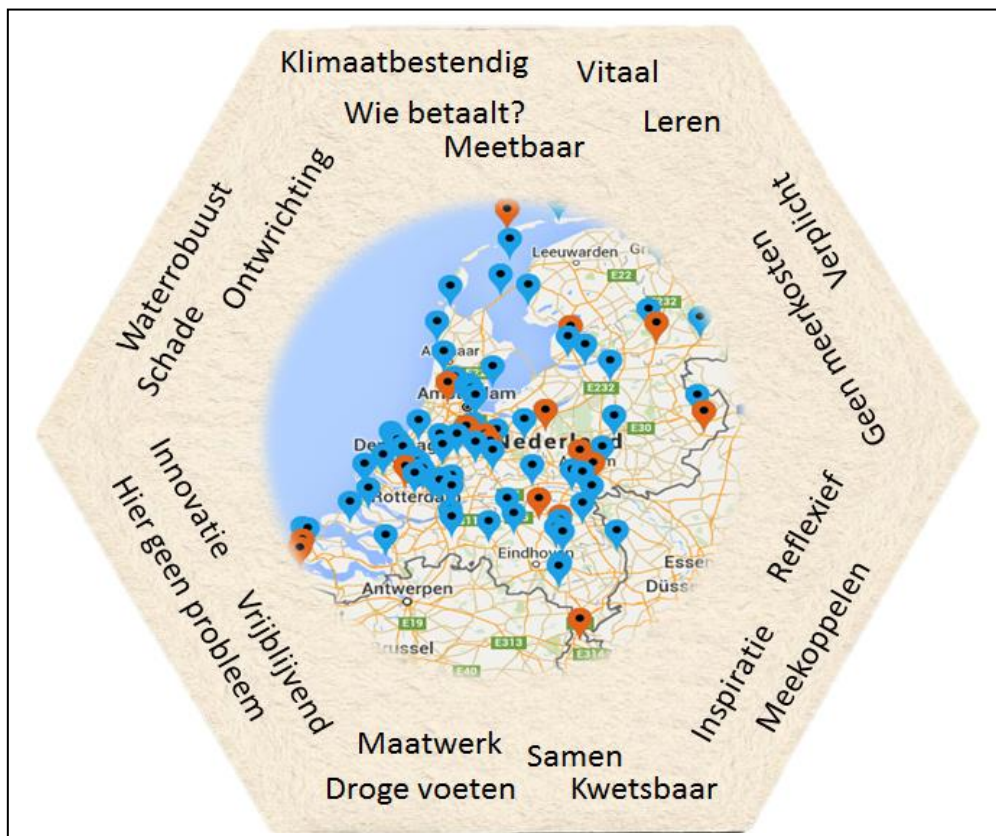


Tussentijdse Evaluatie Ruimtelijke Adaptatie

Reflecteren en Inspireren

SAMENVATTING



30-01-2017

Documenttitel:	Eindrapport evaluatie Ruimtelijke Adaptatie
Status:	Definitief
Datum:	30-01-2017
Projectnummer ORG-ID:	092122
Opdrachtgever:	Ministerie van Infrastructuur en Milieu,
Gedelegeerd opdrachtgever:	Stuurgroep Ruimtelijke Adaptatie
Auteurs:	Robert de Graaff, John Steegh, Miriam Aerts, Rutger van der Brugge, Arwin van Buuren, Gert Dekker, Gerald Jan Ellen, Albert Elshof, Anne Loeber
Vrijgave door:	Robert de Graaff
Datum:	30 januari 2017

ORG-ID

In samenwerking met:



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

STERK CONSULTING

ambient
|||

Deltares



ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Adres ORG-ID

Oranjerie 34
2316 ZK Leiden

Postbus 256
2300 AG Leiden

Contact

www.org-id.org
info@org-id.org
071 - 5217846

SAMENVATTING

Het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (hierna: DPRA) heeft als doel het bevorderen van klimaatbestendig en waterrobuust handelen door overheden, bedrijfsleven, burgers en maatschappelijke partijen. Om dit doel te bereiken werd in september 2014 de Deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie (hierna: DBRA) vastgesteld. Dit rapport bevat een kwalitatieve evaluatie van die DBRA. De hoofdvraag is kort samengevat of het realiseren van de gestelde doelen op de goede koers ligt, of ontwikkelde instrumenten en maatregelen ertoe leiden dat de voor 2020 en 2050 gestelde doelen gehaald worden en wat de succes- en faalfactoren zijn. Voorts verwacht de Stuurgroep Ruimtelijke Adaptatie inzicht in de haalbaarheid van de ambities van de aanpak nationale vitale en kwetsbare functies (VenK).

Deze vragen hebben we beantwoord door het afnemen van 50 interviews, het organiseren van 6 reflectiesessies, een 'World Café' en een Q-sort analyse. Langs deze route hebben we met onze gesprekspartners onderzocht of de met de DBRA beoogde transitie naar andere handelingspatronen en denkwijzen is begonnen en zo ja, hoe ver de realisatie van de doelen inmiddels op weg is. Vanuit de doelen voor 2020 en 2050 hebben we langs meerdere wegen gereflecteerd op waar de realisatie staat, waar de gesprekspartners, gezien de doelen willen staan en weer terug redenerend welke stappen dan nog gezet moeten worden ('backcasting'). Resultaten van eerdere evaluaties hebben we daarbij meegenomen. Het is een 'responsieve evaluatie' waarin een voortdurende interactie plaatsvond tussen onderzoekers en gesprekspartners.

Het antwoord op de gestelde vragen is ambigu. Het is onder onze gesprekspartners een breed gedragen constatering dat veel goed gaat. Wij delen dat. Maar het is de vraag of het voor het realiseren van de doelen op lange termijn genoeg is. Terugkijkend is 'het glas half vol', vooruitkijkend 'half leeg'. Er is breed gevoelde urgentie, al loopt die sterk uiteen afhankelijk van welk deelonderwerp aan de orde is (waterveiligheid, vitaal en kwetsbaar, wateroverlast, hitte, droogte). Partijen komen nog in zeer ongelijke mate in beweging en daarbij valt op hoe groter de organisatie, hoe eerder. Voldoende kennis is niet alom aanwezig, waardoor vaak zicht op concrete handelingsopties ontbreekt. Wij constateren mét onze gesprekspartners dat er "een tandje bij" moet.

We hebben daartoe samen met de respondenten gezocht naar suggesties voor:

- Het verbreden van de kaders voor besluitvorming (uiteenrafelen van het containerbegrip 'ruimtelijke adaptatie' om het operationeler te maken, door 'slimmere' normering en het inbedden van ruimtelijke adaptatie in maatschappelijke opgaven met een breder draagvlak),
- het scheppen van condities waaronder ruimtelijke adaptatie in de praktijk kan gedijen (door een betere verspreiding en concretisering van reeds beschikbare kennis, het makkelijker inpasbaar maken van elders opgedane praktijkkennis en ervaring, door het ombuigen van financieringslogica naar 'life-cycle-costs', door het organiseren van *governance* van ruimtelijke adaptatie op het niveau van regio's) en

- het helpen motiveren van (nog niet betrokken) partijen om met ruimtelijke adaptatie aan de slag te gaan (door het aanbieden van mogelijkheden om kortetermijndenken te doorbreken, het versterken van het eigenaarschap en het bewust worden van de opgave, effectiever verbinden van fysieke systemen en het verknopen van sociale systemen op regioniveau).

Het onderzoek concludeert dat het DPRA met de DBRA van 2014 goed is gestart, maar dat de huidige aanpak partijen te weinig prikkelt om nieuwe wegen te zoeken om aan ruimtelijke adaptatie zo vorm te geven dat wordt voldaan aan het besluit dat ruimtelijke adaptatie vanaf 2020 onlosmakelijk onderdeel is van beleid en uitvoering. Dat leidt er mogelijk toe dat het huidige succes – ‘het loopt allemaal wel’ – het bereiken van de ambities voor 2050 in de weg zit. Veel wordt nu opgepakt als uitwerking van bestaand (afval)waterbeleid zonder dat er een reden wordt gezien om dit aan te vullen of te integreren met beleid ten aanzien van de minder geïnstitutionaliseerde thema’s zoals hitte, droogte en vitaal & kwetsbaar. De (vele!) vernieuwende initiatieven leunen te veel op de trekkracht van gedreven individuen en hun inventiviteit om beweging in gang te zetten *ondanks* bestaande institutionele kaders en een gebrek aan middelen en andere structurele stimuli (urgentie, draagvlak, infrastructuur voor de uitwisseling van kennis, financieringsmodellen toegespitst op klimaatadaptatie, etc.). Daarom moet er voor het realiseren van de doelen op de langere termijn een ‘tandje bij’. Concreet laat dit zich vertalen in de volgende aanbevelingen voor de vervolgaanpak van het DPRA ter uitvoering van de DBRA en voor het Deltaplan ruimtelijke adaptatie (als uitvoeringsplan van het DPRA):

1. Formuleer concrete **tussendoelen** ‘op weg naar 2050’ waaruit de samenhang blijkt tussen waterveiligheid, wateroverlast, hitte en droogte enerzijds en Vitaal en Kwetsbaar anderzijds. Verzamel aansprekende voorbeelden die tonen hoe deze thema’s mee te koppelen zijn met andere ontwikkelingen, projecten en initiatieven en hoe dit meer partijen voordelen biedt.
2. Organiseer **regie op regionaal niveau**. Om de doelstellingen voor wateroverlast, droogte en hitte op termijn te halen moet meer *samenhang en afstemming* worden georganiseerd tussen initiatieven en projecten. Voor een *effectieve regie* is het nodig namens partijen een regisseur aan te wijzen op het niveau van de regio. De provincie kan een rol spelen bij het afstemmen tussen regio’s.
3. Communiceer duidelijk(er) hoe DPRA en Deltaplan ruimtelijke adaptatie zich verhouden tot de **Nationale klimaatAdaptatie Strategie** en andere programma's als Duurzaam Door, Agenda Stad en Nationale Omgevingsvisie. Koppel **ambities voor ruimtelijke adaptatie** aan ander beleid en beleidsdoelen (in het bijzonder via de Omgevingswet en uitwerking van het energieakkoord). Vertaal het containerbegrip 'ruimtelijke adaptatie' in concrete lange termijn ambities ten aanzien van leefbaarheid, economische ontwikkeling, gezondheid, veiligheid, duurzaamheid, etc. Koppel vervolgens deze ambities aan specifieke beleidsdoelen. Dit bevordert **meekoppelen**. Gebruik bij deze koppeling procesnormen in plaats van getalsnormen, en illustreer de samenhang van doelen en beleid met heldere voorbeelden. Maak ruimtelijke adaptatie een verplicht onderdeel van provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies (=procesnorm). De Kaderrichtlijn Water kan als inspirerend voorbeeld dienen.

Organiseer netwerkbijeenkomsten op die thema's om maatschappelijke partners en lagere overheden ertoe aan te zetten om doelen voor ruimtelijke adaptatie te koppelen aan hun eigen doelen.

4. Kom dus niet direct met centrale inhoudelijke normering maar benut eerst bestaand juridisch instrumentarium beter. Gebruik deze instrumenten in onderlinge samenhang in interbestuurlijke afstemming, en help overheidspartijen meer sturend op te treden bij bouwen en inrichten door private partijen. Zet meer in op gevolgbeperking naast het verkleinen van de faalkans van het systeem (o.a. watersysteem, riolering, buiten ruimte):
 - *Omgevingsvisie*: gebruik (het opstellen van) de omgevingsvisie om uitvoeringsafspraken te maken in (gebiedsgerichte) programma's, waar nodig juridisch ondersteund met regels in de omgevingsverordening (provincie), omgevingsplan (gemeente) en de waterschapverordening (waterschap);
 - *Watertoets*: start het watertoetsproces eerder met focus op *alle* mogelijkheden om het waterbelang te borgen in alle schakels van de keten ('bestemmen-inrichten-beheren'), ten aanzien van hemelwater-, grondwater-, vuilwater- en oppervlaktewateropgave, rekening houdend met de aanwezige bodem- en waterhuishouding. Neem daarbij de hele fysieke leefomgeving in ogenschouw (niet alleen riolering of het watersysteem, maar ook watergangen, buizen, wegen, stoepranden, groenvoorzieningen, bergingsvoorzieningen, en particulier terrein (tuinen, kelders, bedrijfsruimten, woningen));
 - *exploitatieovereenkomst*: werk de notie van 'waterhuishoudkundig bouwrijp' maken concreet uit in nieuwbouwprojecten;
 - *bestemmings/omgevingsplan*: neem het wateraspect structureel mee via bouw- en gebruiksregels, in het bijzonder via bouw-/vloerpeilen (ruim boven de straat); ga afwenteling van waterproblemen tegen;
 - *keur*: laat waterschappen in keur (of legger) een 'profiel van vrije ruimte' langs (belangrijke) watergangen op nemen met het oog op de toekomstige nodige capaciteit van de watergang;
 - *koopcontracten*: neem een waterparagraaf in koopcontracten op (vergelijkbaar met die over bodemkwaliteit en aanwezigheid van asbest) om bewustzijn over de waterhuishoudkundige situatie van huis en omgeving bij kopers te stimuleren;
 - *bouwregels*: schep duidelijkheid over constructie-eisen over particuliere riolering en kelders/kruipruimtes en communiceer dit met overheden, bouwsector én burgers.
5. Investeer in bewustwording, kennisontwikkeling en communicatie:
 - *Verbreed de doelgroep*: creëer bewustwording door niet alleen over ruimtelijke adaptatie te communiceren met de watersector, maar ook met corporaties, planologen, bouwbedrijven, architecten, huizenkopers, etc.;
 - *Verbreed de kennisbasis*: ontsluit en verspreid kennis over niet-gangbare onderwerpen (vitaal en kwetsbaar, hitte, droogte);
 - *Faciliteer kennisoverdracht*: Creëer een netwerk van kennismakelaars die kennis ontwikkelen, maar ook verzamelen, ontsluiten en verspreiden, door geld hiervoor te koppelen aan een expliciete taakomschrijving voor specifieke personen in een

- organisatie. Maak een (digitaal) *smoelenboek* met een overzicht van welke personen of organisaties in een bepaalde regio of sector als kennisleverancier of -makelaar te benaderen;
- *Faciliteer kennisinpassing*: zet in op het vertalen van inzichten in een kennisformat dat in allerlei omgevingen is toe te passen ('legosteentjes' die via copy-paste elders kunnen worden toegepast en bij bredere toepasbaarheid opgenomen kunnen worden in handreikingen en uiteindelijk regelgeving) om de stap van 'willen' en 'weten' naar 'werken' te bevorderen.
6. Verfijn de huidige landelijke **instrumenten** van het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie en breng ze actiever aan de man. Creëer fondsen voor partijen die bestaande, eigen instrumentarium willen gebruiken en aanpassen, en stuur actiever aan op bewustwording, met minder vrijblijvendheid. Vitaal en kwetsbaar kan zich richten op het meedenken met grote bedrijven en instellingen. Aanvullend is behoefte aan tools om gesprekken te voeren, risico's te duiden en om uitleg over en toegang tot beschikbaar financieel en juridisch instrumentarium te geven.
 7. Onderzoek mogelijkheden om **financieringsmodellen** voor publieke investeringen aan te passen aan kenmerken van klimaatadaptatie, zodat de 'business case' niet langer gemaakt wordt op basis van bedrijfseconomisch kortetermijndenken. Modelleer op basis van schadebeperking en niet alleen op het voorkómen van schade en op basis van de hele levenscyclus van een voorziening. Modelleer op klimaatbestendigheid en waterrobuustheid in samenhang met andere thema's, bijv. duurzame energie. Ook het stimuleren van preventiemaatregelen door perceels- en gebouweigenaren kan met behulp van subsidies en/of tariefdifferentiatie bij leges, rioolheffing, omslagen en premies (in overleg met het Verbond van Verzekeraars en (her)verzekeraars). Onderzoek de kansen voor innovatie en het delen van risico's voortkomend uit de Aanbestedingswet (2016) en deel de praktijk van het toepassen van life cycle costs. Onderzoek of het passend is om sommige gebiedsspecifieke opgaven voor ruimtelijke adaptatie onderdeel uit te laten maken van de verdeelsleutels van het Gemeentefonds.
 8. Maak één partij zichtbaar regisseur van het thema **hittestress**. Leg een goede koppeling met de Nationale klimaatAdaptatie Strategie. Betrek gemeenten (als verantwoordelijk voor publieke volksgezondheid, beheer openbare ruimte en groen), in het verlengde daarvan de GGD en vervolgens andere partijen als het ministerie van VWS, PBL, het Rode Kruis, corporaties, de bouwwereld, groenuitvoerders, verzekeraars en zorginstellingen. Organiseer hiermee themabijeenkomsten gericht op het zichtbaar maken en reduceren van risico's voor kwetsbare bevolkingsgroepen.
 9. Faciliteer **monitoring** van (beleids)ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke adaptatie. Koppel (inhoudelijke en proces)indicatoren aan uitwerking van ruimtelijke adaptatie in concrete ambities op verschillende thema's, aan uitwerking ervan in de Omgevingswet, aan het proces van regionale organisatie en regie, aan concrete meekoppeliniciatieven, aan het realiseren van een geschikte uitwisselings- en kennisinfrastructuur, en aan het ontwikkelen van financieringsmodellen. Gebruik monitoring voor reflectie op aanpak en voortgang, en voor tussentijds bijsturen.