

Hoofdrichtingen voor risicobeheersing in kustplaatsen



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Rijkswaterstaat

Hoofdrichtingen voor risicobeheersing in kustplaatsen

Beheersing van kansen en gevolgen van kustafslag en
overstroming tijdens zware storm in buitendijksgebied

RIKZ/2005.021

29 juli 2005

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Management summary	13
Deel A Opbouw hoofdrichtingen	19
1. Inleiding	21
1.1 Risicobeheersing in kustplaatsen	21
1.2 Achtergrond	24
1.2.1. De veiligheidsketen	24
1.2.2. Leren uit het buitenland	24
1.3 Wat zijn stuurknoppen en hoofdrichtingen?	25
1.3.1. Stuurknoppen	25
1.3.2. Hoofdrichtingen	26
1.4 De nationale beleidscontext aan de hand van stuurknoppen	26
1.4.1. Beleid en regelgeving: communicatie	27
1.4.2. Beleid en regelgeving: fysieke maatregelen	27
1.4.3. Beleid en regelgeving: bouwbeleid	28
1.4.4. Beleid en regelgeving: kostendrager schade	29
2. Stuurknoppen en knoppenstanden	31
2.1 Stuurknop 1: Communicatie	31
2.1.1. Betekenis van de stuurknop	31
2.1.2. Stuurknopstanden	31
2.2 Stuurknop 2: Fysieke maatregelen	33
2.2.1. Betekenis van de stuurknop	33
2.2.2. Stuurknopstanden	33
2.3 Stuurknop 3: Bouwbeleid	36
2.3.1. Betekenis van de stuurknop	36
2.3.2. Stuurknopstanden	36
2.4 Stuurknop 4: Kostendrager schade	38
2.4.1. Betekenis van de stuurknop	38
2.4.2. Knoppenstanden	38
2.5 Huidige praktijk in stuurknopstanden	41
2.5.1. Communicatie – stand 1: geen actieve communicatie	41
2.5.2. Fysieke maatregelen – stand 1: handhaven van de kustlijn en beschermen van binnendijks gebied	41
2.5.3. Bouwbeleid – stand 1: regionale/lokale autonomie	42
2.5.4. Kostendrager schade – stand 1: burger/ondernemer, maar...	43
3. Hoofdrichtingen	45
3.1 Opbouw Hoofdrichtingen	45
3.2 Hoofdrichting A: 'Communicatievariant'	45
3.2.1. Samenvatting	45

3.2.2.	Fysieke ingrepen – stand 1: kustlijn handhaven	46
3.2.3.	Bouwbeleid – stand 1: geen bouwrestricties	46
3.2.4.	Kostendrager schade – stand 3: fonds van overheden en burger	47
3.2.5.	Communicatie – stand 3: actief naar buitendijkers	47
3.3	Hoofdrichting B: 'Consolidatievariant'	47
3.3.1.	Samenvatting	47
3.3.2.	Fysieke ingrepen – stand 2: consolideren van de veiligheid	48
3.3.3.	Bouwbeleid – stand 3: risicobewust bouwen	49
3.3.4.	Kostendrager schade – stand 3: fonds van overheden en burger	49
3.3.5.	Communicatie – stand 3: actief naar buitendijkers	49
3.4	Hoofdrichting C 'Maatwerkvariant'	50
3.4.1.	Samenvatting	50
3.4.2.	Fysieke ingrepen – stand 3: lokaal bepalen	51
3.4.3.	Bouwbeleid – verschillende standen mogelijk	52
3.4.4.	Kostendrager schade – stand 2: burger en verzekeraar	52
3.4.5.	Communicatie – stand 3: actief naar alle burgers	52
3.5	Hoofdrichting D 'Binnendijksvariant'	52
3.5.1.	Samenvatting	53
3.5.2.	Fysieke ingrepen – stand 4: binnendijks brengen	54
3.5.3.	Bouwbeleid – combinatie van stand 1, 5 én 6: geen restricties binnendijks, bouwstop en/of sloop buitendijks	54
3.5.4.	Kostendrager na schade – n.v.t.	54
3.5.5.	Communicatie – stand 3: actief naar alle burgers	54

Deel B Consequenties van hoofdrichtingen **55**

4.	Hoofdrichtingen getoetst	57
4.1	Inleiding	57
4.2	Risico's voor het buitendijkse gebied	57
4.3	Samenhang met ander beleid	60
4.4	Kosten	62
4.5	Ontwikkelingsmogelijkheden	68
4.6	Effectiviteit	69

5. Synthese van consequenties **71**

Bijlage A **75**

Colofon **77**

Managementsamenvatting

Inleiding

In de Nederlandse kustplaatsen neemt de druk op de beschikbare ruimte voor wonen, werken, recreatie en mobiliteit toe. Tegelijkertijd zorgen zeespiegelstijging en grotere en langere golven ervoor dat de kans op schade aan buitendijkse bebouwing en infrastructuur bij extreme stormomstandigheden toeneemt. In de Nota Ruimte is daarom expliciet aandacht besteed aan de kustplaatsen en aan bebouwing op de waterkeringen. In tegenstelling tot de bebouwing achter de waterkering, die via de Wet op de Waterkering (1996) wordt beschermd, geniet buitendijkse bebouwing, op of voor de waterkering, namelijk geen wettelijke bescherming.

Bebouwing staat in deze gebieden strikt juridisch gezien dan ook op eigen risico. De burger is daarvan echter nauwelijks op de hoogte. Wetgeving op het terrein van de rampenbestrijding schrijft voor dat in risicovolle gebieden (zoals het buitendijkse gebied) de overheid de burgers en ondernemers informeert, maar in de praktijk gebeurt dit slechts bij uitzondering. Binnen de kustplaatsen is verbouw van de bestaande woningen en nieuwbouw in buitendijks gebied mogelijk, maar daarbij wordt alleen rekening gehouden met voorwaarden vanuit waterstaatswetgeving, en niet (of bij uitzondering) met buitendijkse risico's. In geval van schade is de kans groot dat burgers, bedrijven en andere belanghebbenden zich voor compensatie tot de overheid zullen wenden.

Het is aan de gezamenlijke overheden om duidelijkheid te bieden wie welke rol moet, wil en kan vervullen bij de beheersing van buitendijkse risico's in de kustplaatsen. De nota Pieken in de Delta en de Nota Ruimte onderstrepen de noodzaak van beleid voor buitendijkse bebouwing. De Nota Ruimte geeft aan dat "ontwikkeling van economische en toeristische activiteiten is toegestaan zolang de veiligheid van het achterland niet nadelig wordt beïnvloed en het niet leidt tot kostenverhoging van toekomstige versterkingswerken. Bij eventuele buitendijkse ontwikkelingen kan de veiligheid tegen overstromingen meestal niet worden geborgd".

Voorgeschiedenis

De voorgeschiedenis van dit document ziet er als volgt uit:

- in 2000 stelde de Derde Kustnota dat de voorwaarden voor beheersing van risico in buitendijks kustgebied moesten worden ingevuld;
- in 2002 werden de gezamenlijke beleidsopgaven voor het buitendijks gebied geformuleerd in de Beleidsagenda voor de Kust;
- in datzelfde jaar werd bekend dat de golfrandvoorwaarden zwaarder zijn dan tot dan toe aangenomen, en dat de

-
- (norm)afslaglijn daardoor landwaarts verschuift; bij leggeraanpassing zou het buitendijks gebied sterk toenemen;
 - in augustus 2003 werd een ontwerp-beleidslijn afgerond waarin afslaglijnen handhaven centraal staat;
 - in oktober 2003 werd deze ontwerp-beleidslijn ingetrokken en
 - werd een beleidstraject gestart over de rol van de betrokken partijen bij de beheersing van buitendijkse risico's in kustplaatsen.

Bestuurlijke afspraken

Zonder bestuurlijke afspraken blijft de huidige situatie bestaan. Daarin is onzeker welke partij uiteindelijk betaalt voor schade in buitendijks gebied, weet de burger en ondernemer niet of nauwelijks wat de kans op schade is en wordt mogelijk risicovol en onbewust geïnvesteerd in buitendijkse bebouwing.

Om bestuurlijke afspraken te kunnen maken is allereerst informatie verzameld in het document Basisinformatie (RIKZ, 2005). Dit document geeft daarvan kort de resultaten weer en biedt een beschrijving van de verschillende mogelijke hoofdrichtingen voor de toekomst en de bijbehorende consequenties. Deze hoofdrichtingen worden opgesteld als voorbereiding op het maken van keuzes in het bestuurlijk arrangement.

De hoofdrichtingen

In dit document worden vier verschillende hoofdrichtingen (A t/m D) voor risicobeheersing geformuleerd. Elke hoofdrichting vertegenwoordigt een bestuurlijke visie (of 'leitmotiv') op de vraag hoe om te gaan met de beheersing van buitendijkse risico's in kustplaatsen. De vier hoofdrichtingen worden hieronder toegelicht. De bestuurlijke visie komt per hoofdrichting tot uitdrukking in een samenhangend pakket van maatregelen om de kansen op schade (via fysieke maatregelen) en de mogelijke gevolgen (via ruimtelijke ordening) te beperken, een aansprakelijkheidsverdeling en een communicatiestrategie.

Hoofd richtingen	-A- Communicatie Variant	-B- Consolidatie Variant	-C- Maatwerk Variant	-D- Binnendijks Variant
Fysieke maatregelen	Kustlijn handhaven	Consolideren waterkering	Differentiatie in beschermingniveaus	Alles binnen- dijks brengen
Bouwbeleid	Geen extra bouwrestricties	Risicobewust bouwen	Risicobewust bouwen, mogelijk lokale afwegingen	Geen extra bouwrestricties
Kostendrager schade	'Pool' van verzekeraars*	'Pool' van verzekeraars*	'Pool' van verzekeraars*	n.v.t.
Communicatie	Actief naar buitendijkers	Actief naar buitendijkers	Actief naar alle burgers	Actief naar alle burgers

* Een 'pool' van verzekeraars wordt voorgesteld naar het voorbeeld van verzekeringen tegen bijvoorbeeld oogstschade en nucleaire risico's.

Hoofdrichting A: Communicatievariant

Leitmotiv: "De burger en ondernemer kunnen heel goed beslissingen nemen en verantwoordelijkheid dragen. Zij kiezen er bewust voor om dichtbij zee te wonen of te werken. Voor ondernemers is de kustzone van zodanig grote toegevoegde waarde voor hun omzet dat zij bereid zijn zelf het risico te lopen. Huidige bewoners willen niet gokken met hun huis, en moeten daarom in staat gesteld worden om zich met een redelijke premie tegen grote schade te verzekeren (vrijwel iedereen heeft immers een brandverzekering). Keuze- en handelingsvrijheid moet liggen bij degene die het risico draagt, in dit geval burger en ondernemer. Bouwbeperkingen voor her-, ver- of nieuwbouw omwille van risicobeheersing zijn dan ook niet op zijn plaats (uiteeraard blijven wel de voorwaarden van de waterkeringbeheerder van kracht). Aangezien deze verantwoordelijkheidsverdeling afwijkt van de zorgplicht van de overheid voor de binnendijks wonende burgers, ligt er een zware, actieve communicatetaak. Burgers en ondernemers moeten goed geïnformeerd zijn."

De gezamenlijke overheden geven bij de keuze voor hoofdrichting A invulling aan risicobeheersing in buitendijks gebied door:

- burgers en ondernemers buitendijks te informeren over hun risico's;
- een 'pool' van verzekeraars in te stellen die de verzekeraarheid van objecten tegen een redelijke premie mogelijk maakt;
- het bestaande beleid voor kustlijnhandhaving te continueren.

Hoofdrichting B: Consolidatievariant

Leitmotiv: "Het risico mag niet verder toenemen. Burgers en ondernemers willen zeker weten dat het buitendijkse gebied niet onveiliger wordt dan het nu is. Fysieke maatregelen in buitendijks gebied zullen ervoor zorgen dat de huidige veiligheid geconsolideerd wordt. De overheden geven actief inzicht in zowel kansen als risico's. Burgers worden in staat gesteld om zich voor een redelijke premie tegen schade te verzekeren."

De gezamenlijke overheden geven bij de keuze voor hoofdrichting B invulling aan risicobeheersing in buitendijks gebied door:

- burgers en ondernemers buitendijks te informeren over hun risico's;
- een 'pool' van verzekeraars in te stellen die de verzekeraarheid van objecten tegen een redelijke premie mogelijk maakt;
- aanbevelingen te doen over hoe omgegaan moet worden met bebouwing (oud-, ver- en nieuwbouw) in buitendijks gebied;
- de huidige veiligheid te consolideren. Dit komt in de praktijk neer op het handhaven van de afslaglijnen (zandige kust) en het handhaven van de kans op overstromen van buitendijks gebied in kustplaatsen.

Hoofdrichting C: Maatwerkvariant

Leitmotiv: "Laten we per kustplaats bekijken welk beschermingsniveau wenselijk, zinnig en haalbaar is (economisch optimum). Dit kan namelijk per kustplaats verschillen. Dit is primair de verantwoordelijkheid van de overheid. De gezamenlijke overheden hebben immers de huidige bebouwing in de kustplaatsen toegestaan en gestimuleerd. Het bieden van een bescherming betekent anderzijds óók dat de overheid bouwrestricties mag opleggen om het risico te beperken. De communicatie zal ook maatwerk moeten zijn (lokaal)."

De gezamenlijke overheden geven bij de keuze voor hoofdrichting C invulling aan risicobeheersing in het buitendijks gebied door:

- burgers en ondernemers buitendijks te informeren over hun risico's;
- indien nodig, verzekeraarheid van objecten mogelijk te maken met een 'pool' van verzekeraars;
- aanvullende richtlijnen op te stellen over hoe omgegaan moet worden met bebouwing (oud-, ver- en nieuwbouw) in buitendijks gebied;
- een beschermingsniveau te bieden aan de bewoners in buitendijks gebied, zonodig gedifferentieerd naar kustplaats. Als ondergrens wordt uitgegaan van het huidige niveau. Type en omvang van de benodigde fysieke maatregelen zijn maatwerk per kustplaats.

Hoofdrichting D: Binnendijksvariant

Leitmotiv: "De overheid heeft een zorgplicht voor al haar burgers, ongeacht hun woonplaats. Buitendijks wonen in de kustplaats is in dat licht ongewenst. Aangezien de overheid de bestaande bebouwing in de kustplaatsen zelf toegestaan en gestimuleerd heeft, moet zij die nu adequaat beschermen tegen de zee: het hele buitendijkse gebied binnen de dijkkring brengen, waardoor alle burgers weer dezelfde bescherming genieten. Als dat betekent dat er extra fysieke maatregelen genomen moeten worden, zal de overheid dat doen. Voor die delen waar dat fysiek of financieel onhaalbaar is, moet aan de bewoners een goed alternatief geboden worden. Actieve communicatie over buitendijkse risico's is niet nodig, omdat de veiligheidsnormen voor alle inwoners van het land gelijk zijn. Wel zal lokaal gerichte communicatie nodig zijn over de uit te voeren maatregelen."

De gezamenlijke overheden geven bij de keuze voor hoofdrichting D invulling aan de risicobeheersing in het buitendijks gebied door:

- het nieuwe buitendijkse gebied vrij van bebouwing te houden, conform de streekplannen;
- een wettelijk veiligheidsniveau te bieden dat gelijk is aan het aangrenzende achterland;
- burgers en ondernemers te informeren over hun risico's, dat deze door ingrijpende maatregelen drastisch zullen afnemen.

Consequenties

De voornaamste verschillen in consequenties van de hoofdrichtingen zijn hieronder opgesomd.

Bij hoofdrichting A neemt **de kans op schade** in het buitendijkse gebied door kustafslag of overstroming geleidelijk toe. Bij hoofdrichting D is er geen buitendijkse bebouwing in kustplaatsen en dus ook geen kans op schade. Bij de hoofdrichtingen B en C zal de kans op schade niet groter worden dan nu het geval is.

Op plaatsen waar het in de toekomst nodig is de **waterkering te versterken** ter bescherming van het achterland, kunnen de betrokken overheden er voor kiezen om buitendijkse risico's mee te wegen bij de versterking van de waterkering. Als voor optie D wordt gekozen, blijft voor het traject van de prioritaire **zwakke schakels** alleen de optie 'zeewaarts' open. Bij hoofdrichting B en C valt de optie 'landwaarts' af. Bij hoofdrichting A blijft veel vrijheid bestaan om keuzes te maken. Wel zal bij deze hoofdrichting de **waterkering** door de toenemende kans op afslag **eerder aan versterking** toe zijn dan bij de andere hoofdrichtingen. Als gekozen wordt voor de optie 'landwaarts versterken', neemt het **oppervlak van het buitendijks gebied** mogelijk toe.

De gezamenlijke overheden moeten de benodigde **extra middelen** opbrengen voor eventuele **fysieke maatregelen** (B, C en D), voor risicobeheersing en voor het **verzekeraar maken** van schade (A, B en C).

Kosten voor aanleg zijn groter dan voor onderhoud. Meeste kosten zijn voor hoofdrichting D. Voor de Waddeneilanden is geschat dat het overgrote deel van de buitendijkse bebouwing op Vlieland, Terschelling en Ameland voor 4,5 miljoen euro binnendijks gebracht kan worden. Voor Bergen, Egmond, Scheveningen, Kennemerstrand en Zandvoort liggen de aanlegkosten in de range van 20-80 miljoen euro.

Na aanleg (B, C en D) zal extra onderhoud nodig zijn. De kosten voor kusthandhaving, waarmee indirect ook de risico's in buitendijks gebied worden beperkt, bedragen 44 miljoen euro per jaar. Bij hoofdrichting B kunnen de totale kosten voor onderhoud van de zandige kust met 10% toenemen ten opzichte van het benodigde budget voor de kustlijnverzorging. Daarbij is niet inbegrepen de kosten voor aanvullende maatregelen om het effect van zwaardere golfbelasting te compenseren of kosten voor regulier onderhoud aan waterkerende constructies (zoals in Zeeland en op de Waddeneilanden). Extra onderhoudskosten bij hoofdrichting C als D zullen groter zijn dan bij hoofdrichting B, maar nog onzeker is hoeveel groter.

Bij de hoofdrichtingen B, C en D staat tegenover de extra kosten dat op een aantal plaatsen voorkomen wordt dat in de toekomst de waterkering versterkt moet worden.

De kosten om schade in buitendijks gebied **verzekeraar te maken**, zijn lastig in te schatten.

In de hoofdrichtingen A, B en C zet de overheid zich in om verzekering van eventuele schade ten gevolge van kustafslag of overstromingen mogelijk te maken. De bereidheid van verzekeraars om mee te werken zal toenemen naarmate meer bekend is over kans op schade, als er beschermingsniveaus worden gegarandeerd door de overheid, als er voldoende verzekeringnemers zijn en als er mogelijkheden zijn om risico's te spreiden. Ook is van belang of de overheid bereid is een rol als herverzekeraar op zich te nemen. Een kabinetsstandpunt hierover is in voorbereiding.

Verwacht wordt dat actieve communicatie over risico's het **risicobewustzijn** versterkt. Dat draagt bij aan begrip en draagvlak voor overheidsbeslissingen over bescherming tegen kustafslag en overstromingen. Ook kan een sterker besef van de risico's ertoe leiden dat er meer **risicobewust gebouwd** wordt. Met name voor de hoofdrichtingen A, B en C gaat dit op. Bij hoofdrichting D is het namelijk minder nodig dat de overheden de bewoners en ondernemers informeren over de risico's, omdat de overheden het probleem geheel naar zich toe trekken. Daardoor zal het risicobewustzijn niet toenemen. Mogelijk is dit nadelig voor de handhaving van de in te stellen bouwstop in het nieuwe buitendijkse gebied.

In de **reserveringszone in het binnendijkse gebied** van kustplaatsen reserveert ruimte voor versterkingen die in de komende 200 jaar nodig kunnen zijn (door zeespiegelstijging of zwaardere normen, zie Nota Ruimte en 3e Kustnota). Als in dit beleidstraject voor een consoliderende of zeewaartse strategie (B, C en D) wordt gekozen, lijkt het niet logisch om in de komende tientallen jaren alsnog de waterkering landwaarts te versterken. De vraag rijst dan ook of binnen de reserveringszone coulanter opgetreden kan worden met ontheffingen of dat deze zone opgeheven kan worden (met uitzondering van de zone voor stabiliteit van de kering). Het binnendijkse gebied valt feitelijk buiten de reikwijdte van dit beleidstraject. Het is evenwel aan de bestuurders om te bepalen of zij hierover in het bestuurlijk arrangement desondanks afspraken willen maken.

De **ontwikkelingsmogelijkheden** in kustplaatsen worden mede bepaald door risico's waar investeerders mee te maken krijgen en de mate waarin deze door de overheden worden afgedekt. Ook bouwrestricties (B en C) of een bouwstop (D) vanuit risicobeheersing in buitendijks gebied kunnen de ontwikkelingsmogelijkheden beperken. Alle hoofdrichtingen bevatten zowel positieve als negatieve impulsen voor de ontwikkelingsmogelijkheden.

Management summary

Introduction

In the Dutch coastal towns pressure increases on the available space for living, working, recreation and mobility. At the same time sea level rise and associated higher and larger waves during extreme storms cause a higher probability of damage to buildings and infrastructure in coastal towns. The National Spatial Strategy (2005) explicitly mentions the coastal towns in relation to building on the flood defences.

Contrary to buildings and infrastructure behind the flood defences, which are protected through the Flood Defence Act (1996), buildings on or in front of the flood defences have no legal protection level with respect to coastal erosion or flooding. Therefore building investments are at the owners risk.

The Local government is legally responsible for informing the public about the risks. In practice however the public is barely informed. Legislation concerning disaster management prescribes that within areas with higher risks (as for example the so-called unprotected areas of coastal towns) the government informs the public. In practice however this barely happens. Within the unprotected areas of coastal towns reconstruction of existing buildings and construction of new ones is possible, taking into account the conditions from flood defence legislation. Risk management in the unprotected areas is not, or only exceptionally, taken into account. In case of damage due to a severe storm, there is a realistic possibility that the public will apply to the government for compensation.

Governmental organizations should clarify their role in the risk management of the unprotected areas of coastal towns. The national policy document "Peaks in the Delta" and the National Spatial Strategy underline the necessity for policies for economic development in the unprotected areas of coastal towns. The National Spatial Strategy indicates that "development for economic and tourism activities can be allowed as long as safety of the hinterland is not harmed and doesn't lead to higher costs for future reinforcements of the flood defences. In case of developments in unprotected areas safety against flooding often cannot be guaranteed."

History

The history of this document is as follows.

- In 2002 the Third Coastal Policy Document stated that conditions must be formulated to manage risks to unprotected areas of coastal towns.
- In 2002 the joint policy issues for the unprotected areas were formulated in the Policy Agenda for the Coast.
- In the same year it became clear that higher wave conditions

should be taken into account, which meant a landward shift of the calculated dune erosion line. In case of adjustment of the registers of the water boards this might result in an increase of the unprotected area.

- August 2003 a draft policy document for the coast was finalized, in which consolidation of the dune erosion line was central,
- October 2003 this draft policy document was withdrawn and
- a new policy process was initiated to discuss and clarify the roles of involved parties in managing the risks in unprotected areas of coastal towns.

Governmental agreements

Without proper governmental arrangements the present situation continues, in which the public is hardly aware of the probability of damage in unprotected areas of coastal towns and the possible consequences. In the end, this may lead to unintended, unaware, risky investments in developments in unprotected areas. Furthermore, it is uncertain which party will pay for the damages in unprotected areas.

The Basic Information Document (RIKZ, 2005) provides essential information about the present situation with respect to risk management of unprotected areas in coastal towns. To establish new governmental agreements, the document at hand describes four possible future policy options and their consequences.

The policy options

In this document four different (A to D) policy options for risk management are formulated. Each policy option represents a governmental vision ('Leitmotiv') on the issue how to deal with management of risk in the unprotected areas of coastal towns. The four policy options are explained below. The governmental vision manifests itself in a coherent package of measures to reduce both the probability of damage (through physical measures) and the possible consequences (through spatial planning), together with a clear division of responsibilities and a joint communication strategy.

Policy option	-A- Communication	-B- Consolidation	-C- Tailor-made	-D- Landside
Physical measures	Maintain the coastline	Consolidation of flood defences	Differentiation of protection levels	Protect the unprotected areas as protected up to the level as the hinterland
Construction policy	No extra construction restrictions	Risk-aware constructing	Risk-aware constructing, possible local considerations	No extra construction restrictions
Redistribution of damage	Pool of insurers*	Pool of insurers*	Pool of insurers*	not applicable
Communication	Active to public in unprotected areas	Active to public in unprotected areas	Active to all public	Active to all public

* A pool of insurers is proposed, after the example of insurances against harvest damage and nuclear risks.

Policy option A: Communication

Leitmotiv: "The public can decide and take responsibility on their own. They consciously choose to live and work close to the sea. For entrepreneurs the added value of investments in unprotected areas of coastal towns is worth the risk. Present inhabitants do not want to gamble with their houses. They must be able to insure their property against severe damage (after all, nearly everyone has a fire insurance) at a reasonable rate. Freedom of choice and actions should belong to those carrying the risk, in this case the public. From a risk management perspective there is no need to further restrain reconstruction, alteration or building of new developments (conditions related to the flood defence authority remain valid of course). The division of responsibilities differs from the situation of the protected hinterland. This requires intensive and active public communication. The public should be well informed."

In policy option A the joint governments implement risk management in the unprotected areas of coastal towns by:

- informing individuals and entrepreneurs about their risks (kinds of risks, probability of occurrence, possible consequences);
- establishing a pool of insurers, which will provide insurance at a reasonable rate;
- continuing the existing policy of maintaining the coastline.

Policy B: Consolidation option

Leitmotiv: "The risk must not increase any further. Individuals and entrepreneurs want to be sure that in the future their investments are as safe as they are at present. Physical measures are needed to provide consolidation of the present safety level. The government actively provides information on the probability of damage and possible consequences. Individuals should be able to insure their property at a reasonable rate."

In policy B the joint governments implement risk management in the unprotected areas of coastal towns by:

- informing individuals and entrepreneurs about the risks (kind of risk, probability of occurrence, possible consequences);
- establish a pool of insurers, which will provide insurance at a reasonable rate;
- recommending how to deal with constructing (old building, renovations and new constructions) in unprotected areas of coastal towns;
- consolidating present safety levels. By means of physical measures, the present dune erosion line will be maintained.

Policy option C: Tailor-Made

Leitmotiv: "Let us investigate which protection level is most desirable and feasible (optimized economical solution). in each coastal town This may differ for each coastal town. This is primary a governmental responsibility. After all, the joint governments have permitted and stimulated the development of the existing buildings in coastal towns. On the other hand this means that the governments may enforce building restrictions to decrease the risk. Communication should be tailor made."

In policy C the joint governments implement risk management in the unprotected areas of coastal towns by:

- informing the public about their risks (kind of risk, probability of occurrence, possible consequences);
- if necessary, establishing a pool of insurers, which will provide insurance against at a reasonable rate
- formulating supplementary guidance on how to deal with constructions (old building, renovations and new developments) in unprotected areas of coastal towns
- offering the inhabitants of unprotected zones a certain level of protection, differentiated by coastal town if needed. Minimum level is at least the present level. Type and scope of physical measures are tailor made for each coastal town.

Policy option D: Landside

Leitmotiv: "The government has a duty to provide for all individuals, irrespective of their residence. From that perspective living in unprotected areas of the coastal towns is undesirable. Since the government allowed and stimulated the development of existing buildings in unprotected areas of coastal towns, it now should adequately protect these against the sea: the unprotected areas should be included within the chain of flood defences. This way all inhabitants are provided with the same level of protection. The government will take extra physical measures, if needed. In situations where physical measures are unfeasible or uneconomical, the individuals are offered an appropriate alternative. Active communication about risks is not needed, because the (former) un-protected areas will have same guaranteed level of protection as within the (present) dike ring areas. Local communication is needed related to the implementation of (physical) measures."

In policy D the joint governments implement risk management in the unprotected areas of coastal towns by:

- restraining (remaining) unprotected areas from new constructions, in accordance with the regional planning;
- offering a legal protection level equal to the adjoining hinterland;
- informing individuals and entrepreneurs about the farreaching (physical) measures, which will decrease their risk substantially.

Consequences

The main differences between the policy options in terms of their consequences are summarized below.

In case of policy option A the **probability of damage** in unprotected areas of coastal towns, caused by coastal erosion or flooding, increases gradually. Policy option D excludes the existence of any unprotected buildings. In case of policy option B and C the probability of damage will remain at its present level.

When **reinforcement of the flood defence** ("weak link") is needed to maintain the protection of the hinterland, the government may choose to include its impact on the risk level in unprotected areas. In case of a choice for policy option D, a seaward reinforcement of the weak link is the only possible solution. In options B and C enforcement of the flood defence structure at the landward side is unacceptable. In option A, all reinforcement solutions are possible. **But reinforcement is needed earlier in time** as a result of the higher probability of coastal erosion. In case of a landward reinforcement strategy by means of a landward shift of the flood defence zone, **the unprotected area will increase**.

The joint governments must allocate the **extra funds** needed for possible **physical measures** (policy option B, C en D) and for their role in **providing insurance for property in unprotected areas** (A, B en C).

Construction costs are higher than maintenance costs. Policy option D results in the highest costs. The costs to protect the main parts of the present developments on the Wadden Islands of Vlieland, Terschelling en Ameland to the level of the hinterland are estimated to be 4,5 million euros. For Bergen, Egmond, Scheveningen, Kennermerstrand and Zandvoort construction costs are in the range of 20 – 80 million euros.

After construction (B, C en D) extra maintenance is needed. At present, maintenance of the coastline, which contributes to the reduction of risk in unprotected area, amounts to 44 million euro per year. Policy option B could increase the maintenance costs up to 10%. Not included are the costs for additional measures to compensate for the effect of (recent insights into) more severe waves (recent insights) or the costs for regular maintenance of the flood defence constructions (like in Zeeland and along the Wadden Sea). In case of policy option C and D maintenance costs will be higher than for policy option B but it's uncertain how much higher.

On the other hand, policy option B, C and D prevent the need for future reinforcement of the flood defence structures.

It's difficult to estimate the costs of the governments role in **providing insurance for property in unprotected areas.**

In case of policy options A, B and C the government will make maximum effort to realize the insurance of property in unprotected areas. The willingness of the insurers to cooperate may increase with better information about probability of damage, protection levels guaranteed by the government, sufficient customers and possible spreading of the risks. Furthermore, the effectiveness of the government to reinsure plays into part. At present a national government view about this subject is in preparation.

Active public communication about risks is expected to strengthen the **awareness of risks**. Risk awareness will contribute to understanding and support for governmental decisions about protection against coastal erosion and flooding. A stronger understanding of the risks could lead to **a way of constructing that reduces the risk**, particularly policy options A, B and C. For policy option D it is less necessary to have that same level of public communication about these risks. There the governments embrace the problem by taking protection measures, which won't contribute to a higher awareness of the risks. This might hamper the consolidation of the (new) situation of an unprotected shorefront without any building construction.

The reservation zone behind the flood defences, at the landside part of the coastal town, is meant to allocate the space, for future (landward) reinforcements of the flood defence structure within the next 200 years (as mentioned in the National Spatial Strategy and the Third Coastal Policy Document). When choosing policy option B,C or D to manage the risk in unprotected area, landward reinforcement of the flood defences over the next decades does not seem to be realistic. In that situation the question arises whether or not to apply a more generous attitude towards initiatives for new building developments in the reservation zone (except for the stability zone of the water defence structure) or to minimize conditions for permit exemption. It should be noted that the landside part of the coastal towns is not part of the scope of the policy process. It is up to the decision makers whether or not to incorporate arrangements related to (the use of) the reservation zone.

The **possibilities for economic development** within coastal towns are partly determined by the risks for investors and to which extend these risks are managed by the governments. Also building regulations (option B and C) or building restrictions from the perspective of coastal risk management could hamper economic development. All policy options contain both positive and negative impulses for economic development.

Deel A Opbouw hoofdrichtingen

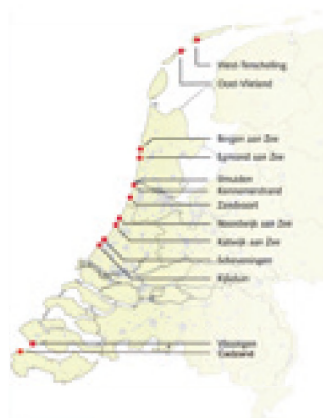
1 Inleiding

1.1 Risicobeheersing in kustplaatsen

Ruimte in de kustzone is schaars. Vooral in de Nederlandse kustplaatsen neemt de druk op de beschikbare ruimte voor bewoning, werk, recreatie en mobiliteit toe. Tegelijkertijd zorgt zeespiegelstijging voor een grotere kans op schade aan buitendijkse bebouwing en infrastructuur bij storm. Het risico, de kans op schade vermenigvuldigd met de omvang van de schade, neemt toe.

Voor de buitendijkse bebouwing, op of voor de waterkering, gelden geen wettelijk geregelde veiligheidsnormen. Het bouwen in deze gebieden gebeurt dus op eigen risico. Burgers zijn zich hier echter nauwelijks van bewust; betrokken overheden informeren hen slechts bij uitzondering. Informatie over de daadwerkelijke risico's is ook niet publiek beschikbaar. De verwachting is dat burgers, bedrijven en andere belanghebbenden zich bij schade tot de overheid zullen wenden. Maar is de overheid aansprakelijk? Zo ja, welke overheid? En over welke risico's hebben we het nu eigenlijk?

Er is behoefte aan duidelijkheid over de vraag wie welke rol moet, wil en kan vervullen bij de risicobeheersing in buitendijkse delen van kustplaatsen (figuur 1). En bij het beantwoorden van deze vraag moet ook rekening worden gehouden met de noodzaak publieke middelen zo effectief mogelijk te besteden.



Figuur 1 Risicoplaatsen

In het Bestuurlijk Overleg Kust (BOK) van 25 mei 2004 is daarom besloten om een bestuurlijke discussie te voeren over de volgende vraag:

"Welke rol vervullen de verschillende overheden bij de beheersing van buitendijkse risico's op schade door kustafslag en wateroverlast in kustplaatsen?"

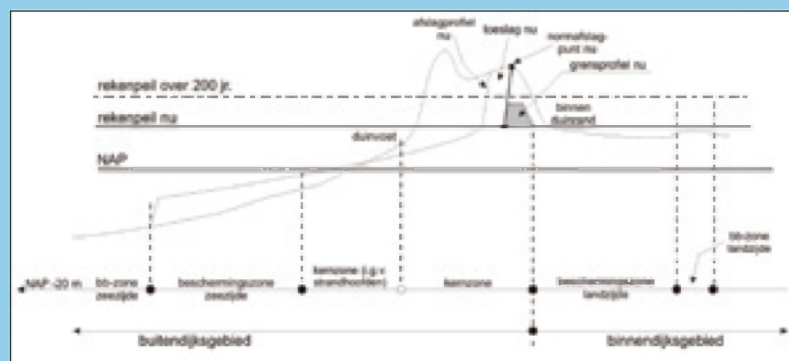
Definitie buitendijksgebied

Buitendijks gebied is het gebied waarvoor geen wettelijke veiligheidsnormen zijn gedefinieerd. Dit betreft het gebied op en zeewaarts van de kernzone.

Als **grens tussen binnen- en buitendijksgebied** wordt gedefinieerd: de landwaartse grens van de kernzone.

Onderstaande doorsnede (figuur 2) laat zien waar de grens tussen binnen- en buitendijks ligt in relatie tot de begrenzing van de verschillende zones in de leggers van de waterkeringbeheerders.

Figuur 2: Doorsnede door een smal duin met schematische aanduiding van de waterkeringzones en de grens van binnen- en buitendijks gebied (Bron: TAW, 2002, bewerking RWS-RIKZ).



Het kaartje (figuur 3) hieronder geeft het voorbeeld van Bergen aan Zee. In het kaartje is de landwaartse grens van de kernzone van de waterkering te zien. Landwaarts daarvan is binnendijks gebied, zeewaarts is buitendijks gebied. Daarnaast is de landwaartse grens van de beschermingszone aangegeven.

Figuur 3: Voorbeeld Bergen aan Zee (Bron: RWS-RIKZ, 1997)



De voorgeschiedenis van dit document ziet er als volgt uit:

- in 2000 stelde de Derde Kustnota dat de voorwaarden voor beheersing van risico in buitendijks kustgebied moesten worden ingevuld;
- in 2002 werden de gezamenlijke beleidsopgaven voor het buitendijks gebied geformuleerd in de Beleidsagenda voor de Kust;
- in datzelfde jaar werd bekend dat de golfbrandvoorwaarden zwaarder zijn dan tot dan toe aangenomen, en dat de (norm)afslaglijn daardoor landwaarts verschuift; bij leggeraanpassing zou het buitendijks gebied sterk toenemen;

-
- in augustus 2003 werd een ontwerp-beleidslijn afgerond waarin afslaglijnen handhaven centraal staat;
 - in oktober 2003 werd deze ontwerp-beleidslijn ingetrokken en werd een beleidstraject gestart over de rol van de betrokken partijen bij de beheersing van buitendijkse risico's in kustplaatsen.

Proces opstellen document

Het document hoofdrichtingen is door het RIKZ opgesteld in samenwerking met leden van de projectgroep kustplaatsen. Dit is een interbestuurlijke projectgroep die werd voorgezeten door DG Water en waarin vertegenwoordigd waren: de departementen VROM, EZ, OC&W, Rijkswaterstaat als beheerder kustlijn, de kustprovincies, waterkeringbeheerders (hoogheemraadschappen, waterschappen en Rijkswaterstaat als waterkeringbeheerder Wadden) en gemeenten. Deze projectgroep heeft diverse malen teksten en informatie aangeleverd om voorliggend document mee samen te stellen. Telkens zijn deze beoordeeld door de projectgroep. Ook zijn een aantal versies door een bredere klankbordgroep gecontroleerd.

Hoofdrichtingen

Het is de bedoeling dat bestuurders en betrokken overheden, verenigd in het BOK, in mei 2005 een antwoord op bovengenoemde vraag zullen geven. Dit document vormt de basis voor deze discussie.

Er worden vier mogelijke oplossingsrichtingen (hoofdrichtingen) voor risicobeheersing in kustplaatsen geformuleerd. Elke optie wordt beschreven aan de hand van zogenaamde stuurknoppen: thema's waarmee overheden risico's kunnen beheersen. Ook geeft dit document een inschatting van de gevolgen die de verschillende hoofdrichtingen zullen hebben. Op basis van dit document wordt in het BOK een bestuurlijke afweging gemaakt, die in een bestuurlijk arrangement zal worden vastgelegd. Dit bestuurlijk arrangement sluit aan op de Nota Ruimte.

De hoofdrichtingen zijn opgesteld op basis van:

- het document Basisinformatie¹, dat de bestaande verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden beschrijft, en een interpretatie geeft van de huidige wet- en regelgeving die van toepassing is op risicobeheersing in buitendijks gelegen delen van kustplaatsen;
- de uitkomsten van de Directeurenconferentie van november 2004.²

Leeswijzer

Het document Hoofdrichtingen bestaat uit twee delen. Deel A behandelt de standen van de stuurknoppen (hoofdstuk 2) en de vier hoofdrichtingen (hoofdstuk 3). In deel B zijn de effecten van elke

¹ RWS-RIKZ/Twynstra Gudde/Haskoning/RebelGroup, 2005, Risicobeheersing in Kustplaatsen. Beheersen van kansen en gevolgen van kustafslag en overstroming tijdens zware storm in buitendijks gebied. Document Basisinformatie.

² Verslag RWS-RIKZ, 2004, Beheersing Risico's Buitendijks in Kustplaatsen. Directeurenconferentie Kurhaus, 11 november 2004.

hoofdrichting beschreven (hoofdrichting 4). Deze effecten maken een bestuurlijke afweging, en daarmee een keuze voor een bepaalde oplossingsrichting, mogelijk.

1.2 Achtergrond

1.2.1. De veiligheidsketen

Het beperken van de risico's voor kustbewoners kan op verschillende manieren worden aangepakt. Er kan in verschillende fasen van de veiligheidsketen worden ingegrepen:

- **proactie:** structurele oorzaken van onveiligheid wegnemen;
- **preventie:** de risico's klein houden en de gevolgen van ongevallen beperken;
- **preparatie:** de voorbereiding op het bestrijden van rampen en calamiteiten;
- **repressie:** de daadwerkelijke bestrijding van een ramp en de benodigde hulpverlening;
- **nazorg:** het terugkeren naar de normale situatie.

De stuurknoppen hebben allemaal een relatie met de veiligheidsketen. Communicatie kan worden ingezet voor verschillende fasen in de veiligheidsketen (duin belopen is zeewering slopen; geen parketvloer leggen; wat moet je doen als de sirene gaat?). Fysieke maatregelen reduceren de kans op een ramp en hebben dus vooral een preventieve werking, net als bouwbeleid, dat de gevolgen ervan beperkt. De nasleep van de ramp valt onder nazorg en is te beheersen door vooraf na te denken over de vraag wie voor de schade opdraait. Rampenbestrijding is uiteraard altijd nodig, voor welke hoofdrichting ook gekozen wordt.

1.2.2. Leren uit het buitenland

Hoewel de situatie in Nederland niet op alle fronten vergelijkbaar is met die in het buitenland, zijn er zeker wel aanknopingspunten om van ervaringen uit het buitenland te leren. Bij het beoordelen van de hoofdrichtingen in hoofdstuk 3 is het zinvol stil te staan bij de manier waarop in het buitenland met risicobeheersing wordt omgegaan. In veel westerse landen worden rampen steeds meer 'integraal' benaderd: de hele veiligheidsketen, inclusief risicoanalyse, preventie, rampenplannen, daadwerkelijke hulp, herstel en nazorg, wordt onderling betrokken. Daarbij verschuift het zwaartepunt steeds vaker van rampenbestrijding naar preventie. Overheden proberen het effect van rampen te verminderen door (civiel)technische aanpassingen, verstandige ruimtelijke ordening, passende bouwvoorschriften en aangepast gedrag van burgers. Soms wordt dit laatste afgedwongen, soms ook wordt het via een systeem van beloningen ontlokt.

Risicobeperking

In de Verenigde Staten wordt de verantwoordelijkheid voor risicobeheersing zo laag mogelijk gelegd, namelijk bij de lokale overheid (ruimtelijke planning) en de huiseigenaren. Voornaamste doel van de federale overheid is de financiële gevolgen te beperken. Door constructie-eisen in te voeren die als voorwaarde voor verzekering gelden, is de schade aan individuele gebouwen sterk verminderd.

Verantwoordelijkheden

Dankzij de waterschappen, die een volwaardige partner van de rijksoverheid zijn, heeft Nederland de unieke optie om het beleid, de uitvoering en de financiering van regionaal waterbeheer en de koppeling daarvan met ruimtelijke ordening voor een groot deel aan de regio over te laten. Dit kan gezien de complexiteit van landgebruik en waterbeheer gunstig zijn. Verantwoordelijkheden hoger beleggen heeft weer als voordeel dat problemen minder snel worden afgewenteld of op de lange baan worden geschoven.

Aansprakelijkheid

Als de centrale overheid de schade niet vergoedt, staan de lagere overheden onder druk om verstandige beslissingen voor 'hun' burgers te nemen. Dit simpele model, dat in Groot-Brittannië wordt gehanteerd, wordt echter enigszins ondermijnd als vrijwel iedereen zich tegen wateroverlastschade kan verzekeren. Net als in Frankrijk krijgt de verzekeringspremie bijna het karakter van een generieke belasting, en dat blijkt mensen er niet toe te stimuleren risicobeperkende maatregelen te nemen.

Risicobewustzijn

In onze buurlanden besteedt men op nationaal niveau veel aandacht aan het communiceren van risico's – in het algemeen via risicokaarten – aan burgers en lagere overheden, omdat verwacht wordt dat de gedragsverandering van burgers en lagere overheden een sleutelfactor is in het slagen van hoogwaterbeleid. Een hoger risicobewustzijn creëert ook draagvlak voor mitigerende maatregelen. Daarbij blijkt interactieve beleids- en planvorming zeker zo belangrijk te zijn als succesvolle campagnes.

1.3 Wat zijn stuurknoppen en hoofdrichtingen?

1.3.1. Stuurknoppen

Bij risicobeheersing in buitendijks gelegen kustplaatsen kunnen de gezamenlijke overheden op verschillende manieren ingrijpen. Dit document onderscheidt vier soorten maatregelen, die zijn vertaald in zogenaamde 'stuurknoppen': communicatie, fysieke maatregelen, bouwbeleid en de vraag wie opdraait voor schade ('kostendrager schade'). Voor elk daarvan heeft de overheid de keuze zich terughoudend of juist zeer actief op te stellen. Met andere woorden: elke knop kan op verschillende standen worden gezet. Vaak beïnvloedt

de stand van de ene stuurknop de andere: als de overheid bijvoorbeeld besluit zelf op te draaien voor de schade (kostendrager schade), kan de overheid redelijkerwijs ook bouwrestricties opleggen (bouwbeleid). De stuurknoppen worden beschreven en toegelicht in hoofdstuk 2.

1.3.2. Hoofdrichtingen

Een Hoofdrichting is een beleidsoptie waarbij de verschillende stuurknoppen op basis van een duidelijke bestuurlijke visie op een bepaalde stand worden gezet. Hoofdstuk 3 beschrijft de vier hoofdrichtingen en de daarbij behorende knoppenstanden.

Figuur 4: Stuurknoppen en de samenhang met de fasen uit de veiligheidsketen.



1.4 De nationale beleidscontext aan de hand van stuurknoppen

Het systeem van stuurknoppen die in verschillende standen kunnen worden gezet, staat uiteraard niet los van het bestaande beleid. Dat bepaalt in veel gevallen al in welke standen de knoppen wel en niet kunnen worden gezet.

Nota Ruimte

De belangrijkste grondslag voor integraal rijksbeleid voor de kust is de Nota Ruimte(2005). Deze nota is ook voor buitendijkse ontwikkelingen de toetssteen. Doel van het rijksbeleid voor de kust is: de veiligheid tegen overstromingen vanuit zee waarborgen, met behoud van de (inter)nationale ruimtelijke waarden. De gebiedsspecifieke identiteit is daarbij een belangrijke kernkwaliteit.

Uit het nationaal ruimtelijk beleid vloeien voor de kust de volgende opgaven voort:

- een integraal beheer van het kustfundament;
- begrenzing en bescherming van het kustfundament;
- een strategie voor het beheer van de zandige kust;
- de zeewering op sterkte hebben en houden.

Het integraal beheer van het kustfundament wordt planologisch uitgevoerd volgens de 'ja, mits'- en 'nee, tenzij'-principes. Eventuele ingrepen mogen in principe geen aantasting betekenen van:

- het kustfundament en het karakter van de zandige kust;
- Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en gebieden die deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur;
- de vrije horizon.

Het kustfundament omvat het gehele zandgebied, nat én droog, dat als geheel van belang is als drager van functies in het kustgebied. Om duurzame veiligheid tegen overstromingen uit zee te kunnen waarborgen, zorgt het Rijk ervoor dat in het kustfundament voldoende ruimte beschikbaar is en blijft voor versterking van de zeewering.

1.4.1. Beleid en regelgeving: communicatie

Wetgeving omtrent calamiteitenbeheersing schrijft voor dat de overheid de burgers en ondernemers in het buitendijkse gebied actief informeert. Dit betekent dat burgers en ondernemers actief geïnformeerd moeten worden over het feit dat zij buitendijks wonen, over de kansen op een overstroming, welke risico's voor hun eigen rekening komen en welke maatregelen ze kunnen treffen.

Om burgers en ondernemers te informeren over risico's in het algemeen zijn provincies verplicht risicokaarten te maken waarop ook overstromingsrisico's zichtbaar zijn. Gemeenten moeten hier de informatie voor aanleveren.

1.4.2. Beleid en regelgeving: fysieke maatregelen

De stand van de stuurknop fysieke maatregelen wordt sterk bepaald door:

De Nota Ruimte

In de Nota Ruimte – die overigens nog niet definitief is vastgesteld – wordt het rijksbeleid voor het beheer van de kust en het kustfundament geschetst. Het Rijk hanteert een strategie in drie stappen:

1. behoud van zand en ongehinderd transport van zand langs en dwars op de kust;
2. als ingrepen nodig zijn, wordt waar mogelijk voor zandige maatregelen gekozen;
3. alleen in het uiterste geval kan zand met harde constructies worden vastgelegd.

Om de acht prioritaire zwakke schakels te versterken, moet de verbetering van de veiligheid van het achterland hand in hand gaan met het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en wordt dus ook rekening gehouden met natuur, landschap, economische functies en recreatie.

Wet op de waterkering

De Wet op de waterkering (1996) regelt de verantwoordelijkheden voor kustverdediging. De wet stelt normen waaraan de primaire waterkering moet voldoen, én bepaalt dat structurele erosie moet worden bestreden. Het beheer en onderhoud van de primaire waterkeringen, waaronder herstel van duinen en dijken na (afslag)schade door storm, is een verantwoordelijkheid van de waterkeringbeheerders, die ook de taak hebben de sterkte van de waterkering te toetsen. Op de Waddeneilanden is het Rijk de waterkeringbeheerder. Het Rijk draagt eindverantwoordelijkheid en is verantwoordelijk voor structurele maatregelen om waterkeringen te versterken. Ook de bestrijding van structurele kusterosie – het handhaven van de kustlijn (zgn. BKL) – is een taak van het Rijk.

Derde Kustnota

De Derde Kustnota (2001) stelt dat bij het beheer van de zandige kust:

- de veiligheid tegen overstromen moet worden gewaarborgd;
- waarden in het duingebied duurzaam moeten worden behouden, de waterkerende functie voorop. Dit door de kustlijn dynamisch te handhaven en door de zandbalans van het kuststelsel als geheel op peil te houden;
- rekening moet worden gehouden met zeespiegelstijging en eventuele zwaardere normen in de toekomst. Voor eventuele versterking van de waterkering moet een (planologische) ruimtereservering worden gedaan voor tweehonderd jaar zeespiegelstijging;
- zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van zachte, zandige, maatregelen: 'zacht waar het kan, hard waar het moet'.

1.4.3. Beleid en regelgeving: bouwbeleid

De stand van de stuurknop bouwbeleid wordt sterk bepaald door:

De Nota Ruimte

Het bouwbeleid in de Nota Ruimte, waarin ook het beleid uit de Derde Kustnota is verwerkt, is erop gericht om zo duurzaam mogelijk met de ruimte van het kustfundament om te gaan. Behoud en verbetering van functies staan daarbij centraal. Binnen de kustplaatsen is ruimte voor verbouw van de bestaande woningen en nieuwbouw voor de bewoners. Ontwikkeling van economische en toeristische activiteiten is toegestaan zolang de veiligheid van het achterland er niet onder lijdt en eventuele toekomstige versterking van de waterkering er niet duurder door wordt. Bij eventuele buitendijkse ontwikkelingen kan de veiligheid tegen overstromingen meestal niet worden geborgd.

De Nota Ruimte schrijft voor dat provincies en gemeenten een contour vaststellen die het bestaande bebouwde gebied van de kustplaatsen aangeeft. Deze contour (doorgaans aangeduid als bebouwingscontour, maar soms nog als 'rode contour') moet in streek- en bestemmingsplannen worden opgenomen. Binnen deze contour mag op de waterkering worden gebouwd, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan

('ja, mits'). Deze voorwaarden worden hoofdzakelijk bepaald door waterstaatswetgeving. Buiten de contour is in het kustfundament in principe geen uitbreiding van de bebouwing toegestaan ('nee, tenzij').

Gezien de voor de Friese Waddeneilanden bestaande beperkingen is daar een nader te bepalen beperkte uitbreidingsmogelijkheid van de bebouwing op het kustfundament mogelijk, mits passend binnen het ruimtelijk kader van de Nota Ruimte.

Leggers en keuren

Op de meeste plaatsen langs de kust zijn leggers vastgesteld. Daarin beschrijft de waterkeringbeheerder de exacte positie van de waterkering. De ligging van de waterkering is meestal overgenomen in bestemmingsplannen, maar niet altijd. Waar dat wel is gebeurd, hebben de gronden op de waterkering vaak de 'dubbelbestemming' wonen/werken én 'waterstaatsdoeleinden'.

Binnen deze gebieden legt de waterkeringbeheerder gebods- en verbodsbepalingen op om de primaire waterkering nu en in de toekomst aan de wettelijke norm te kunnen laten voldoen. Waterschappen doen dat op basis van de keur, Rijkswaterstaat op basis van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Initiatiefnemers die in de reserveringszones activiteiten willen ontplooiën, hebben daarvoor een vergunning nodig van de waterkeringbeheerder.

Economisch beleid

Het economisch rijksbeleid stelt dat voor een goede kwalitatieve ontwikkeling in de kustplaatsen:

- ruimte van de juiste kwaliteit tijdig op de benodigde plaats beschikbaar is;
- het bouwbeleid duidelijk en consistent is (wat mag waar en onder welke voorwaarden?);
- de kustplaatsen goed bereikbaar zijn.

Watertoets

Een van de elementen in de watertoets is 'afstemming van ruimtelijke en waterplannen'. De koppeling met risicobeheersing is echter nog niet uitgewerkt.

1.4.4. Beleid en regelgeving: kostendrager schade

In het buitendijkse gebied hebben overheden geen specifieke wettelijke verantwoordelijkheden of taken voor het beperken van mogelijke schade door kustafslag of wateroverlast.

De Commissie Tegemoetkomingen bij Rampen en Calamiteiten (CTRC) heeft in 2005 in opdracht van het kabinet advies uitgebracht over de rol van de overheid bij rampschade. Bij schade of overlast in buitendijks gebied, zo stelt de commissie, is de bewoner of ondernemer juridisch gezien zelf aansprakelijk. Maar hij heeft geen of nauwelijks mogelijkheden om zich tegen dit risico te verzekeren.

De Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (Wts, 1998) biedt een vangnet voor onverzekerbare schade door overstromingen wanneer er geen aansprakelijke partij valt aan te wijzen. De Wts is gebaseerd op de overtuiging dat zulke schade niet, of in ieder geval niet volledig, voor rekening van de gedupeerden zou moeten komen. De Wts is momenteel niet van toepassing op schade door kustafslag en/of overstroming door zout water. Na een politiek besluit kan de Wts natuurlijk worden uitgebreid, maar het is niet de bedoeling dat de wet een soort van verzekering biedt aan risicovolle locaties.

Momenteel wordt wel bekeken wat de mogelijkheden zijn om schade door kustafslag of overstroming in buitendijks gebied te verzekeren. Het gaat dan om schade waarvoor geen enkel partij aansprakelijk kan worden gesteld. Brancheorganisaties en de overheid kunnen het na nader onderzoek samen mogelijk maken verzekering mogelijk te maken, waarbij niet bij voorbaat wordt afgewezen dat de overheid als herverzekeraar kan optreden. Wil verzekering een kans maken, dan moeten ook duidelijke normeringen voor risico worden opgesteld.

2 Stuurknoppen en knoppenstanden

Leren uit het buitenland:

Burgers hebben recht op goede informatie

In de beleving van burgers dragen 'instanties' die zich bezig houden met het voorkomen en bestrijden van natuurrampen de verantwoordelijkheid voor de veiligheid, en hoeft de burger zich er zelf niet meer om te bekommeren. In landen als Amerika, Canada en Australië lijken de burgers meer gewend aan natuurrampen dan in Nederland. Nederland kent naar verhouding weinig rampen en bovendien lijkt het 'rampgeheugen' – net als in andere landen – van korte duur. In de meeste Westerse landen lijken de professionals te beseffen dat ramppreventie 'terug' in de samenleving moet worden gebracht. Daartoe is communicatie met de bevolking essentieel.

Leren uit het buitenland:

Institutionalisering kan leiden tot 'onbezorgdheid' bij burgers

In Frankrijk en Engeland wordt het als een recht van burgers beschouwd dat ze worden geïnformeerd over risico's. Maar in onze buurlanden hebben mensen ook een alternatief – hoger wonen. In laag-Nederland is dat op individueel niveau niet het geval. Daarnaast is de communicatie over risico's door de overheid in onze buurlanden eenvoudiger omdat de overheid daar geen wettelijke verantwoordelijkheid heeft voor de bescherming van burgers tegen overstroming.

De gezamenlijke overheden kunnen op vier manieren invloed uitoefenen op de risicobeheersing in buitendijks gelegen kustplaatsen:

- door erover te communiceren;
- door fysieke maatregelen te nemen;
- via het bouwbeleid;
- via de vraag wie voor eventuele schade opdraait.

Binnen deze vier thema's kan de overheid zich op verschillende manieren opstellen: minimale bouwrestricties opleggen of juist zeer strenge; alleen met bewoners van het buitendijkse gebied communiceren of ook met het brede publiek?

Om dit geheel aan keuzes hanteerbaar te maken, worden in dit hoofdstuk vier zogenaamde 'stuurknoppen' geïntroduceerd: communicatie, fysieke maatregelen, bouwbeleid en kostendrager schade. Elke stuurknop kan in verschillende standen worden geplaatst: van minimaal ingrijpen tot sterke interventie en verschillende opties daartussenin.

2.1 Stuurknop 1: Communicatie

2.1.1. Betekenis van de stuurknop

Bewustwording van risico's is een uiterst belangrijke factor bij het 'beheersen van risico's', zo laten ervaringen uit het buitenland zien (zie de kaders 'Leren uit het buitenland'). Als burgers geïnformeerd zijn over de risico's in het buitendijkse gebied en de betekenis daarvan, kunnen zij zelf met hun volle verstand kiezen of ze al dan niet in buitendijks gebied willen wonen of ondernemen.

2.1.2. Stuurknopstanden

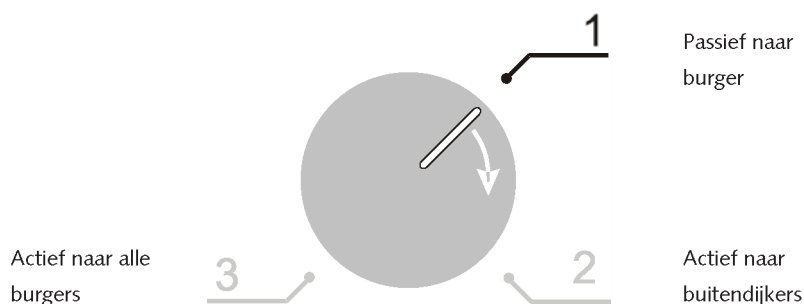
De overheid heeft nu al een wettelijke informatieplicht. De vraag is hoe deze ingevuld kan worden. Dit kan op drie manieren³ (figuur 5).

Stand 1 (passief naar burger)

De overheid neemt bij het verstrekken van informatie over risico's in buitendijks gebied een passieve houding aan. Een goed voorbeeld hiervan is de opstelling van de Engelse overheid (zie kader 'Overstromingskaarten op internet'). Deze stelt via internet informatie beschikbaar, op basis waarvan burgers zelf bepalen of zij actie moeten ondernemen.

³ Overigens biedt de handreiking risicocommunicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken ook aanknopingspunten.

Figuur 5: Stuurknopstanden communicatie – manieren om de informatieplicht te vervullen.



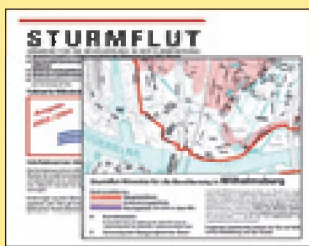
Als de Nederlandse overheid voor stand 1 kiest, ligt de volgende taakverdeling voor de hand:

- de provincie stelt kaarten beschikbaar waarop zichtbaar is welk gebied buitendijks ligt en aan welke risico's dit gebied blootstaat;
- de kustgemeente zorgt ervoor dat de burger kan uitzoeken of zijn huis of onderneming binnen- of buitendijks ligt (bijvoorbeeld aan de hand van postcode of via het kadaster);
- het waterschap stelt in overleg met de gemeente informatie beschikbaar over de ligging van de waterkering en de grens van binnen- en buitendijks gebied.

Leren uit het buitenland:

Evacuatieplan in de Gouden Gids

In Hamburg worden jaarlijks huis aan huis folders verspreid, waarin is aangegeven hoe het staat met het niveau van bescherming tegen overstromingen en wat bewoners kunnen doen als het mis gaat. Daarbij is aangegeven welke gebieden dan geëvacueerd moeten worden en waarheen men kan gaan. Dezelfde informatie is ook te vinden in de Gouden Gids.



Stand 2 (actief naar buitendijkers)

Overheden informeren burgers actief over risico's. Dit kan in eerste instantie via een eenmalige bewustwordingscampagne, gericht op de burgers in buitendijkse delen van kustplaatsen (zie kader 'Evacuatieplan in Gouden Gids').

De meest geschikte overheid daarvoor lijkt de provincie, die ook al bezig is met communicatie rondom de Kustvisie (Noord-Holland) en de zwakke schakels (Noord- en Zuid-Holland, Zeeland). De boodschap zal wel met alle betrokken overheden moeten worden afgestemd. Mogelijke communicatiemiddelen zijn informatieavonden, brochures, interviews en artikelen in lokale en regionale media.

In dit scenario blijft regelmatige communicatie als vervolg op een eventuele campagne belangrijk:

- de gemeente kan burgers actief informeren op het moment dat zij in de kustplaats komen wonen of binnen de plaats verhuizen naar een buitendijks deel. Bij het geven van een (ver)bouwvergunning kan worden vermeld welke risico's er bestaan. Er kan ook worden gekozen om burgers een verklaring te laten ondertekenen dat ze weet hebben van de risico's;
- het waterschap kan burgers die buiten de primaire waterkering wonen, regelmatig informeren via de jaarrekening;
- de provincie kan passief communiceren over risico's door buitendijkse gebieden op te nemen in risicokaarten.

De centrale boodschap bij deze actieve communicatie moet zijn dat een bepaald gebied buitendijks ligt, dat daardoor kans op overlast of schade bestaat, en waar men meer informatie kan verkrijgen. Ook moet in begrijpelijke taal duidelijk worden gemaakt wat de overheid eraan doet, en wat bewoners zélf kunnen doen om schade en overlast te beperken.

Stand 3 (actief naar alle burgers)

De communicatiemix is uit te breiden naar alle bewoners van kustplaatsen en het achterland. Doel wordt dan de bewustwording van de risico's in de gehele kustplaats te vergroten. De kans bestaat dat burgers en ondernemers dan zelf nagaan welke delen van de kustplaats binnen- en buitendijks liggen.

Een mogelijke verdere uitbreiding van de communicatie is een landelijke communicatiecampagne, naar het voorbeeld van de bewustwordingscampagne 'Nederland leeft met water'.

2.2 Stuurknop 2: Fysieke maatregelen

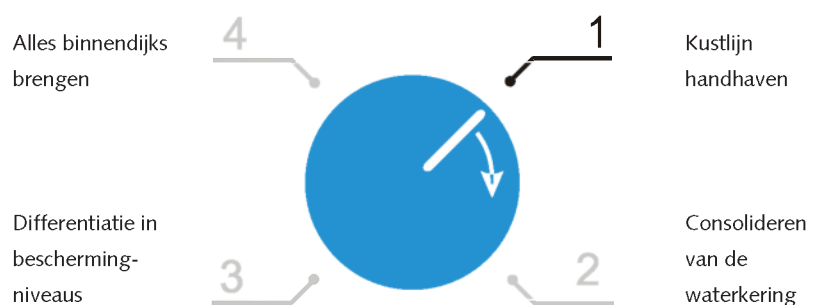
2.2.1. Betekenis van de stuurknop

Met fysieke maatregelen kan de kans op schade en overlast worden verkleind. Fysieke maatregelen zijn de meest zichtbare manier om risico's te beheersen.

2.2.2. Stuurknopstanden

Afhankelijk van de mate waarin de overheid de kans op mogelijke schade wil beperken, kan deze stuurknop in vier standen worden gezet (zie figuur 6):

Figuur 6: Stuurknopstanden fysieke maatregelen.



Stand 1 (kustlijn handhaven)

Deze variant ligt dicht bij de huidige praktijk en is de stand waarbij de overheid het minste ingrijpt.

Nu al heeft het Rijk de taak om structurele achteruitgang van de kust tegen te gaan en zo de functies en waarden van het duingebied (de waterkerende functie voorop) duurzaam te behouden. Door extra zand in het systeem te brengen kunnen duinen aangroeien en kan de kustlijn gelijke tred houden met de zeespiegelstijging.

In kustplaatsen met bebouwing op de waterkering kan duin echter

niet (of maar zeer beperkt) meegroeien. Relatief gezien neemt het duinvolume, ten opzichte van de gestegen zeespiegel, zelfs af. Daardoor verschuift de normaflslaglijn langzaam landwaarts en loopt het buitendijkse gebied steeds meer risico op schade. Dit risico kan binnen het huidige beleid deels worden beperkt door zandsuppleties bewust vóór kustplaatsen uit te voeren. Oftewel: risicobeheersing lift in deze optie mee met de kustlijnzorg.

Stand 2 (consolideren huidige veiligheid)

Bij deze stand wordt de huidige veiligheid in kustplaatsen geconsolideerd. In de praktijk komt dat neer op het handhaven van afslaglijnen en het niet verder laten toenemen van de kans op wateroverlast. De kans op schade neemt zo niet toe, zonder dat er overigens formeel een beschermingsniveau wordt gehandhaafd.

In het geval van een zandige waterkering kan de normaflslaglijn worden gehandhaafd door middel van zandsuppleties. Deze kunnen eventueel worden afgestemd met het suppletieschema voor de kustlijnzorg. In ieder geval zijn afspraken nodig over de kosten van deze extra suppleties. In het geval van een harde waterkering (dijk) zijn maatregelen een kwestie van lokaal maatwerk...

Deze stand valt qua technische uitwerking samen met de optie 'consolideren' in het traject voor de zwakke schakels, waar enkele kustplaatsen bij betrokken zijn.

Als besloten wordt de afslaglijn te handhaven via een zeewaartse verdediging voor buitendijkse bebouwing, rijst de vraag of de reserveringszone voor versterking van de waterkering in stand moet blijven. Dit hangt af van de lokale belangen en voor hoe lang het beleid wordt vastgelegd. Risicobeheersing in buitendijks gebied en versterkingsplannen voor bescherming van het achterland zijn technisch en bestuurlijk gezien weliswaar nauw met elkaar verbonden, maar worden door de overheden behandeld als gescheiden thema's (zie voor de inhoudelijke samenhang deel B van dit document).

Toelichting reserveringszone

1. Vanuit beleidsmatig perspectief betekent opheffen van reserveringszone dat een toekomstige landwaartse versterking wordt uitgesloten.

Uitgangspunt 2e Kustnota (1995): reserveer ruimte (planologisch) om het effect van 200 jaar zeespiegelstijging op te kunnen vangen.

Uitgangspunt 3e Kustnota (2000): ruimte is nodig om te anticiperen op:

1. Klimaatverandering
2. Eventuele strengere veiligheidsnormen
3. Nieuwe inzichten
4. Onzekerheden in onder andere het morfologisch kuststelsel

II. Als de reserveringszone zou worden opgeheven dan is vanuit waterkeringperspectief een zekere minimale zone nodig voor stabiliteit van het achtertalud van de kering.

"De invloedstrook is de strook direct landwaarts van de reservestrook, of, als deze niet vereist is (bij opheffen van reserveringszone, red.), van het grensprofiel, waar aan sommige gebruiksfuncties nog enige beperkingen kunnen worden gesteld. In technische zin is het onduidelijk wat de invloedstrook precies is. Minimaal bedoeld wordt de zone tussen de landwaartse grens van het grensprofiel en het snijpunt van de 1:2 lijn van het grensprofiel met de NAP-lijn, dit om de stabiliteit van het achtertalud van de (toekomstige) waterkering te garanderen. Vaak echter is de invloedstrook breder. Dan gaat het om een zone waarbinnen zonder vergunning geen explosief materiaal en/of persleidingen mogen worden neergelegd." (Leidraad zandige Kust, 2002, p. 205)

Stand 3 (differentiatie in beschermingsniveaus)

In deze stand worden verschillende veiligheidsniveaus gehanteerd voor (delen van) buitendijks gebied. Fysieke maatregelen die daarbij passen, zijn:

- zeewaartse uitbreiding van de bestaande waterkering (duin of dijk);
- de aanleg van een nieuwe secundaire waterkering.

De keuze voor een bepaalde maatregel kan het beste worden gemaakt op basis van een objectieve methode, zoals een economische kosten-batenanalyse.

De maatregelen die nodig zijn om een bepaald beschermingsniveau te bieden, kunnen tot gevolg hebben dat de identiteit van een kustplaats aangetast wordt. Bijvoorbeeld doordat de afstand tussen de bebouwing en het strand groter wordt of doordat het zicht vanaf huidige boulevards verdwijnt. Lokaal kan er dan voor gekozen worden om een lager beschermingsniveau te accepteren.

Stand 4 (alles binnendijks brengen)

Deze variant gaat een stap verder dan differentiatie in beschermingsniveaus, en richt zich op het binnendijks brengen van al het bebouwde buitendijkse gebied, zodat iedereen dezelfde wettelijke bescherming geniet als het achterland. Deze stand brengt de meest ingrijpende fysieke ingrepen met zich mee en heeft forse financiële consequenties.

2.3 Stuurknop 3: Bouwbeleid

2.3.1. Betekenis van de stuurknop

Deze stuurknop geeft weer op welke manier de overheden restricties opleggen aan buitendijkse bebouwing binnen de bestaande kustplaatsen en, waar gedefinieerd, binnen de bebouwingscontouren in de kustplaatsen.⁴

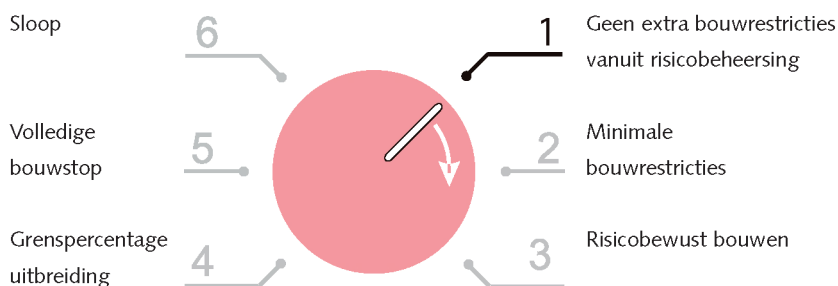
2.3.2. Stuurknopstanden

De standen van deze stuurknop hangen nauw samen met de standen van de andere stuurknoppen. Kort gezegd:

- hoe meer eigen risico voor bewoners, hoe minder restricties;
- hoe meer garanties de overheden bieden, hoe meer restricties de overheden ook aan burgers kunnen opleggen.

De standen van deze stuurknop komen niet overeen met de Nota Ruimte; ze dienen als hulpmiddel bij het formuleren van een bestuurlijk standpunt. Ze zijn daarom zo gekozen dat er duidelijke verschillen zijn.

Figuur 7: Stuurknopstanden bouwbeleid.



Stand 1 (geen extra bouwrestricties⁵)

Uitbreidingsmogelijkheden voor bebouwing worden uitsluitend bepaald door (beleids)kaders voor de instandhouding van de waterkering of vanwege landschap-, natuur- of cultuurwaarden. Dit is alleen een optie als burgers meer eigen verantwoordelijkheden krijgen, of als alle bestaande bebouwing door fysieke ingrepen binnendijs komt te liggen.

Stand 2 (minimale bouwrestricties)

Bij deze stand wordt wel vastgelegd welke bebouwing buitendijs staat, maar gelden geen harde bouwtechnische of planologische restricties. Wel krijgen initiatiefnemers van nieuw- of verbouw nadrukkelijke aanbevelingen om hun verantwoordelijkheid te nemen, bijvoorbeeld door 'risicoarm' te bouwen: op palen, met damwanden, door het maaiveld op te hogen, door plavuizen in plaats van parketvloeren te gebruiken en houtskeletbouw in plaats van steenachtige bouwmaterialen. Bouwmogelijkheden op de

⁴ Nadat de keuze is gemaakt voor een bepaalde hoofdrichting met een daaraan gekoppelde knoppenstand, zal verder worden uitgewerkt op welke manier gebruikgemaakt kan worden van bestaande wet- en regelgeving

⁵ Vanuit risicobeheersing

waterkering worden beoordeeld in relatie tot de waterkerende functie (dubbelbestemming), niet op grond van risicobeheersing.

Stand 3 (risicobewust bouwen)

Wat bij stand 2 nog min of meer vrijblijvende aanbevelingen zijn, wordt bij stand 3 als voorwaarde gesteld voor buitendijkse ontwikkelingen. Voor alle buitendijkse bebouwing langs de zandige kust geldt een uniform bouwbeleid, met bouwtechnische restricties voor (vervangende) nieuwbouw en verbouw. Dit beleid zal door het Rijk moeten worden geformuleerd.

Bouwmogelijkheden zijn afgestemd op de waterkerende functie, zodat het waterschap meer invloed krijgt op de bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, en op de voorwaarden die daarbij gelden.

Bij deze stand worden vanuit risicobeheersing geen planologische restricties gesteld.

Als per kustplaats maatwerk wordt geleverd, is het logisch om ook de bouwrestricties per kustplaats te laten verschillen. Dit vergt interactieve besluitvorming.

Ervaring uit het buitenland geeft aan dat bouwbeleid kan werken, maar dat er ook kanttekeningen bij te plaatsen zijn.

Stand 4 (grenspercentage uitbreiding)

Bij deze stand gelden zowel bouwtechnische als planologische restricties voor de buitendijkse bebouwing binnen de bebouwingscontouren. Bestaande buitendijkse bebouwing mag met maximaal 10% (ten opzichte van de huidige situatie) worden uitgebreid. Deze beperking wordt nu al vaak in bestemmingsplannen gesteld, maar dan op basis van andere beleidsdoelen. Beperking van mogelijke schade in het buitendijkse gebied is een aanvullend argument om zo'n uitbreidingspercentage op te nemen en te handhaven.

Een verdere beperking kan zijn dat alleen verbouw toegestaan is. Vervangende nieuwbouw is dan niet (meer) mogelijk. Als het streek- of bestemmingsplan buitendijkse bouwmogelijkheden biedt, kan het ook nodig zijn deze op basis van een beleidslijn met PKB of nieuwe wetgeving te beperken. Dit beperkt uiteraard de ruimtelijke en economische ontwikkeling van kustplaatsen en resulteert in planschade. Zulke planschade zal moeten worden gecompenseerd door de overheid die de nieuwe regels heeft ingevoerd: in dit geval het Rijk.

Deze stand past goed bij varianten waarin beperken van de schade het uitgangspunt is. Ze voorkomen immers dat de geïnvesteerde waarde in buitendijks gebied toeneemt.

Stand 5 (volledige bouwstop)

Bestaande buitendijkse bebouwing mag niet worden uitgebreid (zie kader 'Setback-lines in de Verenigde Staten'). Als streek- en

bestemmingsplannen buitendijkse bouw mogelijkheden bieden, worden deze op basis van een beleidslijn met PKB of nieuwe wetgeving aangepast om de mogelijkheden te beperken. Net als bij stand 4 beperkt dit de ruimtelijke en economische ontwikkeling van kustplaatsen en kan het Rijk eventuele planschade moeten compenseren. Deze optie zet volledig in op planologische restricties voor de buitendijkse bebouwing binnen bebouwingscontouren. Er zullen echter zwaarwegende redenen moeten worden aangedragen om een volledige bouwstop af te kondigen. De stuurknop kan voor het nieuwe buitendijkse gebied dan ook alleen op deze stand worden gezet als ervoor gekozen wordt alle bestaande bebouwing binnendijs te brengen.

Stand 6 (sloop)

De meest radicale stand: buitendijkse bebouwing wordt verwijderd. Dit heeft grote gevolgen in de vorm van maximale planschade en nadeelcompensatie, te vergoeden door de partij die het besluit neemt tot sloop over te gaan. Een mogelijkheid is om sloop te compenseren door de bebouwingscontouren elders in de kustplaats te verruimen, ten koste van andere functies. Het betekent hoe dan ook een forse beperking van de ruimtelijke en economische ontwikkeling van kustplaatsen.

Leren uit het buitenland:

Verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ontwikkeling en aansprakelijkheid voor schade op hetzelfde niveau

Een belangrijke les uit de ervaring in Frankrijk en Duitsland is, dat de combinatie van verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening op een laag niveau liggen en verantwoordelijkheid voor schadevergoeding op een hoog niveau ligt, vaak leidt tot opportunistisch gedrag van lagere overheden. De Duitse ervaring leert ook dat in zo'n situatie de politieke aandacht zelfs na een ramp van aanzienlijke omvang na korte tijd weer afneemt.

2.4 Stuurknop 4: Kostendrager schade

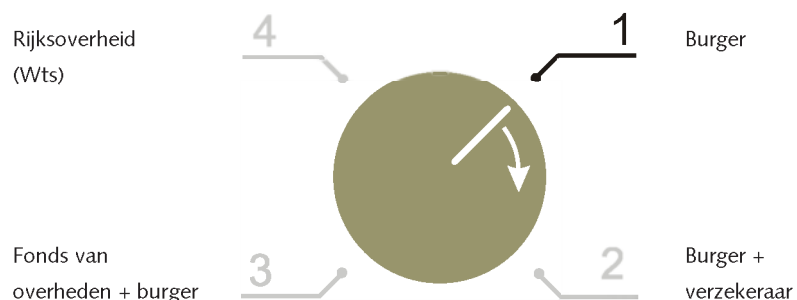
2.4.1. Betekenis van de stuurknop

Bij schade of overlast in buitendijks gebied door overstromingen vanuit zee hoort onherroepelijk de vraag wie financieel aansprakelijk is. De ervaring in andere landen leert dat de meest effectieve oplossing is dat aansprakelijkheid op hetzelfde niveau terechtkomt waar ook de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ontwikkelingen ligt. De standen van deze stuurknop hangen dus sterk samen met die van de stuurknop bouwbeleid. Daarnaast is er een link met de stuurknop communicatie: de risico's moeten immers bekend zijn.

2.4.2. Knoppenstanden

Deze stuurknop kan in vier standen worden gezet. Voor welke stand ook gekozen wordt, er is altijd (deel)aansprakelijkheid voor de burger/ondernemer.

Figuur 8: Stuurknopstanden kostendrager schade.



Leren uit het buitenland:

UK – Overheid is niet aansprakelijk, iedereen een verzekering

In de Britse situatie is volstrekt helder dat de centrale overheid de schade niet vergoedt. Daar staat tegenover dat commerciële verzekeraars hier polissen voor aanbieden. De overheid heeft daarbij de verplichting goede informatie te verstrekken over de risico's van overstromingen.

Leren uit het buitenland:

Denemarken: Stormrådet

In Denemarken is iedereen die een brandverzekering heeft, verzekerd tegen schade door overstromingen vanuit zee. Voor iedere verzekeringspolis wordt bovenop de verzekeringspremie jaarlijks 20 Dkr. (2.68 Euro) extra geheven. Dit geld wordt door de verzekeraar via de Stormrådet (Stormraad) overgemaakt naar de Deense Nationale Bank, waar het bewaard en geadministreerd wordt.

De Danish Coastal Authority (DCA/Kystdirektorat) en/of de Stormrådet adviseert verzekeringnemers in onbeschermd ("buitendijkse") gebieden over (betere) bescherming tegen overstromingsschade.

In geval van schade wordt de ernst van de stormvloed door de Stormrådet vastgesteld op basis van het oordeel van de DCA.

In de Stormrådet zijn zowel overheidsinstellingen als verzekeraars vertegenwoordigd. Leden van de Stormrådet worden voor 4 jaar aangesteld door het ministerie van Economische zaken.

Stand 1 (burger)

In stand 1 van de stuurknop treffen de overheden geen aanvullende regelingen. De huidige situatie, waarin schadevergoeding vooral via het aansprakelijkheidsrecht verloopt, blijft bestaan. Dat wil zeggen dat de burger en ondernemer zelf aansprakelijk zijn voor de opgelopen schade. Dit betekent aan de ene kant dat burgers een zekere handelingsvrijheid hebben om zelf risico's te nemen. Aan de andere kant slaat schade zo veel mogelijk neer bij de verantwoordelijke, volgens het motto 'de vervuiler betaalt', wat bijdraagt aan de preventie van rampen.

Als de maatschappij bij deze stuurknopstand een actievere rol van de overheid verlangt, kan hieraan tegemoet worden gekomen in de vorm van communicatie. Communicatie over risico's van kustafslag, overstromingen in buitendijks gebied en verzekeraarheid maakt burgers bewuster van hun eigen verantwoordelijkheden en van de keuze die ze zelf hebben om bepaalde risico's te dragen.

Stand 2 (burger + verzekeraar)

In deze stand stimuleert de overheid één of meer commerciële verzekeraars om schadeverzekering aan te bieden. Dit gebeurt in overleg met verzekeraars, al dan niet georganiseerd in een stichting of verbond; 'een pool van verzekeraars'.

Daarnaast verstrekt de overheid informatie over de grootte van de risico's in de verschillende kustplaatsen. Eenduidigheid en helderheid over risico's kunnen een stimulerende werking hebben op verzekeraars om verzekeringen op te zetten. De bereidheid van verzekeraars om mee te werken zal ook toenemen als er beschermingsniveaus worden gegarandeerd door de overheid, als er voldoende verzekeringnemers zijn en als er mogelijkheden zijn om risico's te spreiden. Als buitendijkse schade verzekeraar is, betekent dat over het algemeen dat de Wts niet langer wordt toegepast. De overheid heeft bij deze stand een inspanningsverplichting. Het Engelse model kan hierbij als voorbeeld dienen (zie kader 'Iedereen een verzekering').

Stand 3 (fonds van overheden + burger)

In deze stand nemen overheden een resultaatverplichting op zich om verzekering tegen een redelijke premie mogelijk te maken. Het voorbeeld van de 'Stormrådet' in Denemarken sluit hier enigszins op aan (zie kader 'Stormrådet'). Ze nemen de rol van herverzekeraar op zich of stellen een schadefonds in, waarmee de overheid zich garant stelt voor het vergoeden van schade boven een bepaald bedrag. De gezamenlijke overheden zullen hun rol in deze optie nog nader moeten invullen.

Stand 4 (rijksoverheid (Wts))

De Wet tegemoetkoming van schade bij rampen en zware ongevallen wordt aangepast en wordt ook van toepassing op schade door kustafslag en overstroming door zout water. Als schade de omvang

van een ramp benadert, kan de rijksoverheid een financiële tegemoetkoming bieden voor schade die niet anders gedekt wordt. Of dit daadwerkelijk gebeurt, is altijd een politieke afweging. De burger blijft een bepaald risico lopen; recente, vergelijkbare situaties laten zien dat de overheid onverzekerbare schade nooit voor 100% vergoedt.

Advies van de Commissie Tegemoetkomingen bij Rampen en Calamiteiten

Dit voorjaar heeft de Commissie Tegemoetkomingen bij Rampen en Calamiteiten (CTRC, commissie Borghouts) advies uitgebracht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De belangrijkste aanbevelingen vanuit het oogpunt van risicobeheersing in kustplaatsen worden hieronder samengevat.

Mensen en bedrijven moeten zichzelf beter beschermen tegen de financiële gevolgen van (ramp)schade, door zich voldoende te verzekeren. Wie zichzelf niet verzekert terwijl dat wel kan, moet na een ramp geen beroep doen op de overheid.

Er zijn risico's waarvan momenteel verondersteld wordt dat ze onverzekerbaar zijn, zoals de risico's van kustafslag en overstroming in buitendijks gebied. Zo heeft het Verbond van Verzekeraars aangegeven dat de risico's van overstromingen niet op traditionele manier te verzekeren zijn. Geadviseerd wordt om te onderzoeken of verzekerbaarheid niet alsnog gerealiseerd kan worden, wellicht door de overheid als herverzekeraar te laten optreden. In de praktijk blijkt verzekerbaarheid in een aantal gevallen wel te lukken via andere constructies zoals poolvorming, bijvoorbeeld voor de verzekering van water- en/of regenschade. Bovendien schrijft Europese regelgeving voor, dat dekking van schade door natuurrampen, zoals overstromingen, niet zondermeer mag worden uitgesloten. Voor de manier waarop nieuwe verzekeringen voor die risico's worden aangeboden zijn alternatieven mogelijk, variërend van premiedifferentiatie op basis van risicogebieden (bijvoorbeeld buitendijkse gebieden) tot een verplichte opslag op bijvoorbeeld opstal- en inboedelverzekeringen. Dit laatste wordt door de commissie niet aanbevolen.

Als er geen betaalbare verzekering voorhanden is of komt, ofwel omdat het om een bijna ondenkbaar risico gaat, ofwel omdat de potentiële schade extreem hoog is, zou er als vangnet een Nationaal solidariteitsfonds moeten komen voor een tegemoetkoming in de schade van slachtoffers na een ramp. Zo'n solidariteitsfonds zou een wettelijke basis moeten krijgen door de huidige Wts aan te passen, en zou onderdeel van een regeling moeten zijn die voorziet in:

-
- een centraal coördinatiepunt;
 - eerste noodhulp;
 - uitbetaling van voorschotten op te verwachten schadevergoedingen of uitkeringen;
 - de mogelijkheid mede namens slachtoffers als partij op te treden in aansprakelijkheidsprocedures en
 - definitieve tegemoetkoming in schade, wanneer geen sprake is van een aansprakelijke partij of wanneer sprake is van een onverzekerbaar risico.

2.5 Huidige praktijk in stuurknopstanden

In welke standen staan de stuurknoppen momenteel? En zijn er situaties waarin de huidige praktijk al aanleiding geeft tot het omzetten van één of meer knoppen?

2.5.1. Communicatie – stand 1: geen actieve communicatie

Gemeenten of waterkeringbeheerders informeren burgers en bedrijven zelden actief over de risico's van bouwen op de waterkering. Op dit moment zijn veel burgers in het buitendijkse gebied zich er niet van bewust dat ze buiten de waterkering wonen. Ook is niet duidelijk wat burgers weten over de mogelijke consequenties daarvan, de aard en grootte van de risico's, en of ze beseffen dat die risico's in principe voor eigen rekening komen. Hier moet verandering in komen. Op grond van de bestaande risicowetgeving zijn de overheden namelijk verplicht om over risico's te communiceren.

2.5.2. Fysieke maatregelen – stand 1: handhaven van de kustlijn en beschermen van binnendijks gebied

De kustlijn wordt momenteel dynamisch gehandhaafd en de zandbalans van het kuststelsel als geheel (ruwweg gedefinieerd: van de doorgetrokken NAP –20 m-lijn tot en met de eerste duinenrij) wordt op peil gehouden. Naar schatting gaat jaarlijks in totaal 12 miljoen m³ verloren, dat door middel van zandsuppleties weer wordt aangevuld. Hier is ongeveer 44 miljoen euro per jaar voor nodig. Als dit beleid wordt voortgezet, kunnen het strand en de onderwateroever met een zeespiegelstijging van twintig centimeter per eeuw.

Dynamisch handhaven van de kust heeft als neveneffect dat de kans op schade en overlast in buitendijks gebied afneemt. Bij Egmond en Bergen aan Zee is lokaal de positie van de basiskustlijn (BKL) verder zeewaarts gelegd om zo de kans op schade aan de boulevard (in het buitendijkse gebied) te beperken.

Daar staat tegenover dat het duin door aanwezigheid van bebouwing niet mee kan groeien met de door suppleties stijgende zeebodem. Bij het huidige beleid neemt de kans op kustafslag dus toe en loopt het buitendijkse gebied van de kustplaatsen langzamerhand meer risico

op schade. Daarbij komt dat de golfrandvoorwaarden volgens nieuwe inzichten zwaarder zijn dan voorheen gedacht, en de kans op afslag dus ook. Op dit moment is nog geen keuze gemaakt of deze toename van de kans op kustafslag vanuit het perspectief van risicobeheersing in kustplaatsen toelaatbaar is of niet.

De waterschappen hebben in hun leggers een planologische reservering opgenomen voor een reservestrook waarmee de gevolgen van zeespiegelstijging voor tweehonderd jaar kunnen worden opgevangen. Deze reserveringsstrook is ook in de kustplaatsen aangewezen.

2.5.3. Bouwbeleid – stand 1: regionale/lokale autonomie

Voor de meeste plaatsen langs de kust zijn inmiddels leggers en keuren vastgesteld. De meeste waterkeringbeheerders hebben hun keur en legger op basis van de modellen van de Unie van Waterschappen opgesteld.

Binnen de bebouwde kom wordt nog veel bebouwing toegestaan, ook wanneer deze zich in (toekomstige) afslagzones bevindt. De waterkeringbeheerders kijken bij hun afweging alleen naar de effecten van het bouwinitiatief op de integriteit van de waterkering en de veiligheid van het achterland, conform hun verantwoordelijkheid. Buitendijkse risico's blijven buiten beschouwing. Enkele streekplannen hebben contouren gedefinieerd die toename van het risico in de kustzone beperken.

De strengheid waarmee waterkeringbeheerders bouwinitiatieven in de verschillende zones van de waterkering beoordelen, varieert. Dit heeft te maken met het feit dat waterschappen binnen opgelegde kaders eigen beleid kunnen formuleren en dat de kustgebieden daarnaast onderlinge verschillen vertonen. De provincie heeft echter de taak toezicht te houden op de waterschappen en ook het Rijk kan zo nodig druk uitoefenen.

In de meeste bestemmingsplannen komen aanduidingen voor als waterstaatsdoeleinden en superstormvloedlijn. Daarmee wordt verwezen naar gronden die mede bestemd zijn voor de instandhouding of verbetering van de zeewering (de primaire waterkering zelf staat vaak niet of onvolledig op de plankkaart).

Deze 'dubbelbestemmingen' leiden niet altijd tot een beperking van de bouw mogelijkheden. De betrokken bestemmingsplannen bieden echter weinig ruimte voor nieuwbouw of substantiële uitbreiding van bestaande bebouwing. In andere ruimtelijke plannen (masterplannen, structuurvisies) wordt wel gesproken over nieuwe ontwikkelingen op de primaire waterkering, zoals hoogbouw of parkeergarages, maar bij de ontwikkeling van deze plannen wordt rekening gehouden met waterstaatkundige belangen.

Bij de verlening van bouwvergunningen worden constructie eisen gesteld conform het Bouwbesluit. Aan bebouwing op de waterkering worden echter geen aanvullende eisen gesteld vanuit risicobeheersing, terwijl dit wellicht wel wenselijk is.

2.5.4. Kostendrager schade – stand 1: burger/ondernemer, maar...

Bij een zeer zware storm zal langs de gehele Nederlandse kust schade door kustafslag optreden. Naar verwachting zal het Rijk na zo'n calamiteit al snel door de maatschappij aansprakelijk worden gesteld. Weliswaar is het juridisch helder dat schade in het buitendijkse gebied voor eigen rekening is van burgers en ondernemers, maar een groot deel van de getroffen en zal de kosten van dergelijke schade waarschijnlijk niet kunnen dragen. In principe is schade aan buitendijkse gebouwen langs de rivieren of aan het strand in Nederland momenteel niet verzekeraar. Eventuele schade door hoge waterstanden kan daarnaast zo groot zijn dat dekking ervan een kwestie van maatwerk zal zijn. Per situatie moet worden beoordeeld wie de schade dient te vergoeden, afhankelijk van locatie, tijd en belang.

De regering kan besluiten om een calamiteit als ramp te benoemen en op basis van de Wts een regeling te treffen voor tegemoetkoming in de schade.

3 Hoofdrichtingen

3.1 Opbouw Hoofdrichtingen

Een hoofdrichting is een beleidsoptie voor beheersing van buitendijkse risico's in kustplaatsen. Dit hoofdstuk beschrijft vier mogelijke hoofdrichtingen. Bij elke hoofdrichting hoort een bepaalde bestuurlijke visie (een soort leitmotiv), die bepaalt in welke stand de stuurknoppen uit hoofdstuk 2 worden gezet, en die ervoor zorgt dat de knoppenstanden onderlinge samenhang vertonen.

3.2 Hoofdrichting A: 'Communicatievariant'

3.2.1. Samenvatting

In het huidige beleid is de bescherming van laag-Nederland tegen overstroming door de zee wettelijk geregeld. Nederlanders wonen echter niet alleen áchter, maar ook óp de kustwaterkering. In dit buitendijkse gebied wonen en ondernemen burgers op eigen risico en onder voorwaarde dat dit de waterkerende functie niet aantast. De gezamenlijke overheden beheersen in deze hoofdrichting de risico's door:

- burgers en ondernemers te informeren over de risico's die ze lopen;
- een 'pool' van verzekeraars in te stellen die het mogelijk maakt objecten tegen een redelijke premie te verzekeren;
- het bestaande beleid voor kustlijnhandhaving voort te zetten.

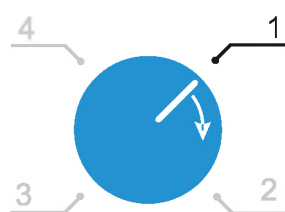
Het voornaamste doel is beter te voldoen aan de (reeds bestaande) informatieplicht van de overheid. Dit betekent: helderheid bieden over de aard en omvang van risico's en laten zien welke opties de burger heeft om deze te beperken of te vermijden. Via het schadefonds maken de gezamenlijke overheden het huidige en toekomstige bewoners mogelijk om objecten tegen een redelijke premie te verzekeren.

Leitmotiv bij de communicatievariant:

"De burger en ondernemer kunnen heel goed beslissingen nemen en verantwoordelijkheid dragen. Zij kiezen er bewust voor om dichtbij zee te wonen of te werken. Voor ondernemers is de kustzone van zodanig grote toegevoegde waarde voor hun omzet dat zij bereid zijn zelf het risico te lopen. Huidige bewoners willen niet gokken met hun huis, en moeten daarom in staat gesteld worden om zich met een redelijke premie tegen grote schade te verzekeren (vrijwel iedereen heeft immers een brandverzekering). Keuze- en handelingsvrijheid moet liggen bij degene die het risico

draagt, in dit geval burger en ondernemer. Bouwbeperkingen voor her-, ver- of nieuwbouw omwille van risicobeheersing zijn dan ook niet op zijn plaats (uiteeraard blijven wel de voorwaarden van de waterkeringbeheerder van kracht). Aangezien deze verantwoordelijkheidsverdeling afwijkt van de zorgplicht van de overheid voor de binnendijks wonende burgers, ligt er een zware, actieve communicatietask. Burgers en ondernemers moeten goed geïnformeerd zijn."

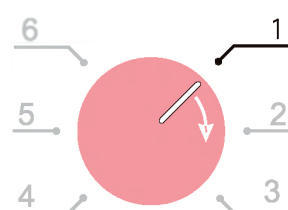
3.2.2. Fysieke ingrepen – stand 1: kustlijn handhaven



1. Kustlijn handhaven
2. Consolideren van de waterkering
3. Differentiatie in beschermingsniveaus
4. Alles binnendijks brengen

In de communicatievariant wordt het huidige kustbeleid – ‘dynamisch handhaven’ en de zandverliezen in het kuststelsel compenseren – voortgezet.

Vanuit het perspectief van risicobeheersing is er geen voorkeur voor de manier waarop de waterkering versterkt wordt (zeewaarts, consoliderend of landwaarts), zolang de verantwoordelijkheden en bijbehorende taken helder zijn en de burgers en ondernemers hier goed over ingelicht worden. In paragraaf 2.2 is al toegelicht dat deze discussie in essentie niet gaat over toekomstige versterkingsplannen van waterkeringen.



1. Geen bouwrestricties
2. Minimale bouwrestricties
3. Risicobewust bouwen
4. Grenspercentage uitbreiding
5. Volledige bouwstop
6. Sloop

3.2.3. Bouwbeleid – stand 1: geen bouwrestricties

Omdat men in het buitendijkse gebied op eigen risico woont, stelt de overheid geen eisen aan de bebouwing, althans niet met het oog op risicobeheersing. Het bestaande interim-beleid (de bouwstop) voor buitendijks gebied wordt opgeheven. Beperkingen die te maken hebben met de handhaving van de waterkering, en daarmee de veiligheid van het achterland, blijven uiteraard wel van kracht. De reserveringszone in het binnendijkse gebied, bedoeld voor eventuele toekomstige versterking van de waterkering, blijft bestaan. Deze reserveringszone is vastgelegd in de legger van de waterkeringbeheerder, en eventueel in de bestemmingsplannen.

De afspraken uit de Nota Ruimte (kustfundament, zand als ordenend principe, natuurbeschermt, vrije horizon) worden nagekomen via bebouwingscontouren die in bestemmingsplannen worden vastgelegd. Binnen deze bebouwingscontouren geldt voor buitendijks gebied een ‘ja, mits’-beleid, waarbij de waterkeringbeheerders bepalen aan welke voorwaarden met het oog op de (duurzame) bescherming van de waterkering moet worden voldaan.



3.2.4. Kostendrager schade – stand 3: fonds van overheden en burger

De communicatievariant gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en ondernemer. De overheid communiceert daarom helder over de risico's die bewoners in buitendijks gebied lopen. Daarnaast maken de gezamenlijke overheden het voor de huidige en toekomstige bewoners van het buitendijkse gebied mogelijk objecten tegen een redelijke premie te verzekeren. Hiervoor moet informatie beschikbaar zijn over de kans op schade aan betreffende objecten. Om verzekeraars te stimuleren dienen de beschermingsniveaus te worden gegarandeerd door de overheid, er dienen voldoende verzekeringnemers te zijn alsook mogelijkheden om risico's te spreiden. Ook is van belang of de overheid bereid is een rol als herverzekeraar op zich te nemen. Een kabinetsstandpunt hierover is in voorbereiding.



3.2.5. Communicatie – stand 2: actief naar buitendijkers

De communicatievariant gaat uit van een goed geïnformeerde burger/ondernemer, die zelf verantwoordelijk is voor de eventuele risico's die het wonen en/of werken in buitendijks gebied met zich meebrengt. Deze keuze verplicht de overheid ertoe om duidelijk te communiceren:

- wanneer men buitendijks woont en/of werkt;
- welke risico's daarmee verbonden zijn;
- welke keuzes de burger/ondernemer kan maken.

De handelingsvrijheid ligt daarmee voor een groot deel bij de burgers en ondernemers. De overheid maakt duidelijk wat zij doet om de basiskustlijn te handhaven. Ook over aansprakelijkheid moet voldoende informatie beschikbaar zijn.

Naast actieve communicatie naar de burgers en ondernemers van de buitendijkse gebieden wordt passief gecommuniceerd naar een bredere doelgroep. Dit gebeurt door risicokaarten van provincies en/of gemeenten te publiceren en via de jaarrekening van het waterschap.

3.3 Hoofdrichting B: 'Consolidatievariant'

3.3.1. Samenvatting

Het uitgangspunt van de consolidatievariant is dat de huidige veiligheid geconsolideerd wordt. Door fysieke maatregelen aan de zeezijde van de waterkering neemt de kans op schade door kustafslag en de kans op overstromingen in het buitendijkse gebied niet verder toe. In deze variant waarborgt de overheid formeel geen beschermingsniveau. De burgers en ondernemers zijn tevens nog altijd zelf verantwoordelijk voor activiteiten in buitendijks gebied. Dit vraagt, net als bij de communicatievariant, om actieve communicatie door de overheid.

De gezamenlijke overheden beheersen in deze hoofdrichting de risico's door:

- burgers en ondernemers te informeren over de risico's die ze lopen;
- een 'pool' van verzekeraars in te stellen die het mogelijk maakt objecten tegen een redelijke premie te verzekeren;
- aanbevelingen te doen voor bestaande bebouwing, ver- en nieuwbouw in buitendijks gebied;
- de huidige veiligheid te consolideren. Dit komt in de praktijk neer op het handhaven van de afslaglijnen (zandige kust) en het handhaven van de kans op overstromen van buitendijks gebied in kustplaatsen.

Leitmotiv bij de consolidatievariant:

"Het risico mag niet verder toenemen. Burgers en ondernemers willen zeker weten dat het buitendijkse gebied niet onveiliger wordt dan het nu is. Fysieke maatregelen in buitendijks gebied zullen ervoor zorgen dat de huidige veiligheid geconsolideerd wordt. De overheden geven actief inzicht in zowel kansen als risico's. Burgers worden in staat gesteld om zich voor een redelijke premie tegen schade te verzekeren."



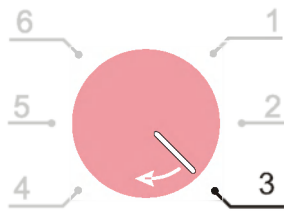
3.3.2. Fysieke ingrepen – stand 2: consolideren van de veiligheid

De huidige veiligheid wordt geconsolideerd. Als referentiepunt wordt daarbij de normafslaglijn gebruikt. Het buitendijkse gebied profiteert van maatregelen aan de zeezijde van de waterkering, waardoor de kans op schade niet toeneemt. Dat de overheid de normafslaglijn handhaaft, betekent overigens niet dat de overheid ook verantwoordelijkheid neemt voor het handhaven van een minimaal beschermingsniveau in het buitendijkse gebied. Risicobeperking is een neveneffect.

Technisch gezien lijkt het mogelijk de normafslaglijn te handhaven met extra zandsuppleties. Dit kan eventueel worden afgestemd met het jaarlijkse suppletieprogramma van Rijkswaterstaat voor de kustlijnverzorging. Over de kostenverdeling zouden nog nadere afspraken moeten worden gemaakt.

Handhaven van de normafslaglijn is technisch nauw verbonden met het al dan niet opheffen van de reserveringszone. In de beleidsontwikkeling zijn dit echter twee afzonderlijke vraagstukken, in ieder geval bij de prioritaire zwakke schakels. In deze discussie wordt dan ook geen principiële uitspraak gedaan over de reserveringszone. Wel is bij deze hoofdrichting van belang dat het effect op toekomstige (en huidige) versterkingsplannen van waterkeringen nauwkeurig beschreven wordt.

Afslaglijnen handhaven is een goede optie voor de zandige waterkeringen in kustplaatsen. Harde waterkeringen (dijken) vragen om een andere oplossing. Afgesproken kan worden om deze zeewaarts te versterken.



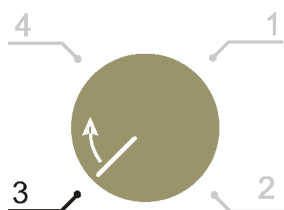
1. Geen bouwrestricties
2. Minimale bouwrestricties
3. **Risicobewust bouwen**
4. Grenspercentage uitbreiding
5. Volledige bouwstop
6. Sloop

3.3.3. Bouwbeleid – stand 3: risicobewust bouwen

Net als in de communicatievariant is het uitgangspunt dat burgers en ondernemers zelf verantwoordelijk zijn voor de risico's die gepaard gaan met wonen en werken in de afslagzone, dus buiten of op de waterkering. In de consolidatievariant besluit de overheid echter om de waterkering met zeewaartse maatregelen te consolideren. Het buitendijkse gebied profiteert daarvan doordat de huidige bescherming in buitendijks gebied wordt geconsolideerd.

De afspraken uit de Nota Ruimte over het kustfundament, zand als ordenend principe en vrije horizon worden nagekomen via in bestemmingsplannen vastgelegde bebouwingscontouren (of, zoals in het streekplan Noord-Holland, 'rode contouren'). Binnen deze bebouwingscontouren geldt voor buitendijks gebied een 'ja, mits'-beleid.

In aanvulling op de fysieke maatregelen die de overheid neemt, wordt van burgers verwacht dat zij risicobewust bouwen. Overheden zullen bouwtechnische eisen voor buitendijkse bebouwing vastleggen, om de schade bij een gebeurtenis beperkt te houden.



1. Burger
2. Burger en verzekeraar
3. **Fonds van overheden en burger**
4. Rijksoverheid (WTS)

3.3.4. Kostendrager schade – stand 3: fonds van overheden en burger

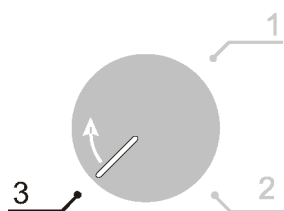
De communicatievariant gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en ondernemer. De overheid communiceert daarom helder over de risico's die bewoners in buitendijks gebied lopen. Daarnaast maken de gezamenlijke overheden het voor de huidige en toekomstige bewoners van het buitendijkse gebied mogelijk objecten tegen een redelijke premie te verzekeren. Hiervoor moet informatie beschikbaar zijn over de kans op schade aan betreffende objecten. Een pool van verzekeraars kan worden gestimuleerd door als overheid helderheid te verschaffen over de risico's.

3.3.5. Communicatie – stand 3: actief naar buitendijkers

De communicatievariant gaat uit van een goed geïnformeerde burger/ondernemer, die zelf verantwoordelijk is voor de eventuele risico's die het wonen en/of werken in buitendijks gebied met zich meebrengt. Deze keuze verplicht de overheid ertoe om duidelijk te communiceren:

- a) wanneer men buitendijks woont en/of werkt;
- b) welke risico's daarmee verbonden zijn;
- c) welke keuzes de burger kan maken.

De handelingsvrijheid ligt daarmee voor een groot deel bij de burgers en ondernemers. De overheid maakt duidelijk wat zij doet



1. Passief naar burger
2. Actief naar alle burgers
3. **Actief naar buitendijkers**

om de basiskustlijn te handhaven. Ook over aansprakelijkheid moet voldoende informatie beschikbaar zijn.

Naast actieve communicatie naar de burgers en ondernemers van de buitendijkse gebieden wordt passief gecommuniceerd naar een bredere doelgroep. Dit gebeurt door risicokaarten van provincies en/of gemeenten te publiceren en via de jaarrekening van het waterschap.

3.4 Hoofdrichting C 'Maatwerkvariant'

3.4.1. Samenvatting

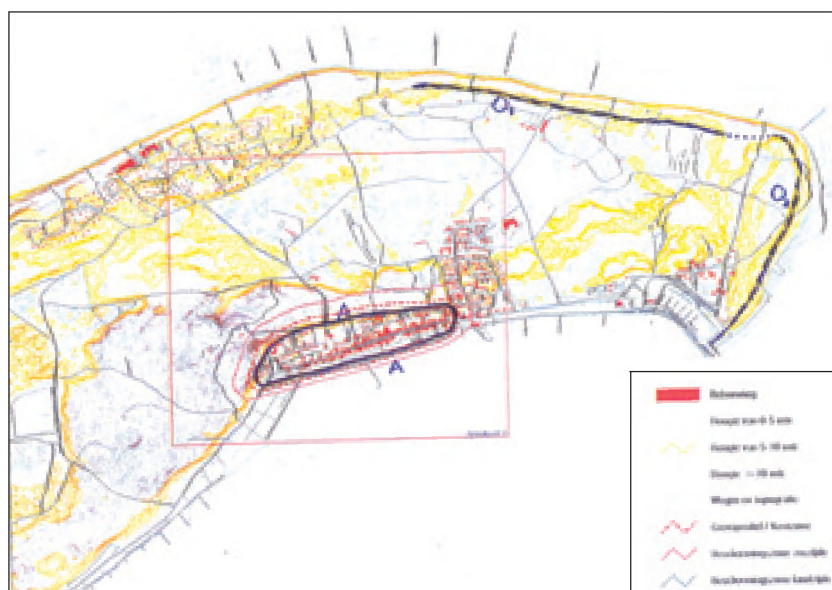
Kern van de maatwerkvariant is dat het Rijk of de provincie per kustplaats een beschermingsniveau voor de buitendijkse bewoners bepaalt en dit vervolgens waarborgt.

De gezamenlijke overheden beheersen in deze hoofdrichting de risico's door:

- bewoners en ondernemers te informeren over de risico's die ze lopen;
- het mogelijk te maken objecten, indien nodig, te verzekeren;
- aanvullende richtlijnen op te stellen voor bestaande bebouwing, ver- en nieuwbouw in buitendijks gebied;
- een beschermingsniveau te bieden aan de bewoners in buitendijks gebied.

Een economisch optimaal beschermingsniveau wordt bepaald door gekapitaliseerd risico (kans maal schade) af te wegen tegen de kosten van maatregelen om het risico te verminderen. Het toekomstige beschermingsniveau kan hoger zijn dan het huidige, maar is op zijn minst gelijk aan het huidige beschermingsniveau.

Figuur 9: Tracé primaire waterkering met versterkte zeereep op Vlieland-Oost (Bron: POK-Fryslân, 2004).

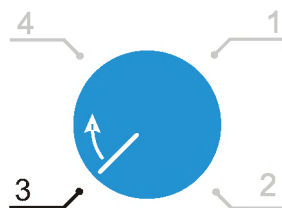


Bewoners wonen in deze variant nog steeds buitendijks en hebben in een aantal gevallen een lager beschermingsniveau dan de binnendijks wonende Nederlanders, maar er is wel (anders dan nu) een gegarandeerd beschermingsniveau. Aansluitend daarop wordt bij ver- en nieuwbouw verwacht dat dit risicobewust gebeurt. Wat daarvoor nodig is, hangt af van de lokale situatie. In principe zijn de huidige en toekomstige burgers en ondernemers zelf aansprakelijk voor eventuele schade.

Figuur 9 geeft ter illustratie een voorstel voor een dergelijke aanpak op Vlieland.

Leitmotiv bij de maatwerkvariant:

“Laten we per kustplaats bekijken welk beschermingsniveau wenselijk, zinnig en haalbaar is (economisch optimum). Dit kan namelijk per kustplaats verschillen. Dit is primair de verantwoordelijkheid van de overheid. De gezamenlijke overheden hebben immers de huidige bebouwing in de kustplaatsen toegestaan en gestimuleerd. Het bieden van een bescherming betekent anderzijds óók dat de overheid bouwrestricties mag opleggen om het risico te beperken. De communicatie zal ook maatwerk moeten zijn (lokaal).”



1. Kustlijn handhaven
2. Consolideren van de waterkering
3. Differentiatie in beschermingsniveaus
4. Alles binnendijks brengen

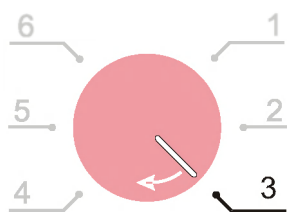
3.4.2. Fysieke ingrepen – stand 3: lokaal bepalen

Afhankelijk van de maatschappelijke en bestuurlijke wensen kunnen per kustplaats verschillende keuzes worden gemaakt:

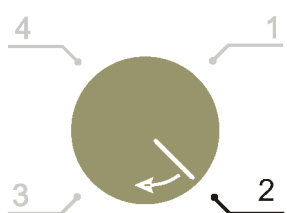
- een beschermingsniveau in termen van kansen of risico's;
- voor het hele buitendijkse gebied in de kustplaats of alleen voor bepaalde delen ervan;
- voor de korte, middellange of lange termijn.

Ook zullen plaatselijke ruimtelijke belangen in de afweging moeten worden meegenomen, zoals de gewenste afstand van boulevard tot aan zee of het behouden van uitzicht op zee. Op veel plaatsen (maar niet overal) zal het risico voor buitendijkse bewoners en ondernemers afnemen.

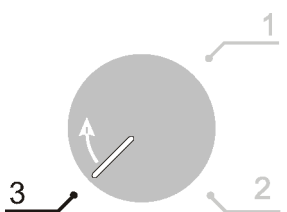
Voorstellen kunnen het beste aan de hand van een objectieve kosten-batenanalyse worden beoordeeld. Afhankelijk van het gewenste beschermingsniveau kunnen de ingrepen bestaan uit zandsuppleties of de constructie van nieuwe, primaire of secundaire keringen.



1. Geen bouwrestricties
2. Minimale bouwrestricties
3. Risicobewust bouwen
4. Grenspercentage uitbreiding
5. Volledige bouwstop
6. Sloop



1. Burger
2. Burger en verzekeraar
3. Fonds van overheden en burger
4. Burger en Rijk d.m.v.Wts



1. Passief naar burger
2. Actief naar buitendijkers
3. Actief naar alle burgers

3.4.3. Bouwbeleid – verschillende standen mogelijk

De overheid zal willen voorkomen dat het totale risico in buitendijkse gebieden toeneemt. Bij een groter totaal risico zou de kosten-batenanalyse immers anders zijn uitgevallen. Afhankelijk van de lokale situatie, en de daarbij passende maatregelen, worden daarom restricties aan uitbreiding gesteld én eisen aan toegestane bebouwing. Bij een minimale bescherming zullen ook minimale bouwrestricties gelden. Hoe meer bescherming wordt geboden, hoe meer bouwbeperkingen kunnen worden opgelegd. Mogelijke voorbeelden zijn de eis dat woonfuncties bij een bepaalde overstromingskans op verdiepingen worden ondergebracht in plaats van op de begane grond, of richtlijnen voor waterbewust bouwen. Overigens blijft het beleid uit de Nota Ruimte onverkort van kracht.

3.4.4. Kostendrager schade – stand 2: burger en verzekeraar

Juridisch gezien is de burger/ondernemer zelf volledig aansprakelijk voor eventuele schade. De gezamenlijke overheden communiceren daarom helder over de risico's voor de burgers en ondernemers. De overheid stimuleert daarnaast de verzekeraars om schadeverzekering mogelijk te maken, en wijst bewoners van buitendijks gebied vervolgens op deze mogelijkheid. Voorwaarde hierbij is dat de overheid duidelijkheid schept over de verschillende beschermingsniveaus in het buitendijkse gebied.

3.4.5. Communicatie – stand 3: actief naar alle burgers

Per kustplaats communiceert de overheid met bewoners en ondernemers over:

- a) het gewenste beschermingsniveau;
- b) de maatregelen die zijn genomen om dat beschermingsniveau te waarborgen;
- c) de mate waarin de overheid aansprakelijk is voor schade, en het eventuele risico dat bewoners en ondernemers zelf dragen.

Afhankelijk van de lokale situatie communiceert de overheid ook over manieren om risicobewust te bouwen en over de noodzaak van verzekeren.

3.5 Hoofdrichting D 'Binnendijksvariant'

3.5.1. Samenvatting

De overheid beschouwt het als haar taak om álle burgers tegen de zee te beschermen en vindt het daarom onwenselijk dat Nederlanders aan de kust buitendijks wonen. Omdat de overheid in het verleden heeft toegestaan dat woningen buitendijks werden gebouwd, zal zij deze moeten beschermen. Die bescherming moet wettelijk worden geregeld, net als de bescherming van Nederlanders die binnendijks wonen. Vrijwel alle buitendijkse bebouwing in kustplaatsen wordt binnendijks gebracht. Daarvoor zijn waarschijnlijk forse, fysieke

maatregelen nodig, zoals het aanleggen van nieuwe primaire dijken of het creëren van een extra duinenrij. Bebouwing die niet binnendijks gebracht wordt, verliest de woonbestemming.

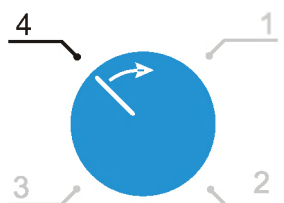
De gezamenlijke overheden beheersen in deze hoofdrichting de risico's door:

- het nieuwe buitendijkse gebied vrij van bebouwing te houden, conform de streekplannen;
- bewoners in het huidige buitendijkse gebied een wettelijk veiligheidsniveau te bieden, dat gelijk is aan dat van het aangrenzende achterland;
- burgers en ondernemers te informeren over de risico's die ze nu lopen, en over de ingrijpende maatregelen waardoor deze drastisch zullen afnemen.

De overheid zal er in het vervolg wel op toezien dat er geen nieuwe buitendijkse bebouwing komt, die misschien in de verre toekomst ook weer tegen de zee beschermd zou moeten worden.

Leitmotiv bij de binnendijksvariant:

“De overheid heeft een zorgplicht voor al haar burgers, ongeacht hun woonplaats. Buitendijks wonen in de kustplaats is in dat licht ongewenst. Aangezien de overheid de bestaande bebouwing in de kustplaatsen zelf toegestaan en gestimuleerd heeft, moet zij die nu adequaat beschermen tegen de zee: het hele buitendijkse gebied binnen de dijkkring brengen, waardoor alle burgers weer dezelfde bescherming genieten. Als dat betekent dat er extra fysieke maatregelen genomen moeten worden, zal de overheid dat doen. Voor die delen waar dat fysiek of financieel onhaalbaar is, moet aan de bewoners een goed alternatief geboden worden. Actieve communicatie over buitendijkse risico's is niet nodig, omdat de veiligheidsnormen voor alle inwoners van het land gelijk zijn. Wel zal lokaal gerichte communicatie nodig zijn over de uit te voeren maatregelen.”

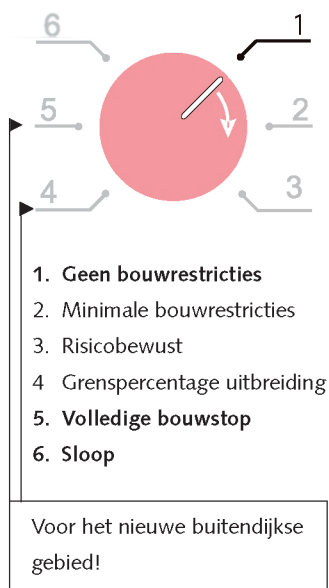


1. Kustlijn handhaven
2. Consolideren van de waterkering
3. Differentiatie in beschermingsniveaus
4. Alles binnendijks brengen

3.5.2. Fysieke ingrepen – stand 4: alles binnendijks brengen

Deze hoofdrichting vergt forse fysieke ingrepen. Om alle bestaande buitendijkse bebouwing een wettelijk veiligheidsniveau te geven, is voor sommige kustplaatsen een extra duinenrij, een verhoogde boulevard of een aanzienlijk verbreed strand noodzakelijk.

Op de Friese Waddeneilanden gaat het om een andere soort fysieke maatregelen, die mogelijk relatief minder ingrijpend zijn.



3.5.3. Bouwbeleid – combinatie van stand 1, 5 én 6: geen restricties binnendijs, bouwstop en/of sloop buitendijs

De overheid biedt voor alle bestaande bebouwing de wettelijke veiligheid, maar er mag geen nieuwe buitendijkse bebouwing bij komen. Oftewel: een soort generaal pardon, met daarna restrictief beleid. In het (nieuwe) binnendijkse gebied gelden dezelfde restricties als voor de overige bebouwing. Op de waterkering en in de eventuele reserveringszone gelden dus beperkingen met het oog op de instandhouding van de waterkering. Verder gelden het 'ja, mits'-beleid en de drie toetsingscriteria uit de Nota Ruimte. In het (nieuwe) buitendijkse gebied geldt een bouwstop en/of sloop, afhankelijk van de situatie.

3.5.4. Kostendrager na schade – n.v.t.

De overheid biedt iedere burger een wettelijk gegarandeerd veiligheidsniveau. De waterkeringbeheerder is verantwoordelijk voor het instandhouden van de waterkering. Er bestaat geen buitendijks gebied meer, dus er hoeven ook geen afspraken gemaakt te worden over aansprakelijkheid.



3.5.5. Communicatie – stand 3: actief naar alle burgers

De overheid informeert alle burgers over de – naar verwachting – forse fysieke ingrepen, en over het feit dat bestaande buitendijkse risico's daardoor verdwijnen. Maar ook herinnert de overheid burgers eraan dat absolute veiligheid niet bestaat, dat ze binnendijs nog steeds eigen risico dragen en dat volledige compensatie van schade geen vanzelfsprekendheid is. Eventueel kan de overheid besluiten een soort interim-beleid over communicatie van huidige risico's vast te stellen.

Deel B Consequenties van hoofdrichtingen

Deel B Consequenties van hoofdrichtingen

4 Hoofdrichtingen getoetst

4.1 Inleiding

Om een keuze te kunnen maken uit de verschillende hoofdrichtingen worden de effecten ervan in dit hoofdstuk vergeleken aan de hand van een aantal criteria. Deze zijn ingedeeld in vijf categorieën:

1. risico's voor het buitendijkse gebied:
 - kans;
 - gevolg;
 - risico;
 - risicobewustzijn;
2. samenhang met ander beleid:
 - toekomstige versterking zeewering;
 - consistentie met huidig beleid in overige buitendijkse gebieden;
 - consistentie met beleid voor andersoortige risico's;
3. kosten van maatregelen (fysieke ingrepen, communicatie, ruimtelijke ordening);
4. ontwikkelingsmogelijkheden;
5. effectiviteit.

Dit hoofdstuk laat zien in hoeverre elke hoofdrichting eraan voldoet en hoe de vier hoofdrichtingen zich tot elkaar verhouden. Dit is een vergelijking per criterium: er worden dus geen uitspraken gedaan over de vraag of het ene criterium zwaarder weegt dan het andere. Ook worden kwantitatieve verschillen niet nader benoemd. Er wordt bijvoorbeeld dus wel gezegd dat X duurder is dan Y, maar niet hoeveel duurder en ook niet of dat geld dan goed besteed is.

Door de interbestuurlijke projectgroep is deze weergave gekozen, omdat zo relatief snel de belangrijkste effecten inzichtelijk worden gemaakt.

4.2 Risico's voor het buitendijkse gebied

Risico wordt berekend door de kans op extreme omstandigheden (hoogwater en/of golven) te vermenigvuldigen met de mogelijke gevolgen (schade en slachtoffers) ervan. Deze paragraaf vergelijkt de vier hoofdrichtingen daarom allereerst aan de hand van achtereenvolgens kansen op calamiteiten en de gevolgen ervan, om vervolgens de risico's tegen elkaar af te zetten. Ook wordt geanalyseerd in hoeverre bewoners in kustplaatsen zich bij de vier hoofdrichtingen van risico's bewust zullen zijn.

Kans

De wettelijke normen voor de kustverdediging zijn gebaseerd op overschrijdingskansen. De overschrijdingskans voor een maatgevende storm voor het binnendijkse gebied van Noord- en Zuid-Holland is bijvoorbeeld 1/10.000 per jaar. De waterkering dient een dergelijke maatgevende storm te kunnen weerstaan. In het buitendijkse gebied bestaat uiteraard een (veel) grotere kans dat een woning of bedrijf overstroomt of door afslag verloren gaat.

Als het huidige beleid wordt voortgezet (hoofdrichting A), zullen de kansen op buitendijkse schade door zeespiegelstijging en zwaardere golfcondities op lange termijn waarschijnlijk toenemen. De waterkering moet echter aan de norm blijven voldoen (voor bescherming van het achterland), waarbij nog de optie bestaat dit zeewaarts te doen. Het uitgangspunt van hoofdrichting B is de kans op afslag gelijk te houden aan de huidige situatie. Bij hoofdrichting C zal lokaal een hoger beschermingsniveau geboden worden dan nu, als de lokale situatie daar aanleiding toe geeft. Het huidige beschermingsniveau geldt daarbij als minimum. Hoofdrichting D gaat ervan uit dat iedere Nederlandse burger door de Wet op de waterkering beschermd moet worden tegen de zee. Bestaande bebouwing wordt binnendijks gebracht en buitendijks gebied (nu onbebouwd) verschuift zeewaarts. Lokaal worden hier ingrijpende fysieke maatregelen voor getroffen. De kans op overstroming van het binnendijks gebrachte gebied is aanzienlijk kleiner dan de kans op afslag in de oude buitendijkse situatie.

Kans op afslag of overstroming op korte termijn (<5 jaar) ten opzichte van de huidige kans

kleiner	D	C	A B	huidige situatie	groter
---------	---	---	--------	---------------------	--------

Kans op afslag of overstroming op lange termijn (>15 jaar) ten opzichte van de huidige kans

kleiner	D	C	B	huidige situatie	A	groter
---------	---	---	---	---------------------	---	--------

Gevolgen

Een zware storm brengt schade toe aan gebouwen en maakt mogelijk slachtoffers. Bij alle hoofdrichtingen is het aantal slachtoffers waarschijnlijk (zeer) beperkt. Het gaat steeds om een relatief smalle strook van buitendijks gebied, waarvan de bewoners in principe op tijd in veiligheid gebracht zouden kunnen worden. Alleen bij hoofdrichting D wordt schade in buitendijks gebied uitgesloten.

Op korte termijn (<5 jaar) is er weinig verschil tussen de potentiële schade aan gebouwen bij de verschillende hoofdrichtingen. Bebouwing in buitendijks gebied zal in een paar jaar tijd niet sterk toe- of afnemen. Ook het doorvoeren van risicobeperkende maatregelen of het afslagveilig maken van bebouwing gebeurt niet van vandaag op morgen. Bovendien wordt aangenomen dat de waarde van de

buitendijkse woningen vrijwel gelijk blijft.

Op lange termijn (>15 jaar) kan de bebouwing in de hoofdrichtingen A, B en C weliswaar toenemen, maar daar staat tegenover dat er bij hoofdrichtingen A en B wordt geadviseerd risicobewust te bouwen, en dat dit bij hoofdrichting C zelfs verplicht wordt gesteld. Hetzelfde geldt voor her- en verbouw van bestaande bebouwing. Ingeschat wordt dat de gevolgen van een zware storm desondanks groter zullen zijn dan nu. In hoofdrichting D is geen bebouwing meer buitendijks en wordt nieuwe bebouwing in buitendijks gebied niet meer toegestaan.

Gevolgen van een zware storm op lange termijn

kleiner	A	B C	huidige situatie	groter
---------	---	--------	---------------------	--------

Risico

Al met al is het moeilijk om de effecten van de verschillende hoofdrichtingen op het totale risico in te schatten. Aangezien de gevolgen bij de verschillende hoofdrichtingen niet substantieel verschillen (met uitzondering van hoofdrichting D), wordt het verschil in risico tussen de hoofdrichtingen A, B en C sterk bepaald door het verschil in kansen. Bij hoofdrichting D zullen de gevolgen van overstroming weliswaar toenemen doordat de binnendijks gebrachte bebouwing in waarde stijgt, maar dit wordt ruimschoots gecompenseerd door de kleine kans op afslag of overstroming.

Risico voor buitendijks gebied op lange termijn

kleiner	D	C	B	A	groter
---------	---	---	---	---	--------

Bewustzijn

Het mag voor de overheid moeilijk zijn om echt invloed te hebben op de gevolgen, het beïnvloeden van het risicobewustzijn is nog lastiger. Bovendien is het nog maar de vraag in hoeverre een toegenomen risicobewustzijn het handelen van mensen ook echt verandert. Gaat men inderdaad plavuizen leggen in plaats van een parketvloer? Of verhuizen? Kan het in het meest extreme geval zelfs leiden tot een waardedaling van buitendijkse bebouwing? Risicobewustzijn zal de gevolgen van kustafslag voor bestaande bebouwing waarschijnlijk niet sterk kunnen beperken. Wel kan de kans op schade worden beïnvloed met fysieke ingrepen.

Waarschijnlijk is er een algemeen verband tussen de kans op schade en het risicobewustzijn. Risicobewustzijn wordt namelijk sterk bepaald door daadwerkelijke schade. Als de kans op zware stormschade toeneemt, wordt ook de kans groter dat iemand dit in zijn/haar leven een keer meemaakt. Een gebeurtenis die eens in de honderd jaar een keer meemaakt. Een gebeurtenis die eens in de honderd jaar plaatsvindt, kan nog leven in de herinnering of overlevering van de bewoners, een gebeurtenis die gemiddeld eens in de tienduizend jaar plaatsvindt, zegt niemand iets.

Ook het afsluiten van een verzekering (in hoofdrichtingen A, B en C) draagt bij aan het risicobewustzijn. In hoofdrichtingen B en C wordt van burgers daarnaast verwacht dat ze risicobewust bouwen; dat maakt hen op slag bewuster van de mogelijkheid van een zware storm. In hoofdrichting C kan ook het lokale maatwerk risicobewustzijn stimuleren.

In hoofdrichting D gaat communicatie puur over het binnendijs brengen en de consequenties daarvan, en wordt niet gericht gecommuniceerd over risico's in buitendijs gebied.

Bewustzijn van het risico

onbewust	D	B	C	A	bewust
----------	---	---	---	---	--------

4.3 Samenhang met ander beleid

Toekomstige versterking zeewering

De keuze voor een hoofdrichting heeft invloed op de vraag hoe snel waterkeringen versterkt worden en of dit landwaarts, consoliderend of zeewaarts gebeurt. Risicobeperkende fysieke maatregelen moeten natuurlijk niet worden verward met versterking van de waterkering. Het gaat weliswaar vaak om soortgelijke ingrepen (zoals suppletie), maar de aanleiding verschilt. De keuze voor een hoofdrichting staat zeker niet gelijk aan een definitieve keuze voor een toekomstige versterkingsrichting van de waterkering (landwaarts, zeewaarts of consoliderend). Voor sommige hoofdrichtingen geldt echter wel dat niet alle mogelijke oplossingsrichtingen voor het versterken van de zeewering even logisch zijn. Op zichzelf is dit niet positief of negatief. Het beïnvloedt uiteraard wel de beoordeling van deze hoofdrichtingen op criteria als kosten en ontwikkelingsmogelijkheden.

Hoofdrichting A sluit in principe geen enkele versterkingsrichting uit. De combinatie met een zeewaartse of consoliderende versterking is echter niet logisch. Als de afslaglijnen landwaarts verschuiven, worden zeewaartse en consoliderende versterkingen immers een stuk duurder. Als men te zijner tijd voor zeewaartse of consoliderende versterking wil kiezen, is het goedkoper om van nu af aan de ligging van de afslaglijn te consolideren. Ook hoofdrichting B sluit geen versterkingsopties uit. In dit geval is landwaartse versterking echter onlogisch.

Bij hoofdrichting C wordt maatwerk geleverd en zal de toekomstige versterkingsstrategie dan ook per locatie verschillen. Op de meeste locaties is consolideren of zeewaarts versterken waarschijnlijk een logische keuze, maar landwaartse versterking is niet geheel uit te sluiten. Hoofdrichting D is een definitieve keuze voor zeewaartse versterking van de waterkering, die bovendien eerder wordt uitgevoerd dan volgens de wettelijke eisen nodig is.

Toekomstige versterking zeewering – HOE

landwaarts	A	B	C	D	zeewaarts
------------	---	---	---	---	-----------

Toekomstige versterking zeewering – WANNEER

eerder	A	B C	Later	nooit D
--------	---	--------	-------	------------

Als in dit beleidstraject voor een consoliderende of zeewaartse strategie (B, C en D) wordt gekozen, lijkt het niet logisch dat in de komende decennia alsnog een landwaartse versterking plaatsvindt. Dat betekent dat vaak geen gebruik zal worden gemaakt van de binnendijkse reserveringszone die voor toekomstige versterking van de waterkering opzij is gezet. De vraag rijst dan ook of binnen deze zone coulanter opgetreden kan worden met ontheffingen, of dat deze zone misschien zelfs opgeheven kan worden, behoudens de zone voor stabiliteit van de kering.

Het binnendijkse gebied valt strikt genomen buiten dit beleidstraject. Het is aan de bestuurders om te bepalen of zij desondanks in het bestuurlijk arrangement afspraken willen maken over de reserveringszone.

Consistentie met overig buitendijks gebied

De keuze voor een bepaalde hoofdrichting is ook een keuze voor de mate waarin de overheid zich bemoeit met de vraag waar en hoe er gebouwd mag worden. De opstelling van de overheid zou dan ook vergelijkbaar moeten zijn met die in buitendijkse gebieden langs de rivieren, waar zich vergelijkbare situaties voordoen. Alleen als er zeer goede redenen voor zijn, kan de overheid ervoor kiezen in de twee situaties andere keuzes te maken.

Er bestaat op dit moment nog geen uniform bouwbeleid voor alle buitendijkse gebieden. Wel is voor een groot deel van het rivierengebied de beleidslijn Ruimte voor de Rivier van kracht. Doel van deze beleidslijn is de bestaande ruimte in het winterbed van de rivier te behouden (en zo te voorkomen dat de afvoer van water wordt belemmerd) én toekomstige schade te beperken. De beleidslijn verbiedt bouwen op locaties waar toekomstige schade te verwachten is. In de praktijk betekent dit dat er een minimumhoogte geldt voor bebouwing. Dit is dus een ander uitgangspunt dan het idee achter hoofdrichting A, namelijk dat de burger zelf moet kunnen beslissen om in buitendijks gebied bij de kust te wonen. Hoofdrichting D, waarbij de overheid bepaalt waar burgers mogen wonen (achter de dijk), vertoont veel meer overeenkomst met de beleidslijn Ruimte voor de Rivier.

Consistentie met overig buitendijks gebied (Ruimte voor de Rivier)

Past wel	D	C	B	A	Past niet
----------	---	---	---	---	-----------

Consistentie met overige risico's

Of (en zo ja, hoe) de overheid ruimtelijke beperkingen stelt in het buitendijkse risicogebied, verschilt per hoofdrichting. Ook bij andere risicosituaties, zoals een vuurwerkopslagplaats in bebouwd gebied,

maakt de overheid een afweging of ingegrepen moet worden, bijvoorbeeld door de opslagplaats te laten verhuizen, of dat zij zich afzijdig moet houden.

Op milieugebied voert de Nederlandse overheid sinds de jaren tachtig een risicobeleid dat zich richt op gelijke bescherming voor alle burgers. In de nota Omgaan met risico's (1989) staat dat niemand blootgesteld mag worden aan een kans op sterfte die hoger is dan één op het miljoen. Dit beleid wordt in de praktijk echter niet altijd consequent uitgevoerd, omdat dit niet in alle gevallen tegen redelijke kosten te doen is. De kans dat een 'superstorm' slachtoffers maakt in de buitendijks bebouwde badplaatsen, is waarschijnlijk erg klein. Een storm zie je immers aankomen en het gaat om relatief kleine gebieden die goed te evacueren zijn. Toch zijn slachtoffers niet uit te sluiten. Omdat gegevens over groepsrisico in het buitendijkse gebied ontbreken, is het niet mogelijk om een kwantitatieve vergelijking te maken met andersoortige risico's.

Wel kunnen de verschillende hoofdrichtingen kwalitatief worden vergeleken. Bij hoofdrichting D is de zorgplicht van de overheid het uitgangspunt. In dit opzicht sluit deze hoofdrichting goed aan bij het risicobeleid dat de overheid op milieugebied voert. Hoofdrichting A wijkt hier juist van af: bij deze hoofdrichting staat de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal. In feite is bij deze hoofdrichting sprake van een beleidswijziging.

Consistentie met huidig beleid voor overige risico's

eigen verantwoordelijkheid burger	A	B	C	D	zorgplicht gezamenlijke overheden
--------------------------------------	---	---	---	---	---

4.4 Kosten

Bij het beoordelen van de kosten van de hoofdrichtingen gaat het in eerste instantie om de maatschappelijke kosten. De keuze moet immers voor de maatschappij als geheel zo goed mogelijk uitvallen. Omdat de keuze voor een hoofdrichting (ook) te maken heeft met een principiële bestuurlijke visie over de relatie tussen burger en overheid – het leitmotiv – is ook een poging gedaan om globaal aan te geven wat de verschillen zijn in de kostenverdeling tussen burger en overheid.

De maatschappelijke kosten worden globaal in kaart gebracht voor de stuurknoppen fysieke maatregelen, bouwbeleid en kostendrager schade. Op dit moment is het nog niet mogelijk om in te schatten hoe de kosten van fysieke maatregelen zich verhouden tot de reserveringen voor rampen in hoofdrichting A, of de kosten die samenhangen met het bouwbeleid in hoofdrichtingen B en C. De kosten voor communicatie zijn veel lager en zullen ook niet sterk per hoofdrichting verschillen. Accenten en doelgroepen verschillen per hoofdrichting, maar in alle hoofdrichtingen is communicatie van belang. De kosten van communicatie zijn daarom niet nader in beeld gebracht.

Fysieke maatregelen

Voor elke hoofdrichting is de richting en aard ingeschat van fysieke maatregelen die er logischerwijs bij zouden passen (zie paragraaf 4.3). Voor hoofdrichting A is uitgegaan van een landwaartse versterking van de waterkering (op termijn) in combinatie met voortzetting van de huidige kusthandhaving. Voor de hoofdrichtingen B, C en D is uitgegaan van fysieke maatregelen in zeewaartse richting, in de vorm van extra zandsuppleties. Voor hoofdrichting D (en eventueel C) is daarnaast een extra fysieke ingreep nodig om het gewenste hogere veiligheidsniveau te bieden. Vervolgens is het een kwestie van beheer en onderhoud om het verkregen veiligheidsniveau te handhaven.

De gezamenlijke overheden moeten de benodigde extra middelen opbrengen voor eventuele fysieke maatregelen (B, C en D) voor risicobeheersing. Meeste kosten zijn voor hoofdrichting D. Voor de Waddeneilanden is geschat dat het overgrote deel van de buitendijkse bebouwing op Vlieland, Terschelling en Ameland voor 4,5 miljoen euro binnendijks gebracht kan worden (zie tekstkader Case Waddeneilanden). Voor Bergen, Egmond, Scheveningen, Kennemerstrand en Zandvoort liggen de aanlegkosten per kustplaats in de range van 20-80 miljoen euro (zie tekstkaders). Voor de overige buitendijkse gebieden zijn geen schattingen bekend.

Na aanleg (B, C en D) zal extra onderhoud nodig zijn. De kosten voor kusthandhaving, waarmee indirect ook de risico's in buitendijks gebied worden beperkt, bedragen op dit moment 44 miljoen euro per jaar. Bij hoofdrichting B kunnen de totale kosten voor onderhoud van de zandige kust met 10% toenemen ten opzichte van het benodigde budget voor de kustlijnverzorging. Daarbij is niet inbegrepen de kosten voor aanvullende maatregelen om het effect van zwaardere golfbelasting te compenseren of kosten voor regulier onderhoud aan waterkerende constructies (zoals in Zeeland en op de Waddeneilanden). Extra onderhoudskosten bij hoofdrichting C als D zullen groter zijn dan bij hoofdrichting B, maar nog onzeker is hoeveel groter.

Bij de hoofdrichtingen B, C en D staat tegenover de extra kosten dat op een aantal plaatsen voorkomen wordt dat in de toekomst de waterkering versterkt moet worden.

Kosten van fysieke maatregelen

Initiële ingreep (bij A niet van toepassing)

laag	B	C	D	hoog
------	---	---	---	------

Onderhoud ten opzichte van huidige situatie

minder	huidige situatie	A	B C	D	meer
--------	---------------------	---	--------	---	------

Versterking waterkering op lange termijn

laag	D	B C	A	hoog
------	---	--------	---	------

In de kaders hieronder zijn ter illustratie enkele cases uitgewerkt voor de kosten van het binnendijs brengen van de buitendijkse bebouwing op de Waddeneilanden, in Zandvoort en op het Kennemerstrand.

Case Waddeneilanden

Onderstaande cijfers zijn afkomstig uit een rapport dat in september 2004 is verschenen onder regie van het POK Fryslân. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de kosten voor aanleg en de kosten voor het onderhoud, die als volgt worden gedefinieerd:

De kosten voor aanleg bestaan uit de kosten die direct gemaakt moeten worden om een optie te realiseren gegeven de vigerende randvoorwaarden voor waterstand en golven. Hierbij moet opgemerkt te worden dat bij deze schatting gebruik is gemaakt van gedateerde golfrandvoorwaarden, die de werkelijke situatie mogelijk onderschatten. Voor versterking van de zeereep is het goed mogelijk de natuur er bij te betrekken en middels het stuifproces enkele jaren de tijd te nemen om de benodigde sterkte van het zeewerend duin op natuurlijke wijze tot stand te brengen. Voor omvangrijke versterking van het zeewerend duin en de waterkering langs de Waddenzee zal waarschijnlijk een robuust ontwerp moeten worden opgesteld volgens de nieuwe inzichten over fysische randvoorwaarden. Bekend is inmiddels dat in het jaar 2006 zwaardere golfrandvoorwaarden langs de Noordzeekust zullen gaan gelden. Voor harde waterkeringen zal daarbij een planperiode van 50 jaar toegepast moeten worden; in een stedelijke omgeving zoals bij West-Terschelling zelfs van 100 jaar.

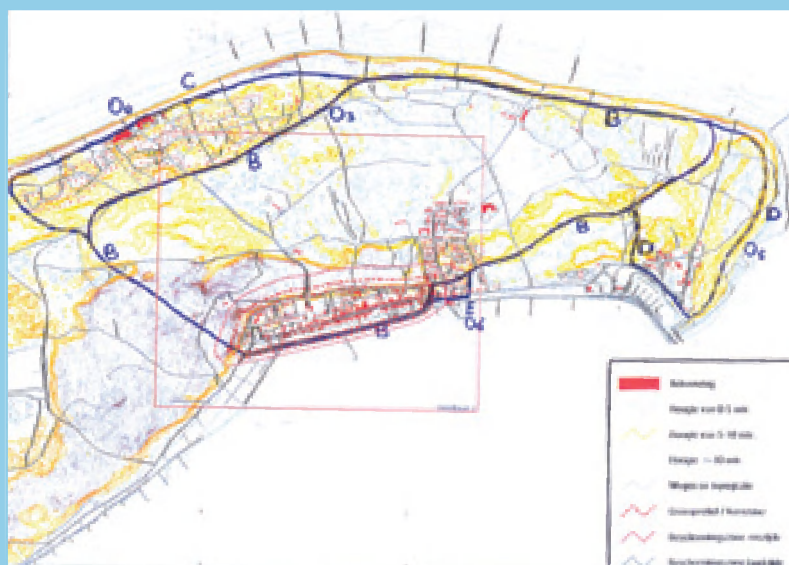
De kosten voor onderhoud bestaan uit de kosten voor het noodzakelijk onderhoud om het doel van een optie voor de toekomst te waarborgen. Door onvolspebare stormafslagen kunnen de kosten voor het garanderen van de veiligheidsnorm van de primaire waterkeringen nogal variëren. Gezien het veiligheidsrisico kan de vijfjaarlijkse toetsing van de primaire waterkering zeker niet afgewacht kunnen worden.

Bij het binnendijs brengen van de bestaande bebouwing is Vlieland het meest kostbare Waddeneiland en daarom worden de hiervoor noodzakelijke acties uiteengezet. In figuur 10 wordt de verruiming gevisualiseerd.

Het buitendijkse gebied met bebouwing op Vlieland ligt ten noorden en oosten van het historische dorp. Voor een verruiming van de dijkkring tot tracé C is een planstudie nodig om de

zeewaartse/landwaartse variant voor versterking van de zeereep tot 1/2.000 (ongeveer 2.500 meter lang) uit te werken. Er is een noodzakelijke zeewaartse versterking van de zeereep ter hoogte van de manege en de twee hotels langs de Noordzeekust. Aanvullend wordt een verruiming van de dijkkring ter hoogte van het bedrijventerrein tot tracé D in rekening gebracht. Ook hierbij is een planstudie nodig voor het versterken van de Waddendijk en de zeereep op de oostkop van het eiland. Rijksbeleid biedt geen mogelijkheid voor een (wettelijke) beveiliging van de economische belangen van het bedrijventerrein. Voor onderhoud wordt 20% van de aanlegkosten per 10 jaar geschat.

Figuur 10: Alternatieve tracés primaire waterkering op Oost-Vlieland
(Bron: POK-Fryslân, 2004).



Hier past lengte in verband met de bebouwing die pal tegen de binnenteen van de zeereep staat echter alleen een zeewaartse strategie over ongeveer 200 meter. Weghalen van deze bouwwerken is geen optie vanwege de hoge waarde van de betreffende nieuwe hotels en de verwachte investering in de manege.

Voor een omschrijving van de andere eilanden met bijbehorende illustraties wordt verwezen naar het rapport van Wetterskip Fryslân van september 2004.

In de onderstaande tabel worden schattingen van de aanleg- en onderhoudskosten voor de Wadden gegeven. Gedeeltelijk kan de waterkering vanwege de aanwezige natuurlijke bescherming administratief worden verlegd, maar op diverse plaatsen zullen fysieke ingrepen nodig zijn. Het tracé van de waterkering zou overigens plaatselijk gewijzigd kunnen worden, waardoor de kosten mogelijk lager uitvallen.

Tabel 1: Schattingen van aanleg- en onderhoudskosten van maatregelen om (nagenoeg) alle bebouwing op de Waddeneilanden binnendijs te brengen.

Kosten	kosten aanleg [M€]	kosten onderhoud [M€/j]
Locatie		
Vlieland	2,25	0,20
Terschelling	2,00	0,00
Ameland Nes	0,25	0,03
Ameland westkust	0,00	0,02
Totaal	4,50	0,25

Case Bergen, Egmond en Zandvoort

Voor de kustplaatsen Bergen, Egmond en Zandvoort is bepaald welke zandhoeveelheden en kosten benodigd zijn om voor een periode van 50 jaar: (1) de huidige (target) afslaglijn te handhaven (consolideren) en (2) een zeewaarts verplaatste afslaglijn te handhaven voor normfrequentie van 1/4000 en 1/10000 per jaar.

Voor Bergen en Egmond zijn de kosten vergelijkbaar:

Kosten (in miljoenen euro)	Consolideren	Versterken 1/4000	Versterken 1/10000
Aanleg	10	15	20
Onderhoud (1-15 jr.)	0,1 /jr	0,15 /jr.	0,2 / jr.

Voor Zandvoort zijn de kosten voor aanleg 4x groter en de kosten voor onderhoud 3x groter. Het onderhoud op langere termijn (16-50 jr.) is voor de kustplaatsen Bergen, Egmond en Zandvoort vergelijkbaar (0,01 – 0,05 miljoen euro jaar).

Bron: schatting RIKZ i.s.m. projectgroep kustplaatsen o.b.v. afslagberekeningen Alkyon

Case Kennemerstrand

De totale kosten voor het binnendijs brengen van de buitendijkse bebouwing zijn nog onduidelijk. Er worden in de rapportages vier hoofdtracés voor de waterkering onderscheiden: Noordbegrenzing, Marina-contour, Zuidbegrenzing, Westbegrenzing. De bebouwing ligt waarschijnlijk in tracé 1 en 2 (afgeleid uit een figuur van de tracégebieden). De totale aanlegkosten van een primaire waterkering conform tracé 1 variëren van 35 tot 50 miljoen euro. De volledige Marina binnen de dijkkring brengen (met zuidelijke havendam en een stormvloedkering ter plaatse van de ingang van de Marina) vergt 25 à 30 miljoen euro extra. Hier is gerekend met waarden conform de Kustvisie 2050.

Bron: rapportage Alkyon Kennemerstrand

Bouwbeleid

Risicobewust bouwen in de hoofdrichtingen A, B en C brengt extra kosten met zich mee. De hoogte van die kosten hangt af van de eisen die gesteld worden. Welke maatregelen nodig zijn, hangt af van de specifieke lokale gevaren. In hoofdrichting A is risicobewust bouwen niet verplicht – maar wel sterk aan te raden – en bovendien het meest ingrijpend, omdat de kansen op schade in die hoofdrichting op termijn het grootst zijn. In hoofdrichting B is risicobewust bouwen niet verplicht en zijn de risico's kleiner dan bij A.

De kans bestaat dat de waarde van buitendijkse woningen door een hoger risicobewustzijn daalt. De huizenprijs wordt echter door zoveel factoren beïnvloed dat het niet mogelijk is om de effecten per hoofdrichting in te schatten.

Kosten als gevolg van bouwbeleid

laag	D	B	C	A	hoog
------	---	---	---	---	------

Kostendrager schade

Hoe groter de risico's, hoe meer geld er – via verzekeraars (A, B en C) dan wel door de overheid (D) – gereserveerd moet worden.

De omvang van de buitendijkse, niet – conform de Wet op de waterkering – beschermde investeringen bedraagt meer dan 6,6 miljard euro. Als een storm het gebied zeewaarts van de normaflslaglijn zou wegslaan, bedraagt de schade momenteel ca. 3,2 miljard euro. Bij hoofdrichting A neemt dit risico waarschijnlijk toe, bij hoofdrichting B blijft het mogelijk, en bij hoofdrichtingen C en D neemt het af.

Kosten voor reserveringen voor rampen

laag	D	C	B	A	hoog
------	---	---	---	---	------

Kostenverdeling

In de huidige situatie komen de kosten voor aanleg, beheer en onderhoud van bestaande of nieuwe kustverdedigingswerken geheel voor rekening van de overheid. In de toekomstige situatie is het niet ondenkbaar dat een deel van de kosten mede door belanghebbende particulieren gefinancierd wordt.

De kosten die voortvloeien uit het bouwbeleid, kunnen op allerlei manieren worden verdeeld. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn planschaderegelingen opgenomen om eventuele waardedaling door bouwrestricties te compenseren. Door middel van subsidies zou risicobewust bouwen kunnen worden gestimuleerd, maar er kan (bij nieuwbouw) ook voor gekozen worden om de kosten en de risico's geheel voor rekening van de initiatiefnemer te laten komen. Die kan dergelijke kosten dan zelf afwegen tegen de voordelen van een unieke ligging aan zee. Ook zouden verzekeraars hun premies kunnen aanpassen aan de manier waarop de overheid of burger met risico's omgaat.

Bij hoofdrichtingen A en B draagt de overheid bij aan de kosten van risicobeheersing door redelijke verzekeringspremies tegen overstromingen mogelijk te maken.

Hoe de kostenverdeling precies uitpakt, is nog onduidelijk. Bij hoofdrichting D komen de kosten voor het grootste deel bij de overheden te liggen. Dit geldt in mindere mate ook voor hoofdrichting C (afhankelijk van hoe het maatwerk eruit komt te zien). Bij de hoofdrichtingen A en B kan de overheid ervoor kiezen om veel bij te dragen, maar is het ook mogelijk om burgers direct te laten meebetalen aan hun veiligheid.

Kostenverdeling

overheid	D	C	A B	burger (eventueel via verzekering)
----------	---	---	--------	--

4.5 Ontwikkelingsmogelijkheden

Bij het beoordelen van de ontwikkelingsmogelijkheden van de vier hoofdrichtingen is alleen gekeken naar de consequenties voor de bebouwde kom (het 'ja, mits'-gebied). Als een hoofdrichting bepaalde ontwikkelingen in duindorpen mogelijk zou maken, kan het overigens wel zijn dat de Natuurbeschermingswet hier alsnog beperkingen oplegt, al bestaat in dat geval soms wel de mogelijkheid de effecten van ontwikkelingen te mitigeren of te compenseren.

Het lijkt daarnaast niet nodig om onderscheid te maken tussen woonbebouwing en overige bebouwing (bedrijven, toeristische voorzieningen en dergelijke). Wel is de kans groot dat bedrijven veel gericht zullen inspelen op bijvoorbeeld de mogelijkheid van schadeverzekering.

De ontwikkelingsmogelijkheden worden in de vier hoofdrichtingen als volgt beïnvloed.

A. Communicatievariant

Het interim-beleid wordt opgeheven. Weliswaar is het 'ja, mits'-beleid uit de Nota Ruimte van kracht, maar dit betekent vooral dat voldaan moet worden aan de eisen die het waterschap stelt om de huidige en toekomstige waterkering te beschermen. Daarbij kunnen dus ook beperkingen in de reserveringszone worden gesteld. In verband met toenemend risico is er wellicht enige terughoudendheid bij investeerders om geld in buitendijks gebied te steken, maar de mogelijkheid tot verzekering kan wellicht compensatie bieden.

De overheid stelt verder geen eisen aan de manier van bouwen, al kan het zijn dat verzekeraars wel risicobeperkende maatregelen verlangen.

B. Consolidatievariant

Bestaande ruimte voor ontwikkelingen kan worden benut. Het huidige beschermingsniveau wordt gehandhaafd. Daarbij spelen de beperkingen in de reserveringszone een belangrijke rol, en mogelijk stellen ook verzekeraars eisen aan bebouwing. Bouwtechnische eisen op basis van een zijn een kostenpost, maar lijken geen echte belemmering te vormen. Verzekerbaarheid neemt mogelijk toe.

C. Maatwerkvariant

Afhankelijk van de gekozen oplossing zullen de ontwikkelingsmogelijkheden per locatie variëren. Daarbij spelen de beperkingen in de reserveringszone een belangrijke rol, en mogelijk stellen ook verzekeraars eisen aan bebouwing. Verzekerbaarheid zal toenemen. Premies worden acceptabeler naarmate het beschermingsniveau wordt verhoogd of het risico anderszins vermindert. Meestal zullen er slechts minimale bouwtechnische restricties worden opgelegd. Nadeel van deze variant is het mogelijke gebrek aan duidelijkheid en zekerheid in de kustzone, en de perceptie dat bewoners in verschillende kustplaatsen ongelijk worden behandeld.

D. Binnendijks brengen

Alleen de bestaande buitendijkse bebouwing wordt binnendijks gebracht. Voor bebouwing aan de periferie, zoals duinhotels, kan wellicht een eenmalig, generaal pardon worden verleend. Dat resulteert misschien in een kortetermijnimpuls aan uitbreidingen: het is immers nu of nooit. De ruimte in buitendijks gebied die nu nog beschikbaar is voor ontwikkeling, gaat verloren. Een ander nadeel is dat het karakter van de kustplaats verandert. De zee wordt vaak slechter bereikbaar en het uitzicht op zee kan verdwijnen. Dit kan al op korte termijn de bereidheid om in kustplaatsen te investeren ondermijnen.

Korte termijn kansen voor ontwikkelingen

meer	D	C	B	A	minder
------	---	---	---	---	--------

Lange termijn kansen voor ontwikkelingen

meer	C	B	A	D	minder
------	---	---	---	---	--------

4.6 Effectiviteit

De effectiviteit van hoofdrichtingen hangt sterk af van de mate waarin bepaalde stuurknoppen worden ingezet. Niet van alle stuurknoppen is namelijk zeker hoe groot het gewenste effect zal zijn. Voor communicatie is het bijvoorbeeld heel onzeker of burgers zich door intensieve communicatie echt bewuster worden van het risico van buitendijks wonen. Nog onzekerder is of men zich ook anders zal gaan gedragen. Zullen bewoners echt hun woning zodanig aanpassen en inrichten dat schade bij een eventuele overstroming beperkt blijft?

De stuurknop kostendrager schade kent onzekerheid op meerdere fronten. Allereerst de onzekerheid of in hoofdrichting A, B, C verzekerbaarheid van eventuele schade ten gevolge van kustafslag of overstromingen gerealiseerd wordt. De bereidheid van verzekeraars om mee te werken zal toenemen naar mate meer bekend is over kans op schade, er voldoende verzekeringnemers zijn en de mogelijkheid is om risico's te spreiden. Aangezien de overheid meer garanties biedt bij hoofdrichting C dan bij B of A zal hoofdrichting C de beste kans op realisatie bieden.

Een ander aspect is welke condities worden verbonden aan de verzekering danwel een eventuele tegemoetkoming in de schade. Wordt een verzekering bijvoorbeeld door banken verplicht bij het afsluiten van hypothecaire lening voor panden in buitendijksgebied, hetgeen in Engeland bijvoorbeeld gebruikelijk is? Wordt de premiehoogte of tegemoetkoming in schade gekoppeld aan voorwaarden over de wijze van her-, ver of nieuwbouw of de grootte van de kans op schade, zoals dat bijvoorbeeld in USA plaats vindt? Deze aspecten zullen mede de effectiviteit van het beleid bepalen.

Voor fysieke maatregelen is met vrij grote zekerheid aan te geven in welk gebied en in welke mate de kans op overstroming zal afnemen. De effectiviteit van bouwbeleid hangt sterk samen met de handhaafbaarheid ervan.

In hoofdrichting D worden de risico's beperkt door fysieke maatregelen en is de uitkomst dus redelijk goed te voorspellen. Bij hoofdrichting A draait het vooral om intensieve communicatie en de verzekerbaarheid van schade, en is de onzekerheid over het gewenste effect dus groot. Hoofdrichtingen B en C liggen hier tussenin. Omdat bij hoofdrichting C wordt ingezet op fysieke maatregelen, is de onzekere factor kleiner.

Onzekerheid in effect (terugbrengen van risico's)

zeker	D	C	B	A	onzeker
-------	---	---	---	---	---------

5 Synthese van consequenties

De voornaamste verschillen in consequenties van de hoofdrichtingen zijn hieronder opgesomd.

Bij hoofdrichting A neemt **de kans op schade** in het buitendijkse gebied door kustafslag of overstroming **geleidelijk toe**. Bij hoofdrichting D is er geen buitendijkse bebouwing in kustplaatsen en dus ook geen kans op schade. Bij de hoofdrichtingen B en C zal de kans op schade niet groter worden dan nu het geval is.

Op plaatsen waar het in de toekomst nodig is de **waterkering te versterken** ter bescherming van het achterland, kunnen de betrokken overheden er voor kiezen om buitendijkse risico's mee te wegen bij de versterking van de waterkering. Als voor optie D wordt gekozen, blijft voor het traject van de prioritaire **zwakke schakels** alleen de optie 'zeewaarts' open. Bij hoofdrichting B en C valt de optie 'landwaarts' af. Bij hoofdrichting A blijft veel vrijheid bestaan om keuzes te maken. Wel zal bij deze hoofdrichting de **waterkering** door de toenemende kans op afslag **eerder aan versterking** toe zijn dan bij de andere hoofdrichtingen. Als gekozen wordt voor de optie 'landwaarts versterken', neemt het **oppervlak van het buitendijks gebied** mogelijk toe.

De gezamenlijke overheden moeten de benodigde **extra middelen** opbrengen voor eventuele **fysieke maatregelen** (B, C en D), voor **risicobeheersing** en voor het **verzekeraar maken** van schade (A, B en C). Kosten voor aanleg zijn groter dan voor onderhoud. Meeste kosten zijn voor hoofdrichting D. Voor de Waddeneilanden is geschat dat het overgrote deel van de buitendijkse bebouwing op Vlieland, Terschelling en Ameland voor 4,5 miljoen euro binnendijs gebracht kan worden (zie tekstkader Case Waddeneilanden). Voor Bergen, Egmond, Scheveningen, Kennemerstrand en Zandvoort liggen de aanlegkosten in de range van 20-80 miljoen euro.

Na aanleg (B, C en D) zal extra onderhoud nodig zijn. De kosten voor kusthandhaving, waarmee indirect ook de risico's in buitendijks gebied worden beperkt, bedragen 44 miljoen euro per jaar. Bij hoofdrichting B kunnen de totale kosten voor onderhoud van de zandige kust met 10% toenemen ten opzichte van het benodigde budget voor de kustlijnverzorging. Daarbij is niet inbegrepen de kosten voor aanvullende maatregelen om het effect van zwaardere golfbelasting te compenseren of kosten voor regulier onderhoud aan waterkerende constructies (zoals in Zeeland en op de Waddeneilanden). Extra onderhoudskosten bij hoofdrichting C

als D zullen groter zijn dan bij hoofdrichting B, maar nog onzeker is hoeveel groter.

Bij de hoofdrichtingen B, C en D staat tegenover de extra kosten dat op een aantal plaatsen voorkomen wordt dat in de toekomst de waterkering versterkt moet worden.

De kosten om schade in buitendijks gebied **verzekeraar te maken**, zijn lastig in te schatten.

In de hoofdrichtingen A, B en C zet de overheid zich in om verzekering van eventuele schade ten gevolge van kustafslag of overstromingen mogelijk te maken. De bereidheid van verzekeraars om mee te werken zal toenemen naarmate meer bekend is over kans op schade, als er beschermingsniveaus worden gegarandeerd door de overheid, als er voldoende verzekeringnemers zijn en als er mogelijkheden zijn om risico's te spreiden. Ook is van belang of de overheid bereid is een rol als herverzekeraar op zich te nemen. Een kabinetsstandpunt hierover is in voorbereiding.

Verwacht wordt dat actieve communicatie over risico's het **risicobewustzijn** versterkt. Dat draagt bij aan begrip en draagvlak voor overheidsbeslissingen over bescherming tegen kustafslag en overstromingen. Ook kan een sterker besef van de risico's ertoe leiden dat er meer **risicobewust gebouwd** wordt. Met name voor de hoofdrichtingen A, B en C gaat dit op. Bij hoofdrichting D is het namelijk minder nodig dat de overheden de bewoners en ondernemers informeren over de risico's, omdat de overheden het probleem geheel naar zich toe trekken. Daardoor zal het risicobewustzijn niet toenemen. Mogelijk is dit nadelig voor de handhaving van de in te stellen bouwstop in het nieuwe buitendijkse gebied.

In de **reserveringszone in het binnendijkse gebied** van kustplaatsen reserveert ruimte voor versterkingen die in de komende 200 jaar nodig kunnen zijn (door zeespiegelstijging of zwaardere normen, zie Nota Ruimte en 3e Kustnota). Als in dit beleidstraject voor een consoliderende of zeewaartse strategie (B, C en D) wordt gekozen, lijkt het niet logisch om in de komende tientallen jaren alsnog de waterkering landwaarts te versterken. De vraag rijst dan ook of binnen de reserveringszone coulanter opgetreden kan worden met ontheffingen of dat deze zone opgeheven kan worden (met uitzondering van de zone voor stabiliteit van de kering). Het binnendijkse gebied valt feitelijk buiten de reikwijdte van dit beleidstraject. Het is evenwel aan de bestuurders om te bepalen of zij hierover in het bestuurlijk arrangement desondanks afspraken willen maken.

De ontwikkelingsmogelijkheden in kustplaatsen worden mede bepaald door risico's waar investeerders mee te maken krijgen en de mate waarin deze door de overheden worden afgedekt. Ook bouwrestricties (B en C) of een bouwstop (D) vanuit risicobeheersing in buitendijks gebied kunnen de ontwikkelingsmogelijkheden beperken. Alle hoofdrichtingen bevatten zowel positieve als negatieve impulsen voor de ontwikkelingsmogelijkheden.

Bijlage A

Aan dit rapport hebben meegewerkt:

Eindreactie

Dhr. P. Schoeman, Rijkswaterstaat, Rijksinstituut voor Kust en Zee
(Rijkswaterstaat RIKZ)

Dhr. S.E. Hoogewoning, Rijkswaterstaat RIKZ

Mw. M.F. van Nielen-Kiezebrink, Rijkswaterstaat RIKZ

Mw. M.C. Rommel, Rijkswaterstaat RIKZ

Mw. P. Damsma, Rijkswaterstaat RIKZ

Dhr. A.C. de Kruif, Rijkswaterstaat RIKZ

Dhr. H.N.M. van Reeken, Rijkswaterstaat RIKZ

Mw. C.A. Bennink-Heinen, Rijkswaterstaat RIKZ

Kwaliteitsborging RIKZ

Dhr. H.W. Balfoort, Rijkswaterstaat RIKZ

Mw. H.J.E. Erenstein, Rijkswaterstaat RIKZ

Dhr. B. Hoogeboom, Rijkswaterstaat RIKZ

Dhr. A. van der Wekken, Rijkswaterstaat RIKZ

Interbestuurlijke projectgroep

Dhr. J.S. Hoornstra, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat
Generaal Water, Projectleider

Mw. E. Balvers, Gemeente Den Haag

Mw. E.M. van Dam, Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland

Dhr. N. Ligthart, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks
Relaties

Dhr. K. Poot, Provincie Zuid-Holland

Mw. J. Scholtes, Unie van Waterschappen

Mw. A. Stokman, Provincie Noord-Holland

Dhr. H. Slotema, Ministerie van Economische Zaken

Dhr. R.M. Verhoogt, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Dhr. K.J. Vogel, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening
en Milieu

Dhr. S. van der Voort, Gemeente Katwijk

Dhr. R. Willigers, Gemeente Zandvoort

Interbestuurlijke klankbordgroep

Dhr. E. Blaakman, Rijkswaterstaat, Directie Zeeland

Dhr. M. ten Braak, Gemeente Sluis

Mw. M.M.A. Di Bucchianico, Ministerie van Verkeer en Waterstaat,
Hoofddirectie Juridische Zaken

Dhr. R. Hoyinck, Hoogheemraadschap van Delfland

Mw. C. van Gelder-Maas, Hoogheemraadschap Hollands
Noorderkwartier

Mw. P. Goessen, Waterschap van Rijnland

Mw. H.J.E. Erenstein, Rijkswaterstaat, RIKZ
Mw. L. van der Hek, Gemeente Zandvoort
Dhr. W. Heldens, Waterschap Zeeuwse Eilanden
Dhr. T. van Heuvel, Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland
Mw. M. Hilders, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Mw. A.S. van Hoorn, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en
Voedselkwaliteit
Dhr. K.R. Klaassens, Provincie Groningen
Mw. H. Klavers, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat
Generaal Rijkswaterstaat
Mw. S. Korman, Provincie Zeeland
Dhr. J. Laseur, Inter Provinciaal Overleg
Dhr. M. Lucas, Provincie Noord-Holland
Dhr. J.H. Maissan, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en
Voedselkwaliteit
Dhr. H. Nieuwenhuis, Gemeente Vlieland
Dhr. A. Prakken, Rijkswaterstaat Directie Noord-Nederland
Mw. E. Reincke, Provincie Fryslân
Dhr. W. van Riezen, Gemeente Noordwijk
Dhr. P. Roelse, Rijkswaterstaat RIKZ
Mw. S. Sonneveldt, Waterschap van Rijnland
Dhr. H. Speckman, Gemeente Velsen
Dhr. M. Stroo, Waterschap Zeeuws Vlaanderen
Dhr. L.E.C. van Tiggelen, Gemeente Ameland
Dhr. W. Vael, Gemeente Vlissingen
Dhr. J. Vente, Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland
Dhr. D. Verploegh, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat
Generaal Water
Dhr. W. de Vries, Wetterskip Fryslân
Dhr. E. de Waard, Gemeente Bergen
Dhr. I. van Zwol, Gemeente Terschelling

Colofon

Titel

Hoofdrichtingen voor risicobeheersing in kustplaatsen
beheersen van kansen en gevolgen van kustafslag en overstroming
tijdens zware storm in buitendijks gebied.

Uitgegeven door:

Rijkswaterstaat Rijksinstituut voor Kust en Zee/RIKZ

Informatie:

Mw M.F. van Nielen-Kiezebrink/Mw M.C. Rommel

Telefoon: 070-3114337 / 070-3114265

Fax: 070-3114300

Opdrachtgever, contactpersoon:

Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directoraat Generaal Water, Ir.
S.J. Hoornstra

Uitgevoerd door:

Mw Drs. M.F. van Nielen-Kiezebrink (Rijkswaterstaat RIKZ), Mw
Drs. M. Rommel (Rijkswaterstaat RIKZ), Drs. S.R. Nijwening (Royal
Haskoning), Drs. T. Morselt (RebelGroup) en Dr. J.M. de Heer
(Twynstra Gudde)

Eindredactie:

Rijkswaterstaat Rijksinstituut voor Kust en Zee/RIKZ

Met medewerking van:

Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Volksgezondheid,
Ruimtelijke Ordening en Milieu, Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer
en Voedsel Veiligheid, Ministerie van Verkeer en Waterstaat,
Interprovinciaal Overleg, provincie Fryslân, provincie Noord-Holland,
provincie Zuid-Holland, provincie Zeeland, Unie van Waterschappen,
Wetterskip Fryslân, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier,
Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap van Delfland,
Waterschap Zeeuwse Eilanden, Waterschap Zeeuws-Vlaanderen,
Vereniging Nederlandse Gemeenten, gemeente Ameland, gemeente
Terschelling, gemeente Vlieland, gemeente Zijpe, gemeente Bergen,
gemeente Velsen, gemeente Zandvoort, gemeente Katwijk, gemeente
Noordwijk, gemeente Den Haag, gemeente Vlissingen, gemeente Sluis

Datum:

29-7-2005

Status:
Definitief

Versienummer:
10

Referentie:
RWS/RIKZ 2005.021
Twiinstra Gudde-RebelGroup-Haskoning 380876/JHR/PFL

Disclaimer:
Het Rijksinstituut voor Kust en Zee van Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat RIKZ) heeft de in deze publicatie opgenomen gegevens zorgvuldig verzameld naar de laatste stand van wetenschap en techniek.
Desondanks kunnen er onjuistheden in deze publicatie voorkomen.

Het Rijk sluit iedere aansprakelijkheid uit voor schade die uit het gebruik van de hierin opgenomen gegevens mocht voortvloeien.

Versie	Eigenaar (= 1ste auteur)		Datum	Opmerking	Beoordeeld	Goedgekeurd	
10	P. Schoeman		15/02/2005	Concept	Zie bijlage A, Kwaliteitsborging RIKZ	Ir. R.E. Jorissen	
10	P. Schoeman		15/03/2005	Definitief		Ir. R.E. Jorissen	
Project ID		Kustbeleid <RWS/RIKZ projectnummer>					
Vertrouwelijk		☐ JA, tot (datum) ☒ NEE					
Status		☐ Startversie ☐ Concept ☒ Definitief					

