

## Voorkeursstrategie Deltaprogramma | Kust





## Colofon

**Dit is een uitgave van:**

Deltaprogramma Kust

**Datum:**

01 juli 2014

**Contactpersoon:**

T. van der Zwan

[Tineke.vander.Zwan@minienm.nl](mailto:Tineke.vander.Zwan@minienm.nl)



## Inhoud

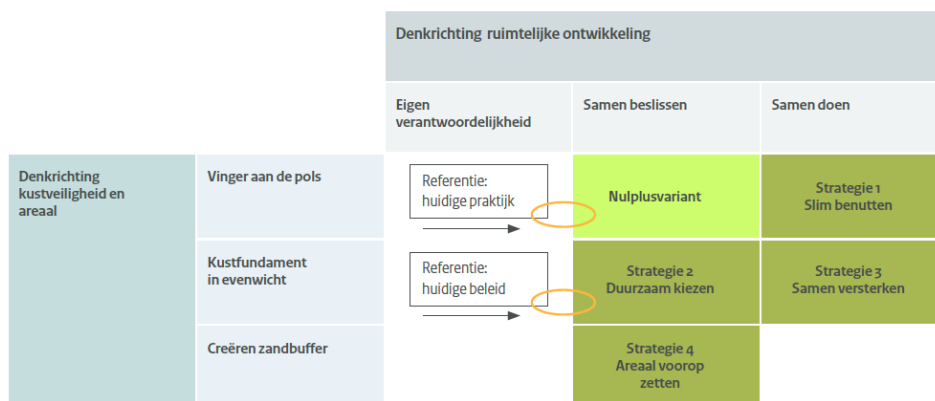
1. Inleiding	4
2. Hoe te komen tot een voorkeursstrategie voor de kust?	4
3. Verbinding tussen ontwikkellocaties (parels) en aandachts-locaties helder in beeld	5
4. De voorkeursstrategie	6
4.1 Situatie waarin zowel opgave als ambitie zich binnen 50 jaar voordoen	7
4.2 Situatie waarin opgave en ambitie na 50 jaar samenvallen	9
5. Kosten en Baten van meegroeiconcepten	10
6. Effecten van de voorkeursstrategie	11



## 1. Inleiding

In het Deltaprogramma 2014 en in de Nationale Visie Kust heeft het DP Kust vier kansrijke strategieën ontwikkeld met het oog op het realiseren van de integrale opgave waar de kust voor staat: een veilige, aantrekkelijk en economische sterke kust.

De kansrijke strategieën zijn tot stand gekomen door twee denkrichtingen te combineren: "kustveiligheid en areaal op orde" en "ruimtelijke ontwikkeling". De eerste denkrichting betreft het meer of minder mee laten groeien van het kustfundament via drie varianten voor zandsuppleties: vinger aan de pols houden, kustfundament in evenwicht brengen of een extra zandbuffer creëren (het kustfundament is het gebied tussen de dieptelijn op NAP-20 meter en de binnenduinrand). De tweede denkrichting geeft verschillende insteken om voorwaarden te scheppen voor ruimtelijke ontwikkeling: verantwoordelijkheden gescheiden houden, samen beslissen of samen doen.



**Figuur 1** Overzichtsmatrix van de kansrijke strategieën kust uit de Deltaprogramma 2014

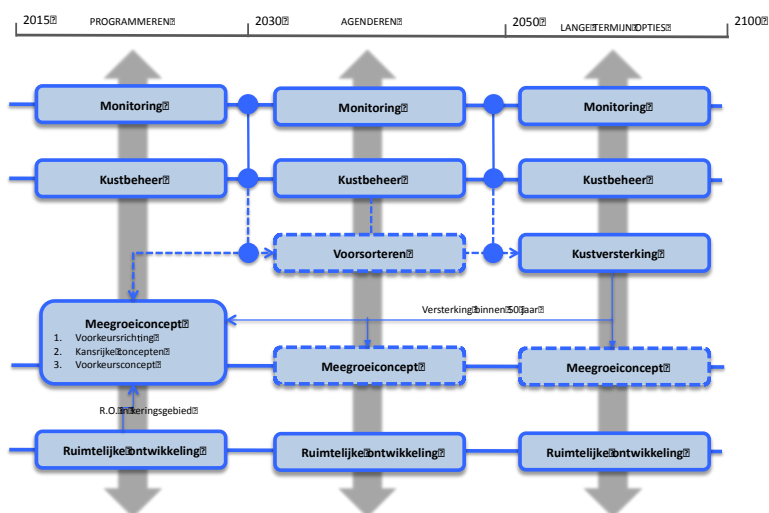
## 2. Hoe te komen tot een voorkeursstrategie voor de kust?

Bij de voorkeursstrategie voor DP Kust gaat het om het realiseren van de hierboven genoemde integrale opgave voor de kust. Hierbij wordt voortgebouwd op de vier kansrijke strategieën (Deltaprogramma 2014) en is 'zacht waar het kan, hard waar het moet' het leidend principe. Daarbinnen is het huidige beleid het laten meegroeien van het kustfundament met de zeespiegelstijging.



## DP-KUST

ADAPTATIEPAD/VORKEURSSTRATEGIE



**Figuur 2** Het ontwikkelpad van de voorkeursstrategie Deltaprogramma Kust (bron: DPK/Atelier 1:1/Blue Economy)

### 3. Verbinding tussen ontwikkellocaties (parels) en aandachtslocaties helder in beeld

Om na te gaan in hoeverre de veiligheidsopgave met de ambities voor ruimtelijke ambities te combineren zijn, is de verbinding gelegd tussen de parels en aandachtslocaties veiligheid (Aandachtslocaties Veiligheid Kust, Deltaprogramma, juli 2012).

De parels zijn gebieden of locaties met ontwikkelpotentie en met bestuurskracht om de ambities voor ruimtelijke ontwikkeling te realiseren. Kustgemeenten en – provincies hebben vanuit de ontwikkelopgaven voor de kust 17 parels aangewezen. De ontwikkelopgave kan bijvoorbeeld een opgave op het gebied van natuur, herstructurering of recreatie zijn. Deze parels dragen bij aan de ontwikkeling van de kust als economische en ecologische drager, de zogenaamde 'gouden rand'. (Nationale Visie Kust, september 2013).

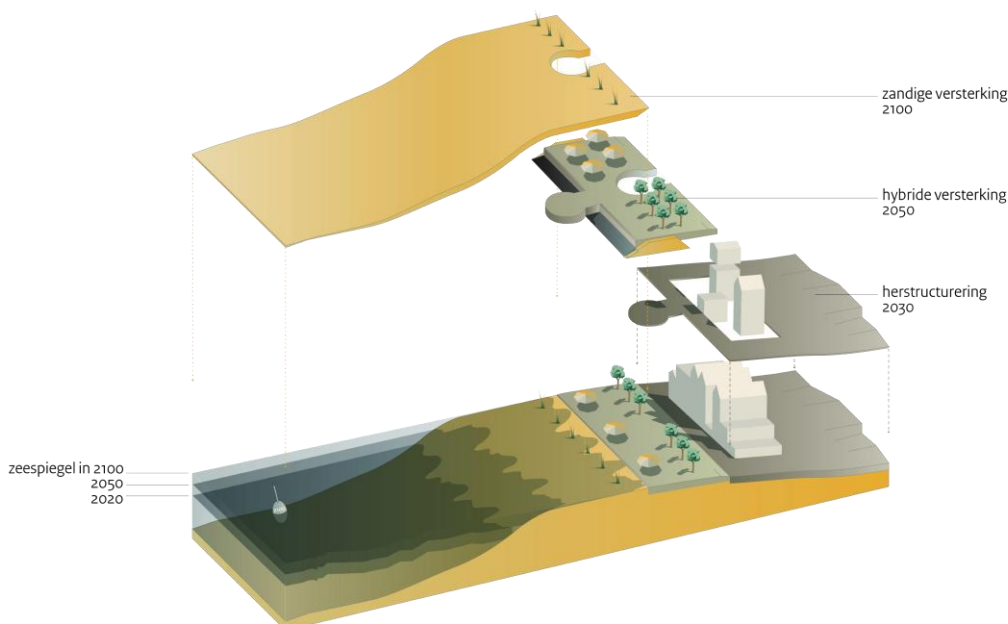
De aandachtslocaties brengen o.a. de veiligheidsopgaven in beeld die op kortere of langere termijn zich langs de kust zullen manifesteren. Het naast elkaar leggen van de parels en de aandachtslocaties (met als uitgangspunt een snelle zeespiegelstijging), brengt naar voren dat eigenlijk bij alle parels de veiligheidsopgave zich later voordoet dan de ontwikkelopgave. Voor alle parels ligt de ontwikkelopgave op korte en soms zelfs zeer korte termijn (men had gisteren al willen beginnen); bijvoorbeeld de herstructurering van naoorlogse wijken. Wat de veiligheidsopgave betreft variëren bij snelle zeespiegelstijging de termijnen waarop de opgaven zich voordoen van de korte termijn - 2020-2035- tot de zeer lange termijn - na 2100-. Het merendeel van de parels ziet een veiligheidsopgave tegemoet in de periodes 2035-2050 en 2050-2100.

Sommige parels hebben met een veiligheidsopgave te maken in de periode 2020-2035: Zandvoort, Voorne, Vlissingen. Een enkele parel kent geen veiligheidsopgave: Hoek van Holland, Meijndel en Kijkduin.



#### 4. De voorkeursstrategie

Uitgangspunt voor de voorkeursstrategie is om het maatschappelijk rendement van de opgaven en ambities aan de kust te vergroten door deze op elkaar te betrekken. Dit kan door slimme combinaties in ruimte en tijd en door samenwerking.



**Figuur 3** Illustratie van het meegroeiprincipe uit de Nationale Visie Kust (bron: DPK/Atelier 1:1/Beautiful Minds)

Doel is om de integrale opgave vanuit de Nationale Visie Kust, te weten een veilige, aantrekkelijke en economisch sterke kust te realiseren. Omdat veel opgaven en ambities geconcentreerd zijn in de keringszone langs de kust, is ruimtelijke verweving van de veiligheidsopgave en ontwikkelambities dan ook onvermijdelijk. Gezien het feit dat de verschillende onderdelen van de integrale opgave in de tijd niet synchroon met elkaar lopen, zal de strategie erop gericht moeten zijn om met maatregelen en ontwikkelpaden de verschillende onderdelen naar elkaar toe te brengen. Het gaat dan om het naar elkaar toe brengen van de veiligheidsopgave en de ambities voor ruimtelijke ontwikkeling (aantrekkelijk en economisch sterk). Daartoe kan aan de hand van een beslisboom vanuit verschillende situaties worden geredeneerd:

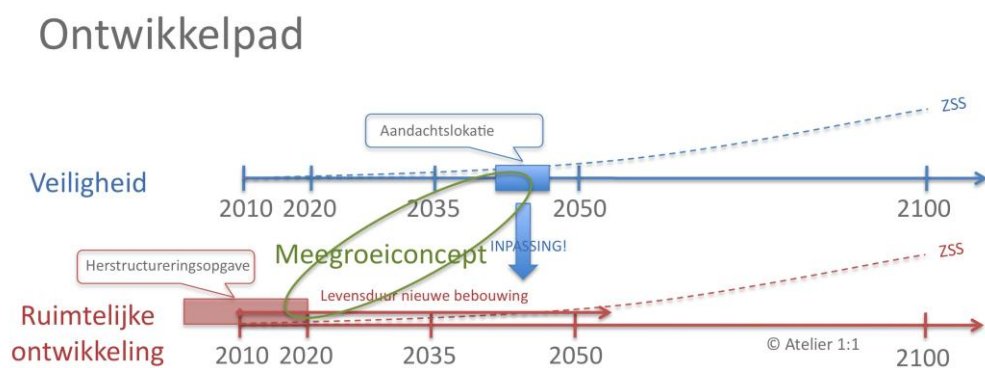
Stap 1: bepalen of er een relatie is tussen veiligheid en ruimtelijke ontwikkeling in de tijd?

Als die relatie er niet is, kunnen de veiligheidsopgave en de ro-ambities min of meer los van elkaar verwezenlijkt worden. Wel zal, gezien het feit dat op de hele lange termijnen en bij het reguliere beheer en onderhoud ze elkaar wel gaan tegenkomen, vanuit de veiligheid en vanuit de ro-ambities rekening met elkaar gehouden moeten worden.

Vanuit veiligheid kan dat vanuit het reguliere beheer en onderhoud gebeuren en door meedenken en ruimte bieden op het gebied van wet- en regelgeving.



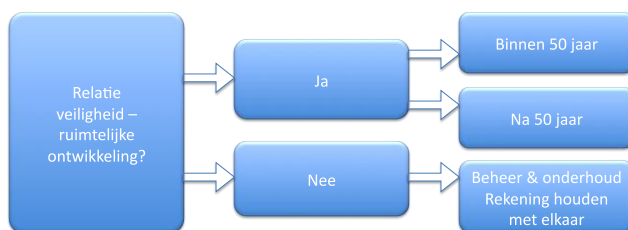
Om scherp te krijgen of en hoe de relatie is tussen veiligheidsopgave en ruimtelijke ambities, is het wenselijk een ontwikkelpad in beeld te brengen. In dit ontwikkelpad komen de onderdelen van de veiligheidsopgave en die van de ruimtelijke ambities langs een tijdas in beeld. Op die manier komt inzicht in hoeverre veiligheid en ruimtelijke ambities qua tijd uit elkaar lopen. Vanuit de beide verschillende tijdspaden kunnen dan tussenstappen gedefinieerd worden op weg naar de realisatie van de zowel de opgave als de ambitie.



**Figuur 4** Illustratie van een generiek ontwikkelpad, met in groen weergegeven de verbinding tussen verschillende opgaven als meegroeiconcept (bron: DPK/Atelier 1:1)

Stap 2: als die relatie er wel is volgt de stap van het bepalen op welke termijn die relatie zich voordoet.

- Opgaven en ambities vallen samen binnen 50 jaar
- Opgaven en ambities vallen samen na 50 jaar



**Figuur 5** Beslisboom

#### 4.1 Situatie waarin zowel opgave als ambitie zich binnen 50 jaar voordoen

Lopen de veiligheidsopgave en ontwikkelingsambities synchroon in de tijd en zijn ze ruimtelijk van elkaar afhankelijk, dan betekent dat een integrale ontwikkelopgave. Lopen opgave en ambities niet synchroon, dan kunnen bestuurders kiezen voor een meegroeiconcept. Een van de eerste keuzes die daarin naar voren komt, is de keuze voor de versterkingsrichting bij de veiligheidsopgave die op termijn aan orde komt. Het gaat dan om de keuze voor zeewaarts, landwaarts of consoliderend versterken. Daarmee wordt duidelijkheid gecreëerd, zodat andere ruimtelijke functies zich (adaptief) kunnen ontwikkelen.



Zowel de partijen vanuit veiligheid als vanuit ruimtelijke ontwikkeling zullen hierbij betrokken moeten worden. Met behulp van de bij het ontwikkelpad gedefinieerde tussenstappen kan bepaald worden welke partners waarbij en wanneer betrokken moeten worden. Voor de veiligheidspartijen geldt dat in een vroeg stadium van het traject niet alleen meedenken wordt gevraagd, maar ook meebeslissen voor de lange termijn. Immers de keuze voor het meegroeiconcept kan gevolgen hebben voor suppleties en voor overig beheer en onderhoud. Dit houdt overigens niet in dat de betrokken partijen daarmee ook meteen aan een financiële verplichting vastzitten. Het meedenken, kan bijvoorbeeld in de vorm van het leveren van kennis, maar ook in het kijken naar (ruimere) mogelijkheden in de wet- en regelgeving en de bereidheid om ruimte aan die mogelijkheden te geven.

Het vraagt van bestuurders principekeuzes te maken voor projecten die ver na hun periode van besturen pas daadwerkelijk uitgevoerd zullen worden. Keuzes voor de langere termijn moeten op de korte termijn geagendeerd worden. Het is wenselijk dergelijke keuzes/besluiten zo veel mogelijk in te passen in bestaande structuren. Dat betekent wel dat ook daar een bredere blik vooruit wordt gevraagd dan nu in de huidige praktijk het geval is. De scope moet vastgelegd worden waaronder ook de grootte van het gebied. Los van het de veiligheidsopgaven kan een en ander vastgelegd worden in een regionale structuurvisie.

Uitgaande van de denkrichting "ruimtelijke ontwikkeling" van de kansrijke strategieën, gaat het om 'samen beslissen' of 'samen doen'. Bij beiden varianten maken de betrokken partijen gezamenlijk afspraken over de meegroeiconcepten. Bij 'samen beslissen' betreft het projectgebonden samenwerkingsverbanden en afspraken over financieren. Bij 'samen doen' is meer sprake van structurele allianties tussen kustplaatsen, grote steden en provincies.



**Figuur 6** In parel Brouwersdam worden verschillende initiatieven, waaronder het behoud van het strand, in samenwerking met verschillende publieke en private partijen opgepakt.

Om de ruimtelijke ontwikkelingsambities te faciliteren, is het van belang dat er een publiek kader komt met principiële afspraken voor zowel veiligheid, waarin bijvoorbeeld de keuze voor de versterkingsrichting wordt vastgelegd, als voor ruimtelijke ontwikkeling, op grond waarvan bijvoorbeeld projectontwikkelaars aan de slag kunnen gaan. Soms zijn hiervoor bestaande beleidsinstrumenten





voorhanden (zoals MIRT-gebiedsagenda, structuurvisie, bestemmingsplan, legger). Dergelijk kaders kunnen een zodanige zekerheid bieden dat het voor ontwikkelaars aantrekkelijk wordt om daadwerkelijk plannen te gaan realiseren. Ook is er dan een basis om afspraken te maken over de financierings-mogelijkheden, procesverloop en verantwoordelijkheden. De kustcommunity (Nationale Visie Kust, Deltaprogramma Kust, september 2013) kan wellicht hierbij een rol spelen. Een taak van de kustcommunity kan dan zijn om de integrale opgave te blijven signaleren en bewaken. In het bijzonder gaat het daarbij om het bewaken van de lange termijn scope: wat doen we nu anders, om later beter af te zijn? Daarnaast kan de kustcommunity overheden (voor zowel veiligheid als ruimtelijke ontwikkeling), die niet met een korte termijn opgave te maken hebben, bewegen om mee te denken en al mee te doen om tot afspraken voor de langere termijn te komen.

Bij de keuze van het meegroeiconcept gaat het er dan ook om termijnen te benoemen binnen het tijdsbestek van 50 jaar en onderscheid te maken in de korte, de middellange en lange termijn met elk hun eigen doelen. De essentie is dat zowel de partijen vanuit de veiligheidskant als die aan de kant van de ruimtelijke ontwikkeling al meteen vanaf het begin af aan tafel gaan zitten, ook al speelt de eigen problematiek op dat moment nog geen rol.



**Figuur 7** Beslisboom binnen en na 50 jaar

## 4.2 Situatie waarin opgave en ambitie na 50 jaar samenvallen

Hierbij geldt dat er net zo gehandeld kan worden als wanneer er geen relatie in de tijd is geconstateerd tussen veiligheidsopgaven en RO-ambities. Na 25 jaar moet de situatie opnieuw worden bezien en geldt de situatie zoals binnen 50 jaar.

In de bovenstaande situaties is geredeneerd vanuit het samenbrengen van de ro-ambities naar de veiligheidsopgave toe. Vanuit de veiligheidsopgave kan ook naar de RO-ambities bewogen worden, waardoor beiden dichterbij elkaar kunnen komen. Dat zou wellicht kunnen door te spelen met het zandvolume. Deze redenering moet nog nader uitgewerkt worden. In ieder geval is het zo dat om bestuurders handvatten mee te kunnen geven om eventueel te besluiten om vanuit het zandvolume te bewegen naar de ro-ambitie toe, het nodig is om in het ontwikkelpad zand de monitoring uit te breiden naar ro-aspecten en niet alleen te richten op veiligheidsaspecten. De informatie die uit die monitoring komt kan dan



gebruikt worden in de beslissing over de manier waarop de ro-ambities in de tijd samengebracht worden met de veiligheidsopgaven. Resultaten uit de monitoring kunnen op die manier leiden tot het synchroniseren van ambities en opgaven.

## 5. Kosten en Baten van meegroeiconcepten

Door het Expertisecentrum Kosten en Baten (ECKB) is een globale verkenning gedaan naar de kosten en baten van meegroeiconcepten (memo verkenning kosten en baten meegroeiconcepten kust, ECK-B 2014).

In deze globale verkenning is het effect op de welvaart van een integrale aanpak d.m.v. meegroeiconcepten in kaart gebracht. Daartoe zijn verschillende alternatieven voor een fictieve badplaats met elkaar vergeleken. Het ging daarbij om een vergelijking tussen twee verschillende varianten en een autonome variant. In de verkenning is zoals hierboven aangegeven gewerkt met een fictieve badplaats en is uitgegaan van de meegroeiconcepten 'dijk in duin' (waarbij het buitendijkse gebied binnendijks komt te liggen) en 'zandbuffer ineens' (waarbij een kering voor de oude wordt gelegd).

Uitgangspunt voor de autonome variant is de meest sobere, robuuste en doelmatige versterkingsmaatregel om de veiligheidsnorm op orde te brengen. Afgaande op de zwakke schakelstudie van Noordwijk (2006), waarin de meest sobere variant 'duinverbreding' was, is voor deze verkenning ook 'duinverbreding' gekozen als meest sobere variant.

Voor de baten zijn in deze verkenning veel aannames gedaan op basis van uitgevoerde projecten en modelstudies. Er is gekeken naar de volgende effecten:

- Tijdelijk hoger veiligheidsniveau
- Binnendijkse ligging kustplaats
- Vermindering zeezicht
- Verandering strandbreedte
- Verandering duinbreedte
- Herstructurering
- Bouw parkeergarage
- Verplaatsen paviljoenen
- Landaanwinning
- Hinder

Bij een positief kosten-baten-saldo is er sprake van een potentiële verbetering van de maatschappelijke welvaart.

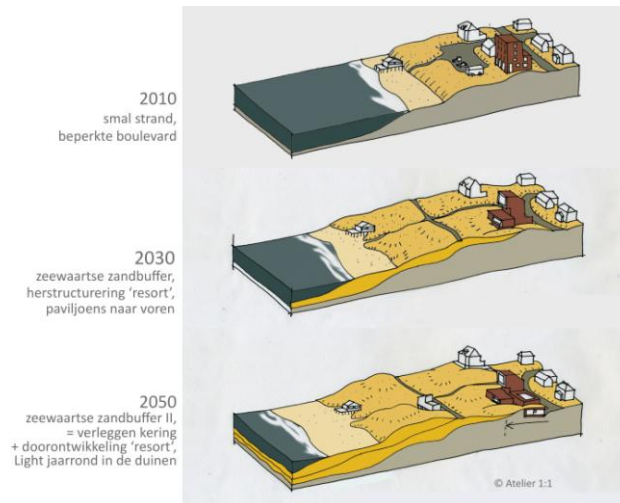
De variant 'meegroeiconcept dijk-in-duin' geeft het minst-negatieve eindsaldo. Dit meegroeiconcept leidt tot de hoogst potentiële verbetering van de welvaart in het geval van de fictieve badplaats.

Overigens blijkt uit de verkenning dat alle alternatieven een negatief eindsaldo kennen. Dat komt omdat de baat voor de veiligheidsopgave niet is meegenomen (alle alternatieven voldoen aan de norm en veiligheidsopgave is daarom niet onderscheidend) en om dat herstructurering een negatief saldo geeft. De kosten voor herstructurering blijken hoger te zijn dan de baten ervan, ook als extra bebouwing wordt meegenomen.

Als alleen naar de kosten wordt gekeken is het referentie-alternatief het goedkoopst. Wordt alleen naar de baten gekeken dan scoort de variant van meegroeiconcepten het hoogst.



concept zandbuffer ineens het hoogst, gevolgd door het meegroeiconcept 'Dijk in duin'. De mogelijkheid voor het aanleggen van een parkeergarage speelt daarbij een belangrijke rol. Daarnaast is bij de meegroeiconcepten het creëren van een extra bebouwingsstrook van belang waar het gaat om extra baten. Bij zeewaartse uitbreiding speelt de mogelijkheid van het plaatsen van paviljoens en strand- en/of duinhuisjes een rol bij het genereren van baten.



**Figuur 8** Evolutie van een badplaats op een zandige kering, die bij zeewaartse versterking ruimte krijgt om te (her)ontwikkelen (Bron: Atelier 1:1)

Bij alles moet steeds voor ogen worden gehouden dat het om een globale verkenning gaat van kosten en baten gebaseerd op een fictieve badplaats. De verkenning laat zien dat het werken met meegroeiconcepten in dit geval meer baten oplevert dan het apart aanpakken van de veiligheidsopgave en ambities voor ruimtelijke ontwikkeling.

Bij het realiseren van een echte case zal altijd nog een MKBA uitgevoerd moeten worden, gebaseerd op de situatie ter plekke. Daarbij kunnen dan verschillende varianten en concepten vergeleken worden inclusief een eventuele herstructureringsopgave.

## 6. Effecten van de voorkeursstrategie

Met behulp van de vergelijkingssystematiek (Werkwijzer onderbouwing beslissingen DP 2015, VGS 30.0 en rapportage milieueffecten DP 2015, Staf Deltacommissaris december 2013) is ook gekeken naar effecten van de voorkeursstrategie.

Omdat tot 2020 het huidige beleid wat zandsuppleties betreft blijft gehandhaafd zijn er op de op korte termijn geen effecten te verwachten voor aspecten als leefbaarheid en milieu, natuur, landschap en cultuurhistorie.

Op (middel)lange termijn na 2020, als er daadwerkelijk tot realisatie van de parels wordt overgegaan zijn wel effecten te verwachten. De integrale aanpak van veiligheid en ruimtelijke ontwikkeling, biedt concrete kansen voor leefbaarheid en milieu en zijn positieve effecten te verwachten voor bij-



voorbeeld recreatie en toerisme en de lokale economie. Essentieel daarbij is een goede bereikbaarheid van de kust. De effecten op landschap, cultuurhistorie kunnen afhankelijk van de keuzes enerzijds positief zijn en anderzijds negatief.



**Figuur 9** Foto van een zandige kustversterking bij de zeedijk van Nieuwvliet, waardoor een nieuw duin en strand is ontstaan met recreatieve meerwaarde (Bron: Maïke Warmerdam).

Bewoners hechten veel waarden aan behoud van identiteit. Deze identiteit kan versterkt worden door de integrale aanpak en het toepassen van meegroeiconcepten. Tijdens uitvoering van projecten zal deze score negatief zijn door (tijdelijke) overlast en het verstoren van het landschap.

Verder wordt de belevingswaarde van het kustlandschap bepaald door de zichtlijnen langs de kust en de natuurlijke dynamiek. Deze kunnen worden verstoord of beïnvloed door (grootschalige) suppleties. De lange termijn effecten zullen wederom positief scoren, vanwege de integrale aanpak waarbij ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden meegenomen.

Door een toename van de zandwinning en zandsuppletie kunnen archeologische waarden worden bedreigd. In het Nederlandse deel van de Noordzee bevinden zich vele duizenden wrakken en obstructies. Zandwinning leidt mogelijk tot aantasting van deze waarden. Met name de locatie van het wingebied en de winddiepte zijn bepalend voor de omvang van de effecten. Voor de suppletielocatie geldt dat mogelijke archeologische waarden worden afgedekt met een extra laag zand.

Ook het effect op natuur is tweeledig. Zandsuppleties kunnen mogelijk (lokale) negatieve effecten veroorzaken door verstoring door winning, vaarbeweging, geluid en activiteiten op het strand, vertroebeling tijdens werkzaamheden en vermindering van de kwaliteit van habitats door het bedekken met (of het verwijderen van) suppletiezand.

Zandsuppleties kunnen ook positieve gevolgen hebben. Vooral bij grotere suppleties biedt de uitbreiding van het strand en de achterliggende duinen kansen voor dynamiek in het achterliggende duingebied en verbetering van abiotische randvoorwaarden voor de ontwikkeling van duinhabitattypen. Met name de integrale aanpak draagt bij aan de positieve effecten voor de natuur.