowel suppleties ten behoeve van handhaving van de basiskustlijn als ten behoeve van compenseren van zandverliezen op dieper water. Bij de inzet van het beschikbare suppletiebudget zijn afwegingen nodig die mede effect hebben op 'andere waarden en functies van het duingebied'. Deze afwegingen zijn in vergelijkbare situaties niet altijd transparant en mogelijk niet voldoende gelijk. Daarnaast is het een kostenafweging. Zo is suppleren op het strand duurder maar beschermt in veel situaties 'andere functies' direct, terwijl suppleren in de vooroever of in



diep water per kubieke meter zand goedkoper is en voor de deltaveiligheid meestal voldoende zou zijn, maar pas op langere termijn zichtbaar bijdraagt aan bescherming van ‘andere functies’.

In verband hiermee geven we V&W in overweging om met de POKs te onderzoeken of er behoefte is aan een helderder afwegingskader voor zandsuppleties ten behoeve van het handhaven van de kustlijn en ten behoeve van compensatie van zandverliezen op dieper water.



## INHOUD

## BLAD

1	INLEIDING	8
1.1	Aanleiding en doel	8
1.2	Afbakening	8
1.3	Het te evalueren beleid	8
1.4	Vraagstelling	10
1.5	Leeswijzer	10
2	FEITEN	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Kern van beleid en wetgeving	12
2.3	Basiskustlijn	14
2.4	Outputgegevens	15
2.5	Budgetontwikkeling	15
3	MENINGEN OVER DE BELEIDSUITVOERING	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Dynamisch handhaven	17
3.3	Duurzame handhaving van de veiligheid van de kust	18
3.4	Basiskustlijn (BKL)	19
3.5	Bijdrage zandsuppleties aan handhaving kustlijn	23
4	OORDEEL	26
4.1	Inleiding	26
4.2	Dynamisch-handhavenbeleid	26
4.3	Duurzame handhaving veiligheid van de kust	27
4.4	Het instrument BKL	28
4.5	Bijdrage zandsuppleties aan handhaving kustlijn	29
5	COLOFON	30

## Bijlagen

- 1 Interviewguide
- 2 Geïnterviewde personen
- 3 Literatuurlijst
- 4 Andere vragen die er leven

## **1 INLEIDING**

### **1.1 Aanleiding en doel**

Rond 1990 heeft het beleid van de kustveiligheid in Nederland een wending genomen. Vanaf dat moment tot vandaag hebben wij Nederlanders niet alleen dijken gebouwd en duinen vastgelegd, maar hebben we ook zeewaarts ten opzichte van die waterkeringen met zandsuppleties de kustlijn veilig gesteld. Het doel dat voorop stond was tweeledig: ten eerste het ‘duurzaam handhaven van de veiligheid van de kust’ en ten tweede het ‘duurzaam handhaven van de functies en waarden van het duingebied’.

Na vijftien jaar heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), verantwoordelijk voor de kustveiligheid, voor het eerst aan een extern bureau gevraagd om het in deze periode gevoerde beleid te evalueren. Voor u ligt het rapport van deze evaluatie. Het doel van de evaluatie is terugkijken en leren voor de toekomst. In dit onderzoek is gekeken naar de beelden die bestaan bij in het beleid betrokkenen en bij wetenschappers die buiten het beleid staan. Er zijn twintig mensen geïnterviewd, waarbij een dwarsdoorsnede is gemaakt van relevante organisaties (zie bijlage 2). Ook is er literatuurstudie gedaan.

### **1.2 Afbakening**

V&W heeft gekozen om niet het gehele kustbeleid te evalueren maar het onderzoek te beperken tot het onderdeel ‘duurzaam handhaven van de veiligheid van de kust’. De focus ligt op de veiligheid van het achterland zoals geformuleerd in de Wet op de Waterkering. Veiligheid is de verantwoordelijkheid van V&W, terwijl voor andere doelen de verantwoordelijkheid wordt gedeeld met andere ministeries. V&W heeft de intentie om deze doelen in een ander onderzoek, gezamenlijk met de betrokken ministeries te evalueren. De huidige evaluatie vormt daarvoor input.

Deze evaluatie heeft verder betrekking op de periode 1990 (vanaf het moment dat de keuze voor het dynamisch handhaven beleid is gemaakt) tot 2005. Vergelijking met het kustbeleid zoals dat wordt gevoerd in ons omringende landen is geen onderdeel van deze evaluatie omdat dit geen meerwaarde oplevert voor deze evaluatie.

### **1.3 Het te evalueren beleid**

Als referentie voor deze evaluatie gelden de veiligheidsdoelen van het kustbeleid die voor het eerst in 1990 zijn gesteld in de eerste kustnota van V&W.

Tot 1990 werden op veel plaatsen langs de kust de duinen steeds smaller (‘structurele kusterosie c.q. structurele achteruitgang van de kust’). Door deze structurele achteruitgang van de kust werd de sterkte van de zeewering op veel plaatsen ondergraven en werd het voortbestaan van

het duingebied bedreigd<sup>2</sup>. Niet ingrijpen zou betekenen dat de kust op termijn over tientallen kilometers onveilig zou worden, en hectares duingebied met daarin aanwezige functies zouden verdwijnen. Er is toen voor gekozen om niet met name de duinen zelf meer te verstevigen, maar al zeewaarts preventieve maatregelen te treffen door zandsuppleties. Er is ook voor gekozen om het landwaarts schuiven van de kustlijn langs de hele kust te voorkomen door zand te suppleren op plaatsen waar de veiligheid nu nog niet in het geding was. Het doel daarvan was om andere functies van de duinen te kunnen behouden. De kustlijn is door de inwerking van de zee en het verplaatsen van zand met de stroom voortdurend aan verandering onderhevig. Het is niet nodig en ook onpraktisch om de kustlijn geheel te fixeren: verschuivingen met het oog op toelaten van de natuurlijke dynamiek moesten mogelijk zijn. Dit had ook als voordeel dat de kust en duinen zelf zich natuurlijk konden ontwikkelen, wat natuurwaarden oplevert. Deze wijze van omgaan met de kust werd ‘dynamisch handhaven’ genoemd.

Dit ‘dynamisch handhaven’ is onderwerp van deze evaluatie, maar dit begrip is niet ‘meetbaar’ geformuleerd in het te evalueren beleid (niet aangegeven is welke dynamiek precies toelaatbaar is). Landelijk is het belangrijkste instrument om te bepalen waar en wanneer zandsuppleties nodig zijn de zogenaamde ‘basiskustlijn’ (BKL)<sup>3</sup>. Met de BKL, een lijn op de kaart, kwam er een landelijk uniforme methode. De BKL gaf vrijheid voor keuzes op regionaal niveau. Daardoor zijn verschillende percepties ontstaan van de doelen van het nationale kustveiligheidsbeleid. Dit maakt het uiteraard lastig om in gesprekken helderheid te krijgen over het bereiken van doelen. Deze interpretatieverschillen zijn daarom onderdeel van de evaluatie.

Vanaf 2001 heeft V&W extra budget vrijgemaakt voor compensatie van zandverliezen op dieper water; dit budget viel buiten de BKL, maar behoort wel tot dynamisch handhaven.

Het te evalueren beleid wordt in de tabel hiernaast samengevat, waarbij met donker het dynamisch handhaven is weergegeven, dat instrumenteel is voor het op peil houden van de waterkering volgens de Wet op de waterkering (Wow). Omdat de veiligheid van de waterkering zelf buiten de evaluatie valt maar wel een tussenvariabele is voor het achterliggende doel (duurzaam handhaven van de veiligheid) is deze licht weergegeven. De dubbele pijl duidt erop dat de evaluatie ingaat op de relatie tussen dynamisch handhaven (BKL en compensatie zandverliezen op dieper water) en waterkering. Hiermee vallen ook andere beleidslijnen zoals aanpak van de zogenaamde zwakke schakels langs de kust en de veiligheid buiten de waterkering buiten deze evaluatie.

Instrument	Doel	
	duurzaam handhaven veiligheid	behoud andere functies
Wow	↑	
BKL	↓	
Compensatie verliezen dieper water		

<sup>2</sup> Tot 1990 was sprake van een ‘knelpuntenbeleid’ waarbij voor een belangrijk deel van de kust achteruitgang werd geaccepteerd: duinen werden met intensieve onderhoudsmaatregelen ‘gecontroleerd teruggetrokken’. Daar waar de veiligheid van het achterland in gevaar kwam, werd verdere achteruitgang bestreden.

<sup>3</sup> De volgens een afgesproken definitie bepaalde kustlijn – ongeveer overeenkomend met de ligging in 1990 – die wordt gehandhaafd. Bij teruggang van de kustlijn landwaarts van de basiskustlijn kan met zandsuppleties worden ingegrepen.

## 1.4 Vraagstelling

In dit onderzoek staat de vraag centraal: 'Is de veiligheid van de kust duurzaam gehandhaafd?' Om deze centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende vragen gesteld, waarbij is terug gekeken naar de ontwikkeling vanaf 1990:

- 1) Wat verstaan betrokkenen bij het kustveiligheidsbeleid onder het 'dynamisch-handhavenbeleid'?
- 2) Is het beleidsdoel 'duurzame handhaving van de veiligheid van de kust' bereikt?
- 3) In welke mate heeft het hulpmiddel 'basiskustlijn' (BKL) bijgedragen aan duurzame handhaving van de veiligheid van de kust?
- 4) In welke mate hebben zandsuppleties volgens de inschatting van betrokkenen en deskundigen bijgedragen aan het handhaven van de kustlijn?
- 5) Welke andere vragen leven er bij respondenten ten aanzien van het kustbeleid?

Deze vragen zijn uitgewerkt in een gedetailleerde interviewgide (zie bijlage 1). Door middel van interviews (zie bijlage 2) en documentenstudie (zie bijlage 3) is antwoord verkregen op de vragen.

Deze vragen hebben betrekking op doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Bij doeltreffendheid gaat het om de vraag in welke mate het doel is bereikt dankzij het gevoerde beleid. Bij doelmatigheid gaat het in dit geval niet zozeer om de vraag of de uitvoering efficiënter kan maar of dynamisch handhaven een efficiënte manier is om de veiligheid te bevorderen. Het zou in theorie namelijk ook mogelijk kunnen zijn dat zonder suppleties de kust veilig zou zijn geweest. Aangezien dit laatste natuurlijk niet experimenteel vastgesteld kan worden is de mening van wetenschappers belangrijk.

## 1.5 Leeswijzer

Dit rapport hebben wij als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 gaat in op feiten: de (formele) beleidsontwikkeling en wetgeving in de periode 1990 – 2005, en de zichtbare output van het beleid. Dit is de landelijke context waarbinnen de uitvoering heeft plaatsgevonden en die voor V&W geldt als referentie: hierop wil V&W worden afgerekend en hierop wil V&W zich verbeteren.
- Hoofdstuk 3 gaat in op meningen: hoe de beleidsuitvoering in de ogen van de geïnterviewden is verlopen en of de doelen zijn bereikt.
- In hoofdstuk 4 geven wij ons oordeel over het beleid op basis van de feiten en de meningen.
- De vijfde onderzoeksvraag (welke andere vragen leven er bij respondenten ten aanzien van het kustbeleid?) heeft aandachtspunten opgeleverd die zonder nadere analyse in bijlage 4 zijn opgenomen.

## 2 FEITEN

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten wij het vastgestelde kustbeleid samen. De relevante beleidswijzigingen en het beschikbare budget zijn in onderstaande tabel weergegeven. Vervolgens beschrijven we het beleid meer in detail, waarbij wij apart ingaan op de basiskustlijn, de budgetontwikkeling en beleidsoutput.

Jaar	Nota	Beleidsontwikkeling	Budget (mln euro)
1990	Eerste kustnota	Rijk kiest uit verschillende opties voor 'dynamisch handhaven van de kustlijn' door zandsuppleties vanaf 1991 en laat beheer van de waterkeringen grotendeels aan de waterschappen over. Handhaving van de kustlijn van 1990 heeft plaats in afstemming met de regio's via de 'basiskustlijn'.	6
1991			27
1992			29
1993			29
1994			27
1995	Wow	Wet op de waterkering van 21 december 1995	27
1996	Tweede kustnota	Optimalisatie van het lopende beleid. Voornemen tot compensatie van zandverliezen op dieper water <sup>4</sup> in verband met zeespiegelrijzing. Toenemende kosten voor bescherming 'andere functies'. Zorg om toenemende bebouwing in verband met toekomstige kosten kustverdediging. Daarom initiatief gebiedsgericht beleid.	27
1997			27
1998			27
1999			27
2000	Derde kustnota	Optimalisatie van het lopende beleid. Extra budget voor compensatie van zandverliezen op dieper water. Toenemende aandacht voor gebiedsgericht beleid, nu ook op rijksniveau.	27
2001			42
2002			41
2003			41
2004			41
2005			37

Voor een uitgebreider overzicht van de beleidsontwikkelingen in het dynamisch handhavenbeleid over de periode 1990 – 2005 verwijzen wij naar de 'Notitie Literatuurstudie, Beleidsevaluatie Dynamisch Handhaven' van mei 2005. Uitgevoerde metingen en

<sup>4</sup> Het betreft deels relatieve zandverliezen als gevolg van de zeespiegelstijging. In het gehele rapport moet de verwijzing naar compensatie van zandverliezen op dieper water als zodanig worden geïnterpreteerd.

morfologische evaluaties zijn hierin meegenomen en ondersteunen de resultaten van deze beleidsevaluatie.

## 2.2 Kern van beleid en wetgeving

De genoemde nota's vatten wij als volgt samen.

### *Eerste kustnota 'Kustverdediging na 1990' (1990)*

In 1990 bracht het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de eerste kustnota uit (Kustverdediging na 1990, beleidskeuze voor de kustlijn­zorg). Het doel van het kustbeleid was tot dan toe het handhaven van de veiligheid volgens de Deltawet ('deltaveiligheid').

De eerste kustnota in 1990 verbreedt dat doel naar duurzaamheid en naar andere functies: naast het 'duurzaam handhaven van de veiligheid' staat het kustbeleid voor het 'duurzaam behoud van de functies en waarden in het duingebied'. Deze verbreding hangt samen met de keuze van het alternatief Handhaven uit vier opties voor de kustverdediging. Handhaven houdt in dat de ca. 250 km zandige kustlijn van 1990 met een zekere marge voor natuurlijke dynamiek wordt gehandhaafd met behulp van zandsuppleties.

V&W heeft voor volledig handhaven van de kustlijn van de zandige kust gekozen omdat zij de bestuurlijke uitvoerbaarheid van het alternatief positief inschatte en vanwege het belang van een duurzame ontwikkeling van de samenleving. Handhaven van de kustlijn uit 1990 is duurder dan twee van de drie onderzochte alternatieven maar biedt meer ruimte aan andere functies.

Door het accent op dynamiek heeft dit beleid de naam 'dynamisch handhaven' gekregen. Dynamiek van de kustlijn is nodig omdat het een natuurlijk verschijnsel is. Tegelijkertijd is dynamiek goed voor de natuur. Op regionaal niveau wordt nagegaan waar er ruimte is voor een natuurlijke dynamiek.

### *Tweede kustnota 'Kustbalans 1995'*

In de tweede kustnota neemt V&W zich voor om zandverliezen op dieper water (beneden -6 à -8m) te compenseren. Zeespiegelstijging kan binnen enkele decennia leiden tot dergelijke zandverliezen. Uitstel van compensatie van die verliezen kan leiden tot een geleidelijke ondermijning van het fundament van de kust waardoor op termijn de deltaveiligheidsnorm (met de komst van de Wet op de Waterkering de veiligheidsnormen uit deze wet) in gevaar kan komen.

De tweede kustnota geeft aan dat uit het oogpunt van kustverdediging permanente bebouwing op het strand en in de eerste duinregel(s) ongewenst is. Permanente bebouwing en infrastructuur beïnvloedt de landschappelijke waarde van de kust en doet afbreuk aan de veerkracht van het kuststelsel. Aan bebouwing op het strand en in de eerste duinregel(s) is een risico verbonden voor deze functies.

Tot 1990 beperkte volgens de tweede kustnota de kustlijnachteruitgang de mogelijkheden voor bebouwing in de eerste duinregel(s) en werd bebouwing in de duinen actief tegengegaan op basis van hoofdzakelijk waterkeringsargumenten. In smalle duingebieden, waar vrijwel het hele duingebied deel uitmaakt van de primaire waterkering, zijn dergelijke argumenten nog steeds

doorslaggevend. In brede duingebieden gaf de tweede kustnota aan dat voortgaande bebouwing gereguleerd moet worden op grond van andere dan waterstaatkundige overwegingen.

#### *Wet op de Waterkering (1995)*

In 1995 is de Wet op de waterkering in de plaats van de Deltawet gekomen waarmee dynamisch handhaven een wettelijke basis heeft. Kernelementen zijn:

#### Artikel 3

Dit artikel heeft betrekking op de veiligheidsnorm. In een bijlage bij de wet is voor elk dijkkringgebied de veiligheidsnorm aangegeven als gemiddelde overschrijdingskans – per jaar – van de hoogste hoogwaterstand waarop de tot directe kering van het buitenwater bestemde primaire waterkering moet zijn berekend, mede gelet op overige het waterkerend vermogen bepalende factoren. Daarbij wordt in overeenstemming met en ter vervanging van de overschrijdingskans bij algemene maatregel van bestuur voor elk dijkkringgebied de veiligheidsnorm nader aangegeven. Dit gebeurt als de gemiddelde kans per jaar op een overstroming door het bezwijken van een primaire waterkering.

#### Artikel 10

Dit artikel heeft betrekking op de uitvoering van werken en geeft aan dat door en op kosten van het rijk tot het voorkomen of tegengaan van een landwaartse verplaatsing van de kustlijn de werken worden uitgevoerd die naar het oordeel van de Minister noodzakelijk zijn vanwege de ingevolge deze wet te handhaven veiligheidsnorm. De Minister stelt de noodzaak, de plaats en het doel van de werken, alsmede de termijn van uitvoering vast. Dit is ook van toepassing ten aanzien van werken waarvan naar het oordeel van de Minister de uitvoering anderszins door het algemeen belang wordt gevorderd. Onder kustlijn wordt verstaan de gemiddelde laagwaterlijn. In de toelichting op dit artikel is het volgende vermeld ‘...de kustlijn mag niet verder achteruit gaan en zal door middel van zandsuppleties op de basiskustlijn worden vastgehouden. Deze lijn staat op een kaart die elke vijf jaren wordt herzien. ...’.

Verder regelt de Wet op de waterkering de verantwoordelijkheden ten aanzien van de kustverdediging. Twee aspecten springen in het oog: het beheer van de primaire waterkeringen en de bestrijding van de structurele achteruitgang van de kust. Het eerste is de taak van de waterkeringbeheerder, meestal een waterschap; het tweede is een taak voor het rijk. In de Wet op de waterkering zijn de veiligheidsnormen tegen overstroming vastgelegd. Eens per vijf jaar toetsen de waterkeringbeheerders of de waterkeringen nog aan de gestelde veiligheidseisen voldoen. De resultaten van de toetsing worden beoordeeld door de toezichhoudende instantie, de provincie, en voorgelegd aan de minister van Verkeer en Waterstaat. Voor de bestrijding van de structurele achteruitgang van de kust wordt de basiskustlijn als (technisch) hulpmiddel gehanteerd. De basiskustlijn komt overeen met de kustlijnligging van begin 1990. Als deze norm door voortschrijdende erosie (c.q. achteruitgang van de kust) dreigt te worden overschreden, worden maatregelen genomen, bijna altijd in de vorm van zandsuppleties.

#### *Derde kustnota ‘Traditie, Trends en Toekomst’ (2000)*

Om in de toekomst niet met hoge suppletiekosten te worden geconfronteerd ten gevolge van zeespiegelrijzing trekt V&W vanaf 2001 jaarlijks 14 miljoen euro per jaar extra uit voor suppleties. Deze zijn bedoeld om zandverliezen op dieper water te compenseren ten einde ook op langere termijn handhaving van de basiskustlijn te kunnen garanderen. Het achterliggende

probleem wordt oorspronkelijk aangeduid als versteiling van de kust; het fenomeen dat optreedt door zandverliezen op dieper water. Versteiling wordt gezien als probleem omdat hierdoor op termijn de stabiliteit van het gehele kustprofiel gevaar loopt en daarmee de handhaving van de basiskustlijn. Later verschuift de aandacht van versteiling naar de zandvoorraad van het hele kuststelsel (dus niet alleen het ondiepe kuststelsel). Als probleem wordt niet zozeer gezien dat zandverliezen op dieper water zorgen voor een versteiling van het profiel, als wel voor een afname van de zandreserves van de gehele kust. Achterliggende argumentatie voor deze verschuiving is het feit dat onze huidige fysieke kennis tekort schiet om een duidelijk oorzakelijk verband aan te tonen tussen versteiling en onderhoud van de basiskustlijn. Onze kennis is echter wel voldoende om, uitgaande van de gedachte dat zand de drager is van alle functies in de kust, te kunnen stellen dat zandverlies op dieper water op termijn leidt tot functieverlies. Zandverlies op dieper water is daarmee dus een bedreiging voor de doelstelling van het Dynamisch Handhaven beleid. Tegen deze achterliggende gedachte is met de verhoging van het suppletiebudget ter compensatie van de zandverliezen op dieper water in 2001, naast de handhaving van de basiskustlijn impliciet een tweede operationele doelstelling geïntroduceerd: handhaving van de zandvoorraad in het kustfundament.

Daarnaast stelt V&W aan de orde dat ruimtelijke reserveringen nodig zijn om een toekomstige landwaartse verschuiving van de kustlijn niet uit te sluiten op plaatsen waar de duinen breed genoeg zijn. Om opties voor de toekomst open te houden heeft de Minister van V&W in februari 1997 in een brief aan Gedeputeerden Staten een bouwstop afgekondigd voor (permanente) bebouwing in de waterkering zelf (buiten bebouwd gebied van kustplaatsen). V&W roept partijen op een grotere zone via de ruimtelijke ordening te reserveren.

Naast aandacht voor de zeespiegelstijging neemt V&W zich voor om waar mogelijk te kiezen voor onderwatersuppleties. Deze geven op veel plekken minder overlast voor recreatie dan strandsuppleties en zijn beter voor de natuur en goedkoper.

### **2.3 Basiskustlijn**

Om invulling te geven aan dynamisch handhaven introduceert de eerste kustnota het begrip Basiskustlijn (BKL). Een overschrijding van de BKL heeft primair een signaleringsfunctie, zoals beschreven in de Leidraad Zandige Kust (2002). Het besluit tot ingrijpen gebeurt op basis van een bredere afweging.

De BKL wordt grofweg gevormd door de ligging van de kustlijn in 1990. De basiskustlijn kan plaatselijk enigszins landwaarts of zeewaarts worden verschoven ten opzichte van de kustlijn van 1990 als daardoor de handhavingsinspanning vermindert. Voorwaarde is dat geen zwaarwegende belangen op het strand of in het duin zich tegen de verschuiving verzetten. Vanaf 1990 heeft V&W met vertegenwoordigers van het Inter-Regionaal Overleg en de Unie van Waterschappen voorbereid. De BKL is bestuurlijk vastgelegd en is in 2001 op enkele locaties aangepast. In 1990 was het voornemen om marges van de BKL vast te leggen maar dat is niet gebeurd.

De BKL heeft betrekking op de zandinhoud van het ondiepe kustprofiel. In de eerste kustnota kiest V&W om de basiskustlijn te handhaven door zandsuppleties op het strand. Het vaststellen van de omvang van een benodigde suppletie gebeurt op basis van een schatting van het

zandverlies in niet alleen de BKL zone, maar in het gehele profiel tot een diepte van 20 m (Leidraad zandige kust 2002).

Kosten kunnen bijvoorbeeld worden beheerst door suppleties flexibel te plannen op de plaatsen met de grootste urgentie (te bepalen door de partijen in de regio's). Later is V&W overgegaan waar mogelijk zand in de vooroever te suppleren (onderwatersuppleties), wat goedkoper is.

Jaarlijks is, zoals voorgenomen in de eerste kustnota, een voortschrijdend vijfjarenplan opgesteld op basis waarvan na overleg met Provinciale Overlegorganen voor de Kustverdediging (POKs), een besluit is genomen over de uit te voeren suppleties. Vier POKs<sup>5</sup>, met daarin provincies, waterschappen en rijk, hebben een wettelijke basis gekregen in de Wet op de Waterkering. De rol van de provincies is de regionale coördinatie en het inbrengen van andere regionale belangen dan de deltaveiligheid. Dit is onder andere belangrijk omdat in sommige duinen planologische reserveringen nodig zijn in verband met de toekomstige zeespiegelstijging.

## 2.4 Outputgegevens

In de tweede en derde kustnota keek V&W terug op de voorliggende periode. In beide gevallen voldeed het beleid aan alle verwachtingen. In de periode 1990 – 1995 bleef de ontwikkeling van de natuurlijke dynamiek en bijbehorende natuurwaarden vooralsnog beperkt. In de derde kustnota constateerde V&W dat als gevolg van dynamisch handhaven het deltaveiligheidsniveau langs de kust overal op zijn minst gelijk was gebleven aan het niveau van 1990. Inmiddels herstelde in een groot aantal gebieden de natuurlijke dynamiek van de duinen zich, wat werd gezien als voorwaarde voor een 'veerkrachtige kust', hoewel veel kansen voor dynamischer beheer nog steeds bleven liggen.

V&W heeft doelbereik en werking enkele malen zelf geëvalueerd. De waterkeringbeheerders doen de vijfjaarlijkse wettelijke toets van de waterkeringen. Altijd is daarbij vastgesteld dat de deltaveiligheid gehandhaafd was. De rijksbegrotingen en tussentijdse discussienota's geven soms een indicatie van beleidsoutput. De begroting van 1995 vermeldt bijvoorbeeld dat over 90% van de lengte van de te handhaven basiskustlijn overeenstemming is met de regio's. De begroting 1997 vermeldt landelijke gegevens over gerealiseerde suppleties. Deze gegevens worden in latere begrotingen geactualiseerd.

## 2.5 Budgetontwikkeling

Het budget voor de kustverdediging is in de eerste en derde kustnota (in 1990 en 2000) aangepast.

In 1990 trekt V&W jaarlijks 27 miljoen euro uit voor dynamisch handhaven. Deze kosten zijn grotendeels niet nodig voor de veiligheid. Zo staat in de rijksbegroting van 1995 met betrekking tot de afweging in 1990: 'het dynamisch handhaven van de kustlijn (...) kost per jaar ca. € 18

---

<sup>5</sup> POK Friesland, POK-Noord-Holland, POK-Zuid-Holland, Zeeuws Overlegorgaan Waterkeringen. In de Wet op de Waterkering is vastgelegd dat in de POK's provincies, waterschappen en het Rijk zitting hebben.

mln<sup>6</sup> meer dan de optie 'terugtrekken'. Bij 'terugtrekken' – deze optie komt overeen met het beleid vóór 1990 – gaat 120 km kust structureel achteruit, slechts 20 km wordt vastgehouden met het oog op het handhaven van de deltaveiligheid. Jaarlijks gaat daarbij ca. 35 ha. duingebied verloren. Eveneens gaan regelmatig gebouwen verloren.'

Het jaarbudget is gebaseerd op een raming van het benodigde zand op korte en middellange termijn. In 2000 is het budget met € 14 miljoen opgehoogd om ook op lange termijn de basiskustlijn te kunnen handhaven door het compenseren van de zandverliezen op dieper water. In beide gevallen geldt dat deze middelen voor het merendeel aan zandsuppleties zijn besteed, en een klein deel aan onderzoek.

Incidenteel is het budget verhoogd met specifieke uitgaven zoals het toevoegen van erosiebescherming in de Westerschelde aan de rijkstaken in 1992.

Er is geen apart mechanisme om jaarlijks het budget vast te stellen anders dan het verdisconteren van prijsontwikkelingen.

---

<sup>6</sup> Omgerekend van gulden

### 3 MENINGEN OVER DE BELEIDSUITVOERING

#### 3.1 Inleiding

Het dynamisch handhaven is vijftien jaar in werking. Een oordeel over het bereiken van de doelen uit 1990 moet rekening houden met de percepties daarover die in de uitvoeringspraktijk zijn ontstaan. Daartoe hebben we 20 interviews gehouden. Dit hoofdstuk vat de antwoorden die gegeven zijn samen. De respondenten zijn representatief voor de verschillende betrokken partijen. Het gaat om de volgende organisaties:

- Directoraat Generaal Water, belast met de beleidsontwikkeling (tot enkele jaren geleden was dit onderdeel van Rijkswaterstaat);
- Inspectie Verkeer en Waterstaat, belast met inspectie van de uitvoering van het beleid
- Regionale diensten van Rijkswaterstaat, verantwoordelijk voor de uitvoering;
- Rijksinstituut voor Kust en Zee, verantwoordelijk voor kennisontwikkeling ten behoeve van het beleid;
- Provincies, belanghebbende en coördinator van de Provinciale Overlegorganen voor de Kust;
- Waterschappen, verantwoordelijk voor het onderhoud van de primaire waterkering;
- Universiteiten, beschikkend over kennis over de kustverdediging;
- Stichting Duinbehoud, de meest betrokken natuur- en milieuorganisatie.

In bijlage 2 is een lijst met geïnterviewde personen opgenomen.

#### 3.2 Dynamisch handhaven

##### Onderzoeksvraag

*Wat verstaan betrokkenen bij het kustveiligheidsbeleid onder het 'dynamisch-handhavenbeleid'?*

Wij hebben aan alle respondenten gevraagd wat hun organisatie verstaat onder het 'dynamisch-handhavenbeleid'. Allen verwezen naar de kustnota's, de doelen daarvan, de BKL (dynamiek binnen flexibele randvoorwaarden gebaseerd op de kustlijn van 1990) en zandsuppleties. Daarbinnen onderscheiden wij de volgende accenten (interpretaties).

##### *Interpretatie 1: focus op zowel veiligheid als andere functies in het duingebied*

De regionale diensten van Rijkswaterstaat, wetenschappers en het RIKZ geven gelijke aandacht aan het duurzaam handhaven van de veiligheid en aan het duurzaam behoud van waarden en functies in het duingebied (recreatie, bebouwing, natuur, drinkwaterwinning etc.). Daarmee blijft de interpretatie dicht bij het in 1990 geformuleerde beleid.

##### *Interpretatie 2: focus op veiligheid*

Provincies en waterschappen zien als belangrijkste doel het handhaven van de veiligheid. Voor waterschappen staat daarbij met name het handhaven van de deltaveiligheid (veiligheidsnorm uit de Wow) voorop. Voor provincies staat tevens de veiligheid van de kuststrook buiten de waterkering centraal. Het handhaven van andere functies in het duingebied, zoals recreatie en natuur, komt voor provincies en waterschappen op de tweede plaats. Daar waar het formele

dynamisch handhaven beleid prioriteit geeft aan zowel deltaveiligheid als andere functies in het duingebied (waaronder veiligheid van de kuststrook voor zover van belang voor behoud van andere functies), leggen provincies en waterschappen het accent dus met name op veiligheid van het achterland en van de kuststrook.

*Interpretatie 3: focus op natuurfunctie*

Volgens Stichting Duinbehoud richt de interpretatie van natuurorganisaties zich vooral op maximaal ruimte geven aan de natuurfunctie in duingebieden binnen de randvoorwaarden van behoud van de veiligheid van het achterland.

Overeenstemming <sup>7</sup>	Discussie
Duurzaam handhaven van de veiligheid en duurzaam handhaven andere functies en waarden duingebied vallen onder dynamisch handhaven	De nadruk die wordt gelegd op duurzaam handhaven van de veiligheid en duurzaam handhaven functies en waarden duingebied
Dynamisch handhaven krijgt vorm d.m.v. het instrument BKL en zandsuppleties	De nadruk die wordt gelegd op handhaven veiligheid achterland en veiligheid kuststrook

### 3.3 Duurzame handhaving van de veiligheid van de kust

**Onderzoeksvraag**  
***Is het beleidsdoel 'duurzame handhaving van de veiligheid van de kust' bereikt?***

Alle geïnterviewde partijen zijn van mening dat in de geëvalueerde periode met het dynamisch-handhavenbeleid, en het daartoe ingezette instrument van de BKL en de uitgevoerde zandsuppleties een bijdrage is geleverd aan het handhaven van de veiligheid van de kust. Zij geven aan dat dankzij het beleid structurele achteruitgang van de kust is beperkt waardoor een positieve bijdrage is geleverd aan het onderhoud van de waterkeringen en aan de veiligheid van het achterland.

Hoe groot de bijdrage is van dynamisch handhaven aan het handhaven van de veiligheid kunnen de geïnterviewden niet aangegeven. Wel is hen duidelijk dat zonder dynamisch handhaven en de op basis van de BKL uitgevoerde suppleties sprake zou zijn geweest van structurele achteruitgang van de kust. Op sommige plaatsen had de veiligheidsnorm uit de Wet op de Waterkering in het geding kunnen komen.

Alle partijen maken ten aanzien van het begrip 'duurzame handhaving van de veiligheid van de kust' een onderscheid tussen de veiligheid van het achterland en de veiligheid in de kuststrook. De veiligheid van het achterland wordt gewaarborgd door de veiligheidsnorm zoals verwoord in de Wet op de Waterkering. De geïnterviewden ervaren deze niet als knelpunt. Zij geven aan dat met name de veiligheid in de kuststrook, dus de veiligheid van buitendijkse gebieden en daarin aanwezige functies het belangrijkste discussiepunt voor het toekomstig kustbeleid is (zie bijlage

<sup>7</sup> Met overeenstemming wordt bedoeld dat de partijen geen tegenstrijdige meningen hebben geuit in de interviews. Niet alle onderwerpen zijn in alle interviews besproken omdat sommige onderwerpen pas na doorvragen aan de orde komen. De interviewgide in de bijlage geeft de onderwerpen aan die in ieder interview aan de orde zijn geweest.

4). Wij merken op dat veiligheid van buitendijkse gebieden een onderdeel vormt van het doel behoud van functies en waarden in het duingebied.

Alle geïnterviewden geven aan dat de uitgevoerde suppleties op basis van de BKL in het kader van dynamisch handhaven een bijdrage leveren aan zowel het handhaven van de veiligheid van het achterland als van de kuststrook, maar dat zij niet automatisch tot gevolg hebben dat de veiligheid gewaarborgd is. Voor de veiligheid van het achterland is de gewenste situatie gedefinieerd in de Wet op de waterkering. Om die situatie te bereiken is het (naast dynamisch handhaven) ook nodig dat de waterkering zelf op peil is, waarmee de keten van kustverdediging als geheel op sterkte is. Niemand spreekt daarover twijfels uit. Daarnaast kan de deltaveiligheid in de toekomst in gevaar komen door zeespiegelstijging en langere golfperiodes op de kust, zoals aangegeven vanuit wetenschappelijke hoek. Dit heeft vanaf 1990 de aandacht van V&W en vanaf 2001 worden met het oog op de veiligheid op lange termijn de zandverliezen op dieper water gecompenseerd.

Het is voor alle respondenten onduidelijk aan welke veiligheidsnorm de kuststrook buiten de waterkering moet voldoen, doordat hiervoor geen beleid is opgesteld. Het is daarom ook niet aan te geven in welke mate de gewenste veiligheid is bereikt.

Overeenstemming	Discussie
Dynamisch handhaven, BKL en suppleties hebben bijgedragen aan handhaven van de veiligheid van de kust (veiligheid achterland en kuststrook)	
Zonder dynamisch handhaven is sprake van structurele achteruitgang van de kust	
Veiligheid kuststrook belangrijker discussiepunt toekomst dan veiligheid achterland	
Onduidelijkheid over veiligheid kuststrook	

### 3.4 Basiskustlijn (BKL)

Onderzoeksvraag
<i>In welke mate heeft de basiskustlijn (BKL) bijgedragen aan het bereiken van het beleidsdoel 'duurzaam handhaven van de veiligheid van de kust'?</i>

In het algemeen is er tevredenheid over het instrument BKL. Om dit toe te lichten gingen de respondenten, op onze uitnodiging, in op hoe de BKL in de praktijk is uitgewerkt en heeft gefunctioneerd als middel om deltaveiligheid te handhaven. Relevant waren hierbij de relatie BKL – deltaveiligheidsnorm, de beleidsruimte in de BKL op regionaal niveau, de functie van de BKL, de BKL als discussiekader en de bijdrage van de BKL aan het handhaven van de deltaveiligheid. Deze punten worden hierna achtereenvolgens behandeld.

#### *Relatie handhaven basiskustlijn (BKL) - handhaven veiligheidsnorm (uit Wow)*

De regionale diensten van Rijkswaterstaat, het RIKZ en wetenschappers geven aan dat een onderscheid nodig is tussen het handhaven van de veiligheidsnorm en het handhaven van de

kustlijn c.q. het tegengaan van structurele achteruitgang van de kust. Het handhaven van de veiligheidsnorm vindt plaats via de Wet op de waterkering waarbij het beheer van de primaire waterkeringen een taak is van de waterkeringbeheerders, meestal het waterschap. Eens per vijf jaar toetsen de waterkeringbeheerders of de waterkeringen nog aan de gestelde veiligheidseisen voldoen. Handhaven van de kustlijnligging van 1990 vindt plaats via het instrument basiskustlijn en is een taak van het rijk. Als de basiskustlijn door erosie structureel dreigt te worden overschreden worden (op basis van een brede afweging, zie 2.3) maatregelen genomen, meestal in de vorm van zandsuppleties. Het handhaven van de kustlijnligging van 1990 en het tegengaan van structurele achteruitgang van de kust heeft een positief effect op het benodigde onderhoud aan de waterkering.

Het handhaven van de kustlijn via de BKL levert volgens de regionale diensten, het RIKZ en de geïnterviewde wetenschappers een bijdrage aan het handhaven van de veiligheidsnorm uit de Wet op de Waterkering doordat voor het handhaven van de kustlijn via suppleties zand in het kuststelsel wordt gebracht. Door uitgevoerde suppleties wordt de slagkracht van de golven op de duinen verminderd en door verstuuving van gesuppleerd zand richting de duinen worden deze versterkt.

Handhaven van de kustlijn betekent echter niet automatisch dat de veiligheidsnorm uit de Wet op de Waterkering wordt geborgd aangezien de stevigheid van de duinen ook wordt bepaald door ontwikkelingen in de duinen en op termijn door ontwikkelingen zoals zeespiegelstijging en langere golfperiodes (wat kan leiden tot andere afslagprofielen). Het onderhoudsbudget is daarom ook afhankelijk van de zeespiegelstijging.

Door provincies en waterschappen wordt deze scheiding tussen handhaven kustlijn en handhaven veiligheidsnorm minder transparant verwoord. Zij verwoorden ook een sterkere relatie tussen beiden; handhaven van de kustlijn middels de BKL betekent dat ook het duin en daarmee de veiligheid van het achterland wordt gehandhaafd.

Overeenstemming	Discussie
Verskil tussen handhaven veiligheidsnorm en handhaven van de kustlijn d.m.v. BKL	Directheid van de link tussen de veiligheidsnorm en het handhaven van de kustlijn d.m.v. de BKL

#### *Beleidsruimte in de BKL*

Alle geïnterviewden partijen geven aan dat de kern van het instrument BKL in de loop der tijd niet is gewijzigd. Het ging om het dynamisch handhaven van de kustlijn van 1990. Wel geven zij aan dat in de uitvoeringspraktijk de beleidsruimte is gezocht in de omgang met de BKL. Deze beleidsruimte is aanwezig omdat geen marges zijn vastgelegd waarbinnen de kustlijn mag fluctueren. Er is volgens de geïnterviewden alleen aangegeven dat structurele overschrijding van de BKL (op basis van een brede afweging, zie paragraaf 2.3) kan leiden tot het uitvoeren van suppleties. Wanneer sprake is van een structurele overschrijding is niet vastgelegd. Ook is niet aangegeven wat de reikwijdte is van de term 'dynamisch', die volgens alle betrokkenen betrekking heeft op de ruimte die wordt gegeven aan fluctuaties in de kustlijn.

Marges voor de BKL zouden kunnen aanduiden wanneer sprake is van structurele achteruitgang van de kust en wanneer suppleties nodig zijn. Provincie, waterschappen, de regionale diensten van Rijkswaterstaat, RIKZ en natuurorganisaties achten het niet wenselijk om dergelijke marges vast te leggen. Dit vindt men niet wenselijk omdat de verschillen tussen de kustvakken groot

zijn en dus maatwerk nodig is. De afgelopen vijftien jaar heeft de huidige flexibele werkwijze met de BKL ook niet tot problemen geleid. Wel wordt door de regionale diensten aangegeven dat de regionale verschillen in omgang met de BKL (en de onderbouwing) meer transparant gemaakt moeten worden. Dit maakt het onder meer mogelijk inzicht te krijgen in de wijze van prioriteitstelling van suppleties in de regio's en geeft de mogelijkheid van elkaar te leren.

RIKZ geeft in een interview aan dat marges waarbinnen de kustlijn mag fluctueren rond de BKL mogelijk behulpzaam zijn om meer inzicht te krijgen in de meest effectieve wijze van handhaven van de kust (ook vanuit bv. economische belangen) ook vanwege de RWS doelstellingen heldere en transparante besluitvorming, waarbij kosten en baten van overschrijdingen in beeld worden gebracht. Dergelijke marges hebben volgens het RIKZ tot gevolg dat de spelregels preciezer worden waardoor er in de uitvoeringsfase minder speelruimte is om te bepalen wanneer suppletie nodig is.

Overeenstemming	Discussie
Beleidsruimte BKL door ontbreken marges heeft niet geleid tot problemen	Wel of niet invullen beleidsruimte BKL met marges (wat is structurele overschrijding, structurele erosie, dynamiek)

#### *Functie van de BKL*

In de eerste kustnota is aangegeven dat rond de basiskustlijn marges gedefinieerd worden op basis van het in het verleden waargenomen verloop van de kustlijn. Argumenten voor een beperking van de marge zouden kunnen komen van de functies en de waarden in het duin en op het strand. Uiteindelijk zijn geen marges vastgesteld omdat hier geen zinvolle betekenis aan gegeven kon worden volgens de wetenschappers. Voor andere partijen is onduidelijk waarom geen marges zijn vastgesteld. (Zoals hierboven is aangegeven vindt men het niet wenselijk; er is dus geen punt van gemaakt).

Door het ontbreken van marges hebben de POKs de ruimte kunnen nemen om op basis van specifieke morfologische aspecten en bestuurlijke overwegingen in 1992 de bestuurlijk vastgestelde BKL op sommige plaatsen af te laten wijken van de rekenkundig vastgestelde BKL en deze in 2001 op sommige plaatsen te verleggen. Een POK doet hiertoe een voorstel en de minister stelt vast.

Op sommige plaatsen is de BKL meer landwaarts gelegd, zodat meer dynamiek toegestaan kan worden en er minder snel gesuppleerd hoeft te worden. Dit heeft plaatsgevonden in de provincies Noord-Holland en Zeeland onder meer op de kop van Schouwen. Waterschappen en provincies geven aan dat met deze landwaartse verlegging de link met de veiligheidsnorm uit de Wow sterker wordt. Er wordt namelijk pas ingegrepen als de veiligheid in gevaar dreigt te komen.

Op andere plaatsen is bij de vaststelling van de BKL in 1991 voor een meer zeewaartse ligging gekozen. Dit onderbouwden provincies en waterschappen vanuit een toename van de veiligheid van het achterland en de kuststrook (van een meer zeewaartse ligging was toentertijd sprake bij Egmond en Bergen). Regionale diensten en RIKZ geven aan dat dit geen juiste argumentatie is omdat een zeewaartse ligging met name bijdraagt aan meer ruimte voor andere functies in de kust (door een verhoging van hun veiligheid).

Op sommige plaatsen zijn het handhaven van de veiligheid en het handhaven van de kustlijn bij elkaar komen te liggen doordat de waterschappen, als waterkeringbeheerders verantwoordelijk voor de duinen, in hun zogenaamde ‘leggers’ de BKL nauwer aan de veiligheidsnorm uit de Wet op de Waterkering koppelden. Overschrijding van de BKL heeft dan eerder gevolgen voor de deltaveiligheid waardoor bij overschrijding eerder gesuppleerd moet worden.

Overeenstemming	Discussie
Mogelijkheid van verschuivingen van de BKL	Onderbouwing van het zeewaarts of landwaarts verleggen van de BKL

#### *De BKL als discussiekader*

De BKL is volgens alle geïnterviewden een goed en praktisch instrument om jaarlijks gezamenlijk met alle betrokken partijen keuzes te maken over zandsuppleties. Het instrument is volgens hen een leidraad op basis waarvan in een gemeenschappelijke taal gediscussieerd kan worden over waar en wanneer suppleties uitgevoerd moeten worden. Geïnterviewden geven aan dat met de komst van de BKL de achterstanden in het kustonderhoud (van begin jaren '90) zijn ingelopen en sprake is van een meer systematische en programmatische aanpak van het kustonderhoud (c.q. suppleties). Ook de discussies tussen partijen over de benodigde suppletiehoeveelheden voor het handhaven van de BKL namen af. De suppletieschema's leiden volgens de geïnterviewden nauwelijks tot discussies in de POKs. Ook bestuurlijk is de BKL een goed instrument omdat het bestuurders houvast biedt (zij hoeven zich niet te verdiepen in allerlei ingewikkelde rekenmethodieken) en duidelijkheid geeft over de verdeling van de beschikbare financiële middelen (prioriteitstelling). Zowel ambtelijk als bestuurlijk heeft het instrument dus goed gewerkt om tot besluitvorming over suppletieschema's te komen.

Overeenstemming	Discussie
BKL vormt een effectief discussiekader	

#### *Bijdrage BKL aan handhaven veiligheid kust*

Alle geïnterviewde partijen geven aan dat de BKL door de beschreven wijze waarop deze heeft gefunctioneerd een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het stoppen van de structurele achteruitgang van de zandige kust. Regionale diensten, het RIKZ en de wetenschappers geven aan dat op deze wijze overschrijdingen van de BKL veelal geen directe gevolgen zouden hebben voor de veiligheid uit de Wow. Bijvoorbeeld op plaatsen waar de BKL meer zeewaarts ligt of brede duinen aanwezig zijn. Op deze plaatsen is het dus voor een bepaalde periode (afhankelijk van het kustvak) mogelijk de BKL niet te handhaven en toch de veiligheidsnorm uit de Wet op de Waterkering te handhaven. Provincies en waterschappen zien bij een overschrijding van de BKL eerder problemen ten aanzien van de veiligheidsnorm.

Ook het onderzoek van P. Roelse ‘Water en zand in Balans, Evaluatie zandsuppleties na 1990; een morfologische beschouwing’, geeft aan dat in de periode 1990 – 2000 de BKL-handhaving heeft bijgedragen aan een toename en behoud van de veiligheid van het achterland (naast een toename van het areaal duingebied en aan een toegenomen strandbreedte in een aantal geselecteerde badplaatsen).

Overeenstemming	Discussie
Bijdrage instrument BKL aan stoppen structurele achteruitgang van de kust	Directheid relatie BKL en veiligheidsnorm

### 3.5 Bijdrage zandsuppleties aan handhaving kustlijn

Onderzoeksvraag
<i>In welke mate hebben zandsuppleties volgens de inschatting van betrokkenen en deskundigen bijgedragen aan het handhaven van de kustlijn?</i>

Door middel van de BKL is gekomen tot suppletieschema's. De vraag is of die zandsuppleties in het kader van dynamisch handhaven daadwerkelijk de beoogde effecten op de kustlijn hebben gehad. Alle geïnterviewde partijen zijn van mening dat dankzij de uitgevoerde suppleties de structurele achteruitgang van de kust tot staan is gebracht en dat daardoor de kustlijn is gehandhaafd. Regionale diensten, waterschappen en wetenschap zijn van mening dat zonder suppleties de kustlijn op een groot aantal locaties meer landwaarts had gelegen dan nu het geval is. Stukken duin met daarin aanwezige functies zouden verloren zijn gegaan. Van de omvang van deze teruggang kunnen respondenten geen indicatie geven. Dit lichten zij toe aan de hand van de relatie suppleties – handhaven veiligheidsnorm, de uitvoeringspraktijk en de budgettering.

#### *Relatie suppleties – handhaven deltaveiligheid*

Door provincies en waterschappen is aangegeven dat suppleties direct worden uitgevoerd voor het handhaven van de deltaveiligheid. Boven is al vastgesteld dat regionale diensten, het RIKZ en wetenschappers vinden dat de BKL vaak verder zeewaarts ligt dan voor de deltaveiligheid nodig is. Daarnaast zijn suppleties op zichzelf niet voldoende: ook de waterkering moet op sterkte gehouden worden. Suppleties maken dat op veel plaatsen wel makkelijker doordat de waterkering minder erodeert.

Als alleen gesuppleerd zou worden voor het handhaven van de deltaveiligheid zou volgens regionale diensten, het RIKZ en wetenschappers ook gebruik gemaakt kunnen worden van goedkopere suppletievormen. Volstaan zou kunnen worden met vooroeversuppleties omdat daarmee voldoende zand in het kuststelsel aanwezig blijft. De met onderwatersuppleties vergeleken relatief dure strandsuppleties die worden uitgevoerd dienen met name voor het direct handhaven van de kustlijn daar waar de deltaveiligheid in het geding is (dit is zelden het geval) en/of komen ten goede aan andere functies, zoals brede stranden voor de recreatie. Met suppleties in het kader van het handhaven van de kustlijn wordt de buitenste duinenrij, die op de meeste plaatsen de primaire waterkering vormt, volgens regionale diensten dan ook meer in stand gehouden dan noodzakelijk vanuit veiligheidsoogpunt. Dit past ook bij het in 1990 gekozen doel van dynamisch handhaven omdat op deze manier meer ruimte wordt gegeven aan andere functies en waarden in het duingebied.

Sinds 2001 worden ook de zandverliezen op dieper water gecompenseerd. Daarvoor is het budget met 50 % verhoogd. Een maatlat voor de inzet van het extra zand ten behoeve van handhaving van het kustfundament, vergelijkbaar met de BKL als maatlat voor handhaving van de kustlijn ontbreekt. Regionale diensten, RIKZ en wetenschappers merken op dat dit

verhoogde budget mogelijk optimaler kan worden ingezet dan op dit moment gebeurt (bijvoorbeeld; dichterbij het strand waar ook op korte termijn dit zand al een gunstige werking kan hebben).

De geïnterviewden merken op dat de voornaamste motivatie vanuit V&W lijkt dat er alleen gesuppleerd wordt voor de veiligheid van het achterland.

Overeenstemming	Discussie
Door suppleties is de structurele achteruitgang van de kust gestopt en is de kustlijn gehandhaafd	Afwegingen over suppleties in relatie tot het doel en kosten (zeewaarts is goedkoper maar gaat soms ten koste van andere functies). Discussie gaat zowel over transparantie over gemaakte afwegingen als om de wenselijke afwegingen

#### *Uitvoeringspraktijk suppleties*

Rijkswaterstaat stelt jaarlijks suppletieschema's op. Dit gebeurt op basis van overschrijdingen van de BKL. Afwegingen worden gemaakt op basis van de kennis van het kuststelsel zoals aanwezig bij de verschillende partijen in de regio. De suppletieschema's worden in de POKs besproken en van advies voorzien, wat nauwelijks discussie oplevert. Geïnterviewden van de provincies en het RIKZ geven aan dat de verantwoording van de gemaakte afwegingen niet transparant is waardoor regionale verschillen niet altijd concreet (met argumenten) zijn onderbouwd. Zij wijzen daarbij op het feit dat landelijk geen marges zijn vastgesteld bij welke mate van overschrijding van de BKL suppleties uitgevoerd moeten worden.

Geïnterviewden van provincies geven aan dat in de POKs buiten het kader van suppletieschema's regelmatig discussies plaatsvinden over zandsuppleties in relatie tot andere functies, met name de recreatiefunctie. Regionale diensten geven aan dat bijvoorbeeld in Domburg en Scheveningen suppleties zijn uitgevoerd mede met het oog op een breder strand. Bij het opstellen van suppletieschema's zijn vooroeversuppleties ook wel omgezet in strandsuppleties om tegemoet te komen aan andere belangen. Er wordt echter niet gesuppleerd op aanvraag van specifieke belangen, bijvoorbeeld van strandpaviljoenhouders. Waterschappen geven verder aan dat strandsuppleties er toe leiden dat strandpaviljoens soms in een kuil belanden of in de 'verdrinking' komen door het aangroeien van de duinen als gevolg van de suppleties.

Overeenstemming	Discussie
Afwegingen tussen niet transparant tussen de regio's	
Suppletiebeleid houdt rekening met andere functies op basis van discussies in de POKs	

#### *Budgettering*

Bij het bepalen van de suppleties is het beschikbare landelijke budget leidend. Het beschikbare budget is in de ogen van alle partijen voldoende geweest voor de kustlijnverzorging in de periode 1990 – 2005. Daarbij wordt opgemerkt dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat in deze periode flexibel heeft ingespeeld op nieuwe inzichten en ontwikkelingen ten aanzien van het dynamisch handhaven als gevolg waarvan budgetten tussentijds zijn verhoogd (bv. voor de compensatie

van zandverliezen op dieper water). Deze aandacht voor nieuwe inzichten en ontwikkelingen en hier flexibel op inspelen is ook voor de toekomst van belang aangezien onder meer zeespiegelstijging ertoe kan leiden dat meer zand gesuppleerd moet worden waarvoor hogere budgetten nodig zijn.

De meningen zijn verder verdeeld over of het aanvullende budget dat vanaf 2001 beschikbaar is voor compensatie van zandverliezen op dieper water in de toekomst voldoende is. De ene regionale dienst is van mening dat hiermee meer dan voldoende zand kan worden gesuppleerd voor het op lange termijn handhaven van de kustlijn terwijl een andere regionale dienst op basis van de eerste resultaten van een onderzoek<sup>8</sup> dat momenteel wordt uitgevoerd, aangeeft dat dit waarschijnlijk niet voldoende is.

Overeenstemming	Discussie
Er is voldoende suppletiebudget voor het handhaven van de deltaveiligheid op korte termijn	
Of er voldoende budget is voor compensatie van zandverliezen op dieper water wordt per regio onderzocht	

---

<sup>8</sup> Het betreft het onderzoek naar de zandbalans van de Westerschelde en haar monding. Opgemerkt wordt dat wanneer onze Belgische burens hun deel van het kustfundament niet op peil houden, dit gevolgen zal hebben (vanwege de morfologische processen) voor het Nederlandse deel. Nagegaan wordt of het structurele zandverliezen betreft of een tijdelijke 'zandhonger' van de gereduceerde en afgesloten zee-armen door de uitgevoerde Deltawerken.

## 4 OORDEEL

### 4.1 Inleiding

De feiten en de meningen leveren een totaalbeeld op. Dit beeld leidt tot een antwoord op de onderzoeksvragen en daarmee tot een oordeel over het beleid.

Ons antwoord op de centrale vraag ‘Is de veiligheid van de kust duurzaam gehandhaafd?’ is: Ja, de veiligheid van de kust is, in de geëvalueerde periode (1990 - 2005), duurzaam gehandhaafd. Dit is echter geen garantie dat de veiligheid ook in de toekomst gehandhaafd blijft. Zeespiegelstijging en stormen kunnen ertoe leiden dat de veiligheid, met het huidige dynamisch handhaven beleid, niet meer duurzaam gehandhaafd kan worden. Dit vraagt in de toekomst mogelijk om een ander onderhoudsniveau en aanvullende maatregelen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is in de geëvalueerde periode reeds alert geweest op nieuwe ontwikkelingen en inzichten, zoals de zandverliezen op dieper water, op basis waarvan budgetten voor zandsuppleties zijn verhoogd. Ook voor de toekomst blijft het flexibel inspelen op nieuwe ontwikkelingen en inzichten door het ministerie van essentieel belang.

Daarnaast plaatsen wij, bij het antwoord dat de veiligheid van de kust in de geëvalueerde periode duurzaam is gehandhaafd, de kanttekening dat dit antwoord geldt voor deltaveiligheid (volgens de Wet op de waterkering), en niet noodzakelijk ook voor de veiligheid van de kuststrook. De veiligheid van de kuststrook valt onder het tweede doel van dynamisch handhaven (behoud van andere functies en waarden in het duingebied) dat geen onderdeel van deze evaluatie is.

Hieronder lichten wij het antwoord op de centrale vraag verder toe.

### 4.2 Dynamisch-handhavenbeleid

<p><b>Onderzoeksvraag</b></p> <p><i>Wat verstaan betrokkenen bij het kustveiligheidsbeleid onder het ‘dynamisch-handhavenbeleid’?</i></p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### Recapitulatie

Overeenstemming	Discussie
Duurzaam handhaven van de veiligheid en duurzaam handhaven functie waarden duingebied vallen onder dynamisch handhaven	De nadruk die wordt gelegd op duurzaam handhaven van de veiligheid en duurzaam handhaven functies en waarden duingebied
Dynamisch handhaven krijgt vorm d.m.v. het instrument BKL en zandsuppleties	De nadruk die wordt gelegd op handhaven veiligheid achterland en veiligheid kuststrook

#### Oordeel

De recapitulatie is ook het antwoord op deze vraag omdat het een vraag naar percepties is. De discussiepunten zijn te begrijpen omdat iedere partij primair oog heeft voor zijn eigen belang. Er is wel een kans dat er door deze verschillen misverstanden ontstaan over de overwegingen bij besluiten over suppleties. Als bijvoorbeeld de veiligheid als argument wordt gegeven voor

suppleties is niet meer duidelijk of dit de deltaveiligheid of de veiligheid van de kuststrook (dus buiten de dijkgebieden) is. Men vindt dit niet erg omdat beide doel van dynamisch handhaven zijn (hoewel alleen voor deltaveiligheid een norm bestaat). Wel lijken er verschillen tussen de regio's te bestaan in de mate van bescherming die aan de verschillende andere functies is gegeven. Dit zijn regionale keuzes en op zich is dat geen probleem. Partijen met vergelijkbare belangen in verschillende regio's kunnen wel 'rechtsongelijkheid' ervaren. De ernst hiervan is niet in de interviews komen vast te staan.

#### *Aanbeveling*

Wij bevelen V&W aan om met de POKs na te gaan of binnen het kader van de BKL meer transparantie van afwegingen wenselijk is door middel van een algemeen afwegingskader.

### 4.3 Duurzame handhaving veiligheid van de kust

<p><b>Onderzoeksvraag</b></p> <p><i>Is het beleidsdoel 'duurzame handhaving van de veiligheid van de kust' bereikt?</i></p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### *Recapitulatie*

Overeenstemming	Discussie
Dynamisch handhaven, BKL en suppleties hebben bijgedragen aan handhaven van de veiligheid van de kust (veiligheid achterland en kuststrook)	
Zonder dynamisch handhaven is sprake van structurele achteruitgang van de kust	
Veiligheid kuststrook belangrijker discussiepunt toekomst dan veiligheid achterland	
Onduidelijkheid over veiligheid kuststrook	

#### *Oordeel*

Mede dankzij dynamisch handhaven is de deltaveiligheid in de periode 1990 – 2005 gehandhaafd<sup>9</sup>. V&W doet het nodige om te zorgen dat de BKL ook op lange termijn kan worden gehandhaafd, door compenseren van zandverliezen op dieper water vanaf 2001 en door te onderzoeken of dit op termijn voldoende is. De discussies gaan niet zozeer over de deltaveiligheid maar over andere functies. Dit is te begrijpen omdat dit de belangen direct raakt, terwijl aanvullende maatregelen voor de duurzaamheid van de deltaveiligheid nog kunnen worden uitgesteld, hoewel die daar duurzamer van kunnen worden. Hiermee hangt samen dat V&W vanaf 1990 toenemend de nadruk legt op de noodzaak van ruimtelijke reserveringen om te voorkomen dat een landwaartse verschuiving van de BKL, die de kosten van handhaven zou kunnen verminderen of minder toenemen, steeds moeilijker wordt. De deltaveiligheid op lange termijn raakt niet uit zicht, V&W is er alert op en anticipeert, dus is deze duurzaam gehandhaafd.

<sup>9</sup> De tweede vijfjaarlijkse toetsing van de waterkeringen aan de veiligheidsnormen uit de Wet op de Waterkering wordt momenteel uitgevoerd. Resultaten zijn nog niet bekend. Afronding is voorzien in 2006.

### Aanbeveling

We bevelen aan dat V&W het dynamisch handhaven voortzet. Daarnaast zou V&W samen met de andere partijen de wenselijkheid van een samenhangende afwegingskader voor het totaal aan suppleties kunnen onderzoeken, rekening houdend met kostenontwikkeling op de lange termijn in relatie tot scenario's voor de ontwikkeling van de kust.

## 4.4 Het instrument BKL

Onderzoeksvraag
<i>In welke mate heeft de basiskustlijn (BKL) bijgedragen aan het bereiken van het beleidsdoel 'duurzaam handhaven van de veiligheid van de kust'?</i>

### Recapitulatie

Overeenstemming	Discussie
Verschil tussen handhaven veiligheidsnorm uit Wow en handhaven van de kustlijn d.m.v. BKL	Directheid van de link tussen de veiligheidsnorm uit Wow en het handhaven van de kustlijn d.m.v. de BKL
Beleidsruimte BKL door ontbreken marges heeft niet geleid tot problemen	Wel of niet invullen beleidsruimte BKL met marges (wat is structurele overschrijding, structurele erosie, dynamiek)
Mogelijkheid van verschuivingen van de BKL	Onderbouwing van het zeewaarts of landwaarts verleggen van de BKL
BKL vormt een effectief discussiekader	Directheid relatie BKL en veiligheidsnorm Wow
Bijdrage instrument BKL aan stoppen structurele achteruitgang van de kust	

### Oordeel

Het instrument BKL is een effectief instrument voor het handhaven van de deltaveiligheid in samenhang met andere functies. Het levert houvast omdat de BKL bestuurlijk wordt vastgesteld. Op een kleiner detailniveau levert het flexibiliteit op in het verdelen van het suppletiebudget. Deze flexibiliteit is wenselijk voor de partijen in de regio's.

De afwegingen die binnen het kader van de BKL worden gemaakt over suppleties zijn regionaal en niet altijd transparant voor anderen. Het is de vraag of bestuurlijk vastgestelde marges nodig zijn om die transparantie wel te krijgen. Daar lijkt op regionaal niveau ook geen draagvlak voor te bestaan bij de geïnterviewde personen. Een afwegingskader kan ook andersoortige criteria bevatten dan marges (bijvoorbeeld verantwoordingscriteria in termen van bijdrage aan bepaalde functies).

De geïnterviewden gaan bij het onderwerp BKL niet in op de compensatie van zandverliezen op dieper water terwijl ook daarvoor in principe een dergelijke methodiek hanteerbaar is om houvast te bieden. Respondenten geven gevraagd naar hun mening over suppleties aan dat er vragen leven over de wijze waarop het suppletiebudget voor compensatie van zandverliezen op dieper water wordt gebruikt.

### *Aanbeveling*

We bevelen aan om de BKL te blijven hanteren. Daarnaast zou V&W samen met de andere partijen de wenselijkheid van een afwegingskader voor suppleties binnen BKL-kader kunnen onderzoeken. We geven in overweging om met de POKs te onderzoeken of er behoefte is om in relatie met de BKL een met de BKL vergelijkbaar vergelijkbaar instrument te ontwikkelen voor compensatie van zandverliezen op dieper water.

## 4.5 Bijdrage zandsuppleties aan handhaving kustlijn

Onderzoeksvraag
<b><i>In welke mate hebben zandsuppleties volgens de inschatting van betrokkenen en deskundigen bijgedragen aan het handhaven van de kustlijn?</i></b>

### *Recapitulatie*

Overeenstemming	Discussie
Door suppleties is de structurele achteruitgang van de kust gestopt en is de kustlijn gehandhaafd	Afwegingen over suppleties in relatie tot het doel en kosten (zeewaarts is goedkoper maar gaat soms ten koste van andere functies). Discussie gaat zowel over transparantie over gemaakte afwegingen als om de wenselijke afwegingen
Afwegingen tussen niet transparant tussen de regio's	
Suppletiebeleid houdt rekening met andere functies op basis van discussies in de POKs	
Er is voldoende suppletiebudget voor het handhaven van de deltaveiligheid op korte termijn	
Of er voldoende budget is voor compensatie van zandverliezen op dieper water wordt per regio onderzocht	

### *Oordeel*

De suppleties leiden tot het handhaven van de BKL. Respondenten vestigen bij het onderdeel suppleties de aandacht op dezelfde zaken die hierboven aan de orde zijn geweest. Daarnaast geeft V&W voldoende aandacht aan de vraag of het suppletiebudget voldoende is.

### *Aanbeveling*

We bevelen aan om suppleties te blijven hanteren als onderdeel van de kustzorg. Verder sluiten we aan bij de aanbevelingen die hierboven gedaan zijn.



## 5 COLOFON

---

Opdrachtgever	: Rijkswaterstaat RIKZ, in samenwerking met het DG Water
Project	: Beleidsevaluatie 'Dynamisch handhaven'
Omvang rapport	: 30 pagina's
Auteur	: Noor Bouwens, Sibout Nooteboom
Projectleider	: Sibout Nooteboom
Projectmanager	: Marjan den Braber
Datum	: 11 november 2005

---

## BIJLAGE 1 INTERVIEWGUIDE

### INTERVIEWGUIDE

1 juli 2005

---

#### Inleiding

- doel van de evaluatie (wat vindt de wereld buiten DGW van het kustbeleid?)
  - link met evaluatie van 2006 aankondigen
  - verschil met werkzaamheden werkgroep SLA
  - terugkoppeling gespreksverslag
- 

#### Interviewvragen

##### *Dynamisch handhaven beleid*

- 1) Wat is uw interpretatie van het 'dynamisch handhaven beleid'?

##### *Duurzaam handhaven van de veiligheid*

- 2) Wat is uw interpretatie van het beleidsdoel 'duurzaam handhaven van de veiligheid', zoals in 1990 vastgelegd in de eerste Kustnota?
- 3) Hoe heeft het beleidsdoel 'duurzaam handhaven van de veiligheid' zich in de loop der tijd ontwikkeld?
- 4) Welke belangrijke gebeurtenissen liggen daaraan ten grondslag?
- 5) Is het beleidsdoel 'duurzame handhaving van de veiligheid' zoals in 1990 vastgelegd in de eerste Kustnota naar uw mening bereikt? Waarom wel/niet (a) i.r.t. uw interpretatie van dit doel, b) i.r.t. de wettelijke definitie van dit doel?

##### *Basiskustlijn (BKL)*

- 6) In welke mate heeft het instrument 'basiskustlijn (BKL)' bijgedragen aan het doel duurzaam handhaven van de veiligheid (met andere woorden: houdt handhaving van de BKL ook in dat de kust veilig is)?
- 7) Hoe kan dit worden verklaard uit de wijze waarop de BKL tot stand is gekomen?
- 8) Op welke wijze wordt de BKL binnen uw organisatie geïnterpreteerd in relatie tot veiligheid?
- 9) Hoe verhoudt dit zich tot de wettelijke definitie van het veiligheidsdoel?
- 10) In hoeverre maakt de basiskustlijn het mogelijk om op een veerkrachtige en dynamische manier vorm te geven aan het kustbeleid met behoud van veiligheid?
- 11) In hoeverre doen zich knelpunten voor in het handhaven van de basiskustlijn?
- 12) Welke gevolgen had het toekennen van een signaleringsfunctie en een interventiefunctie aan de BKL voor het handhaven van de duurzame veiligheid?
- 13) Wat zijn de voornaamste voor- en nadelen van het handhaven van de basiskustlijn zoals daar tot nu toe mee wordt omgegaan?

##### *Zandsuppleties*

- 14) In welke mate hebben zandsuppleties volgens uw bijgedragen aan het handhaven van de kustlijn?
- 15) Hoe verhoudt zich dit tot de wijze waarop zandsuppleties zijn uitgevoerd?
- 16) In hoeverre is de bijdrage van de zandsuppleties aan het handhaven van de kustlijn beïnvloed door autonome veranderingen van de kustlijn?
- 17) Worden zandsuppleties altijd uitgevoerd voor het handhaven van de veiligheidsnorm ingevolge de Wet op de Waterkering of zijn hier ook regelmatig nevensdoelen mee gediend?
  
- 18) Welke andere vragen leven er bij respondenten ten aanzien van het kustbeleid?
  - Ten aanzien van de veiligheid in de toekomst (wat wettelijk als 'duurzaam veilig' wordt beschouwd, blijft dat een goed uitgangspunt?)
  - Ten aanzien van andere functies van de kust in relatie met de veiligheid?

## **BIJLAGE 2**

## **GEINTERVIEWDE PERSONEN**

### **DG Water**

- Dhr. Vroon
- Dhr. De Ruig

### **Inspectie Verkeer en Waterstaat**

- Mw Van Gool

### **Regionale diensten van Rijkswaterstaat**

- Dhr. Blaakman
- Dhr. Boer
- Dhr. Al
- Dhr. Prakken

### **RIKZ**

- Dhr. Jorissen
- Dhr. Dronkers
- Dhr. Mulder

### **Provincies**

- Mevr. Stokman
- Dhr. Blauw
- Dhr. Hoitinga
- Mevr. Reincke

### **Waterschappen**

- Dhr. Hoyinck
- Dhr. Heldens
- Dhr. van de Berg

### **Wetenschap**

- Dhr. Stive
- Dhr. Van de Graaff

### **Stichting Duinbehoud**

- Dhr. Janssen

### BIJLAGE 3 LITERATUURLIJST

De volgende documenten zijn in dit evaluatieonderzoek geraadpleegd.

Document (chronologisch)
Kustverdediging na 1990 (1 <sup>e</sup> Kustnota); beleidskeuze voor de kustlijnzorg. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 136 nrs. 5-6 (1990)
Kustverdediging na 1990, discussienota, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1 mei 1989
Meegroeien met de Zee: naar een veerkrachtige kustzone. Wereld Natuur Fonds, ISBN 90-74595-09-X, 1990.
Structuurschema Groene Ruimte. Den Haag, SDU, 1992.
Kustlijnzorg: van kustmeting tot zandsuppletie. Brochure, Dienst Getijdewateren ( <i>brochure</i> )
Kustbalans 1995: de tweede kustnota. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, 1996 ( <i>rapport</i> )
Dynamisch Handhaven van de Kustlijn: van kustmeting tot zandsuppletie. Brochure tweede editie, Rijksinstituut voor Kust en Zee, 1996. ( <i>brochure</i> )
Grasduinen in de waterkering? Evaluatie dynamisch kustbeheer. Dienst Weg- en Waterbouwkunde, DWW-99-041, september 1999.
Zandverlies op dieper water. Een samenvatting van de jongste inzichten. Werkdocument RIKZ/OS 99.165X ( <i>beschikbaar als PDF-bestand</i> )
Vierde Nota Waterhuishouding: regeringsbeslissing. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998
Vierde Nota Waterhuishouding: nota van antwoord. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999
Vierde Nota Waterhuishouding. Tweede Kamer vergaderjaar 1998-1999, 26 401, nummer 1
Kust op koers; voorstudie. Werkgroep Interdepartementale Visie Kust (VROM, LNV, EZ en V&W), 1999
De kust wacht: traditie, trends en toekomst: startnotitie kust. Commissie Waterbeheer 21 <sup>e</sup> eeuw, Rijksinstituut voor Kust en Zee, 2000
Traditie, trends en toekomst: derde kustnota. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, 2000 ( <i>beschikbaar als PDF-bestand en rapport</i> )
Anders omgaan met water: waterbeleid in de 21 <sup>e</sup> eeuw. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 2000.

<i>(rapport)</i>
Natuur voor mensen, mensen voor natuur: nota natuur, bos en landschap in de 21 <sup>e</sup> eeuw. Ministerie van landbouw, natuurbeheer en visserij. 2000.
Bebouwingscontouren in de Kustzone: inzet van Rijkswaterstaat bij het vaststellen van contouren. Rapport RIKZ/2000.018 <i>(beschikbaar als PDF-bestand)</i>
Zandverliezen in het Nederlandse kuststelsel: advies voor dynamisch handhaven in de 21 <sup>e</sup> eeuw. Rijksinstituut voor Kust en Zee, RIKZ/2000.36. <i>(beschikbaar als PDF-bestand)</i>
Naar integraal kustzonebeleid: Beleidsagenda voor de Kust. 2002 <i>(beschikbaar als PDF-bestand en rapport)</i>
De kust verkend. RIKZ rapport 2001.045 <i>(beschikbaar als PDF-bestand)</i>
Traditie, trends en toekomst: het vervolg. Eerste voortgangsrapportage over de actiepunten uit de 3 <sup>e</sup> Kustnota. RIKZ/2002.013 <i>(beschikbaar als PDF-bestand)</i>
Verder met de voortgangsrapportage 3 <sup>e</sup> kustnota: evaluatie en advies, juli 2002, Resource Analysis RA/02-554
Een beleidsagenda voor de Kust: knelpunten en oplossingen. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 2002 <i>(beschikbaar als PDF-bestand)</i>
Ruimte maken, ruimte delen: Vijfde nota over de ruimtelijke ordening 2000/2020, 2002. NB Hoofdstuk Water paragraaf Kust en beleidsuitspraken
Water en zand in Balans. Evaluatie zandsuppleties na 1990; een morfologische beschouwing. P. Roelse, Rapport RIKZ/2002.003 <i>(beschikbaar als PDF-bestand)</i>
Basiskustlijn 2001: evaluatie van ligging van de basiskustlijn. Rijksinstituut voor Kust en Zee, RIKZ/2002.018. <i>(beschikbaar als PDF-bestand)</i>
Evaluatie 'De Kerf' 1997-2002. Vertegaal ecologisch advies en onderzoek. <i>(beschikbaar als PDF-bestand)</i>
Leidraad Zandige Kust, Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen, December 2002. ISBN 90-369-5541-6
Consolidatie of zeewaarts? Een afweging tussen twee alternatieven om de kans op afslag in kustplaatsen in de toekomst niet te laten toenemen. Lelievaart, R.A., RIKZ/2002.044 <i>(beschikbaar als PDF-bestand)</i>
Traditie, trends en toekomst: het vervolg. Tweede voortgangsrapportage over de uitvoering en ontwikkeling van het kustbeleid, RIKZ/2003.0001 <i>(beschikbaar als PDF-bestand en rapport)</i>

Traditie, trends en toekomst: indicatoren voor de monitoring van het Nederlandse kustbeleid. Werkdocument RIKZ/AB/2003.111x
Risico's in bedijkte termen: een evaluatie van het beleid inzake de veiligheid tegen overstromingen, RIVM, Milieu- en Natuurplanbureau, 2004 ( <i>beschikbaar als PDF-bestand</i> )
Kustverdediging van de koppen van de Waddeneilanden: de dynamiek van de kust nabij buitendelta's en passende maatregelen voor het kustbeheer. RIKZ/2004.017 ( <i>beschikbaar als PDF-bestand</i> )
Standpunten over de kustuitbreiding Zuid-Holland n.a.v. de Kamerbehandeling van de Nota Ruimte op 17 januari 2005 en uit dagbladen en internetsites (van 17/1-17/2) ( <i>beschikbaar als Worddocument</i> )
Informatieanalyse Waterbeheer: beleidsmonitor water. RIVM rapport 500799001 ( <i>beschikbaar als PDF-bestand</i> )
Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling, Interdepartementaal project Nota Ruimte, 2004 ( <i>beschikbaar als pdf</i> )
Begrotingen van V&W van 1990-2005 ( <i>beschikbaar als PDF-bestand en <a href="http://rijksbegroting.minfin.nl/archief/">http://rijksbegroting.minfin.nl/archief/</a></i> )
Jaarverslagen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002 en 2003 <i>beschikbaar als PDF-bestand</i> )
Drie jaar kustlijn zorg, voortgangsrapportage 'dynamisch handhaven', Ministerie van Verkeer en Waterstaat, dec. 1993
Beleidslijn voor de kust, ontwerp, augustus 2003 (niet vastgesteld; voorgestelde beleid is grotendeels overgenomen in de Nota Ruimte)
Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites, Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC, European Commission, november 2001
<b>Minder relevante literatuur met name voor volledigheid opgenomen</b>
De basiskustlijn: een technische/morfologische uitwerking. GWWS-91.006 (RKB 91-19) ( <i>beschikbaar als PDF-bestand</i> )
De basiskustlijn, norm voor dynamisch handhaven. Rijkswaterstaat, Dienst Getijdewateren, 1993.
Cumulatieve effecten van kustingrepen. Quick scan naar morfologische en ecologische effecten van kustingrepen op de korte en lange termijn. RIKZ/2003.042 ( <i>beschikbaar als PDF-bestand</i> )

## **BIJLAGE 4                      ANDERE VRAGEN DIE ER LEVEN**

De interviews leveren aanvullende vragen en suggesties op die niet de mening van organisaties weergeven maar alleen van de geïnterviewden zelf. Deze vragen en suggesties zijn in deze bijlage opgenomen zonder analyse en oordeel van onze zijde, en zijn niet in tegenspraak met het hoofdrapport. Over onderstaande vragen en opmerkingen zijn de meningen onder de respondenten verdeeld.

### **Zeespiegelstijging vraagt een helder antwoord**

Bij beantwoording van de onderzoeksvragen is al geconstateerd dat V&W anticipeert op een mogelijke zeespiegelrijzing door zandverlies op dieper water te compenseren (vanaf 2001) en de toenemende bebouwing van de zandige kust aan de orde te stellen (vanaf 1990). Verschillende respondenten geven aan dat dit onvoldoende is. Er zijn twee vragen: blijven we focussen op zowel veiligheid van de kuststrook als die van het achterland, en hoe gaan we om met de toegenomen zandbehoefte:

- Als bij een zeespiegelstijging het dwarsprofiel van strand en zeebodem met dezelfde mate als de zeespiegelstijging wordt opgehoogd, heeft dat als gevolg dat de duinen naar verhouding lager worden. Dit heeft meestal weinig of geen consequenties voor de veiligheid van het achterland maar wel voor de veiligheid in de duinen zelf (buiten de waterkering).
- De extra 6 miljoen kuub zand die sinds 2001 beschikbaar is voor suppleties is bedoeld voor het compenseren van zandverliezen op dieper water. Daarbij is echter nooit nagegaan waar die zandverliezen op dieper water zich precies voordoen, waardoor dergelijke suppleties waarschijnlijk effectiever uitgevoerd zouden kunnen worden.
- Momenteel is het zandwinningsbeleid voor de Noordzee te globaal en te weinig op de toekomst gericht. Nagegaan moet worden of op termijn met name zand uit diepe putten wordt gewonnen (op een paar locaties) of dat over het hele kustgebied zand wordt weggenomen. Vanuit ecologisch oogpunt is zandwinning uit een aantal putten (waarschijnlijk) het meest wenselijk. Daarbij moet tevens worden nagegaan hoe wordt omgegaan met een steeds grotere zandwinning (onder meer t.b.v. de bouw, veiligheid van de kust etc.) uit de Noordzee in relatie tot de zeespiegelstijging.

### **Ook een BKL voor de dijken?**

De kust wordt op dit moment te eng gedefinieerd. Zo is geen BKL gedefinieerd voor de harde keringen (in bv. Zeeland, Friesland en op de waddeneilanden). Voor deze harde keringen is op dit moment onvoldoende inzicht in de gevolgen van veranderingen in de vooroevers en de consequenties daarvan op de golfbelasting op de waterkeringen. Dergelijke vooroevers betreffen net zo goed dynamische systemen die van invloed zijn op de waterkeringen en mede bepalen of een kering nog voldoet aan de veiligheidsnorm. Het beleid zou daarom verbreed kunnen worden naar alle keringen waar de vooroevers (platen, geulen etc.) intrinsiek onderdeel van uitmaken.

### **Moet je andere functies in de kust wel altijd willen?**

Op sommige plaatsen ligt de BKL dicht tegen de duinen waardoor, als de duinen groeien, het strand kleiner wordt wat nadelig kan zijn voor de recreatieve functie (positief vanuit veiligheids oogpunt). Strandpaviljoenhouders raken ingesloten door het duin en krijgen te maken met een smaller strand. Dit is nadelig in recreatief opzicht en bemoeilijkt de bereikbaarheid van de strandpaviljoens voor hulpdiensten.

Veel activiteiten (relevant vanuit veiligheidsbelang) in de duinen, die behoren tot de Ecologische Hoofdstructuur (het netwerk van beschermde natuurgebieden), vinden nog steeds zonder vergunning plaats (hiervoor geldt een algemene vrijstelling). Als voorbeeld wordt de duinverzwaring in de kop van Noord Holland genoemd, waar de natuurbeschermingswet terzijde is geschoven vanwege het veiligheidsbelang. Activiteiten ten behoeve van het veiligheidsbelang worden dan niet uitgevoerd binnen de kaders van de natuurbeschermingswet.

### **Kan integraal kustzonebeheer beter?**

In de Leidraad Zandige Kust (2002) is de voorkeur uitgesproken om de primaire waterkering zoveel mogelijk landwaarts te verleggen om het gebied daarvoor (richting zee) zo integraal mogelijk te kunnen beheren en functies te handhaven (wanneer alles wordt teruggebracht op het veiligheidsbelang dan gaat de integraliteit echter verloren). Tot op heden komt het integraal kustbeleid niet van de grond. De betrokken partijen zijn op zoek naar nieuwe rollen. Daarbij is ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat zich aan het heroriënteren op haar rol. Waar zij in het verleden een aantal taken op zich heeft genomen, wordt nu nagegaan hoe deze door andere departementen opgepakt kunnen worden. Andere departementen hebben hierin immers ook een belang.

Inzichtelijk moet worden gemaakt welke gevolgen Europese richtlijnen hebben op het Nederlandse kustbeleid. Het betreft de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. In de beleidsformulering van het 'nieuwe' kustbeleid moet worden aangegeven welke kansen en belemmeringen deze richtlijnen hebben.

### **Verwatert de invloed van de POKs?**

In verschillende POKs zijn voorstellen gedaan om te komen tot een landwaartse verlegging van de BKL. Voornaamste overweging was dat dit beter paste bij het actuele beeld dat de kust laat zien en op deze manier het handhaven van de BKL wordt vergemakkelijkt (minder suppleties nodig). Partijen in de POKs willen echter zelf keuzes kunnen blijven maken over wanneer wel en niet ingegrepen wordt bij overschrijding van de BKL. Met name de bestuurlijke omgeving wil zelf een vinger aan de pols kunnen blijven houden en haar eigen speelruimte kunnen blijven bepalen.

### **Moet het jaarlijkse suppletiebudget worden aangepast?**

Door sommige regionale diensten is aangegeven dat er momenteel waarschijnlijk meer zand beschikbaar is dan nodig voor het alleen handhaven van de BKL. Momenteel wordt onderzocht of de 12 miljoen kuub zand per jaar voldoende is voor het handhaven van de BKL. De eerste resultaten lijken er op te wijzen dat dit niet het geval is. Er verdwijnt in dat geval meer zand uit het kustfundament dan de extra 6 miljoen kuub per jaar.

### **Communicatie over de suppleties**

Het suppletiebeleid, hoe succesvol ook, wordt gezien als een weinig 'sexy' beleid. Het succes is slecht verkocht. Verder is de communicatie over zandsuppleties moeilijk. Daarbij wordt regelmatig opgemerkt of er 'niet met de kraan open wordt gedweild', omdat onduidelijk is dat het gesuppleerde zand wel aanwezig blijft in het kuststelsel.

### **Veiligheid buitendijkse gebieden: welk risico wil je lopen?**

Met het handhaven van de BKL en het uitvoeren van suppleties is de structurele achteruitgang van de kust tot staan gebracht. Opgemerkt wordt echter dat het handhaven van de BKL toch kan betekenen dat de veiligheid in buitendijkse gebieden afneemt, onder meer door de zeespiegelstijging en een grotere golfbelasting op de kust. Met het handhaven van de BKL is een bijdrage geleverd aan de veiligheid van de kust, maar is nog niet duidelijk of dit de veiligheid is die wenselijk is voor met name de buitendijkse gebieden. Respondenten geven aan dat moet worden vastgelegd welke veiligheidsnorm gehanteerd moet worden in buitendijkse gebieden, wie verantwoordelijk is voor het handhaven van die veiligheidsnorm en voor eventuele risico's.

Tot op heden zijn geen wettelijke veiligheidsnormen vastgelegd voor buitendijkse gebieden. Wel zijn inmiddels verschillende trajecten gestart om een kader te vormen voor veiligheid in de buitendijkse gebieden. Zo is gestart met het project 'Consolidatie of zeewaarts?', een afweging tussen twee alternatieven om de kans op afslag in kustplaatsen in de toekomst niet te laten toenemen'. De staatssecretaris heeft het Bestuurlijk Overleg Kust gevraagd een advies voor te bereiden voor het handhaven van de veiligheid van kustplaatsen (advies voorzien 27 oktober). Voornaamste discussiepunt is 'wie betaalt wat'.

Vanuit de wetenschappelijke hoek is aangegeven dat al langer de vraag wordt gesteld of de huidige rekenmethode voor de bepaling van de mate van duinafslag, die gebruikt wordt om na te gaan of de duinen nog aan de veiligheidsnorm voldoen, wel goed genoeg is vooral gezien de recente inzichten met betrekking tot langere golfperioden. Een langere golfperiode (langer dan eerder werd gedacht) kan invloed hebben op de omvang van de duinafslag waardoor mogelijk de veiligheidsnorm wordt overschreden. Op dit moment wordt dan ook de zone van duinafslag, bepaald op basis van de 'oude' rekenmethode, met 40 à 50% verhoogd (dit is het geval voor onder meer de 8 zwakke schakels). Specifiek inzicht in de gevolgen van de langere golfperioden is er echter nog niet. Hiervoor wordt binnenkort een onderzoek gestart, dat op korte termijn moet leiden tot een 'enigszins verbeterde' rekenmethode voor het bepalen van de mate van afslag die bij de veiligheidsnorm behoort.

Vanuit de regionale directie Noord Nederland is aangegeven dat wanneer voor de kuststrook een zelfde veiligheidsnorm wordt gehanteerd als voor het achterland de kans groot is dat een sterke toename van bebouwing ten koste van andere functies zal plaatsvinden. De veiligheid is dan immers gegarandeerd. Als voorbeeld worden de Duitse waddeneilanden genoemd waar veel geïnvesteerd wordt om ook buitendijkse bebouwing te beschermen.

### **Kan het instrument BKL beter?**

Ten aanzien van de BKL zijn de volgende verbeterpunten genoemd:

#### *Technisch/inhoudelijke verbeterpunten*

- ruimtelijk en temporele fluctuaties in de BKL beter in kaart brengen waardoor grotere doelmatigheid kan worden verkregen (wetenschap);
- de gemaakte slag naar een grotere tijd- en ruimteschaal verbeteren (betere ruimtelijke resolutie) (wetenschap);
- het inzicht in de zandhonger van de getijdebekken verbeteren en nagaan hoe hierin in de toekomst mee moet worden omgegaan (onder meer in relatie tot het duurzaam in stand houden van de zandbalans). Nagegaan moet worden wat hierbij de gevolgen van de zeespiegelstijging zijn en hoe hiermee moet worden omgegaan (wetenschap);
- nagaan wat de mogelijkheden zijn om die kustlijn te gaan handhaven die economisch en functioneel gezien het meest verantwoord waarbij tevens de veiligheid van het buitendijks gebied wordt betrokken (regionale diensten en RIKZ);
- nagaan wat de mogelijkheden zijn om de BKL (focus op vakjes van 250m) los te laten en de focus te leggen op het kustfundament en daarmee op het in stand houden van de zandbalans (grotere ruimteschaal). Uitgangspunt is dat het zand de drager van alle functies is en dat in het kustfundament voldoende zand aanwezig moet zijn.
- nagaan hoe bij het handhaven van de BKL beter kan worden omgegaan met de specifieke problematiek die geulen voor de kust met zich meebrengen onder meer voor suppleties (geulwandsuppleties en bestortingen) (provincies);
- het benoemen van een BKL voor de vooroevers van harde waterkeringen (provincies);

#### *Procesmatige verbeterpunten*

- nagaan op welke wijze de kustontwikkeling over een langere periode voorspeld kan worden en te voorspellen waar welke suppleties verwacht kunnen worden (wenselijk in het kader van het in programmatische zin betrekken van marktpartijen bij het onderhoud van de kust) (regionale directie);

#### *Communicatieve verbeterpunten*

- het verbeteren van de communicatie over de BKL richting burgers, waarbij onder meer moet worden uitgelegd dat handhaven van de BKL kan betekenen dat het strand toch smaller wordt (provincies);
- het verbeteren van de communicatie over de achtergrond, omgang en werkwijze van de BKL naar mensen die nieuw werkzaam zijn in het kustbeleid (regionale directie).

#### **Kunnen suppleties beter?**

Verschillende regionale diensten hebben aangegeven dat er onderwatersuppleties zijn uitgevoerd die niet bijdroegen aan het handhaven van de BKL. De uitgevoerde suppleties leiden niet tot zandtransport naar hogere delen van het strand door onder meer de aanwezigheid van geulen voor de kust. De suppletie wordt op deze plaatsen nu binnen 3 jaar herhaald waarbij sprake zal zijn van een combinatie van onderwater- en strandsuppleties.

Wetenschapper hebben aangegeven dat bij de opstelling van de zandsuppletieschema's het lastig is de meerjarige cycli in het kuststelsel mee te nemen. Hier zou meer inzicht in verkregen moeten worden.

Vanuit de provincies is aangegeven dat nagegaan moet worden in hoeverre andere overheden een helpende hand kunnen bieden wanneer bredere stranden wenselijk zijn. Vastgelegd zou moeten worden dat als gemeenten zelf financiële middelen willen inzetten voor verbreding van het strand door middel van extra suppleties dit ook mogelijk is.

### **Bestortingen**

De budgettering zou volgens regionale diensten beter moeten omgaan met bestortingen. Bestortingen vinden plaats in geulen voor het strand en voor harde keringen en worden uitgevoerd door Rijkswaterstaat. De kosten voor het uitvoeren van bestortingen die ten goede komen aan het tegengaan van structurele achteruitgang van de kust komen uit het budget van het dynamisch-handhavenbeleid. Daarnaast moet met ingang van 2005 ook het bestrijden van de oevererosie van de Oosterschelde (bestortingen) betaald worden uit het (niet verhoogde) budget voor de kustlijnzorg en kan daarmee een zelfde consequentie hebben. Nu komen de financiële middelen voor bestortingen uit de post 'onvoorzien'. Aangezien het jaarlijkse budget van de kustlijnzorg is gemaximaliseerd kan dit betekenen dat er, als gevolg van grote bestortingen een jaar komt dat er minder zand gesuppleerd kan worden dan nodig is voor het handhaven van de BKL. Wat hiervan de gevolgen kunnen zijn is onduidelijk.