

Risicobeheersing in kustplaatsen



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Rijkswaterstaat

Risicobeheersing in kustplaatsen

Beheersing van kansen en gevolgen van kustafslag en overstroming tijdens zware storm in buitendijks gebied

Document Basisinformatie

RIKZ/2005.022

29 juli 2005

Twynstra Gudde

Management Consultancy



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	7
Management summary	11
1 Inleiding	15
1.1 Risicobeheerproblematiek in kustplaatsen	15
1.2 Bestuurlijke discussie	16
1.3 Document Basisinformatie	16
1.4 Leeswijzer	17
1.5 Samenvatting van de bevindingen	17
2 Risico's en veiligheid	21
2.1 Inleiding en afbakening	21
2.2 De veiligheidsketen	22
2.2.1 Proactie	23
2.2.2 Preventie	23
2.2.3 Preparatie en respons	23
2.2.4 Nazorg	23
3 Verantwoordelijkheden en taken	25
3.1 Waterkeringzorg (proactie)	25
3.1.1 Nationaal kustbeleid	25
3.1.2 Regionaal kustbeleid	26
3.1.3 Beheer van de waterkeringen	26
3.1.4 Bebouwing op en voor de waterkering	27
3.1.5 Overzicht	30
3.2 Ruimtelijke ordening (proactie en preventie)	31
3.2.1 Nationaal ruimtelijk beleid	31
3.2.2 Provinciaal ruimtelijk beleid	32
3.2.3 Het bestemmingsplan	33
3.2.4 Bebouwing in bestemd gebied	33
3.2.5 Overzicht	34
3.3 Rampen en calamiteiten (preparatie, respons en nazorg)	35
3.3.1 Voorbereiding	37
3.3.2 Gevolgbestrijding	37
3.3.3 Calamiteitenplannen	38
3.3.4 Risico, schade en aansprakelijkheid	41
3.3.5 Overzicht	43
3.4 Bevoegdheden en instrumenten voor risicobeheersing	43
3.5 Juridische vragen en antwoorden risicobeheersing kustplaatsen	44
4 Waterkeringbeheer	47
4.1 Vaststelling keur en legger	47
4.2 Bebouwing in de waterkeringzone	50
4.2.1 Kernzone	51

4.2.2	Beschermingszone landzijde	52
4.2.3	Bebouwing op het strand	52
5	Ruimtegebruik	55
6	Economische waarde	59
6.1	Inleiding	59
6.1.1	Basismateriaal en uitgangspunten: buitendijks gebied en normafslaggebied	59
6.1.2	Gebruikte methode voor waardebepaling	60
6.1.3	Waarde van de methode en resultaten	61
6.2	Economische waarde	61
6.2.1	Economische waarde in buitendijks gebied van kustplaatsen	61
6.2.2	Economische waarde in buitendijks gebied per kustplaats	62
6.2.3	Economische waarde in het normafslaggebied van kustplaatsen	63
7	Conclusies	65
	Bijlagen	
	Bijlage 1 Begrippen en definities	73
	Bijlage 2 Bronnen	77
	Bijlage 3 Methodiek HIS-KUST schade module	81
	Bijlage 4 Beschikbare gegevens tbv bepaling economische waarde in kustplaatsen	83
	Bijlage 5 Overzichtstabel economische waarde kustplaatsen (bron: HIS-KSM, bewerking rebelgroup rotterdam)	85
	Bijlage 6 Economische waarde per kustplaats, toelichting bij de kaarten (bijlage 7)	87
	Bijlage 7 Kaarten per kustplaats met daarin aangegeven het buitendijkse gebied en het normafslaggebied	93
	Bijlage 8 Overzicht van medewerkers	105
	Colofon	107

Figuren

- 1 Kustplaatsen met buitendijkse risico's
- 2 Risicoplaatsen
- 3 De legger, de juridische laag (Leidraad zandige kust, 2002)
- 4 De veiligheidsketen
- 5 Bebouwingscontouren volgens de 3e Kustnota
- 6 Overzicht RO verantwoordelijkheden rijk – provincie – gemeente
- 7 Kernzone en beschermingszone in Scheveningen
- 8 Katwijk aan Zee
- 9 Oost-Vlieland
- 10 Noordwijk aan Zee
- 11 Zandvoort
- 12 West-Terschelling
- 13 Bergen aan Zee
- 14 Economische waarde in het buitendijkse gebied, per kustplaats en opgesplitst naar categorieën (Bron: HIS-KSM, bewerking RebelGroup, Rotterdam)
- 15 Economische waarde in het buitendijkse gebied, naar kustplaats en naar waardecategorie – verhoudingsgewijs (Bron: HIS-KSM, bewerking RebelGroup, Rotterdam)
- 16 Economische waarde per normaflagegebied, per kustplaats (Bron: HIS-KSM, bewerking RebelGroup, Rotterdam)

Tabellen

- 1 Overzicht verantwoordelijkheden en taken van betrokken partijen en de daarvoor beschikbare bevoegdheden en instrumenten t.b.v. van proactie
- 2 Overzicht bevoegdheden en instrumenten t.b.v. proactie en preventie
- 3 Calamiteitenplan Waterschap Zeeuws-Vlaanderen (2003)
- 4 Ontwerp Calamiteitenplan Waterschap Zeeuwse Eilanden (2004)
- 5 Calamiteiten bestrijdingsplan Waterkeringen, Hoogheemraadschap van Delfland (2004)
- 6 Calamiteitenbestrijdingsplan Stormvloed / Kust Hoogheemraadschap van Rijnland (Concept, 2003)
- 7 Calamiteitenbestrijdingsplan Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (2002)
- 8 Stappenplan 'Naderen extreem hoogwater' voor Terschelling en Vlieland, inclusief bellijstje
- 9 Overzicht verdeling van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en instrumenten
- 10 Bevoegdheden en instrumenten voor risicobeheersing in de veiligheidsketen
- 11 Overzicht stand van zaken vaststelling Legger en Keur per kustplaats
- 12 Afwijkingen en/of specificaties van de wijze van begrenzing van de keurzones
- 13 Reserveringszones in de legger

-
- 14 Vergelijking van een aantal kustplaatsen: ontheffingen kernzone
 - 15 Vergelijking van een aantal kustplaatsen: ontheffingen beschermingszone landzijde
 - 16 Vergelijking van een aantal kustplaatsen: bebouwing op het strand
 - 17 Economische waarde in het buitendijkse gebied van de kustplaatsen, exclusief Egmond aan Zee (bron: HIS-KSM, Indirecte toegevoegde waarde en bewerking RebelGroup Rotterdam)

Bij dit rapport behoort de annex Ruimtelijke Analyse.

Managementsamenvatting

Ruimte in de kustzone is schaars. Vooral in de Nederlandse kustplaatsen is sprake van een toenemende druk op de beschikbare ruimte voor wonen, werken, recreatie en mobiliteit. Door klimaatverandering en zeespiegelstijging neemt tegelijkertijd de kans toe dat door een zware storm schade optreedt aan bebouwing en infrastructuur. Het risico, gedefinieerd als kans op schade vermenigvuldigd met de omvang daarvan, neemt dus toe. Zeewaartse delen van de kustplaatsen op of zeewaarts van de waterkering, het buitendijkse gebied, kennen geen wettelijk beschermingsniveau conform de Wet op de waterkering. De burger is in beginsel zelf verantwoordelijk voor zijn activiteiten in het buitendijkse gebied, maar lijkt zich veelal onbewust van de risico's.

Het is de vraag of dit alles acceptabel is en welke rol de overheid bij de beheersing van buitendijkse risico's speelt. In 2004 zijn daarom de vertegenwoordigers van het Rijk (de Ministeries van V&W, VROM, LNV, BZK en EZ), de kustprovincies, de kustgemeenten en de kustbeherende waterschappen een beleidstraject ingegaan over de kustplaatsen. De kernvraag daarbij is:

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

Doel van het traject is om bestuurders van de betrokken overheden, verenigd in het Bestuurlijk Overleg Kust (BOK) in staat te stellen om bovenstaande vraag te beantwoorden en vervolgens vast te leggen in een bestuurlijk arrangement.

Daarvoor dient er duidelijkheid te zijn over de volgende aspecten van de problematiek van risicobeheersing in de buitendijkse delen van kustplaatsen.

- Verantwoordelijkheden en taken van de betrokken overheden
- Stand van zaken omtrent de vaststelling van leggers, keurzones, restricties, vergunning-/ontheffingverlening en communicatie naar burgers
- Bestaand (grond)gebruik en ruimtelijke plannen in buitendijks gebied
- (Ruimtelijk) economische belangen

Dit document brengt de bestaande situatie hieromtrent in beeld, gebaseerd op informatie die beschikbaar is gesteld door alle betrokken overheidsorganisaties. De bestaande verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bijbehorende instrumenten om buitendijkse risico's te beheersen is beschreven aan de hand van de stappen in de veiligheidsketen. De belangrijkste bevindingen zijn hieronder samengevat.

Proactie en preventie

Proactie de link de veiligheidsketen die het geheel van maatregelen omvat om structurele oorzaken van onveiligheid weg te nemen. Preventie is gericht op het geheel aan maatregelen om directe vormen van onveiligheid te voorkomen en de mogelijke gevolgen van inbreuken op veiligheid zoveel mogelijk te beperken. Vanuit het perspectief van de ruimtelijke ordening bestaan tal van bevoegdheden en instrumenten om risico's van stormafslag te voorkomen en/of te verminderen. Deze instrumenten worden echter sporadisch ingezet ten behoeve van de beheersing van genoemde buitendijkse risico's in kustplaatsen.

Op veel bestemmingsplankaarten worden aanduidingen gegeven voor de ligging van de waterkering als tweede doelstelling. Deze dubbelbestemmingen zijn er vooral op gericht om bij ruimtelijke ontwikkelingen rekening te houden met de functie "waterkering". Dit leidt dus niet altijd tot beperking van de bouwmogelijkheden of functietoewijzing vanuit risicobeheersing. Ook vanuit het perspectief van de waterkeringbeheerder zijn er verschillende bevoegdheden en instrumenten om risico's van stormafslag te voorkomen en/of te verminderen. Het instrumentarium van de waterkeringbeheerder is echter bedoeld om de waterkering zelf te beschermen en is niet gericht op het beheersen van risico's van kustafslag of overstroming voor activiteiten of functies op of voor de waterkering.

De waterschappen zijn autonoom en formuleren binnen opgelegde kaders eigen beleid voor het beheer van de waterkeringen. Dit verklaart dat tussen waterschappen verschillen bestaan in het beoordelen van ontheffingsaanvragen. Het is de vraag of deze rechtsongelijkheid wenselijk is.

Preparatie en respons

Preparatie en respons betreft vooral de maatregelen gericht op de daadwerkelijke voorbereiding op en het optreden en verlenen van hulp tijdens rampen en calamiteiten. Deze maatregelen zijn voor verantwoordelijkheid van zowel de openbare orde en veiligheid (ministerie van BZK – provincie – gemeente) als de waterkeringbeheerders (ministerie van V&W en waterschappen). In rampenplannen en rampbestrijdingsplannen moet door gemeenten specifiek aandacht worden geschonken aan watergerelateerde rampen. De waterkeringbeheerders hebben voor alle kustplaatsen calamiteitenbestrijdingsplannen opgesteld. Daarin gaat de aandacht naar de bescherming van de waterkering. Er is geen aparte aandacht voor calamiteitenbestrijding in het buitendijks gebied, terwijl dit wel het gebied is dat als eerste de gevolgen van een zware storm aan de kust zal ondervinden.

Het is onduidelijk of de burgers op de hoogte zijn van de aard en grootte van de buitendijkse risico's, wat de persoonlijke gevolgen kunnen zijn en dat die gevolgen voor eigen risico zijn. Slechts in een enkel geval informeert de gemeente of het waterschap haar burgers actief over dit onderwerp. Momenteel zijn kaarten over buitendijkse risico's niet voorhanden en verzekeren tegen de risico's is slechts in

incidentele gevallen mogelijk. In hoeverre burgers weten wat te doen ter voorkoming van (extra) schade of het verlies van mensenlevens in geval van een (naderende) ramp of calamiteit is bovendien niet duidelijk.

De grens tussen de bevoegdheden van het waterschap en die van het algemeen bestuur (burgemeester, commissaris van de koningin of de minister van binnenlandse zaken) is strikt juridisch gezien goed geregeld. In de praktijk blijkt de grens echter niet heel scherp, waardoor verwarring kan ontstaan wie verantwoordelijk is op het moment dat zich een ramp of calamiteit voordoet.

Nazorg

De nazorg betreft het geheel van maatregelen om terug te keren naar de normale situatie. Maatregelen voor opvang en psychosociale nazorg worden met name ontwikkeld vanuit het gezondheidszorgsysteem. Voor financiële schade is de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (Wts) is een vangnet. Deze Wts is in beginsel niet van toepassing op een eventuele ramp met zout water, waardoor schade door kustafslag of wateroverlast in buitendijkse gebieden buiten de regeling valt. Indien sprake is van een (ramp)situatie met maatschappelijke ontwrichting, is echter te verwachten dat de Wts bij Koninklijk Besluit van toepassing wordt verklaard. Alleen dan bestaat de mogelijkheid voor een tegemoetkoming in de schade.

Management summary

Space in the coastal zone is scarce. Especially in the Dutch coastal towns pressure on the available space for living, working, recreation and mobility increases. At the same time climate change and the continuous sea level rise cause an increase of the probability of a severe storm damaging developments and infrastructure. In other words the risk - defined as the probability of coastal erosion and flooding multiplied by the magnitude of the resulting damage - increases.

Seaward parts of these coastal towns – situated on or in front of the flood defences – are not protected by flood defence works to the standards of the Act on flood defence. Activities or functions in these so-called unprotected areas are essentially at the risk of the initiators, the public, who however seem largely unaware of the risks involved.

It is debatable whether or not this situation is acceptable and which role public authorities play with respect to the management of the risk in the unprotected areas of coastal towns. With this in mind representatives of the Dutch national government (the Ministry of Transport, Public Works and Water Management, the Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, the Ministry of Economic Affairs), the coastal provinces, the coastal municipal authorities and the coastal waterboards initiated a policy process. Key question is:

What role do governmental organizations play in managing the risk of damage due to coastal erosion and flooding in the unprotected areas of coastal towns?

The aim of this process is to facilitate the governmental organizations involved, united in the Governmental Coastal Consultation (BOK), in making a decision to be recorded in a governmental arrangement. For that purpose the following aspects of risk management in the unprotected areas of coastal towns need clarification:

- Responsibilities and tasks of the governmental organizations involved
- State of the arrangements of registers of the waterboards, their management zones, restrictions, granting of permissions or exempts and communications to the public
- Existing land use and spatial plans in unprotected areas of coastal towns
- (Spatial) economic interests in unprotected areas of coastal towns

The aim of this document is to describe the present situation thereabout, based on provided information. The existing division

of tasks, responsibilities and associated instruments of the involved authorities are described using the steps of the safety chain. The most important results are summarized below.

Proaction and prevention

Proaction is the link in the safety chain that deals with all measures aimed at removing structural causes of unsafety. Prevention deals with all measures to prevent direct forms of unsafety and to restrict - as far as possible - the possible consequences of the violation of safety. From the perspective of spatial planning a number of competences and instruments exist to manage or reduce coastal erosion and flooding. Nevertheless, these instruments are hardly used for the management of risks of the unprotected areas of coastal towns.

Many municipal zoning plans indicate the position of the flood defence as a second land use. The main aim of this double land use is to take the function of "flood defence" into account in case of spatial developments. It does not necessarily result in restrictions of building possibilities or function assignment as possible measures from the perspective of risk management.

Also from the perspective of flood defence management (usually performed by the waterboards) there are several competences and instruments to manage or reduce the risks of coastal erosion or flooding. The instruments of the waterboards are intended however for the protection of the flood defence itself, not for activities or functions, which may be found on or in front of the flood defences. The waterboards are autonomous organizations. Within certain constraints they formulate their own policies for the management and maintenance of the flood defence structures. This may explain the differences between the waterboards in their judgement of an application of exempt. It is debatable whether or not this inequality of justice is acceptable.

Preparation and response

Preparation and response concern the measures related to the actual preparation for and the response and support during disasters. These are responsibilities in relation to both the public safety (Ministry of the Interior – province – municipality) and flood defence management (Ministry of Transport, Public Works and Watermanagement and the waterboards). In municipal disaster management and contingency plans special attention should be paid to water related disasters. All waterboards have drawn up contingency plans, which aim at protecting the flood defences. Although the areas on or in front of the coastal defences are the first to be hit in case of a severe storm, there is no specific attention in these contingency plans to those areas. It is unclear whether the public is fully aware of the nature and magnitude of the risks and their possible personal consequences. Only in a few cases municipalities or waterboards actively inform the public about this subject. Momentarily there is a lack of risk maps and insurance is not generally available. Moreover it is unclear whether or not local inhabitants know what to do to prevent (extra) damages or

loss of human lives in case of a (approaching) disaster. The powers of the waterboards and the general authority (mayor, Royal Commissioner or the Minister of the Interior) are well distinguished in juridical terms. In practice however, the distinction appears not to be so clear, which may lead to confusion in case a disaster or calamity is actually happening.

Aftercare

This link in the safety chain aims for the return to the normal situation, after a disaster. Within the framework of the health care system, measures have been developed for psychosocial aftercare. The Calamities Compensation Act (Wts) serves as a safety net for financial damages. However the compensation arrangements are in principle not applicable in case of a disaster with salt water. Damage caused by coastal erosion or flooding in coastal towns is not explicitly mentioned under the conditions for financial compensation. However, in case of a (salt water) disaster with a large enough impact (national disaster), it is expected that the Act will be enforced after a Royal Decree.

1 Inleiding

1.1 Risicobeheerproblematiek in kustplaatsen

De ruimte in de kustzone is schaars. Vooral in de Nederlandse kustplaatsen (figuur 1) is er sprake van een toenemende druk op de beschikbare ruimte voor wonen, werken, recreatie en mobiliteit. Tegelijkertijd zorgt zeespiegelstijging voor een grotere kans dat door een zware storm schade aan buitendijkse bebouwing en infrastructuur optreedt. Het risico, gedefinieerd als kans op schade vermenigvuldigd met de omvang daarvan, neemt toe.

Figuur 1 Kustplaatsen met buitendijkse risico's



Juist voor deze buitendijkse bebouwing, gelden geen wettelijk geregelde veiligheidsnormen. Het bouwen in het buitendijkse gebied geschiedt op eigen risico. Bouwers en bewoners zijn zich hier echter nauwelijks van bewust; betrokken overheden informeren hen bij uitzondering. Informatie over risico's is niet publiekelijk beschikbaar. In geval van schade zullen burgers, bedrijven en andere belanghebbenden zich tot de overheid wenden. Maar is de overheid aansprakelijk? En welke overheid? En over welke risico's praten we nu eigenlijk?

Duidelijkheid is gewenst over wie welke rol moet, wil en kan vervullen bij risicobeheersing in buitendijkse gebieden in kustplaatsen. Tegelijkertijd is er de noodzaak om publieke middelen zo effectief en efficiënt mogelijk te besteden.

1.2 Bestuurlijke discussie

In 2004 zijn vertegenwoordigers van het Rijk (de Ministeries van Verkeer & Waterstaat, VROM, LNV, BZK en EZ), de kustprovincies, de kustgemeenten en de kustbeherende waterschappen een beleidstraject ingegaan over de kustplaatsen.¹ De kernvraag daarbij is:

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

Doel van het traject is om bestuurders van de betrokken overheden, verenigd in het bestuurlijk overleg kust, in mei 2005 in staat te stellen om bovenstaande vraag te beantwoorden en vervolgens vast te leggen in een bestuurlijk arrangement. Dit arrangement, dat in het verlengde ligt van de Nota Ruimte, is vooralsnog aangeduid als een "beleidslijn".

De inhoud van het arrangement hangt af van de bereidheid van de overheden om risico's te willen en kunnen beheersen. Dit vraagt uitwerking van:

- communicatie met burgers over de risico's;
- fysieke ingrepen om risico's te beperken;
- wensen en eisen vanuit ruimtelijke ordening;
- aansprakelijkheid voor mogelijke schade.

Daartoe dient er allereerst duidelijkheid te zijn over:

- de verantwoordelijkheden en taken van de verschillende betrokken overheden;
- de stand van zaken omtrent de vaststelling van leggers, keurzones, restricties, vergunningverlening en communicatie naar burgers;
- bestaand (grond)gebruik en ruimtelijke plannen in buitendijkse gebieden;
- de (ruimtelijk) economische belangen.

1.3 Document Basisinformatie

In opdracht van het Directoraat Generaal Water (DGW) en onder regie van het Rijks Instituut voor Kust en Zee (RWS-RIKZ) is het voorliggende document opgesteld met medewerking van alle betrokken kustwaterschappen, kustgemeenten, kustprovincies en het rijk (V&W, VROM, EZ, LNV, BZK).

Dit document brengt op overzichtelijk wijze de feiten in beeld over de buitendijkse risicobeheersingproblematiek in kustplaatsen aan de hand van beschikbaar gestelde informatie en met behulp van beschikbare instrumenten. Opgemerkt wordt dat bij enkele zaken in dit document verschillende interpretaties mogelijk zijn. Verder komen niet alle

¹ Startdocument voor de discussie "Risicobeheersing in Kustplaatsen", DG Water en RWS-RIKZ, 25 mei 2004

kustplaatsen in even grote mate van detail aan de orde, gegeven het tijdsbestek voor het schrijven van dit document.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een nadere toelichting op de definities die van belang zijn voor deze discussie en de problematiek van buitendijkse risico's in kustplaatsen vanuit een veiligheidsketen benadering.

In hoofdstuk 3 worden de (wettelijke) verantwoordelijkheden en taken van betrokken partijen in relatie tot waterkeringzorg, de ruimtelijke ordening en rampen en calamiteiten in kaart gebracht.

Hoofdstuk 4 geeft weer op welke wijze waterkeringbeheerders invulling geven aan de waterkeringzorg en de crisisbestrijding voor de kustplaatsen.

Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van huidig ruimtegebruik en ruimtelijke plannen op de waterkering in de betreffende kustplaatsen. Hiertoe is een ruimtelijke analyse uitgevoerd die apart is gedocumenteerd. De volledige ruimtelijke analyse gaat ook in op de mate waarin gemeenten rekening houden met de risico's van buitendijkse bebouwing.

Hoofdstuk 6 geeft inzicht in de economische waarde in de buitendijkse delen en die in het normaflslaggebied van de kustplaatsen. Het is niet uit te sluiten dat in de kustplaatsen, behalve de bebouwing, investeringen, bedrijven en infrastructuur ook mensenlevens in gevaar komen tijdens een zware storm. Het is echter nog moeilijk een betrouwbare inschatting van het aantal mensenlevens dat daarmee gemoeid zou zijn. Daarom – en omdat het in kustplaatsen, veelal gelegen op hoger gelegen terrein, zeker mogelijk is om tijdig een veiliger heenkomen te vinden (respons) – is dit niet in beeld gebracht.

Conclusies van de bevindingen staan in hoofdstuk 7. Tot slot biedt de annex van dit document een toelichting op de gehanteerde begrippen.

In de paragraaf hieronder worden de belangrijkste bevindingen samengevat.

1.5 Samenvatting van de bevindingen

Door klimaatverandering en zeespiegelstijging wordt de kans op kustafslag geleidelijk aan groter, met name in die gebieden waar het duin door aanwezige bebouwing niet meegroeit met de door suppleties stijgende zeebodem. Op dit moment is geen keuze gemaakt of die toename van de kans op kustafslag in relatie tot risicobeheersing in kustplaatsen toelaatbaar is of niet.

De burger heeft in beginsel zelf de verantwoordelijkheid voor zijn activiteiten in het buitendijkse gebied. Het is echter onduidelijk wat burgers weten van de gevolgen/consequenties, aard en grote van de buitendijkse risico's, dat dat eigen risico's zijn en dat deze slechts in enkele gevallen verzekeraar zijn. In ieder geval worden ze hier zelden actief over geïnformeerd door gemeenten of waterkeringbeheerders. Bovendien zijn kaarten over buitendijkse risico's momenteel niet voorhanden.

Proactie en preventie

Bij proactie gaat het om het geheel aan maatregelen, gericht op het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid. Bij preventie gaat het om het geheel aan maatregelen ter voorkoming van directe vormen van onveiligheid en het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen van inbreuken op veiligheid, indien die zouden optreden. Met name in de sfeer van proactie en preventie in de sporen van het waterkeringbeheer en de ruimtelijke ordening bestaan tal van bevoegdheden en instrumenten om risico's van stormafslag te voorkomen en/of te verminderen. Echter, het inzetten van deze instrumenten ten behoeve van de beheersing van buitendijkse risico's in kustplaatsen van kustafslag en wateroverlast vanwege een zware storm vindt nog maar sporadisch plaats. Kanttekening hierbij is dat het instrumentarium van de waterkeringbeheerder hier ook niet voor bedoeld is.

De waterschappen zijn autonoom en mogen binnen opgelegde kaders eigen beleid voor het beheer van de waterkeringen formuleren. Dit kan een verklaring zijn voor (een deel) van de geconstateerde verschillen in "strengheid" bij het beoordelen van ontheffingsaanvragen tussen waterschappen. Het is de vraag of deze rechtsongelijkheid wenselijk is.

Op veel bestemmingsplankaarten worden aanduidingen gegeven voor de ligging van de waterkering (tweede doelstelling). Deze dubbelbestemmingen leiden niet altijd tot een beperking van de bouw mogelijkheden of functie toewijzing vanuit risicobeheersing.

Preparatie en respons

Preparatie en respons betreft vooral de maatregelen gericht op de daadwerkelijke voorbereiding op en het optreden en verlenen van hulp tijdens rampen en calamiteiten en behoort tot de verantwoordelijkheden van zowel de openbare orde en veiligheid (Binnenlandse Zaken – provincie – gemeente) als de waterkeringbeheerders (Verkeer en Waterstaat en waterschappen). In rampenplannen en rampbestrijdingsplannen zal door gemeenten specifiek aandacht moeten worden geschonken aan watergerelateerde rampen om zo goed mogelijk voorbereid te zijn en hierdoor de gevolgen zoveel mogelijk te beperken. De ministeries van V&W en BZK hebben met de aanpassing van de wet getracht te bevorderen dat hier in ons land aandacht geschonken gaat worden. Voor alle kustplaatsen zijn calamiteitenbestrijdingsplannen opgesteld.

In de beschikbaar gestelde calamiteitenbestrijdingsplannen gaat de aandacht naar de bescherming van de primaire (en/of secundaire) waterkering. Er is geen aparte aandacht voor calamiteitenbestrijding in het buitendijks gebied.

De grens tussen waar de bevoegdheid van het waterschap ophoudt, en deze overgaat op die van het algemeen bestuur (burgemeester, commissaris van de koningin of de minister van binnenlandse zaken) is strikt juridisch goed geregeld maar uit praktijkervaring blijkt de grens niet heel scherp.

In hoeverre burgers weten wat te doen ter voorkoming van (extra) schade of het verlies van mensenlevens in geval van een (naderende) ramp of calamiteit is niet duidelijk.

Nazorg

Deze schakel is gericht op het geheel van maatregelen om te komen tot een terugkeer naar de normale situatie. Voor de nazorg dient de Wet tegemoetkoming schade bijrampen en zware ongevallen (Wts) als financieel vangnet. Op het terrein van opvang en psychosociale nazorg zijn met name binnen het gezondheidszorgsysteem maatregelen ontwikkeld.

Wat schadeafhandeling betreft, is de Wts in beginsel niet van toepassing op een eventuele ramp met zout water. Schade door kustafslag of wateroverlast in buitendijkse gebieden ten gevolge van een zware storm is in de Wts namelijk niet expliciet aangemerkt als een ramp of calamiteit en wordt als zodanig ook niet behandeld in de diverse regelingen en voorschriften die bestaan voor preparatie en respons. Indien de ramp echter van een zodanige aard en omvang is, is te verwachten dat deze wel van toepassing wordt verklaard bij Koninklijk Besluit. Alleen dan bestaat de mogelijkheid om een regeling te treffen voor een tegemoetkoming in de schade. Momenteel wordt gewerkt aan een verbetering van deze wet.

2 Risico's en veiligheid

2.1 Inleiding en afbakening

Activiteiten als wonen, werken, recreëren vinden zowel achter als op de waterkering plaats. In het geval van de zandige kust gaat het bovendien om activiteiten in de afslagzone, het gebied waar in geval van extreme storm afslag plaatsvindt. Als een extreme storm optreedt, slaat een deel van de duinen weg en verdwijnt eventuele bebouwing en infrastructuur die daarop staan dus in zee. Ook is niet uit te sluiten dat mensenlevens in gevaar komen.

In deze afslagzone – in het buitendijkse gebied – gelden geen wettelijke veiligheidsnormen zoals we die wel kennen voor het achterland. De afslaglijn verplaatst zich bovendien landwaarts bij stijgende zeespiegel en toenemende stormvloedstanden. De afslagzone wordt dus groter. Naast afslag kan er ook sprake zijn van overstroming in buitendijks gebied. Beide, kustafslag en overstroming kunnen naast elkaar voorkomen binnen een kustplaats.

Kustplaatsen waar bovenstaande problematiek zich voordoet noemen we risicoplaatsen (figuur 2).

Figuur 2 Risicoplaatsen



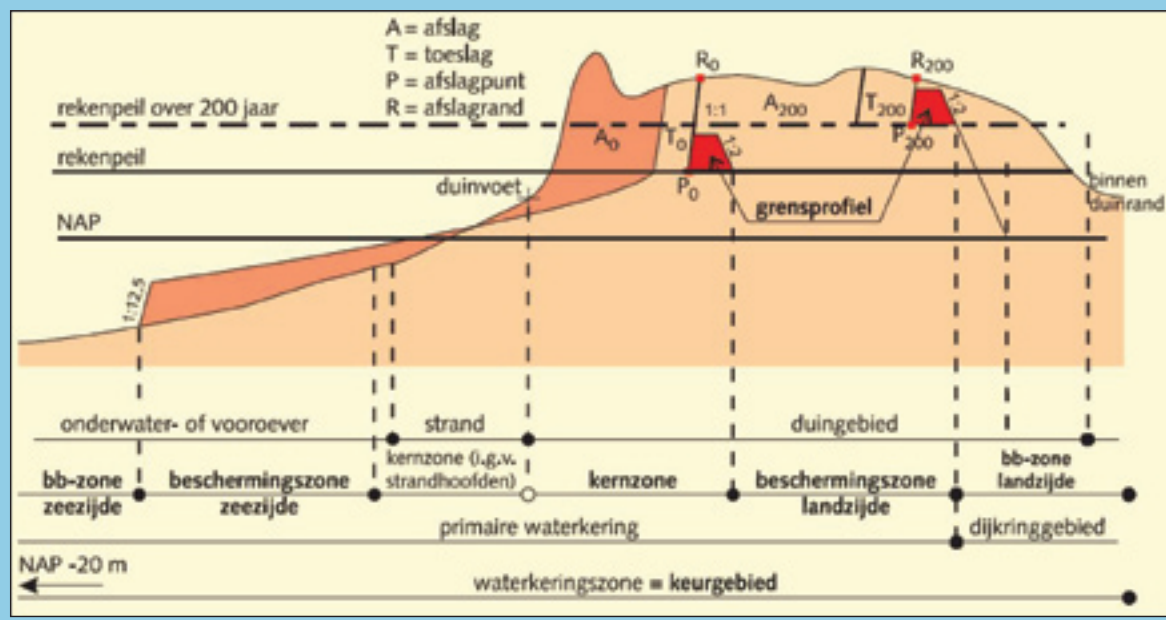
Definitie

Buitendijks gebied is het gebied waarvoor geen wettelijke veiligheidsnormen zijn gedefinieerd. Dit betreft het gebied op en zeewaarts van de kernzone, zoals gedefinieerd in de leggers van de waterkeringbeheerders.

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

Getuige figuur 3 zijn er veel verschillende termen in omloop met betrekking tot de waterkering, met ieder hun eigen betekenis: waterkeringszone, primaire waterkering, kernzone, grensprofiel, etc. De termen binnen- en buitendijks blijken daarbij niet strikt gedefinieerd te zijn. In overleg met de waterschappen en V&W-juristen is de landwaartse grens van de Kernzone gedefinieerd als grens tussen binnen- en buitendijks gebied. Deze grens is terug te vinden op de leggerkaarten van de waterkeringbeheerders. Dit is een juridisch bindend document, waarmee ook voor burgers eenduidig herleidbaar is waar zij mogen rekenen op een bepaalde veiligheidsgarantie (binnendijks) en waar die niet geboden wordt (buitendijks). Landwaarts van de kernzone wordt de veiligheid gegarandeerd conform de Wet op de waterkering (Wow), in de kernzone en verder zeewaarts ervan niet.

Figuur 3 De legger, de juridische laag (Bron: TAW, 2002)



2.2 De veiligheidsketen

Om tot een goed begrip te komen van de risicoproblematiek is het nuttig aan te sluiten bij de benadering die wordt gehanteerd voor andere risico's dan die van stormafslag, zoals met betrekking tot verkeer en vervoer, gevaarlijke stoffen en natuurrampen. Centraal uitgangspunt in het veiligheidsbeleid is de veiligheidsketen.² De veiligheidsketen betreft een concept uit de hoek van de crisisbeheersing en wordt hier gebruikt om de verzamelde informatie te ordenen.

² Uitgewerkt in de Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998, Kamerstukken II 1994/1995; Ministerie van BZK, Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004, De Veiligheidsketen gesmeed, Den Haag, 1999

Deze keten is een schematische voorstelling van alle activiteiten die zijn gericht op het bevorderen van veiligheid en kan op alle deelterreinen van het veiligheidsbeleid worden toegepast. Zo ook op de problematiek van risico's in kustplaatsen.

Figuur 4 De veiligheidsketen



2.2.1 Proactie

Proactie betreft het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid ter voorkoming van het ontstaan ervan. Dat betekent dat vooral binnen het spoor van de waterkeringzorg en ruimtelijke ordening vroegtijdig rekening wordt gehouden met mogelijke risico's. Proactie omvat het bouwen en onderhouden van waterkeringen, maar ook activiteiten zoals normstelling, wetgeving en planvorming, gericht op het uitsluiten of minimaliseren van het kunnen ontstaan van gevaarlijke situaties. Ook particulieren kunnen onveiligheid voorkomen door niet in risicovolle gebieden te bouwen en/of gaan wonen.

2.2.2 Preventie

Preventie is erop gericht de risico's zo klein mogelijk te houden en de gevolgen van eventuele ongevallen te beperken. Dat kan bijvoorbeeld door voorlichting of door eisen te stellen in vergunningen voor bouwen en door het adequaat handhaven. Het kan ook door activiteiten te weren in bepaalde gebieden of voorzieningen en maatregelen te treffen gericht op het voorkomen en/of beperken van gevaarlijke gebeurtenissen.

2.2.3 Preparatie en respons

De preparatie omvat de voorbereiding op de bestrijding van rampen en calamiteiten. Belangrijke onderdelen van preparatie zijn planvorming, informatievoorziening, oefenen en opleiden en het aanschaffen van het juiste materiaal. Respons betreft een groot aantal activiteiten (processen), waarbij het gaat om het daadwerkelijk bestrijden van onveiligheid en het zorgen voor de daarbij benodigde hulpverlening ter voorkoming van menselijke slachtoffers. Het is echter niet uit te sluiten dat in kustplaatsen mensenlevens in gevaar komen tijdens een zware storm. Het is echter ook mogelijk om tijdig een veiliger heenkomen te vinden aangezien kustplaatsen veelal liggen op hoger gelegen terrein.

2.2.4 Nazorg

De nazorg vormt het sluitstuk van de veiligheidsketen. Bij nazorg gaat het erom dat wordt teruggekeerd naar de normale situatie.

Het kan daarbij gaan om activiteiten als medische en sociaalpsychische zorg voor slachtoffers en personeel van hulpverleningsdiensten, schadeafhandeling en milieuzorg. Maar ook het evalueren van de rampenbestrijding hoort hiertoe, alsmede het afleggen van verantwoording.

3 Verantwoordelijkheden en taken

Risicobeheersing in kustplaatsen speelt zich voornamelijk af binnen drie sporen:

1. Waterkeringzorg (proactie)
2. Ruimtelijke ordening (proactie en preventie)
3. Rampen en calamiteiten (preparatie, respons en nazorg)

Bij waterkeringzorg gaat het vooral om de bescherming tegen overstromingen. Het ruimtelijke ordeningsspoor betreft het ruimtegebruik. Bij crisisbeheersing en nazorg gaat het om (de voorbereiding op, bestrijding van en schadeafwikkeling door) overstromingen en stormafslag. Voor ieder spoor wordt in dit hoofdstuk een overzicht geboden van de wettelijk bepaalde verdeling tussen overheden en burgers³ van:

- Verantwoordelijkheden & taken
- Bevoegdheden & instrumenten
- Overige relevante bepalingen

De verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden, instrumenten en – wanneer relevant – overige wettelijke bepalingen binnen de drie bovengenoemde sporen worden hieronder (in paragraaf 3.1 – 3.3) in detail beschreven, inclusief verwijzingen naar wettelijke bases. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de mate waarin de bestaande verantwoordelijkheden, taken en instrumenten de veiligheidsketen “afdekken”.

3.1 Waterkeringzorg (proactie)

De zorg voor de waterkeringen betreft zowel (kust)beleid als beheer. Het kader hiernaast geeft weer welke wetten de verantwoordelijkheden en taken ten aanzien van waterkeringenzorg beschrijven. De specifieke elementen uit deze wetten die in dit kader van belang zijn zullen in voetnoten in de hieronder beschreven verantwoordelijkheden en taken beschreven worden.

3.1.1 Nationaal kustbeleid

Het opstellen van het nationale kustbeleid is primair de verantwoordelijkheid van de Minister van V&W. Het beleid komt echter tot stand, in nauwe samenwerking met de ministeries van VROM, LNV en EZ, evenals de lagere overheden.⁴ Het nationale

³ De verantwoordelijkheden van burgers worden veelal wettelijk vastgelegd door middel van rechten en plichten. Van taken en instrumenten is in strikte zin bij burgers geen sprake.

⁴ Bijvoorbeeld in de vorm van het Bestuurlijk Overleg Kust, maar ook via ander overleg en samenwerking

Specifieke wetten veiligheid

- Wet op de waterkering (WoW)
- Waterstaatswet 1900
- Waterschapswet
- Wet op de Waterhuishouding (Wwh)
- Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken (Wbr)
- Deltawet en Wet droogmakerijen en indijkingen (voorstel tot wetswijziging omvat samenvoegen van deze wetten met Wow)

Generieke wetten veiligheid

- Grondwet (art. 21, 133)
- Provinciewet (art. 158)
- Gemeentewet (art. 124)
- Algemene Wet Bestuursrecht (afd. 5.2,3)
- Wet milieubeheer
- Ontheffingswet (art. 62-68)
- Wetboek van strafrecht (art. 23)

Overig wettelijk kader

- Ministeriele instructies
- Beleidslijnen
- Provinciale verordeningen
- Keur, legger

kustbeleid is neergelegd in de Derde Kustnota.

Deze is een uitwerking (voor de kust) van de Vierde Nota Waterhuishouding.

Inmiddels is de Nota Ruimte in een besluitvormende fase. Daarin zijn ook bepalingen opgenomen over het kustbeleid. Ook op nationaal niveau (Wow) ligt de verantwoordelijkheid voor het handhaven van de kustlijn en de daarvoor benodigde werken.⁵ Hiertoe is onder meer de Basiskustlijn (BKL) als norm vastgesteld. In samenspraak met het Provinciale Overleg Kust (POK)⁶ wordt onder meer op basis van deze BKL het suppletieprogramma bepaald.

3.1.2 Regionaal kustbeleid

Op grond van de Provinciewet (artikel 158) kunnen provincies beleidsnota's opstellen, aanvullend op het rijksbeleid. Zo formuleren zij vierjaarlijks het provinciale beleid voor de binnen de provinciegrenzen liggende oppervlaktewateren (waaronder ook kustwateren) in de Provinciale Waterhuishoudingplannen. Daarmee wordt rekening gehouden met de Vierde Nota Waterhuishouding.⁷ De Minister van V&W kan aanwijzingen geven voor de inhoud van de provinciale waterhuishoudingplannen.⁸ Waterschappen stellen krachtens dezelfde wet (artikel 9) waterbeheersplannen op. Daarbij wordt rekening gehouden met het provinciale waterhuishoudingplan. De provincies geven tevens per provinciale verordening aan welke zaken aan bod dienen te komen in de waterbeheersplannen en waar deze aan moeten voldoen. Deze behoeven goedkeuring van de provincie. Van deze goedkeuringsbeslissing wordt de Minister van V&W op de hoogte gesteld. Provincies en waterbeheerders kunnen voorts (gezamenlijk) beleidsdoelen formuleren in andere dan de hierboven beschreven nota's en plannen, doch hiertoe bestaat geen wettelijke plicht. Wel kunnen ook deze nota's richtlijnen en aanwijzingen bevatten die door middel van een verordening ten opzichte van andere overheden dan wel burgers rechtsgevolgen hebben. Een voorbeeld is het aparte Kustbeheersplan van het voormalige Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen (2001).

3.1.3 Beheer van de waterkeringen

Het beheer van de waterkeringen rust vooral bij waterschappen.⁹ Provincies hebben over de beheerstaak van waterschappen een toezichthoudende rol en Rijkswaterstaat heeft de verantwoordelijkheid voor het oppertoezicht. Onder meer moeten de waterschappen zorgdragen voor de legger en het technische beheersregister van de waterkeringen onder haar beheer. De legger bepaalt de exacte ligging van de waterkering, en daarmee van het waterkeringbeheersgebied. In dit waterkeringbeheersgebied gelden gebod en verbodsbepalingen die vast worden gelegd in de keur.

⁵ Wet op de waterkering, artikel 10

⁶ Ingesteld krachtens de Wet op de waterkering, artikel 10

⁷ Wet op de waterhuishouding, artikel 7

⁸ Wet op de waterhuishouding, artikel 10

⁹ Uitzonderingen zijn het beheer van de deltawerken, de afsluitdijk en op de waddeneilanden (maar ook hier wordt het beheer in enkele gevallen overgedragen aan waterschappen)

In hun verantwoordelijkheden ten aanzien van toezicht en oppertoezicht hebben de Minister van V&W en de provincie vergaande bevoegdheden aangaande de uitvoering van de beheerstaken van waterschappen. De grondwet, de provinciewet en de waterschapswet leggen de constituerende bevoegdheid ten aanzien van waterschappen bij de provincie.¹⁰ De provincie houdt toezicht op waterstaatswerken, voor zover niet bij de wet het toezicht aan anderen is opgedragen of de waterstaatswerken in beheer zijn bij het Rijk.¹¹ Zo kan de provincie waterstaatswerken in beheer bij waterschappen onderbrengen bij de provincie.¹² Ook de Minister van V&W heeft deze bevoegdheid en heeft bovendien toezicht op de uitoefening van de provinciale verantwoordelijkheden en taken ten aanzien van veiligheid. Waterbeheerders zijn ook verplicht de Minister van informatie te voorzien die voor de uitoefening van dit oppertoezicht van belang is.¹³ Ten aanzien van de uitvoering van werken en het voorkomen van overstromingen kan de provincie waterschappen bevelen bepaalde werkzaamheden uit te voeren en/of voorzieningen te treffen.¹⁴ Maar ook de Minister heeft deze bevoegdheid voor zover het zaken betreft die de provinciale grenzen overschrijden. In het geval tussen provincies geen overeenstemming wordt bereikt over de noodzaak of de inhoud van regelingen aangaande de veiligheid kan door de Minister van V&W hierin worden voorzien door middel van een AMvB.¹⁵ De provincie en de Minister van V&W kunnen dus zelfstandig de verantwoordelijkheid voor de aanleg, versterking en het beheer van waterkeringen toewijzen aan rijkswaterstaat (door de Minister van V&W), de provincie of een waterschap (door de Minister van V&W of door de provincie).

3.1.4 Bebouwing op en voor de waterkering

Voor wat betreft het beheer van bebouwing in de waterkeringzone hebben zowel V&W, de provincie als het waterschap verantwoordelijkheden en taken ten aanzien van de waterkeringenzorg. Het gaat hierbij vooral om schade aan de waterkering te voorkomen of andere bedreigingen voor de veiligheid van het achterland te waarborgen. Primair ligt deze verantwoordelijkheid bij het waterschap, die daartoe ook de belangrijkste bevoegdheden en instrumenten heeft. De legger, de keur¹⁶ en het beheersplan¹⁷ zijn de belangrijkste instrumenten. Het waterschap stelt gebod en verbodbepalingen op aangaande het gebruik van en op de waterkering in de keur. Deze bepalingen kunnen worden afgedwongen door middel van bestuursdwang, in hechtenisneming en dwangsommen.¹⁸ Artikel 30 Wow biedt voorts de mogelijkheid over te gaan op onverwijld inbezitneming mocht behoud van de veiligheid van het achterland dit noodzakelijk maken. Tevens heeft het waterschap de bevoegdheid een

¹⁰ Grondwet, artikel 133, Waterschapswet, artikel 2

¹¹ Provinciewet, artikel 158, Wet op de waterkering, artikel 6

¹² Waterstaatwet 1900, artikel 2

¹³ Waterstaatwet 1900, artikel 6

¹⁴ Waterstaatwet 1900, artikelen 37-41

¹⁵ Waterstaatwet 1900, artikel 4

¹⁶ Waterschapswet, artikel 79

¹⁷ Wet op de Waterhuishouding, artikel 9

¹⁸ Waterschapswet, artikel 81

onthefing van gebod- en verbodbepalingen te verlenen.

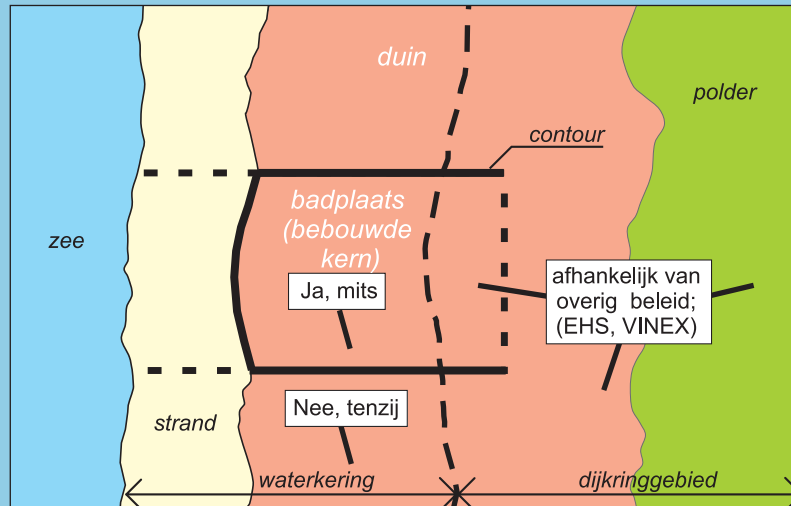
De legger bepaalt de ligging van de waterkering en is in die zin een geografische afbakening van het waterkeringgebied waarop de keur van toepassing is. Het beheersplan stelt inhoudelijke afwegingscriteria op grond waarvan onthefing kan worden verleend. De provincie kan door middel van richtlijnen¹⁹ en anderszins inhoudelijke criteria en bepalingen opleggen aan de waterschappen voor bebouwing op de waterkering. En ook V&W kan door middel van beleidslijnen, aanwijzingen of richtlijnen ook inhoudelijke criteria en bepalingen opleggen. Waterbeheerders zijn verplicht deze uit te voeren dan wel toe te passen in de uitoefening van hun verantwoordelijkheden en taken. Zo formuleren de 3^e Kustnota en de Nota Ruimte (nog niet vastgesteld) beleid voor bebouwing in de kustzone (zie kaders op de volgende bladzijden).

Bebouwingsbeleid 3^e Kustnota

Binnen de contour is een kwalitatieve impuls in de vorm van verbouw of nieuwbouw mogelijk, maar kan alleen onder voorwaarden worden gebouwd: hier geldt een 'ja, mits'-benadering. Hier liggen kansen voor de vanuit recreatief-toeristisch oogpunt gewenste kwaliteitsverbetering.

Buiten de contour is nieuwe bebouwing en harde infrastructuur alleen in uitzonderlijke gevallen toegestaan: een 'nee, tenzij'-benadering. Dergelijke ontwikkelingen zijn niet toegestaan tenzij sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang in het geding is en de activiteit niet redelijkerwijs elders of op een andere wijze kan plaats vinden. Overigens zijn dezelfde voorwaarden ten aanzien van bebouwing van toepassing als binnen de contour.

Figuur 5 Bebouwingscontouren volgens de 3^e Kustnota (Bron: Ministerie van V&W, 2001)



Zowel binnen als buiten de contouren zijn onderstaande voorwaarden van toepassing. Activiteiten mogen de beveiliging van het achterland tegen overstroming niet nadelig beïnvloeden. Derhalve gelden de volgende voorwaarden ten aanzien van het in stand houden van een flexibele, zo veerkrachtige mogelijke waterkering:

- Het onttrekken van zand aan de afslag- en de reserveringsstrook gaat ten koste van de mate van beveiliging tegen stormvloeden en kan dus niet worden toegestaan. Indien het mogelijk is bij kleine ontgravingen het zand in de directe omgeving te verwerken kan een uitzondering worden gemaakt.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de Nota Planvorming van de Provincie Zuid Holland (2002)

-
- Harde elementen in de afslagzone en reserveringsstrook, die het wezen van de flexibele kust aantasten, worden niet toegestaan. Een parkeergarage in het afslagprofiel is bijvoorbeeld niet toegestaan.
 - Nieuwe bebouwing zal, overeenkomstig de gestelde uitgangspunten, geen belemmering mogen vormen voor het proces van afslag.
 - Er moet rekening worden gehouden met de toekomstige ruimtebehoefte voor versterking van de waterkering i.v.m. zeespiegelstijging en klimaatverandering.
 - Nieuwe bebouwing zal risicobewust gebouwd moeten worden.

Dit beleid wordt volledig van kracht als de voorwaarden ten aanzien van de risicobeheersing in de kustzone en de rode contouren zijn vastgesteld. Tot die tijd geldt het interimbeleid uit de vierde Nota waterhuishouding.

Interimbeleid 4^e Nota Waterhuishouding

Het interimbeleid behelst dat nieuwe permanente bebouwing (d.i. niet-verplaatsbare) bebouwing in de kust uitsluitend binnen gebieden met aaneengesloten bebouwing kan plaatsvinden (het strand is hierbij niet inbegrepen).

Buiten deze gebieden is in principe geen nieuwe permanente bebouwing toegestaan. Vergunningen voor niet-permanente (seizoensgebonden) bebouwing (zoals strandpaviljoens), worden niet omgezet in vergunningen voor het gehele jaar.

Het interimbeleid is niet van toepassing op bestaande permanente bebouwing.

Bebouwingsbeleid Nota Ruimte

De Nota Ruimte zit momenteel in het proces van vaststelling. Het bouwbeleid van de Nota Ruimte is erop gericht om zo duurzaam mogelijk met de ruimte van het kustfundament om te gaan. Behoud en verbetering van functies staan centraal. Binnen de kustplaatsen is ruimte voor verbouw van bestaande woningen en nieuwbouw voor nieuwe bewoners. 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.

De Nota Ruimte schrijft voor dat de provincies en gemeenten de grens vaststellen van het bestaande bebouwde gebied van de kustplaatsen en dat ze deze grens opnemen in streek- en bestemmingsplannen. Zij geven invulling aan specifiek bouwbeleid op grond van de volgende hoofdlijnen:

- Binnen de bestaande aaneengesloten bebouwing van kustplaatsen gelden beperkingen aan nieuw- en verbouw ('ja, mits'-principe) op de waterkering, waarbij de voorwaarden worden ingevuld vanuit de waterstaatswetgeving.
- Buiten het bestaande bebouwd gebied van kustplaatsen en strand wordt in het kustfundament in principe geen uitbreiding van bebouwing toegestaan ('nee, tenzij'-principe).

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.

Daarnaast bestaan grote delen van de kust buiten het bestaande bebouwde gebied uit beschermde natuurgebieden (Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, Natuurbeschermingswetgebieden en de Ecologische hoofdstructuur). Voor deze gebieden geldt eveneens een 'nee, tenzij regime'.

3.1.5 Overzicht

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verdeling van verantwoordelijkheden en taken bij de betrokken actoren en de bevoegdheden en instrumenten die daarbij ter beschikking staan.

Tabel 1 Overzicht verantwoordelijkheden en taken van betrokken partijen en de daarvoor beschikbare bevoegdheden en instrumenten t.b.v. van proactie

Verantw. & taken	Actoren	Bevoegdheden & instrumenten
Nationaal kustbeleid	V&W	Formuleren doelen van het kustbeleid die doorwerken op lager niveau, onder meer in: <ul style="list-style-type: none"> • Derde Kustnota • Vierde Nota Waterhuishouding
		Uitvoering kustlijn­zorg met operationele doelen (1) handhaven kustlijn en (2) in stand houden zandvoorraad kustzone; Financiering versterking waterkering; Beheer en onderhoud Rijkswaterstaatswerken
Regionaal kustbeleid	POK	Overleg en beleidsvorming ten aanzien van de kust waarin rijk, provincie, waterschappen en gemeenten participeren
	Provincie	Formuleren doelen van het kustbeleid op provinciaal niveau in provinciaal waterhuishoudingplan
	Waterschap	Formuleren doelen van het kustbeleid voor het waterschapsgebied in beheersplan
Beheer waterkering	V&W	Uitvaardigen van technische richtlijnen en leidraden
		Oppertoezicht, tot uiting komende in de bevoegdheid het beheer over te nemen, in te grijpen in werkzaamheden, e.v.t. d.m.v. bestuursdwang
	Provincie	Toezicht: goedkeuring beheer- en versterkingsplannen d.m.v. provinciaal besluit; vijfjaarlijkse rapportage van waterschappen over waterkeringzorg. Richtlijnen uitvaardigen t.a.v. waterkeringbeheer. Per 1 januari 2005 dragen provincies niet meer bij aan de beheerskosten van waterkeringen.
		Bepalen kaders voor de legger, keur en het beheersregister d.m.v. provinciale verordening
		Bijdragen aan beheerskosten
	Waterschap	Toetsing op veiligheid en onderhoud van waterkeringen; opstellen technisch beheersregister
		Gebiedsafbakening vastgelegd in de legger
Beheer en onderhoud waterkeringen		
Bebouwing op de waterkering	VROM	Vaststellen nationaal bouwbeleid en indien gewenst bepalingen voor bouwen op de waterkering
	V&W	Formuleren afwegingscriteria en/of richtlijnen voor bouwen op de waterkering
	Waterschap	Vaststellen regels voor bouwen op de waterkering in de keur
		Formuleren afwegingscriteria voor bouwen op de waterkering in het beheersplan
		Vergunning / ontheffing voor bouwen op de waterkering
Handhaving door middel van bestuursdwang en dwangsom		

3.2 Ruimtelijke ordening (proactie en preventie)

Specifieke wetten RO

- Wet op de ruimtelijke ordening
- Besluit op de ruimtelijke ordening
- Tracéwet
- Woningwet

Generieke wetten RO

- Grondwet (art. 21, 133)
- Provinciewet
- Gemeentewet
- Algemene Wet Bestuursrecht (afd. 5.2 - 5.3)
- Onteigeningswet (art. 62-68)
- Wetboek van strafrecht (art. 23)

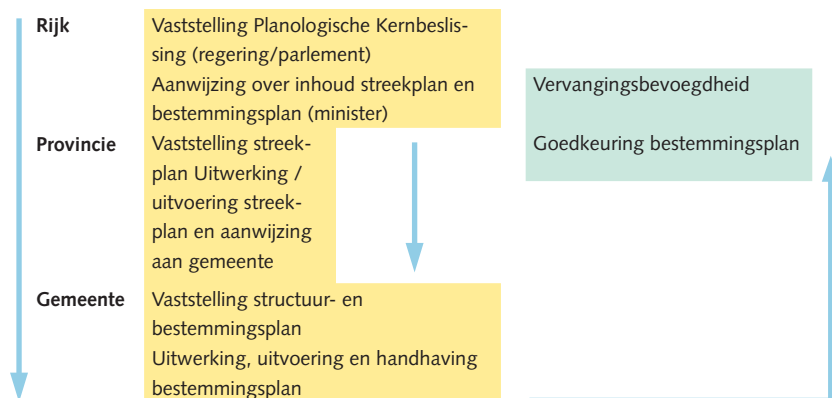
Overig wettelijk kader RO

- Wet milieubeheer

Bij ruimtelijke ordening gaat het om de bestemming van de ruimte om de inrichting en het gebruik van de ruimte te beheersen. De verantwoordelijkheden en taken binnen de RO zijn dakpansgewijs verdeeld over rijk, provincie en gemeenten. Het gemeentelijke bestemmingsplan bindt burgers direct en is het belangrijkste instrument in de ruimtelijke ordening. Maar door middel van de doorwerking van ruimtelijke planvorming op rijks- en provinciaal niveau zijn deze ook van betekenis.

Hoe de bovengenoemde dakpannenstructuur uitwerkt in termen van bevoegdheden en instrumenten staat in onderstaande figuur 6 weergegeven.

Figuur 6 Overzicht RO verantwoordelijkheden rijk – provincie – gemeente



3.2.1 Nationaal ruimtelijk beleid

De Minister van VROM heeft de verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van plannen en maatregelen op nationaal niveau en het toezicht op de verrichtingen van provincies en gemeenten. De Minister van VROM bepaalt het nationale ruimtelijke beleid door middel van plannen. Deze plannen kunnen bestaan uit structuurschetsen, structuurschema's of nota's, die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid, zoals nader bepaald bij algemene maatregel van bestuur.²⁰ Na overleg en inspraak wordt met de belangrijkste van deze plannen, de Nota Ruimte, door de Tweede en Eerste kamer ingestemd als Planologische Kernbeslissing (PKB).²¹ Een PKB is een plan voor bepaalde aspecten van het nationale ruimtelijke beleid. Deze kunnen bestaan uit structuurschetsen (hoofdpijnen en beginselen voor de (middel) langere termijn), structuurschema's (voor een bepaalde sector relevante hoofdpijnen en beginselen) en nota's, die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijke beleid.²²

²⁰ Wet op de ruimtelijke ordening, artikel 2a

²¹ Besluit op de ruimtelijke ordening, artikel 2a (in de Wro komt de term PKB niet voor)

²² Besluit op de ruimtelijke ordening, artikel 4

De PKB kan concrete beleidsbeslissingen (c.b.b.'s) bevatten die bindend zijn voor andere overheden en daarmee ook voor de burger (vergelijk art 1 Wro). De PKB procedure is een zeer uitgebreide procedure die in 4 delen verloopt. De minister heeft (evenals de provincie) een rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid om gemeenten te verplichten een bestemmingsplan op te stellen dan wel aanwijzingen te geven voor de inhoud van dat bestemmingsplan.²³ Om besluitvorming voor belangrijke infrastructurele werken niet te veel te vertragen door uitgebreide lokale procedures zijn sectorwetten als bijvoorbeeld de Tracéwet aangepast en is binnen de Wro de Nimby procedure²⁴ en de rijksprojectenprocedure in het leven geroepen. Wanneer gemeenten niet bereid zijn mee te werken aan deze versnelde procedures kan een rechtstreekse ministeriële aanwijzing plaatsvinden.

De Wro stelt een Rijksplanologische Commissie vast, een ambtelijk overleg bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende ministeries.²⁵ Deze brengt advies uit over het ruimtelijke beleid en moet vooraf worden gehoord over maatregelen en plannen die van betekenis zijn voor het nationaal ruimtelijke beleid. De VROM Inspectie is werkzaam ten behoeve van algemeen toezicht op de naleving van de wet en de daarop steunende voorschriften door provincies en gemeenten, en hebben tevens een adviserende taak.

3.2.2 Provinciaal ruimtelijk beleid

De provincie is bevoegd – niet verplicht – voor delen of geheel van de provincie een streekplan vast te stellen.²⁶ Daarin worden de hoofdlijnen van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen vastgelegd. Het dient tenminste eenmaal in de tien jaar te worden herzien (wat ook geldt voor het bestemmingsplan). Het streekplan is niet rechtstreeks bindend voor de burger, behalve bij c.b.b.'s. In die zin moet het vooral beschouwd worden als een programmapunt voor de gemeentelijke ruimtelijke ordening. Wel zijn (gespecificeerde) onderdelen van het streekplan aan te merken als besluiten in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 1:3). Ook is de uitgebreide voorbereidingsprocedure zoals de PKB die kent van toepassing.²⁷ Het streekplan vormt voor de provincie samen met de Nota Planbeoordeling het toetsingskader voor het beoordelen van gemeentelijke ruimtelijke plannen.

In de Nota Planbeoordeling van de provincie Zuid Holland²⁸ is ten aanzien van bebouwing in de keurzone onder meer het volgende opgenomen: “Nieuwbouw van woningen en nieuwbouw ten behoeve van nieuwe bedrijven in de uiterwaarden van de rivieren, de stranden van de Noordzeekust, in de gehele keurzone (kernzone en beschermingszone) van primaire en secundaire waterkeringen en de boezemkaden dient te worden uitgesloten. Ook uitbreiding van reeds gevestigde bedrijven dient zeer terughoudend te worden

²³ Wet op de ruimtelijke ordening, artikel 37

²⁴ Wet op de ruimtelijke ordening, artikel 40 - 41

²⁵ Wet op de ruimtelijke ordening, artikel 3 en 51

²⁶ Wet op de ruimtelijke ordening, artikel 4a

²⁷ Wet op de ruimtelijke ordening, artikel 4a, Algemene wet bestuursrecht, artikel 3.4

²⁸ Nota Planbeoordeling, Provincie Zuid Holland, 2002

benaderd. Daarbij dient tevens aandacht te worden besteed aan het economische belang en de bestaande “rechten” van in het bijzonder watergebonden bedrijven. (“Ja, mits” -benadering uit de Nota “Ruimte voor de Rivier”). Indien, na overleg met de rivier en/of waterkeringbeheerder, toch nieuwe bebouwing wordt toegestaan, dient in ieder geval een voldoende veiligheidsniveau te worden gegarandeerd.

3.2.3 Het bestemmingsplan

Formeel gezien hoeft alleen voor het gebied buiten de bebouwde kom een bestemmingsplan door de gemeente te worden opgesteld.²⁹ In de praktijk zijn bestemmingsplannen voor de bebouwde kom vaak veel actueler dan de zogenaamde buitengebiedplannen. Juridisch is er, wanneer vastgesteld, geen verschil tussen beide soorten bestemmingsplannen. In het bestemmingsplan wordt de bestemming van de in het plan begrepen grond aangewezen en, zo nodig, voorschriften gegeven over het gebruik van de grond en opstallen. Het bestemmingsplan bevat een plankaart en planvoorschriften (waarin soms een doeleindenomschrijving, aanwijzingen voor uitvoering, gebruiksbepalingen, overgangsbepalingen, strafbepalingen en eventueel een beschrijving in hoofdlijnen). Bij ieder bestemmingsplan hoort als laatste een toelichting.³⁰ Deze heeft op zichzelf geen rechtskracht.

In het bestemmingsplan kan worden aangegeven dat de gemeente bepaalde gebieden nader uit kan werken dan wel daarbinnen wijzigingen kan aanbrengen. In specifieke gevallen is de gemeente tevens bevoegd om vrijstelling te verlenen van een bestemmingsplan of nadere eisen te stellen ten aanzien van bepaalde punten.³¹

3.2.4 Bebouwing in bestemd gebied

Bouwen zonder een bouwvergunning is in Nederland niet toegestaan.³² Dit betreft alle bouwwerken, met uitzondering van bouwvergunningvrije bouwwerken, zoals opgesomd in het Besluit bouwvergunningvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken. Voor tijdelijke bouwwerken bestaat er tevens een mogelijkheid een tijdelijke bouwvergunning te verlenen.³³ Bij een aanvraag voor een bouwvergunning toetsen Burgemeester en Wethouders de functie van het bouwwerk aan het bestemmingsplan en krachtens artikel 44 van de Woningwet aan het bouwbesluit of aan bouwverordeningen. Aan het verlenen van een vergunning kunnen voorwaarden worden verbonden. Deze voorwaarden horen verband te houden met het bestemmingsplan of gerelateerde verordeningen. De bouwvergunning is daarmee het belangrijkste sanctiemiddel voor het bestemmingsplan. Het is namelijk limitatief en imperatief gekoppeld aan het bestemmingsplan: past het bouwwerk in het bestemmingsplan, dan moet het de bouwvergunning worden verleend. Past het niet,

²⁹ Wet op de ruimtelijke ordening, artikel 10

³⁰ Wet op de ruimtelijke ordening, artikel 10 – 16, Besluit op de ruimtelijke ordening, artikel 12 - 17

³¹ Wet op de ruimtelijke ordening, artikel 15

³² Woningwet, artikel 40

³³ Woningwet, artikel 45

dan moet de vergunning worden geweigerd, tenzij vrijstelling wordt verleend.³⁴ De toestemming voor bouwen houdt echter geen verantwoordelijkheid in voor de partij die de vergunning/ontheffing verleent ten aanzien van de veiligheid van het bouwwerk voor overstroming of kustafslag.

3.2.5 Overzicht

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de bevoegdheden van de betrokken partijen en hun instrumenten voor proactie en preventie.

Tabel 2 Overzicht bevoegdheden en instrumenten voor proactie en preventie

Verantw. & taken	Actoren	Bevoegdheden & instrumenten
Nationaal ruimtelijk beleid	VROM	Vaststelling Planologische kernbeslissing (structuurschets, structuurschema, concrete beleidsbeslissing, Nota Ruimte)
		Aanwijzing over inhoud streekplan en bestemmingsplan door rechtstreekse ministeriële Aanwijzing (op basis van Wro, Tracéwet en de Nimby procedure); vervanging goedkeuringsbesluit provincie
	VROM-inspectie	Algemeen toezicht op naleving van de Wro
	RPC	Advisering over nationaal ruimtelijk beleid
Provinciaal ruimtelijk beleid	Provincie	Vaststelling streekplan
		Uitwerking/uitvoering streekplan; aanwijzing aan gemeente Aanwijzing aan gemeente
Bestemmingsplan	Gemeente	Vaststelling structuur- en bestemmingsplan (Gemeenteraad)
		Vrijstelling bestemmingsplan
		Bepaling vergunningvereiste werken; aanlegvergunning
Bouwen in het bestemmingsgebied	Gemeente	Vaststellen bestemmingsplan en verordeningen; Verlenen van bouwvergunning
	Burger	Recht op bouwen, indien het bouwwerk past binnen het bestemmingsplan

Deze verantwoordelijkheden en taken zijn echter aan verandering onderhevig. Op dit moment wordt een fundamentele herziening van de Wro voorbereid. In het kader op de volgende bladzijde worden de belangrijkste verschillen ten opzichte van de huidige Wro weergegeven (op basis van de toelichting op het wetsvoorstel).

Fundamentele herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening (voorstel nog in behandeling)

Volgens de Memorie van Toelichting bij de nieuwe regels over de ruimtelijke ordening wordt met het wetsvoorstel een eerste stap gezet in de richting van de Wro als kaderwet voor de leefomgeving. Het huidige decentrale stelsel blijft behouden. Er wordt gestreefd naar een eenvoudiger en effectiever stelsel van instrumenten, waarin het bestemmingsplan de spil vormt. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat normstelling geschiedt door het meest geschikte (laagste) overheidsorgaan met een goede doorwerking van hoger overheidsbeleid.

De planologische kernbeslissing, het streekplan en de regionale en gemeentelijke structuurplannen zullen verdwijnen en worden vervangen door structuurvisies. De structuurvisie is alleen bindend voor het openbare lichaam dat de structuurvisie heeft vastgesteld, en is niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Het vormt een afwegingskader voor alle ruimtelijk relevante

³⁴ Wet op de ruimtelijke ordening, artikel 19

activiteiten en waarden (integrale ruimtelijke visie op de leefomgeving, ruimtelijke samenhang) of belicht juist een bepaald aspect (windenergie, locaties voor afvalverwerking). Het bestemmingsplan is het centrale normstellende document voor de ruimtelijke ordening en heeft een sturingsfunctie (het bevorderen van gewenst en tegengaan van ongewenst grondgebruik) en een waarborgfunctie (de juridische basis voor iedereen betreffende wat is toegestaan in een bepaald gebied).

De centrale positie van het bestemmingsplan wordt versterkt door de verplichting voor het gehele gemeentelijke grondgebied (dus niet alleen het buitengebied) een bestemmingsplan vast te stellen. Door de kortere procedure kan gemakkelijker worden ingespeeld op nieuwe en onverwachte ontwikkelingen. In een acute situatie kan een gebied worden beschermd met een voorbereidingsbesluit, waaraan een excessenregeling is gekoppeld. Hierin kan een verbod worden opgenomen om zonder of in afwijking van een vergunning werken of werkzaamheden uit te voeren, het gebruik van gronden of bouwwerken te wijzigen of te slopen.

Bestemmingsplannen moeten in het belang van de gemeente zelf en haar burgers actueel zijn (rechtszekerheid en ruimtelijke samenhang). Om dit te stimuleren voorziet het wetsvoorstel onder meer in een kortere procedure. Hiertoe vervalt de provinciale goedkeuring achteraf. Deze wordt vervangen door normstellende bevoegdheden voor rijk en provincie vooraf (algemene maatregel van bestuur, verordening, aanwijzingsbevoegdheid), een toetsingsmoment in de procedure en in de mogelijkheid zelf een bestemmingsplan vast te stellen. De beoordeling van alle details van het plan zonder dat provinciale belangen in het geding zijn en van de manier waarop met bedenkingen is omgegaan, behoort niet meer tot de provinciale taak. Dit is een eigen verantwoordelijkheid van de gemeente met controle door de rechter.

Afwijken van het bestemmingsplan kan alleen als het plan of een algemene maatregel van bestuur daarin voorziet (binnenplanse of buitenplanse ontheffing). Voor bouw aanvragen die in strijd zijn met het bestemmingsplan, moet het bestemmingsplan worden herzien. Dit kan op aanvraag van een burger. De aanvraag voor een bouwvergunning kan parallel aan de wijziging van het bestemmingsplan worden voorbereid.

Het wetsvoorstel zal niet leiden tot een wijziging van het bestaande systeem van bouw- en aanlegvergunningen.

3.3 Rampen en calamiteiten (preparatie, respons en nazorg)

Specifieke wetten rampen en calamiteiten

- Wet rampen en zware ongevallen
- Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen
- Wet kwaliteitsverbetering rampenbestrijding (wijzigingswet)
- Waterstaatswet 1900

Generieke wetten rampen en calamiteiten

- Grondwet
- Provinciewet
- Gemeentewet
- Waterschapswet

Crisisbeheersing betreft de preparatie en respons op rampen en calamiteiten. De problematiek van schade, aansprakelijkheid en schadeafhandeling kan gerekend worden tot de nazorg fase in de veiligheidsketen.

De Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) vormt het belangrijkste wettelijke kader voor de rampenbestrijding. In deze wet worden de verschillende verantwoordelijkheden en taken van de te onderscheiden bestuurslagen in het kader van de rampenbestrijding genoemd. Tevens beschrijft de Wrzo onder meer hoe betrokkenen zich behoren voor te bereiden op rampen en zware ongevallen en de inhoud van het rampenplan, rampbestrijdingsplan en provinciale coördinatieplan. De verantwoordelijkheden en taken van diensten zoals de brandweer en ambulancediensten staan beschreven in diverse, specifieke regelingen. De Wrzo is onlangs aangepast als gevolg van de invoering van de (wijzigings-) Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (Wkr). Als ramp of zwaar ongeval (art. 1 wet WRZO) wordt

aangemerkt een gebeurtenis "waardoor een ernstige verstoring van de algemene veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen dan wel grote materiële belangen in ernstige mate bedreigd worden; waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende vakgebieden wordt vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken."

Typologie rampen en zware ongevallen

- I. Rampen met betrekking tot verkeer en vervoer
 - Luchtvaartongeval
 - Ongeval op het water
 - Verkeersongeval op het land
- II. Rampen met gevaarlijke stoffen
 - Ongeval met brandbare explosieve stof
 - Ongeval met giftige stof
 - Kernongeval
- III. Rampen met betrekking tot de volksgezondheid
 - Bedreiging volksgezondheid
 - Ziektegolf
- IV. Rampen met betrekking tot de infrastructuur
 - Ongevallen in tunnels
 - Branden in grote gebouwen
 - Instortingen van gebouwen
 - Uitval nutsvoorzieningen
- V. Rampen met betrekking tot de bevolking
 - Paniek in menigten
 - Grootschalige ordeverstoring
- VI. Natuurrampen
 - Overstromingen (door zoet water)
 - Natuurbranden
 - Extreme weersomstandigheden

In geval van een ramp of een zwaar ongeval (hierna aangeduid als: ramp) wordt door het rijk een tegemoetkoming in de schade uitgekeerd indien het een ramp is in de zin van artikel 1 van de Wrzo, en het een ramp betreft die voldoet aan de beschrijving in artikel 1 van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (Wts). Krachtens deze wet kan een tegemoetkoming worden uitgekeerd voor schade die is veroorzaakt door een ramp die niet op een andere manier gedekt is (bijvoorbeeld door aansprakelijkheid of een verzekering).

De overheid ziet het als haar taak tot op zekere hoogte regulerend en faciliterend op te treden in situaties waarin individuen of organisaties financiële schade ondervinden als gevolg van rampen of calamiteiten, maar wenst zich tegelijkertijd terughoudend op te stellen. Tevens vinden er meer ontwikkelingen plaats ten aanzien van verzekerbaarheid en meer aandacht van de overheid ten aanzien van aansprakelijkheid en eigen verantwoordelijkheid van de burger.

De Wts valt onder het ministerie van BZK. Deze wet kan van toepassing worden verklaard als sprake is van een ramp waarbij het gaat om het uitzonderlijke karakter van de gebeurtenis, noodzakelijke gecoördineerde inzet van alle hulpverleningsdiensten, de grote mate van maatschappelijke ontwrichting en het feit dat er sprake was van aantasting van grote materiële belangen (rampbegrip zoals in art 1 van de Wet rampen en zware ongevallen is aangegeven. Uitgangspunten en doelstellingen van de Wts zijn:

- een structurele regeling op hoofdlijnen
- een tegemoetkoming in – geen volledige vergoeding - van schade uit algemene middelen op rijksniveau
- een tegemoetkoming in niet verzekerbare en niet vermijdbare schade waarbij geen direct aansprakelijke is: vangnetregeling
- eenvoudige wijze van uitvoering door één uitvoeringsorganisatie, opererend onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK.

De hoogte en de componenten die voor vergoeding in aanmerking komen worden bij ministeriële regeling vastgesteld. Ingevolge artikel 1 Wts komt in beginsel alleen een overstroming door zoet water direct voor een tegemoetkoming in aanmerking. Om een tegemoetkoming in de schade te verstrekken die is ontstaan als gevolg van overstroming of afslag door zout water, is een besluit van de ministerraad (politiek besluit) vereist.³⁵ De omvang van de ramp moet dan wel van tenminste vergelijkbare orde zijn als een overstroming door zoet water. Aan een

³⁵ Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen, artikel 3

dergelijk besluit gaat een politieke afweging vooraf. Op Europees niveau functioneert in dit domein van nazorg het “Solidarity Fund”.

3.3.1 Voorbereiding

De preparatie omvat de voorbereiding op de bestrijding van rampen en zware ongevallen. Belangrijke onderdelen hiervan zijn planvorming, informatievoorziening, oefenen en opleiden en het aanschaffen van de juiste materialen. Bij rampen en zware ongevallen die betrekking hebben op de waterstaat (bijvoorbeeld overstromingen, andere vormen van wateroverlast, scheepsongevallen, ernstige waterverontreiniging) spelen de waterbeheerders een belangrijke rol. De Waterstaatswet 1900 verplicht het waterbestuur tot het treffen van voorbereidingen op waterstaatkundige calamiteiten. Zo dienen er met regelmaat oefeningen te worden georganiseerd, zodat het technische, bestuurlijke en ambtelijke apparaat adequaat op kan treden.³⁶ Ook dient het waterschap een calamiteitenplan op te stellen.³⁷ Hiertoe dient ze onder meer een risico inventarisatie uit te voeren. Dit plan is te zien als een organisatieoverzicht en een waarschuwing- en afsprakenschema voor het optreden bij calamiteiten. De wet schrijft ook voor dat deze calamiteitenplannen afgestemd worden met die van andere, naburige waterbeheerders evenals op gemeentelijke rampenplannen, provinciale coördinatieplannen en relevante rampenbestrijdingsplannen.³⁸ Daarnaast dienen de provincies risicokaarten op te stellen. Daarin wordt naast een inventarisatie van risicovolle objecten ook het ramptype overstroming weergegeven. Gemeenten zijn verplicht hiervoor informatie aan te leveren en hebben daarnaast de plicht om burgers te informeren over de risico's.

3.3.2 Gevolgbestrijding

De burgemeester heeft het opperbevel over de bestrijding van rampen en zware ongevallen.³⁹ De bestuurlijke basis van de organisatie van de rampenbestrijding is daarmee bij de gemeente gelegd. Tijdens de ramp is de burgemeester individueel verantwoordelijk voor alle op de rampenbestrijding betrekking hebbende besluiten. Ook wanneer de ramp de gemeentegrenzen overschrijdt. Wel dient bestuurlijke coördinatie plaats te vinden, op aanwijzing van de Commissaris van de Koningin.⁴⁰ In geval van een ernstige ramp of zwaar ongeval kan de Minister van Binnenlandse Zaken de Commissaris van de Koningin aanwijzingen geven over het door hen betreffende de rampenbestrijding te voeren beleid.⁴¹

Op gemeentelijk niveau is één functionaris verantwoordelijk voor de uitvoering. Op lokaal, provinciaal en nationaal niveau zijn er voorts

³⁶ Waterstaatswet 1900, artikel 69

³⁷ Waterstaatswet 1900, artikel 69

³⁸ Wet rampen en zware ongevallen, artikel 5, Waterstaatswet 1900, artikel 69

³⁹ Wet rampen en zware ongevallen, artikel 11, Gemeentewet, artikel 175 en 176

⁴⁰ Wet rampen en zware ongevallen, artikel 12

⁴¹ Wet rampen en zware ongevallen, artikel 13

coördinatie organen en is er de wettelijke plicht coördinatieplannen op te stellen. Coördinatie, onder meer met de waterschappen, wordt bereikt door overleg van de burgemeester met hoofden van andere betrokken organisaties.⁴² Zodra sprake is van een ramp in de zin van Wrzo komen aan de burgemeester van de gemeente waarin de ramp plaatsvindt bijzonder bevoegdheden toe.⁴³ Ook op grond van de noodbepalingen in de gemeentewet⁴⁴ kan de burgemeester bij (vrees voor) ernstige rampen bevelen geven of voorschriften uitvaardigen. Hoewel de burgemeester het opperbevel heeft, behouden de verschillende diensten wel hun eigen verantwoordelijkheden. Dit geldt met name voor de uitvoering.

In het geval van waterstaatskundige calamiteiten heeft het waterschap een aantal bijzondere bevoegdheden. In geval dat waterstaatswerken in ernstig gevaar dreigt te komen is het waterschap bevoegd maatregelen te treffen die het nodig acht, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften.⁴⁵ Op het moment dat een dergelijke situatie samenvalt met een ramp of zwaar ongeval – of uitstraling heeft op andere beleidsvelden - dient afstemming plaats te vinden op de activiteiten van de rampenbestrijding. Zo is het mogelijk dat bij overstromingsgevaar een waterschapsfunctionaris gevraagd wordt de operationele leiding van de rampenbestrijding op zich te nemen. De grens tussen waar de bevoegdheid van het waterschap ophoudt, en deze overgaat op die van het algemeen bestuur (burgemeester, commissaris van de koningin of de minister van binnenlandse zaken) is strikt juridisch goed geregeld maar uit praktijkervaring blijkt de grens niet heel scherp.⁴⁶

In rampenplannen en rampbestrijdingsplannen⁴⁷ zal door gemeenten specifiek aandacht moeten worden geschonken aan watergerelateerde rampen om zo goed mogelijk voorbereid te zijn en hierdoor de gevolgen zoveel mogelijk te beperken. De ministeries van V&W en BZK hebben met de aanpassing van de wet getracht te bevorderen dat hier in ons land aandacht geschonken gaat worden.

Daarnaast heeft kabinet in 1997 het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming vastgesteld. Dit handboek regelt de interdepartementale coördinatie bij rampen en crises en geeft een kader voor de departementale coördinatie. Dit is dus niet vastgelegd in een wet.

3.3.3 Calamiteitenplannen

Alle waterkeringbeheerders hebben op basis van de Waterstaatswet 1900 calamiteitenplannen en calamiteitenbestrijdingsplannen opgesteld.

⁴² Wet rampen en zware ongevallen, artikel 12

⁴³ Wet rampen en zware ongevallen, artikel 11

⁴⁴ Gemeentewet, artikel 172-176)

⁴⁵ Waterstaatswet 1900, artikel 72, Waterschapswet, artikel 96

⁴⁶ Prof. Mr. Van Hall: Waterschappen werken samen voor adequaat crisismanagement, juni 1998

⁴⁷ een rampenbestrijdingsplan wordt alleen opgesteld indien het college van B&W dit noodzakelijk achten.

In deze paragraaf worden de beschikbaar gestelde calamiteiten (bestrijdings)plannen vergeleken. Enkele waterschappen hebben een calamiteitenplan ter beschikking gesteld, andere waterschappen hebben een calamiteitenbestrijdingsplan aangeleverd. De plannen verschillen onderling aanzienlijk.

Allereerst verschilt een calamiteitenplan van een calamiteitenbestrijdingsplan qua doelstelling en inhoud. Een calamiteitenplan is een overkoepelend plan, waarin de aanpak en organisatie op hoofdlijnen wordt aangegeven. Binnen het kader van dit calamiteitenplan vallen meestal ook meer calamiteitenbestrijdingsplannen. Deze bestrijdingsplannen gaan specifiek in op de daadwerkelijke bestrijding van calamiteiten en geven aan welke maatregelen bij bijvoorbeeld stormvloed, dreigende dijkdoorbraak en ernstige (water)vervuiling genomen moeten worden. Tussen de verschillende typen plannen zijn duidelijke verschillen in toepassing, doelstelling en inhoud.

In de onderstaande tabellen geven kort de inhoud weer van de voor deze studie beschikbaar gestelde plannen en de wijze van afstemming met andere rampenplannen, bijvoorbeeld met gemeentelijke rampenplannen.

Tabel 3 Calamiteitenplan Waterschap Zeeuws-Vlaanderen (2003)

Inhoud	Het calamiteitenplan is gericht op de onderdelen 'preparatie' en 'respons' uit de veiligheidsketen. De ernst en inschaling van een calamiteit wordt ingeschat door het betreffende sectorhoofd in overleg met de calamiteitcoördinator. In regelingen en draaiboeken wordt de aanpak in detail uitgewerkt.
Afstemming	De bijlagen van het plan beschrijven de afstemming met andere instanties, zoals: <ul style="list-style-type: none"> • de structuur van gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie en de rol die het waterschap daarin speelt, • de communicatie en coördinatie op landelijk, provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau, inclusief de rol van het waterschap, • een lijst van internationale (Belgische) overheden die betrokken dienen te worden bij grensoverschrijdende rampen

Tabel 4 Ontwerpcalamiteitenplan Waterschap Zeeuwse Eilanden (2004)

Inhoud	Het calamiteitenplan heeft het calamiteiten zorgsysteem als basis. Dit richt zich op verschillende aspecten uit de veiligheidsketen: <ul style="list-style-type: none"> • (een deel van) preventie namelijk: aanleg van waterberging en risico-inventarisatie, • preparatie • respons en nazorg Het calamiteiten zorgsysteem wordt verder uitgewerkt in draaiboeken, uitwerkingen en oefeningen. Per soort calamiteit of ramp worden de taken en verantwoordelijkheden van het waterschap uiteengezet.
Afstemming	Het calamiteitenplan van het waterschap staat niet alleen, maar is afgestemd op gemeentelijke rampenplannen. Het calamiteitenplan van het waterschap is geënt op het instrument Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijding Procedure (GRIP). Dit wordt door alle, bij rampenbestrijding betrokken, instanties uit de regio op dezelfde wijze gebruikt. Hierdoor is onder andere direct duidelijk hoe ernstig de situatie is en wie bij de bestrijding betrokken is. De risico's zijn vastgelegd in de 'risicokaart Zeeland' waarin ook andere risico's opgenomen zijn.

Tabel 5 Calamiteitenbestrijdingsplan Waterkeringen, Hoogheemraadschap van Delfland (2004)

Inhoud	Het Calamiteiten bestrijdingsplan Waterkeringen is onderdeel van het Calamiteiten zorgsysteem. Naast het plan voor Waterkeringen bestaan er plannen voor; Peilbeheer, Verontreiniging Watersysteem en (Storing) afvalwaterproces. Het Calamiteiten bestrijdingsplan Waterkeringen is gericht op preparatie en respons bij: <ul style="list-style-type: none">• Buitengewoon hoogwater• Ernstige vervorming of verzakking van een waterkering• Doorbraak van een waterkering In het plan worden drie coördinatiefasen aangegeven, en welke instanties betrokken of geïnformeerd moeten worden. Ter ondersteuning is een 'beslisboom' opgenomen. Het plan beschrijft mogelijke locaties waar zich een calamiteit kan voordoen, wat er mis kan gaan en welke acties ondernomen moeten worden om een calamiteit te voorkomen of de gevolgen ervan zoveel mogelijk te beperken.
Afstemming	Instanties en te betrekken partijen worden hierin genoemd, maar afstemming met gemeentelijke / provinciale plannen wordt niet genoemd. Dit is echter opgenomen in het overkoepelende calamiteitenplan.
Activering van het plan	Het plan treedt in werking door een melding van buiten, of door een, door de stormvloedwaarschuwingsdienst (SVSD) afgegeven waarschuwing.

Tabel 6 Calamiteitenbestrijdingsplan Stormvloed / Kust Hoogheemraadschap van Rijnland (Concept, 2003)

Inhoud	Het plan richt zich primair op de bestrijding van calamiteiten aan de primaire waterkering als gevolg van een stormvloed. Aangegeven wordt welke maatregelen genomen en welke procedures gevolgd moeten worden in geval van een stormvloed. De oorzaak (stormvloed) kan niet bestreden worden, dus ligt de nadruk op voorkomen van slachtoffers van slachtoffers en voorkomen van schade (preparatie en respons).
Afstemming	Dit plan treedt in werking bij een stormvloed, en omdat een stormvloed langs de hele kust tegelijkertijd voorkomt, is communicatie en coördinatie met andere waterkeringbeheerders essentieel. Afstemming met gemeentelijke rampenplannen en andere instanties wordt benoemd, maar niet vormgegeven, wellicht omdat het een concept van het plan betreft.
Activering van het plan	Het plan wordt in gang gezet door een melding van de stormvloedwaarschuwingsdienst (SVSD).

Tabel 7 Calamiteitenbestrijdingsplan Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (2002)

Inhoud	Het calamiteitenplan beschrijft de juridische basis, de inrichting van de bestrijdingsorganisatie en het te volgen proces bij optreden in geval van een calamiteit. De calamiteitenbestrijdingsplannen beschrijven de uit te voeren activiteiten. Er is dus sprake van preparatie en respons uit de veiligheidsketen.
--------	---

Tabel 8 Stappenplan 'Naderen extreem hoogwater' voor Terschelling en Vlieland, inclusief bellijstje

Inhoud	Dit document beschrijft de te ondernemen stappen bij (naderend) hoogwater voor Terschelling en Vlieland. De kern is de lijst met namen en telefoonnummers van de personen die dan gebeld moeten worden. Dit is een vorm van preparatie.
--------	---

Calamiteitenplannen worden veelal gezamenlijk opgesteld met andere instanties zoals gemeenten. In Zeeuws-Vlaanderen bijvoorbeeld is de aanpak volledig geïntegreerd in de regionale aanpak van calamiteiten en rampen en geeft aandacht aan de gehele 'veiligheidsketen'. De calamiteitenbestrijdingsplannen gaan veel minder ver en richten zich vooral op de (eigen) organisatie van de bestrijding. Deze verschillen onderling ook aanzienlijk. Zo is het plan van Rijnland gericht op maatregelen bij de primaire waterkering in geval van een stormvloed, dat van Delfland is gericht op bestrijding van de gevolgen van het falen van zowel primaire als secundaire waterkeringen, ongeacht de oorzaak. Overeenkomst van de meeste calamiteitenbestrijdingsplannen

is dat er uiteengezet wordt wanneer het plan in werking treedt en welke fase in de calamiteitenbestrijding onderscheiden worden. Het plan van de waterkeringbeheerder op Terschelling en Vlieland is juist weer erg praktisch en is slechts een lijst met namen en telefoonnummers van personen die gewaarschuwd moeten worden in geval van hoogwater.

3.3.4 Risico, schade en aansprakelijkheid

Verantwoordelijkheid

Via de Wet op de waterkering (Wow, 1996) wordt het binnendijks gebied een bepaald beschermingsniveau geboden (gedifferentieerd). Activiteiten in buitendijks gebied blijven voor eigen risico. Wie de eventuele schade bij een calamiteit betaalt, is een vraag apart.

Nazorg

De zorg na rampen betreft het geheel van maatregelen om te komen tot een normale situatie en is een eerste verantwoordelijkheid van de gemeente. Afhankelijk van de gevolgen van de ramp kunnen hierbij aan bod komen medische, psychologische, juridische en economische aspecten. Mogelijke schadeafhandeling kan als een onderdeel van deze nazorg gezien worden. De vraag die hierbij echter speelt is wie aansprakelijk is voor schade door stormafslag.

Schadevergoeding

In de parlementaire behandeling van de Wts heeft de regering gesteld dat de rijksoverheid niet verantwoordelijk is voor het lenigen van alle nood bij rampen en zware ongevallen. De Wts kan in uitzonderlijke gevallen in werking treden, voor zover sprake is van onevenredige grote schade of van onevenredige zware getroffenheid van gedupeerden, mits deze schade niet redelijkerwijs verzekeraar is en/of partijen aansprakelijk gehouden kunnen worden. Dit impliceert eigen verantwoordelijkheid van gedupeerden. Als de Wts van toepassing wordt verklaard, zal een gedeelte van de geleden schade worden vergoed. De mate van eigen verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in de hoogte van de tegemoetkomingen. Meer eigen verantwoordelijkheid betekent minder tegemoetkoming.

Bij activiteiten in buitendijkse gebieden is het uitgangspunt dat bewust gekozen wordt voor een verhoogd risico. Burgers dragen dus – strikt juridisch gezien – in buitendijks gebied zelf het risico voor schade door stormafslag. Dit lijkt tegenstrijdig met de tekst van artikel 21 van de Grondwet, waarin gesteld wordt dat de overheid zorg dient te dragen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Het betreft hier echter een sociaal grondrecht waaraan door de burger rechtstreeks geen rechten kunnen worden ontleend. Er is sprake van een inspanningsverplichting zonder dat juridisch bezien recht op resultaat bestaat. Ten aanzien van de bescherming tegen overstromingen heeft de overheid, voor het binnendijkse gebied invulling aan de

Grondwetsbepaling gegeven door middel van de Wow (1996) en de daarin opgenomen veiligheidsnormen. Zeker sinds 1996 is duidelijk dat de overheidsverantwoordelijkheid in dat Grondwetsartikel niet zover gaat dat de overheid de zorg heeft voor de bewoonbaarheid van nieuwe, maar ook bestaande buitendijkse gebieden.

Hoe de overheid in de praktijk omgaat met historisch gegroeide situaties in bestaande buitendijkse gebieden is iets anders. Om diverse redenen (uitvoerbaarheid, kosten, cultuurhistorische waarden etc.) is er voor bepaalde bebouwingsconcentraties voor gekozen deze buitendijks te laten. Het is een politieke vraag of bewoners van deze bebouwing alle schade zouden moeten dragen.

Schade verhalen

Het verhalen van schade aan buitendijkse bebouwing door stormafslag lijkt juridisch weinig kans te maken. Rijkswaterstaat of het waterschap maken, en maakten ook in het verleden, bij de verlening van een ontheffingsverzoek (om buitendijks te bouwen) een afweging. De keur en de legger boden daartoe de basis. Er was sprake van een beslismoment, in elk geval van een beoordelingsmoment. De Wet beheer rijkswaterstaatwerken dan wel keur en de legger bieden daartoe de basis. Al naar gelang in de afweging sprake is van kernzone, beschermingszone en buitenbeschermingszone werden voorgenomen activiteiten respectievelijk minder streng getoetst aan de hand van de keur. Echter, om tot niet toekenning van een ontheffing over te gaan moet de waterkering zelf gevaar lopen of moet het beheer van waterstaatswerken nadelig worden beïnvloed tengevolge van de voorgenomen activiteit. De bestaande wetgeving biedt dus doorgaans geen weigeringgrond voor een keurontheffingsverzoek voor activiteiten in buitendijks gebied op grond van de risico's met betrekking tot levens of bouwwerken/investeringen door stormafslag.

Verzekerbaarheid

Verzekeren van schade ten gevolge van kustafslag of overstroming in buitendijksgebied is nu in de praktijk niet goed mogelijk. De mogelijkheden om deze schade beter verzekeraar te maken worden momenteel onderzocht.

3.3.5 Overzicht

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verantwoordelijkheden en taken van de betrokken actoren voor preparatie, respons en nazorg en de instrumenten die daarbij ter beschikking staan.

Tabel 9 Overzicht verdeling van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en instrumenten

Verantwoordelijkheden & taken	Actoren	Bevoegdheden & instrumenten
Nationale beleidsvorming	BZK, V&W	Opstellen veiligheidsbeleid en wetgeving
Toezicht op veiligheidsbeleid	BZK, provincie	Stelt regels op ten aanzien van het opstellen van rampenplannen, rampenbestrijdingsplannen en uitvoeren van oefeningen
	VenW	Stelt regels op ten aanzien van het opstellen van calamiteitenplannen, calamiteitenbestrijdingsplannen en het uitvoeren van oefeningen
Vorbereiding	Provincie, gemeente, waterschap	Opstellen rampenplannen, calamiteitenplannen, calamiteitenbestrijdingsplannen
Coördinatie rampenbestrijding	Gemeente	De burgemeester coördineert en heeft tal van uitzonderlijke bevoegdheden bij het optreden van een ramp of zwaar ongeval; bij rampen en zware ongevallen van grotere omvang coördineert de commissaris van de koningin of de Minister van BZK
Schadeafhandeling	Burger	Draagt zelf het risico voor schade. Bij ernstig tekortschieten van de overheid kan de burger bij de rechter schadevergoeding eisen. Als er sprake is van een ramp kan de burger aanspraak maken op tegemoetkoming in de schade
	Verzekeraar	Schade door stormafslag kan verzekerd worden, maar tegen zeer hoge premie
	Overheid	In geval van een grootschalige overstromingsramp kan door het rijk een tegemoetkoming in de schade uitgekeerd.

3.4 Bevoegdheden en instrumenten voor risicobeheersing

Onderstaande tabel geeft een bondig overzicht van de wettelijke bevoegdheden en instrumenten om risico's voor stormafslag te verminderen. Het betreft hier bevoegdheden en instrumenten van overheden alsmede de verantwoordelijkheden van burgers, zoals weergegeven per spoor in de voorgaande paragrafen.

Tabel 10 Bevoegdheden en instrumenten voor risicobeheersing in de veiligheidsketen

	Actoren	Bevoegdheden en instrumenten	Doelen en reikwijdte	Risico's van stormafslag
Proactie	V&W, VROM Provincie Waterschappen Gemeenten Burger	Suppleties, PKB PKB, streekplan Bouw, versterking en beheer waterkeringen Bestemmingsplan Niet buitendijks gaan wonen	Handhaven kustlijn; waarborgen veiligheid achterland	Worden niet of nauwelijks meegenomen
Preventie	V&W, VROM Provincie Waterschappen Gemeenten	Bouwbeleid, bouwbeperkingen Verordeningen Keur; legger Vergunningverlening	Passend in bestemmingsplan; niet schadelijk voor waterkering of veiligheid achterland	Worden niet of nauwelijks meegenomen
Preparatie	BZK, V&W, VROM Provincie, waterschappen en gemeenten Gemeenten	Stellen regels tav rampenplannen, calamiteitenplannen, bestrijdingsplannen, oefeningen Opstellen rampenplannen, calamiteitenplannen, bestrijdingsplannen Communicatieplannen, oefeningen	Rampen en zware ongevallen	
Respons	Minister van BZK, Commissaris vd Koningin Burgemeester, Waterschap	Bijzondere bevoegdheden	Rampen en zware ongevallen Calamiteiten	Alleen bij grootschalige schade door stormafslag kan deze tot ramp worden verklaard
Nazorg	Regering Gemeente Burger	Stormafslag tot ramp verklaren (Wts) Risicodrager		Juridisch draagt burger het risico, maar maatschappelijke trend om overheid aansprakelijk te stellen. Overstroming door zout water valt in principe niet onder ramp (in de zin van de Wts); schade door stormafslag valt ook niet onder definitie calamiteiten. Na politiek besluit is toepassing van de Wts wel mogelijk.

3.5 Juridische vragen en antwoorden risicobeheersing kustplaatsen

Niet alle juridische vragen ten aanzien van risicobeheersing in kustplaatsen zijn beantwoord. En niet alle antwoorden zijn met absolute zekerheid te geven, met name waar het gaat om vragen over te verwachten jurisprudentie. Het document basisinformatie moet dan ook niet gezien worden als een document dat definitief uitsluitsel geeft, maar meer als een eerste aanzet om de complexe problematiek van risicobeheersing te verhelderen. De bestuurlijke discussie die hierop volgt moet uiteindelijk leiden tot een breed gedragen standpunt over welke rol de overheid wil spelen ten aanzien van risicobeheersing in kustplaatsen.

In het kader van het opstellen van dit document basisinformatie is een aantal juridische vragen voorgelegd aan de heer Mr. R. Kuiper

(Ministerie van VenW) en Mr. C. Vogel (Ministerie van VROM). De antwoorden hierop zijn verwerkt in dit rapport. Deze paragraaf geeft een overzicht van de voorgelegde vragen en de daarop geformuleerde antwoorden.

1. *Juridisch gezien vanuit waterstaatswetgeving wonen de burgers in buitendijks gebied op eigen risico. In de Grondwet staat dat overheid moet zorgen voor 'bewoonbaar gebied'. Dit lijkt tegenstrijdig. Wat betekent dat voor risicobeheersing buitendijks gebied?*

De in art. 21 Gw verwoorde zorg van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, betreft een sociaal grondrecht. Aan een dergelijk grondrecht kunnen niet rechtstreeks bepaalde rechten worden ontleend. Het recht op arbeid, ook een sociaal grondrecht, garandeert ook niet dat een ieder een baan heeft. Het legt de overheid enkel de plicht op een werkgelegenheidsbeleid te voeren. Er is sprake van een inspanningsverplichting zonder dat juridisch bezien recht op resultaat bestaat. Een beroep op de rechter is dan ook verre van kansrijk. Bij milieuzaken is dit grondwetsartikel, dat tevens de bescherming van het leefmilieu omvat, hoogstens in een heel enkel geval als een vangnet bij tekortschieten van specifieke wetgeving aan de orde gesteld. (vgl. de Tilburgse hoogleraar Jonathan Verschuuren op p. 366.e.v. van zijn dissertatie "Het Grondrecht op bescherming van het leefmilieu"). De Hoge Raad haalde het artikel aan in het geval van een achtergelaten gifschip om een onrechtmatige daad jegens de Staat te adstrueren (HR Benckiser 14-4-1984, a.w. p. 237).

In waterstaatszaken ligt een rol voor het grondwetsartikel in rechtelijke procedures nog minder voor de hand aangezien uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de zorg voor de bewoonbaarheid van het land ruim gezien moet worden inclusief de realisatie van droge waterstaatswerken zoals verkeersvoorzieningen (a.w. p. 202) T.a.v. de bewoonbaarheid van het land, de bescherming tegen overstromingen, heeft de overheid o.m. invulling gegeven aan art. 21 Gw d.m.v. de Wow (1996) en de daarin opgenomen veiligheidsnormen. In dat artikel gaat de overheidsverantwoordelijkheid niet zover dat de overheid de zorg heeft voor de bewoonbaarheid van zowel nieuwe als bestaande buitendijkse gebieden.

2. *Hoe verhouden de bevoegdheden van de overheden zich tot de rechten en plichten van burgers bij o.a. verbouw/herbouw/nieuwbouw/aankoop woning of bedrijf/huur etc.?*

Op de overheid rust doorgaans een zwaardere zorgvuldigheid - en informatieplicht dan op de burger. Zeker in de rol van bevoegd gezag. Denk aan belangenafweging i.k.v. afd. 3.4 Awb. Het waterschap is ook in het verleden betrokken geweest bij voorgenomen bouw en gebruik in de kustzone. De keur en de legger boden daartoe de basis. Er was sprake van een beslismoment, in elk geval van een beoordelingsmoment. Al naar gelang sprake was van kernzone, beschermingszone en buitenbeschermingszone werden voorgenomen activiteiten strenger getoetst aan de hand van de keur. De bestaande wetgeving bood echter lang niet altijd een weigeringsgrond voor een keurontheffingsverzoek. Grosso modo moet daarvoor de waterkering zelf gevaar lopen of het beheer van waterstaatswerkennadelig wordt beïnvloed tengevolge van de voorgenomen activiteit. M.n. gold hetzelfde voor Rijkswaterstaat voor de gronden waarop de Wet beheer rijkswaterstaatswerken(Wbr) van toepassing was.

-
3. *Hoe kunnen (wijzigingen in) verantwoordelijkheden worden geëffectueerd? Kan bijvoorbeeld het waterschap worden verplicht om het grensprofiel van de waterkering bij een negatief resultaat van de toetsing van de waterkering ten gevolge van de stijgende zeespiegel landwaarts te verplaatsen, zolang het duinvolume daartoe voldoende mogelijkheden biedt?*

Verantwoordelijkheden zijn doorgaans gebaseerd op wettelijke bepalingen. Die kan je, als je daar goede redenen voor hebt, wijzigen. Wat betreft het voorbeeld van het grensprofiel is die verplichting er nu niet en is er ook geen aanleiding om die in het leven te roepen. Het waterschap maakt een versterkingsplan en het rijk betaalt in principe de uitvoering. De wetgeving bevat bepalingen over taakverwaarlozing door een waterschap.

4. *Moeten en kunnen (wijzigingen in) verantwoordelijkheden wettelijk worden vastgelegd?*

Dit hangt er vanaf. Veel verantwoordelijkheden zijn gebaseerd op een wettelijke regeling. In dat geval moeten wijzigingen ook wettelijk worden doorgevoerd. Als de verantwoordelijkheden niet wettelijk zijn vastgelegd kan soms worden volstaan met een convenant o.i.d.

5. *Wat zijn de mogelijkheden om een minimale veiligheidsnorm voor het buitendijks gebied wettelijk te verankeren?*

Het ligt het meest voor de hand om de provincienormen voor een (secundaire) kering te laten vastleggen (de Provincie Flevoland doet dat). Je kunt ook op basis van de Wow dijkringen maken met een lager beschermingsniveau dan de 1:10.000-norm voor de Randstad. Voorbeelden van situaties waar dat is gebeurd, zijn IJburg (1/4000) en Marken (1/1250).

6. *Wie is er wettelijk aansprakelijk voor (extra) schade?*

De burger zelf draagt het risico, tenzij de overheid te kort is geschoten.

7. *Kunnen bewoners/ondernemers zich verzekeren tegen schade als gevolg van duinafslag?*

In beginsel kunnen bewoners zich nu wel verzekeren, maar de premie is doorgaans zeer hoog. In de praktijk betekent dit: dat een object niet is te verzekeren of slechts beperkt en/of onder bepaalde voorwaarden.

8. *Wat is de positie van de bewoners/eigenaren van bebouwing gelegen in buitendijksgebied waar het veiligheidsniveau bij stijgende zeespiegel zal afnemen (geen risicobeheersing aan de kansenkant).*

In beginsel is dat voor risico van de bewoners/eigenaren Als het gaat om historisch ontstane woonconcentraties (bijv. buitendijks Scheveningen) kan de politiek kiezen voor maatregelen om de nadelige gevolgen te voorkomen.

9. *Wat is de positie van de bewoners/eigenaren van bebouwing gelegen achter de waterkering die met de huidige ligging van de waterkering een wettelijke bescherming hebben en die met het eventueel landwaarts verschuiven van de kernzone buitendijks komen te liggen?*

Daarvoor is een plan in de zin van art. 7 Wow vereist. Op een dergelijk plan is afd. 3.4 van de AWB van toepassing. Burgers die onevenredig worden getroffen kunnen compensatie krijgen.

4 Waterkeringbeheer

4.1 Vaststelling keur en legger

Op de meeste plaatsen langs de Nederlandse kust zijn de Legger en Keur inmiddels vastgesteld. In onderstaand overzicht staat per (geselecteerde) kustplaats de stand van zaken betreffende de vaststelling van de legger en de keur aangegeven.

Tabel 11 Overzicht stand van zaken vaststelling Legger en Keur per kustplaats

Gemeente	Legger	Datum	Keur	Datum	Opmerkingen
Cadzand					Legger niet vastgesteld, samen met keur in behandeling; zomer 2004 zijn bezwaren in behandeling genomen
Vlissingen	V	2000	V	2000	Legger en Keur vastgesteld, m.u.v Boulevard De Ruijter (vaststellingsdatum Keur: 1 juni 2000)
Scheveningen en Kijkduin	V	1997	V	1983	Sinds 1983 zijn gedeelten van de Keur menigmaal aangepast
Katwijk, Noordwijk en Kennemerstrand	V	2000	V	2000	
Zandvoort	V	2003	V	2000	
Bergen en Egmond aan Zee	V	1998	V	2001	Voor Egmond aan Zee is nog geen legger vastgesteld, wel voor Bergen tot en met Camperduin
Oost-Vlieland en West-Terschelling					Beheer tot nu toe bij RWS en dus op grond van de Wbr. Legger nog niet in procedure, in 2007 verwacht.

Figuur 7 Kernzone en beschermingszone in Scheveningen
(Bron: RWS-RIKZ, 1997)



De Unie van Waterschappen heeft een model keur en een model legger opgesteld. De meeste waterkeringbeheerders hebben hun keur en legger op basis van deze modellen opgesteld. Echter op enkele punten wordt afgeweken van deze modellen. Om de situatie in verschillende kustplaatsen te kunnen vergelijken, is een overzicht van deze afwijkingen nodig. In de onderstaande tabel staan per kustplaats weergegeven: de afwijkingen of specifieke invulling van een van de begrenzingen ten opzichte van het model voor de legger zoals die door de Unie van Waterschappen is opgesteld.

De grootste afwijkingen ten opzichte van Unie model worden geconstateerd voor de voorgestelde waterkeringszones op de Waddeneilanden (zie tabel 12 en 13). De voorgestelde kernzones liggen hier zo ver mogelijk landinwaarts, in tegenstelling tot de overige kustplaatsen, waardoor een reseveringszone niet van toepassing is.

Tabel 12 Afwijkingen en/of specificaties van de wijze van begrenzing van de keurzones

Gemeente	Zone	Afwijking / specificaties
Cadzand	Buitenbeschermingszone zeezijde	Het waterschap Zeeuws Vlaanderen wijkt met de vaststelling van de buiten beschermingszone aan de zeezijde slechts weinig af van het Unie model. De BBZZ lijn staat namelijk in Zeeuws Vlaanderen niet op de kaart. De BBZZ is bepaald op de -5,00 m NAP lijn, met inachtneming van een minimum van 500m tot BZZ (de maximum grens voor BBZZ uit het Unie model is de -20m NAP lijn). Het waterschap heeft een reservering voor 200 jaar opgenomen in de ontwerplegger. Deze reservering geldt voornamelijk voor de landzijde van de kernzone maar in sommige gevallen ook voor de zeezijde.
Vlissingen	Beschermingszone zeezijde	Het waterschap Zeeuwse eilanden hanteert 2 uitgangspunten bij de zeewaartse grens van de kernzone: <ol style="list-style-type: none"> 1. Het verspreidingspunt van de maatgevende duinafslag (dit wijkt dus af van de Unie-regel, die de duinvoet aanbeveelt) 2. De zeewaartse rand van de constructies. Bij de duinenkust zijn de koppen van de strandhoofden/paalschermen meestal maatgevend. De koppenlijn (doorgaande rechte lijn die de koppen verbindt) is hier aangehouden. Bij Vlissingen gaat het om een harde waterkering, waarbij de zeewaartse rand van de teenbestorting is aangehouden, met hier en daar een uitstulping t.p.v. de korte hoofdjes aldaar.
	Buitenbeschermingszone landzijde	Minimaal 50 m landwaarts van de beschermingszone landzijde
Scheveningen en Kijkduin	Kernzone	Kernzone is zone tot aan 300 meter uit de Rijksstrandpalenlijn
	Beschermingszone landzijde	Beschermingszone Landzijde vanaf KZ tot aan 600 meter landwaarts van de Rijksstrandpalenlijn
Katwijk, Noordwijk, Zandvoort	Beschermingszone landzijde	Berekening op basis van "Winkust", conform het Uniemodel.
Bergen aan Zee	Beschermingszone landzijde	Beschermingszone Landzijde is gelijk aan de reserveringsstrook uitgaande van 200 jaar zeespiegelstijging.
Oost-Vlieland	Kernzone	Voorgestelde kernzone is zover mogelijk landwaarts geplaatst om voldoende ruimte voor 200 jaar zeespiegelstijging te reserveren. Men overweegt de dijkkring te vergroten, evt. tot aan de zeereep.
West-Terschelling	Beschermingszone landzijde	Voorgestelde kernzone zover mogelijk landwaarts geplaatst. West-Terschelling ligt in zijn geheel buitendijks

De waterkeringbeheerders zijn bij de bepaling van de zones van de legger meestal uitgegaan van de op dat moment geldende randvoorwaarden. Veranderingen in randvoorwaarden en uitgangspunten van het veiligheidsbeleid ten opzichte van de gebruikte voorwaarden (bijvoorbeeld omtrent afslaglijnen) zijn niet meegenomen.

In Delfland zijn de in de vigerende legger aangegeven keurbegrenzings (300 m en 600 m) ruim. Deze waarden uit de voormalige keur zijn vertaald naar de vigerende legger. In het streekplan is deze zone opgenomen als zijnde het "kustfundament". Sindsdien zijn echter de hydraulische randvoorwaarden gewijzigd. In de nieuwe legger zeewering (gepland voor 2005) zal daarom de keurbegrenzing worden aangepast.

De waterschappen reserveren voorts ruimte om tot over 200 jaar de waterkering aan de landzijde te kunnen versterken zodanig dat voldoende veiligheid aan het achterland ook dan geboden kan worden, deze zone wordt de reserveringszone genoemd. Volgens het model voor de legger van de Unie van Waterschappen wordt deze ruimte opgenomen in de beschermingszone aan de landzijde van de primaire waterkering. Uit de nu beschikbare informatie blijkt dat de alle waterkeringbeheerders dit principe over hebben genomen. De tabel hieronder geeft aan of de waterbeheerders deze reserveringszone ook hebben opgenomen in de legger.

Tabel 13 Reserveringszones in de legger

Kustplaats	Reserveringszone
Cadzand	Waarschijnlijk is de reserveringszone voor 200 jaar ook in BLZ opgenomen, aangezien het waterschap model van de Unie veelal aanhoudt.
Vlissingen	Geen rekening gehouden omdat Vlissingen een harde zeewering heeft. Beschermingszone omvat gebied nodig ter bescherming over 200 jaar.
Scheveningen en Kijkduin	Reserveringszone voor 200 jaar opgenomen (600 m uit Rijksstrandpalen lijn)
Noordwijk,	Reserveringszone voor 200 jaar opgenomen.
Zandvoort	Reserveringszone voor 200 jaar opgenomen.
Bergen aan Zee	Begrenzing op basis van normen uit 1996
Egmond aan Zee	Begrenzing op basis van normen uit 2001
Oost-Vlieland	N.v.t. voorgestelde kernzone ligt op grote afstand landwaarts van de afslagzone; echter, overwogen wordt de dijkkring te vergroten, evt. zelfs tot de zeereep
West-Terschelling	N.v.t. voorgestelde kernzone ligt op grote afstand landwaarts van de afslagzone

Een opmerking van het waterschap Zeeuws Vlaanderen betreft het gebruik van de 'reserveringszone'. Deze zone wordt gereserveerd voor kustverdedigingswerken om ook over 200 jaar de nodige veiligheid te kunnen bieden. Het waterschap zegt hierover (concept tekst) "Omdat de ruimtereservering voor 200 jaar niet in 1 keer nodig zal zijn, zal er gefaseerd versterkt worden. Bebouwing welke na bijvoorbeeld 20 jaar is afgeschreven mag wel in strook welke in de eerste 50 jaar nog niet nodig is."

4.2 Bebouwing in de waterkeringzone

Een aantal kustplaatsen is vergeleken waar het gaat om het beleid van de waterkeringbeheerders ten aanzien van activiteiten in de waterkering. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de beschikbare informatie in sommige gevallen niet volledig was dan wel in specifieke gevallen en/of gebieden afwijkt van de algemene criteria. Het gaat er in deze paragraaf dan ook niet zozeer uitputtend of zeer gedetailleerd te zijn, maar vooral om een algemeen beeld te scheppen van het beleid van de waterkeringbeheerders ten aanzien van activiteiten in de waterkering.

Uit analyse van de verschillende keuren blijkt dat de verbods- en gebodsbepalingen bij de verschillende waterkeringbeheerders nagenoeg overeen komen. Dit komt omdat de beheerders zich baseren op de model keur van de unie van waterschappen. Wel zijn verschillen te vinden tussen de voorwaarden en afwegingen die bij ontheffing verlening een rol spelen. Hieraan wordt in deze paragraaf vooral aandacht besteed.

In het waterkeringbeheersplan geven de waterschappen aan op welke gronden zij ontheffingen kunnen verlenen. Voor Delfland is dit vastgelegd in het rapport "Criteria zeewering Delflandse kust" (het waterkeringbeheersplan is hier nog niet vastgesteld). Een belangrijke overeenkomst van alle geanalyseerde plannen is de wens van de waterkeringbeheerders om bebouwing in de waterkeringzone te beperken. Dit is in overeenstemming met het landelijke beleid. Echter, in gebieden met aaneengesloten bebouwing (soms contouren), is er een maatschappelijke wens om te bouwen. Dit geldt voor zowel nieuwbouw, als voor aan-, her- en verbouw. Deze maatschappelijke wens wordt door de waterschappen gesignaleerd en deels ingewilligd door binnen contouren soepeler om te gaan met ontheffingverlening voor bouwaanvragen dan buiten contouren.

Op de Friese Waddeneilanden is na technische en financiële afweging door de waterkeringbeheerder in de 80-er jaren gekozen voor een relatief kleine dijkkring rond het laag-gelegen polderland. De leggers, waarin die keuze tot uiting komt, zijn nog niet vastgesteld. Tot in de jaren '90 is nog onderhoud gepleegd aan de zeereep en aan enkele keermuurtjes. Door deze keuze zouden omvangrijke bebouwde gebieden buitendijks blijven en dus geen wettelijke bescherming genieten, conform de Wow. Hierbij betreft het bebouwingsconcentraties op Vlieland, de dorpsuitbreiding aan de oostzijde van het historisch dorp aangelegd in de jaren 70, en de complete kustplaats West-Terschelling. Er gelden geen restricties voor het bouwen vóór de kernzone van waterkering vanuit het waterkeringsbelang.

4.2.1 Kernzone

De beschikbare informatie laat zien dat de Hoogheemraadschappen Rijnland en Delfland nieuwbouw, en ook aan-, her- en verbouw onder voorwaarden (“ja, mits ...”) in de kernzone toestaan. Daarbij geldt als ‘mits’ de voorwaarde dat de nieuwbouw geen invloed heeft op de sterkte van de waterkering en bebouwing niet voor (zeewaarts) de eerste lijnsbebouwing mag uitsteken. Daarnaast mag ook de hoeveelheid zand ter plaatse niet veranderen.

Contourenbeleid in waterkeringbeheerplannen

In de ontheffingverlening wordt rekening gehouden met bestaande bebouwingsconcentraties. Op de waterkering wordt over het algemeen binnen de bestaande bebouwingsconcentraties meer toegestaan dan buiten bebouwingsconcentraties. Dit wordt ook wel ‘contouren beleid’ genoemd.

Bij dit contouren beleid worden meerdere termen gebruikt. De “contouren” of “bebouwingscontouren” worden volgens enkele beheersplannen gezamenlijk bepaald door gemeente en waterschap. De Nota Ruimte spreekt echter niet van (bebouwings)contouren maar van gebieden met “aaneengesloten bebouwing”. Volgens de Nota Ruimte stellen provincies en gemeenten de grenzen van het bebouwde gebied vast. In de vijfde nota ruimtelijke ordening werd gesproken over rode en groene contouren. In beheersplannen (bijvoorbeeld van het Hoogheemraadschap van Rijnland) wordt het begrip (rode en groene) contouren (nog) gebruikt omdat deze beheersplannen zijn opgesteld voordat de nieuwere Nota Ruimte is vastgesteld, alsmede omdat diverse streekplannen ze wel hanteren. Voor de vergelijking van regelgeving wordt ervan uitgegaan dat de verschillende termen zoals: ‘bebouwingscontouren’, ‘contouren’, ‘aaneengesloten bebouwd gebied’ en ‘rode contouren’ dezelfde lading dekken.

Het “Nee, tenzij” regime betekent dat er alleen ontheffing wordt verleend bij een activiteit van maatschappelijk belang, én wanneer er sprake is van een functionele relatie met de specifieke locatie (bijvoorbeeld botenhuis van de reddingsmaatschappij). Echter in Vlissingen geldt het “Nee, tenzij” principe niet voor nieuwbouw in de kernzone van waterkeringen waarvan de constructie bedoeld is om bebouwing op aan te brengen (bijvoorbeeld de boulevard van Vlissingen en havenplateaus). Hier geldt dan ook het “ja, mits” principe, met als belangrijkste voorwaarde dat er geen gevaar mag optreden voor de stabiliteit van de waterkering. Overigens betreft het waterschap in Vlissingen bij een ontheffingsaanvraag voor functieverandering de verandering in economische waarde in haar beoordeling. Een functiewijziging die een verhoging van de economische waarde (verandering van bedrijfsruimte naar woning bijvoorbeeld) als gevolg heeft is niet toegestaan.

Tabel 14 geeft een vergelijking van enkele kustplaatsen voor het bebouwingsbeleid van de waterkeringbeheerders voor de kernzone.

Tabel 14 Vergelijking van een aantal kustplaatsen: ontheffingen kernzone

Bouwen in de kernzone		Binnen contouren	Buiten contouren
Cadzand	Nieuwbouw Her-, Aan-, Verbouw	Nee, tenzij	Nee, tenzij
Vlissingen	Nieuwbouw	N.v.t.	Nee, tenzij
	Her-, Aan-, Verbouw	N.v.t.	Ja, mits ⁴⁸
Kijkduin, Scheveningen,	Nieuwbouw Her-, Aan-, Verbouw	Ja, mits	Nee, tenzij
Katwijk, Noordwijk, Zandvoort	Nieuwbouw Her-, Aan-, Verbouw	Ja, mits	Nee, tenzij

4.2.2 Beschermingszone landzijde

Voor wat betreft de beschermingszone aan de landzijde gelden bij alle waterkeringbeheerders soepelere voorwaarden voor ontheffing dan in de kernzone. De "Ja, mits" voorwaarden binnen de contouren hebben betrekking op het garanderen van de stabiliteit van de waterkering. Dit komt tot uitdrukking in voorwaarden over bijvoorbeeld de hoeveelheid zand in de beschermingszone. Voor het "nee, tenzij" principe buiten de contouren geldt wederom zwaarwegend maatschappelijk belang en een functionele relatie met de locatie als bepalend bij de afweging van ontheffingsverlening.

Tabel 15 Vergelijking van een aantal kustplaatsen: ontheffingen beschermingszone landzijde

Bouwen in de beschermingszone landzijde		Binnen contouren	Buiten contouren
Cadzand	Nieuwbouw	Ja, mits	Nee, tenzij
	Her-, Aan-, Verbouw	Ja, mits	Ja, mits
Vlissingen	Nieuwbouw	Ja, mits	Nee, tenzij
	Her-, Aan-, Verbouw	Ja, mits	Ja, mits
Katwijk, Noordwijk, Zandvoort	Nieuwbouw	Ja, mits	Nee, tenzij
	Her-, Aan-, Verbouw	Ja, mits	Ja, mits
Bergen en Egmond	Nieuwbouw	Ja, mits	Nee, tenzij
	Her-, Aan-, Verbouw	Ja, mits	Ja, mits

Binnen de gestelde kaders hebben de waterschappen de mogelijkheid eigen beleid te formuleren. Het is niet altijd duidelijk waarom er verschillen zijn en de vraag is of dit tot ongewenste rechtsongelijkheid leidt.

Tabel 15 geeft een vergelijking van het bebouwingsbeleid van de waterkeringbeheerders voor enkele kustplaatsen.

4.2.3 Bebouwing op het strand

Onder de titel 'bebouwing op het strand' vallen strandpaviljoens en strandhuisjes. De verschillen in beleid tussen de waterschappen worden hieronder besproken. Het waterschap Zeeuws Vlaanderen (waterkeringbeheerder in Cadzand) heeft de plaatsing van bebouwing

⁴⁸ Waterschap Zeeuwse Eilanden hanteert definities voor nieuw, aan-, ver-, en herbouw (zie Waterkeringbeheersplan). De toename van bebouwd oppervlak of volume mag maximaal 20% bedragen t.o.v. juni 2000.

op het strand afhankelijk gemaakt van dynamisch kustbeheer. Op plaatsen waar de kust dynamisch wordt beheerd acht zij de aanwezigheid van paviljoens ongeschikt. Dit in tegenstelling tot de Derde Kustnota waarin de plaatsing van paviljoens afhankelijk is gesteld van de nabijheid van kustplaats of recreatieconcentratiepunt. Op overige plaatsen is – zelfs permanente – plaatsing geen probleem. Ook het waterschap Zeeuwse Eilanden (waterkeringbeheerder in Vlissingen) koppelt de ontheffing voor paviljoens aan het niet-dynamische beheer van de kust en stelt als voorwaarde dat ze op palen staan.

Het Hoogheemraadschap van Rijnland (waterkeringbeheerder in Katwijk, Noordwijk en Zandvoort) staat tijdelijke bebouwing op het strand toe. In de pilot “Jaarrond exploitatie strandpaviljoens Zandvoort” wordt momenteel uitgetoetst of permanente exploitatie van strandpaviljoens toegelaten kan worden. Bebouwing is in dit geval onder voorwaarden jaarrond toegestaan:

- op stranden voor een rode contour,
- op palen,
- verplaatsbaar binnen orde van een week,
- demontabel,
- minimale vloerhoogte,
- maximale omvang/hogte van het paviljoen afhankelijk van de overschrijdingsfrequentie van de lokale waterstand,
- daadwerkelijk jaarrondexploitatie t.b.v. strandrecreatie,
- schade voor rekening van eigenaar,
- geen recht op extra bescherming en/of suppletie en per kustvak kunnen,
- afhankelijk van de lokale omstandigheden, aanvullende en licht afwijkende voorwaarden gesteld worden (3e Kustnota).

Bouw van strandhuisjes wordt over het algemeen toegestaan, echter enkel voor seizoensgebonden plaatsing en op plaatsen waar geen dynamisch beheer wordt toegepast. In Cadzand dient de ontheffing door de gemeente te worden aangevraagd. Het waterschap Zeeuwse Eilanden (beheerder in Vlissingen) heeft een algemene regel opgesteld voor de plaatsing van zomerhuisjes. Ontheffing wordt verleend als het object aan bepaalde voorwaarden voldoet. Het stellen van algemene regels is een fundamentele wijziging ten opzichte van het Uniemodel. Het waterschap gebruikt meer algemene regels, bijvoorbeeld ook bij het zetten van fuiken.

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier verleent keurontheffingen aan gemeenten. Aan de hand van een ontheffing kan de betreffende gemeente vervolgens onder meer inhoud en vorm geven aan de exploitatie van het strandgebeuren door het sluiten van huurovereenkomsten met derden.

Voor de Friese Waddeneilanden is in 2003 een intentieverklaring tussen rijk en gemeenten opgesteld waarin plaatsen zijn aangewezen

waar strandpaviljoens jaarrond mogen blijven staan mits ze voldoen aan daartoe opgestelde voorwaarden.

Tabel 16 geeft een vergelijking voor enkele kustplaatsen van het beleid van de waterkeringbeheerders voor bebouwing op het strand.

Tabel 16 Vergelijking van een aantal kustplaatsen: bebouwing op het strand

Strandpaviljoens		Regime	Opmerking
Cadzand	Permanent	Ja, mits	
	Tijdelijk	Ja, mits	
Vlissingen	Permanent	Ja, mits	Enkel toegestaan voor de bestaande uitspanningen ⁴⁹ (m.n. aanwezig op Walcheren)
	Tijdelijk	Ja, mits	
Kijkduin, Scheveningen	Permanent	Nee, tenzij	
	Tijdelijk	Ja, mits	
Noordwijk	Permanent	Nee, tenzij	
	Tijdelijk	Ja, mits	
Zandvoort	Permanent	Ja, mits	Pilotproject jaarrond exploitatie strandpaviljoens Zandvoort
	Tijdelijk	Ja, mits	
Bergen en Egmond	Tijdelijk	Ja, mits	Tussen 15 maart en 15 oktober

⁴⁹ Aan en verbouw zijn slechts beperkt toegestaan

5 Ruimtegebruik

Voor een aantal kustplaatsen is een analyse uitgevoerd van het ruimtegebruik in het buitendijkse gebied van de kustplaatsen. De resultaten daarvan zijn opgenomen in het document Ruimtelijke Analyse. In dit hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van de resultaten. De volledige rapportage is als annex beschikbaar. Onderzocht is welke ruimte de geldende bestemmingsplannen bieden om te bouwen op de primaire waterkering, welke ontwikkelingen zijn gepland en welke maatregelen gemeenten verder treffen ten aanzien van bebouwing op de waterkering. Ter illustratie is van een aantal kustplaatsen een topografisch kaartje opgenomen waarin naast de bebouwing en infrastructuur de ligging van de landwaartse grens van de kernzone en de beschermingszone landzijde zijn aangegeven. Daarnaast is in kadertjes enige informatie over West-Terschelling, Oost-Vlieland en Katwijk aan Zee opgenomen, vanwege de specifieke situaties daar.

In Katwijk aan Zee loopt de waterkering achter de dorpskern langs (stippellijn). Hierdoor wonen ca. 3.000 mensen in buitendijks gebied.

Figuur 8 Katwijk aan Zee (bron: RWS-RIZK, 1997)



Deze dubbelbestemmingen leiden niet altijd tot een beperking van de bouw mogelijkheden. In een enkel geval wordt voorgeschreven dat burgemeester en wethouders advies moeten vragen aan de beheerder van de zeewering, voordat zij een bouwvergunning verlenen. De betrokken bestemmingsplannen bieden overigens weinig ruimte voor nieuwbouw of substantiële uitbreiding van bestaande bebouwing. In andere ruimtelijke plannen (masterplan, structuurvisie) wordt wel gesproken over nieuwe ontwikkelingen op de primaire waterkering (hoogbouw, parkeergarage), maar bij de ontwikkeling van deze plannen zal rekening worden gehouden met waterstaatkundige belangen.

Alleen de oude dorpskern van Oost-Vlieland ligt – op basis van de voorgestelde ligging van de Kernzone – binnendijks (zie figuur 9). Het grootste deel van het eiland Vlieland zou daarmee buitendijks liggen. In het bos- en duingebied ten noorden en oosten van de kustplaats bevindt zich verspreide recreatiebebouwing en een recente nieuwbouwwijk. Rijkswaterstaat beheert de waterkering, maar zal het beheer overdragen aan Wetterskip Fryslân. De legger is nog niet vastgesteld.

Figuur 9 Oost-Vlieland (bron: RWS-RIKZ, 1997)



- a Strandhotel, conferentieoord Seeduyn
- b Bungalowpark (150-200 huisjes)
- c Recreantenhaven, bedrijfsterrein, enkele woningen
- d Veerhaven met bijbehorende bebouwing
- e Camping
- f Nieuwe bebouwing
- j Particuliere woningen langs de Havenweg, mn westzijde

Figuur 10 Noordwijk aan Zee
(Bron: RWS-RIKZ, 1997)

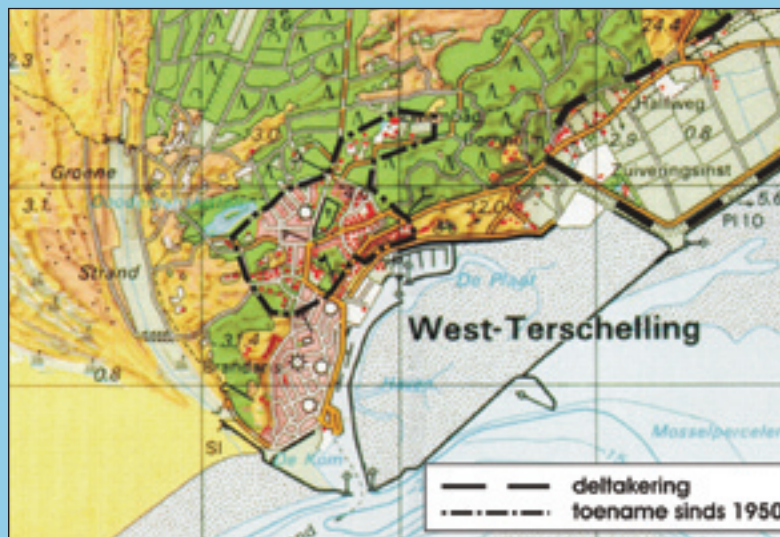


Figuur 11 Zandvoort
 (Bron: RWS-RIKZ, 1997)



De bebouwing van West-Terschelling zal volledig buitendijks liggen op basis van de voorgestelde ligging van de kernzone ten oosten van het dorp (zie figuur 12). De legger is hier nog niet vastgesteld. Rijkswaterstaat beheert de waterkering, maar zal het beheer overdragen aan Wetterskip Fryslân. West-Terschelling is een compacte kern. Uitbreiding is alleen mogelijk in het omringende bosgebied. Als toekomstige uitbreiding is hiervoor een gebied van ongeveer 10 ha. aangegeven. Op de westrand aan het Groenestrand is een inbreidingslocatie voorzien op de plek van een voormalig bouwbedrijf.

Figuur 12 West-Terschelling (Bron: RWS-RIKZ, 1997)



Tot slot blijkt uit de analyse het volgende.

- Bij de verlening van bouwvergunningen wordt wat betreft constructie eisen aangesloten bij het Bouwbesluit. Voor het bouwen op de waterkering worden door de gemeente geen aanvullende eisen gesteld.
- Burgers worden door gemeenten noch waterkeringbeheerders altijd actief geïnformeerd over de risico's van bouwen op de waterkering.

Figuur 13 Bergen aan Zee (Bron: RWS-RIKZ, 1997)



6 Economische waarde

6.1 Inleiding

Economische risico's in kustplaatsen worden bepaald door de kans op stormafslag en overstromingen en de economische schade die dat op zou leveren (risico = kans x gevolg). Om een eerste beeld te geven van de economische waarde van de buitendijkse delen van de kustplaatsen, die niet beschermd wordt door waterkeringen, zijn berekeningen uitgevoerd om die waarde te bepalen. Daarnaast zijn berekeningen uitgevoerd om de economische waarde te bepalen die blootstaat aan kustafslag bij een maatgevende storm. De economische waarde wordt vertegenwoordigd door de waarde van bouwwerken (woningen en bedrijven), infrastructuur, directe en indirecte toegevoegde waarde van bedrijven, en ander grondgebruik. De berekeningen geven geen indruk van het eventuele verlies van mensenlevens. Doorvertaald zou deze waarde de potentiële economische schade in de kustplaatsen vertegenwoordigen. De resultaten daarvan worden in dit hoofdstuk op weergegeven.

6.1.1 Basismateriaal en uitgangspunten: buitendijks gebied en normafslaggebied

Het buitendijks gebied is gedefinieerd als het gebied op en zeewaarts van de kernzone van de waterkering, zoals die in de leggers van de waterkeringbeheerders zijn gedefinieerd en beschikbaar gesteld (zie par. 2.1). Alleen voor Egmond aan Zee is geen berekening uitgevoerd omdat hier het buitendijkse gebied nog niet bepaald is, er is nog geen legger voorhanden. Voor Vlieland en Terschelling is gebruik gemaakt van ontwerpleggers. Voor 11 kustplaatsen berekeningen voor het buitendijkse gebied.

Het normafslaggebied wordt aan de landwaartse zijde begrensd door de afslaglijn die zou resulteren na een storm waartegen de waterkering nog juist bestand zou moeten zijn, conform de Wow. Voor de geografische afbakening van de normafslaggebieden en het buitendijkse gebied is gebruik gemaakt van informatie verstrekt door de waterkeringbeheerders en provincies. Waar mogelijk is gebruik gemaakt van afslaglijnen die in het kader van de beheerders oordelen door de waterkeringbeheerders zijn bepaald op basis van de verzwaarde hydraulische randvoorwaarden (Bergen aan Zee, Egmond aan Zee, Kennemerstrand, Zandvoort, Scheveningen, Kijkduin en Cadzand). Waar deze berekeningen niet zijn uitgevoerd is gebruik gemaakt van de afslaglijnen die door Alkyon (2002) zijn bepaald op basis van de "oude" randvoorwaarden uit 2001. Voor 7 van de 12 kustplaatsen zijn berekeningen uitgevoerd voor het normafslaggebied. Daarnaast is voor 4 van de 12 kustplaatsen gebruik gemaakt van andere gegevensbronnen over de economische waarde van het buitendijkse gebied cq het normafslaggebied.

Voor Vlissingen is geen normafslaglijn voorhanden. Door de aanwezigheid van de boulevardconstructie zeggen afslagberekeningen niets over de werkelijke situatie. Bij West-Terschelling, Oost-Vlieland, in Katwijk, Noordwijk en Scheveningen zou onder maatgevende omstandigheden sprake zijn van een doorbraak van de eerste duinenrij. Op de plaats waar die doorbraak optreedt is het niet mogelijk te bepalen tot hoever de kustafslag zou optreden. Voor Terschelling en Vlieland is daarom gebruik gemaakt van aanvullende gegevens van het POK-Fryslân. Voor Katwijk en Noordwijk is daarvoor gebruik gemaakt van gegevens van de provincie Zuid-Holland. Voor beide aanvullende bronnen (provincie Zuid-Holland en Pok-Fryslân) is omwille van de vergelijkbaarheid van de getallen geen gebruik gemaakt van andere door hen onderscheiden waardecategorieën, omdat gebruik is gemaakt van andere gegevensbronnen. Een totaal potentieel waardebedrag is die gevallen dan ook niet bepaald. In het geval van Scheveningen is de afslaglijn ter plaatse doorgetrokken om een eerste inschatting te kunnen geven. De daadwerkelijke omvang van het gebied dat dan schade zou lopen is daar echter groter.

Als basis voor de beschrijvingen van de resultaten in dit hoofdstuk is de economische waarde in het buitendijks gebied genomen.

6.1.2 Gebruikte methode voor waardebepalings

Om te komen tot een inschatting van de economische waarde in de genoemde gebieden in de 14 kustplaatsen is gebruik gemaakt van de HIS – Kust Waarde Module⁵⁰ (HIS-KSM). HIS-KSM is een instrument dat binnen een geografisch afgebakend gebied de waarde aan gebouwen, inboedel, infrastructuur, de toegevoegde waarde en de waarde van landgebruik kan bepalen. Het is een methode die gebaseerd is op de HIS-SSM.⁵¹ Bij het vaststellen van de waarde van gebouwen is uitgegaan van de WOZ-waarde (1999). Voor de inboedel wordt een factor van 0,25 van de WOZ-waarde aangehouden. Voor infrastructuur en landgebruik is gewerkt met kengetallen per soort (bijv. wegen, spoorwegen enz.). Voor details wordt verwezen naar de handleiding van de HIS-KSM. De gegevens over de directe toegevoegde waarde en WOZ-waarden zijn afkomstig uit het economisch GIS. Voor de toegevoegde waarde is gebruik gemaakt van het Centraal Bureau voor de Statistiek.⁵² Het betreft onder andere regionale jaarrekeningen (1997) en gegevens over bedrijfsvestigingen (LISA, 1997). Op basis van de bedrijfskarakteristieken, het werknemersbestand en kengetallen omtrent jaarlijkse (directe) toegevoegde waarde in de betreffende bedrijfscategorie wordt tot een bepaling van de toegevoegde waarde van bedrijven gekomen.

HIS-KSM levert geen uitkomsten over de indirecte toegevoegde waarden van bedrijven (bijvoorbeeld de toegevoegde waarde van

⁵⁰ HIS-KSM: Hoogwater Informatie Systeem – Kust Schade Module

⁵¹ HIS-SSM: Hoogwater Informatie Systeem – Schade en Slachtoffers Module

⁵² Voor een gedetailleerde beschrijving van de methodiek en de gegevens die daarin worden gebruikt wordt verwezen naar "RWS-RIKZ, Economisch GIS, methodiekbeschrijving, november 2003" en "RWS-RIKZ, HIS-Kust Schade Module, gebruikershandleiding, november 2003".

toeleverende industrie aan bedrijven in het buitendijksgebied of in het normaflaggebied). Hiervoor is op basis van expert-judgement een inschatting gemaakt. Tentatief is uitgegaan van een indirecte toegevoegde waarde van 50% van de directe toegevoegde waarde.

Bij de doorvertaling van economische waarde naar potentiële economische schade in het normaflaggebied wordt aangenomen dat kustafslag de enige schadebepalende factor is. Alles in het betreffende gebied zou geheel worden verwoest, inclusief de ondergrond. De kans is echter zeer klein dat het gehele buitendijkse gebied totaal verwoest zou worden tijdens een storm. Daarnaast is het ook mogelijk dat zich in de buitendijkse delen van kustplaatsen overstromingen voordoen, zonder dat de kust afslaat (mn op de Waddeneilanden en Katwijk). De gevolgen daarvan worden op basis van deze berekeningen niet meegenomen.

Bij de doorvertaling van economische waarde naar potentiële economische schade ten aanzien van de toegevoegde (directe en indirecte) waarde van bedrijven wordt ervan uitgegaan van een tijdsduur tot herstel van de bedrijfsactiviteiten in combinatie met de substitutie-effecten door andere bedrijven buiten de betreffende kustplaats⁵³ (expert-judgement). De jaarlijkse toegevoegde waarde is gelijk dus aan het potentiële schadebedrag.

6.1.3 Waarde van de methode en resultaten

De HIS-KSM-methode met economisch GIS is een bottom-up methode waarbij op basis van een inventarisatie van de in het beschreven gebied aanwezige bedrijven en hierbij behorende economische statistieken van het CBS tot een bepaling van de economische waarde wordt gekomen. De methode wordt daarmee als nauwkeuriger en informatiever beoordeeld dan de in eerder stadia van beleidslijn voor de kust gehanteerde top-down benaderingen waarbij uitsluitend op basis van kengetallen en inschattingen gewerkt kon worden. Niettemin is de inschatting dat de marges rondom de gepresenteerde resultaten ruim zijn. Tentatief moet rekening gehouden worden met 20% marge rondom de waarde aan onroerend goed, infrastructuur en landgebruik, 30% rondom de directe toegevoegde waarde en 50% rondom de indirecte toegevoegde waarde.

6.2 Economische waarde

6.2.1 Economische waarde in buitendijks gebied van kustplaatsen

In tabel 17 is de economische waarde weergegeven van alle kustplaatsen. In bijlage 5 is een tabel met een overzicht van alle resultaten voor alle kustplaatsen opgenomen. Voor Egmond aan Zee zijn geen gegevens bekend en dus is deze plaats in onderstaande tabel niet meegenomen. De totale economische waarde van het

⁵³ Voor een inschatting van de indirecte toegevoegde waarde van bedrijven is een nationaal perspectief genomen.

buitendijkse gebied van de kustplaatsen wordt geschat op ca. € 6,6 miljard. De grootste economische waarde wordt vertegenwoordigd door de directe toegevoegde waarde van bedrijven (42%), gevolgd door waarde van gebouwen en inboedel (onroerende goederen, 34%) en indirecte toegevoegde waarde (21%). De economische waarde van infrastructuur en landgebruik is naar verhouding gering (gezamenlijk 4%). Bij de economische waarde van landgebruik kan gedacht worden bijvoorbeeld recreatieterreinen.

Tabel 17 Economische waarde in het buitendijkse gebied van de kustplaatsen, exclusief Egmond aan Zee
(bron: HIS-KSM, Indirecte toegevoegde waarde en bewerking RebelGroup Rotterdam)

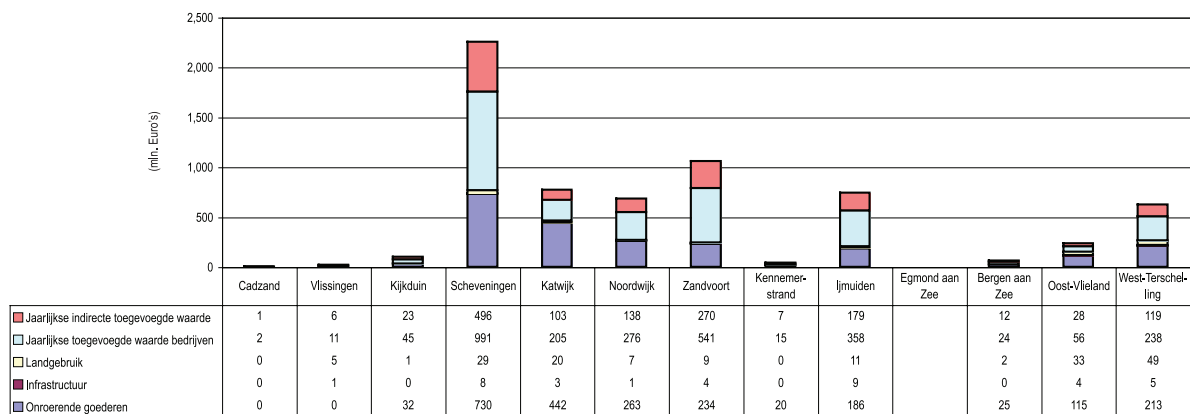
	Mln €	% van totaal	TW hoog	TW laag
Onroerende goederen	2.261	34	23	54
Infrastructuur	37	1	0	1
Landgebruik	167	3	2	4
Directe toegevoegde waarde	2.761	42	43	33
Indirecte toegevoegde waarde	1.381	21	32	8
Totaal	6.607	100	100	100

Om een indruk te geven van de gevoeligheid van de uitkomsten voor verschillen in de belangrijkste aannames, expertinschattingen, is in de laatste twee kolommen in tabel 17 aangegeven wat het relatieve effect daarvan is. Zo is in de kolom "hoge toegevoegde waarde" (TW hoog) uitgegaan van 1,5 jaar toegevoegde waarde van bedrijven als gemiste bedrijfsopbrengsten in het geval van kustafslag (in plaats van 1 jaar) en 75% indirecte toegevoegde waarde (in plaats van 50% van de directe toegevoegde waarde). Het percentage van de totale toegevoegde waarde (direct en indirect) stijgt dan tot 75% (43% + 32%). In het geval maar 0,5 jaar toegevoegde waarde van bedrijven wordt meegenomen als gemiste bedrijfsopbrengsten en 25% indirecte toegevoegde waarde wordt meegenomen (kolom TW laag), daalt het aandeel van de toegevoegde waarde naar 41% van het totaal (33% + 8%). Het aandeel van onroerend goed stijgt dan naar 54%.

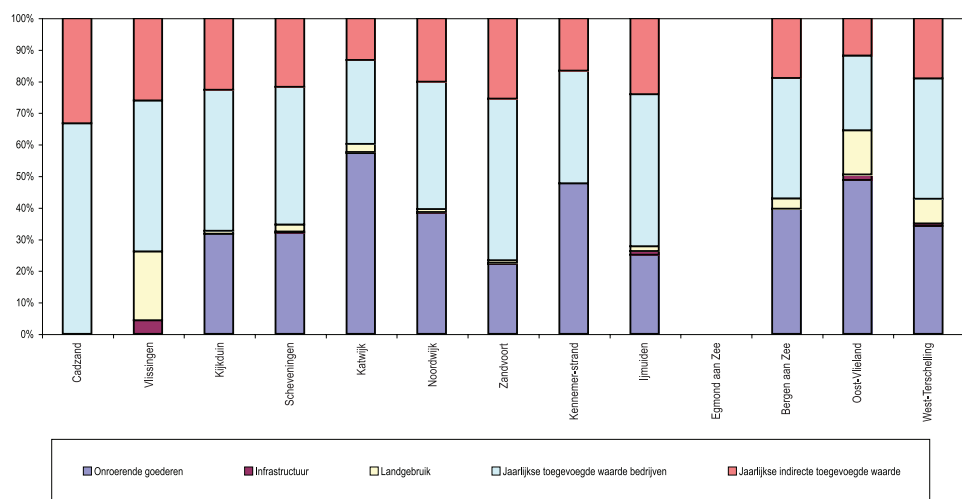
6.2.2 Economische waarde in buitendijks gebied per kustplaats

De verschillen tussen de economische waarden per kustplaats zijn groot. De grootste economische waarde is aanwezig in Scheveningen (ruim € 2 mld.) gevolgd door Zandvoort (ca. € 1 mld.), Katwijk (ca. € 770 mln.) en IJmuiden (ca € 740 mln.). In figuur 14 is de opsplitsing van de waarde naar categorieën weergegeven.

Figuur 14 Economische waarde in het buitendijkse gebied, per kustplaats en opgesplitst naar categorieën (Bron: HIS-KSM, bewerking RebelGroup, Rotterdam)



Figuur 15 Economische waarde in het buitendijkse gebied, naar kustplaats en naar waardecategorie – verhoudingsgewijs (Bron: HIS-KSM, bewerking RebelGroup, Rotterdam)



Interessant is dat de verschillen tussen kustplaatsen niet alleen in omvang groot zijn, maar dat ook de categorie waardoor de economische waarde ontstaat, verschilt. In figuur 15 is goed te zien dat de waarde van onroerend goed verhoudingsgewijs in Katwijk, Oost-Vlieland en op het Kennemerstrand het grootst is. De economische waarde van landgebruik is eigenlijk alleen in Vlissingen, op Vlieland en op Terschelling substantieel. De directe toegevoegde waarde is verhoudingsgewijs het grootst in Zandvoort, Cadzand en Vlissingen.

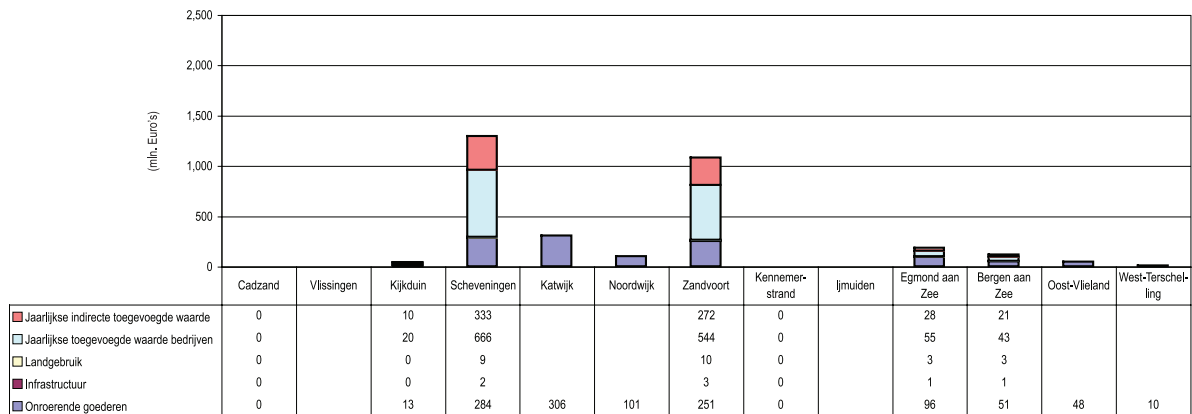
6.2.3 Economische waarde in het normafslaggebied van kustplaatsen

Naast de economische waarde van het buitendijks gebied, is ook de economische waarde in het normafslaggebied in kaart gebracht (zie ook figuur 16). Doorvertaald zou dit de schade zijn, die zou optreden bij een storm die het gebied zeewaarts van de normafslaglijn weg zou

slaan. Helaas is van slechts vijf gemeenten een volledige set gegevens over de normafslaglijn voorhanden. Voor Katwijk, Noordwijk, Oost-Vlieland en West-Terschelling is daarom gebruik gemaakt van gegevens van de provincie Zuid-Holland respectievelijk het POK-Fryslân om in ieder geval de waarde van vastgoed aan te geven.

Opnieuw blijkt de economische waarde in Scheveningen het hoogst te zijn (bijna € 1,3 mld.) gevolgd door Zandvoort (ruim €1,1 mld.). In bijlage 6 wordt per kustplaats uitgebreider ingegaan op de verschillen tussen de economische waarde volgens de afslagnorm en de economische waarde in het buitendijkse gebied.

Figuur 16 Economische waarde per normafslaggebied, per kustplaats (Bron: HIS-KSM, bewerking RebelGroup, Rotterdam)



7 Conclusies

De conclusies bevatten de belangrijkste waarnemingen met betrekking tot verantwoordelijkheden en taken van overheden en burgers en worden hieronder puntsgewijs weergegeven.

Over de veiligheidsketen

- De veiligheidsketen (proactie, preventie, preparatie, respons en nazorg) als schematische voorstelling van activiteiten gericht op het bevorderen van de veiligheid biedt een verhelderend perspectief op de problematiek van beheersing van buitendijkse risico's in kustplaatsen.
- Waterkeringzorg is vooral gericht is op de proactie: het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid ter voorkoming van het ontstaan daarvan. De keuze van burgers om al dan niet in risicovolle gebieden te wonen en/of te werken is ook onderdeel van proactie. In de praktijk is het de vraag in hoeverre dit momenteel gebaseerd is op een bewuste keuze. In de meeste kustplaatsen is sprake van een historisch gegroeide situatie, waarbij er soms geen alternatief en geen keuzevrijheid is om binnendijks te wonen (Oost-Vlieland / West-Terschelling). Het is onduidelijk wat burgers weten van de gevolgen/consequenties, aard en grote van de buitendijkse risico's, dat dat eigen risico's zijn en dat deze niet verzekeraar zijn.
- Activiteiten in het ruimtelijke ordeningsspoor kunnen ook worden gerekend tot proactie, maar er zijn ook activiteiten die meer als preventie kunnen worden aangemerkt, zoals het stellen van voorwaarden aan ruimtegebruik in buitendijkse gebieden met het oog op het beheersen van de risico's.
- Preparatie en respons betreffen vooral de voorbereiding op en het optreden tijdens rampen en calamiteiten en behoort tot de verantwoordelijkheden van zowel de openbare orde en veiligheid (Binnenlandse zaken – provincie – gemeente) als de waterkeringbeheerders (verkeer en waterstaat en waterschappen).
- Bij nazorg is ook de schade en schadeafhandeling belangrijk. De burger draagt in beginsel zelf risico voor zijn schade van eigendommen in het buitendijkse gebied.

Over verantwoordelijkheden en taken in het algemeen

- Er bestaan geen specifieke wettelijke verantwoordelijkheden en taken voor beheersing van risico's van kustafslag of wateroverlast tijdens een zware storm in de buitendijkse gebieden van de kust.

Wel zijn er meer algemene wettelijke verantwoordelijkheden en taken af te leiden uit wetgeving betreffende de bescherming tegen overstroming, rampen en zware ongevallen alsmede algemene wetgeving zoals de provinciewet en de gemeentewet.

- De wettelijke verantwoordelijkheden en taken ten aanzien van de bescherming tegen overstroming van het achterland (binnendijks gebied) alsmede die betrekking hebben op de voorbereiding op en bestrijding van rampen en calamiteiten zijn verdeeld over het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de provincie, de gemeente en het waterschap.

Specifiek over de rol van de burger

- In het buitendijks gebied van kustplaatsen draagt de burger, juridisch gezien, zelf het risico voor eventuele schade door afslag of wateroverlast vanwege een zware storm. Het is onduidelijk of de burger weet dat dit zijn eigen risico is.
- Risicowetgeving schrijft voor dat gemeenten burgers actief informeren over risico's. Provincies zijn verplicht hiervoor risicokaarten te maken, waarvoor gemeenten verplicht zijn informatie aan te leveren. Naast een inventarisatie van risicovolle objecten zou hierin ook het risicotype "overstroming" moeten worden weergegeven. Deze risicokaarten zijn er nog niet.

Specifiek over het waterkeringbeheer en de ruimtelijke ordening

- Met name in de sfeer van proactie en preventie in de sporen van het waterkeringbeheer en de ruimtelijke ordening bestaan tal van bevoegdheden en instrumenten om risico's van stormafslag te voorkomen en / of te verminderen. Echter, het inzetten van deze instrumenten ten behoeve van de beheersing van buitendijkse risico's in kustplaatsen van kustafslag en wateroverlast vanwege een zware storm vindt nog maar sporadisch plaats. Kanttekening hierbij is dat het instrumentarium van de waterkeringbeheerder hier ook niet voor bedoeld is. Gemeenten sluiten bij de verlening van bouwvergunningen wat betreft constructie eisen aan bij het Bouwbesluit. Voor het bouwen op de waterkering worden geen aanvullende eisen gesteld vanuit risicobeheersing.

Specifiek over rampen en calamiteiten

- Wat schadeafhandeling betreft, is de Wts in beginsel niet van toepassing op een eventuele ramp met zout water. Indien de ramp echter van een vergelijkbare orde is, is te verwachten dat deze wel van toepassing wordt verklaard bij Koninklijk Besluit. Alleen dan bestaat de mogelijkheid om een regeling te treffen voor een tegemoetkoming in de schade. Schade door kustafslag

of wateroverlast tijdens een zware storm is in de Wts namelijk niet expliciet aangemerkt als een ramp of calamiteit en wordt als zodanig ook niet behandeld in de diverse regelingen en voorschriften die bestaan voor preparatie en respons.

- De grens tussen waar de bevoegdheid tijdens het optreden van een ramp of calamiteit van het waterschap ophoudt, en deze overgaat op die van het algemeen bestuur (burgemeester, commissaris van de koningin of de minister van binnenlandse zaken) is strikt juridisch goed geregeld maar uit praktijkervaring blijkt de grens niet heel scherp.
- In rampenplannen en rampbestrijdingsplannen zal door gemeenten specifiek aandacht moeten worden geschonken aan watergerelateerde rampen om zo goed mogelijk voorbereid te zijn en hierdoor de gevolgen zoveel mogelijk te beperken. De ministeries van V&W en BZK hebben met de aanpassing van de wet getracht te bevorderen dat hier in ons land aandacht geschonken gaat worden.
- Voor alle kustplaatsen zijn calamiteitenbestrijdingsplannen opgesteld. In de beschikbaar gestelde calamiteitenbestrijdingsplannen gaat de aandacht naar de bescherming van de primaire (en/of secundaire) waterkering. Er is geen aparte aandacht voor calamiteitenbestrijding in het buitendijks gebied.
- In hoeverre burgers weten wat te doen ter voorkoming van (extra) schade of het verlies van mensenlevens in geval van een (naderende) ramp of calamiteit is niet duidelijk.

Over waterkeringzorg

- Door klimaatverandering en zeespiegelstijging wordt de kans op kustafslag geleidelijk aan groter, met name in die gebieden waar het duin door aanwezige bebouwing niet meegroeit met de door suppleties stijgende zeebodem. In de huidige situatie wordt dit toegelaten, zolang de waterkering aan de eisen voldoet. Dit blijkt uit de 5 jaarlijkse toetsing van de waterkeringen aan de norm.
- Op de meeste plaatsen langs de kust zijn inmiddels leggers en keuren vastgesteld. Daar waar dat nog niet het geval is zal dit binnenkort gebeuren.
- De meeste waterkeringbeheerders hebben hun keur en legger op basis van de modellen van de Unie van Waterschappen opgesteld. Voor de Friese Waddeneilanden is een andere methodiek gebruikt voor de bepaling van ligging van de primaire waterkering. Het gevolg hiervan is dat een groot gedeelte van de eilanden buitendijks is komen te liggen.

-
- Niet alle waterkeringbeheerder baseren zich echter (volledig) op deze modellen. De interpretatie en handhaving verschillen.
 - De strengheid waarmee bouwinitiatieven in de verschillende zones (kernzone, beschermingszone, etc) van de waterkering worden beoordeeld varieert. Verder wordt binnen de bebouwde kom meer toegestaan dan daarbuiten, ook wanneer deze zich in (toekomstige) afslagzone bevindt.
 - De waterschappen zijn autonoom en mogen binnen opgelegde kaders eigen beleid formuleren. Daarnaast is sprake van verschillen in de fysieke situaties waar de waterschappen mee om moeten gaan. Dit kan een verklaring zijn voor (een deel) van de geconstateerde verschillen. De vraag blijft echter is of dat tot ongewenste rechtsongelijkheid leidt.
 - De waterkeringbeheerders kijken conform hun taakstelling in de afweging vooral naar de effecten van het bouwinitiatief voor de waterkering en de veiligheid van het achterland. Niet naar de risico's voor stormafslag, dit behoort niet tot hun taken.
 - Een uitzondering daarop vormt de bebouwing op het strand. Hiertoe vormt het bouwbeleid van de 3e Kustnota vooralsnog het afwegingskader om alleen tijdelijke bebouwing toe te staan, mede met het oog op risicobeheersing (maar vooral om dynamisch kustbeheer te kunnen voeren).

Over ruimtegebruik

- Uit de analyse van bestemmingsplannen komt naar voren dat in de meeste gevallen aanduidingen aangegeven zijn die gerelateerd zijn aan de primaire waterkering (voorbeelden hiervan zijn "waterstaatsdoeleinden" en "superstormvloedlijn"). Deze gronden zijn mede bestemd (2e bestemming) voor de instandhouding of verbetering van de zeewering. De primaire waterkering zelf staat veelal niet of niet volledig op de plankkaart.
- Deze dubbelbestemmingen leiden niet altijd tot een beperking van de bouwmogelijkheden of functie toewijzing. In een enkel geval wordt voorgeschreven dat burgemeester en wethouders advies moeten vragen aan de beheerder van de zeewering, voordat zij een bouwvergunning verlenen. De betrokken bestemmingsplannen bieden overigens weinig ruimte voor nieuwbouw of substantiële uitbreiding van bestaande bebouwing. In andere ruimtelijke plannen (masterplan, structuurvisie) wordt wel gesproken over nieuwe ontwikkelingen op de primaire waterkering (hoogbouw, parkeergarage), maar bij de ontwikkeling van deze plannen dient rekening te worden gehouden met waterstaatkundige belangen.

-
- Bij de verlening van bouwvergunningen wordt wat betreft constructie eisen aangesloten bij het Bouwbesluit. Voor het bouwen op de waterkering worden veelal geen aanvullende eisen gesteld vanuit risicobeheersing.
 - De Watertoets speelt nauwelijks of geen rol bij het stellen van eisen vanuit risicobeheersing.
 - Uitzonderingen daargelaten worden burgers zelden actief geïnformeerd over de risico's van bouwen op de waterkering door gemeenten of waterkeringbeheerders. De vraag is of dit leidt tot ongewenste rechtsongelijkheid.

Economische waarde

- De economische waarde in de buitendijkse delen van kustplaatsen bedraagt ruim € 6,5 miljard.
- Waar de economische waarde in het normafslaggebied van kustplaatsen bekend is en vergelijkbaar met de waarde van het buitendijkse gebied, is het opvallend dat die in enkele gevallen groter is dan die in het buitendijkse gebied (Zandvoort en Bergen aan Zee). Hier ligt de normafslaglijn op enkele plaatsen landwaarts van de grens tussen binnen- en buitendijksgebied.
- Bij de kustplaatsen op de Waddeneilanden is het omgekeerde het geval. Hier treedt naast kustafslag overstroming op van buitendijksgebied. De hoger gelegen delen van de eilanden blijven dan gespaard. De economische waarde van het buitendijkse gebied is dan groter.

De belangrijkste bevindingen samengevat

Door klimaatverandering en zeespiegelstijging wordt de kans op kustafslag geleidelijk aan groter, met name in die gebieden waar het duin door aanwezige bebouwing niet meegroeit met de door suppleties stijgende zeebodem. Op dit moment is geen keuze gemaakt of die toename van de kans op kustafslag in relatie tot risicobeheersing in kustplaatsen toelaatbaar is of niet.

De burger heeft in beginsel zelf de verantwoordelijkheid voor zijn activiteiten in het buitendijkse gebied. Het is echter onduidelijk wat burgers weten van de gevolgen/consequenties, aard en grote van de buitendijkse risico's, dat dat eigen risico's zijn en dat deze niet verzekeraar zijn. In ieder geval worden ze hier zelden actief over geïnformeerd door gemeenten of waterkeringbeheerders. Bovendien zijn kaarten over buitendijkse risico's momenteel nog niet voorhanden.

Proactie en preventie

Bij proactie gaat het om het geheel aan maatregelen, gericht op het

wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid. Bij preventie gaat het om het geheel aan maatregelen ter voorkoming van directe vormen van onveiligheid en het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen van inbreuken op veiligheid, indien die zouden optreden. Met name in de sfeer van proactie en preventie in de sporen van het waterkeringbeheer en de ruimtelijke ordening bestaan tal van bevoegdheden en instrumenten om risico's van stormafslag te voorkomen en / of te verminderen. Echter, het inzetten van deze instrumenten ten behoeve van de beheersing van buitendijkse risico's in kustplaatsen van kustafslag en wateroverlast vanwege een zware storm vindt nog maar sporadisch plaats. Kanttekening hierbij is dat het instrumentarium van de waterkeringbeheerder hier ook niet voor bedoeld is.

De waterschappen zijn autonoom en mogen binnen opgelegde kaders eigen beleid voor het beheer van de waterkeringen formuleren. Dit kan een verklaring zijn voor (een deel) van de geconstateerde verschillen in "strengheid" bij het beoordelen van ontheffingsaanvragen tussen waterschappen. Het is de vraag of deze rechtsongelijkheid wenselijk is.

Op veel bestemmingsplankaarten worden aanduidingen gegeven voor de ligging van de waterkering (tweede doelstelling). Deze dubbelbestemmingen leiden niet altijd tot een beperking van de bouwmogelijkheden of functie toewijzing vanuit risicobeheersing.

Preparatie en respons

Preparatie en respons betreft vooral de maatregelen gericht op de daadwerkelijke voorbereiding op en het optreden en verlenen van hulp tijdens rampen en calamiteiten en behoort tot de verantwoordelijkheden van zowel de openbare orde en veiligheid (binnenlandse zaken – provincie – gemeente) als de waterkeringbeheerders (verkeer en waterstaat en waterschappen). In rampenplannen en rampbestrijdingsplannen zal door gemeenten specifiek aandacht moeten worden geschonken aan watergerelateerde rampen om zo goed mogelijk voorbereid te zijn en hierdoor de gevolgen zoveel mogelijk te beperken. De ministeries van V&W en BZK hebben met de aanpassing van de wet getracht te bevorderen dat hier in ons land aandacht geschonken gaat worden.

Voor alle kustplaatsen zijn calamiteitenbestrijdingsplannen opgesteld. In de beschikbaar gestelde calamiteitenbestrijdingsplannen gaat de aandacht naar de bescherming van de primaire (en/of secundaire) waterkering. Er is geen aparte aandacht voor calamiteitenbestrijding in het buitendijks gebied. De grens tussen waar de bevoegdheid van het waterschap ophoudt, en deze overgaat op die van het algemeen bestuur (burgemeester, commissaris van de koningin of de minister van binnenlandse zaken) is strikt juridisch goed geregeld maar uit praktijkervaring blijkt de grens niet heel scherp.

In hoeverre burgers weten wat te doen ter voorkoming van (extra) schade of het verlies van mensenlevens in geval van een (naderende) ramp of calamiteit is niet duidelijk.

Nazorg

Deze schakel is gericht op het geheel van maatregelen om te komen tot een terugkeer naar de normale situatie. Voor de nazorg dient de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (Wts) als financieel vangnet. Op het terrein van opvang en psychosociale nazorg zijn met name binnen het gezondheidszorgsysteem maatregelen ontwikkeld.

Wat schadeafhandeling betreft, is de Wts in beginsel niet van toepassing op een eventuele ramp met zout water. Schade door kustafslag of wateroverlast in buitendijkse gebieden ten gevolge van een zware storm is in de Wts namelijk niet expliciet aangemerkt als een ramp of calamiteit en wordt als zodanig ook niet behandeld in de diverse regelingen en voorschriften die bestaan voor preparatie en respons. Indien de ramp echter van een zodanige aard en omvang is, is te verwachten dat deze wel van toepassing wordt verklaard bij Koninklijk Besluit. Alleen dan bestaat de mogelijkheid om een regeling te treffen voor een tegemoetkoming in de schade. Momenteel wordt gewerkt aan een verbetering van deze wet

Bijlage 1

Begrippen en definities

Aanlegvergunning	De bevoegdheid van de gemeente om bij bestemmingsplan te bepalen dat bepaalde werken, zijnde geen bouwwerken, of werkzaamheden niet zullen mogen worden uitgevoerd zonder of in afwijking van een speciale schriftelijke vergunning (aanlegvergunning).
Achterland	De gronden die binnendijs zijn gelegen, zie ook definitie Buitendijs gebied.
Afslaglijn	Deze lijn geeft aan welk deel van het duin afslaat bij stormvloed. Deze worden uitgerekend voor zowel de bestaande situatie als voor de toekomst (verwachting). Tevens worden per regio verschillende veiligheidsnormen gehanteerd. Zo geeft de 1:10.000 afslaglijn de landwaartse grens aan van het afslaggebied waarmee bij de toetsing van de duinwaterkering langs de Hollandse kust wordt gerekend. Op dit moment worden steeds meer afslaglijnen op basis van berekeningen met een verzwaarde golfbelasting gehanteerd.
Artikel 19 procedure	De artikel 19-procedure is de laatste vrijstellingsprocedure die de WRO geeft. Er kan met deze procedure vrijstelling gegeven worden van de bepalingen van een bestemmingsplan voor 'projecten'. Een project kan een tuinhuisje zijn maar ook een hele woonwijk. Met deze vrijstelling kan sneller meegewerkt worden aan een bepaald project dan wanneer eerst een procedure doorlopen moet worden om het bestemmingsplan te herzien.
Basiskustlijn (BKL)	Kustlijn die in het kader van het kusthandhavingsbeleid als referentie dient (in het algemeen de positie van de gemiddelde kustlijn op 1 januari 1990).
Beheersplan	Plan dat de taakopdracht van de waterkeringbeheerder formuleert; het plan beschrijft het doel, de beheersmethoden en de verantwoordelijkheden en vervult een belangrijke rol in de communicatie.
Beheersregister	Documenten waarin de voor het behoud van het waterkerend vermogen kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke toestand van de waterkering nader zijn omschreven.
Beschermingszone	Stroken grond ter weerszijden van de kernzone die bijdragen aan de stabiliteit van de waterkering. Deze stroken vallen onder de werking van de keur of Wbr en zijn als zodanig in de legger opgenomen.
Bestemmingsplan	Een bestemmingsplan is het enige ruimtelijke plan dat juridisch bindend is voor burgers, bedrijven, instellingen en overheden. Een bestemmingsplan zegt iets over het gebruik van de grond en de opstellen en het bepaalt de bouw mogelijkheden van de grond. Een bestemmingsplan bestaat uit 3 onderdelen. Een toelichting, een plankaart en de voorschriften. De toelichting is er voor om de bedoeling van het plan te verduidelijken. De juridische kracht komt voort uit de voorschriften en de plankaart. Op de plankaart wordt de precieze bestemming aangegeven. De voorschriften geven de regels die aangehouden moeten worden voor die bestemming. Er zijn allerlei soorten regels mogelijk over bijvoorbeeld de locatie waar gebouwd mag worden, de bouwhoogte, de manier waarop de grond en de opstellen gebruikt mogen worden. Een bestemmingsplan heeft 2 functies; een functie om de ruimte te beheren en een tweede functie om een gebied te ontwikkelen. Als de gemeente (samen met een projectontwikkelaar) ergens iets wil gaan ontwikkelen dan moet dit eerst in een bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt.
Binnendijs gebied	Binnendijs gebied is het gebied dat een wettelijk beschermingsniveau kent tegen overstromingen conforme de Wow. Het betreft het gebied landwaarts van de kernzone (zie ook Buitendijs gebied).
Bouwvergunning	De Woningwet kent twee soorten bouwvergunningen; een gewone bouwvergunning (regulier) en een lichte variant. In het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken staat precies aangegeven welke bouwwerken licht bouwvergunningplichtig zijn. Als een bouwwerk niet bouwvergunningvrij of licht bouwvergunningplichtig is heeft u een gewone bouwvergunning nodig.
Buitenbeschermingszone	Stroken grond ter weerszijde van de beschermingszones die verband houden met het voorkomen van schade door extreme mechanismen (zoals explosie of leidingbreuk). Zone binnen het gebied dat onder de werking van de keur of Wbr valt en die als zodanig in de legger is opgenomen.
Buitendijs gebied	Buitendijs 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 buitendijsgebied wordt gedefinieerd de landwaartse grens van de kernzone. Landwaarts van deze grens wordt de veiligheid gegarandeerd conforme de Wet op de waterkering (Wow), zeewaarts ervan niet. Deze begrenzing is mede in overleg met de waterkeringbeheerders en juristen bepaald.
Buitendijkse bebouwing	Buitendijkse bebouwing is de bebouwing in of zeewaarts van de kernzone die geen wettelijk beschermingsniveau geniet zoals bepaald in de Wow. (zie ook definitie Buitendijs gebied).
Calamiteit	Calamiteiten worden in de Waterstaatswet 1900 niet nader gedefinieerd. Hoogheemraadschap van Delfland omschrijft een calamiteit als: een dreigend falen van een waterkering door storm en hoge buitenwaterstand (op zee), een niet meer voldoende hoge of instabiliteit van de waterkering. Strikt genomen valt schade door stormafslag dus niet onder een calamiteit.

Calamiteitenplan	Draaiboek waarin de verschillende bij dijkbewaking te ondernemen acties staan vermeld. Volgens de Waterstaatswet 1900 zijn waterbeheerders verplicht deze op te stellen.
Calamiteitenbestrijdingsplan	Gaat specifiek in op de daadwerkelijke bestrijding van calamiteiten en geven aan welke maatregelen bij bijvoorbeeld stormvloed, dreigende dijkdoorbraak en ernstige (water)vervuiling genomen moeten worden.
Crisis	Bij een crisis gaat het meestal om een serie gebeurtenissen of rampen. Zij treft vaak een groot gebied en vraagt om een zware bestuurlijke coördinatie waarin maatregelen om de crisis te beheersen en de voorlichting te coördineren. Een crisis tast de economie of de openbare orde ernstig aan. Of leidt een ernstige verstoring van de basisstructuren, dan wel aantasting van de fundamentele waarden en normen van het maatschappelijk systeem.
Deltahoogte	Hoogte waaraan een waterkering moet voldoen. De Deltacommissie stelde voor de zeearmen in het deltagebied volledig af te sluiten en alle zeeweringen op de zogenoemde 'deltahoogte' te brengen. Als uitgangspunt daarvoor gold een waterhoogte van vijf meter boven NAP bij Hoek van Holland. De waterhoogte die door de waterkeringen nog veilig gekeerd kan worden komt daarmee uit op een herhalingsfrequentie van 1/2000 voor de Friese Waddeneilanden, 1/4000 per jaar voor het deltagebied, Texel en de vastelandskust van Friesland en Groningen en 1/10.000 per jaar voor de Hollandse kust.
Dijkkringgebied	Gebied dat door een stelsel van waterkeringen of hoge gronden aangesloten beveiligd is tegen overstrooming door het buitenwater.
Duinafslag	Verlies van duinareaal tijdens stormvloed
Duinvoet	Benedenrand van het duin; overgang van het duinbeloop naar het strand of het terrein achter het duin. Meestal wordt de duinvoet aan de zeezijde bedoeld. Voor de berekening van de BKL en de MKL arbitrair vastgesteld op NAP + 3 meter.
Dwarsprofiel	Bodemprofiel in een dwarsdoorsnede van de kust
Dynamisch kustbeheer	Het zodanig beheren van de zandige kust dat natuurlijke processen, al dan niet gestimuleerd, zoveel mogelijk ongestoord kunnen verlopen, waarbij de processen zodanig worden beheerst dat de veiligheid van het achterliggende gebied gewaarborgd blijft.
Gemiddeld Hoogwater (GHW) lijn	Snijlijn van het vlak van gemiddeld hoogwater met het strand.
Gemiddeld Laagwater (GLW) lijn	Snijlijn van het vlak van gemiddeld laagwater met het strand
Golfbreker	Stenen hoofd of strekdam dat dient om de invloed van de golven op de kust te verminderen.
Grensprofiel	Profiel dat bij de toetsing na de berekende duinafslag nog aanwezig moet zijn om te voorkomen dat het duin door andere processen dan duinafslag toch kan doorbreken.
Indirecte toegevoegde waarde	De toegevoegde waarde van toeleverende industrie aan bedrijven. Zie ook Toegevoegde waarde.
Invloedstrook	Strook direct landwaarts van de reservestrook waar aan gebruiksfuncties beperkingen worden gesteld teneinde de waterkering in stand te houden.
Invloedszone (landzijde)	De invloedszone aan landzijde geeft de begrenzing aan van het gebied dat de grondmechanische stabiliteit van het bestaande duinprofiel zeewaarts vanaf de achterkant van de reservestrook ten behoeve van de zeespiegelstijging waarborgt. Berekening via 2 methoden, uitkomsten gelden als regels indien twijfel bestaat over stabiliteit van de waterkering dienen nadere berekeningen worden uitgevoerd.
Invloedszone (zeezijde)	Bij dijken de strook grond die daadwerkelijk bijdraagt tot het waarborgen van de stabiliteit van de primaire waterkering. Voor de zandige kust de afstand waarover het afgeslagen zand zich in zeewaartse richting kan verspreiden. Ter bepaling van de invloedslijn dient het aanzandingspunt te worden berekend behorende bij het laatste profiel uit de meetreeks ter bepaling van de ligging van het kritieke grensprofiel. De invloedslijn wordt vervolgens verkregen door de afstand van dit aanzandingspunt ten opzichte van de RSP-lijn met minstens 50 meter af te ronden op een geheel aantal maal 100 meter.
Kernzone	Zone binnen het gebied dat onder de werking van de keur of Wbr valt en die als zodanig in de legger is opgenomen; bij duinen is dit de afslagzone met het grensprofiel. De zeewaartse begrenzing valt samen met de duinvoet (of de meest zeewaartse ligging van de duinvoet). In de praktijk behoort in veel gevallen een (klein) deel van het strand tot de kernzone, voorzien van een afrastering. Bij brede duingebieden kan het grensprofiel landwaarts worden verschoven. De meest landwaarts mogelijke begrenzing van de kernzone wordt dan gevormd door de achterkant van het kritieke grensprofiel. Deze wordt bepaald door het snijpunt van de lijn onder een talud 1:2 vanaf de achterkant van de kruin van het kritieke grensprofiel met de NAP-lijn of het maaiveld van het achterland (binnenduinstrand).
Keur	Verordening met gebods- en verbodsbepalingen van een waterschap die gelden in de keur- of waterkeringszone.
Kritiek grensprofiel	Meest landwaartse positie waar een grensprofiel in past. Bij geringe toename van de duinafslag wordt het duin geacht door te breken.

Kustfundament	Het gebied dat van belang is voor de bescherming van het laaggelegen deel van Nederland tegen overstroming en omvat landwaarts zowel duinen als zeedijken. De zeewaartse grens bestaat uit de doorgaande NAP –20 lijn. Bij de aanduiding van de globale landwaartse begrenzing van het kustfundament is rekening gehouden met het meest problematische scenario over 200 jaar.
Kustlijn	Algemeen begrip waarmee de overgang van zee naar land wordt aangeduid: grens tussen het droge en natte deel van de waterkering.
Kustnota	De derde Kustnota omvat het rijksbeleid ten aanzien van de kust en is een nadere uitwerking van de vierde nota Waterhuishouding (NW4) voor het onderwerp kustveiligheid en in lijn met het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water'. De Kustnota geeft een nadere invulling van het streven naar veerkrachtige watersystemen.
Kustplaats	Bebouwde kern die in of vlak achter de duinen ligt. Onderscheid wordt gemaakt tussen met en zonder buitendijkse bebouwing.
Legger	Een kaart met juridische status die door de waterkeringbeheerder wordt opgesteld waarop de exacte ligging van de waterkering en de daarin te onderscheiden zones is afgebeeld.
Normafslaglijn	Virtuele lijn langs de kust die de posities van maximale afslag verbindt, berekend op basis van de maatgevende stormcondities. De maatgevende stormcondities zijn wettelijk vastgelegd en worden gebruikt om de sterkte van de waterkering te toetsen aan de norm.
Normafslaggebied	Het gebied zeewaarts van de normafslaglijn.
Nota Waterhuishouding	Op 10 februari 1999 is de regeringsbeslissing vierde Nota Waterhuishouding (NW4) aangeboden aan de Tweede Kamer. NW4 bevat de kaders voor verdere uitbouw waarbij de beleidsmakers op de terreinen waterkeren, waterbeheer, landbouw, natuur, milieu en ruimtelijke ordening gezamenlijk optrekken.
Nota Ruimte	Nota voorbereid door VROM en vastgesteld door de regering waarin het ruimtelijk beleid voor de komende 10 jaar, met een doorkijk naar de komende 20 jaar, is vastgelegd. De Nota Ruimte bestaat uit drie delen, waarvan het derde deel in de vorm van een Planologische Kernbeslissing.
Ontwerp Beleidslijn voor de Kust	Het doel van de beleidslijn voor de kust is de veiligheid tegen overstroming duurzaam waarborgen en tegelijkertijd de ruimtelijke kwaliteit van de kustzone te behouden en – waar mogelijk – te verbeteren. De beleidslijn bevat uitwerkingen van keuzes die door het rijk – in samenspraak met anderen – zijn gemaakt op grond van de Beleidsagenda voor de Kust. Ze bevat bindende bepalingen voor overheden; niet voor burgers. De Beleidslijn is op dit moment in de maak.
Overschrijdingskans	De kans dat binnen een zekere tijdsduur de waarde van een parameter op een locatie een bepaalde drempel overschrijdt.
Overstromingskans	De kans dat een gebied overstroomt doordat de waterkering rondom dat gebied (de dijkkring) op één of meer plaatsen faalt.
Paalhoofd	Strandhoofd met één of meerdere paalrijen.
Paalrij	Rij van verticale (houten) palen die haaks op de kust is gebouwd om de stroomsnelheid te reduceren als onderdeel van een kustverdedigingssysteem.
Planologische Kernbeslissing (PKB)	Een PKB is een plan voor bepaalde aspecten van het nationale ruimtelijke beleid. Deze kunnen bestaan uit structuurschetsen (hoofddijnen en beginselen voor de (middel) langere termijn), structuurschema's (voor een bepaalde sector relevante hoofddijnen en beginselen) en nota's, die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijke beleid. De PKB kan concrete beleidsbeslissingen (c.b.b.'s) bevatten die bindend zijn voor andere overheden en daarmee ook voor de burger (vergelijk art 1 WRO). De PKB procedure is een zeer uitgebreide. De minister heeft (evenals de provincie) een rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid om gemeenten te verplichten een bestemmingsplan op te stellen dan wel aanwijzingen te geven voor de inhoud van dat bestemmingsplan. Om besluitvorming voor belangrijke infrastructurele werken niet te veel te vertragen door uitgebreide lokale procedures zijn sectorwetten als bijv de Tracéwet aangepast en is binnen de WRO de Nimby procedure en de rijksprojectenprocedure in het leven geroepen. Wanneer gemeenten niet bereid zijn mee te werken aan deze versnelde procedures, dan kan, een rechtstreekse ministeriële aanwijzing plaatsvinden.
Primaire waterkering	Waterkering die beveiliging biedt tegen overstroming doordat deze ofwel behoort tot een stelsel dat een dijkkringgebied omsluit ofwel vóór een dijkkringgebied is gelegen.
Provinciaal Overlegorgaan voor de Kust (POK)	Samenwerkingsverband tussen de provincie, het waterschap en het rijk met als doel behoud en inrichting van de zandige kust.
Ramp	Een ramp veroorzaakt een ernstige verstoring van de openbare veiligheid. Het gaat meestal om een eenmalige, korte en hevige gebeurtenis op één plek. Een ramp bedreigt of schaadt het leven of de gezondheid van veel mensen. Ook kan een ramp het milieu schaden of grote materiële schade veroorzaken. De officiële definitie van een ramp staat in artikel 1 van de Wet rampen en zware ongevallen.

Rampenplan	Ter bestrijding van rampen worden rampenplannen opgesteld door de gemeenteraad (Wet rampen en zware ongevallen, 1997, artikel 3). Een rampenplan is een organisatieoverzicht en een waarschuwings- en afsprakenschema voor het optreden bij alle ramptypen. Belangrijke elementen daarin zijn de toedeling van verantwoordelijkheden, de samenstelling van de rampenstaf en de plaats van het crisis- en coördinatiecentrum
Rampbestrijdingsplan	De burgemeester stelt voor elke ramp of elk zwaar ongeval, waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn, een rampbestrijdingsplan vast, waarin het geheel van bij die ramp of dat zware ongeval te nemen maatregelen is opgenomen (Wet rampen en zware ongevallen art.7 lid 1).
Schouw	Geheel van controles waarmee de toestand en de waterkerende kwaliteit van de waterkering in ogenschouw wordt genomen.
Seizoensbebouwing	Bebouwing die alleen in het zomerseizoen aanwezig is, met name op het strand.
Stormvloed	Zeer hoge waterstand. Er is sprake van stormvloed als in een van de zes hoofdmeetstations een bepaalde waterstandnorm wordt overschreden. Deze worden per locatie bepaald. Voor Hoek van Holland is dat bijv. NAP +2.60 meter.
Suppleren	Kunstmatig aanvullen van een kustprofiel met van buiten het balansgebied aangevoerd zand.
Toegevoegde waarde	Het verschil tussen de marktwaarde van de productie en de gebruikte grond- en hulpstoffen en diensten van derden.
Veiligheidsnorm	Getal dat per Amvb is toegekend aan dijkvak of dijkring, als relatieve maat voor de vereiste veiligheid in de bescherming tegen hoog water.
Vooroever	Gedeelte van de kuststrook zeewaarts van de laagwaterlijn tot de zeebodem.
Vrijstelling	Van de bepalingen van een bestemmingsplan kan vrijstelling worden verleend. De manier waarop de gemeente omgaat met het verlenen van vrijstelling kan verschillend zijn; elke gemeente heeft haar eigen bevoegdheid tot het instellen van beleid voor het verlenen van vrijstelling. Er zijn 3 soorten vrijstelling mogelijk: <ul style="list-style-type: none"> • Vrijstelling volgens artikel 15 van de Wro • Vrijstelling volgens artikel 17 Wro • Vrijstelling volgens artikel 19 Wro
Waterkerende hoogte	Maximale waterstand, exclusief golfeffect, die door een constructie kan worden gekeerd.
Waterkering	Dijk, duin of kunstwerk, of een aaneenschakeling hiervan, welke over een bepaalde lengte de functie heeft water te keren.
Waterkeringzone	Zone in het duingebied (en eventueel landwaarts daarvan) die als waterkering wordt aangemerkt en door de waterkeringbeheerder wordt beheerd (ook wel beheersgebied, keurzone)
Zeereep	Eerste doorgaande duinregel, gelegen onmiddellijk langs het strand.

Bijlage 2

Bronnen

Titel	Auteur	Verschenen
Voortraject van deze uitbesteding		
Startdocument risicobeheersing kustplaatsen	DGW	2004
Verslag 30 juni bijeenkomst Zandvoort	DGW	2004
Memo aantal inwoners buitendijks	DWW	mrt-04
Correspondentie met DGW over bovenstaande	RIZK	
Knelpunten in de kustzone	Allard Koopal	2004
Bebouwing hele NL kust		
Bebouwing in de zeereep	Marion Smit, RWS-RIKZ	1997
Inventarisatie Kustplannen	Bosch en Slabbers	1999
Bouwen in de kustzone?; lange termijn verkenning van stedelijke functies in de kustzone	RWS-RIKZ	2000
Bebouwing 1850-2000 presentatie	RWS-RIKZ	
Producten bij beleidsagenda kust		
Beleidsagenda voor de kust; naar integraal kustzone beleid	RWS-RIKZ	2001
Vergelijking van afslagriscico's in de kustzone met risico's elders in Nederland	NEI/Ecorys	dec-01
Slachtoffers in de kustzone	DWW	
Risicoberekening kustplaatsen	HKV	2002
Quick-scan van kosten en baten van vier versterkingsstrategieën (waardering kustzone)	Piet Klop, RA	nov. 2001
Nota Ruimte		
	VROM	2004
Provincie NH en ZH		
Strategische visie Hollandse Kust 2050; documenten		
Verkenningen naar bestuurlijke en juridische aspecten in de kustzone	Prov. NH en ZH	2001
Cijferatlas achtergrond bij Visie Hollandse Kust	Prov. NH/ZH	2000
Economische aspecten van de visie Hollandse kust	KPMG	2001
Verantwoordelijkheden		
Relevante wetgeving		
Aanpassing waterstaatswet		
Presentatie DCC-V&W		
Handreiking risicocommunicatie BZK		
Toetskader calamiteitenplannen IPO		
Beleidslijn buitendijks		
Veiligheidscriteria Buitendijks (mn. Vanwege de voorbeelden en onderdeel over beleid USHN)	Stowa	2000
Verzekeraarheid / herverdeling schades		
Financiële voorzieningen na rampen in het buitenland	Metro	jan-04
Floods are insurable	SWISS RE	
Financiële voorzieningen na rampen in Nederland	Berenschot	jun-05
Waterkeringbeheerders		
Modelkeur	Unie van waterschappen	2002

Uniemodel legger/technische beheerregister	Unie van waterschappen	2002
Memo vragen aan waterkeringbeheerders	RWS-RIKZ	2004
Overzicht beantwoording vragen door waterkeringbeheerders (m.u.v. Delfland)	RWS-RIKZ	2004
DNN		
Beantwoording vragen	DNN	
Ontwerplegger Ameland (ander eiland, zelfde handelswijze)	DNN	
GIS-materiaal m.b.t. legger	DNN	
Stappen "wat te doen bij dreigend extreem hoog water" met bellijstje	DNN	
HHNK		
Artikel Het Waterschap over case Biemond	P. Jong	
Beantwoording vragen	HHNK	
Legger Camperduin-Bergen aan Zee	HHNK	
Calamiteitenplan voor Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	HHNK	
Rijnland		
Beantwoording vragen	Rijnland	
Waterkeringbeheersplan (statisch-dynamisch deel + 5 katernen)	Rijnland	
Leggers zeeweringen	Rijnland	
Calamiteitenbestrijdingsplan	Rijnland	
Keur Rijnland	Rijnland	
Bijsluiters bij rekening waterschapsbelasting	Rijnland	
Waterschap Delfland		
Beantwoording vragen	Delfland	
Criteria zeewering Delflandse kust	Provincie ZH	
Keur (onderdelen m.b.t. waterkering)	Delfland	
Legger Zeeweringen	Delfland	
Calamiteitenbestrijdingsplan waterkeringen	Delfland	
Enkele vergunningen en afwijzingen	Delfland	
Waterschap Zeeuwse Eilanden		
Beantwoording vragen	ZE	
Waterkeringen veilig gebruikt	ZE	
Nota begrenzingen waterkeringen	ZE	
Calamiteitenplan Zeeuwse Eilanden	ZE	
Legger waterkeringen	ZE	
Enkele vergunningen en afwijzingen	ZE	
Zeeuws Vlaanderen		
Beantwoording vragen	ZV	
Legger waterkeringen	ZV	
Calamiteitenplan	ZV	
Draaiboek dijkbewaking	ZV	
Keur	ZV	
Nota keurgrenzen	ZV	
Gemeenten		

Vlieland en Terschelling		
Veiligheid en overstromingsrisico kustbebouwing buitendijks op de Friese Waddeneilanden	WOK-Fryslân	2004
Dynamisch kustbeheer bouwen in de kustzone	OOW	jan-98
Terschelling		
Informatiemapje bouw wensen, knelpunten, etc gemeente Terschelling	Terschelling	2004
Ontwikkelperspectief		
Bergen		
Concept structuurvisie Bergen aan Zee	Bergen	
Structuurvisie Egmond aan Zee	Bergen	
GBKNkaarten Bergen aan Zee en Egmond aan Zee	Bergen	
Bestemmingsplan Bergen aan Zee	Bergen	
Velsen		
Conceptovereenkomst Kennemerstrand		
Kennemerstrand een gewenste ontwikkeling?	Afstudeerverslag	
Zandvoort		
Informatiepakket Middenboulevard:	Zandvoort	
Nota van uitgangspunten	Zandvoort	
Intentieovereenkomst	Zandvoort	
Stedenbouwkundige modellen	Zandvoort	
toelichting pro's en contra's op de modellen	Zandvoort	
Presentatie gemeente zandvoort op 30 juni	Zandvoort	
Bestemmingsplan Boulevard Noord	Zandvoort	
Bestemmingsplan Zeereep Midden	Zandvoort	
Bestemmingsplan Centrum	Zandvoort	
Bestemmingsplan Boulevard Zuid	Zandvoort	
Bestemmingsplan Zandvoort Zuid	Zandvoort	
Bestemmingsplan Natuur- en recreatiegebieden	Zandvoort	
Noordwijk		
Programma van eisen badplaatsontwikkeling 2004-2010	Noordwijk	
Pilot Noordwijk 1 en 2	Prov. ZH	
Kansen voor Noordwijk; revitalisering combineren met kustverdediging	werkgroep Noordwijk	
CONCEPT; bijdrage Quicksan Noordwijk	Alkyon, i.o.v. projectgroep Noordwijk	aug-03
Bestemmingsplan Bosweg en omgeving	Noordwijk	
Bestemmingsplan Noordboulevards	Noordwijk	
Bestemmingsplan Huis ter Duin	Noordwijk	
Bestemmingsplan Zuidduinen	Noordwijk	
Den Haag		
Masterplan Scheveningen	Den Haag	
Gedetailleerde kaart van de kustzone van Den Haag.		
Luchtfoto van Scheveningen en de Haven met daarin aangegeven diverse lijnen m.b.t. zeevering: laagwaterlijn, Raaien, rijksstrandpalen, primaire zeevering en beschermingszone (bij hrs Delfland).		
Spreadsheetbestand met alle puthoogtes in Den Haag.		

Bestemmingsplannen: Den Haag is bezig met herziening van alle bestemmingsplannen. Voor het strand komt een apart bestemmingsplan. Er zijn veel bestemmingsplannen langs de kust, daar zal geen verandering in komen.		
Rampenplan Den Haag uitgewerkt in diverse draaiboeken voor activiteiten als evacuatie en hulpverlening bij bijvoorbeeld overstromingen		
Bestemmingsplan Scheveningen Badplaats	Den Haag	
Bestemmingsplan Renbaankwartier	Den Haag	
Bestemmingsplan Scheveningen Dorp-Oost	Den Haag	
Bestemmingsplan Scheveningen Dorp-West	Den Haag	
Bestemmingsplan Scheveningen-Haven	Den Haag	
Vlissingen		
Sluis (Cadzand-Bad)		
Cadzand Bad: Visie, Beeld en Kwaliteit voor de toekomst	Oostburg	

Bijlage 3

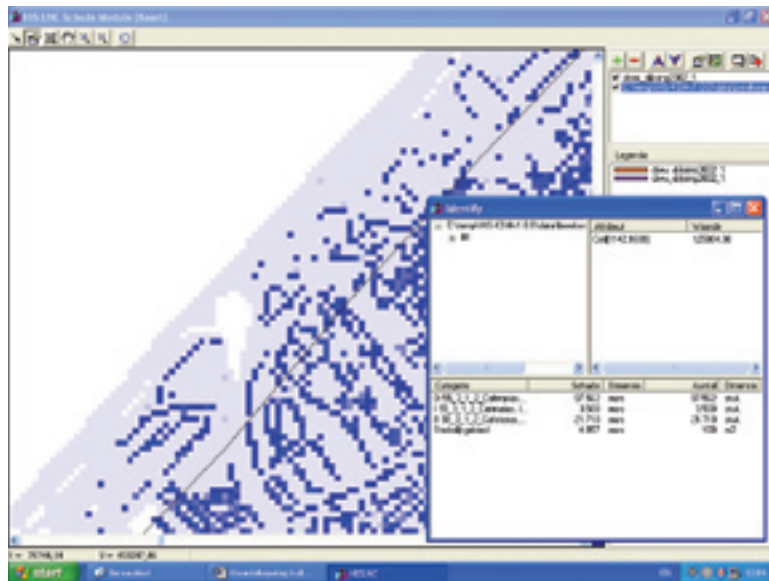
Methodiek HIS-kust Schade Module

Voor het uitvoeren van berekeningen op het schaalniveau van buitendijkse gebieden is het nodig om fijnmaziger te rekenen dan standaard in HIS-SSM gebeurt (10 bij 10 meter in plaats van 100 bij 100 meter). De volgende gegevens zijn op dat detailniveau opgenomen in HIS-KSM, waarbij is aangegeven waaraan de cijfers zijn ontleend.

Directe schade (roerende goederen, objecten, kapitaalgoederen)	
Onroerend goed (woningen en bedrijven):	WOZ (2000/2001)
Inboedel	WOZ (2000/2001)
Infrastructuur	Wegen: Nationaal Wegenbestand (NBW-W, RWS-AVV, juni 2002) Spoor: SpoorNS 2000 (NS)
Kunstwerken	Zuiveringsinstallaties, gemalen: WIS (1997)
Landgebruik	Glastuinbouw, landbouw, stedelijk gebied, intensieve en extensieve recreatie, vliegvelden: CBS Bodemstatistiek 1996
Directe schade ten gevolge van bedrijfsuitval	
Toegevoegde waarde (per bedrijfstype)	CBS Regionale rekeningen (1997), LISA en ACN (Adrescodering Nederland), zie beschrijving hier onder.
Indirecte schade (aan toeleverende en afnemende bedrijven buiten het gebied)	
	Indirecte schade per arbeidsplaats voor 9 schadecategorieën: HIS-SSM methodiek

De toegevoegde waarde van bedrijven wordt bepaald met het instrument 'Economisch GIS', dat door RWS-RIKZ is ontwikkeld om bestaande statistieken te kunnen vertalen naar voor het waterbeheer relevante gebiedsindelingen (dijkkring, buitendijkse gebieden, (deel)stroomgebied etc). De toegevoegde waarde uit de CBS regionale rekeningen wordt daarmee, met behulp van het bedrijvenregister LISA omgerekend naar een gemiddelde toegevoegde waarde (= aandeel in het BBP) per arbeidsplaats per bedrijfsklasse per bedrijfsvestiging. Met de ACN (AdresCodering Nederland) worden bedrijfsvestigingen voorzien van een precieze geografische locatieaanduiding. Op deze wijze ontstaat de best beschikbare benadering van de toegevoegde waarde gekoppeld aan adreslocaties die op landelijke schaal beschikbaar is. Hiermee kunnen economische berekeningen worden uitgevoerd voor iedere willekeurige gebiedsindeling, waarbij het wel van belang is om voldoende te aggregeren, omdat op een te gedetailleerd schaalniveau problemen kunnen ontstaan met zowel de betrouwbaarheid als de vertrouwelijkheid van de informatie.

De figuur hieronder geeft een indruk van de schaal en manier waarop de uitkomsten van berekeningen kunnen worden weergegeven.



Literatuur:

- *Indicatieve risico-berekening voor kustplaatsen aan de Noordzee. HKV Lijn in water, 2002.*
- *HIS-Kust Schade Module versie 1.0. gebruikershandleiding. HKV Lijn in water, 2003.*
- *Economisch GIS, methodiekbeschrijving. HKV Lijn in water, 2003.*

Bijlage 4

Beschikbare gegevens tbv bepaling economische waarde in kustplaatsen

	Waterkingsgrenzen obv (concept-)leggers	Normafslaglijnen		Indien beheerdersoordelen niet beschikbaar: obv oude (2001) randvoorwaarden (Alkyon, 2002)	Aanvullende gegevens	Opmerkingen
		obv nieuwe (beheers- of verzuimde) randvoorwaarden	obv nieuwe (beheers- of verzuimde) randvoorwaarden			
Cadzand	+	+	-	-		
Vlissingen	+	-	-	-		
Kijkduin	+	+	+		Analysesresultaten provincie Zuid-Holland**	Harde zeewering; geen kustafslag
Scheveningen	+	+	+			Oppervlak van het norm-afslaggebied betreft hier een benadering, en een onderschatting. Op de plek waar een doorbraak van de waterkering op zou treden is onbekend tot hoever landinwaarts de invloed van de zee zou rijken. Ter plaatse is echter de lijn tussen de twee punten ten noorden en ten zuiden van de doorbraak doorgetrokken.
Katwijk	+	-	-	*	Analysesresultaten provincie Zuid-Holland**	Normafslaggebied niet gebruikt, ivm zeer beperkt beschikbare normafslaglijn
Noordwijk	+	-	-	*		Normafslaggebied niet gebruikt, ivm zeer beperkt beschikbare normafslaglijn
Zandvoort	+	+	+			
Kennemerstrand	+	+	+			
Ijmuiden	+	+	+			
Egmond aan Zee	-	+	+			Geen legger vastgesteld
Bergen aan Zee	+	+	+			
Oost Vlieland	+	-	-	*	Analysesresultaten POK-Fryslân**	Buitendijkgebied obv ontwerp-leggers. Normafslag gebied slechts gedeeltelijk beschikbaar door niet doorlopende normafslaglijn
West-Terschelling	+	-	-	*		

+ gegevens benut;

- geen gegevens beschikbaar;

* gegevens wel beschikbaar maar niet of slechts gedeeltelijk bruikbaar;

** analysesresultaten van POK-Fryslân en provincie Zuid-Holland zijn gebaseerd op de "oude" hydraulische randvoorwaarden.

Bijlage 5

Overzichtstabel economische waarde kustplaatsen (Bron: HIS-KSM, bewerking RebelGroup Rotterdam)

Overzicht economische waarde (mln. €)	Totaal	Cadzand	Viissingen	Kijkduin	Scheveningen	Katwijk	Noordwijk	Zandvoort	Kennermerstrand	Ijmuiden	Egmond aan Zee	Bergen aan Zee	Oost-Vlieland	West-Terschelling
Economische waarde buitendijks														
Onroerende goederen	2.261	0	0	32	730	442	263	234	20	186	-	25	115	213
Infrastructuur	37	0	1	0	8	3	1	4	0	9	-	0	4	5
Landgebruik	167	0	5	1	29	20	7	9	0	11	-	2	33	49
Jaarlijkse toegevoegde waarde bedrijven	2.761	2	11	45	991	205	276	541	15	358	-	24	56	238
Jaarlijkse indirecte toegevoegde waarde	1.381	1	6	23	496	103	138	270	7	179	-	12	28	119
Totaal	6.607	3	23	102	2.253	773	685	1.058	43	744	-	63	236	624
Economische waarde buitendijks (%)														
Onroerende goederen	34%	0%	0%	31%	32%	57%	38%	22%	47%	25%	0%	40%	49%	34%
Infrastructuur	1%	0%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	2%	1%
Landgebruik	3%	0%	22%	1%	1%	3%	1%	1%	0%	1%	0%	3%	14%	8%
Jaarlijkse toegevoegde waarde bedrijven	42%	67%	48%	44%	44%	27%	40%	51%	35%	48%	0%	38%	24%	38%
Jaarlijkse indirecte toegevoegde waarde	21%	33%	26%	23%	22%	13%	20%	26%	16%	24%	0%	19%	12%	19%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	100%	100%	100%
Economische waarde normafslaggebied														
Onroerende goederen	1.160	0	-	13	284	306*	101*	251	0	-	96	51	48**	10**
Infrastructuur	7	0	-	0	2	-	-	3	0	-	1	1	-	-
Landgebruik	25	0	-	0	9	-	-	10	0	-	3	3	-	-
Jaarlijkse toegevoegde waarde bedrijven	1.328	0	-	20	666	-	-	544	0	-	55	43	-	-
Jaarlijkse indirecte toegevoegde waarde	664	0	-	10	333	-	-	272	0	-	28	21	-	-
Totaal	3.184	0	-	43	1.293	306*	101*	1.081	0	-	183	119	48**	10**
Economische waarde normafslaggebied (%)														
Onroerende goederen	-	-	-	30%	22%	-	-	23%	-	-	52%	43%	-	-
Infrastructuur	-	-	-	0%	0%	-	-	0%	-	-	0%	1%	-	-
Landgebruik	-	-	-	0%	1%	-	-	1%	-	-	2%	3%	-	-
Jaarlijkse toegevoegde waarde bedrijven	-	-	-	46%	51%	-	-	50%	-	-	30%	36%	-	-
Jaarlijkse indirecte toegevoegde waarde	-	-	-	23%	26%	-	-	25%	-	-	15%	18%	-	-
Totaal	-	-	-	100%	100%	-	-	100%	-	-	100%	100%	-	-

* = analyseresultaten provincie Zuid-Holland; ** = analyseresultaten POK-Fryslân

Bij lezing van onderstaande bespreking van de resultaten per kustplaats verdient het aanbeveling om de kaarten in bijlage 7 bij de hand te nemen. Deze geven de topografie ter plaatse weer, met aanduidingen van het normafslaggebied en het buitendijkse gebied. Hieronder wordt per kustplaats de meest opvallende resultaten besproken.

Cadzand

De economische waarde in het buitendijkse gebied in Cadzand bedraagt zo'n € 3 mln. en is daarmee het laagst van de onderzochte kustplaatsen. De grootste waarde wordt vertegenwoordigd door de directe toegevoegde waarde van bedrijven in de logies-, maaltijden- en drankenverstrekking sector en bedraagt zo'n € 1,5 mln. Aangezien het een beperkt aantal bedrijven betreft is de onzekerheid van deze getallen relatief groot.

De resultaten voor het normafslaggebied leveren een economische waarde op van 0. Dit is mogelijk een onderschatting. Doordat slechts een klein deel van de kust uit duinen bestaat en een groter deel uit dijken, is maar voor een klein deel van de kust het normafslaggebied beschikbaar.

Vlissingen

De economische waarde in het buitendijkse gebied van Vlissingen bedraagt zo'n € 23 mln. en ontstaat vooral als gevolg van directe toegevoegde waarde. Die manifesteert zich met name in de volgende sectoren: groothandel (38% van de totale directe toegevoegde waarde), logies-, maaltijden- en drankenverstrekking (21%), overige zakelijke dienstverlening (19%) en onderwijs (14%).

In Vlissingen kan geen normafslaglijn bepaald worden omdat de boulevardconstructie een betrouwbare afslagberekening in de weg staat. Een economische waarde in het normafslaggebied is daarom niet bepaald.

Kijkduin

De economische waarde in het buitendijkse gebied in Kijkduin bedraagt zo'n € 102 mln.

De economische waarde in het normgebied bedraagt volgens de berekeningen zo'n € 43 mln. De meeste economische waarde wordt vertegenwoordigd door de directe toegevoegde waarde (€ 20 mln.) en de waarde van onroerend goed (€ 13 mln.). Ter vergelijking; de provincie Zuid-Holland kwam op een economische waarde aan onroerend € 18 mln. De directe toegevoegde waarde bestaat voor 61% uit de sector 'verhuur en handel in onroerend goed'; voor 12% uit detailhandel; voor 9% uit overige dienstverlening; voor 7%

uit financiële dienstverlening en voor 7% uit logies- maaltijden- en drankenverstrekkingsector.

Scheveningen

Het buitendijkse gebied van Scheveningen kent, zoals gezegd, de grootste economische waarde van alle onderzochte kustplaatsen, zo'n € 2,3 mld. Ook in Scheveningen vormt de directe toegevoegde waarde de belangrijkste categorie.

De directe toegevoegde waarde bestaat voor 31% uit de categorie 'logies-, maaltijden- en drankenverstrekking', voor 27% uit 'verhuur en handel van onroerend goed', voor 10% uit 'overige zakelijke dienstverlening' en voor 10% uit de categorie 'cultuur, sport en recreatie'.

De berekende economische waarde in het normafslaggebied (€ 1,2 mld.) is waarschijnlijk een onderschatting. Omdat ter plaatse de eerste duinenrij bij normafslag zou doorbreken. Daarnaast zijn de gebieden niet geheel vergelijkbaar omdat door het ontbreken van gegevens over de normafslaglijn hierover het normafslaggebied zich minder ver in zuidelijke richting uitstrekt dan het buitendijkse gebied. Het havengebied van Scheveningen ligt er bijvoorbeeld niet in. In dit gebied is weliswaar schade kustafslag minder waarschijnlijk, maar overstroming zal onder maatgevende (storm) omstandigheden waarschijnlijk wel schade veroorzaken.

Katwijk

De economische waarde in het buitendijkse gebied in Katwijk bedraagt zo'n € 773 mln. Het grootste deel van die waarde is bestaat uit onroerend goed. Naar verhouding is het aandeel onroerend goed in de totale economische waarde in Katwijk het grootst van alle onderzochte kuststeden (€ 442 mln. of 57%). De directe toegevoegde waarde bestaat voor 47% uit de categorie detailhandel, voor 12% uit logies-, maaltijden- en drankenver-strekking en voor 7% uit verhuur en handel van onroerend goed.

Voor Katwijk was geen geschikte normafslaglijn voorhanden.

Om deze reden is geen berekening van de economische waarde in het normafslaggebied uitgevoerd. Daarom is gebruik gemaakt van berekeningen van de provincie Zuid-Holland. De waarde aan onroerend goed bedraagt dan € 306 mln.

Noordwijk

De economische waarde in het buitendijkse gebied van Noordwijk bedraagt zo'n € 685 mln. Het grootste deel van de economische waarde is het gevolg van de directe toegevoegde waarde (40%) en onroerend goed (38%). De directe toegevoegde waarde ontstaat met name in de verhuur en handel van onroerend goed (29%), logies-, maaltijden- en drankenverstrekking (28%), overige zakelijke dienstverlening (10%) en financiële instellingen (7%).

Voor Noordwijk was geen geschikte normafslaglijn voorhanden. Om deze reden is geen berekening van de economische waarde in het normafslaggebied uitgevoerd. Op basis van analyses van de provincie

Zuid-Holland kan niettemin de economische waarde van onroerend goed geraamd worden. Deze bedraagt zo'n € 101 mln.

Zandvoort

De economische waarde in het buitendijkse gebied van Zandvoort bedraagt ruim € 1 miljard. De directe toegevoegde waarde draagt voor zo'n 51% bij aan de totale economische waarde. De indirect toegevoegde waarde (26%) en de waarde van onroerende goederen (21%) dragen in mindere mate bij.

De economische waarde in het normaflslaggebied wijkt nauwelijks af van die in het buitendijkse gebied omdat de begrenzing grotendeels overeenkomt. De directe toegevoegde waarde ontstaat in Zandvoort voor het overgrote deel in de logies-, maaltijden en drankenverstrekking sector (71%) en in mindere mate in de cultuur, sport en recreatiesector (7%). De bijdrage vanuit de zakelijke dienstverlening (6%) en de groothandel (4%) is naar verhouding gering.

Kennemerstrand

De economische waarde in het buitendijkse gebied het Kennemerstrand bedraagt zo'n € 43 mln. Deze waarde bestaat voor bijna de helft uit onroerende goederen (47%) en voor zo'n 35% uit directe toegevoegde waarde. De directe toegevoegde waarde bestaat voornamelijk uit de categorieën 'financiële beurzen, effectenmakelaar, assurantietussenpersonen, administratiekantoren voor aandelen, waarborgfondsen (51%) en 'financiële instellingen' (44%).

De berekende economische waarde in het normaflslaggebied ter plaatse van het Kennemerstrand is nihil.

IJmuiden (exclusief Kennemerstrand)

De economische waarde in het buitendijkse gebied van IJmuiden, exclusief het Kennemerstrand bedraagt zo'n € 744 mln. Bijna de helft van de economische waarde bestaat uit directe toegevoegde waarde (48%), zo'n 25% uit indirecte toegevoegde waarde en zo'n 24% uit waarde van onroerende goederen. De directe toegevoegde waarde manifesteert zich in meerdere categorieën: groothandel (18%); overige zakelijke dienstverlening (8%); vervaardiging van producten in metaal (7%), vervaardiging van machines en apparaten (6%); vervoer over land (6%); vervaardiging van voedingsmiddelen en dranken (5%); winning van zand, grind, klei en zout (4%) en openbaar bestuur (4%). Er is voor dit gebied geen normaflslaggebied beschikbaar, maar op basis van de berekening voor het Kennemerstrand is aannemelijk dat kustafslag hier geen schade zou veroorzaken. Wat wel mogelijk is is schade als gevolg van het overstromen van een deel van het gebied.

Egmond aan Zee

Van Egmond aan Zee zijn geen gegevens bekend over de economische waarde in het buitendijks gebied. De directe toegevoegde waarde in het normaflslaggebied wordt hoofdzakelijk vertegenwoordigd door 'dienstverlening in het vervoer' en 'logies-, maaltijden- en drankenverstrekking'.

Bergen aan Zee

De economische waarde in het buitendijkse gebied Bergen aan Zee bedraagt zo'n € 63 mln. Het grootste gedeelte hiervan bestaat uit onroerende goederen (39%) en directe toegevoegde waarde (38%). De grootste directe toegevoegde waarde zit in de categorieën logies-, maaltijden- en drankensector (34%), de groothandel (32%) en de overige zakelijke dienstverlening (32%).

Het verschil met de economische waarde in normaflslaggebied is aanzienlijk. De totale economische waarde in het normaflslaggebied bedraagt ca € 119 mln. De verdeling daarvan over de onderscheiden waardecategorieën verschilt echter nauwelijks.

Oost-Vlieland

De totale economische waarde van Oost-Vlieland bedraagt zo'n € 236 mln. Het grootste gedeelte hiervan ontstaat als gevolg van de aanwezigheid van onroerende goederen (49%). Zo'n 24% van de economische waarde bestaat uit directe toegevoegde waarde. Deze laatste wordt voor het grootste gedeelte vertegenwoordigd door cultuur, sport en recreatie (53%), logies- maaltijden- en drankenverstrekking (13%) en gezondheidszorg en welzijnzorg (9%). Ook de waarde van het landgebruik is behoorlijk, zeker in vergelijking tot andere kustplaatsen (14% van de totale economische waarde). Van de economische waarde van het landgebruik ontstaat 56% door de extensieve recreatie, 25% door de intensieve recreatie en 19% in het "stedelijk" gebied.

De economische waarde die berekend was op basis van het beschikbare normaflslaggebied bedroeg € 0. Dit is een forse onderschatting, doordat op een aantal plaatsen sprake is van een doorbraak in de 1e duinenrij, waardoor de normaflslaglijn niet goed bepaald kon worden. Op basis van analyses van het POK-Flyslan kan in ieder geval inschatting van de economische waarde van het vastgoed worden gegeven: € 48 mln.

West-Terschelling

De totale economische waarde in het buitendijkse gebied bij West-Terschelling bedraagt zo'n € 624 mln. Het grootste deel van de economische waarde bestaat uit directe toegevoegde waarde (38%) gevolgd door onroerend goed (34%). De directe toegevoegde waarde bestaat voor het grootste gedeelte uit vervoer over water (24% van de directe toegevoegde waarde), logies-, maaltijden- en drankenverstrekkingsector (17%), cultuur, sport en recreatie (12%), dienstverlening voor het vervoer (7%) en het openbaar bestuur (6%). Evenals bij Oost-Vlieland is voor West-Terschelling de waarde van

landgebruik aanzienlijk, zo'n 8% van de totale economische waarde. De waarde van het landgebruik bestaat vooral uit extensieve recreatie (48%), het "stedelijk" gebied (46%) en in mindere mate uit intensieve recreatie (5%).

Voor de economische waarde in het normaflslaggebied van Terschelling is een bedrag van € 0 bepaald. Dit is een onderschatting.

De normaflslaglijn is alleen bepaald aan de Noordzeezijde van het eiland. De bebouwingsconcentraties van West-Terschelling bevinden zich aan de Waddenzijde van het eiland, waar naast kustafslag overstroming en golfwerking ook belangrijke waardebepalende factoren zijn. Hier kan op basis van het werk van het POK-Flyslân voor vastgoed een bedrag worden vermeld van € 10 mln.

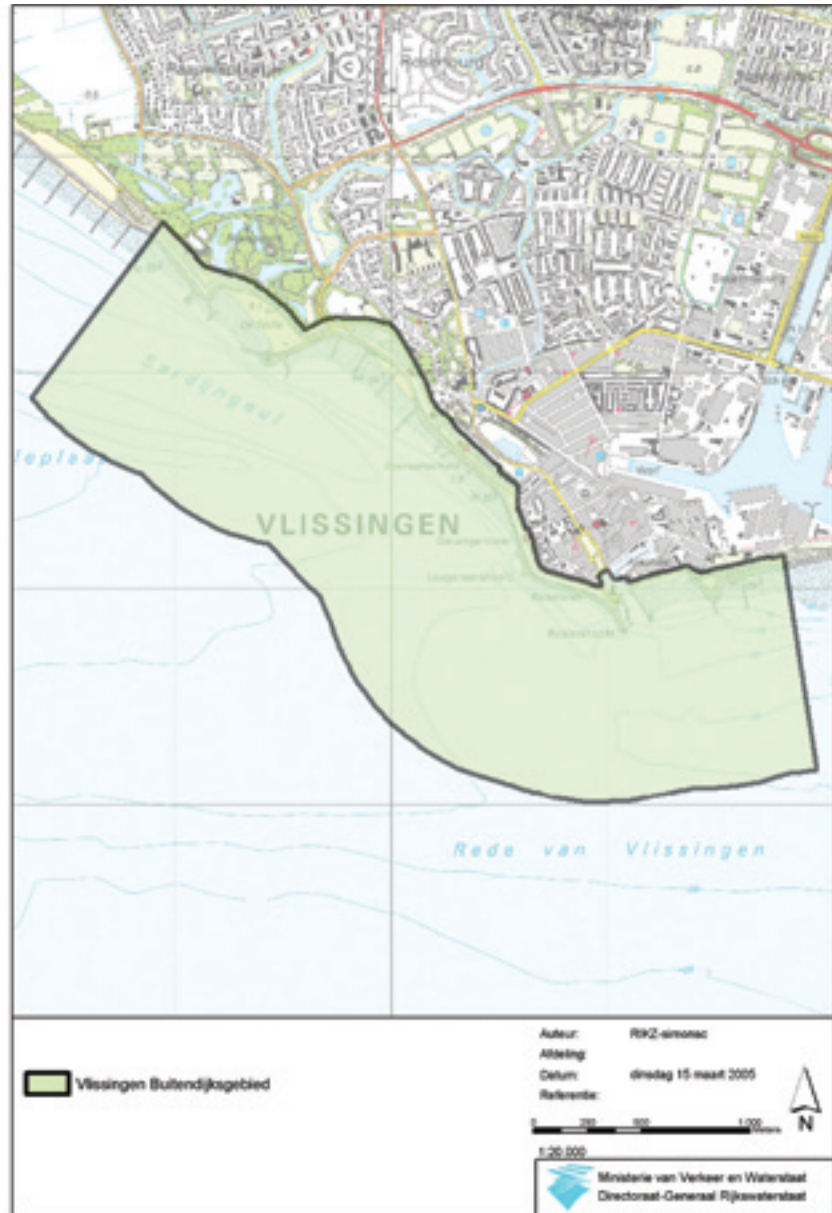
Bijlage 7

Kaarten per kustplaats met daarin aangegeven het buitendijkse gebied en het normaflagegebied

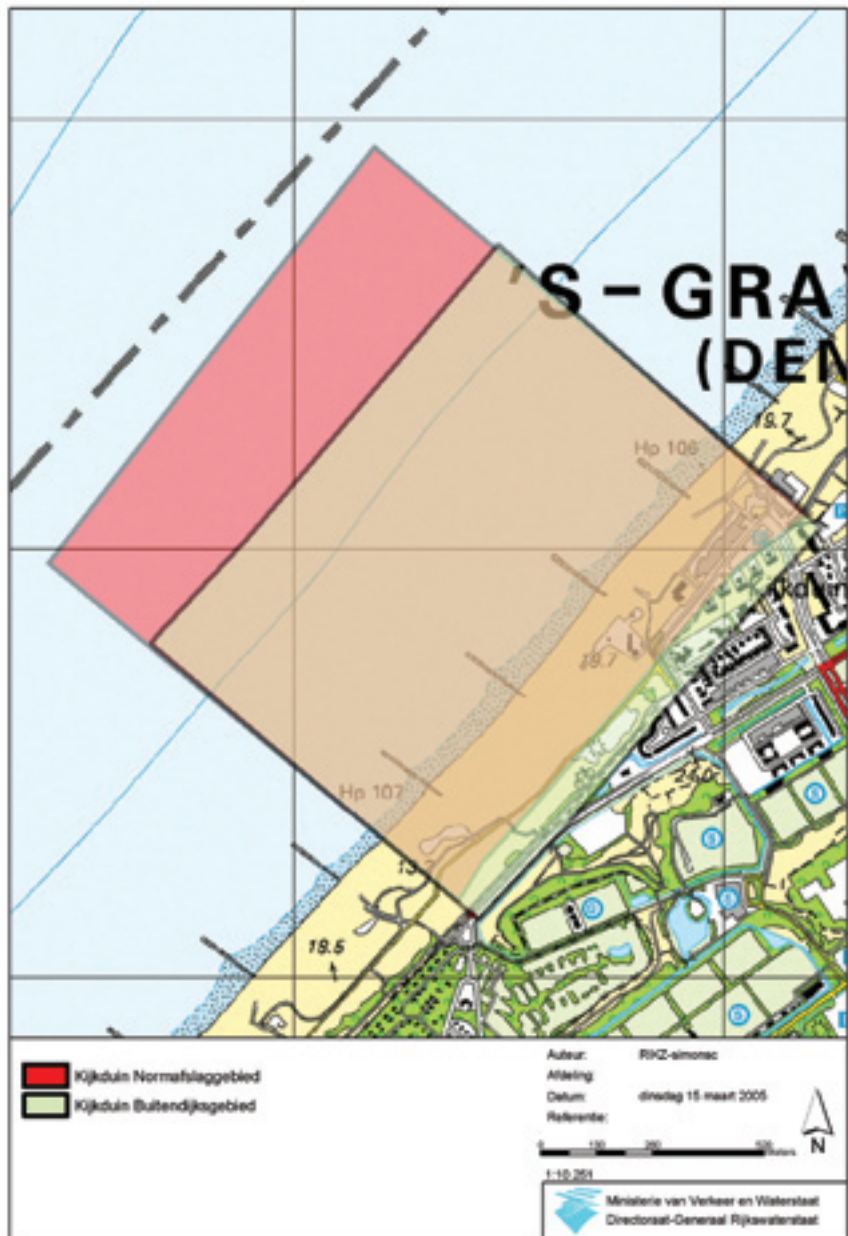
Cadzand



Vlissingen



Kijkduin



Scheveningen



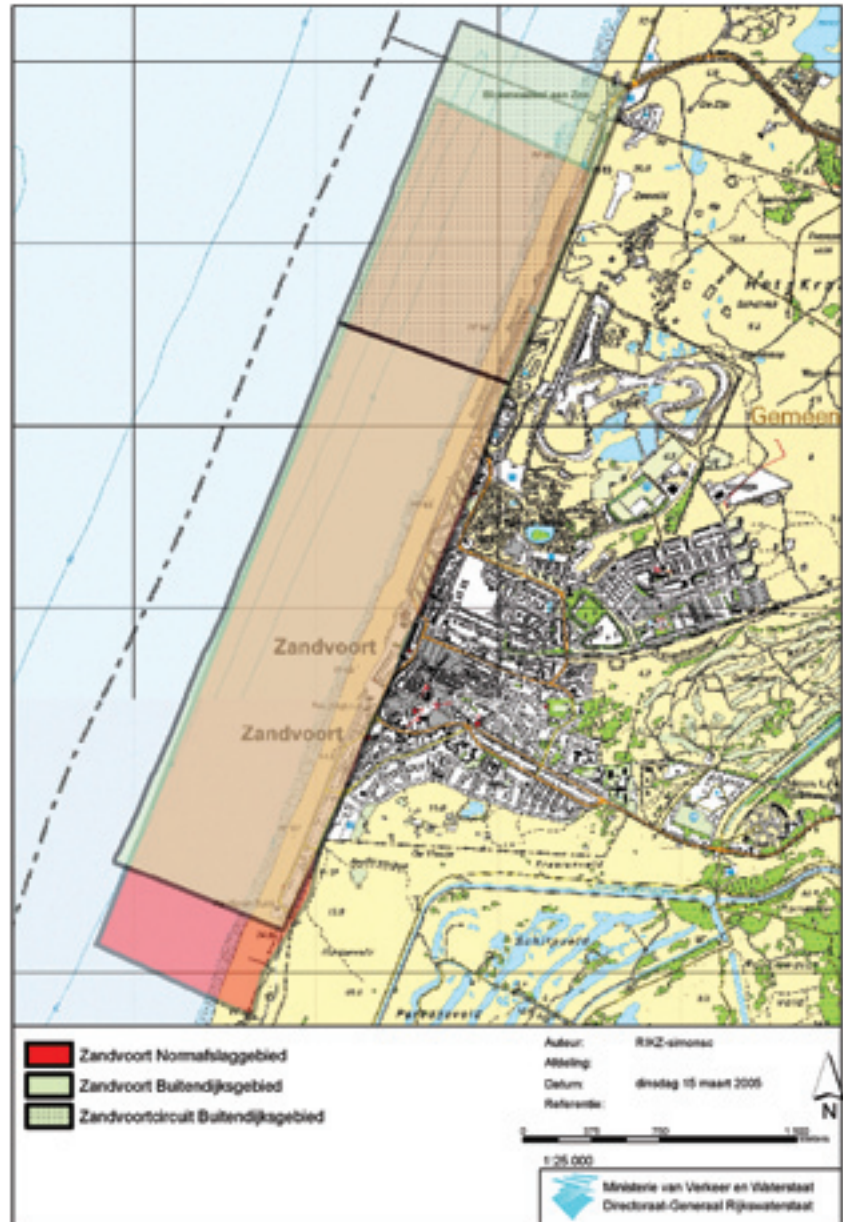
Katwijk aan Zee



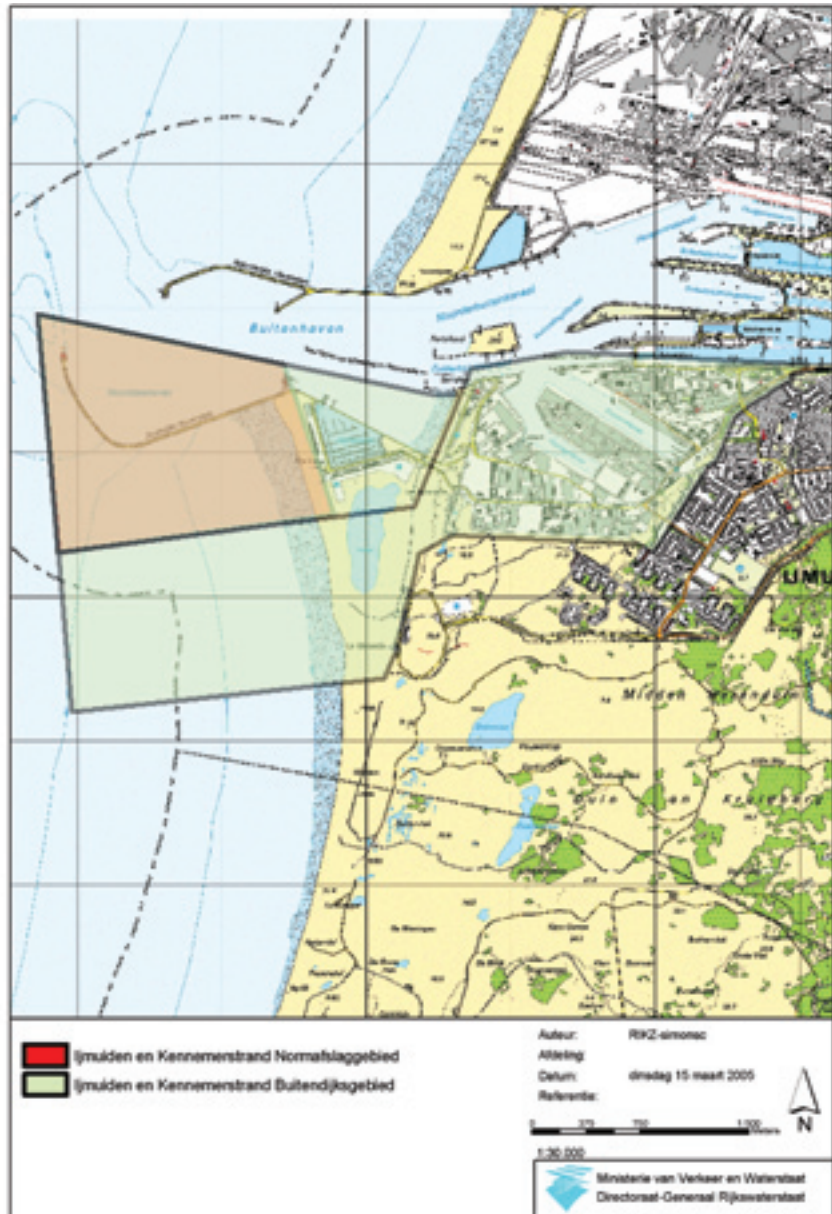
Noordwijk aan Zee



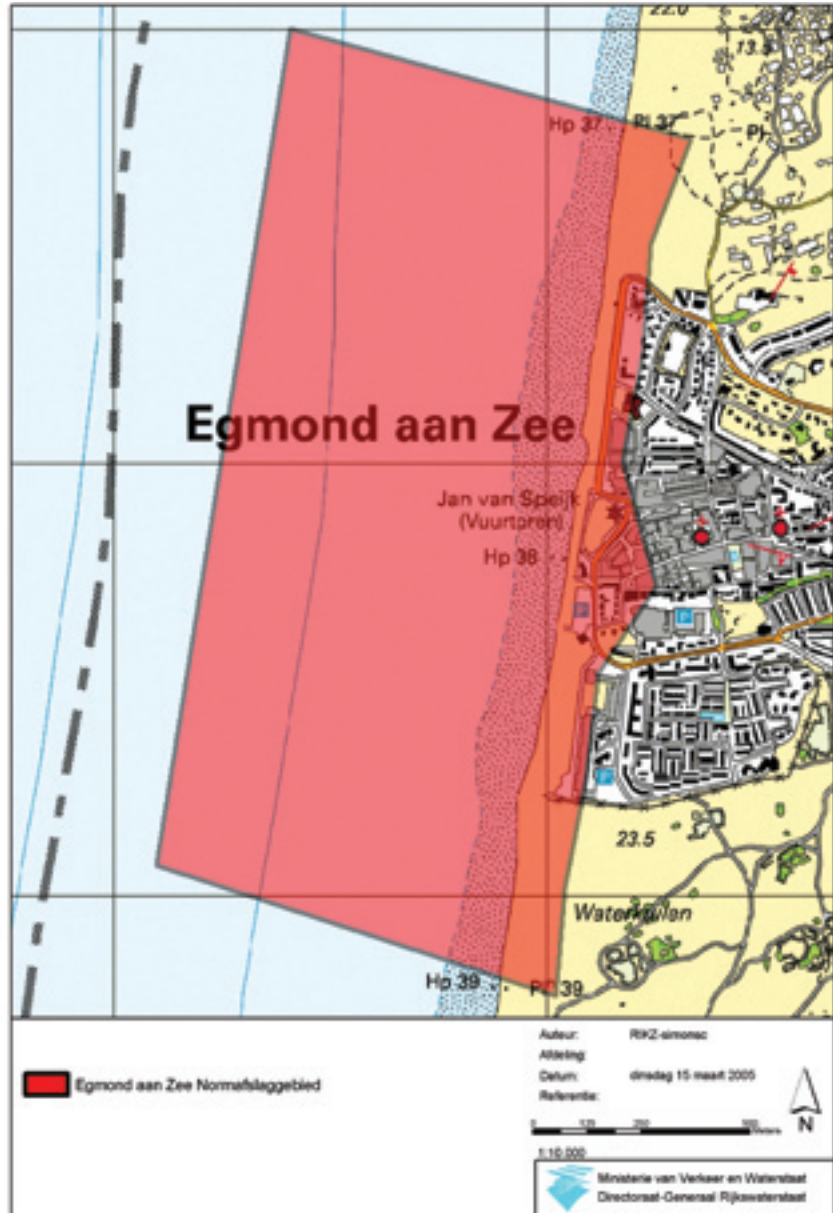
Zandvoort



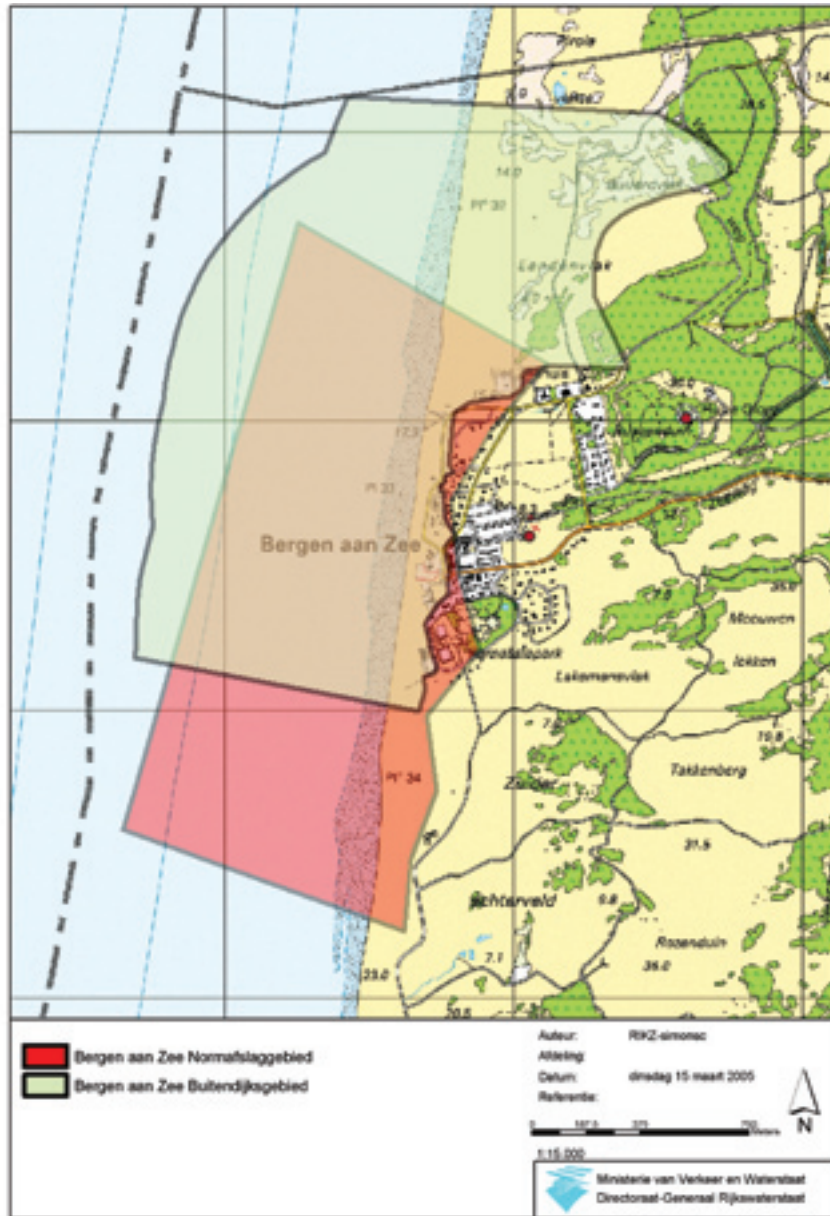
Ijmuiden en Kennemerstrand



Egmond aan Zee



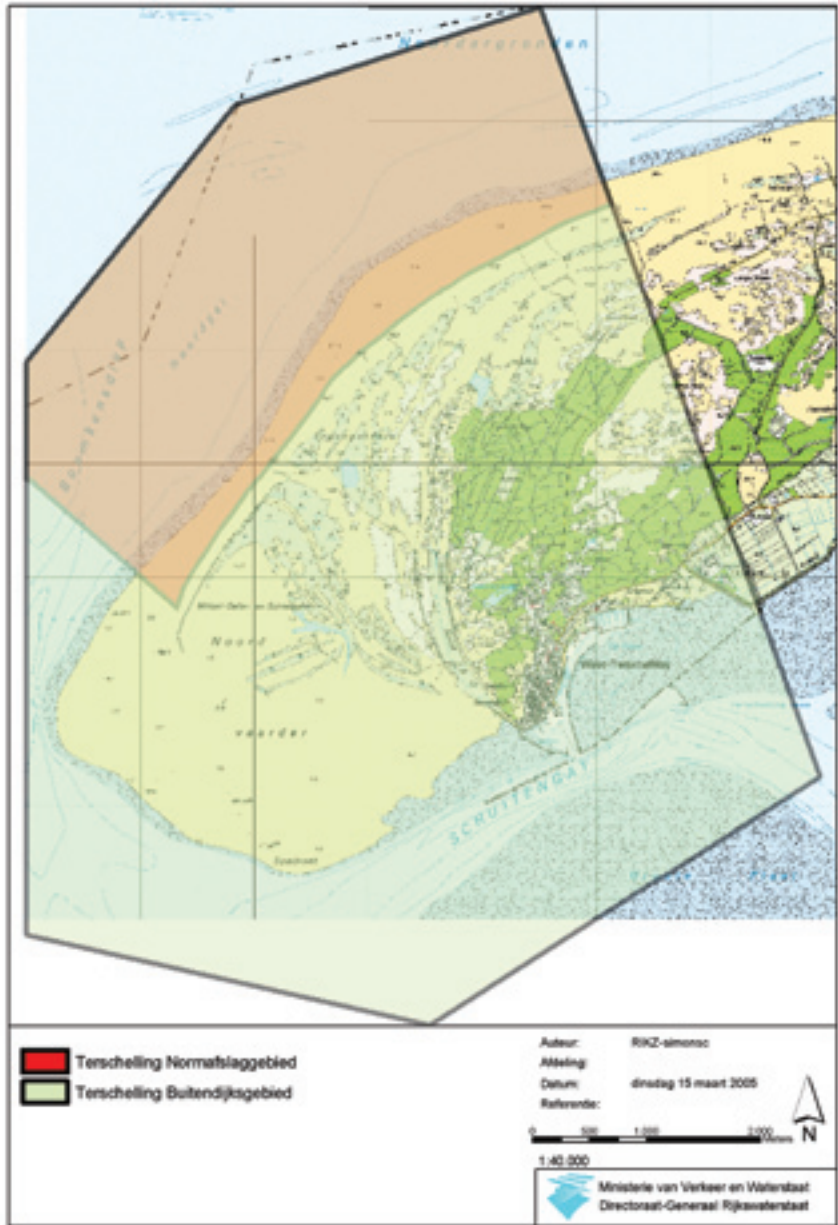
Bergen aan Zee



Oost-Vlieland



West-Terschelling



Aan dit rapport hebben meegewerkt

Uitvoering

Mw. M.F. van Nielen-Kiezebrink, Rijkswaterstaat, Rijksinstituut voor Kust en Zee (Rijkswaterstaat RIKZ; eindredactie)
Dhr. T. Morselt (RebelGroup)
Dhr. S.R. Nijwening (Royal Haskoning)
Dhr. J.M. de Heer (Twynstra Gudde)
Dhr. R. van Lanen (Grontmij Nederland bv)
Dhr. M. Groen, Rijkswaterstaat RIKZ
Dhr. L. Meursing, Rijkswaterstaat RIKZ
Mw. M.C. Rommel, Rijkswaterstaat RIKZ
Dhr. H.N.M. van Reeken, Rijkswaterstaat RIKZ
Mw. C.A. Bennink-Heinen, Rijkswaterstaat RIKZ

Kwaliteitsborging RIKZ

Mw. H.J.E. Erenstein, Rijkswaterstaat RIKZ
Dhr. S.E. Hoogewoning, Rijkswaterstaat RIKZ
Dhr. P. Roelse, Rijkswaterstaat RIKZ
Mw. E. Uytewaal, Rijkswaterstaat RIKZ

Interbestuurlijke projectgroep

Dhr. J.S. Hoornstra, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat Generaal Water, Project-leider
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:	Risicobeheersing in kustplaatsen Beheersen van kansen en gevolgen van kustafslag en overstroming tijdens zware storm in buitendijks gebied Document Basisinformatie
Uitgegeven door:	RWS-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 (RWS-RIKZ; eindredactie), Drs. S.R. Nijwening (Royal Haskoning), Drs. T. Morselt (RebelGroup) en Dr. J.M. de Heer (Twynstra Gudde), Dhr. R. van Lanen (Grontmij Nederland bv), Mw. C.A. Bennink-Heinen (RWS-RIKZ), Dhr. M. Groen (RWS-RIKZ), Dhr. L. Meursing (RWS-RIKZ), Dhr. H.N.M. van Reeken (RWS-RIKZ), Mw. M.C. Rommel (RWS-RIKZ)
Eindredactie	RWS-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:	1
Referentie:	RWS/RIKZ 2005.022 Twijnstra Gudde-RebelGroup-Haskoning 380876/JHR/PFL

Disclaimer:	<p>Het Rijksinstituut voor Kust en Zee van Rijkswaterstaat (RWS-RIKZ), en degenen die aan deze publicatie hebben meegewerkt, hebben de in deze publicatie opgenomen gegevens zorgvuldig verzameld naar de laatste stand van wetenschap en techniek. Desondanks kunnen er onjuistheden in deze publicatie voorkomen.</p> <p>Het Rijk sluit, mede ten behoeve van degenen die aan deze publicatie hebben meegewerkt, iedere aansprakelijkheid uit voor schade die uit het gebruik van de hierin opgenomen gegevens mocht voortvloeien.</p>
--------------------	--

Versie	Eigenaar (= 1ste auteur)	Datum	Opmerking	Beoordeeld	Goedgekeurd
0	M.F. van Nielen-Kiezebrink	15/02/2005	Concept	Zie bijlage 8, Kwaliteitsborging RIKZ	Ir. R.E. Jorissen
1	M.F. van Nielen-Kiezebrink	15/03/2005	Definitief	Zie bijlage 8, Kwaliteitsborging RIKZ	Ir. R.E. Jorissen
Project ID	Kustbeleid <RWS/RIKZ projectnummer>				
Vertrouwelijk	<input type="checkbox"/> JA, tot (datum)		<input checked="" type="checkbox"/> NEE		
Status	<input type="checkbox"/> Startversie		<input type="checkbox"/> Concept		<input checked="" type="checkbox"/> Definitief