

Kustpact Noord-Holland afgerond

De uitwerking van het landelijke Kustpact voor Noord-Holland is afgerond. Alle 27 samenwerkende partners die het afgelopen jaar onder regie van de provincie Noord-Holland hieraan hebben gewerkt, zijn tevreden met het behaalde resultaat.

De balans tussen bescherming van natuur- en landschapswaarden en ontwikkeling van recreatieve bebouwing is goed geregeld in een strandzoning, de bestaande bescherming van de duinen en in afspraken over verdere samenwerking over de duinrand.

Voor het strand was dit voorjaar al een convenant getekend tussen de partners, en voor de duinen bieden de bestaande regels voldoende bescherming. Voor de gebieden direct grenzend aan de duinen, de zogenaamde binnenduinrand, waar verschillende ruimtelijke vraagstukken spelen en de situatie complexer is, hebben de partners procesafspraken gemaakt. Daarbij bekijken zij de vraagstukken die spelen regionaal en integraal. Het gaat dus niet alleen over recreatieve bebouwing, maar ook over woningbouw, landbouw, klimaatadaptatie en energietransitie, en dat samen met andere relevante partijen.

Waar kan geen en waar kan wel, en onder welke voorwaarden, nieuwe recreatieve bebouwing worden toegestaan, was dé vraag vanuit het landelijk Kustpact die moest worden uitgewerkt in een zoning onder de regie van de provincie. Het kustgebied bestaat immers voor een belangrijk deel uit waardevolle en kwetsbare natuur en landschappen. Tegelijkertijd moet de kustveiligheid op orde zijn en heeft de kust grote aantrekkingskracht en economische waarde voor recreatie en toerisme. In de uitwerking van het landelijk Kustpact in Noord-Holland is gezocht naar een goede balans tussen rust en reuring in een dynamisch gebied. Voor het strand is daar eerder een gezamenlijk opgestelde Strandzoning 2025 uitgekomen, die richting geeft aan nieuwe recreatieve ontwikkeling.



De betrokken organisaties onderschrijven nu dat de regels die al voor de duinen gelden, voldoende bescherming bieden en sturing geven voor ontwikkelingen. De Noord-Hollandse duinen zijn grotendeels beschermd natuurgebied, volgens Europese regels als Natura2000 gebied of als Natuur Netwerk Nederland. Daarnaast zijn zij belangrijk voor de waterveiligheid, als grondwaterbeschermingsgebieden en zijn ze aardkundig waardevol of monumentaal. Daardoor is daar in principe geen ruimte voor nieuwe recreatieve bebouwing en/of grootschalige uitbreiding van bestaande bebouwing. Bestaande rechten van ondernemers in de duinen worden uiteraard gerespecteerd.

Er is gezamenlijk geconstateerd dat met name in de binnenduinrand veel meer speelt dan alleen recreatieve bebouwing. Bovendien zijn er onder andere voor de binnenduinrand de afgelopen periode, los van het Toekomstperspectief Kust, door de betrokken gemeenten en andere organisaties al diverse visies gemaakt. Ook maakt de kust deel uit van de provinciale Omgevingsvisie voor Noord-Holland en de gemeentelijke Omgevingsvisies. De betrokken organisaties hebben nu de procesafpraak gemaakt om voor de drie afzonderlijke regio's Noordkop, Noord- en Zuid-Kennemerland te bezien of de bestaande visies afdoende richting geven voor toekomstige ontwikkeling in de binnenduinrand. De betrokken organisaties blijven dan ook samenwerken nu de uitwerking van het Kustpact formeel is afgerond.

Voor de verdere uitwerking van de afspraken hebben zij in februari, op grond van het Toekomstperspectief Kust, een samenwerkingsagenda en een convenant afgesloten. De ontwikkelingen in de binnenduinrand en de duinen zullen, net als die op het strand, aan de hand daarvan worden besproken. De 27 betrokken organisaties vinden dit voldoende en onderschrijven gezamenlijk dat het nationale Kustpact op deze manier voor Noord-Holland toekomstbestendig is uitgewerkt.

Inhoud

1. Aanleiding
2. Bevindingen
3. Overwegingen
4. Advies

1. Aanleiding

1. De versmalling van de kustlijn door de aanpak van de kustlijn is inmiddels overgenomen door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Kustpact: afspraken over bescherming ongerept kustlandschap

De maatschappelijke bezorgdheid en politieke commotie over de Nederlandse kust vertaalde zich in 2016 in campagnes van natuurorganisaties, die waarschuwen voor het 'dichtslibben' van het kustlandschap met recreatiebebouwing. Aanleiding daarvoor was het voornemen van toenmalig minister Schultz van Haegen om – waar dat mogelijk is vanuit het belang van waterveiligheid – meer ruimte te bieden voor ruimtelijke ontwikkelingen aan de kust.

De campagnes leidden ertoe dat de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) het initiatief nam tot het sluiten van een 'Kustpact' met alle betrokken partijen. Het pact werd in februari 2017 ondertekend door het Rijk, kustprovincies, kustgemeenten en verschillende belangenorganisaties. In het Kustpact zijn afspraken gemaakt tussen de direct betrokken overheden en organisaties. De afspraken zijn erop gericht een goede balans te vinden tussen enerzijds bescherming en behoud van ongerept kustlandschap, en anderzijds ontwikkeling van de kustzone.

De provincies actualiseren op dit moment het beleid voor 'hun' deel van de Nederlandse kust. Zij ontwerpen voor dat kustdeel een zonering die past binnen de lokale en regionale landschappelijke context. Met deze verdeling in zones reguleren de provincies het gebruik van het kustgebied. Daarbij zijn zij terughoudend in het toestaan van nieuwe recreatieve bebouwing.

Het Rijk zal, zo is afgesproken, de provinciale zoneringen vertalen naar een samenhangend beeld voor het Nederlandse kustgebied. De bescherming van deze aanengesloten ruimtelijke eenheid (de 'grootste openbare ruimte van Nederland') wordt vervolgens vastgelegd in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

Adviesvraag minister aan CRA

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft ons in juli 2017 gevraagd een advies uit te brengen over hoe, aansluitend op de aanpassingen in het kustbeleid van de provincies, het samenhangende beeld voor de Nederlandse kust het beste kan worden opgesteld.

Uitwerking adviesvraag

Nadat wij in het najaar van 2017 een eerste verkenning hadden verricht naar het kustbeleid van de provincies Zeeland, Zuid-Holland, Noord-Holland en Friesland, bleek dat er in minder dan een jaar tijd een aanzienlijke slag was gemaakt

met de actualisering daarvan. Tegelijkertijd moesten we vaststellen dat de provincies elk afzonderlijk hadden gewerkt, zonder onderlinge afstemming over methode, cartografie of legenda. Daardoor beschikt elke provincie nu over een eigen beleid en een eigen zonering, waartussen aanzienlijke verschillen bestaan. Het maken van één overzichtelijk beeld dat laat zien hoe de Nederlandse kust zich als geheel zal ontwikkelen, wordt daardoor geen eenvoudige opgave.

Het was, achteraf gezien, verstandiger geweest wanneer het Rijk vooraf afspraken met de kustprovincies zou hebben vastgelegd over een samenhangende aanpak voor het maken van de zoneringen. Dat is een leerpunt voor een volgende samenwerking. Op dit moment echter, nu de inkt van het nieuw ontwikkelde provinciale kustbeleid nog maar net is opgedroogd, is een herziening van de gebruikte termen en zoneringen niet meer wenselijk. Wel verdient het de aanbeveling om hier alsnog aandacht aan te besteden wanneer de zoneringen in de toekomst zouden worden aangepast.

De zojuist beschreven ontwikkeling heeft ons aanleiding gegeven om de adviesvraag van de minister zodanig uit te werken, dat ons advies beter aansluit op de ontstane situatie. Het doel van onze advisering zal daarom zijn om te reflecteren op het materiaal dat de provincies nu hebben ontwikkeld en vast te stellen wat er op boven provinciaal niveau nog meer nodig is om de kust verder te ontwikkelen in de gewenste richting. Het zwaartepunt in onze advisering verschuift daarmee van het geven van een 'samenhangend beeld' naar het bieden van toekomstgerichte handvatten voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit in het kustgebied.

2.1 Kust op de kaart

Het Kustpact heeft de kwaliteit van de kust 'op de kaart' gezet. De provincies zijn voortvarend aan de slag gegaan met de afspraken uit het Kustpact (zie kader).

Afspraken uit het Kustpact

- De minister van IenM heeft in februari 2017 samen met kustprovincies, kustgemeenten, waterschappen, drinkwaterbedrijven, natuur- en milieuorganisaties en toeristische belangengroeperingen afspraken gemaakt om de bijzondere kwaliteiten en waarden van de Nederlandse kust te behouden. Belangrijke elementen uit het Kustpact zijn:
- Alle betrokken partijen spreken de intentie uit om – in duinen en op het strand – nieuwe bebouwing te concentreren in al bebouwde gebieden en eerder vergunde ontwikkellocaties.
 - Er zal met een zoneringsrichtlijn worden gemaakt in welke delen van de kustzone geen nieuwe recreatieve bebouwing wordt toegestaan en waar wel en onder welke voorwaarden.
 - Het Kustpact bevat afspraken over hoe een en ander wordt opgenomen in het beleid van Rijk-, provincies en gemeenten.
 - Het Kustpact omschrijft de te beschermen kernkwaliteiten en collectieve waarden van de kust, zoals grootschaligheid, natuurlijkheid, vrij zicht en contrast tussen bebouwd en niet bebouwd gebied.
 - Nieuwe recreatieve ontwikkelingen moeten de hierboven genoemde kernwaarden van de kust respecteren en waar mogelijk versterken.

De provincies zijn in gesprek gegaan met de partners uit het Kustpact binnen hun gebied.² Gezamenlijk zijn er nieuwe visies respectievelijk voorstellen voor aanscherping van bestaand beleid ontwikkeld.

De zorgen die aanleiding waren voor het Kustpact, klinken nadrukkelijk door in deze visies en voorstellen. Er is in algemene zin sprake van een grote terughoudendheid ten aanzien van nieuwe recreatieve bebouwing. Ook wordt nadrukkelijk ingezet op kwaliteitsverbetering. De bestaande afwisseling van compacte kustdelen met 'reuring' en uitgestrekte kustdelen waar rust heerst, blijft langs de gehele kust het uitgangspunt.

2.2 Verschillen in aanpak

Zoals wij in de inleiding al opmerkten, hebben de provincies bij het kiezen van de manieren waarop zij de afspraken uit het Kustpact gestalte zouden geven, nauwelijks samenwerking gezocht. De aanpak per provincie is daardoor verschillend. Waar sommige provincies kiezen voor het opstellen van een nieuwe integrale kustvisie, houden andere het bij een aanscherping van het bestaande beleid. Ook zijn

er grote verschillen in tempo: sommige provincies hebben dusdanig doorgepakt dat ze inmiddels al klaar zijn, terwijl andere nog aan het begin staan van een beleidstraject.

Op hoofdlijnen is de stand van zaken op dit ogenblik als volgt:

- Zeeland heeft een kustvisie voor het gehele Zeeuwse kustgebied opgesteld. In deze *Zeeuwse Kustvisie* zijn zowel strand, duinen als het achterland meegenomen. De visie is ontwikkeld in samenwerking met plaatselijke gebiedspartners. In de Kustvisie is ook een actieprogramma opgenomen.
- Noord-Holland heeft een visie voor de kust opgesteld (*Toekomstperspectief 2040*) en een 'strandzonerings'. De provincie heeft hierbij samengewerkt met plaatselijke gebiedspartners. De ambitie is om de zonerings uit te bouwen voor de gehele kustzone (dus inclusief duinen en achterland). De bescherming van de kwaliteiten in de kustzone gebeurt op basis van het algemeen ruimtelijk kwaliteitsbeleid (*Leidraad Landschap en Cultuurhistorie*).
- Zuid-Holland heeft in overleg met de plaatselijke gebiedspartners zijn bestaande beleid voor het Zuid-Hollandse strandgebied verder aangescherpt. Daarbij zijn de te beschermen waarden van de kust verankerd in de onderdelen van het algemene ruimtelijke kwaliteitsbeleid (beschermingsregimes, gebiedsprofielen, kwaliteitskaart). Zuid-Holland werkt daarnaast aan een *Strategische Agenda Kust*, waarover binnenkort een maatschappelijk debat gaat worden gevoerd.
- Friesland neemt een enigszins afwijkende positie in (zie § 2.3 hierna). De provincie heeft het voornemen om, aanvullend op haar algemeen ruimtelijke kwaliteitsbeleid (*Grusks op 'e Romte*) een zonerings voor de stranden van de Waddeneilanden op te nemen in een nog op te stellen omgevingsvisie.

2.3 Zonerings voor de kust

In het Kustpact is afgesproken dat de provincies werk maken van "een zonerings voor de kustzone waarmee op basis van de kernkwaliteiten en collectieve waarden van de kustzone bepaald en inzichtelijk is gemaakt in welke delen van de kustzone geen recreatieve bebouwing is toegestaan en in welke delen wel en onder welke voorwaarden".

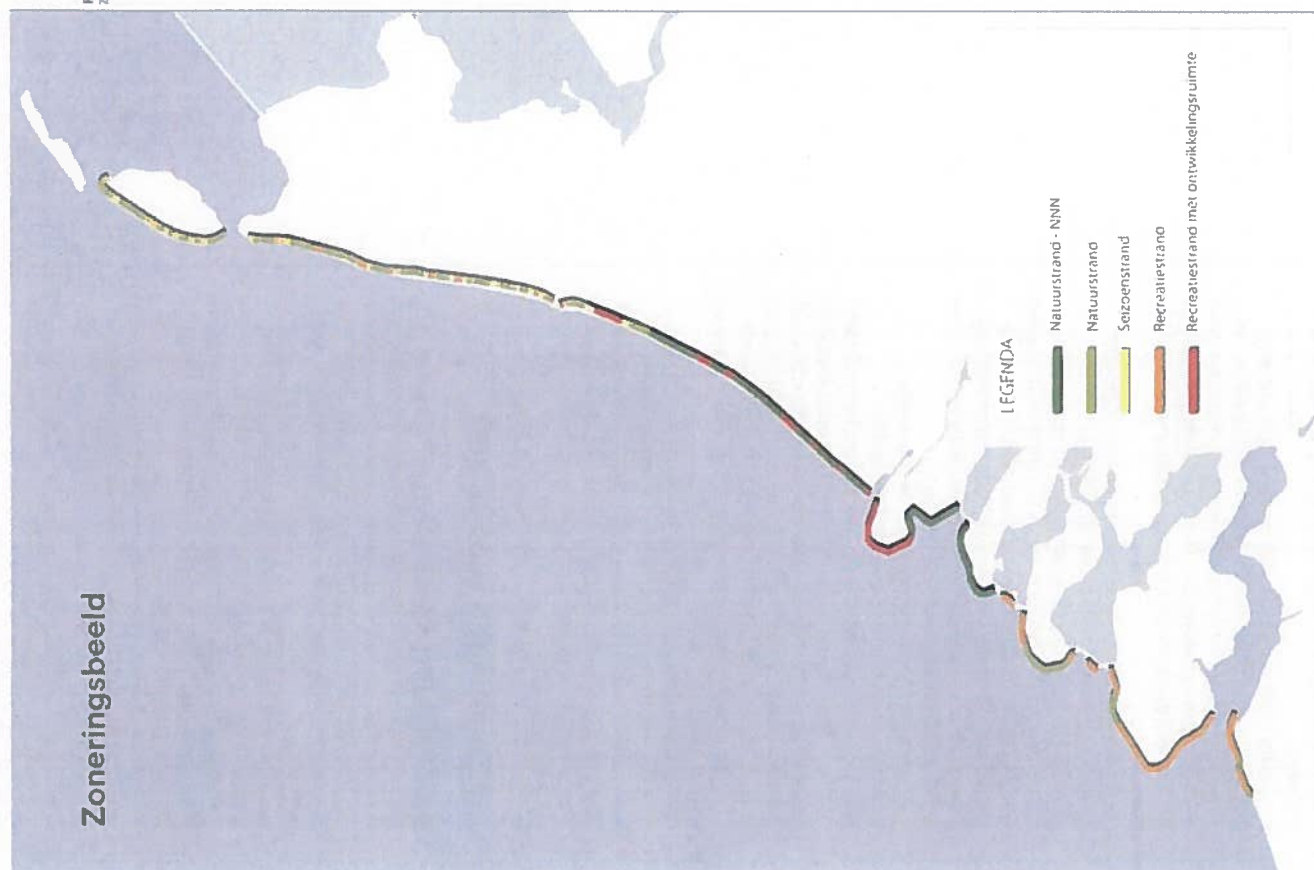
Alle provincies zijn hiermee aan de slag gegaan – met uitzondering van Friesland. De reden daarvoor is dat deze laatste provincie met het beleid t.a.v. de Wadden en het provinciaal beleid (*Grusks op 'e Romte*) al aan de opdracht uit het Kustpact heeft voldaan.

De plannen die de provincies hebben ontwikkeld, zullen voorlopig resulteren in maatregelen waarvan alleen de

2. Bevindingen

² Het gaat bij deze gebiedspartners doorgaans om de plaatselijke kustgemeenten, natuur- en milieu-organisaties, toeristische belangengroeperingen, drinkwaterbedrijven, waterschappen, land- en tuinbouworganisaties en regionale overheden.

Figuur 1
Zoneringsbeeld



zoneringen voor het strand onderling vergelijkbaar zijn. De maatregelen voor de rest van de kustzone (de duinen en een nader te begrenzen deel van het achterland) zijn door de verschillen in aanpak op dit moment nog niet goed met elkaar te vergelijken.

Strand

Voor het strand hebben Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Holland een zonering uitgewerkt. Alle drie de provincies maken daarin onderscheid tussen 'rustige stranden' met weinig tot geen mogelijkheden voor recreatieve bebouwing en meer intensief te gebruiken 'recreatiestranden'. Alle drie de provincies gaan ook zeer terughoudend om met nieuw vestiging. In veel gevallen wordt gekozen voor bestemming van de huidige situatie, met eventueel uitbreidingsmogelijkheden van bestaande voorzieningen in combinatie met een kwaliteitsverbetering.

Er zijn echter ook verschillen tussen de provinciale zoneringen. Deze verschillen hebben betrekking op:

- het aantal categorieën dat wordt onderscheiden (variërend van twee tot vier);
- de precieze voorwaarden waaronder recreatieve bebouwing al dan niet wordt toegestaan;
- de mogelijkheid om (onder voorwaarden) ook nieuwe bebouwing te realiseren;
- de vraag of er ook natuuraspecten in de zonering worden betrokken (bijvoorbeeld stranden die worden aangewezen als onderdeel van Natuurnetwerk Nederland).

Op basis van de verschillende zonetypen die de provincies onderscheiden, is een overal-beeld samen te stellen. Daarin zijn vijf categorieën te onderscheiden, die samen de bandbreedte aan gebruiksmogelijkheden weergeven, variërend van extensief tot intensief (zie figuur 1, zoneringsbeeld).

Een vergelijking van de strandzoneringen per provincie laat zien dat er opvallende verschillen zijn in de manier waarop de toegepaste categorieën zijn verdeeld. Zo is de afbakening in Noord-Holland veel kleinschaliger (gedetailleerder) dan in de andere provincies.

Duinen

De duinen achter de Nederlandse kustlijn lijken over het algemeen al goed beschermd, met behulp van beleidsinstrumenten die in alle provincies vergelijkbaar zijn. Zo zijn grote delen van het duingebied aangewezen als Natura 2000-gebied, soms gecombineerd met een aanwijzing als NNN-gebied (Natuurnetwerk Nederland). Daarnaast liggen er diverse waterwingebieden in de duinen die als zodanig wettelijke bescherming genieten. Sommige delen van het duingebied zijn bovendien aangeduid als stiltegebied.

Een vergelijking van de strandzoneringen per provincie laat zien dat er opvallende verschillen zijn in de manier waarop de toegepaste categorieën zijn verdeeld.

Voor het gehele duingebied geldt verder dat het deel uitmaakt van het Nederlandse 'kustfundament', waardoor er ook uit veiligheidsoogpunt strenge randvoorwaarden gelden ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen.

Achterland

Het provinciale beleid voor de ontwikkelingsmogelijkheden in het gebied achter de duinen, het 'achterland', is minder goed vergelijkbaar tussen de provincies. Daarbij speelt mee dat de verschillen in het achterland groot zijn. Zowel de landchapstypen als de aanwezige stedelijke en recreatieve dynamiek lopen sterk uiteen.

Het provinciale beleid voor het achterland is soms ook lastig te duiden doordat het niet of nauwelijks is uitgewerkt. Zo maakt alleen Zeeland in zijn Kustvisie expliciet (uitgevoerd in regiovisies) hoe en waar men de ontwikkelingen in het achterland wil sturen en verbeteren (zie figuur 2: *Achter de duinen*). In de andere provincies wordt hiervoor teruggevallen op het algemene ruimtelijk kwaliteitsbeleid, zoals in de provincie Zuid-Holland waar dit is vastgelegd in gebiedsprofielen.

2.4 Bescherming van kernkwaliteiten en collectieve waarden in de praktijk

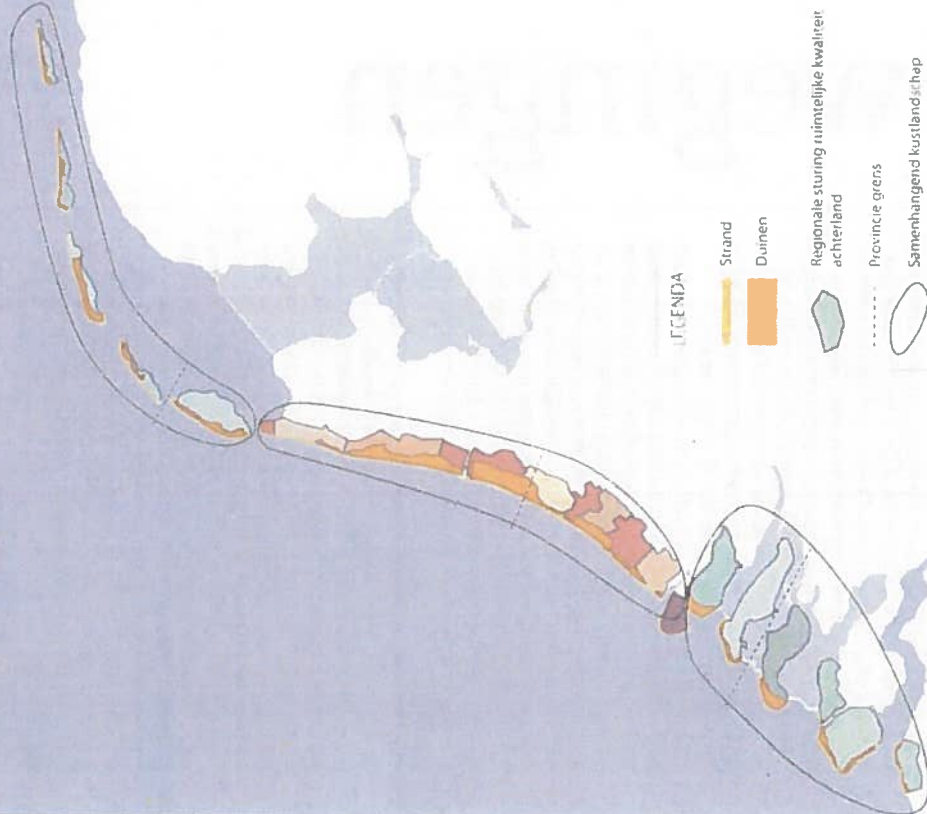
Alle partijen die het Kustpact hebben ondertekend, onderschrijven het belang van de kernkwaliteiten en collectieve waarden van de Nederlandse kust. Bij 'kernkwaliteiten' gaat het om fysieke kenmerken van de kust, zoals vrij zicht, natuurlijkheden en de beleving van erfgoed. Bij 'collectieve waarden' moet worden gedacht aan de gebruikswaarden van de kust, zoals openbaarheid en het contrast tussen rust en reuring.³ De Kustpartijen hebben zich eraan verbonden deze unieke kenmerken te beschermen en op die basis het bestaande beleid te actualiseren en toekomstige (omgevings)beleid vorm te geven.

In hoeverre gebeurt dit ook in de praktijk en op welke manier? Dat is op dit moment niet goed vast te stellen. We weten dus ook niet zeker of de bescherming overal adequaat is. Het zicht op de beleidspraktijk in de provincies wordt bemoeijkt doordat iedere provincie haar eigen vocabulaire en beleidsinstrumentarium hanteert.

Een eerste globale duiding laat zien dat er verschillende instrumenten voor borging van de benoemde kwaliteiten zijn, maar dat er toch zorgpunten zijn. Hiervoor is nog aandacht nodig om op lange termijn de kwaliteit als geheel te begeleiden en te bewaken. Naast deze procesmatige zorg, willen we ook vier inhoudelijke punten meegeven:

Achter de duinen

Figuur 2
Achter de duinen



3. Zie Straatman Landchapwet, Charte (2016), 'Innovatieve waarden en beleid Nederlandse kust, als basis voor het Kustpact'. Te raadplegen op www.rijksoverheid.nl

3. Overwegingen

3.1. Rollenspel tussen de overheden

Het Kustpact beschrijft de rollen, verantwoordelijkheden en inzet die de verschillende overheden (Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen) hebben bij de bescherming en ontwikkeling van de Nederlandse kust:

- Het Rijk stelt kaders en is samen met de waterschappen (en de drinkwaterbedrijven) verantwoordelijk voor de veiligheid en de drinkwatervoorziening.
- De provincie treedt op als regisseur voor het ruimtelijk kustbeleid en maakt zich sterk voor natuur en landschap.
- De gemeenten gaan over de inrichting en het gebruik van de ruimte; zij stellen bestemmingsplannen op die passen binnen de kaders van Rijk en provincie.

Bij de bescherming en ontwikkeling van de Nederlandse kust is echter behalve de overheid (in al haar hoedanigheden) ook nog een groot aantal andere partijen betrokken, met elk hun eigen belangen en verantwoordelijkheden: terreinbeheerders, belangenorganisaties en ondernemers.

Her grote aantal betrokken partijen, de verschillende (soms strijdige) belangen en de bijzondere kwaliteiten van de kust vragen om goede afstemming en samenwerking. Er zijn signalen die erop wijzen dat dit nog beter kan.

Zo heeft het Rijk zich de laatste jaren teruggetrokken uit het ruimtelijk domein. Het ruimtelijk beleid is grotendeels gedecentraliseerd en de verantwoordelijkheid voor natuur en landschap ligt nu bij de provincies. Alleen veiligheid en drinkwaterwinning vormen op dit moment nog een nationaal belang dat onder de verantwoordelijkheid van het Rijk valt. De discussie over de kust heeft echter duidelijk gemaakt dat ook de ruimtelijke waarden breed in de samenleving als nationaal belang worden gevoeld en dat het Rijk zich een meer uitgesproken positie op dit terrein zou kunnen aanmeten.

Op provinciaal niveau is de afgelopen tijd werk gemaakt van operationaliseren van de ruimtelijke kwaliteitsambities in het kustgebied; we hebben deze ontwikkeling in het voorgaande hoofdstuk beschreven. De doorwerking van deze inspanningen op gemeentelijk niveau lijkt daarbij nog een belangrijk aandachtspunt. Om verschillende redenen kan het in de weerbarstige praktijk lastig blijken de ambities ook waar te maken. Het is niet ondenkbaar dat de inzet van extra expertise, beleidsinstrumentarium of financiële middelen nodig zal blijken.

In het rollenspel tussen de overheden is het dus van belang, meer dan voorheen, om gezamenlijk op te trekken en nauwer samen te werken – vanuit het besef dat de kwaliteit van de kust zowel een nationaal, provinciaal als gemeentelijk belang is.

Binnenduinrand

Het is de vraag of de kwaliteit van de binnenduinrand, één van Nederlands meest waardevolle landschappen, voldoende bescherming geniet. Het belang van deze bescherming wordt op regionaal en lokaal niveau wel erkend, maar de kwaliteit van de binnenduinrand staat niettemin onder grote druk als gevolg van vooral recreatieve ontwikkelingen.

Badplaatsen

Een punt van zorg is de kwaliteit van de badplaatsen langs de Nederlandse kust en hun onderscheidende karakter. Een gevarieerde en kwalitatief hoogwaardige verzameling badplaatsen vergt goede onderling afstemming, profilering en kwaliteitszorg. Ofschoon diverse badplaatsen recent een kwaliteitsprong hebben gemaakt – zoals Katwijk, waar de parkeergarage is geïntegreerd in de zeewering – blijft de kwaliteit van de badplaatsen voor de kust als geheel een belangrijk punt van aandacht.

Kustbeheer

Er wordt langs de Nederlandse kust op verschillende plekken in toenemende mate ingezet op 'dynamisch kustbeheer': een vorm van beheer waarbij zee en wind de ruimte krijgen om zand vanaf het strand te verplaatsen naar de achterliggende duinen. Daardoor kan het kustfundament meegroeien met de stijgende zeespiegel en ontstaat een natuurlijker kustlandschap. Dit natuurlijke proces kan worden gestimuleerd met de inzet van zandsuppleties. Het extra zand houdt dan de zandvoorraad in het 'kustfundament' op peil. Een gerichte, structurele toepassing van dit dynamisch kustbeheer biedt kansen voor het versterken van de gewenste kwaliteiten op het strand en in de duinen.

Ruimtelijke ontwikkelingen

Tot slot komen er nieuwe ontwikkelingen op de kustzone af die een grote ruimtelijke impact zullen hebben en daarom eveneens aandacht vragen. In de eerste plaats is er een forse bouwopgave, vooral in de Randstad, waarvoor beschikbare ruimte gevonden moet worden. Deze stedelijke druk zal ook in de kustzone voelbaar worden. In de tweede plaats is er een forse opgave in het kader van de energietransitie. Nieuwe vormen van duurzame energieopwekking, zoals windturbinen en zonnepanelen, vragen eveneens om vrij oppervlak. Dergelijke ruimtelijke ontwikkelingen zijn niet eenvoudig in te passen in het landschap van de kustzone en verhoudt zich vaak moeizaam tot de kernkwaliteiten en collectieve waarden die tegelijkertijd moeten worden beschermd.

Deze soms grote regionale en lokale verschillen rechtvaardigen een verschil in benadering en aanpak.

3.2 Samenhang versus regionale verschillen

De Nederlandse kust vormt een landschappelijk samenghangend geheel. Echter, waar strand en duinen een grote mate van eenduidigheid en verwantschap vertonen, is het achterland divers en sterk lokaal gekleurd. De verschillen hebben, zoals we hiervoor al noteerden, niet alleen betrekking op de grote verscheidenheid aan landschapstypen, maar ook op de mate van (stedelijke) dynamiek; de drukke Randstad versus de periferie.

Deze soms grote regionale en lokale verschillen rechtvaardigen een verschil in benadering en aanpak. Iets wat passend is in Zuid-Holland, is dat niet automatisch ook in Friesland. En de opgaven in Zeeland zijn anders dan in Noord-Holland. Daarbij zijn er ook culturele en bestuurlijke verschillen: een aanpak die werkt voor de ene provincie kan gedoemd zijn te mislukken in de andere. Vanuit die optiek hoeft het niet erg te zijn dat elke provincie op een andere manier invulling geeft aan de afspraken uit het Kustpact. Het gaat vooral om de vraag of de kwalitatieve ambities worden waargemaakt; de wijze waarop dat gebeurt, is minder van belang.

Voor partijen die zich richten op de Nederlandse kust als geheel is een goede onderlinge vergelijkbaarheid echter wel degelijk van belang. Denk hierbij aan de landelijke politiek en landelijk opererende terreinbeheerders als Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en belangenorganisaties als Recron en ANWB. Voor hen is de vraag naar samenhang tussen de provincies relevant, net als voor de burger.

Luist daar waar provincies een kust delen die in landschappelijke zin gelijk is (zie *figuur 3* voor de drie samenhangende delen van de Nederlandse kust) is er reden om extra scherp te zijn op het creëren van samenhang en het voorkomen van ongewenste concurrentie tussen provincies en/of gemeenten. Het verdient aanbeveling om in het vervolg bij het vaststellen van nieuwe zoneringen voor kuststranden alsnog aandacht aan te besteden aan een gezamenlijke legenda.

De Nederlandse kust

Figuur 3
de drie samenhangende delen van de Nederlandse kust



3.3 Van gedeelde waarden naar gezamenlijk toekomstperspectief

De kernkwaliteiten en collectieve waarden van het Nederlands kustgebied spelen een belangrijke rol in het Kustpact. Consensus over deze waarden vormt de basis voor het gezamenlijk optrekken van de diverse overheden in de kustzone en het ontstaan van een 'kustcommunity' van partijen die zich om de kwaliteit van de kust bekommeren.

Er is een visie nodig waarin keuzes worden gemaakt, waarin de koers wordt bepaald en waarin inzichtelijk wordt gemaakt op welke manier de fysieke kwaliteiten en gebruikswaarden van het kustgebied kunnen worden behouden en versterkt. Dit staat ook in het Kustpact zelf verwoord: *"Ambitie van het Kustpact is te komen tot gezamenlijke waarden en aanzien van toekomstige ontwikkelingen. Het Kustpact is niet het eindpunt, maar het vertrekpunt om te komen tot een visie op basis van gedeelde waarden."*

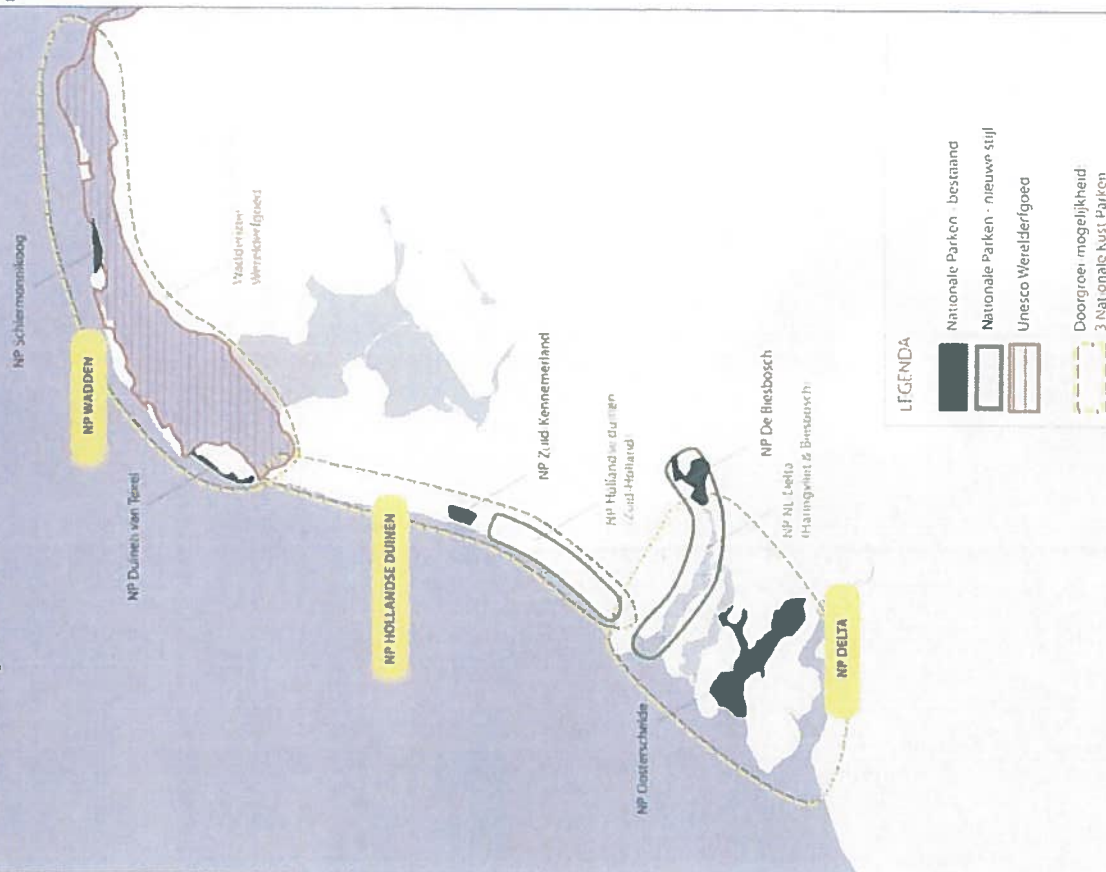
Op verschillende fronten binnen de kustcommunity worden de bouwstenen voor deze in het Kustpact aangekondigde visie verzameld. De provinciale kustvisies en plannen voor zoneringsvormen hiervoor een belangrijk ingrediënt, en dat geldt ook voor het bestaande ruimtelijke kwaliteitsbeleid.

Het is van belang dat de partijen bij het opstellen van deze visie, deze koersbepaling, actief nadenken over de grote ruimtelijke opgaven waar we als samenleving voor staan. Alleen wanneer de visie ook ingaat op de onvermijdelijke wisselwerking met de opgaven die eraan komen op het gebied van duurzame energie en woningbouw, zal zij kunnen functioneren als een gezamenlijk toekomstperspectief met antwoorden op toekomstige ruimteclaims. Daarnaast is het van belang om in de visie ook de ontwikkeling van de Nationale Parken (nieuwe stijl) Hollandse Duinen, NL Delta Biesbosch-Haringvliet en het Nederlandse Waddengebied (zie figuur 4: Nationale Parken).

Het Kustpact is te zien als een eerste (waardevolle) stap op een langere weg. Het hierbij laten zal niet voldoende zijn. Wij zien een 'Kustpact 2.0' voor ons, met explicietere aandacht voor de kwaliteitsborging van de kust als geheel met daarbij inbegrepen de binnenduinrand.

Nationale parken

Figuur 4
Nationale parken



Op basis van de bevindingen en overwegingen die wij in de voorgaande hoofdstukken hebben gepresenteerd, komen wij in dit hoofdstuk tot vier adviezen.

4.1 Kwaliteit van de kust verankeren in de Nationale Omgevingsvisie

De maatschappelijke discussie over de oprukkende recreatiebebouwing aan de kustlijn, die uitmondde in het Kustpact, heeft duidelijk gemaakt dat de zorgen over aantasting van de kwaliteit van de kust breed in de samenleving leven. De Nederlandse kust bezit een landschappelijke structuur van nationale importantie. Het strand is de grootste openbare ruimte van ons land, met weidse vergezichten. Het vormt tegelijkertijd ons grootste aaneengesloten natuurgebied. In het Kustpact is aangegeven dat de kernkwaliteiten en collectieve waarden en de nationale belangen voor waterveiligheid en de drinkwatervoorziening worden opgenomen in de Nationale Omgevingsvisie (NOV).

Wij zijn van mening dat het nationale belang van de kust verder reikt dan veiligheid en waterwinning alleen. Ook de landschappelijke, recreatieve, ecologische en economische waarden zijn op de schaal van Nederland als geheel van belang.

Tegen deze achtergrond adviseren wij de kwaliteit van de kust als samenhangend geheel expliciet als nationaal belang te verankeren. Daarbij merken wij op dat – voor een effectieve doorwerking bij concrete ruimtelijke ontwikkelingen – het de aanbeveling verdient deze kwaliteiten scherper te formuleren. Bij het vierde adviespunt doen wij hiervoor een voorzet.

De strategische opgaven waar we als samenleving de komende decennia voor staan (het realiseren van een duurzame en concurrerende economie; een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving; een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving en een waardevolle leefomgeving) kunnen een kapstok vormen voor het bepalen van wat er nodig is aan bescherming van de nationale kust en het uitzetten van een koers daarvoor. In het bijzonder de opgaven op het gebied van verstedelijking en duurzame energie zullen daarbij in de kustzone een groot vraagstuk vormen, waarbij een zorgvuldige omgang met de bijzondere kwaliteiten geboden is.

4.2 Drie nationale kustparken met eigen gebiedsagenda's

De Nederlandse kust vormt een samenhangend geheel waarbinnen drie kusttypen zijn te onderscheiden: de Deltakust, de Hollandse kustboog en de Waddenkust. De bijzondere karakteristieken van deze bijzondere kustlandschappen zijn het beschermen waard. Voor elk van deze kusttypen geldt dat ze onder twee provincies vallen: de Waddenkust behoort deels tot Noord-Holland en deels tot Friesland, de Hollandse kust heeft een Noord-Hollands en een Zuid-Hollands deel, en Zuid-Holland en Zeeland delen op hun beurt de Deltakust met elkaar. Vermeden moet worden dat binnen de provincieoverschrijdende kusttypen de provinciegrenzen door verschillen in beleid 'afleesbaar' is in het landschap.

De verschillende kusttypen zijn nog goed herkenbaar en onderscheidend. Voor een belangrijk deel worden deze verschillen door de morfologie van het kuststelsysteem bepaald. Maar ook de manier waarop ruimtelijke ontwikkelingen worden begeleid en bewaakt kan bijdragen aan het vergroten of verminderen van de samenhang. In dat licht verdient het de aanbeveling om zorg te dragen voor een goede samenwerking tussen provincies met 'gedeelde kusten'.

De ontwikkeling van Nationale Parken 'nieuwe stijl' in de kustzone (zie figuur 4: *Nationale Parken*) kan in onze ogen een belangrijk instrument zijn voor het bevorderen van een samenhangende benadering van de drie kusttypen. Een Nationaal Park kan een aansprekende en verbindende structuur vormen. Immers, onder de vlag van een Nationaal Park kunnen ambities op het gebied van natuur en recreatie met elkaar in verband worden gebracht. Interessant is dat zowel overheden, terreinbeheerders als ondernemers zich hieraan kunnen verbinden. De Nationale Parken Hollandse Duinen (Zuid-Holland), NL Delta Biesbosch-Haringvliet en het Nederlandse Waddengebied verdienen naar ons oordeel ondersteuning vanuit het Rijk, de kustprovincies en de kustgemeenten. Op termijn zouden deze drie parken kunnen uitgroeien tot provinciegrensoverschrijdende structuren die elk afzonderlijk één van de drie Nederlandse kusttypen omvatten.

Wij denken dat het zinvol is om in aansluiting op dit 'door-groeimodel' een drielat *gebiedsagenda's* te maken. In deze gebiedsagenda's kunnen de betrokken overheden en maatschappelijke organisaties een gezamenlijke koers bepalen en afspraken maken over concrete projecten en programma's. Het is wenselijk om in die gebiedsagenda ook andere ruimtelijke ontwikkelingen te betrekken dan recreatie en

De verschillen-
de kusttypen
zijn nog goed
herkenbaar en
onderschei-
dend. Voor een
belangrijk deel
worden deze ver-
schillen door de
morfologie van
het kuststelsysteem
bepaald.

4. Advies

de 10 gouden regels voor het IJsselmeergebied⁴ stellen wij voor om het begrip 'kwaliteit' ook voor de kust beter hanteerbaar en operationeel te maken. Een overzichtelijke set reproduceerbare en begrijpelijke kwaliteitsprincipes kan een belangrijke bijdrage leveren aan een kwalitatieve ontwikkeling van de kust, door het creëren van een gezamenlijk vocabulaire. Ze verschaften een handelingsperspectief, zo doen we dat langs onze kust.

De kwaliteitsprincipes zijn alleen effectief als ze in samenwerking met gebiedspartijen tot stand komen. Een eerste schot voor de boeg hebben wij hieronder weergegeven. Wij nodigen de bij de kust betrokken partijen uit om op deze principes te vervolgen door ze als inzet voor een breder debat te gebruiken.

Tien kwaliteitsprincipes voor een waardevolle kust: een schot voor de boeg

1. Openbaar en gratis

We koesteren de grootste openbare ruimte van Nederland. Het strand is van iedereen; openbaar en gratis toegankelijk. Op het strand is er geen ruimte voor privédomeinen.

2. Leeg, stil en donker

Zee, strand en duinen vormen een landschap met unieke beleevingskwaliteiten; de weidsheid en de lege horizon, de stilte en de duisternis. Bij nieuwe ontwikkelingen houden we rekening met deze kwetsbare kwaliteiten en versterken deze waar mogelijk.

3. Beperkte reuring, veel rust

Het strand van de Nederlandse kust wordt gekenmerkt door een aantrekkelijke afwisseling van compacte zones met reuring en vertier en uitgestrekte gebieden van uitgesproken rust. Nieuwe ontwikkelingen sluiten hierbij aan bij en versterken deze bestaande indeling.

4. Onderscheidende badplaatsen

Badplaatsen langs de Nederlandse kust hebben elk afzonderlijk een onderscheidend karakter. Van 'charmant dorps' tot 'stedelijke allure'. Ontwikkeling langs de kust is kwalitatief hoogwaardig en passend bij het (oorspronkelijke) karakter van de badplaats en het achterland.

5. Ontwikkelen met ambitie

In de kustzone ligt de lat voor ruimtelijke ontwikkelingen hoog: we bouwen met ambitie, specifiek voor en passend bij de plek. We parasiteren niet op het landschap maar voegen nieuwe kwaliteiten toe. Dit geldt voor alle bebouwing, niet alleen voor recreatieve.

natuur. Dit biedt kansen om meer in samenhang te kijken naar de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van bijvoorbeeld de Randstad (Noord- en Zuidvleugel) in relatie tot de kust. De ervaringen die al zijn opgedaan met de Gebiedsagenda IJsselmeergebied kunnen hierbij goed worden benut.

4.3 Versterken van de kust-community

Veel partijen zetten zich in voor een mooie kust. Er is een kustcommunity aan het ontstaan waarbij overheden, belangenorganisaties, terreinbeheerders en ondernemers elkaar opzoeken en betrekken bij plannen en initiatieven. Op nationaal niveau is er bijvoorbeeld het initiatief Mooie kust, van de gezamenlijke ruimtelijke-kwaliteitsorganisaties. Op provinciaal niveau is de kustvisie ontwikkeld. En op lokaal niveau zijn er allianties gesmeed rond concrete projecten zoals het Kustwerk Katwijk en de Zandmotor. Ook het Kustpact zelf is een aanleiding geweest voor het samen optrekken in de kustzone.

Wij ondersteunen het belang van een actieve en betrokken kustcommunity. Juist in de kustzone is het van groot belang om samen op te trekken en in gezamenlijkheid te werken aan de kwaliteit van de kust. Omdat de rol van maatschappelijke organisaties, terreinbeheerders en ondernemers hierbij cruciaal is, doet de overheid er goed aan deze community te ondersteunen en waar mogelijk te faciliteren.

Concreet kan deze ondersteuning vorm krijgen door het organiseren van (structurele) activiteiten gericht op ontmoeting, kennisuitwisseling en kwaliteitsverbetering. Een interessante mogelijkheid is het uitschrijven van een ontwerpprijsvraag voor innovatieve strandbebouwing of vernieuwende verblijfsrecreatieve concepten die het landschap versterken. Op het gebied van kwaliteitsverbetering zou binnen de community uitwisseling van ervaringen en instrumentarium kunnen worden georganiseerd door middel van symposia, workshops enzovoort. Ook is het goed denkbaar dat er gezamenlijke proefprojecten worden opgezet rond bepaalde opgaven (bijvoorbeeld de kwaliteitsverbetering van recreatieterreinen), waarin verschillende partijen participeren en inbreng leveren.

4.4 Tien kwaliteitsprincipes voor de kust

De kernkwaliteiten en collectieve waarden van de Nederlandse kust vormen een waardevolle basis voor het beschermen van de landschappelijke kuststructuur. Maar deze kwaliteiten en waarden vergen nog een interpretatie-slag voordat ze concreet toepasbaar zijn. Naar analogie van

Wij ondersteunen het belang van een actieve en betrokken kust-community.

6. Contrast binnenduinrand

De binnenduinrand is een landschappelijke structuur van nationale betekenis. We zetten in op behoud en versterking van het contrast tussen de binnenduinrand en het aangrenzende open achterland. Nieuwe ontwikkelingen in de binnenduinrand dragen bij aan versterking van de beleving van dit contrast.

7. Stuivend zand

Op het strand en in de duinen geven we zo veel mogelijk ruimte aan natuurlijke dynamiek en passen we dynamisch beheer toe. Binnen de randvoorwaarden voor veiligheid mag zand stuiven en de kust afslaan.

8. Samenhangend duin

De duingebieden van de Nederlandse kust vormen samen het grootste aaneengesloten natuurgebied van ons land. We verbeteren de samenhang door het afstemmen van beheer, opheffen van barrières en het onthekken van deze gebieden.

9. Rijke kusthistorie

We maken de rijke historie van de kustzone beleefbaar en zichtbaar in de vorm van bijvoorbeeld vuurtorens, havigezichten en de Atlantikwall.

10. Robuuste waterstaat

De Nederlandse kust bestaat bij de gratie van het spel tussen natuurlijke processen en menselijk ingrijpen. We koesteren de artefacten van de bijbehorende ingenieurskunst in de vorm van dammen, dijken, sluizen en dergelijke, en maken deze waar nodig beter herkenbaar en beleefbaar.

**Uitgave van het College van
Rijksadviseurs:**

Floris Alkemade
Rijksbouwmeester

Berno Strootman
Rijksadviseur voor de Fysieke
Leefomgeving

Daan Zandbelt
Rijksadviseur voor de Fysieke
Leefomgeving

Tekst
College van Rijksadviseurs i.s.m. Abe
Veenstra landschapsarchitect

Afbeeldingen
Abe Veenstra landschapsarchitect

Ontwerp
LAVA

College van Rijksadviseurs
Postbus 20952
2500 EZ Den Haag

Bezoekadres:
Korte Voorhout 7,
2511 CW Den Haag
Tel. 088 1158171
www.collegevanrijksadviseurs.nl

Mei 2018