



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Tussentijdse evaluatie ruimtelijke adaptatie

reflecteren en inspireren : eindrapport

de Graaff, R.; Steegh, J.; Aerts, M.; van der Brugge, R.; van Buuren, A.; Dekker, G.; Ellen, G.J.; Elshof, A.; Molenveld, A.; Loeber, A.

Publication date

2017

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Graaff, R., Steegh, J., Aerts, M., van der Brugge, R., van Buuren, A., Dekker, G., Ellen, G. J., Elshof, A., Molenveld, A., & Loeber, A. (2017). *Tussentijdse evaluatie ruimtelijke adaptatie: reflecteren en inspireren : eindrapport*. ORG-ID organisatie & beleidsontwikkeling. <http://www.org-id.org/tussentijdse-evaluatie-van-de-deltabeslissing-ruimtelijke-adaptatie-gereed/>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

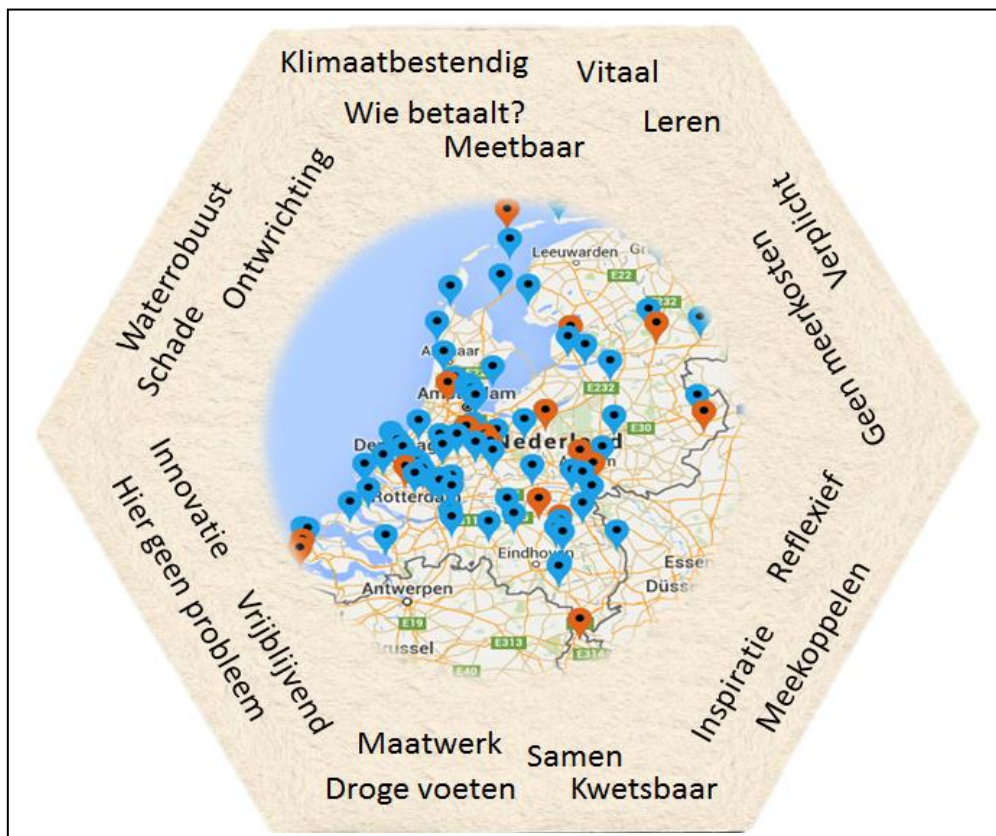
Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Tussentijdse Evaluatie Ruimtelijke Adaptatie

Reflecteren en Inspireren

EINDRAPPORT



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, Astrid Molenveld, 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

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	3
0. Samenvatting voor bestuurders.....	5
1. Voorwoord.....	9
2. Inleiding.....	10
2.1 Aanleiding.....	10
2.2 Beschrijving van de evaluatievraag	10
2.3 Leeswijzer	11
3. Methode.....	12
3.1 Interpretatie van de evaluatievraag	12
3.2 Eerdere evaluaties en relevante onderzoeken	12
3.3 Opzet en methode Van de evaluatie	18
4. Uitkomsten interviews, reflectiesessies en Q-sort	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Overstromingen.....	28
4.2.1 risicoreductie door ruimtelijke aanpassingen	28
4.2.2 Vitale en Kwetsbare functies.....	32
4.3 Wateroverlast, hitte, droogte	36
4.3.1 opmerkingen over wateroverlast, hitte en droogte	37
4.3.2 specifieke opmerkingen over wateroverlast	43
4.3.3 specifieke opmerkingen over hitte.....	44
4.3.4 specifieke opmerkingen over droogte	45
4.4 Uitkomsten Q-sort	46
4.4.1 inleiding.....	46
4.4.2 werken met een Q-sort.....	48
4.3.3 resultaten	49
4.4.4 interpretatie van de resultaten	57
Intermezzo.....	58
Inleiding	58
Huidige kaders.....	58
Duiding van de voortgang: De aanpak voldoet niet.....	59
5. Resultaten vanuit ‘tandje erbij’-perspectief	63
5.1 Verbreding van de kaders	63
5.1.1 ruimtelijke adaptatie is een containerbegrip	63

5.1.2 normering wateroverlast: een krachtig idee met flinke nadelen.....	65
5.1.3 framing van ruimtelijke adaptatie: maak het invoelbaar.....	69
5.2 Scheppen van condities	71
5.2.1 kennis over ruimtelijke adaptatie: een vertaalprobleem	71
5.2.2 instrumentarium: van abstract naar toepasbaar.....	71
5.2.3 financiering: van business case naar levensloopfinanciering	72
5.3 Motiveren van partijen	73
5.3.1 sturing van ruimtelijke adaptatie: organiseren van prioriteit.....	74
5.3.2 bewustwording ruimtelijke adaptatie: van nudging naar internalisering	75
5.3.3 ruimtelijke adaptatie is een kwestie van 'verbinden en verknopen'	76
6. Conclusies	79
6.1 Kwalitatieve beantwoording onderzoeksvraag.....	79
6.1.1 antwoord op de hoofdvraag	79
6.1.2 antwoord op deelvragen	82
6.2 Kwaliteit, diepgang en onzekerheden van het antwoord	87
7. Aanbevelingen	89
7.1 Adviezen over verdere proces DBRA.....	89
7.2 Adviezen over aanpak en instrumenten	89
7.2.1 adviezen Deltaprogramma RA.....	89
7.2.2 adviezen Deltaplan RA	93
7.2.3 adviezen communicatie naar politiek	94
7.3 Adviezen over toekomstige evaluatie.....	95

0. 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.

1. VOORWOORD

In de loop van dit onderzoek hebben wij enorm veel betrokkenheid ervaren bij het onderwerp 'ruimtelijke adaptatie'. Dat geldt zeker niet alleen voor directbetrokkenen, de 'gebruikelijk sprekende hoofden'. Vrijwel iedereen die we geïnterviewd hebben, die deel heeft genomen aan de reflectiesessies of aan het 'World Café' of die we in de looptijd van dit onderzoek elders zijn tegen gekomen is ervan doordrongen dat Nederland voor een uitdaging staat. Maar wie de afgelopen tijd niet deelgenoot is geweest van de binnenring slaakte nogal eens de verzuchting: het is een prioriteit naast vele andere, 'zeg maar waar ik moet beginnen'. Daar speelt in mee, dat niet voor iedereen duidelijk is hóe het vraagstuk aan te pakken: het handelingsperspectief is onvoldoende duidelijk. Dat is meer dan een opletpunt.

Tegelijk zien we hele volkstammen enthousiast bezig. Om slechts een paar aansprekende voorbeelden te noemen:

- Rotterdam grossiert inmiddels in waterpleinen, andere plaatsen nemen dat idee over,
- het wemelt van de deelnemers aan de Operatie Steenbreek,
- de hermeandering van beken heeft op de hoge gronden een vlucht genomen,
- op advies van GGD's zijn zonneschermen bij verzorgingshuizen gemeengoed,
- Rainproof Amsterdam getuigt van een brede visie die dwarsverbanden weet te leggen,
- waterschappen experimenteren met flexibel peilbeheer om het systeem robuust te maken

en vele voorbeelden meer.

Betrokkenheid bleek ook uit het feit dat ons geen enkel interview geweigerd is, velen enthousiast hebben meegedaan aan reflectiesessies en het 'World Café' en alle afspraken mooi binnen de ons ter beschikking staande tijd konden worden afgerond. Vanaf deze plek willen wij dan ook iedereen die heeft meegewerkt aan deze evaluatie bedanken voor hun belangeloze inzet.

Ons eerste, pré-analytische 'gevoel' is dat het glas minstens half vol is. We zijn aan de slag geweest met een *kwalitatieve*, op *leren* gerichte evaluatie. We geven daarom geen percentueel antwoord over de vulling van het glas. Wel geven we antwoord op de vraag of 'half vol' twee jaar na de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie een succes is en wat er nodig is - in maatregelen, instrumenten en middelen - om het glas helemaal vol te krijgen.

2. INLEIDING

2.1 AANLEIDING

Het DPRA heeft als doel het bevorderen van klimaatbestendig en waterrobuust handelen door overheden, bedrijfsleven, burgers en maatschappelijke partijen. Om dit doel te bereiken werd de DBRA geformuleerd en aangenomen. De DBRA wil de gevolgen van overstromingen, wateroverlast, droogte en hitte beperken door maatregelen te nemen in het ruimtelijke domein. De doelen van de DBRA staan in de DBRA zelf. Om deze doelen te bereiken zijn verschillende instrumenten ingezet op diverse terreinen (communicatief, economisch, juridisch): de website ruimtelijkeadaptatie.nl, het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie, landelijke, regionale en lokale intentieverklaringen, pilots VenK, etc.

Er zijn twee aanleidingen om de DBRA nu tussentijds te evalueren. De regering is voornemens in september 2017 een 'Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie' aan het parlement aan te bieden waarin lijnen worden uitgezet voor ruimtelijke adaptatie in Nederland in de komende jaren. Aan de hand van de tussentijdse evaluatie kan het nieuwe kabinet dat na de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2017 zal aantreden bepalen wat in dat Deltaplan komt te staan. De evaluatie levert ook bouwstenen voor het programma van de nieuwe colleges van burgemeester en wethouders na gemeenteraadsverkiezingen in 2018. Daarnaast is in de DBRA aangekondigd dat in 2017 een evaluatie plaatsvindt. Evaluatie van de nationale aanpak voor vitale & kwetsbare functies maakt hier deel van uit.

In samenspraak met de Stuurgroep Ruimtelijke Adaptatie (SgRA) heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) voor deze tussentijdse kwalitatieve, maar vooral ook 'lerende' evaluatie opdracht verleend aan een consortium dat bestaat uit ORG-ID (hoofdaannemer), de Universiteit van Amsterdam, Sterk Consulting, Ambient, Deltares, de Erasmus Universiteit Rotterdam en DeWijdeBlik.

2.2 BESCHRIJVING VAN DE EVALUATIEVRAAG

Deze tussentijdse *kwalitatieve* evaluatie moet de SgRA inzicht en duiding geven op de vraag of we op de goede koers zijn om de in de DBRA gestelde doelen te halen. Tegelijk moet de evaluatie zorgen voor *inspiratie en leerervaringen* die overheden (gemeenten, provincies, waterschappen, rijk) en niet-overheden (ondernemingen, maatschappelijke organisaties, onderwijs- en kennisinstellingen, groepen in de maatschappij) die bezig (willen) zijn met ruimtelijke adaptatie in staat stellen te doen wat nodig is ('empowerment')¹. De deelvragen hierbij zijn:

1. Werken de huidige instrumenten, maatregelen en werkwijzen om de doelstelling van 2020 te halen gezien de ervaringen van de afgelopen twee jaar, of is bijstelling of aanvulling nodig? Voldoen deze middelen aan de uitdaging van de partijen die

¹ Zie voor wat we onder een kwalitatieve, 'inspirerende-lerende' evaluatie verstaan paragraaf 3.3

klimaatadaptatie moeten of willen realiseren in de uitvoeringspraktijk? Maak daarbij onderscheid naar middelen die:

- gemeenten, waterschappen, provincies en rijk hebben om de afgesproken doelstellingen te realiseren;
 - genoemd zijn in de deltabeslissing ruimtelijke adaptatie, te weten
 - Handreiking Ruimtelijke Adaptatie/Kennisportaal;
 - Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie;
 - Watertoets;
 - Aanpak nationale vitale en kwetsbare functies;
 - onderdeel zijn van het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie zoals themabijeenkomsten, voorbeeldprojecten en het faciliteren van netwerken.
2. Wat zijn succes -en faalfactoren bij de uitvoering van de DBRA? Hoe loopt het nu in de regio en wat betekent dit voor het beleid en de sturing? Bij het etaleren en duiden gaat het niet om *volledigheid* maar om *veelzijdigheid* door te kijken naar:
- de vier dreigingen (overstroming, wateroverlast, droogte en hitte) en de gevolgen voor de ruimtelijke en sociale aanpak;
 - projecten op verschillende schaalniveaus in diverse gebieden in Nederland;
 - de verantwoordelijkheden en de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd;
 - kansen die er zijn met andere programma's. Denk aan Agenda Stad, Omgevingsvisie en andere onderdelen van het Deltaprogramma zoals de nationale aanpak zoetwater.
3. Geven de geformuleerde doelen van de DBRA, het stimuleringsprogramma en de doelen en afspraken van de Aanpak nationale vitale en kwetsbare functies voldoende houvast om partijen in beweging te krijgen (ook bij de deelprogramma's van het Deltaprogramma) en de transitie naar waterrobuust en klimaatbestendig handelen door publieke en private partijen snel genoeg tot stand te brengen?
- is de ambitie – stip op de horizon – helder?
 - zijn de doelen helder genoeg of moeten er (operationele) tussendoelen komen?
 - zijn de verantwoordelijkheden duidelijk en is de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd werkbaar?

2.3 LEESWIJZER

In hoofdstuk 3 wordt de methode van analyse toegelicht. In hoofdstuk 4 zijn de resultaten van de evaluatie opgenomen, met daarin opgenomen de conclusies en aanbevelingen van onze gesprekspartners. Tijdens het onderzoek kwamen dilemma's voor het voetlicht, deze belichten we in een intermezzo. De dilemma's hebben te maken met de wens er de komende jaren een 'tandje bij' te zetten. In hoofdstuk 5 reflecteren we op deze wens. Hoofdstuk 6 bevat onze conclusies. Daarin belichten we de veranderopgave en doen we suggesties voor het extra 'tandje'. Hoofdstuk 7 bevat de antwoorden op de onderzoeksvragen en onze aanbevelingen voor het vervolg.

3. METHODE

3.1 INTERPRETATIE VAN DE EVALUATIEVRAAG

De opdrachtgever beoogt met deze tussentijdse evaluatie drie doelen te realiseren:

- inzicht en duiding of het DPRA op koers ligt om gestelde doelen in 2020 te halen;
- zorgen voor inspiratie en leerervaringen die overheden en niet-overheden die bezig (willen) zijn met ruimtelijke adaptatie in staat stellen te doen wat nodig is ('empowerment');
- opleveren van bouwstenen voor een succesvol beleid richting 2050.

Om het huidige beleid en korte termijn doelen tot 2020 te koppelen aan reflectie op en leren over mogelijkheden en belemmeringen voor de langere termijn (2050) hebben we de vraagstelling voor de evaluatie geïnterpreteerd als het streven naar een *transitie*. Met 'transitie' wordt hier bedoeld het doorbreken van gangbare systemen, handelingspatronen, en denkwijzen om toe te werken naar het streefbeeld van een 'waterbestendig en klimaat-robuust Nederland' in 2050. Vanuit die gedachte is de vraagstelling van deze evaluatie opgevat in termen van 'verbreden van besluitvormingscriteria', 'creëren van condities waaronder klimaatbestendigheid en waterrobuustheid onderdeel worden van de beroepspraktijk van maatschappelijke partijen', en 'het motiveren van partijen om zich voor dit doel in te spannen'. Om de transitie "snel genoeg" te laten verlopen zal, zo blijkt uit de evaluatie, in deze opzichten 'een tandje bijgezet' moeten worden bij de inspanningen voor Ruimtelijke Adaptatie. In het Intermezzo wordt dit nader toegelicht.

Tijdens de tussentijdse evaluatie heeft het consortium gesprekspartners uitgenodigd om langs de lijnen van het DPRA (weten, willen, werken) terug te kijken naar de start van de uitvoering van de DBRA en vanuit de reflectie daarop samen vooruit te kijken naar 2020 en 2050. Deze exercitie vormde de basis om vervolgens gezamenlijk weer terug te kunnen redeneren ('backcasting') naar de stappen die nu gezet zouden moeten worden om de beoogde doelen te halen. Hierop zijn de adviezen voor aanpassingen van het DPRA en bouwstenen voor de inzet van een Deltaplan ruimtelijke adaptatie gebaseerd.

3.2 EERDERE EVALUATIES EN RELEVANTE ONDERZOEKEN

Gedurende de uitvoering van de DBRA sinds 2015 zijn verschillende evaluaties en onderzoeken uitgevoerd die relevante inzichten kunnen geven voor onze evaluatie. Het betreft hier zowel evaluaties en onderzoeken die vanuit de DBRA zijn geïnitieerd als vanuit andere onderdelen van het Deltaprogramma.

A. Resultaten Monitor Ruimtelijke Adaptatie 2015 en 2016

Zowel in 2015 (Van der Brugge et al., 2015) als in 2016 (Van der Brugge et al., 2016) is een monitor uitgevoerd die tot doel had om een onderbouwing te geven voor het antwoord op de volgende centrale vragen in de evaluatie van 2017:

- hoe ver zijn overheden met het doorlopen van de stappen 'weten', 'willen' en 'werken' en is dit voldoende om de doelen van 2020 te halen?
- in hoeverre zijn de ontwikkelde instrumenten toereikend om de doelstellingen in 2020 te behalen? Welke factoren spelen een rol in het wel of niet bereiken van deze doelen?
- is het nodig om de bestuurlijke afspraken in 2017 aan te passen en aanvullend instrumentarium te ontwikkelen om de doelstelling 2020 te halen?

Een algemene conclusie is dat zowel gemeenten, waterschappen, provincies als de rijksoverheid serieus met de thema's uit de DBRA aan de slag zijn gegaan. In de afgelopen jaren is in het Deltaprogramma veel kennis ontwikkeld en dat vertaalt zich in beleid:

- ten aanzien van 'weten-willen-werken' is het algemene beeld dat in 2015 naar voren kwam in 2016 niet fundamenteel veranderd. De gemeenten, waterschappen en provincies die de monitor hebben ingevuld zijn naar eigen inschatting relatief ver met de thema's overstromingsrisico's en wateroverlast, iets minder ver met droogte en het minst ver met de thema's hittestress en vitale en kwetsbare functies. Daarnaast scoren alle partijen zichzelf relatief hoog op 'weten', iets lager op 'willen' en nog iets lager op 'werken'. Op het thema wateroverlast en overstroming geven alle partijen aan ver genoeg te zijn om de doelstelling te realiseren om in 2020 'klimaatbestendig en waterrobuust inrichten' onderdeel te laten zijn van hun beleid en handelen voor de thema's hitte en droogte, maar voor vitale en kwetsbare functies geven de decentrale overheden en het rijk aan gemiddeld minder ver te zijn dan voor wateroverlast en overstroming;
- het Kennisportaal en het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie zijn bekend bij alle benaderde partijen, met uitzondering van een aantal gemeenten (bijna 50%);
- een aantal factoren is significant van invloed op de mate waarin ruimtelijke adaptatie wordt meegenomen in de uitvoering ('werken'):
 - dat er effectieve klimaatadaptatiemaatregelen bekend zijn,
 - dat genoeg geld beschikbaar is voor klimaatadaptatie, en
 - dat interne procedures bijdragen aan realisatie van klimaatadaptatiemaatregelen.

B. Lerende Evaluatie MIRT Onderzoeken meerlaagsveiligheid

In dit rapport wordt gekeken naar drie pilots (Marken, Eiland van Dordrecht en IJssel-Vecht-Delta) op het gebied van meerlaagsveiligheid, zodat er van deze pilots geleerd kan worden over de vormgeving en organisatie daarvan.

In de conclusie van het rapport is de volgende vraag leidend: *"Wat leren ons de pilots voor de wijze waarop een volgende stap in beleid en uitvoering van meerlaagsveiligheid gestalte kan krijgen?"* Daarover zijn elf conclusies geformuleerd:

1. het verlagen van het risico van overstromingen is een maatschappelijke opgave en vergt een meer samenhangende afweging en programmering van investeringen in waterveiligheid, ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing;
2. een gebiedsgerichte benadering – waarbij partijen gezamenlijk het gebied als samenhangend systeem beschouwen – levert inzichten op in de kansen en mogelijkheden voor meerlaagsveiligheid;

3. niet alleen de kansen verschillen per gebied, ook de ambities en opgaven zijn per gebied verschillend. Het investeren in meerlaagsveiligheid is dus ook situatie-afhankelijk;
4. het denken over slim combineren als verschijningsvorm van meerlaagsveiligheid, is in specifieke situaties een kansrijke optie;
5. voor het ontwikkelen van een (kosten)effectieve strategie voor meerlaagsveiligheid is een lange-termijn-oriëntatie noodzakelijk, waarbij kansen om slim te anticiperen vroegtijdig worden onderkend en ingrepen worden voorkomen die later voor "spijtkosten" zorgen;
6. het optimaal benutten van mogelijkheden voor synergie tussen verschillende lagen vraagt om doorgaande interactie;
7. provincies en gemeenten hebben een groeiende behoefte aan meer flexibiliteit in werkwijze en financieringsstructuur van het waterveiligheidsdomein. Waterschappen hebben een groeiende behoefte aan duidelijkheid over de ruimtelijke investeringsagenda en de beschikbare middelen hiervoor;
8. het daadwerkelijk inzetten van maatregelen in laag 2 en laag 3 om de basisveiligheid te realiseren betekent dat deze maatregelen adequaat geborgd moeten worden;
9. overheden denken actief na over hoe zij vanuit eigen taken en bevoegdheden kunnen bijdragen aan risicoreductie. Resultaten hiervan moet worden vastgelegd en hierop moet worden ingespeeld om meer te kunnen bereiken;
10. de pilots zijn vrijplaatsen waar partijen zich vrij voelen om buiten het handelingsrepertoire van hun organisatie te denken en te handelen, en waar vernieuwende kennis en werkvormen worden toegepast;
11. tegelijkertijd is het denken in termen van overstromingsrisico's nog kersvers en heeft het tijd nodig om in te dalen, zowel bij overheden als bij burgers en maatschappelijke partijen.

C. Evaluatie Pilot Stresstest 'light'

Elshof en Van der Brink (2016) geven een overzicht van de ervaring die met het uitvoeren van de tien stresstesten 'light' zijn opgedaan. Het doel van de stresstest 'light' is om betrokkenheid van met name de interne organisatie bij klimaatadaptatie te vergroten. Centraal staat dat klimaatadaptatie niet een eigen beleidspoor moet gaan volgen, klimaatadaptatie hoort geïntegreerd te zijn in diverse beleidsthema's, uitvoeringsprogramma's e.d.

In de evaluatie zijn leerpunten benoemd ten aanzien van het toepassen van deze stresstest. Samengevat zijn dit:

- bepaal vooraf wat er met de resultaten wordt gedaan, houdt dit ook in beeld tijdens de uitvoering, dit om verwachtingen helder te krijgen en te houden;
- het schaalniveau van de analyse bepaalt het abstractieniveau van oplossingsrichtingen;
- zorg dat de stresstest ingebed wordt in een bredere aanpak met bestuurlijke betrokkenheid die aansluit op de fase waarin de betrokken partijen/deelnemers zich bevinden t.a.v. klimaatadaptatie.

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen zijn:

- de stresstest 'light' is vooral gericht op bewustwording van de effecten van klimaatverandering. Het is een zinvol procesinstrument om de discussie over klimaatadaptatie te verbreden en te relateren aan andere maatschappelijke en ruimtelijke opgaven;
- de beschikbare informatie en kennis is voldoende om de discussie over klimaatadaptatie constructief te starten. Er is geen noodzaak om eerst verdiepende onderzoeken uit te voeren;
- faciliteer het ontwikkelen en delen van kennis, met name van de middelgrote en kleinere gemeenten en samenwerkingsverbanden. Monitor de voortgang van stresstesten en vervolgstappen;
- bekijk hoe gezondheidsaspecten (waterkwaliteit, smog, hitte) in beeld te brengen zijn en hoe landelijke data over 'vitale en kwetsbare infrastructuur' voor het regionale en lokale schaalniveau beschikbaar kan komen.

D. Evaluatierapport Water-RO (Rijnmond Drechtsteden)

Regio Rijnmond-Drechtsteden werkt in diverse projecten en gebiedsprocessen aan de waterveiligheidsopgave, waarbij ze koppelen met andere regionale opgaven. De evaluatie (Deltaprogramma Rijnmond Drechtsteden, 2015) kent vier aandachtspunten:

- 1) koppel ruimtelijke ontwikkelingen mee met waterveiligheidsopgaven;
- 2) ruimtelijke ontwikkelingen horen ook thuis in laag 3 van meerlaagsveiligheid;
- 3) neem ruimtelijke adaptatie mee, benut bij (her)inrichting van bebouwd gebied de mogelijkheden tot het klimaatbestendig meer dan nu;
- 4) verhelder de institutionele context: wie en wat is nodig voor welke opgave.

Tot slot stelt de evaluatie dat het structureel verbinden van waterveiligheidsopgaven met ruimtelijke opgaven in een gebied alleen mogelijk is wanneer verschillende gebiedspartijen een gezamenlijk proces aangaan waarin kennis wordt gedeeld, belangen worden benoemd en afgewogen, en een financiële verdeelsleutel wordt gevonden. Uiteindelijk is er niet sprake van één, maar van meer opgaven (meerlaagsveiligheid, waterveiligheid, ruimtelijke adaptatie, verantwoorde allocatie van middelen). Gezien de gescheiden verantwoordelijkheden, financiering en besluitvorming is het samen kunnen definiëren van en werken aan een meervoudige gebiedsopgave die de institutionele grenzen overschrijdt dus essentieel.

E. Waterrobuust bouwen onder de Omgevingswet

In 2015 heeft Sterk Consulting in opdracht van de Unie van Waterschappen een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om bouwregelgeving voor projecten voor nieuwbouw en herstructurering te helpen hervormen, zodat deze beter aansluit op de opgave 'waterrobuust en klimaatbestendig'. Daarnaast wordt ook genoemd dat de waterkwaliteit (grond- en oppervlaktewater) gediend is bij een aanpassing van bouwregelgeving.

Het onderwerp 'water en bouwen' is onderverdeeld in een tweetal hoofdthema's:

1. Waterrobuust bouwen (en daardoor het voorkomen van wateroverlast), door eisen te stellen aan:
 - het bouw- en woonrijp maken van grond;
 - de waterbestendigheid van bouwwerken.
2. Bouwen en waterkwaliteit, door (brongericht) eisen te stellen aan:
 - te gebruiken bouwmaterialen (uitloging voorkomen).

Het huidige Bouwbesluit 2012 houdt beperkt rekening met water en het voorkomen van wateroverlast. De belangrijkste (water)problemen zijn:

- kwaliteitseisen voor het (water)bouw- en woonrijp maken van gronden ontbreken;
- bouw- en woonrijp maken is niet afrekenbaar omschreven in exploitatieovereenkomsten;
- burgers en bedrijven kennen de juridische regel niet dat kelders en kruipruimtes meestal niet waterdicht hoeven te zijn (tenzij deze als 'verblijfsgebied' worden gebruikt). Wie zijn kelder waterdicht wil hebben, zal dat zelf (tegen hoge kosten) moeten regelen;
- het Bouwbesluit kent geen (mogelijkheid tot een) verbod op het gebruik van uitlogende materialen.

Het onderzoek doet 5 aanbevelingen voor de Omgevingswet (verder: Ow) en de onderliggende regelgeving:

1. rijk en provincie: geef in de eigen Omgevingsvisie concreet aandacht aan de relatie water en bouwen, in het bijzonder door bij het kiezen van zoekgebieden rekening te houden met de regionale/lokale waterhuishouding. Feitelijk gaat het hierbij om het onderbrengen van de relatie water en bouwen bij de watertoets zoals deze onder de Ow blijft bestaan.
2. provincie: concretiseer dit in je Omgevingsverordening met een instructie voor gemeentelijke omgevingsplannen. Voor bv. aan te wijzen 'overstromingsrisicogebieden' kan de provincie dan regelen dat daar geen nieuwbouw kan plaatsvinden, tenzij aan extra eisen is voldaan om het risico van overstroming te minimaliseren. Voor de aanleg/bouw van kwetsbare en vitale functies: idem. Ook hieraan kunnen extra eisen worden;
3. gemeente: neem concrete regels op in je Omgevingsplan (en anterieure exploitatieovereenkomsten) om 'waterhuishoudkundig bouw- en woonrijp maken' concreet te maken. Maak daar werk van in het watertoetsproces. De al bestaande *anterieure* overeenkomst (zoals in de rapportage steeds bedoeld) moet blijven bestaan, of de kostensoortenlijst zoals die nu voorkomt in het Besluit ruimtelijke ordening moet wordt uitgebreid;
4. percelen en bouwwerken moeten minder snel wateroverlast ondervinden. Dat kan via juridisch bindende regels in het Omgevingsplan, dus niet (zoals nu vaak) via de niet-bindende toelichting op het bestemmingsplan. Rijksregelgeving is hiervoor dan niet nodig, regelen in het omgevingsplan ligt meer voor de hand;

5. gemeenten moeten in het Omgevingsplan eisen kunnen stellen aan gebruik van niet uitlogende materialen. Dat kan in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) geregeld worden door grenswaarden te stellen aan toe te passen bouwmaterialen.

Voor *bestaande* bouw geldt dat via communicatie burgers en bedrijven beter dan nu verteld kan worden wat de klimaatopgave voor hen betekent. Meer rekening houden met de nadelige gevolgen van klimaatverandering is immers niet alleen een zaak van de overheid.

F. Managementrapportage aanpak nationale vitale en kwetsbare functies

De managementrapportage (Naeff en Keetelaar, 2016) geeft een overzicht van de voortgang van de aanpak nationale vitale en kwetsbare functies als onderdeel van de DBRA. Het beschrijft de interne werkproces van verschillende ministeries. In het Deltaprogramma zijn per functie afspraken gemaakt en is een tijdspad uitgezet. De eerste stap betreft 'weten' binnen de trits 'weten', 'willen' en 'werken'. Het overall beeld is dat voor bijna alle functies gerichte stappen zijn gezet op het gebied van 'weten'. Daarnaast is een aantal onderwerpen aangegeven dat nadere aandacht verdienen:

- overstromingsscenario's: de analyse van de impact van een overstroming gebruikt overstromingsscenario's. Is het nodig om gelijke scenario's ten grondslag te leggen aan de analyse voor elke functie – of kan elke functie daarin tot een eigen keuze komen?
- de relatie met het project Vitaal: een deel van de functies, waaronder energievoorziening, telecom en drinkwater, is als vitaal aangemerkt, waarbij onderscheid is gemaakt tussen A- en B-vitaal in het rijks brede beleid voor bescherming van vitale infrastructuur. Vraag is hoe aan deze vitaliteitsbeoordeling vervolg wordt gegeven en wat dit betekent voor de functies die alleen als 'kwetsbaar' aangemerkt zijn? De samenhang en taakverdeling tussen de aanpak van VenK en het project Vitaal vraagt om verduidelijking;
- ketenafhankelijkheden: tussen de aanpak van de vitale en kwetsbare functies bestaan (keten)afhankelijkheden, hoe moet dit worden vertaald naar een structurele aanpak?
- gebiedsaanpak: bij de uitwerking van de afzonderlijke functies in geografische gebieden ontstaat zicht op de onderlinge relatie tussen de functies in een concreet gebied;
- vertrouwelijkheid van informatie: vertrouwelijkheid van gegevens over voorzieningen en kwetsbaarheden kan een belemmering vormen voor een effectieve aanpak van de waterrobuuste inrichting;
- Community: contact tussen betrokkenen van rijk en regio, tussen functies en met de sectoren is waardevol voor de ontwikkeling van een effectieve aanpak voor vitale en kwetsbare functies.

G. Op Peil, evaluatie Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening

In de evaluatie van de Deltawet is onder andere te lezen, dat het DPRA: "Ook zonder wettelijke basis (...) op dit moment een vrij volwaardige plek in het Deltaprogramma (heeft) en goed functioneert. De commissie geeft het kabinet niettemin in overweging de

opgaven, doelen en verantwoordelijkheden rond ruimtelijke adaptatie – op termijn – ook in artikel 4.9 van de Waterwet te verankeren. Hierdoor kan meer focus en continuïteit worden aangebracht, en kan de vrijblijvendheid rond het thema worden verminderd".

3.3 OPZET EN METHODE VAN DE EVALUATIE

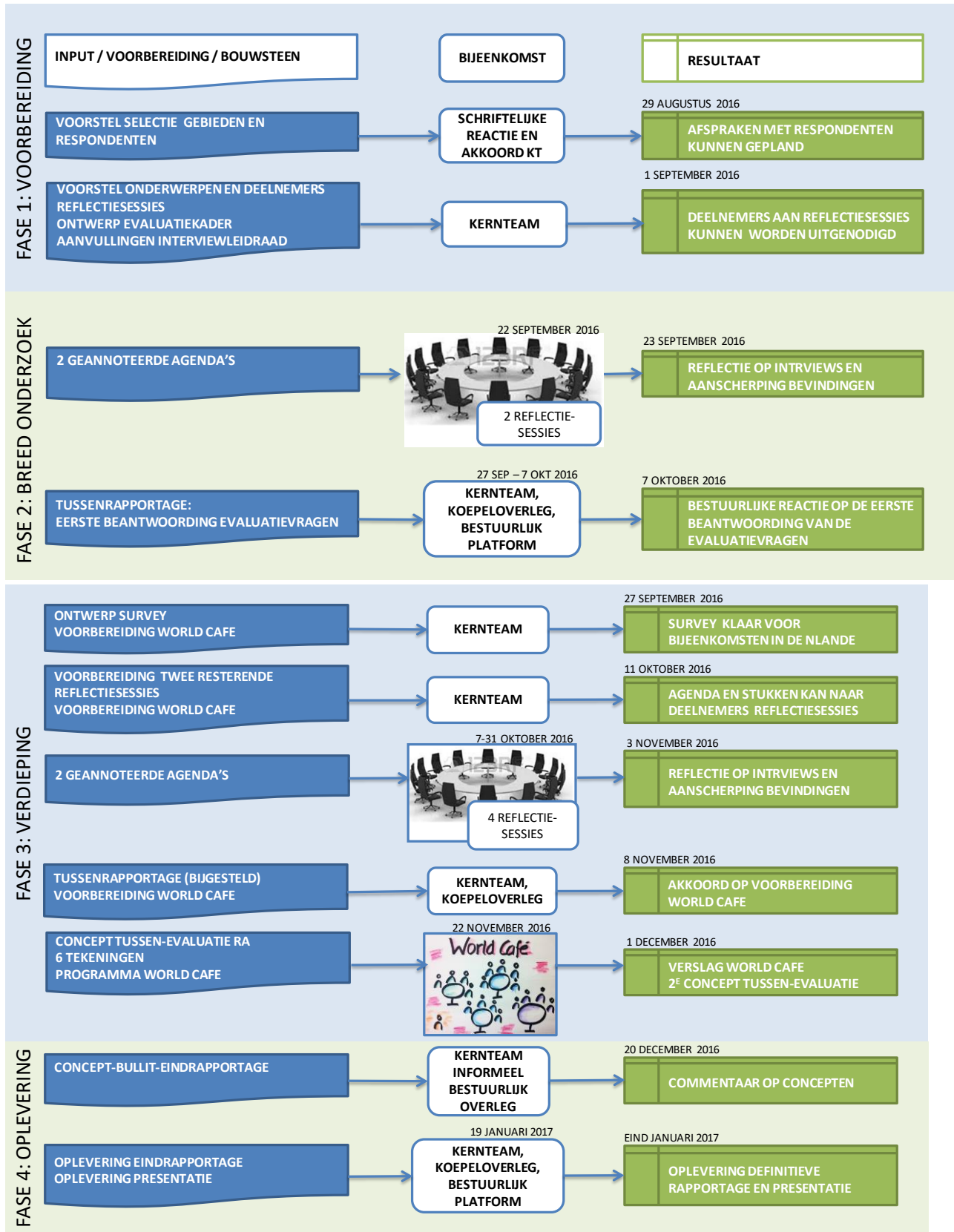
Het consortium heeft een 'responsieve evaluatie' uitgevoerd met kwalitatief onderzoek. Deze wijze van evalueren neemt de inzichten en ideeën van in de praktijk betrokken mensen als uitgangspunt bij het verzamelen en analyseren van gegevens over het te evalueren beleid. Anders dan in traditionele evaluaties wordt niet met een representatieve steekproef op kwantitatieve wijze gemeten in welke mate de beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Deze evaluatie wil betrokkenen en opdrachtgever kwalitatief inzicht bieden in de uitwerking, effectiviteit en impact van het gevoerde beleid in diverse praktijksituaties waarin in Nederland ruimtelijke adaptatie vorm krijgt. Op basis daarvan kan het beleid waar nodig worden bijgesteld en nader vormgegeven. Zo ontstaat er enerzijds een geïnformeerd beeld over wat men in de praktijk onder het werken aan een 'klimaatbestendige en waterrobuuste' ruimtelijke inrichting verstaat op basis waarvan inzicht kan worden ontwikkeld of het DPRA op koers ligt om gestelde doelen uit de DBRA in 2020 te halen. Anderzijds kan de uitvoering van de evaluatie zelf potentieel leiden tot leerervaringen onder de deelnemende overheden en niet-overheden die bezig (willen) zijn met ruimtelijke adaptatie. Om dat te bewerkstelligen zijn twee momenten van interactie tussen gesprekspartners ingebouwd in de evaluatie – de reflectiesessies en het 'World Café' – waarin deelnemers door de confrontatie met de bevindingen uit de interviews en de visies van anderen aangezet werden tot reflectie op de eigen denkbeelden. In de reflectiesessies hebben we de responsieve benadering van evalueren gecombineerd met het idee van backcasting (vgl. Quist en Vergragt, 2006). Doel was om een basis te creëren voor het opleveren van bouwstenen voor een succesvol RA-beleid richting 2050.

RESPONSIEVE EVALUATIE

Het begrip 'responsieve evaluatie' is gemunt door Stake (2004; oorspronkelijke versie 1973). De essentie van een *responsieve* wijze van evalueren is dat de inhoudelijke uitwerking van een evaluatie zich geleidelijk ontwikkelt aan de hand van de ideeën, veronderstellingen en zorgen die geselecteerde *stakeholders* naar voren brengen. Hierdoor leidt de evaluatie tot een gemeenschappelijke constructie van de begrippen die centraal staan in de evaluatie, zoals hier 'klimaatbestendigheid en waterrobuustheid' en 'ruimtelijke adaptatie'. De focus ligt niet op toetsing van het onderzochte aan een vooraf opgestelde set van criteria. Integendeel, de visie van de gesprekspartners staat centraal bij het uitwerken van de centrale begrippen (en niet die van de evaluatoren). Om die reden kan een responsieve evaluatie, mits methodisch daarop ingericht, leiden tot het bevorderen van reflectie en leerprocessen op de eigen ideeën en veronderstellingen onder de deelnemers.

Vanuit deze gedachte is door anderen (Guba & Lincoln, 1989 en in navolging van hen, Abma, 2000) het idee van de responsieve evaluatie één op één verbonden aan de idee van 'onderhandelend evalueren' waarbij verschillen in visie tussen deelnemers (en tussen hen en evaluatoren) aanleiding vormt voor gerichte onderhandelingen om tot een gezamenlijke 'constructie' van het geëvalueerde te komen. Maar een dergelijke 'postmoderne' uitwerking is niet de enig mogelijke. Zoals Stake benadrukt is het oog voor diversiteit in visies essentieel, zodat inzicht ontstaat in de verschillende betekenissen die de centrale begrippen hebben in de praktijk: *"Responsive evaluation is a general perspective in the search for quality ... in a program. ... Being responsive means orienting to ... personal interpretation. It gets acquainted with the concerns of stakeholders by giving extra attention to program action, to program uniqueness, and to the cultural plurality of the people [involved]"* (2004: 86). Het in kaart brengen van visies, ideeën en ervaringen is niet gericht op representativiteit. Het streven is het in beeld brengen van een zo breed mogelijk 'palet' aan perspectieven: *"The question is not 'How representative is this'? but 'Does it happen even once?' Finding a single occurrence may change perceptions of the program. Responsive evaluation is particularly alert to episodes that, however unrepresentative, add to understanding the complexity of the evaluand"* (2004: 88). Deze overwegingen liggen achter de methodische keuzen die in deze evaluatie zijn gemaakt.

Anders dan in traditionele evaluaties wordt dus niet met een representatieve steekproef op kwantitatieve wijze gemeten in welke mate de beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Deze evaluatie wil betrokkenen en opdrachtgever kwalitatief inzicht bieden in de uitwerking, effectiviteit en de impact van het gevoerde beleid in de diversiteit aan praktijksituaties waarin in Nederland ruimtelijke adaptatie vorm krijgt. Op basis daarvan kan het beleid waar nodig worden bijgesteld en nader vormgegeven. Zo ontstaat er enerzijds een geïnformeerd beeld over wat de praktijk onder het werken aan een 'klimaatbestendige en waterrobuuste' ruimtelijke inrichting verstaat. Anderzijds wordt helder onder welke voorwaarden de hiervoor benodigde cultuuromslag kan plaatsvinden. Ter illustratie hoe wij dit in de praktijk hebben aangepakt is in bijlage 1.2 de Interviewleidraad met de gestelde halfopen vragen opgenomen.



Figuur 1: Schets van de aanpak

Het consortium heeft bij uitvoering van deze tussentijdse evaluatie om antwoorden te vinden op de gestelde vragen en om de betrokken partijen te inspireren ('empowerment') de volgende vier fasen doorlopen:

1. Voorbereiding;
2. Onderzoek en reflectie;
3. Verdieping;
4. Oplevering.

ad 1: Voorbereiding

De evaluatie gaat uit van de praktijkervaringen van mensen die bezig zijn met ruimtelijke adaptatie. Deze praktijkervaringen verschillen per type gebied. We hebben in de voorbereiding vier gebieden geselecteerd die een afspiegeling vormen van de diversiteit van gebieden in Nederland. We hebben uit deze gebieden een brede groep van respondenten geselecteerd om de diversiteit aan ervaringen zo groot mogelijk te maken.

Selectie van gebieden

Het consortium heeft gekozen voor de volgende vier type gebieden: een gebied waar zowel regionale wateren als rijkswateren aandacht vragen voor waterveiligheid omdat het diep gelegen is en snel kan volstromen (Ablasserwaard-Vijfheerenlanden), een gebied waar alle dreigingen bij elkaar komen (IJssel-Vecht-Delta), een grote stad, niet verbonden aan een stroomgebied (Amsterdam) en een regio met hoge zandgronden (provincie Noord-Brabant, waarbij ook Eindhoven en Tilburg als steden zijn meegenomen).

- Albasserwaard-Vijfheerenlanden: uit het Deltaprogramma blijkt dat de waterveiligheidsopgave voor deze regio groot is. In het gebied komen opgaven vanuit klimaat, vanuit zetting en vanuit sterkte van dijken naast elkaar voor. In het gebied werken 6 gemeenten samen aan een krachtige regio die economisch, sociaal en ruimtelijk zo aantrekkelijk is dat inwoners, bedrijven en bezoekers er graag willen verblijven. Er loopt hier ook een MIRT-onderzoek waarin deze ambitie wordt verbonden met de opgaven vanuit waterveiligheid, met de provincie Zuid-Holland als trekker;
- IJssel-Vecht Delta was een 'hotspot' in het landelijke Deltaprogramma. Het is een samenwerking tussen decentrale overheden, ook betrokken als partners in de 'City deal klimaatadaptatie'. Daarnaast is de provincie Overijssel ook een 'Living Lab' in het kader van het DPRA en de regio een pilot in het kader van vitaal en kwetsbaar;
- Amsterdam en omstreken zijn actief bezig hittestress en wateroverlast, maar ook met vitale en kwetsbare functies. Hierbij werken overheden en private partijen nauw samen (bijvoorbeeld Amsterdam Rainproof). Dit sterk verstedelijkte gebied en bijbehorende multifunctionele dynamiek maken het een interessante casus;
- In de regio Noord-Brabant (Deltaplan Hoge Zandgronden (DHZ), Eindhoven, Tilburg): bedreigen door klimaatverandering droogte en watertekort nu al de hoge zandgronden in Zuid-Nederland. Vele partijen delen de bezorgdheid hierover, hebben de handen ineengeslagen en werken sinds de start van het Deltaprogramma samen in het project DHZ. Daarnaast zijn in de regio Eindhoven en Tilburg onderdeel van deze casus: beide steden zijn actief op het gebied van klimaatadaptatie (hitte en wateroverlast).

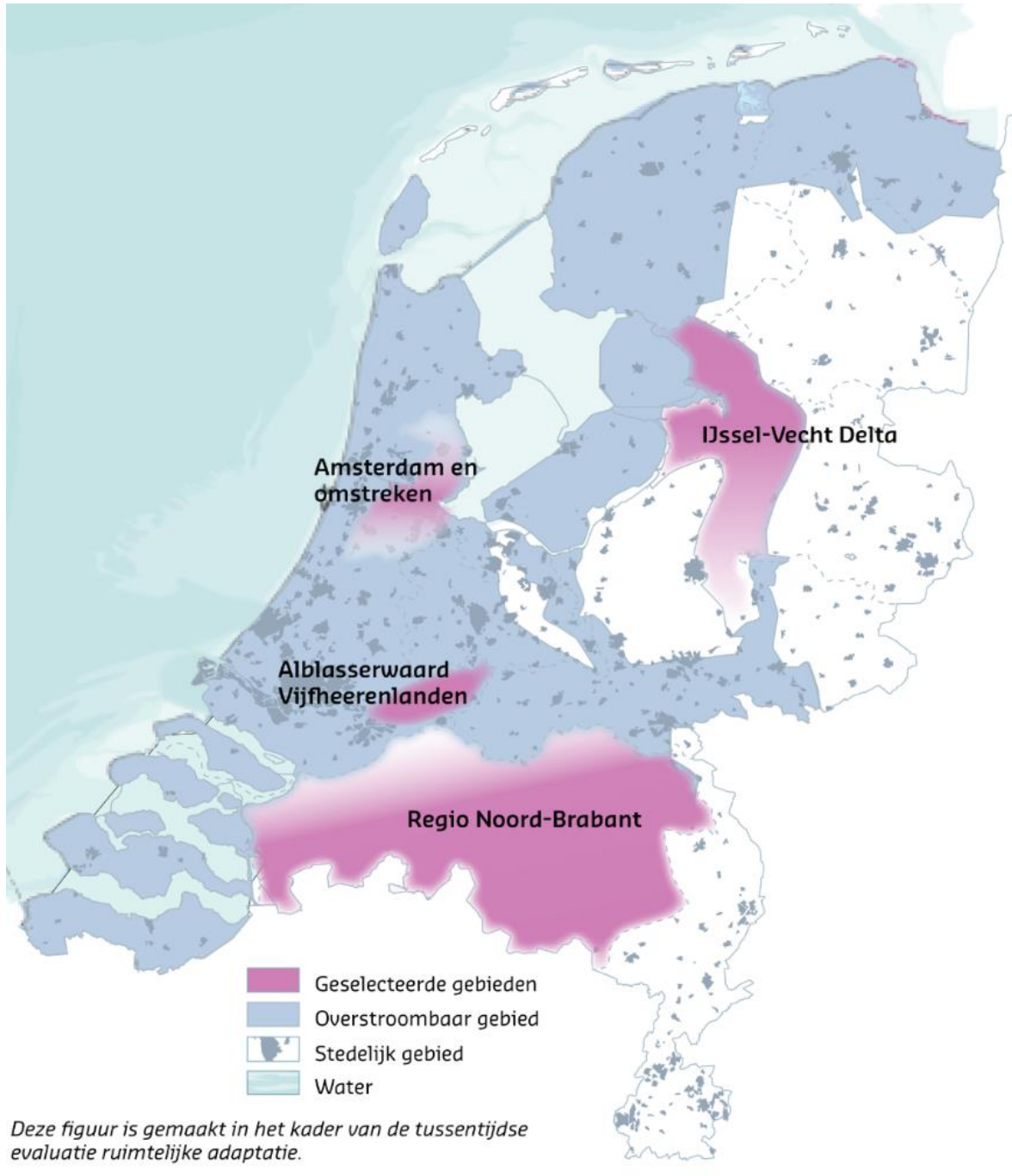
	Dreigingen	Schaal	Spreiding	Organisatie	Synergie
IJsselvecht-Delta	Overstromingen (MLV en VenK) Wateroverlast Hitte/Droogte	Regionaal/ Lokaal	Oost-Nederland	Programma City Deals Living Lab	Agenda Stad
Noord-Brabant	Wateroverlast Hitte/Droogte	Regionaal/ Landelijk, enkele grote steden	Zuid-Nederland	Programma City Deals	Onderdeel DP Zoetwater
Amsterdam en omstreken	Overstromingen (MLV en VenK) Wateroverlast Hitte/Droogte	Metropool/ Regio	West-Nederland	Programma	Agenda Stad
Alblasserwaard-Vijfheerenlanden	Overstromingen (MLV en VenK) Wateroverlast Hitte/Droogte	Regionaal/ Kleine gemeenten	West-Nederland	Gemeenschappelijke Regeling (6 gemeentes)	MIRT-onderzoek MLV

Tabel 1: Overzicht van de geselecteerde gebieden en hun kenmerken (zie figuur 2 voor de locatie van de gebieden)

Selectie respondenten

We hebben de groep van respondenten zo divers mogelijk samengesteld op grond van de volgende kenmerken:

- betrokkenheid bij beleid of maatregelen tegen een specifieke dreiging;
- komend uit een specifiek type gebied;
- werkend voor een publieke organisatie, private organisatie of een particulier;
- het vervullen van een specifieke rol.



Figuur 2 Kaart met de geselecteerde gebieden met aanduiding van overstroombaar gebied en stedelijk gebied

Qua dreiging

De verdeling van de vijftig respondenten over de dreigingen was als volgt:

- 18 over VenK;
- 16 over Meerlaagsveiligheid (MLV);
- 26 over wateroverlast;

- 14 over droogte;
- 9 over hitte.

Velen zijn dus op meer dan één dreiging bevraagd.

Qua type gebied

De verdeling van de vijftig respondenten over de gebieden was als volgt:

- 5 uit de Afblasserwaard-Vijfheerenlanden;
- 5 uit de IJssel-Vechtdelta;
- 6 uit Amsterdam en omstreken;
- 7 uit de provincie Noord-Brabant.

Qua rol van de respondent

De verdeling van de vijftig respondenten over de verschillende rollen was als volgt:

- 40 respondenten met een publieke rol;
- 10 respondenten met een particuliere/private rol;
- 6 respondenten met een bestuurlijke rol;
- 19 strategische beleidsmakers;
- 25 operationele beleidsmakers;
- 9 respondenten die ruimtelijke adaptatie in de praktijk realiseren;
- 2 respondenten van organisaties 'van onderop' (burgerinitiatieven).

Bijlage 1.1 bevat de namen en organisaties van de respondenten.

ad 2: Onderzoek en reflectie

In deze fase van de tussentijdse evaluatie zijn 50 interviews (grotendeels vis-à-vis, een aantal telefonisch) gehouden. De interviews waren gericht op hetgeen in de afgelopen jaren (niet) ondernomen en gerealiseerd is. De uitkomsten zijn geanalyseerd en voorgelegd aan een beperkte groep van deskundigen en betrokkenen in zes reflectiesessies. In deze sessies is met betrokkenen gezamenlijk teruggeblikt en vooruitgekeken.

Het betrof de sessies:

- Afblasserwaard-Vijfheerenlanden;
- IJssel-Vechtdelta;
- Amsterdam en omstreken;
- Noord-Brabant;
- wateroverlast, droogte en hitte;
- risicoreductie overstroming door ruimtelijke ingrepen en Vitale en Kwetsbare Functies

De opzet van de reflectiesessies was als volgt:

- In Ronde 1 werden de bevindingen uit de interviews besproken. Aan de orde kwamen de onderwerpen uit de interviewleidraad (zie bijlage 1.2): de opgave en doelen, de huidige aanpak, de succes- en faalfactoren en de resultaten en dilemma's. De aanwezigen konden reageren op deze bevindingen en deze waarderen, corrigeren en/of aanvullen.

- In Ronde 2 kozen we als vertrekpunt de gewenste eindsituatie in 2050 (2020 bij Vitale en Kwetsbare Functies). Hoe ziet het streefbeeld eruit? Waar werkt iedereen naartoe?
- Ronde 3 ging over de stappen die de aanwezigen nodig vonden om het (eigen) streefbeeld te realiseren. Wat staat hierbij in de weg? Tot welke concrete acties heeft heen- en terug redeneren tussen doelen/stappen en succes- en faalfactoren geleid: wie doet wat, wanneer?
- Als afronding blikten de deelnemers kort terug op de oogst van de sessie.

De namen van de deelnemers aan de reflectiesessies zijn te vinden in Bijlage 2.1. De verslagen van de sessies zijn te vinden in bijlage 2.2.

De uitkomsten van de interviews en reflectiesessies zijn besproken met het kernteam, met het koepeloverleg en met het Bestuurlijk Platform Ruimtelijke Adaptatie (BPRA) van 7 oktober.

ad 3: Verdieping

In de fase van verdieping zijn de resultaten van de interviews en de reflectiesessies gebruikt om inzicht in dieperliggende mechanismen of beter begrip van de analyses te bewerkstelligen. Hiertoe is ook de groep waarvan input werd gevraagd vergroot, niet om de representativiteit te verbeteren, maar juist om diversiteit van de betrokken partijen en personen *nog* meer te organiseren. Het gaat ons om veelzijdigheid, niet volledigheid.

Enquête: Q-sort

We hebben ook een enquête uitgezet, specifiek gericht op de sturingsvraag. Ter voorbereiding op deze enquête is als eerste stap een korte vragenlijst opgesteld die is voorgelegd aan de deelnemers van het symposium "Hoe regenbestendig zijn we" dat op 7 oktober 2016 werd gehouden. Vervolgens is deze vragenlijst omgewerkt naar stellingen voor een enquête. Als methode is hiervoor een zogenaamde 'Q-sort' gebruikt. Deze methode gebruikt stellingen, (in dit geval) opgesteld op basis van de interviewresultaten en kritisch getoetst door wetenschappers en technisch inhoudelijke experts. De Q-sort is uitgezet bij de niet-overheden-contacten van DBRA: Not-for-Profit- en non-gouvernementele organisaties, ondernemers, onderzoekers, onderwijsmensen en maatschappelijke initiatieven ('van onderop'). De respondenten kennen een volgorde toe aan de aldus geformuleerde stellingen, waardoor een persoonlijke rangorde ontstaat. Hierdoor worden de prioriteiten duidelijk: er ontstaat een gedetailleerd beeld hoe mensen over een bepaald onderwerp denken, in dit geval sturing. Het is een methode met zowel kwalitatieve als kwantitatieve eigenschappen. Het instrument past goed in een lerende evaluatie omdat de deelnemers echt na moeten denken over waar ze items plaatsen. Zodoende treedt er bewustwording op, wat de kwaliteit van de respons aanzienlijk verhoogd, maar ook de respondenten aan het denken zet.

World Café

Op maandagochtend 14 november 2016 heeft het consortium een 'World Café' georganiseerd.

Zo'n 400 mensen zijn hiervoor uitgenodigd. Het betrof de mensen die al eerder aan interviews of reflectiesessies hadden meegewerkt, contactpersonen van de Deltaregio's, medewerkers van gemeenten die betrokken zijn geweest bij de leersessies over Water en Ruimte en deelnemers aan de diverse themabijeenkomsten die vanuit het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie zijn georganiseerd. Ruim tachtig van deze 400 konden aanwezig zijn en reageerden op de hoofdlijnen die voortkwamen uit de gesprekken, de analyse en de reflectiesessies.

De deelnemers bogen zich aan tien thematafels in drie rondes over deze hoofdlijnen en de vragen die de hoofdlijnen oproepen. Ze lieten steeds hun ingevingen op de tafelkleden achter. Studenten van de betrokken universiteiten zorgden ervoor dat de volgende groep deze opmerkingen kon lezen en begrijpen. Daarna bouwden de tweede en de derde groep voort op het resultaat van de vorige groep. Onze tekenaar Auke Herrema maakte voorafgaande aan en tijdens het 'World Café' cartoons die de kern van de discussies verbeelden (zie bijlage 3.3).

ad 4: oplevering

Na afronding van alle onderzoeken hebben wij ons als consortium en in samenspraak met het kernteam gebogen over de strekking van de conclusies die we daaraan kunnen verbinden en onze aanbevelingen. Dat resulteert in dit rapport en de aanbieding daarvan aan de Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie van 19 januari 2017. Daarmee is onze opdracht voltooid.

4. UITKOMSTEN INTERVIEWS, REFLECTIESESSIES EN Q-SORT

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan we in op de bevindingen met betrekking tot de deelvragen 1 (werken de instrumenten?) en 3 (geven de doelen voldoende houvast?). Zie voor een uitleg van deze vragen § 2.2.



Figuur 3: Collage van geïnterviewden

Het gaat bij deze tussentijdse evaluatie niet om *volledigheid* maar om *veelzijdigheid* (zie ook § 3.3). Van belang zijn de aspecten: 'dreigingen', 'schaalniveau en spreiding', 'organisatie van verantwoordelijkheden' en 'synergiekansen met andere programma's'.

4.2 OVERSTROMINGEN²

In de DBRA komt het omgaan met *overstromingen* op twee plaatsen terug. Ten eerste in het reduceren van de gevolgen van een overstroming door ruimtelijke aanpassingen. In de DBRA wordt de verantwoordelijkheid zowel bij het rijk als bij de decentrale overheden gelegd. Ten tweede komt het terug in het onderdeel vitale en kwetsbare functies, waarbij de DBRA het rijk de verantwoordelijkheid geeft voor de bescherming van deze functies daartegen. Deze twee sporen zijn inhoudelijk met elkaar verbonden. Procesmatig zijn zij gescheiden. Daarom hebben we ervoor gekozen om de onderwerpen naast elkaar te bespreken.

4.2.1 risicoreductie door ruimtelijke aanpassingen

In het Nederlandse waterveiligheidsbeleid wordt sinds het Nationaal Water Plan (NWP) van 2009 gezocht naar mogelijkheden om naast het voorkómen van overstromingen ook aan gevolgbeperking te doen door aanpassingen in de ruimtelijke inrichting én adequate rampenbeheersing. Dat heet meerlaagsveiligheid (MLV).

Over MLV zijn in het Deltaprogramma 2015 concrete afspraken gemaakt en in verschillende deelprogramma's ondergebracht. De DBRA houdt zich bezig met: *"de invulling van laag 2: duurzame ruimtelijke inrichting teneinde de gevolgen (slachtoffers en/of schade) [van een overstroming] zo veel als mogelijk te beperken"*³. Het voornaamste doel hiervan is verdere aanscherping van waterveiligheidsnormen én het restrisico zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast wordt vanuit de DBRA ook meegedacht over slimme combinaties, hoewel het voortouw ligt bij het deelprogramma Waterveiligheid.

De praktische toepassing van de 2e en 3e laag van MLV is nog erg in ontwikkeling. Deze evaluatie vanuit DPRA richt zich specifiek op de 2^e laag (gevolgreductie).

Reflectie op huidige aanpak

Wat vindt men van de gestelde doelen?

De werkelijke opgave voor MLV is het verbinden van de driehoek water, ruimte en economie. Hoe zorgen we ervoor dat duurzame ruimtelijke inrichting om gevolgen van een overstroming te beperken fungeert als een verbindend element tussen deze drie sectoren? In verschillende proeftuinen en MIRT-onderzoeken hebben overheden de afgelopen jaren

² Relevante documenten voor deze paragraaf:

- Bestuursovereenkomst Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie (2014)
- Synthesedocument Ruimtelijke Adaptatie. DP2015, september 2014
- DPRA (2016), Aanpak nationale vitale en kwetsbare functies, 2e voortgangsrapportage
- Twijnstra Gudde / Naeff Consult (2016), Aanpak nationale vitale en kwetsbare functies, managementrapportage 2015

³ Werkplan Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie, 2016

gezamenlijk gewerkt aan het operationaliseren van MLV. Desondanks is het beeld dat uiteindelijk vooral naar risico beperkende, technische oplossingen wordt gezocht (vanuit waterveiligheid). Deze worden vaak in concurrentie geplaatst met ruimtelijke maatregelen. Kosteneffectiviteit staat hierbij centraal, waardoor maatregelen via ruimtelijke keuzes doorgaans afvallen. Ingrepen die uitgaan van gevolgbeperking (als een overstroming wél komt, hoe beperken we dan de gevolgen en komen we tot snel herstel?) worden daardoor bij voorbaat niet verder bekeken. De interviews en de reflectiesessies bepleiten juist het centraal stellen van de opgave: het voorkómen van én omgaan met de gevolgen van een overstroming moet centraal staan. Daaruit komt ook naar voren dat de indruk bestaat dat de (rijks)overheid het dossier naar zich toetrekt. Anderen benadrukken dat betrokkenheid van het rijk past bij het vergroten van bewustwording in het omgaan met de gevolgen van overstromingen.

Voor de doelstellingen 2020 en 2050 geldt dat ten aanzien van gevolgbeperking en overstromingen er een diffuus beeld naar voren komt wat betreft de relatie met ruimtelijke adaptatie:

"dat is niet mijn thema, Ruimtelijke Adaptatie speelt eerder in stedelijk gebied"

Of

"2020, dat hoor ik eigenlijk nauwelijks vallen, niet zelfs. Als er jaartallen vallen in het kader van klimaat-, water-, hoogwaterbescherming, dan is dat 2017. Bij nieuwe normering van de dijken is dat 2050, dan moet de boel op orde zijn. Maar dan is dat opnieuw vanuit hoogwaterbescherming, dat water dat eventueel van buiten komt."

De doelstelling van het laten landen in beleid van gevolgbeperking van overstromingen wordt echter wel degelijk herkend en soms al gerealiseerd:

"er is een 'watervisie' vastgesteld, met onder andere MLV. Dat is echter alleen een voor de provincie zelf bindend document, waardoor vervolgens gemeenten allemaal hun eigen snelheid van implementeren hebben, afhankelijk van bestuurskracht, prioriteit en beschikbare middelen."

Hierbij richten verschillende partijen zich om verschillende redenen juist op gevolgbeperking ten aanzien van vitale en kwetsbare infrastructuur. De een omdat het een

"manier is om het vraagstuk klein te maken en daarmee behapbaar in communicatie met derden voor wie water geen urgent issue is"

of omdat

"ten aanzien van kosteneffectiviteit blijkt dat alleen vitaal en kwetsbaar wat oplevert, [ons gebied] overstroomt met een halve meter, daar kun je nog wat mee: handelingsperspectief".

Hierbij is het tegengaan van een 'ramp op ramp' (keteneffect) een onderwerp dat op verschillende plaatsen terugkomt.

Acht men aanpak en instrumenten adequaat?

In de DBRA zijn zowel het rijk als decentrale overheden verantwoordelijke voor ruimtelijke adaptatie. Welke keuzen zij maken ten aanzien van 1^{ste}, 2^{de} of 3^{de} laag is de eigen verantwoordelijkheid, zolang de wettelijke normen (voor de eerste laag) gehaald worden. Volgens sommige decentrale overheden moet op dit dossier niet alleen gekeken worden naar het halen of aanscherpen van de norm, maar vooral naar 'hoe kan het veiliger'. Hierdoor is het halen van de norm niet het doel, maar (terecht) een middel.

De DBRA, die in een langere traditie staat waarin water en ruimte steeds meer verbonden raken, heeft bijgedragen aan het feit dat alle overheden gezamenlijk aan het onderwerp werken. Het heeft rijk, gemeenten, waterschappen en provincies gestimuleerd met klimaatadaptatie aan de slag te gaan en het bewustzijn in de eigen organisatie en bij anderen te vergroten. Daarbij heeft de klimaatstresstest op verschillende plekken goed geholpen (wellicht nog onvoldoende voor de dreiging "overstromingen"). Voor planvorming vinden de gesprekspartners de aangeboden instrumenten echter te beperkt. Koplopers hadden zelf al een instrument of modus ontwikkeld. De uitdaging is hierbij om een evenwicht te vinden tussen passief beschikbaar stellen van instrumenten (afwachten of mensen er zelf mee aan de slag willen) en actief tools en instrumenten uitventen. Per saldo zien wij echter, dat bijna alle decentrale overheden die concreet te maken hebben met één of meer van de vier dreigingen met ruimtelijke adaptatie aan de slag zijn gegaan. Dat is best een prestatie in vergelijking met andere landen.

Mensen plaatsen vooral kritische kanttekeningen als de onderlinge samenwerking en het commitment tussen overheden beperkt is. Dan ontstaat een soort vacuüm. Ook is werken aan waterveiligheid via ruimte vaak te vrijblijvend, de koppeling bewijst zichzelf nog niet genoeg. De sleutel ligt bij

"samenwerking met allerlei partijen: geen nieuwe 'silo' creëren, maar juist het thema inbrengen in de bestaande silo's, ook over de band van "vergroenen" het onderwerp verbinden aan de leefomgeving van burgers."

Conclusies van onze gesprekspartners

De wateropgave als gevolg van veranderend klimaat wordt nog steeds primair gezien als sectorale (water-)opgave. De nadruk ligt daarbij vaak op de eerste laag. De tweede laag moet concurreren met laag 1 en verliest doorgaans op basis van kosteneffectiviteit.

De voordelen van ruimtelijke aanpassingen liggen vooral in het beperken van gevolgen en het versnellen van het herstel. Tegelijkertijd kunnen zulke maatregelen bijdragen aan omgaan met wateroverlast vanuit zowel overstromingen uit de regionale wateren (welke vanuit het beleid als wateroverlast en niet als waterveiligheid gezien worden) als vanuit hevige regenbuien.

Belangrijk element is om de (eigen) verantwoordelijkheden ten aanzien van gevolgschade klip en klaar te communiceren:

"zelfs bij [gebied A] bleek de bereidheid te denken aan eigen verantwoordelijkheid nàdat de dijk is geknapt (MLV laag 2) zeer laag, dat hadden we niet verwacht. Ook bedrijven in [gebied B] zien het nog niet als hun eigen verantwoordelijkheid hun bedrijf minder kwetsbaar te maken voor het geval dat (ICT in de kelder, enz.)".

Het blijkt voor overheden daarbij moeilijk om met burgers en private partijen te praten over eigen verantwoordelijkheid uit angst voor juridische claims.

De opgave blijkt in wezen een gebiedsopgave, waarbij water, ruimte en economie bij elkaar komen. Uitgangspunt daarin is hoe het veiliger, beter en mooier kan binnen gestelde normen. Het halen van de norm is dan niet het doel, wat bij een eenzijdig sectorale en/of technische insteek vaak wel het geval is. Ruimtelijke adaptatie vergt samenwerking tussen partijen en een aanpak gericht op ontwerpend onderzoek, 'joint fact finding' en energieke betrokkenheid.

Overwegend ontbreekt het urgentiegevoel. Hierom en omdat dit soort trajecten een lange doorlooptijd kennen is het essentieel concrete beleidsdoelen te formuleren. Dit vergt enerzijds besluiten over de eigen ambities (het 'willen'), naar ons onderzoek leert een moeilijke stap, anderzijds over doelen met een kortere horizon dan 2050 om de druk erop te houden:

"Het 'willen' is aanwezig, maar dit zet zich niet door in 'werken' of 'kunnen'. De stap tussen willen en werken is te groot, terwijl de energie en versnelling juist te halen is in de doorwerking in actie 'voorbij de pilot'."

Tenslotte klinkt vanuit verschillende koplopers de oproep naar het Deltaprogramma en de ministeries om hen vooral te 'gebruiken' – dus met hen goede contacten/relaties te onderhouden – om van hun ervaringen te leren en 'het peloton' mee te krijgen.

Aanbevelingen van onze gesprekspartners

Ondanks het risico van fragmentatie ten aanzien van omgaan met te veel water (of dit nou door overstromingen of wateroverlast komt) is het belangrijk om RA te herpositioneren, niet als in plaats van de eerste laag van MLV, maar als iets ernaast, met extra voordelen. Hierbij speelt ook het maken van de omslag naar 'actief beleid'. Gesprekspartners adviseren per opgave ambities en acties te formuleren, en als coördinerende/ spel verdelende organisatie/overheid actief partijen te benaderen met de vraag welke rol(len) zij daarin willen spelen.

Ten aanzien van risicoreductie door een ruimtelijke aanpak blijkt dat de 'willen' fase een moeilijk te zetten stap is. Onze gesprekspartners vragen daarom juist rond deze fase instrumenten en methoden te ontwikkelen en daarbij de leerervaringen van koplopers mee te nemen en/of de koplopers ook hierin koploper te laten zijn. Samenwerking tussen partijen kan volgens de gesprekspartners worden versterkt door ontwerpend onderzoek en 'joint fact finding' te faciliteren.

Houdt de druk erop door tussendoelen op te stellen, juist hierdoor kan de (beleids)urgentie worden vergroot. Dit kan in de vorm van het formuleren van ambities of het benoemen van acties. Met name ten aanzien van nieuwbouw en renovaties is het onderwerp risicoreductie door ruimtelijke aanpassing een aandachtspunt dat een plek kan krijgen in omgevingsvisies.

4.2.2 Vitale en Kwetsbare functies

Onder vitale en kwetsbare functies worden functies verstaan, die belangrijk zijn voor het functioneren van (grote delen van) Nederland en die – indien ze uitvallen - ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de maatschappij. In de DBRA is de afspraak gemaakt dat:

"Het rijk ervoor zorgt dat nationale vitale en kwetsbare functies uiterlijk in 2050 beter bestand zijn tegen overstromingen en daarvoor zo nodig in 2020 of zoveel eerder als mogelijk beleid en regelgeving heeft vastgesteld" (Bestuursakkoord Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie, 2014)

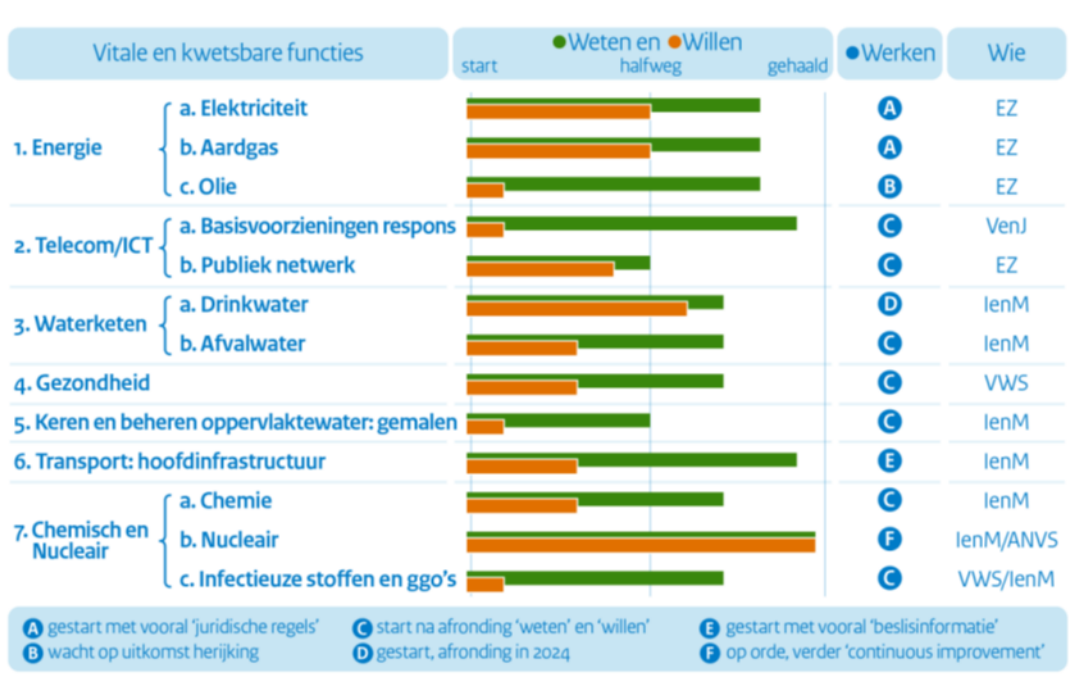
De verschillende verantwoordelijke departementen hebben daartoe afspraken gemaakt met de sectoren om de (13) nationale vitale en kwetsbare functies beter bestand te maken tegen overstromingen met als doel uiterlijk in 2050 een waterrobuuste inrichting van Nederland te realiseren. Voor noodcommunicatie moet dit gereed zijn in 2025 en voor drinkwater en spoedeisende zorg al in 2020 (Twijnstra Gudde).

Ook hier wordt de 'weten-willen-werken' aanpak toegepast en zijn 2020 en 2050 belangrijke jaartallen. In 2015 moet er per functie inzicht zijn in de kwetsbaarheid⁴ (weten). In 2020 moet dit zijn vertaald naar een ambitie en strategie met concrete doelen (willen) en in 2050 moet de waterrobuuste inrichting zijn gerealiseerd zijn (werken).

Er zijn inmiddels twee managementrapportages⁵ verschenen die een beeld geven van de voortgang. De eerste rapportage verscheen in april 2015, waarin geconcludeerd werd dat voor de stap 'weten' nog beperkt resultaten beschikbaar waren (DPRA, 2016). De tweede voortgangsrapportage, die verscheen in maart 2016, constateert dat er in 2015 en deel 2016 goede voortgang is geboekt. Voor de functies elektriciteit, gas, olie, telecom/ICT-basisvoorzieningen, hoofdinfrastructuur en nucleair is deze stap vrijwel afgerond. De functies telecom/ICT-publiek netwerk, drinkwater, gezondheid, keren en beheren en infectieuze stoffen eis zijn een eind op weg. Voor de functies afvalwater en chemie wordt conform afspraak in 2017 geleverd. Voor de meeste functies een start gemaakt met de stap 'willen'. De realisatie van maatregelen ('werken') komt pas aan de orde hierna, hoewel voor elektriciteit, aardgas en de hoofdinfrastructuur al eerste stappen richting uitvoering worden gezet op het gebied van juridische regels en beslisinformatie. Tabel 4.1 geeft dit schematisch weer.

⁴ voor afvalwater en chemie 2017

⁵ Deze voortgangsrapportages zijn opgesteld door Twijnstra Gudde en Naeff Consult



Figuur 4: Stand van zaken per functie ten aanzien van weten-willen-werken. Bron: Twijnstra Gudde (2016)

Reflectie op huidige aanpak

Wat vindt men van de gestelde doelen?

Het beeld dat naar voren komt uit interviews en de reflectiesessie ten aanzien van de doelen van de DBRA voor 2020 en 2050 is dat de kennis ('weten') is toegenomen en er meer urgentiegevoel is ontstaan. Niet alleen bij de overheden, maar ook bij de beheerders van de vitale netwerken (of objecten). Hierdoor is er in de totale context meer eigenaarschap

voor dit onderwerp. Tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat ze 'algemeen' zijn en dat er behoefte is aan concretisering. Dat heeft verschillende redenen:

- ten eerste is het niet duidelijk wat de term 'waterrobuust' nu precies inhoudt. Het is niet eenduidig gedefinieerd, waardoor er verschillende beelden over bestaan. Moet dat



nu een norm zijn/worden, of gaat het over gevolgbeperking? Hoe verhoudt zich dat tot werknormen voor regionale wateroverlast?

- een tweede reden is het gebrek aan tussentijdse doelen. Het gat tussen het doel voor 2020 en het doel voor 2050 is groot, terwijl in deze periode juist heel veel moet gebeuren.
- een derde reden om de doelen verder te concretiseren zijn de zogenaamde keteneffecten. Wat gebeurt er met vitale netwerken of objecten als er een ander vitaal netwerk uitvalt? Hierdoor kunnen de effecten van een overstroming verder reiken dan het getroffen gebieden en kan het herstel hierdoor meer tijd en inspanning vergen.

Acht men aanpak en instrumenten adequaat?

Uit de interviews is gekomen dat vanwege het deels parallel lopen van het project 'Vitale en kwetsbare functies' vanuit IenM (DBRA) en het spoor 'Project Vitaal' vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie het voor de buitenwereld niet altijd duidelijk was hoe die twee sporen zich tot elkaar verhouden. Het uitgangspunt van Project Vitaal is een all-hazard benadering, dus alle dreigingen in kaart brengen waar de sectoren kwetsbaar voor zijn. Men zou kunnen zeggen dat IenM dit heeft uitgewerkt voor het risico 'overstroming'. Belangrijk resultaat is dat IenM alle departementen op één lijn heeft weten te krijgen en afspraken hierover heeft gemaakt. Hiervoor is waardering vanuit de departementen.

Het stroomlijnen van de doelen en de terminologie is een aandachtspunt voor vervolg. Zo spreekt Project Vitaal van 'roadmaps' voor 22 kritieke processen voor nationale veiligheid. De functies die onder de DBRA vallen maar niet samenvallen met de functies onder project Vitaal worden kwetsbaar genoemd. Hoewel dit verklaarbaar is vanuit de historie, is het wel verstandig dit in de komende fase op elkaar af te stemmen.

Bij de aanpak van Vitale en Kwetsbare functies in de DBRA is destijds gekozen om de verantwoordelijkheid voor deze functies bij het rijk te leggen. De verschillende departementen werden geacht afspraken te maken met de sectoren. In aansluiting op deze sectorale aanpak vanuit het rijk is ook behoefte aan een aanpak op regionaal niveau met gebiedsgerichte informatie en regionaal maatwerk. In dit kader is contact gezocht met vier actieve regio's waar een aanpak voor vitale en kwetsbare functies in ontwikkeling is. Dit zijn de Botlek, provincie Zeeland, Amsterdam-Westpoort en de IJssel-Vecht-Delta. Uit de interviews en de reflectiesessie komt een aantal elementen naar voren, van belang bij de verdere aanpak.

1. Moeten er normen komen ten aanzien van Vitaal en Kwetsbaar of is dat het lokaal maatwerk? In de wereld van waterveiligheid was het tot voor kort gebruikelijk te denken in 'kans normen'. We beschermen een gebied tot een kans van overstroming eens in de zoveel jaar. Hierbij blijft echter altijd een restrisico en juist vitale infrastructuur zou op dat moment moeten blijven functioneren of snel kunnen herstellen. Het gaat dus niet alleen om voorkómen, maar ook om beperken van de gevolgen en een snel herstel áls het gebeurt. Redundantie creëren in de vorm van reservesystemen of extra connecties waardoor omleidingen kunnen plaatsvinden zijn lokale maatwerk oplossingen.

2. Verder speelt de verhouding publiek-privaat een rol. De kans dat een overstroming plaatsvindt is relatief klein, maar de gevolgen ervan zijn potentieel groot. (Met name privaat) Beheerders zullen een bedrijfseconomische afwegingen maken op prioritering van beschermingsinvesteringen. Daarbij richten ze zich over het algemeen eerder op kleinschalige storingen die vaker voorkomen. De vraag is wat daarin de verantwoordelijkheid is van de overheden en de toezichthouders.
3. Ook speelt de (nationale of lokale) schaal een rol. Wat is de verantwoordelijkheid van het rijk en wat van regionale overheden? Mag het rijk lokaal bestuur 'overrulen' als het gaat om vitale infrastructuur die belangrijk is voor de 'BV Nederland' als geheel? Of, moet het rijk een uitgewerkte ambitie en kaders maken en de regio dat zelf in laten invullen? Kortom, hoe gaan rijk en regio hierin samenwerken?
4. Tot slot, de afhankelijkheden tussen de verschillende functies impliceren ook samenwerking tussen de beheerders, maar hoe 'ver' gaan we hiermee? Kunnen beheerders van andere beheerders eisen investeringen te doen ten aanzien van waterrobuustheid, omdat die andere beheerder de zwakste schakel is in de keten en daarmee het risico-bepaalt?

Deze elementen vragen volgens de gesprekspartners om een bredere aanpak dan nu het geval is. Op dit moment ligt het zwaartepunt op afspraken tussen rijk en sectoren.

Dat er een Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie is, dat is bekend bij mensen die geïnterviewd zijn over het thema Vitale en Kwetsbare functies. Het instrumentarium dat via dit stimuleringsprogramma wordt aangeboden, is veel minder bekend. Veel van de interviews rond het thema vitale en kwetsbare functies vond op directieniveau plaats. Wellicht zijn de instrumenten zelf op ambtelijk niveau beter bekend.

In sectoren zoals ICT en telecom zijn grote veranderingen gaande, zoals het 'internet of things', 'datacenters' en '5G-netwerken'. Dat geldt ook voor de energiesector: denk aan de verschuiving van weinig grote centrales naar decentrale opwekking, waardoor beheer van het energienetwerk complexer wordt. Deze snelle veranderingen in sectoren kunnen ertoe leiden dat iets dat nu nog niet wordt gezien als basisvoorziening straks wellicht een vitale functie wordt. Zo heeft de Minister van Veiligheid en Justitie in september 2016 al aan de Tweede Kamer laten weten dat na intensief overleg met de Telecom- en ICT-sector is bepaald dat vitaal zijn (categorie B): Internet- en datadiensten, Internettoegang en dataverkeer en spraak en sms. Voor de toekomst levert het verder veranderen van deze sectoren vragen op over bevoegdheden van de toezichthouder, de rol van de beheerder en wat deze aan extra's moeten doen.

Conclusies van onze gesprekspartners

Bewustzijn en kennis ten aanzien van de mogelijke gevolgen voor vitale en kwetsbare functies door overstromingen zijn toegenomen. Het urgentiegevoel om daar iets mee te doen is daarmee ook toegenomen: bij het rijk, bij de andere overheden, bij de beheerders zelf. Daarmee is er in de totale context veel meer eigenaarschap voor dit onderwerp. Het is een concreet resultaat van de DBRA en IenM in het bijzonder dat alle departementen hieraan hebben meegewerkt.

Er breekt op dit beleidsdossier een nieuwe fase aan en de gesprekspartners benoemen een behoefte aan verdere concretisering op drie vlakken:

- operationaliseer het concept 'waterrobuust', waardoor het meetbaar wordt en eventueel afrekenbaar;
- formuleer tussendoelen waardoor het vrijblijvende van '2050 is nog heel ver weg' wordt vervangen door beleidsdoelen op kortere termijnen;
- ontwikkel een aanpak waarbij goed wordt gekeken naar normaanpak versus lokaal maatwerk, de rolverdeling publiek - privaat en nationale overheid - decentrale overheden.

Tot op heden had de aanpak een sterke nationaal karakter, maar in de fase die zich nu aandient dienen andere partijen (decentrale overheden, beheerders en toezichthouders) een belangrijkere rol te spelen.

Aanbevelingen van onze gesprekspartners

Gesprekspartners suggereren aan sectoren en vak ministeries te vragen de term waterrobuust voor zover wenselijk en haalbaar, te operationaliseren en dit per sector (publiek, privaat, for profit, not for profit) en situatie specifiek te doen.

Men beveelt verder aan ruimte te maken binnen het programma om te discussiëren over ambitieniveaus, definities en aanpakken en hoe die bij elkaar passen. Daarin zou de bouwregelgeving moeten worden betrokken en bekeken worden of het zinvol is voor specifieke kwetsbaarheden normen te stellen. Het beleid zou zich ook meer op 2020 moeten richten en geformuleerde tussendoelen voor de periode 2020-2050.

Aan de samenhang tussen rijk en regio ten aanzien van waterrobuustheid kan verder gebouwd worden (vervolg op de ingezette gebiedspilots VenK). Ervaringen van de gebiedspilots kunnen worden benut om het gesprek over rollen en coördinatie van landelijke en regionale aanpakken te agenderen en te beleggen.

Tot slot kan de aanpak die nu nog grotendeels gericht is op de departementen verbreed worden naar (lokale) beheerders van vitale en kwetsbare functies en decentrale overheden.

Het rijk zou volgens de gesprekspartners in de regio's met de sectoren concrete doelen moeten formuleren en zich daarbij faciliterend naar decentrale overheden moeten opstellen.

4.3 WATEROVERLAST, HITTE, DROOGTE

Tijdens de interviews en de reflectiesessies zijn vragen gesteld en discussies gevoerd over wateroverlast, hitte en droogte. Tijdens deze gesprekken deden de gesprekspartners uitspraken over het omgaan met deze drie dreigingen samen en over één van de dreigingen. In deze paragraaf gaan we eerst in op de uitspraken over de drie dreigingen samen en daarna behandelen we uitspraken over een specifieke dreiging.

De thema's "groen" en "waterbewustzijn" verbinden in de praktijk het treffen van maatregelen tegen wateroverlast, hittestress en droogte. Uitspraken hierover hebben we opgenomen in paragraaf 4.3.1.

4.3.1 opmerkingen over wateroverlast, hitte en droogte

Werken de huidige instrumenten, maatregelen en werkwijzen?

De DBRA en de insteek van het DPRA wordt breed gedeeld. Deze insteek wordt herkend als:

- agenderend;
- gericht op samenwerking tussen overheden, bedrijfsleven, onderzoeksinstituten, onderwijs, maatschappelijke organisaties en inwoners;
- voor wateroverlast, hitte en droogte als een lokale dan wel een gebiedsaanpak met maatwerk;
- voor waterveiligheid als een nationale, regionale en lokale aanpak;
- voor de dreigingen wateroverlast, hitte en droogte gefaciliteerd door het DPRA;
- voor de dreiging waterveiligheid gecoördineerd (VenK) en gefaciliteerd (meerlaagsveiligheid) door het DPRA.

De gesprekspartners beoordelen het ontwikkelde instrumentarium als bruikbaar (stresstest), stimulerend (impactprojecten) en initiërend (intentieverklaringen). Voor het vervolg beoordelen zij het bereik van diverse doelgroepen (zoals beleidsmakers, bedrijven, woningbouwcorporaties, inwoners) als onvoldoende. Zo wordt bijvoorbeeld www.ruimtelijkeadaptatie.nl in de praktijk (te) weinig bezocht. Inhoudelijk is de website waardevol. Daarom is het jammer dat een deel van de doelgroep de website niet kent of niet snel genoeg bij de specifieke kennis/ervaring komt die de bezoeker nodig heeft.

De doorwerking van de DBRA is volgens gesprekspartners (te) sterk afhankelijk van (gevoelde) urgentie en daarmee van het wel of niet beschikbaar komen van capaciteit en middelen. Als het nemen of afdwingen van maatregelen spannend wordt, ontbreekt het in de praktijk aan doorzettingsmacht om patstellingen over nut en noodzaak te doorbreken. Ook kan het bredere perspectief ontbreken, waardoor partijen blijven hangen in kleinschalige technische oplossingen. Een voorbeeld hiervan is het duiden van de aanpak van wateroverlast in de bebouwde omgeving als een rioleringsprobleem.

Is de huidige inzet voldoende om de doelstellingen van 2020 en 2050 te halen?

De gesprekspartijen vinden de doelen voor 2020 ambitieus én belangrijk. Zij geven tegelijk aan dat de huidige inzet onvoldoende is om de doelstellingen te halen. De meeste gesprekspartijen geven aan dat er een "tandje bij" moet. Dat moet zich dan vooral richten op:

- bereikbaar maken van kennis en het ter beschikking krijgen van capaciteit en middelen, vooral in kleinere gemeenten;
- bewust maken en betrekken van bedrijven, corporaties en burgers;
- concreet maken wat klimaatbestendig handelen inhoudt (met name voor hitte en droogte);

- beter benutbaar maken van de goede voorbeelden door ze voor andere situaties relevant te maken. De goede voorbeelden zijn in ruime mate beschikbaar, maar nu slecht in andere situaties toepasbaar;
- stimuleren/afdwingen van maatregelen op grondgebied van private eigenaren (>75% van het bebouwde gebied in Nederland).

Grotere gemeenten zijn positiever. Zij geven aan dat de doelstelling voor 2020 met een beetje goede wil te halen is, ook al gaat dat niet vanzelf. Niet-overheden zijn terughoudender ("Shoot me...", d.w.z. 'geen idee'). Het jaar 2050 is voor bijna alle partijen te ver weg om beleid op te formuleren. Maar de relevantie van 2050 vanwege de lange economische levensduur van gebouwen en infrastructuur wordt zeker herkend. Een aantal partijen geeft aan tussenstappen nodig te hebben. Verder zouden streefbeeldens die rekening houden met de regionale diversiteit met voorbeelden van maatregelen voor iedere partij kunnen helpen om beter op de toekomst in te kunnen spelen.

Wordt de urgentie voldoende gevoeld?

Bij gemeenten geldt volgens de gesprekspartners in het algemeen dat hoe kleiner de gemeente is, hoe minder hoog de (mogelijke) effecten van klimaatverandering op de agenda staan. Uiteraard zijn er uitzonderingen op deze regel zijn (van de geïnterviewde gemeenten bijvoorbeeld Diemen). Verder zijn kleinere gemeenten ook actief als zij al te maken hebben met deze effecten. Bij corporaties, bedrijven, inwoners speelt het alleen als ze zelf effecten van klimaatverandering aan den lijve ondervinden. In de gesprekken kwam zelfs een voorbeeld ter sprake van een groot bedrijf dat na een miljoenenschade door wateroverlast toch geen maatregelen trof om een dergelijke schade in de toekomst te voorkomen.



Zijn de opgaven voldoende duidelijk?

Veel gesprekspartners geven aan dat de doelen van de DBRA te abstract zijn. Dit maakt het formuleren van de eigen opgaven zowel in het eigen beleid als in samenwerkingsverbanden lastig. Sommige partijen (vooral de grotere) vinden dat juist prettig omdat er hierdoor ruimte is voor bestuurlijke afwegingen en maatwerk. Onze gesprekspartners zijn in dit verband positief over de stresstest, omdat zij hiermee hun eigen opgaven in beeld kunnen brengen.

Veel partijen willen de klimaatadaptatie-opgave laten aansluiten op andere opgaven als duurzaamheidsagenda, agenda groene stad, stadsvisie, woningopgaven in relatie tot de

Onroerend Zaakbelasting, beleid voor het omgaan met de energieke samenleving, stadslandbouw, innovaties in het sociale domein, implementatie van de Ow, bevorderen van zelfredzaamheid en realiseren van de doelen van de Kaderrichtlijn Water. Het slim koppelen van adaptatiemaatregelen aan projecten die in de toekomst van start gaan wordt algemeen gezien als dé manier waarop de doelen van de DBRA maatschappelijk acceptabel gehaald kunnen worden, met een kanttekening: door je alleen op meekoppelen te richten kan laaghangend fruit (*no-regret maatregelen*) onnodig lang op zich laten wachten. Verder blijkt meekoppelen in veel organisaties lastig (ook bij losse projecten). Het kan daarom ook ongewild een risico vormen.

Wel heeft Stichting RIONED in 2007 een visie uitgebracht over wateroverlast in de bebouwde omgeving met als titel: Klimaatverandering, hevige buien en riolering. In de visie worden de gevolgen van klimaatverandering voor het stedelijk waterbeheer en de riolering (h)erkend. Een belangrijk aspect in de visie is het onderscheid tussen hinder van water op straat en feitelijke materiële en economische schade, bijvoorbeeld als gevolg van water in gebouwen en verminderde bereikbaarheid door slecht toegankelijke wegen.

Zijn de instrumenten adequaat?

Uit de gesprekken bleek dat vooral overheden (vaak in samenwerking met andere partijen) een grote diversiteit aan landelijke instrumenten inzetten: klimaateffectatlas, stresstest, themabijeenkomsten, kenniswebsite ruimtelijkeadaptatie.nl, intentieverklaringen (inclusief Blue Deals en City Deal), impactprojecten, pilots en Living Labs. In de breedte zijn deze instrumenten matig bekend. Het landelijk aangeboden instrument van (maatwerk)advies was bij de gesprekspartners geheel onbekend. De stresstest is door vele gesprekspartners daarentegen zeer gewaardeerd.

Naast gebruik van deze landelijk aangeboden instrumenten hebben veel gesprekspartners ook eigen instrumenten ontwikkeld en ingezet. Het voert hier te ver om al deze instrumenten te beschrijven, maar een lijst van een aantal genoemde instrumenten mag volgens ons niet ontbreken. Denk aan:

- marketingaanpakken gericht op waterbewustzijn,
- opnemen van klimaatadaptatie in onderwijsprogramma's,
- ruimtelijke adaptatie aan de orde stellen op (bagger)festivals,
- het organiseren van klankbordgroepen, platforms en netwerken rond ruimtelijke adaptatie,
- het benoemen van ambassadeurs,
- het starten en/of ondersteunen van burgerinitiatieven,
- het inschrijven op internationale programma's,
- het opstellen van factsheets,
- het ontwerpen en uitvoeren van kosten-baten analyses,
- het inzetten van groen- en waterlabels,
- het trainen van personeel van een tuincentrum,
- de inzet van intermediairs,

- het maken van een eigen klimaat(kansen)kaart,
- het uitvoeren van eigen pilots, proeftuinen, klimaatateliers,
- gebruik van een klimaatspel,
- inzet van een 'buurnatuurfonds' voor projecten in de wijk,
- het maken van een routekaart 2020-2040 aansluitend op de omgevingsvisie,
- en vele andere....

Allemaal mooie en interessante initiatieven, die zich goed lenen om uitgewisseld te worden.

De zoektocht naar en de inzet van de instrumenten bracht ook een leerproces op gang. Zo vroegen gesprekspartners zich af waarom de betrokkenheid van het DPRa bij het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) zo laag lijkt. En als partijen willen meekoppelen met een MIRT-project, dan blijkt dat de termijnen van het MIRT slecht passen bij de frequentie waarmee economische kansen optreden en ruimtelijke plannen worden opgesteld. Verder constateren gesprekspartners dat de stap van 'weten' wat er speelt of gaat spelen naar er iets aan 'willen' doen groot is. Er speelt een zeker onvermogen om de kennis te vertalen in een overtuigende strategie. Iemand bracht dat onder woorden met *"Als je niet kan timmeren, dan helpen instrumenten niet veel"*. Samenvattend beschouwen de gesprekspartners het inzetten van deze instrumenten als "niet voldoende om de doelen voor 2020 te halen". Er ontbreken vooral nog instrumenten voor het activeren van ondernemers, corporaties en inwoners. Ook vinden de gesprekspartners dat de voorlopers niet uit zicht moeten raken en dat van hun ervaring veel te leren valt.

Zijn er al resultaten geboekt?

De gesprekspartners noemen concrete resultaten op het gebied van 'technologische innovatie', zoals klimaatbestendige straten, wijken, pleinen en parkeergarages. Zij noemen ook resultaten op het gebied van 'bestuurlijke innovatie', zoals intentieverklaringen (Regionale Deals, Blue Deals, City Deal), regionale bestuursakkoorden, het opschalen van een lokale naar een regionale aanpak en het bewustmaken van collega's. Zwolle noemt als concreet resultaat de planning om van de wateragenda via een klimaatadaptatiestrategie via het Gemeentelijk Rioleringsplan naar de gemeentelijke begroting van 2019 te komen. Gesprekspartners melden ook resultaten op het gebied van systeeminnovatie als het in de praktijk meekoppelen van 'groen' en 'blauw'.

Zijn er succesfactoren te benoemen?

Onze gesprekspartners geven aan dat in de situatie dat een stresstest is uitgevoerd, voor alle dreigingen de urgentie voor het treffen van maatregelen toeneemt. Als hiervoor en voor het eerste vervolg hierop (proces)geld en capaciteit ter beschikking komt gaat de bal rollen. Op zichzelf genomen is het omgaan met het veranderende klimaat nauwelijks een politiek issue, hierover is brede consensus mogelijk. Uiteraard is de wijze waarop overheden daar mee omgaan wel onderwerp van de politieke arena. In veel gevallen

blijken persoonlijke drives van politici, bestuurders en directeuren belangrijke redenen waarom ruimtelijke adaptatie wel of niet van de grond komt. Als coalitievorming rond ruimtelijke adaptatie tot stand komt en samenwerkende partijen duidelijk zijn over ieders rol neemt ruimtelijke adaptatie een vlucht.

In situaties waarin het logisch is om ruimtelijke adaptatie mee te nemen in projecten die in de fysieke ruimte plaatsvinden, blijken additionele investeringen maar beperkt nodig. Ruimtelijke adaptatie maakt dan onderdeel uit van 'goede ruimtelijke ordening en beheer'. Steeds meer overheden bereiden zich concreet voor op de Ow en zijn begonnen met het opstellen van omgevingsvisies. Ruimtelijke adaptatie is een relatief nieuw onderwerp, loopgraven zijn nog niet betrokken. Een geschikt onderwerp dus om interbestuurlijke samenwerking onder de Ow uit te proberen. Een kans voor zowel implementatie van de Ow als voor ruimtelijke adaptatie.

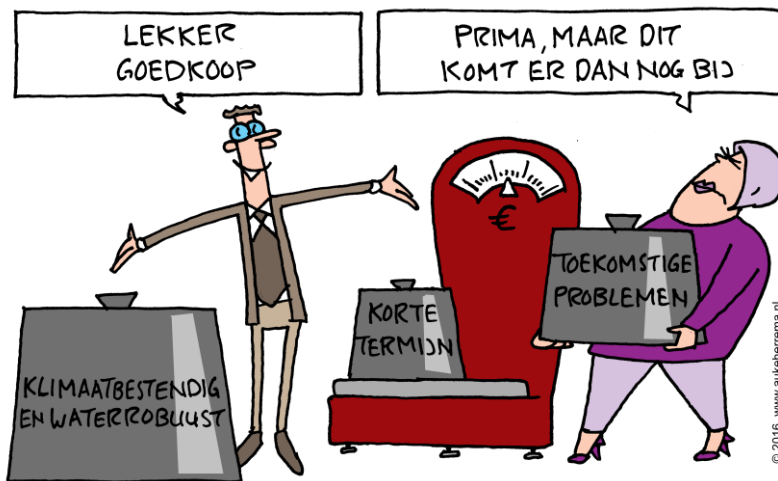
Vaak blijkt dat kleine projecten goed scoren. De gesprekspartners geven aan dat dit prettig is, omdat dit helpt om een transitie door te maken. Er is ook brede consensus over het feit dat de gebiedsbenadering voor ruimtelijke adaptatie de goede insteek is.

Wat zijn de faalfactoren?

Allereerst wijzen gesprekspartners op economische factoren. Door de financiële crisis en de daaropvolgende maatregelen is de financiële beleidsruimte klein. Er is weinig tijd en aandacht voor de problematiek. Het groenbeheer staat onder druk en het beleid is incidentgericht. Aanpakken raken versnipperd door onduidelijke kosten en baten van maatregelen. De baten zijn niet alleen moeilijk te kwantificeren, ze komen vaak elders terecht en op een ander moment dan de kosten. Verzekeraars zouden een rol kunnen spelen op gebiedsniveau om investeringen aan de voorkant te financieren vanuit een lagere schadeclaim aan de achterkant. Helaas lijkt de Mededingingswet dit vooralsnog te verhinderen.

Vaak ligt de nadruk van partijen op de korte termijn. Dit bemoeilijkt het hanteren van 'life-cycle costs'. De huidige investeringsgolf in Amsterdam wordt bijvoorbeeld weinig benut. Verder vinden veel gesprekspartners dat de overheidsinstrumenten te vrijblijvend zijn. Er bestaat een te grote afhankelijkheid van individuele bestuurders.

Zij vinden dat het DP onvoldoende kader (bijv. via de bouwregelgeving) biedt. Partijen als bouwers, corporaties, bedrijven en inwoners komen hierdoor nog te weinig in beweging.



Verder geven gesprekspartners aan dat ruimtelijke adaptatie niet of onvoldoende opgenomen is in belangrijke handboeken en richtlijnen en dat de toegang tot kennis te beperkt is. Te weinig partijen zijn innovatief bezig met ruimtelijke adaptatie.

Aanbevelingen van onze gesprekspartners

De gesprekspartners doen ook diverse aanbevelingen. We geven ze hieronder gegroepeerd op verbeterdoel weer. In algemene zin constateren we, dat partijen samen duidelijk kunnen maken wanneer het voorkomen van schade door preventie maatschappelijk acceptabel is en wanneer een restrisico zich leent om verzekerd te worden (vergelijk de aanpak van brandpreventie). Het gesprek hierover leidt tevens tot een hoger bewustzijn van mogelijke effecten van klimaatverandering. Dat geldt ook voor het belang van het bij kosten-baten analyses uit te gaan van 'life cycle costs'.

Gesprekspartners hebben ook behoefte aan een heldere definitie van het 'natuurlijke systeem' van waterstromen. Van belang is dat het hierbij gaat om zowel circulatie als infiltratie. Er bestaat ten slotte in algemene zin behoefte aan het 'maatschappelijk optimaliseren' van klimaatadaptatie bij ruimtelijke ingrepen en beheer. Normstelling is alleen aan de orde bij een in de diverse praktijk bewezen algemene oplossing. In veel gevallen kan dat niet. Dan gaan gesprekspartners op zoek naar 'knoppen' om deze optimalisatie uit te voeren.

Van doelen stellen naar doen:

Gesprekspartners adviseren maatregelen te treffen tot een (lokaal) acceptabele basisniveau en te overwegen welk restrisico zich leent om te verzekeren. Het is van belang om voortdurend de term 'extreem weer' ter discussie te stellen en uit te leggen met het oog op acceptatie van restrisico. Voor laag Nederland willen gesprekspartners de vraag beantwoord zien of het in stand houden van het 'natuurlijke systeem' wenselijk blijft ('natuurlijk', inclusief technische maatregelen). Nemen we maatschappelijk de steeds hoger wordende kosten voor het 'pompen' voor lief?

Groen heeft geen eigenaar. Gesprekspartners adviseren om hiervoor de oplossing te zoeken door uit te gaan van de 'life cycle' van ruimtelijke ingrepen en beheer, inclusief te verwachten (vermeden) schade. Hierdoor wordt zichtbaar waar de baten neerslaan en hoe voor die partijen een 'business case' kan worden opgesteld.

aanbevelingen over de instrumenten

Men stelt de volgende aanvullende instrumenten voor:

- een 'klimaattoets' voor ruimtelijke ontwikkelingen die het alleen denken in termen van aanlegkosten moet voorkomen;
- een 'schadekaart' ter onderbouwing van het kiezen van een lokaal basisrisico. Een dergelijke kaart kan ook helpen bij het formuleren van lokale (werk)normen;
- gebruik de implementatie van de Ow om bewoners/bedrijven bij ruimtelijke adaptatie te betrekken.

Verder reiken de gesprekspartners alternatieven aan voor te generieke werknormen:

- afspraken over transparantie bij het omgaan met mogelijke klimaateffecten (zoals bij beschikbaarheid van zoetwater het geval is);
- ontwerp een instrument dat het gesprek over het meenemen van klimaatrisico's bij ontwerp en beheer inzichtelijk maakt (vergelijk de *omgevingswijzer*);
- definieer een gewenste eindtoestand en een programmatische aanpak om daar te komen en zet in op gezamenlijke besluitvorming (dit sluit aan op de systematiek van de Ow).

Ten slotte adviseren gesprekspartners om meer dynamiek te bevorderen door bewonersprojecten te ondersteunen en als gemeente en bedrijven een bredere 'groennorm' te formuleren en daar ook een bredere financiering voor te organiseren vanuit budgetten voor inrichting en beheer van zowel openbare als private ruimte.

aanbevelingen over rolverdeling

Wat overheden betreft ligt het initiatief vooral op lokaal/regionaal niveau: gemeenten, provincie en waterschap(pen) gezamenlijk. Gesprekspartners vinden de rol van de provincie belangrijk. Knelpunt is dat klimaat gerelateerd beleid verdeeld is over meer portefeuilles. Daarnaast is de Ow met onderliggende instrumenten (omgevingsvisie en -plan, projectbesluit, programmatische aanpak) een belangrijke ontwikkeling, waarbij met name omgevingsvisies een sleutelrol kunnen vervullen (zeker voor landbouw en natuur/groen). Private partijen zijn tot dusver vooral op het operationele niveau betrokken. Het bedrijfsleven voelt nog weinig urgentie. Mogelijk kan het bedrijfsleven eerder betrokken worden dan het moment waarop ze in aanraking komen met regelgeving. Corporaties kunnen een belangrijke rol spelen op het grensvlak van publiek en privaat eigendom van de grond. Gesprekspartners adviseren om hier vanuit het Deltaprogramma nadrukkelijker op in te spelen en te leren van corporaties hoe het treffen van maatregelen op privaat grondgebied bevorderd kan worden.

4.3.2 specifieke opmerkingen over wateroverlast

Is de huidige inzet voldoende om de doelstelling van 2020 te halen?

De gesprekspartners geven aan dat de reikwijdte van overheidshandelen beperkt is. Het merendeel van het grondgebied is privaat. Er is onduidelijkheid over de inzetbaarheid van juridisch instrumentarium, mede door de paradigma-verandering die de Ow nastreeft ('van nee-tenzij naar ja-mits', van incidentgericht naar duurzaam).



Over urgentie

Voor wateroverlast gaven de gesprekspartners aan dat de urgentie hoog is waar incidenten hebben plaatsgehad. Sinds de zomer van 2016 is de urgentie verhoogd door extreem weer en discussies hierover in de Tweede Kamer. Op Prinsjesdag hebben zowel de Deltacommissaris als de Unie van Waterschappen en de Vereniging Nederlandse Gemeenten stevige posities ingenomen.

Over instrumenten

Specifiek voor wateroverlast hebben partijen als instrumenten ingezet:

- agendering van wateroverlast in het MIRT;
- benutten van het POP3 voor groene en blauwe diensten;
- sluiten van het Bestuursakkoord Waterketen;
- inzetten van een bouwveloppe bij ontwikkeling van de Zuid-As, waarin outputeisen over omgaan met hoosbuien zijn opgenomen;
- inzet van het Gemeentelijke Rioleringsplan voor het voorkomen van huidige en toekomstige wateroverlast;
- opnemen van maatregelen voor ruimtelijke adaptatie in (lokale) relevante handboeken.

Over resultaten

Gesprekspartners noemen de uitgevoerde actie Steenbreek (een plant voor een steen) als een resultaat ter beperking van wateroverlast.

Over succesfactoren

Partijen noemen de toegenomen urgentie (zie boven), de knelpuntkaarten, 3Di analyses en duidelijk zichtbare boegbeelden als succesfactoren.

Over faalfactoren

De waterketenaanpak is nog onvoldoende ruimtelijk, maar biedt wel een kans om te worden uitgebouwd. Verder blijft er sprake van een merkbaar cultuurverschil tussen waterschappen en gemeenten. De samenwerking tussen beiden is echter de laatste jaren sterk toegenomen sinds het bestuursakkoord water (onderdeel waterketen, 2011).

Aanbevelingen van onze gesprekspartners

- Stel hemelwaternormen per regio vast op basis van een doorlopen gebiedsproces;
- redeneer vanuit werknormen (nu WB21-normen) en wijk daar als nodig wijkgericht, haalbaar en realistisch van af (maatwerk).

4.3.3 specifieke opmerkingen over hitte

Onze gesprekspartners geven aan dat de urgentie van het voorkómen van hittestress laag is. Dit komt vooral door de onduidelijke effecten van hittestress en het ontbreken van een duidelijke probleemeigenaar. Het wordt meer als dossier gezien dan als opgave. Een

dossier dat vooral door de GGD wordt verkend als onderdeel van het dossier gezondheid. Voor zover het een opgave is, zien de partijen het vooral als onderdeel van een grotere opgave en niet als een zelfstandig thema. De nationale doelen zijn naar inzichten van de gesprekspartners te vaag geformuleerd om beleid op te kunnen baseren. De Ow regelt alleen klimaat langs de route van de MER en de watertoets. Voor hitte biedt de Ow een titel.

Verschillende partijen hebben instrumenten ontwikkeld en ingezet. Diverse gemeenten hebben hittekaarten gemaakt. Partijen hebben de relatie tussen het voorkomen van hittestress en het bevorderen van stadslandbouw en groene daken gelegd. Inmiddels zijn alle maatregelen in gebundelde vorm ter beschikking gekomen van stedenbouwers. Er bestaat wel scepsis over de haalbaarheid en de ingeschatte kosten van de maatregelen.

4.3.4 specifieke opmerkingen over droogte

Onze gesprekspartners geven aan dat de urgentie van het voorkomen van droogte laag is. Uitzondering hierop is de combinatie van droogte en bodemdaling of funderingsschade. De doelen van de DBRA bieden een kader voor wateroverlast, maar zeggen niets over droogte. In het kader van het Deltaprogramma Zoetwater is een kosten-baten analyse ontworpen. Verder is er een illustratieve casusbeschrijving voor de combinatie van waterproblematiek-droogte-bodemdaling gemaakt.

Bodemdaling (voor betreft het veengebied) en funderingsschade zijn hoofdzakelijk gerelateerd aan de grondwaterstand en deze wordt via het peilbeheer (oppervlaktewater) zo goed mogelijk gereguleerd. De mogelijkheden van het op peil houden van het oppervlaktewater is afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende (zoet)water. De beschikbaarheid van zoetwater is gerelateerd aan klimaatverandering. Daarmee zijn zowel bodemdaling als funderingsschade vooral indirect gerelateerd aan klimaatverandering.

Bij het integraal kijken naar een gebied kan in de praktijk het omgaan met klimaateffecten, bodemdaling en funderingsschade elkaar versterken (meekoppelen). Dat betekent nog niet dat het logisch is dat deze problematiek door het Deltaprogramma RA als opgave geadopteerd moet worden. Binnen het Deltaprogramma past bodemdaling beter binnen het Deelprogramma Zoetwater.

Passend is de lijn zoals die in het kader van de Structuurvisie Ondergrond is benoemd: "Via onder meer het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie en het landelijke kennisprogramma bodemdaling werken overheden samen met andere partijen aan het verhelderen van de relatie tussen klimaatverandering, waterbeheer en bodemdaling. Hiermee wil het Rijk werken aan goede informatie en goede modellen om bodemdaling en de effecten daarvan in kaart te brengen. Dit is noodzakelijk om in de toekomst goede besluiten te kunnen nemen over investeringen en beheer en onderhoud in dalingsgevoelige gebieden."

over faalfactoren

Droogte kan ontstaan door een te laag grondwaterpeil, maar grondwater is niet zichtbaar. Aansprakelijkheden voor een te laag grondwaterpeil worden 'onhelder' genoemd. Nu is er vooral aandacht voor achterstallig onderhoud. De gesprekspartners geven aan dat een

grondwatervisie nodig is, die aangeeft hoe problemen worden aangepakt en verergering van problemen wordt voorkomen.

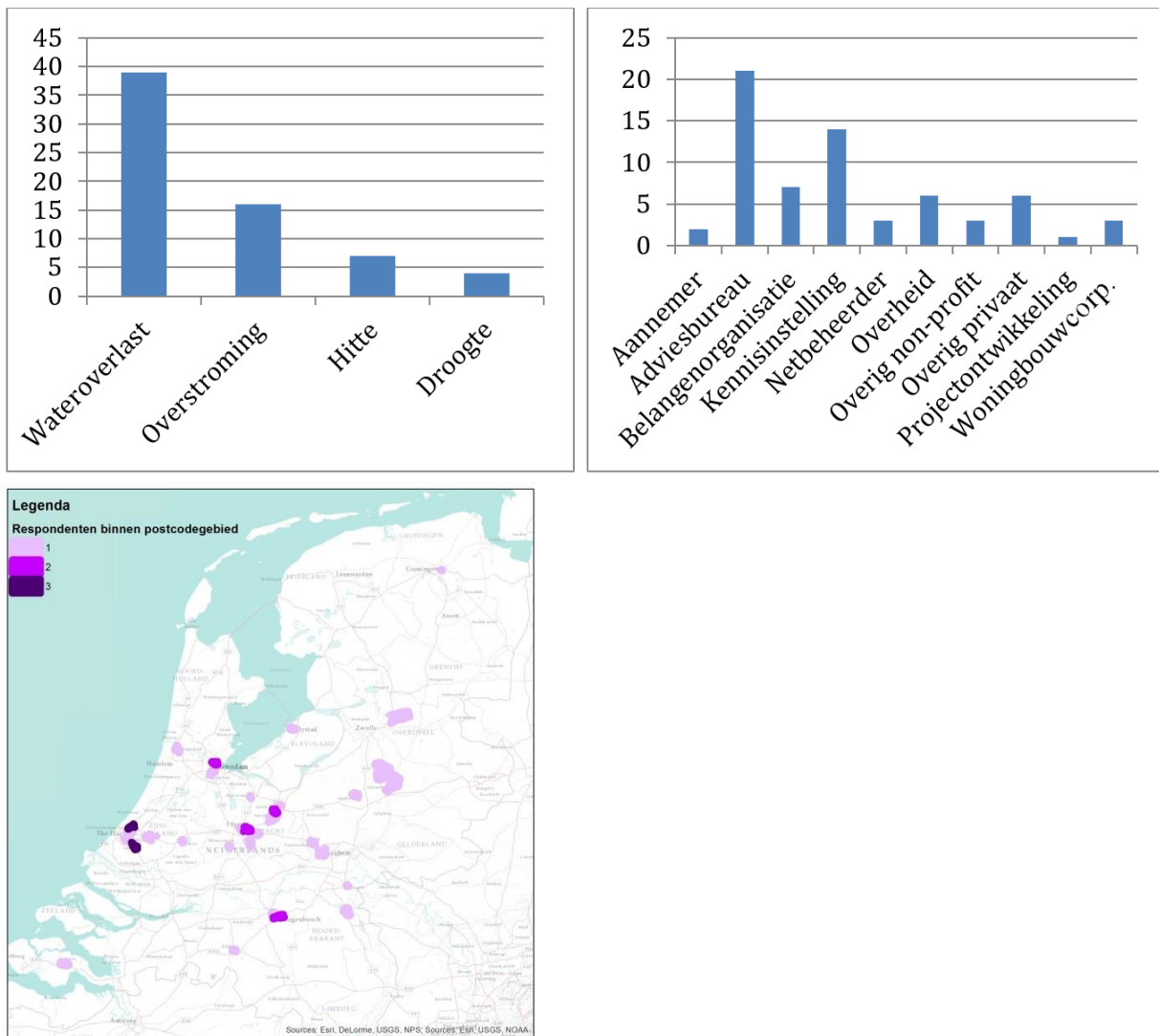
4.4 UITKOMSTEN Q-SORT

4.4.1 Inleiding

De wijze waarop overheden, ondernemingen en organisaties worden gestimuleerd, gefaciliteerd en/of aangestuurd bij het waterrobuust en klimaatbestendig inrichten van Nederland is een belangrijk onderdeel van zowel de evaluatie als het deltaplan ruimtelijke adaptatie. De wijze waarop die strategie vorm kan krijgen kan sterk verschillen. Vanuit de theorie kunnen we vijf ideaaltypische sturingsstijlen onderscheiden die we hieronder kort beschrijven.

Typen	Toelichting
1. Regulatory governance	Hiërarchische sturing: sturing gebaseerd op dwingende regels en voorschriften, waarbij de overheid gebruik maakt van haar juridische bevoegdheden en bovengeschikte positie om gedrag af te dwingen.
2. Network governance	Netwerksturing: sturing gebaseerd op het in samenwerking met wederzijds afhankelijke partijen komen tot gedeelde doelbepaling, een gecombineerde inzet van middelen en op elkaar afgestemd handelen.
3. Market governance	Marktsturing: sturing gebaseerd op economische principes zoals het prijsmechanisme. Gedrag wordt gestuurd met prijsprikkels of door de markt verantwoordelijk te maken voor het doen van de benodigde investeringen.
4. Communicative governance	Communicatieve sturing: sturing gebaseerd op het geven van informatie, het delen van goede voorbeelden, het in het zonnetje zetten van spraakmakende voorbeelden, het ontwikkelen van tools en kennis die andere partijen kunnen gebruiken om zelf tot actie over te gaan.
5. Self governance	Zelfsturing: sturing die gebaseerd is op het zelfsturend vermogen van actoren. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat actoren zelf mans genoeg zijn om hun gedrag aan te passen en te zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke problemen. Hooguit kan dit worden uitgedaagd en gefaciliteerd.

De bovenstaande typen zijn theoretische archetypen die altijd in gemengde vorm terug zullen komen in de werkelijkheid. Als deel van de evaluatie van de DBRA, is in beeld gebracht hoe betrokkenen de sturingswijze binnen de DBRA percipiëren en welke sturingswijze zij zelf wenselijk achten als om Nederland waterrobuust en klimaatbestendig in te richten. Dit is gedaan door middel van het versturen van een enquête naar meer dan 600 niet-overheden die de Nieuwsbrief Ruimtelijke Adaptatie ontvangen en door het plaatsen van berichten in LinkedIn-groepen. In totaal hebben 66 personen de enquête ingevuld, waarvan 6 overheden (waterschappen en gemeenten). Hierbij hebben zij aangegeven vanuit welke 'dreiging' zij de vragenlijst hebben ingevuld. Voor de gehanteerde methode (Q-sort, zie volgende paragraaf) is de huidige response voldoende om betrouwbare uitspraken, zoals in de voorliggende evaluatie DBRA, te kunnen doen.



Figuur 5: respectievelijk respondenten per dreiging, distributie van respondenten over type organisaties en geografische spreiding van respondenten

4.4.2 werken met een Q-sort

Om de in de praktijk levende perspectieven systematisch in kaart te brengen maken we gebruik van Q-methodologie (Q staat voor het Engelse woord *Question*). Q-methodologie is ontwikkeld door William Stephenson, om inzicht te krijgen in perspectieven van mensen over een bepaald onderwerp. Met de methode kunnen significant verschillende perspectieven bloot worden gelegd op basis van clusters individuen die dezelfde mening delen. Met behulp van een factor analyse, worden respondenten, met perspectieven die op elkaar lijken geclusterd. Op basis van die clustering (re)construeren de onderzoekers welke opvattingen de respondenten hebben.

Respondenten kregen een set van 25 stellingen voorgelegd, die zij moesten sorteren in een normale distributie zoals te zien is in figuur 6. Deze stellingen zijn geformuleerd op basis van inzichten uit de vijftig interviews die in het kader van deze tussentijdse, kwalitatieve evaluatie zijn uitgevoerd. De vijf typen in de inleiding waren de kapstok waaraan de stellingen werden verbonden. Daarnaast beschrijven de stellingen voor ieder type de:

- Huidige praktijk: wat domineert nu?
- Huidige praktijk: hoe werkt het?
- Huidige praktijk: hoever brengt ons dat?
- Toekomst: wat is nodig?
- Toekomst: wat is wenselijk?

Door mensen deze 25 stellingen (zie bijlage 4) te laten sorteren op een schaal van -3 (helemaal niet mee eens) tot 3 (helemaal mee eens) kunnen we laten zien in hoeverre de sturingsfilosofie van de DBRA aansluit bij opvattingen van respondenten over effectieve en legitieme sturing, hun eigen sturend vermogen en in hoeverre zij van mening zijn dat de huidige sturingstrategie nu en in de toekomst voldoende krachtig is.

-3	-2	-1	0	1	2	3
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
	15	16	17	18	19	
		20	21	22		
			23			
			24			
			25			

Figuur 6: normale distributie t.b.v. sortering stellingen

4.3.3 resultaten

Voordat we ingaan op de verschillende perspectieven die we konden construeren, staan we eerst stil bij de stellingen waarover de respondenten allen een vergelijkbare mening hebben. Wat blijkt: respondenten zijn het eensgezind oneens met de stelling dat het huidige beleid voldoende financiële prikkels biedt die aanzetten tot actie. De stelling is feitelijk geformuleerd, en geeft dus geen beeld over of men dit wenselijk vindt of niet. Een tweede stelling waar alle respondenten het over eens zijn is die over het delen van kennis en voorbeelden als belangrijke randvoorwaarde voor het halen van de doelen van 2050. Hierover zijn de respondenten eensgezind neutraal.

Drie perspectieven op de sturing van adaptatie

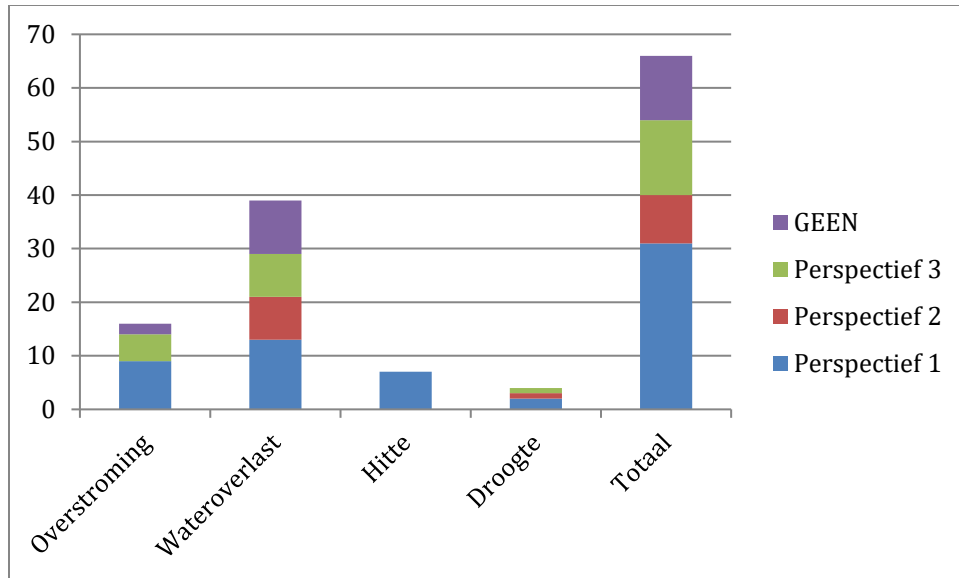
Op basis van een factoranalyse van de ingevulde surveys en een nadere analyse daarvan, kunnen we drie perspectieven ten aanzien van sturing construeren:

1. Voorbij de vrijblijvendheid: dit perspectief neigt sterk naar het theoretisch perspectief van *regulatory governance*: hierbij gaat het om hiërarchische sturing het liefst door middel van dwingende regels. Die zijn nodig omdat de huidige sturing als te vrijblijvend wordt ervaren.

2. Uitnodigen en uitdagen: dit perspectief is minder homogeen en is een mix van *selfgovernance* en *communicative governance* – partijen zien hier vooral het inspireren en geven van goede voorbeelden als een belangrijke basis voor sturing. Positieve prikkels moeten partijen in beweging zetten.

3. Aanpakken met ambitie: dit perspectief sluit het meeste aan bij het theoretisch perspectief van *network governance* en *market governance*. Hier lijkt een sterk pragmatische insteek achter schuil te gaan.

Daarbij tekenen we aan dat de bovenstaande volgorde ook de mate weerspiegelt waarin deze perspectieven terugkomen en de respondenten waaraan geen perspectief toe te kennen was – deze scoorden verdeeld over de drie perspectieven maar zonder duidelijk aanwijsbaar dominant perspectief. Zie figuur 7 waarin de verdeling van de 66 respondenten over de perspectieven is weergegeven.



Figuur 7: Verdeling van de respondenten over de perspectieven

Hierna beschrijven we deze drie perspectieven aan de hand van de zes stellingen die het meest verschillen tussen de factoren onderling en dus het meest onderscheidend zijn.

Perspectief 1: Voorbij de vrijblijvendheid

In dit perspectief komen vooral de stellingen die passen bij het theoretische perspectief ten aanzien van regulatory governance naar voren. Vanuit dit perspectief is het met name heel belangrijk dat doelen en rechten en plichten van en voor alle partijen helder zijn. Het liefst door middel van generieke normen, die vervolgens voldoende ruimte bieden voor maatwerk. De duidelijkheid ten aanzien van verantwoordelijkheden mag echter niet in de weg staan dat zonder meerkosten integraal gedacht en gewerkt wordt. Daarnaast valt op dat 4 van de 6 meest extreem scorende stellingen gericht zijn op de huidige situatie.

# stelling	Verwijzing naar perspectief	Stelling	SCORE 3 = mee eens -3 = zeer mee oneens	Argumenten van respondenten om deze stelling als hoogste (3) of als laagste (-3) te scoren
12	Regulatory governance	Huidige praktijk: hoe ver brengt ons dat? Voor de implementatie van klimaat-bestendigheid is het essentieel dat doelen en verplichtingen duidelijk zijn vastgelegd.	3	Private partij: Iedereen in Nederland moet - voor voldoende draagvlak - weten wat de verplichtingen zijn en waarvoor deze nodig zijn. Nu is dit onvoldoende breed bekend. Kennisinstelling: Het is nu een samenwerking met vrijblijvendheid waardoor veel mogelijkheden voor adaptatie onbenut worden waardoor we later meer kosten moeten maken.
7	Regulatory governance	Huidige praktijk: hoe werkt het? De effectiviteit van het beleid laat te wensen over, omdat niet duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is.	3	Adviesbureau: Buiten de gebruikelijke taken die bij gemeenten en waterschappen liggen, is er veel onduidelijk. Bijvoorbeeld voor vitale en kwetsbare infrastructuur, piekbuien die de rioleringscapaciteit te boven gaan (t = 2 jaar), maar kleiner zijn dan de NBW-normen (t = 100 jaar). Hetzelfde geldt voor bouwpeilen.
24	Network governance	Toekomst: wat is wenselijk? We moeten proberen om klimaatadaptatie ook in de toekomst slim en zonder veel meerkosten te realiseren, door integraler te denken en te werken.	2	Brancheorganisatie: Klimaatadaptatie moet net zo vanzelfsprekend worden als het aanleggen van riolering. Drinkwaterbedrijf: Ik ben voorstander van het integraal benaderen van de problematiek. De oplossing voor de ene partij ligt vaak in handen bij de andere partij. Beide partijen hebben dezelfde eind-belanghebbenden: inwoners, bedrijfsleven. Dit vraagt om een noodzakelijke integrale benadering en om samenwerking tussen deze partijen.
22	Regulatory governance	Toekomst: wat is wenselijk? Omdat	-2	Private partij uitvoering: In generieke normen kun je diverse mogelijkheden omschrijven die niet allemaal voor elke situatie

		klimatebestendigheid altijd gaat om lokaal maatwerk, is het niet gewenst om met generieke normen te gaan werken.		toegepast moeten worden. Normen kunnen/ moeten generiek omschreven zijn. Per specifieke situatie kun je van deze normen gebruik maken.
6	Communicative governance	Huidige praktijk: hoe werkt het? Omdat het huidige beleid gericht op klimatebestendigheid aanstekelijk werkt, verspreidt het gedachtengoed zich en gaan steeds meer partijen meedoen.	-2	Kennisinstelling: Het beleid is te vrijblijvend. Partijen handelen veelal vanuit eigen belang en kerntaken. Klimateadaptatie valt daar vaak niet binnen en blijft hangen in mooie woorden.
2	Regulatory governance	Huidige praktijk: wat domineert nu? Partijen ervaren voldoende verplichting om nu aan de slag te gaan met klimatebestendigheid.	-3	Private partij uitvoering: Dit is maar marginaal zo. De markt bepaalt dit en hier is prijs nog steeds zeer belangrijk. Kennisinstelling: Er gebeurt veel te weinig, dat is zonde, kansen blijven onbenut.

Perspectief 2: Uitnodigen en uitdagen

Het tweede perspectief verwerpt nadrukkelijk de stellingen die horen bij regulatory (afdwingbare normen) en market governance (financiële instrumenten). Dit perspectief gaat uit van het zelf organiserend vermogen van partijen. Een van de respondenten geeft ook aan dat hij dit heel logisch vindt omdat niet-overheden ook de grootste grond/vastgoed eigenaren zijn en het dus logisch is dat zij zelf verantwoordelijkheid nemen, de gemeente heeft gewoonweg niet genoeg ruimte. Daarnaast zijn de respondenten die binnen dit perspectief vallen het erover eens dat door partijen de urgentie te laten ervaren en hen uit te dagen zullen partijen worden aangezet tot het nemen van initiatieven om de doelen uit 2050 te halen, niet door her en der een subsidie uit te delen. Dit perspectief is tevens erg gericht op de toekomst.

# stelling	Verwijzing naar perspectief	Stelling	SCORE	
14	Self governance	Huidige praktijk: hoever brengt ons dat? Partijen die de gevolgen van klimaatverandering ervaren, gaan (van)zelf op zoek naar manieren om daar iets aan te doen.	2	Adviesbureau 1: Ervaar ik in de praktijk. 'Iets ervaren/mee-maken' is een belangrijke leermethode. Geeft ook bestuurlijke druk om er iets aan te doen.
19	Self governance	Toekomst: wat is nodig? Om de doelen voor 2050 te halen, moeten burgers en andere partijen veel meer uitgedaagd worden om hun eigen initiatief en verantwoordelijkheid te nemen.	2	Adviesbureau 2: Particulieren bezitten de meeste hoeveelheid grond. De overheid (gemeenten) kunnen in het stedelijke gebied niet alle problemen t.a.v. wateroverlast (en hitte) op eigen terrein oplossen. Bewoners en bedrijven hebben hierin hun eigen verantwoordelijkheid.
16	Communicative governance	Toekomst: wat is nodig?: Om doelen voor 2050 te halen, moet er veel meer kennis en voorbeelden worden gedeeld?	1	Netbeheerder 1: Kennis en voorbeelden helpen in de motivatie en voor eventuele meerkosten om een business case te hebben.
17	Regulatory governance	Toekomst: wat is nodig? Om de doelen voor 2050 te halen, zijn afdwingbare wettelijke plichten en normen nodig, inclusief sancties bij in gebreke blijven.	-2	Geen.
7	Regulatory governance	Huidige praktijk: hoe werkt het? De effectiviteit	-2	Adviesbureau 1: Best goed geregeld wie waarvoor verantwoordelijk is. Natuurlijk zijn er altijd grijze zones. Ik zie het

		van het beleid laat te wensen over, omdat niet duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is.		meer als een excuus om misschien niets te doen.
18	Market governance	Toekomst: wat is nodig? Om de doelen voor 2050 te halen, moet vooral werk gemaakt worden van financieel-economische instrumenten.	-3	Adviesbureau 1: Ik struikel over het woord 'vooral'. Daar moet niet de focus liggen, die moet liggen bij wat je gezamenlijk met elkaar wilt bereiken. Daarna kijk je hoe je dat slim kunt financieren binnen de dan geldende financiële structuren. Netbeheerder 2: Met stimuleren op creativiteit en goede wil om over je grenzen heen te kijken kunnen we veel meer bereiken dan hier en daar een subsidie.

Perspectief 3: Aanpakken met ambitie

Dit perspectief is het meest gemengde perspectief, de respondenten geven aan het eens te zijn met stellingen die horen bij network governance en het oneens te zijn met stellingen die horen bij market- en self-governance. Wel zijn enkele rode lijnen te onderkennen, zo komt bij de stellingen die het hoogste scoren het verbinden (met de maatschappij en drijfveren die daarbij belangrijk zijn: financieel en economisch, leefbaarheid) en over muren heen kijken (doe het samen, ga voorbij de watersector, geef ons de mogelijkheid voorbij de woningbouwfunctie te kijken) naar voren. In algemene zin lijkt hier een pragmatische visie op sturing achter schuil te gaan. Het gezamenlijk aan de slag gaan, eventueel aangemoedigd door een aantal prikkels, staat voorop. De handen moeten uit de mouwen. Dat moet niet worden afgedwongen, maar tegelijkertijd mag de overheid zeker niet op haar handen gaan zitten. Wat dat betreft bemiddelt dit perspectief tussen de twee hierboven genoemde perspectieven.

# stelling	Verwijzing naar perspectief	Stelling	SCORE	
10	Network governance	Huidige praktijk: wat domineert nu? Veel kansrijke maatregelen voor het realiseren van klimaatbestendigheid komen niet van de grond omdat partijen niet in staat zijn om over hun eigen schutting heen te kijken.	2	Adviesbureau: velen kijken alleen op hun eigen speelveld.
18	Market governance	Toekomst: wat is nodig? Om de doelen voor 2050 te halen, moet vooral werk gemaakt worden van financieel-economische instrumenten.	1	Projectontwikkelaar: Klimaatadaptatie blijft veel te veel in de sector klimaat/water hangen, dus vooral door technische aspecten gedomineerd. Het staat veel te ver af van de maatschappelijke context, waarin financieel-economische motieven bepalen.
12	Regulatory governance	Huidige praktijk: hoever brengt ons dat? Voor de implementatie van klimaatbestendigheid is het essentieel dat doelen en verplichtingen duidelijk zijn vastgelegd.	1	Maatschappelijke Organisatie: Partijen moeten een realistische verwachting hebben van wie waar voor verantwoordelijk is, zodat ze zelf eerst hun eigen verantwoordelijkheid waarmaken en dan bijdragen aan het collectief. Het beoogde doel moet daarbij helder en eenvoudig zijn geformuleerd.
2	Regulatory governance	Huidige praktijk: wat domineert nu? Partijen ervaren voldoende verplichting om nu aan de slag te gaan met klimaatbestendigheid.	-2	Adviesbureau: Bijv. bij kleinere gemeenten is iedereen zich wel bewust van klimaatverandering, maar zien zij zich niet als trekker daarvan. De ruimtelijke oplossingen die worden gekozen voldoen daarom ook vaak niet aan het lange termijn perspectief voor waterveiligheid (uitzonderingen daargelaten).

23	Market governance	Toekomst: wat is wenselijk? Partijen moeten zelf de maatschappelijke kosten gaan dragen als hun investeringen niet klimaatbestendig zijn.	-2	Projectontwikkeling: Niet klimaatbestendig kan maatschappelijk toch wel gewenst zijn. Nog even los van de discussie wie waarvoor precies verantwoordelijk is, en waar kosten en baten vallen.
25	Self governance	Toekomst: wat is wenselijk? Het is de kunst als overheid niet direct het heft in eigen hand te nemen als effecten van klimaatverandering steeds duidelijker worden.	-3	Woningbouwcorporatie: De problematiek wordt volledig onderkend. De rijksoverheid speelt helaas geen hoofdrol. Er is in het maatschappelijk veld en bij water gerelateerde bedrijven voldoende aandacht voor de problematiek, echter de financiële ruimte om wijken, gemeente en steden klimaatbestendig te krijgen zijn er onvoldoende. Daarnaast spelen naast deze problematiek ook de andere thema's een rol. Deze kunnen niet los van elkaar worden opgepakt. Ik doel hierbij dan op het te verwachten toekomstige hitteprobleem en tekort aan (drink)water in bepaalde periodes van het jaar. De overheid moet tussen verschillende ministeries nadrukkelijk en zichtbaar verbinden. Voor onze sector geldt dat het ministerie vindt dat wij er alleen zijn voor de woningopgave. Maar ons inziens gaat het om leefbare buurten, wijken en steden. Daar horen klimaatadaptieve maatregelen nadrukkelijk bij. De verhuurdersheffing heeft onze investeringsruimte danig doen slinken, wij zijn niet bij machte om op dit moment een grote rol te spelen, maar hebben wel het vastgoed en grote gedeelten van het private domein waarom menig maatregel genomen kan worden, daar moet hard aan gewerkt worden met stakeholders.

4.4.4 interpretatie van de resultaten

We kunnen op basis van de resultaten van de Q-sort vaststellen dat er drie duidelijk zich onderscheidende perspectieven ten aanzien van sturing zijn in relatie tot ruimtelijke adaptatie. Dat is niet verrassend gelet op de variëteit die we ook aantreffen in de interviews en de reflectiesessies. Het laat zien dat de sturingsvraag omstreden is en dat er sprake is van evenveel 'zinnen als hoofden'. Belangrijk om daarbij te benadrukken is wel dat perspectief 1 (Voorbij de vrijblijvendheid) met stip het meest breed gedeelde perspectief is. Tegelijkertijd moet daarbij worden aangetekend dat hier vanuit de twee andere perspectieven forse kanttekeningen bij worden geplaatst.

In algemene zin is een Q-sort niet primair bedoeld om beleidsaanbevelingen te doen. Het laat vooral zien wat de variëteit in perspectieven is. Daar kan rekening mee worden gehouden bij het vormgeven van beleid. Op basis van de resultaten van deze Q-sort kunnen daarom wel enkele handvatten worden geformuleerd, die een rol kunnen spelen in het debat over de vraag welke vorm van sturing past bij de opvattingen van betrokken stakeholders.

INTERMEZZO

INLEIDING

Uit de interviews en de reflectiesessies kunnen we concluderen dat onze gesprekspartners de gevolgde koers van het DPRa ondersteunen en de ingezette instrumenten waardevol vinden. Tegelijkertijd geven veel partijen aan dat er iets moet veranderen in de aanpak om de doelen voor 2020 en 2050 binnen bereik te krijgen. Is het glas half vol of half leeg? Onze tussenconclusie is, dat als we terugkijken het glas half vol is, maar als we vooruit kijken half leeg. In dit intermezzo zetten we een kader neer voor het beschrijven van de noodzaak tot veranderingen in aanpak en de bouwstenen voor deze verandering.

HUIDIGE KADERS

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben de gezamenlijke ambitie Nederland in 2050 zo goed mogelijk klimaatbestendig en waterrobuust te hebben ingericht en bij (her)ontwikkeling geen extra risico op schade en slachtoffers te laten ontstaan, voor zover redelijkerwijs haalbaar. Daarom moet klimaatbestendig en waterrobuust handelen uiterlijk in 2020 onderdeel zijn van het beleid en praktijk van deze overheden. Dit doen ze door:

- bij ruimtelijke afwegingen de waterrobuustheid en klimaatbestendigheid van het eigen plangebied te analyseren (weten);
- resultaten van deze analyse te vertalen in een gedragen ambitie en adaptatiestrategie met concrete doelen (willen) en
- beleidsmatige en juridische doorwerking van deze ambitie in de uitvoering te borgen (werken).

Dit is het streefdoel van de DBRA. In essentie is dezelfde trits van toepassing op vitale en kwetsbare functies. Daarbij streeft de rijksoverheid ernaar in 2020 voor zover nodig beleid en regelgeving te hebben aangepast, zodat in 2050 die functies afdoende bestand zijn tegen overstromingen, wateroverlast, droogte en hitte en de gevolgschade daarvan.

Om dit doel te bereiken zijn verschillende instrumenten, maatregelen en werkwijzen ontwikkeld en aangeboden in het kader van het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie die door betrokkenen kunnen worden ingezet bij hun afweging, analyse en doorwerking, al dan niet in combinatie met ander, zelf ontwikkeld instrumentarium.

Het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie is gericht op een 'klimaatbestendig' en 'waterrobuust' Nederland. Hieronder verstaan wij het zodanig inrichten van gebouwen en de openbare ruimte dat ze beter bestand zijn tegen de gevolgen van overstromingen en klimaatverandering. Het gaat hierbij om ruimtelijke inrichting op lokaal en regionaal schaalniveau⁶. Om dit doel te bereiken is er een fundamentele verandering nodig in denken en handelen van betrokkenen en in institutionele arrangementen waarbinnen actoren opereren waaraan zij met hun handelen direct en indirect vormgeven. Wij vatten dit op als een *transitie*:

⁶ zie: https://www.helpdeskwater.nl/.../dp2015_b3_synthesedocument_ruimtelijke_adaptatie_t... hoofdstuk 7

een integrale maatschappelijke vernieuwing, wenselijk vanuit het streven naar een duurzame samenleving (Rotmans e.a., 2000). In transities draait het om het doorbreken van gangbare systemen, handelingspatronen en denkwijzen (Dirven et al, 2002; Rotmans et al, 2000; Loeber, 2003; Grin, 2004; Grin et al., 2010). Zo'n transitie vraagt om veranderingen in:

1. de *kaders* waarbinnen ruimtelijke beslissingen worden genomen: de set van criteria aan de hand waarvan doorgaans (investerings- en uitvoerings)beslissingen worden genomen moet worden verbreed om ook overwegingen ten aanzien van droogte, hitte, wateroverlast en waterveiligheid (en voor zover relevant 'vitaal en kwetsbaar') te betrekken bij de afweging. Dit vraagt om een leerproces op het niveau van individuen (doorgaans 'koplopers');
2. de *condities* waaronder uiteenlopende personen en partijen beroepshalve werken aan onderwerpen die raken aan de genoemde deelthema's: de institutionele en praktische omstandigheden waaronder mensen aan de slag zijn op terreinen die relevant zijn voor ruimtelijke adaptatie moeten het werken aan die deelthema's toelaten en stimuleren, ook als een individu niet intrinsiek gemotiveerd is om te leren en besliskaders te verbreden;
3. het *commitment* van uiteenlopende partijen: koplopers kunnen inzetten op het motiveren van 'derden' om hun medewerking te geven aan de concrete uitwerking van ruimtelijke adaptatie, door nauw aan te sluiten bij hun agenda, en het onderlinge afstemmen van plannen ('meekoppelen') te faciliteren.

DUIDING VAN DE VOORTGANG: DE AANPAK VOLDOET NIET

Geven doelen en de huidige inzet voldoende houvast?

Rode draad is, dat onze gesprekspartners onvoldoende merken dat er regie is op het ontwikkelproces om tot klimaatadaptatie te komen: hoe komen we van adaptatie naar ASAP-tatie (adaptatie as soon as possible)? Onduidelijkheden in de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden speelt daarbij mee. Voor 'grote' partijen geven de veelal abstracte doelen overwegend voldoende houvast, maar voor veel 'kleine' partijen niet⁷. Er is behoefte aan een helder streefbeeld. Verder gaat klimaatadaptatie breder dan waterveiligheid en 'water' en 'ruimtelijke' aspecten. Het gaat ook over gezondheid en technische maatregelen. Een boedelscheiding tussen water/ruimte-gerelateerd en 'de rest' wordt steeds onlogischer naarmate je dichterbij de burger en diens lokale praktijk komt.

Komen partijen in beweging?

Wij constateren, dat er een groot verschil is in de mate waarin partijen zich van de *urgentie* bewust zijn:

- die urgentie is er - mede onder invloed van recente incidenten - bij wateroverlast en is breed gevoeld en gevoed;
- die urgentie wordt in iets mindere mate gevoeld bij waterveiligheid, maar aangezien die programma's al flink zijn ingebed in procedures en begrotingen gaat het werken aan 'primaire waterveiligheid' en aan makkelijk toepasbare 'effect reducerende maatregelen' als de primaire dijk het begeeft, wel door. Dat geldt dan weer uitdrukkelijk nog niet voor maatregelen in het kader van 'vitaal en kwetsbaar';

⁷ Het betreft hier een algemeen beeld, dat zeker niet overal van toepassing is. Gemeente Diemen bijvoorbeeld doet alles op eigen kracht en heeft geen behoefte aan streefbeelden en doelen vanuit SgRA "we hebben er niets aan want we lopen erop vooruit".

- die urgentie vloeit weg bij hitte en droogte, omdat die niet acuut zijn en (mede daardoor) intuïtief minder problematisch. Vakmensen en partijen die klimaateffecten aan den lijve hebben ondervonden zijn zich echter wel bewust van de risico's en kansen en houden het op de agenda;
- die urgentie is weinig zichtbaar bij vitaal en kwetsbaar, omdat het probleem vooral in Den Haag wordt geagendeerd. Dit stelt regio's voor een uitdaging vanwege de complexe relatie van vitaal en kwetsbaar met risicoreductie door ruimtelijke aanpassingen en door de potentieel grote financieel-commerciële gevolgen die in de regio neerslaan;
- die urgentie is groot in gebieden die er óf al lang mee bezig zijn (IJssel-Vecht-Delta) óf waar waterveiligheid dominant is (A5H), iets minder in gebieden waar andere (veiligheids)dreigingen acuter en daarmee maatschappelijk relevanter worden geacht (Amsterdam, Brabant) of diffuus als het om vitaal en kwetsbaar gaat. Urgentie is vooral afwezig waar 'nog niets gebeurt (gebeurd is)'.



Naast een verschil in besef van urgentie is ons ook een verschil in *draagvlak* opgevallen:

- zo zijn bij waterveiligheid (zie de 2e bullet bij 'urgentie' hiervoor) de plannen grotendeels klaar en is het geld beschikbaar. Er zijn hooguit wat lokale strubbelingen, maar het programma gaat door, iedereen ziet de noodzaak;
- bij wateroverlast is er sprake van enige chaos: de verwachtingen komen niet uit, het probleem is veel acuter dan het leek: "de voorspelde hoosbuien voor 2050 zijn in 2016 naar beneden gekomen". Daardoor worden eerdere beleidskeuzes ter discussie gesteld (verdrogingsbestrijding als vijand van droge voeten). Het denk- en beleidsvormingsproces verkeert in een stroomversnelling, het maatschappelijk debat is intensief en betrokken. De uitkomst staat nog niet vast, niet omdat het besef van de noodzaak niet aanwezig is, maar omdat er geen eenduidigheid is over wat de beste aanpak is;
- hitte en droogte dreigen echter ondergeschoven kindjes te worden: "waar heb je het over?", "dat speelt hier niet", "dat probleem hebben we allang onder controle". Wij nemen de vrijheid hier nog niet van overtuigd te zijn, want wat is het antwoord als bij de volgende hittegolf net zoveel premature doden vallen als in 2003, de schade aan landbouwgewassen in de miljoenen loopt en er zelfs haperingen in het als vanzelfsprekend aangenomen niveau van voedselvoorziening optreden?
- meerlaagsveiligheid kan ook nog niet op veel draagvlak rekenen, men ziet het vaak als een theoretisch concept zonder veel praktische toepassingsmogelijkheden (uitzonderingen als het Eiland van Dordrecht daargelaten);

- ook is er nog niet zomaar bredere maatschappelijke steun voor investeren in 'vitaal en kwetsbaar'. Daardoor is ook de sector zelf terughoudend om die investeringen te doen en de waarschijnlijke tariefstijgingen daarvoor te 'verkopen'. Is VenK een probleem van "iedereen en dus van niemand"?

Ten slotte constateren wij ook een verschil in *kennis en kunde*:

- Regio's die er al langer mee bezig zijn of die stevige (ambtelijke) organisaties erop hebben ingericht hebben meer ruimte om ook buiten de actualiteit maatregelen genomen te krijgen die nuttig zullen blijken als de actualiteit zich weer aandient: hoe groter de organisatie (mits financieel-economisch gezond), hoe meer specialisatie, hoe meer vooruitkijkend denkvermogen, hoe meer kennis, hoe meer aanzetten tot maatregelen die nut hebben. Het omgekeerde geldt helaas ook. Dat wil niet zeggen dat iedere grotere organisatie vooroploopt: als korte termijn gewin (financieel of politiek) doorslaggevend is, is de neiging iets te doen aan dit minder zichtbare probleem kleiner.
- Kleinere overheden, woningbouwcorporaties, bedrijven en burgers die niets hebben meegemaakt zien (nog) geen noodzaak in actie te komen of weten niet hoe.

EN DUS: WAT NU? ANTWOORD OP TRANSITIE-EISEN

Ad 1. Verbreding van de kaders

Vele partijen zijn betrokken bij ruimtelijke ingrepen. Al die partijen hanteren besliskaders op basis van wet- en regelgeving, organisatiecultuur en de bestaande praktijk van coalitievorming aan de hand waarvan zij beslissingen nemen over investeringen, onderhandelingen, aanbestedingen en uitvoering. Opgave voor het DPRA is deze besliskaders uit te breiden met criteria voor klimaatbestendigheid en waterrobuustheid, zodat deze aspecten 'vanzelfsprekend' mee worden gewogen naast de andere al bestaande criteria (waterkwaliteit, waterkwantiteit, geluid, milieu, ruimtelijke kwaliteit, financierbaarheid, etc.). Een dergelijke omslag vraagt om een reflectieproces, dat leidt tot een 'verinnerlijking' van klimaat- en waterveiligheidswaarden bij het realiseren. Deze waarden maken dat partijen in principe *willen* werken aan ruimtelijke adaptatie. Dit zijn doorgaans de zogenaamde 'koplopers' binnen een organisatie of domein.

Ad 2. Scheppen van condities

Zo'n reflectieproces is nodig maar niet genoeg. Ruimtelijke adaptatie moet ook 'kunnen'. Institutionele en praktische omstandigheden waaronder ruimtelijke besluiten worden genomen, moeten de verbreding toelaten en in de hand werken. Bovendien kunnen veranderende omstandigheden ervoor zorgen dat ook die personen en partijen die zichzelf niet rekenen tot de intrinsiek gemotiveerde koplopers meebewegen in de gewenste ontwikkeling. Een tweede uitdaging voor het DPRA ligt daarom in het creëren van de condities waaronder de gewenste veranderingen *kunnen* plaatsvinden, gegeven fysieke en beleidsmatige omstandigheden.

Deze uitdaging loopt vooruit op en valt voor een belangrijk deel samen met de ontwikkeling en implementatie van de Omgevingswet (Ow). Het nieuwe stelsel van de Ow en de onderliggende regelgeving bevat straks condities voor de uitvoering van het DPRA en de DBRA. De resultaten uit deze evaluatie kunnen input vormen bij de totstandkoming van deze condities. Gelukkig is ook bij de Ow gebiedsgericht en integraal afwegen het uitgangspunt. De partijen die met de implementatie van de Ow bezig zijn, realiseren zich dat het goed inzetten van de Ow vraagt

om een cultuuromslag binnen overheden, onderzoek en onderwijs, maatschappelijke organisaties en bedrijven.

Ad 3. Motiveren van partijen

Ruimtelijke adaptatie vraagt om de actieve inzet van uiteenlopende partijen. Overheden, bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en burgers hebben elk een eigen rol en verantwoordelijkheid ten aanzien van het eigen plangebied/eigendom en invloedssfeer. Een verdeling van verantwoordelijkheden over deze partijen is per definitie complex. Een derde uitdaging is dan ook gelegen in het motiveren van uiteenlopende partijen om zich te committeren aan de bedoelde verandering, door in de concrete uitwerking daarvan nauw aan te sluiten bij hun agenda en onderlinge afstemming van plannen ('meekoppelen') te faciliteren. Om die reden zijn tijdens deze lerende evaluatie de gesprekken zo veel mogelijk verbonden aan de situatie waarvoor uitspraken concreet en relevant zijn. Het helpt de motivatie ook als partijen zich kunnen committeren aan een gemeenschappelijke visie (algemeen, regionaal of lokaal) op wat 'klimaatbestendig en waterrobuust' inhoudt. Zo'n visie biedt houvast aan partijen bij het uitwerken van hun rol bij het realiseren daarvan en van hun handelingsperspectief.

5. RESULTATEN VANUIT 'TANDJE ERBIJ'-PERSPECTIEF

Tijdens de interviews, gesprekken en sessies kwamen er issues naar boven voortkomend uit de wens de komende jaren grotere stappen te zetten. Onze gesprekspartners voelden tegelijkertijd een soort verlegenheid om die stappen concreet te maken. Ze realiseerden zich dat die stappen vaak een andere cultuur van samenwerken en een ander systeem vragen. Ruimere kaders, meer handvatten, een grotere betrokkenheid van partijen. Op grond van de conclusies en aanbevelingen van onze gesprekspartners en het analytisch kader dat we in het Intermezzo hebben ontwikkeld is ons duidelijk geworden dat 'Nederland' niet alleen behoefte heeft aan scherpe(re) einddoelen, maar ook aan heldere tussendoelen. De wens van ruimere kaders, meer handvatten en grotere betrokkenheid (in combinatie met concretisering van doelen) hebben we teruggelegd tijdens het 'World Café'. Hieronder bespreken we volgens het denkschema van het Intermezzo deze issues kort en geven we aan hoe de issues kunnen leiden tot een 'tandje erbij'.

5.1 VERBREIDING VAN DE KADERS

Als eerste groep van issues hebben we de (al dan niet) wenselijkheid neergelegd van het verbreden van de kaders waarbinnen gewerkt kan worden. Meer concreet: wat is ruimtelijke adaptatie (1), is er behoefte aan (scherpere) normering en zo ja, hoe dan (2), hoe positioneren we ruimtelijke adaptatie (3)?

5.1.1 ruimtelijke adaptatie is een containerbegrip

Ruimtelijke adaptatie is een containerbegrip. Uit interviews, sessies en gesprekken blijkt ons dat er vele perspectieven zijn om naar het vraagstuk te kijken. Binnen het brede begrip 'ruimtelijke adaptatie' is uiteraard sprake van verschillende opgaven (VenK, waterveiligheid, wateroverlast vanuit regionaal systeem, wateroverlast bebouwde kom, droogte, hitte), maar ook van verschillende interpretaties van die opgaven. Op gebiedsniveau komen de opgaven samen en zal de samenhang moeten worden geborgd en benut. Dan worden de verschillen in interpretatie expliciet, en blijkt het lastig vanuit die diversiteit te komen tot samenwerking. Bovendien verschillen de opgaven onderling in hun operationalisering en praktische implicaties in termen van taken en verantwoordelijkheid, rollen, regels, financiering en de mogelijkheden tot sturing vanuit de overheid. Bij het praktisch samenbrengen en afstemmen van de verschillende opgaven in een concrete situatie vormen ook verschillen in het 'systeem' dat gemeoid is met een opgave een struikelblok. Systeemopvattingen verschillen bij de mensen die we gesproken hebben aanzienlijk (de vraag is: "over welk systeem praten wij?"). Zelfs binnen een thema als wateroverlast bleek de systeemopvatting flink uiteen te lopen. Als voorbeeld: over het ophogen van knooppunt Hoevelaken als opgave versus het stap-voor-stap (adaptief) waterrobuust maken van de bebouwde kom van een kleine gemeente wordt heel verschillend gedacht in termen van schaalgrootte en tijdshorizon, en een verschil in focus op welke netwerken van partijen relevant zijn voor de opgave. Bij de realisatie van de opgave in concrete gebiedsontwikkelingen moet de samenhang tussen opgaven en maatregelen worden geborgd. In de praktijk moeten dan verschillen in schaalgrootte worden overbrugd, systemen aldus met elkaar verbonden en verschillende netwerken met elkaar 'verknoot' (in overheidsjargon: 'werk met werk maken').

Ruimtelijke adaptatie als term: van 'abstract dus alledaags' naar 'concreet maar ambitieus'

Waar hebben we het over als we spreken over ruimtelijke adaptatie? Hoe verschillend gesprekspartners ook denken over het antwoord, over één ding is men het eens: het is een typisch 'Haags' begrip, een ambtelijke term. Waar het echt wordt opgepakt – op gemeentelijk niveau, door een waterschap of door burgers en bedrijven – krijgt het gestalte en betekenis in de context van de beroepspraktijk van betrokkenen, en de zorgen en idealen die zij ten aanzien daarvan formuleren. Aan die breed gedragen constatering verbinden we twee terugkerende observaties. Beide zijn zorgelijk, maar bieden tegelijkertijd aanknopingspunten om het streven naar een klimaatbestendig en waterrobuust Nederland verder te brengen.

De eerste observatie die in interviews en bijeenkomsten regelmatig genoemd wordt in dit verband is dat niet alleen de term problematisch is (want "te breed en te vaag"), maar ook dat daar nauwelijks over gesproken wordt. "Iedereen doet maar alsof duidelijk is wat ruimtelijke adaptatie is". Er is weinig aandacht voor de vraagtekens die het begrip oproept, en dat maakt op zijn beurt dat relatieve buitenstaanders (binnen én buiten gemeenten en waterschappen) het lastig vinden aan te haken, alsof een geheimtaal gesproken wordt waar alleen ingewijden mee uit de voeten kunnen. Dit wordt nog problematischer nu er vanuit politiek Den Haag nog andere, min of meer vergelijkbare labels worden gecommuniceerd, waaronder de Nationale Adaptatie Strategie NAS. Voor veel betrokkenen is de vraag hoe de NAS zich verhoudt tot het Deltaprogramma. Ook is niet duidelijk hoe de thema's uit dat laatste – waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie – zich onderling tot elkaar verhouden, zowel financieel als praktisch (zie ook paragraaf 5.3.3), en hoe 'vitaal en kwetsbaar' en 'meerlaagsveiligheid' in de thematische drieslag passen.



De tweede observatie van uiteenlopende betrokkenen is dat juist omdat het als term niet 'herkend' wordt in de praktijk ruimtelijke adaptatie pas aanslaat als het concreet vertaald wordt naar specifieke thema's en labels zoals leefbaarheid, gezondheid, watermanagement, veiligheid of crisisbeheersing etc. Daarmee krijgt het betekenis voor het dagelijks beroepsmatig handelen van

uiteenlopende personen, en dus gestalte in hun werk. Hoewel het toe te juichen is dat een abstractie als ruimtelijke adaptatie op deze manier vertaald kan worden in specifieke thema's die zich laten adresseren via concrete handelingsopties, schuilt hier ook een risico in. De vertaalslag brengt het potentieel radicaal integratieve idee van ruimtelijke adaptatie terug tot een hanteerbaar issue, doorgaans één dat naadloos past in de institutionele setting waarbinnen men werkt. Omdat water, en in het bijzonder afvalwater, zo'n stevige institutionele inbedding kent op lokaal en regionaal niveau, worden ruimtelijke adaptatie en klimaatbestendigheid al snel nieuwe termen voor 'verstandig afvalwater-management'. Daardoor wordt er weliswaar aan het onderwerp gewerkt, maar niet vanuit de samenhang die doelmatig omgaan met klimaateffecten vraagt.

Die vertaalslag van het abstracte begrip naar 'alledaagse', geïnstitutionaliseerde invullingen compliceert vervolgens de integratie en afstemming tussen de verschillende praktijken waar het concreet gestalte krijgt. Bovendien spelen in de institutionele context waarbinnen het wordt opgepakt ('afvalwater', maar bijvoorbeeld ook 'ruimtelijke ordening', 'publieke veiligheid', etc.) vaak andere kwesties die dominanter zijn dan ruimtelijke adaptatie (bijvoorbeeld waterkwaliteit, grondpolitiek, terrorisme, etc.).

Er is, kortom, sprake van een zekere *catch-22*: enerzijds heeft het abstracte begrip enige mate van concretisering om het hanteerbaar te maken in de praktijk, anderzijds betekent die vertaalslag naar geïnstitutionaliseerde praktijken een belemmering voor het daadwerkelijk uitwerken van de vernieuwende, integratieve benadering van klimaatadaptatie die ermee wordt beoogd. Tegelijkertijd zijn de geïnstitutionaliseerde praktijken weer nodig voor een succesvolle uitvoering van ruimtelijke adaptatie. Een 'tandje erbij' vraagt om het vertalen van deze observaties naar praktische mogelijkheden om de *catch-22* te doorbreken.

Tandje erbij

Om dit te bereiken lijkt een gefaciliteerde drieslag in de vertaling van het begrip 'ruimtelijke adaptatie' geboden: vanuit het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie (en een eventueel Deltaplan) moet het containerbegrip 'ruimtelijke adaptatie' in eerste instantie gezaghebbend worden uitgewerkt in concrete achterliggende ambities ten aanzien van leefbaarheid, economische ontwikkeling, gezondheid, veiligheid en/of duurzaamheid. Een tweede stap is om uiteenlopende partijen te motiveren en te stimuleren zich te committeren aan één of meer van die achterliggende doelen, om vanuit een dergelijk herkenbaar, lange termijndoel de vertaalslag te kunnen maken naar de dagelijkse praktijk. Een dergelijk concretisering vanuit een langetermijnperspectief maakt dat er ruimte komt om 'heen en terug' te denken tussen concrete handelingsopties en de onderliggende ambitie. Derde stap is om vervolgens dat denken te stimuleren, dat wil zeggen: reflectie op de huidige praktijk in de hand te werken en de bestaande organisatorische vormgeving en inbedding expliciet tot onderwerp van reflectie te maken, evenals de bijbehorende logica. Deze 'stappen' kunnen denkelijk niet volgtijdig worden 'gezet', maar deze manier van denken kan behulpzaam zijn bij het doorbreken van de tendens om de abstractie van RA hanteerbaar te maken door het in te bedden in alledaagse structuren en praktijken, zonder die zelf ter discussie te stellen. Dit laatste is nodig om met een 'tandje erbij' de doelstellingen voor 2050 te kunnen realiseren.

Netwerk- en themabijeenkomsten zoals die nu worden georganiseerd vanuit het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie bieden al die mogelijkheid. Het probleem is dat ze vrijblijvend zijn en juist die personen trekken die al uit zichzelf de eigen denkkaders willen verbreden en de noodzaak inzien om te reflecteren op, en zo nodig in te breken in, het gangbare. Hopelijk krijgen dergelijke bijeenkomsten een meer verplichtend karakter (als 'leersessies'), zonder dat dit aan de motivatie tot deelname afbreuk doet. Daarvoor zouden aan al dan niet deelname prikkels kunnen worden verbonden, zodat, door een verandering van de condities waaronder gewerkt wordt, het loont om mee te doen.

5.1.2 normering wateroverlast: een krachtig idee met flinke nadelen

Regionale en lokale overheden zitten niet stil als het om wateroverlast gaat. Veel gemeenten nemen nu al maatregelen voor lokaal bekende probleemsituaties en zullen daarmee doorgaan, zo blijkt uit de 'Benchmarks Rioleringszorg' van de Stichting RIONED. De maatregelen kunnen

bestaan uit meer opslagcapaciteit op de weg en in het groen, meer afvoer door buizen en grotere infiltratie in de bodem. Enkele uren waterberging op straat is een noodzakelijk onderdeel van het maatregelenpakket en acceptabel als het water niet de huizen in loopt. Anticiperen op klimaatontwikkelingen kan door water op straat te accepteren en de openbare ruimte zodanig in te richten dat water op straat geen schade oplevert. Per situatie moet de gemeente de meest effectieve en doelmatige maatregel kiezen. Hierin speelt zij als beheerder van de openbare ruimte de centrale rol. Zij zorgt voor alle openbare hemelwatervoorzieningen, zowel het traditionele riool als de andere voorzieningen in het openbare gebied. Verreweg de meeste riolen voldoen aan de daarvoor in de Leidraad Riolering van RIONED⁸ gestelde eisen. Onder normale omstandigheden functioneert het stelsel prima; tegen 'extreme' buien hoeft de openbare riolering niet opgewassen te zijn. Voor straten/wegen geldt min of meer hetzelfde: zij moeten 'normale' buien goed kunnen afwateren.

Waterschappen zorgen voor de afwatering en (binnen provinciale ruimtelijke kaders) voor de regionale bergingsmogelijkheden. Ook zij doen er alles aan te voldoen aan sinds eind 2009 provinciaal vastgelegde normen voor wateroverlast, voortgekomen uit het eerste Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW, 2003). Er is nu meer ruimte in watergangen. Ook zijn veel waterbergingsgebieden gerealiseerd voor extreme neerslag. Uit de Waterschapspiegel (benchmark van de waterschappen, 2014) blijkt dat 99% van hun beheergebied aan deze normen voldoet⁹. Om voor het deel dat niet voldoet (die ene percent) zouden waterschappen vaak – financieel-economisch gezien – ondoelmatige maatregelen moeten nemen: met het voorkómen van een veelal beperkte schade bij extreme buien zijn dan grote investeringen gemoeid. Maar het accepteren van de kans op schade is niet populair in Nederland. En soms is er sprake van grote schade (hagelbui 2016). Tel daarbij op dat door klimaatverandering en bodemdaling het steeds lastiger wordt aan de geldende normen te voldoen en het is duidelijk dat hier een verbreding van de kaders aan de orde is. Niet om verantwoordelijkheid voor overheidszorg te ontlopen, wel om van een loutere kans-benadering over te gaan op een kans-maal-effect-benadering en helderheid over de rol van verzekeraars.

Want - zo benadrukken vele geïnterviewden - niet alleen de overheid heeft een zorgplicht. Burgers en bedrijven hebben ook zelf verantwoordelijkheid bij het voorkomen van overlast en schade op het eigen perceel. Zo is het belangrijk dat particulieren, waar mogelijk en zinvol, hun tuin waterdoorlatend houden en hemelwater (en grondwater) niet zomaar op het publieke riool lozen. Hinder en zelfs schade zijn nooit helemaal te voorkomen. Perceel- en gebouw-eigenaren horen hun eigendom tegen indringend water te beschermen. Dat is echter als gezegd geen populair frame.

Het is aan de waterbeheerders en gemeenten om binnen hun bevoegdheden en mogelijkheden zelf te bepalen wat nog acceptabel is en welke maatregelen nodig zijn om problemen te voorkomen. De bestaande wet- en regelgeving (inclusief planstelsel: GRP/WBP) biedt al mogelijkheden rekening te houden met de gevolgen van klimaatverandering. Deels wordt dit instrumentarium goed gebruikt. Maar deels, zo moet worden geconstateerd, wordt het niet of niet genoeg toegepast. Voor de laatste categorie is er een belangrijke communicatie- en implementatievraag. Begrip en bewustwording - bij publieke én private partijen - zijn nodig om de kans op wateroverlast te verminderen, zonder te beloven dat hinder en schade altijd

⁸ De Leidraad Riolering zonder juridische status wordt door vrijwel alle gemeenten gehanteerd.

⁹ Duidelijk is dat 99% voldeed, maar de vraag is of dat bij de klimaatscenario's KNMI 2014 nog steeds geldt. Wij krijgen uit de interviews de indruk van niet.

voorkomen kunnen worden. Aandacht geven aan het voorkomen van wateroverlast is vooral een bewustwordings- en cultuurvraag. Een paar flinke buien doen meer dan nieuwe normen.

Welke instrumenten worden goed gebruikt?

Een algemeen dekkend antwoord op deze vraag zou uitgebreider onderzoek vergen. Uit onze evaluatie blijkt wel dat de beschikbare instrumenten lang niet altijd *adequaat* worden ingezet.

Welke instrumenten worden nog niet goed gebruikt, wat is nodig om de praktijk te verbeteren?

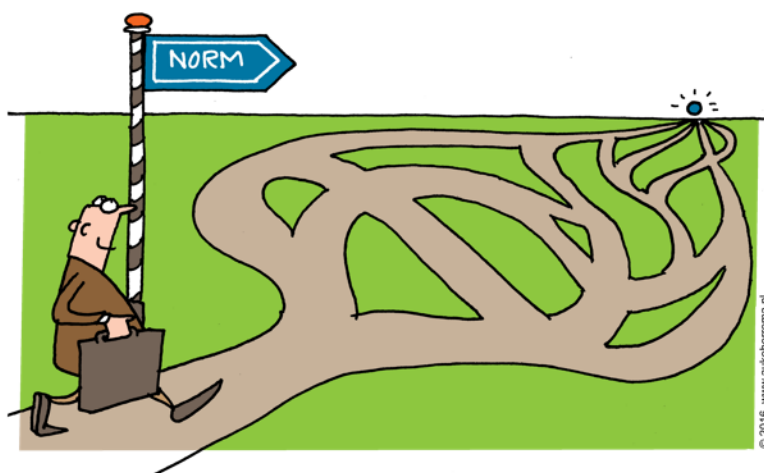
Er is wel antwoord te geven op deze vraag. Wij noemen enkele relevante instrumenten:

- watertoets: hier kan meer mee dan nu wettelijk verplicht is (afstemming met de waterbeheerder en een toelichting bij het bestemmingsplan). Het watertoetsproces kan eerder starten en daarbij zouden het gesprek en de samenwerking tussen gemeente en waterbeheerder moeten gaan over *alle* mogelijkheden om het waterbelang goed te borgen in alle schakels van de keten ('bestemmen-inrichten-beheren');
- exploitatieovereenkomst: Hierin zou het waterhuishoudkundig bouwrijp maken concreet uitgewerkt moeten worden. Daar komt weinig van terecht in de nieuwbouwpraktijk;
- bestemmingsplan: het is mogelijk het wateraspect niet alleen in de toelichting bij dit plan te verwoorden, maar ook via bouw- en gebruiksregels. Dat gebeurt weinig. Denk aan het opnemen van bouw-/vloerpeilen (ruim boven de straat) of een voorwaardelijke verplichting alleen te mogen bouwen als dit niet leidt tot afwenteling van waterproblemen;
- keur: waterschappen zouden in keur (of legger) meer dan nu een 'profiel van vrije ruimte' langs (belangrijke) watergangen op kunnen nemen. De onderbouwing omvat dan mede de vanwege klimaatverandering in de toekomst nodige capaciteit van de watergang. Provincies kunnen hierbij juridisch helpen;
- koopcontracten: net als nu al voor bodemkwaliteit en aanwezigheid van asbest zou een waterparagraaf in koopcontracten bewustzijn over de waterhuishoudkundige situatie van huis en omgeving kunnen vergroten;
- bouwregels: er is bij overheden, bouwsector (aannemers) én burgers weinig inzicht in aan particuliere riolering en kelders/kruipruimtes te stellen constructie-eisen.

Dit verhaal verdient het om verteld te worden. Het vraagt investeringen in kennisontwikkeling en communicatie. Niet alleen in de watersector (inclusief de rioleringssector), maar ook bij planologen en de bouw.

Is wel of geen (nieuwe) normering gewenst?

Duidelijk is dat wateroverlast niet met enkele simpele maatregelen is op te lossen. Er zijn maatregelen nodig in de wereld van de ruimtelijke ordening, van de inrichting van de openbare en private ruimte, van het watersysteembeheer en het rioleringsbeheer, van het groenbeheer én van de wijze van bouwen. Bijvoorbeeld: het enkel vergroten van watergangen of rioolstelsel kan grote hoeveelheden neerslag niet meteen overal verwerken. Om bij hoosbuien schade of overlast te voorkomen



zijn aanvullende maatregelen nodig. Denk aan afvoer naar open water, kortdurende berging op straat of in parken en hoger bouwen/wonen. Dat ontslaat de gemeente niet van de overweging meer ruimte in het rioolstelsel te creëren, maar dan moet het extra ingezamelde water wel afgevoerd kunnen worden. Maatregelen in één wereld zijn al snel ineffectief of ondoelmatig.

Status huidige normen: faalkans in plaats van gericht op gevolgbeperking

Risico is kans maal effect. In de huidige praktijk is de normering echter alleen op de kans gericht. Denk aan:

- de huidige NBW-normen voor wateroverlast vanuit het regionaal watersysteem zijn gebiedsnormen in de provinciale water- of omgevingsverordening;
- (praktijk)ontwerpnormen voor riolering in de Leidraad riolering van RIONED.

Normen gericht op gevolgbeperking (en dus gericht op waterrobuust maken) kennen wij (vrijwel) niet en de 'kans'normen zijn niet op elkaar afgestemd. Die normen zijn bovendien gericht op een smalle definitie van het 'systeem'. Bij de NBW-normen gaat het feitelijk alleen om het watersysteem: watergangen, sloten en kanalen. Het falen van het systeem is gericht op de vraag: wanneer treedt een watergang buiten haar oevers? Het gevolg of effect van deze inundatie is alleen impliciet meegenomen. Bij de ontwerpnormen voor riolering gaat het alleen om de capaciteit van het rioolstelsel. Het falen van het systeem is gericht op de vraag: wanneer treedt de situatie water-op-straat op. Een situatie van water-op-straat leidt tot hinder, maar lang niet altijd tot economische en materiële schade (door tijdelijke berging elders).

Vanuit het perspectief van het effect van wateroverlast is het de vraag welk systeem centraal zou moeten staan. Onze gesprekspartners zijn er van overtuigd dat voor wateroverlast in de bebouwde omgeving het 'systeem' breder is dan de riolering of het watersysteem. Het gaat om de hele fysieke leefomgeving. Het systeem heeft dus betrekking op watergangen, buizen, wegen, stoepanden, groenvoorzieningen, bergingsvoorzieningen, maar ook particulier terrein (tuinen, kelders, bedrijfsruimten, woningen). Als er al genormeerd zou moeten worden voor wateroverlast in de bebouwde kom, dan zou deze zich moeten richten op de inrichting van de fysieke leefomgeving. Maar op wie moet die normering dan gericht zijn? Breed wordt het beeld gedeeld dat de wateroverlastopgave een maatschappelijke opgave is. Het is dus een inspanningsplicht voor álle betrokkenen. De fysieke leefomgeving is (in bebouwd gebied) immers bezit van vele partijen: gemeente, woningcorporaties, bedrijven, particuliere gebouwen en perceeleigenaren. Het aandeel van gemeenten in de fysieke leefomgeving is kleiner dan vaak gedacht. Het gemeentelijk grondeigendom verschilt per wijk en gemeente. Als parken en gemeentelijk vastgoed buiten beschouwing worden gelaten, dan is dit aandeel relatief klein (5 tot max 40%). Het overige eigendom ligt bij die anderen. In 60 tot 95% van het bebouwde gebied is het dus aan de private partijen zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het ontwerp en de inrichting van perceel en bouwwerk. Strikt genomen begint de overheidstaak waar die van de particulier ophoudt; duidelijk is dat de klimaatopgave een gezamenlijke opgave is.

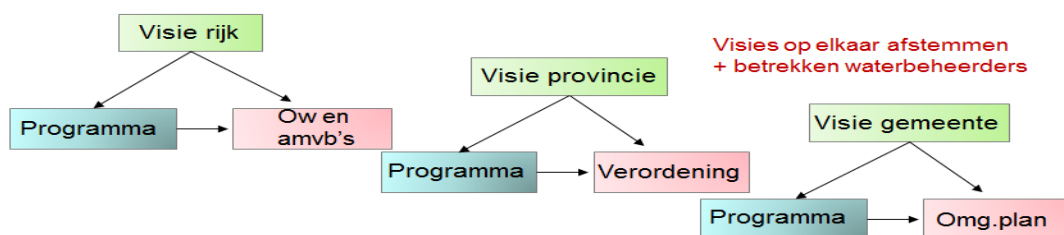
Onbedoelde effecten van normering

In de watersector kennen wij een lange traditie van normering. Dit past bij ingenieurswerk. Normering brengt veel in beweging, knelpunten en opgaven worden aangepakt. Normering heeft ook een keerzijde. In de uitvoering leiden doelnormen vaak tot middelvoorschriften. Het middel om de norm te halen komt centraal te staan en het maatschappelijke doel verdwijnt

naar de achtergrond. Hiermee verdwijnt de intelligentie en de innovatie uit het systeem. Voorbeelden hiervan in stedelijk waterbeheer zijn de 'basisinspanning', 'riolering buitengebied' en de 'afkoppelverplichting'. Met deze middelen is een groot milieurendement behaald, maar niet tegen de laagste maatschappelijke kosten. Ook bij de wateroverlastnormering voor waterschappen zijn er dure voorbeelden. De belangrijkste weeffout bij deze normen blijkt achteraf dat wie bepaalde (rijk en provincie) niet betaalde (gemeenten en waterschappen).

Tandje erbij of juist niet?

De vraag is dus wat een verstandige vorm van normering is die leidt tot een verantwoorde wijze van het klimaatadaptief en waterrobuust maken van de leefomgeving, tegen de laagste maatschappelijke kosten. Het gaat hierbij om de balans tussen 'beweging genereren' en kosteneffectief investeren. Een procesnorm – verplichte afstemming op voorhand – doet waarschijnlijk meer dan een getalsnorm. Dit is ook in lijn met de bedoeling van de Ow. Het is niet voor niks dat de Ow bepaalt (art. 2.2) dat de onderlinge taken en bevoegdheden van overheden steeds op elkaar moeten worden afgestemd. Het meest aangewezen instrument hiervoor is de omgevingsvisie van waaruit uitvoeringsafspraken kunnen worden gemaakt in (gebiedsgerichte) programma's. Waar nodig kan beleid juridisch worden ondersteund met regels in de omgevingsverordening (provincie), omgevingsplan (gemeente) en de waterschapverordening (waterschap).



Figuur 8: Uitgangspunt Ow: verplichte afstemming en samenwerking op basis van vertrouwen (art. 2.2 Ow)

Naast de behoefte aan een procesnorm komt uit interviews en gesprekken naar voren dat overheidspartijen meer sturend willen optreden in het proces van bouwen en inrichten bij private partijen. Daarmee kan het perspectief meer gericht worden op gevolgbeperking in plaats van faalkans. Zeker in de wereld van het bouw- en woonrijp maken van gronden valt nog een wereld te winnen als exploitatieovereenkomsten toetsbaar omschrijven wat er waterhuishoudkundig gedaan zal worden om overlast in de beheerfase zoveel mogelijk te voorkomen. Hoe wordt concreet omgegaan met de hemelwater-, grondwater-, vuilwater- en oppervlaktewateropgave, rekening houdend met de aanwezige bodem- en waterhuishouding? Het is ook verstandig een vast te hanteren bouw-/vloerpeil mee te geven aan de bouwpraktijk. Centrale normering is hiervoor niet nodig. Veel is al mogelijk via bestemmingsplan(-voorschriften, bijvoorbeeld vloerpeil), keurbepalingen (bijvoorbeeld verharding) en, als gezegd, de exploitatieovereenkomst. De uitdaging is deze instrumenten in onderlinge samenhang interbestuurlijk te leren gebruiken.

5.1.3 framing van ruimtelijke adaptatie: maak het invoelbaar

In het onderzoek is met veel en diverse personen gesproken. Sommigen daarvan waren al eerder betrokken bij het Deltaprogramma en daardoor bekend met het begrip ruimtelijke

adaptatie. Voor anderen is het benoemen van klimaatbestendigheid en waterrobuustheid als apart en integrerend thema onder die 'noemer' nieuw. Uit het onderzoek naar voren dat:

- voor 'ingewijden' (ongeacht de opgave waaraan men heeft gewerkt) het zonneklaar is dat ruimtelijke adaptatie niet alleen 'water' is en ook niet alleen 'ruimte';
- voor anderen (en dat is de ruime meerderheid) de plek van ruimtelijke adaptatie minder duidelijk is;
- doelen en streefbeelden in de ogen van de meesten (ook van 'ingewijden') nog erg abstract en moeilijk aan andere maatschappelijke opgaven te koppelen of in ambities te vertalen zijn. Dat veroorzaakt ook dat de overgang van 'weten' naar 'willen' moeizaam gaat.

Het abstracte begrip 'ruimtelijke adaptatie' heeft dus een serieus herkenbaarheidsprobleem. Regelmatig moesten we aan minder ingewijden uitleggen dat het gaat om het Nederland klaar maken voor (de gevolgen van) klimaatverandering in meerdere aspecten. De terminologie spreekt dus allerm minst voor zichzelf. Daarnaast isoleert de terminologie één aspect van leefbaarheid van andere, ook al integreert het meer dan in het verleden watervragen en ruimtelijke uitdagingen. Klimaat(verandering) is in Nederland min of meer onomstreden, maar bepaald niet de hoogste prioriteit voor velen: migratie/integratie, gezondheid, veiligheid, (maatschappelijke) zekerheid en sociale begrippen als vriendschap en familie spelen een veel grotere rol in de dagelijkse afwegingen en keuzes van mensen. Sommige opgaven zijn puur individueel of relevant in kleine verbanden, andere zijn van wereldschaal. 'ruimtelijke (klimaat)adaptatie' heeft van beide iets en is daardoor moeilijk hoog op het aandacht lijstje van burgers en bedrijven te krijgen: te abstract, te complex. Aansluiten bij denk- en leefwereld van 'gewone' mensen zonder iets af te doen aan die abstractie en complexiteit kan helpen.

Tandje erbij

Ofschoon een groot gedeelte van onze gesprekspartners zelf tot over de oren in de praktijk zit van het klimaatbestendig en waterrobuust maken van hun verantwoordelijkheidsbereik, adviseren ze vrijwel eenstemmig adaptatie begrijpelijk en zichtbaar te maken door het begrip en de ingrepen te koppelen aan andere persoonlijke en maatschappelijke opgaven. Denk dan aan:

- een tuin die voorkomt dat bij extreme neerslag het water het huis in komt is buiten die zeldzame situatie een lust voor het oog en het hart (en heeft niet meer onderhoud nodig/ is niet duurder dan een dicht getegelde tuin);
- een stadsplein dat een trefpunt is voor ouderen en kinderen, mooi is vormgegeven en tevens als tijdelijk waterbassin kan functioneren als het eens enorm plentst, omgeven door bomen die de boel opfleuren, maar in een hete zomer ook verkoeling geven en de lucht schoon houden is een aanwinst voor de hele buurt (en hoeft niet ten koste te gaan van parkeerruimte of de jaarlijkse wijkbraderie);
- dat de dijken niet breken, daar rekenen we op. Maar we vinden het belangrijk dat de overheid vooruitgedacht heeft en maatregelen neemt die - als het onverhoopt toch gebeurt - de gevolgen verkleint, veiligstelt dat basale voorzieningen (elektriciteit, water, communicatie) nog functioneren en de levens van inwoners belangrijker vindt dan schade aan dingen (en als de overheid dat zo nodig 'klimaatadaptatie' wil noemen, best);
- het 'hittebestendig' maken van verzorgings- en ziekenhuizen, scholen en crèches heeft voor velen meer te maken met de manier waarop wij met kwetsbare mensen omgaan dan met het vermijden van 'premature doden' (en als de overheid dat criterium belangrijk vindt, wijs dan ook op het veraangename van het leven voor ouderen en kinderen).

5.2 SCHEPPEN VAN CONDITIES

In de tweede groep van issues hebben we de voorwaarden benoemd waaronder ruimtelijke adaptatie kan gedijen. Meer concreet: hoe zit het met het noodzakelijke kennisniveau (1), hoe abstract en generiek mag het instrumentarium zijn of blijven (2), hoe financieren we eventueel noodzakelijke ingrepen (3)?

5.2.1 kennis over ruimtelijke adaptatie: een vertaalprobleem

Uit het onderzoek komt naar voren dat kennis over ruimtelijke adaptatie sterk uiteenloopt, zowel over wat het probleem is, als over mogelijke strategieën voor de aanpak ervan. Bovendien leeft de vraag hoe beschikbare kennis te vinden, en hoe eigen ervaringen en nieuw ontwikkelde inzichten met geïnteresseerde partijen te delen. Uit het onderzoek komt verder het volgende naar voren:

- Kennis is ongelijk verdeeld over partijen: hoe kleiner de partij, hoe groter de kans dat over het onderwerp geen specifieke kennis beschikbaar is, en ook dat men niet weet waar die te vinden (dit betreft in het bijzonder VenK, hitte, droogte);
- Kennis die is ontwikkeld in een specifieke omgeving laat zich moeilijk 'vertalen' naar andere plekken (zowel technisch-inhoudelijk als communicatief-procesmatig of in de praktische toepassing), en laat zich moeizaam vertalen in een format ('legosteentjes') dat in allerlei omgevingen is toe te passen;
- De instrumenten die vanuit het DPRA worden aangereikt om kennisproductie en kennisoverdracht te stimuleren en te faciliteren zijn hier en daar behulpzaam, maar voorzien niet voldoende in de behoefte die er is op dit terrein;
- Onvolledige 'kennis' (het vinden en ontwikkelen van bruikbare inzichten; 'weten') vormt een praktisch excuus om (nog) niet tot het maken van keuzes ('willen') en tot handelen ('werken') over te gaan;
- Ook als de intentie er is om de stap daadwerkelijk te zetten, is het moeilijk om kennis om te zetten in actie: de sprong naar 'leren-door-te-doen' is groot (mede door de wederzijdse afhankelijkheden) en de daaraan verbonden risico's op fouten werken belemmerend.

Tandje erbij

Nederland wordt alleen klimaatbestendig en waterrobuust als het kennisniveau omhoog gaat, relevante partijen beter betrokken raken, het handelingsperspectief concreter wordt en daarmee het onderwerp hoger op de maatschappelijke agenda komt. Dit vraagt een gezamenlijke aanpak van overheden en niet-overheden (vergelijk het programma DuurzaamDoor, gericht op het bevorderen van het lerenproces gericht op duurzaamheid).

5.2.2 instrumentarium: van abstract naar toepasbaar

Het instrumentarium van het Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie is betrekkelijk globaal: stresstest, klimateffectatlas, impactprojecten, living labs, intentieverklaringen. De vraag is of daarmee de stappen die partijen nemen in het land voldoende worden ondersteund en gestimuleerd om te komen van intenties tot uitvoering. Uit het onderzoek komt het volgende naar voren:

- de aangereikte instrumenten zijn geschikt om partijen op weg te helpen, maar te grofmazig om specifieke kennisvragen te beantwoorden;
- capaciteit en budgetten voor uitvoering zijn onvoldoende;

- partijen ontwikkelen vaak een eigen instrumentarium of passen bestaande instrumenten aan (niet fout natuurlijk);
- gesprekspartners pleiten ervoor door te gaan met de huidige instrumenten, maar ze aan te vullen met nieuwe op gebied van bewustwording en met minder vrijblijvendheid;
- sommigen pleiten hierbij voor aanscherping van de Ow (watertoets, bindend advies, regels voor normen waarmee gerekend moet worden, etc.). Anderen pleiten vooral voor het formuleren van een regionale opgave in combinatie met monitoring;
- meerderen pleiten ook voor het (aanvullend) inzetten op hulp bij het 'vertalen' van beschikbare instrumenten (vanuit het DPRA of anderszins) naar (andere) gebruikers;
- naast de instrumenten van het DPRA kunnen overheden ook eigen instrumenten inzetten voor ruimtelijke adaptatie (zie 5.1.2). Tijdens het 'World Café' is aanvullend hierop gevraagd om tools om gesprekken te voeren, risico's te duiden en het bieden van toegang tot financieel en beschikbaar juridisch instrumentarium;
- vitaal en kwetsbaar (in de regio) zou zich kunnen richten op het meedenken met grote bedrijven en instellingen. Andere partijen komen veel later in beweging.



© 2016 www.aukeherrens.nl

Tandje erbij

Er is breed behoefte aan een meer operationeel instrumentarium dat handelingsperspectief biedt en mogelijkheden om "echte handjes" in te schakelen. Bij vergelijkbare situaties op andere dossiers (zoals in het sociale domein en bij ICT) worden 'ondersteuningsteams' ingezet. In de afvalwaterketen heeft RIONED het traject "branchestandaard stedelijk waterbeheer" gestart om professionals argumenten in handen te geven om het gesprek intern aan te gaan en capaciteitsuitbreiding te agenderen. Voor wat betreft het bieden van handelingsperspectief: er zijn vele goede voorbeelden in Nederland beschikbaar. Alleen zijn deze voorbeelden nu nog gekoppeld aan een specifieke situatie en niet zomaar toepasbaar in andere situaties. Het Deltaprogramma zou ervoor kunnen zorgen dat de voorbeelden bruikbaar breder relevant gemaakt worden door ze om te vormen tot bouwstenen ('lego-blokjes' of beslisbomen) die op het kennisportaal snel te vinden zijn en makkelijk inpasbaar zijn in beleid ('copy-paste'). Deze bouwblokken kunnen leiden tot handreikingen of zelfs op den duur tot regelgeving. Deze aanbeveling is snel geformuleerd, maar vraagt een stevige inspanning. De Ow komt eraan en werpt zijn schaduwen vooruit. Het is daarom van groot belang om de positie van ruimtelijke adaptatie in het (brede) instrumentarium van de Ow concreet te beschrijven en de komende jaren actief te benutten. Partners (overheden, intermediairs) moeten een rol krijgen in het concreet communiceren over ruimtelijke adaptatie. Hiervoor zijn communicatie-instrumenten nodig waarmee partners actief de boer op kunnen.

5.2.3 financiering: van business case naar levensloopfinanciering

Ruimtelijke beslissingen zitten nog vaak gevangen in een klassieke kosten-batenanalyse: komt de 'business case' uit? Daardoor 'wint' vaak het bedrijfseconomisch kortetermijndenken, terwijl

klimaatadaptatie evident een vraagstuk is dat vraagt om een verbinding tussen korte- en langetermijndenken. Klimaatadaptatie heeft ook diverse baten en vermeden schade op de lange termijn en nevenbaten die moeilijk in financiële termen zijn uit te drukken. Uit het onderzoek komt het volgende naar voren:

- de vraag leeft of het verstandig (en mogelijk) is de overgang te bewerkstelligen van investeren in schadebeperking naar investeren in (lange termijn-)kansen en voorkómen van schade (aansluitend op risicobeheer door asset-beheerders);
- ook vraagt men zich af, of er relatie is te leggen met andere thema's, bijv. met duurzame energie en zo business cases sluitend maken;
- er wordt al gewerkt met financieringsmodellen voor publieke investeringen die de hele levenscyclus van de voorziening in ogenschouw nemen. De vraag is gesteld of het aspect klimaatbestendigheid en waterrobuustheid daar stevig(er) in te verankeren is;
- de vraag is of er een verband gelegd kan worden tussen specifiek aan klimaatbestendig en waterrobuust maken van publieke én private ruimte en, via verdienmodellen, aanvullende investeringsbudgetten. Voor integrale oplossingen die niet vanuit één sector opgepakt kunnen worden, is dan draagvlak en meer budget beschikbaar;
- binnen de grondexploitatie is financiering geen probleem. De Ow zou moeten regelen dat ruimtelijke adaptatie binnen grondexploitatie een voldoende solide positie heeft;
- in situaties waarin een groot deel privaat bezit is, kan een regionaal fonds uitkomst bieden.

Tandje erbij

Om te voorkomen dat ervaringen uit het verleden en kortetermijndenken dominant blijven moet een berekeningswijze van kosten en baten van klimaatadaptatie *voorgescreven* worden die kansen op toekomstige besparingen en in de toekomst te vermijden schade een groter gewicht toekent. De traditionele rioolkeuring kan vervangen worden door een stresstest. Na de stresstest kan een kosten-baten-test/economische illustratie volgen (naar voorbeeld van Amsterdam en Sittard/Geleen). Beiden te cofinancieren vanuit het Deltafonds. Verzekeraars kunnen een grote rol spelen in het communiceren over risico's en het bevorderen van het bewustzijn van inwoners en bedrijven/instellingen (verg. met brandpreventie). Ook is het opnemen van preventie maatregelen in tariefdifferentiatie te overwegen. Dit is wel lastig uit te voeren omdat veel maatregelen op gebiedsniveau getroffen moeten worden. Dit onderdeel kan het Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie nader uitwerken met het Verbond van Verzekeraars en de (her)verzekeraars zelf.

Het DPRA kan gericht aandacht besteden aan de nieuwe mogelijkheden voor innovatie en het delen van risico's die de Aanbestedingswet sinds 1 juli 2016 biedt. Het DPRA kan onderzoeken of het passend is om gebiedsspecifieke opgaven voor ruimtelijke adaptatie onderdeel uit te laten maken van de verdelingsleutel van het Gemeentefonds.

5.3 MOTIVEREN VAN PARTIJEN

In de derde groep van issues adresseren we de vraag hoe het DPRA zoveel mogelijk partijen betrokken kan krijgen en houden. Meer concreet: wat is het meest effectieve sturingsconcept om adaptatie hoog op de prioriteitenlijst te krijgen (1), hoe versterken we het bewustzijn dat het nodig is te adapteren (2), hoe verbinden en verknopen we ruimtelijke adaptatie met andere doelen en doelgroepen (3)?

5.3.1 sturing van ruimtelijke adaptatie: organiseren van prioriteit

Bij het ontwikkelen van het beleid om ruimtelijke adaptatie van de grond te krijgen is het uitgangspunt steeds geweest: het initiatief voor ruimtelijke maatregelen om klimaatbestendigheid te bereiken komt vanuit de regio (gemeenten, andere partijen). Het DPRA stimuleert en faciliteert. De vraag is nu: gaat het ook zo, werkt deze taakverdeling en sturingsvorm? Uit het onderzoek komt het volgende naar voren:

- onze respondenten herkennen en waarderen dat het thema klimaatbestendigheid en waterrobuustheid de afgelopen jaren anders is benaderd dan de andere thema's van het Deltaprogramma: agenderen van onderop, breed gedragen intenties, geen normen, geen rijks- of zelfs maar overheidsfinanciering, werken met een beperkte set van vooral globale instrumenten;
- ondanks dit (politiek gezien) 'bescheiden' profiel leeft voor de binnenkring ruimtelijke adaptatie en staat op de agenda. Er is dus een begin van bewustwording en bekendheid. Velen benadrukken dat 'klassieke' centrale sturing ook niet zou werken: de problematiek vertaalt zich vrijwel altijd in lokale en regionale keuzes en eigen initiatief van decentrale overheden, lokaal gevestigde bedrijven/instellingen en de eigen inwoners;
- dat past bij wat we hiervoor constateerden: het glas is (minstens) half vol. Er is beweging die er twee jaar geleden niet was, terugkijkend is er veel positiefs in gang gezet. Wie er mee bezig is heeft vragen over 'hoe aan te pakken', maar niet over 'of er een vraagstuk is';
- urgentie wordt echter ongelijk gevoeld, er is concurrentie met vele andere prioriteiten: "natuurlijk moet onze infrastructuur klimaatbestendig zijn. Maar los ondertussen graag even het fileprobleem op" geeft al aan dat (net zo ingewikkelde) korte termijn-prioriteiten de neiging hebben deze lange termijn-opgave weg te drukken. Dat tast bij onvoldoende bestuurlijke prioriteit (wat niet hetzelfde is als centrale sturing) het draagvlak aan om geld, maar misschien nog wel meer tijd/aandacht/innovatiekracht aan het onderwerp te besteden;
- decentrale overheden, ondernemingen, maatschappelijke organisaties en burgers worden wel degelijk bij hun eigen prioritering beïnvloed door de mate waarin een onderwerp aandacht krijgt in de Haagse politiek. Zie de decentralisatie van het sociale domein: de rijksoverheid gaat er niet meer over, maar het aanpakken van problemen die gepaard gingen met die 'transitie' kreeg veel aandacht in parlement en betrokken ministeries. Via media-aandacht dringt het vervolgens door in de lokale en regionale prioriteitstelling;
- de vraag is dus of bij een sluipend en daardoor alleen incidenteel aandachttrekkend onderwerp als klimaatverandering het decentrale sturingsconcept ertoe leidt dat het half volle glas van vandaag snel genoeg verder gevuld raakt? Onze voorlopige conclusie is: nee. Vervolgens is de te beantwoorden vraag of dat aan het sturingsconcept ligt.

Tandje erbij

"We zijn met klimaatadaptatie pas net begonnen, maar op de goede weg, gewoon zo doorgaan" was het commentaar van een van onze respondenten. Dat is het half volle glas. De crux is of het woord "gewoon" terecht is.

Eenzijds is een deel van onze respondenten van mening dat concrete knelpunten als gevolg van klimaatverandering vanzelf zorgen voor een blijvend en zichzelf versterkend gevoel van urgentie. Hun advies is blijvend aandacht te besteden aan het leren omgaan met nieuwe rollen van overheden, ondernemers, onderzoek, onderwijs en burgers en daarbij zo goed mogelijk gebruik te maken van de rol- en paradigmaverschuiving die de Om mogelijk maakt.

Anderzijds benadrukt een ander deel van onze respondenten dat te veel vrijblijvendheid ruim baan geeft aan kortetermijnbelangen: "als je niet nu snel in actie komt gaat de bouwhausse op de oude voet geld verdienen zonder zich om klimaatbestendigheid of waterrobuustheid te bekommeren: de toekomstige bewoners en eigenaren zitten met de gebakken peren, de ontwikkelaars zijn dan allang met de centen vertrokken." Ook in de discussie over de decentralisaties in het sociale domein blijkt publieke aandacht, hoge politieke prioriteit en de inzet van het financiële instrumentarium te leiden tot misschien wel weer meer bureaucratie en minder maatwerk, maar ook het breed aanpakken van de problematiek, waarbij achterblijvers het moeilijk krijgen.

Tot slot vindt een deel van onze respondenten dat zonder overheidsdrang en desnoods -dwang het eigenbelang en de korte termijn het altijd winnen van het gemeenschappelijke en het langetermijnbelang. Voor hen is drang en dwang dé manier om urgentie, draagvlak en vanzelfsprekendheid om het vraagstuk aan te pakken tussen de oren te krijgen. Zonder deze sturende overheidsrol is er te veel ruimte voor marktversturende 'free riders'. Er is dus wellicht een 'tandje erbij' nodig, niet in de vorm van (re)centralisatie of bakken met geld, wel in de vorm van het verfijnen en slimmer maken van het instrumentarium en het organiseren van prioriteit.

5.3.2 bewustwording ruimtelijke adaptatie: van nudging naar internalisering

Om Nederland 'waterrobuust en klimaatbestendig' te maken is het nodig dat allerlei partijen zich realiseren dat hier een opdracht ligt. De overheid heeft geen monopolie op de opgave, het is een brede maatschappelijke opgave, waarin de overheid (centraal en decentraal), woningcorporaties, andere gebouw- en perceeleigenaren, het uitvoerend bedrijfsleven (bouwers, installatiebedrijven, tuinbranche)), advies en ingenieursbureaus, ontwerpers (architecten), netbeheerders, verzekeraars ed. gezamenlijk tot oplossingen zouden moeten komen. De bewustwording bij het brede speelveld verschilt tussen en binnen organisaties.

Het begint bij bewustwording (weten). Elke verandering begint bij het gevoel van urgentie voor een veranderopgave. Uit het onderzoek komt naar voren dat het gevoel van urgentie afneemt langs de lijn van de opgaven: overstroming, wateroverlast, droogte, hitte. Ten aanzien van VenK verschilt het gevoel van urgentie afhankelijk van de gesprekspartner. Naarmate de organisaties kleiner zijn (gemeenten, bedrijven en instellingen, individuele burgers), neemt het gevoel van urgentie af. De meest recente studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau onderstreept dat eens te meer¹⁰. Binnen organisaties is het gevoel van urgentie vaak ongelijk aanwezig en zijn er koplopers en achterblijvers.

Voor individuele burgers en bedrijven geldt dat als zij geen specifieke overlast of schade hebben ervaren (wateroverlast, droogte en hitte) het gevoel van urgentie beperkt is.

Tandje erbij

Het is natuurlijk altijd de vraag of de overheden een rol moeten (willen) spelen bij 'bewustwording' van een vraagstuk als klimaatadaptatie. Zie de uitvoerige discussie over 'nudging' (gedragsbeïnvloeding) door de overheid¹¹. Maar ook zonder manipulatieve methodes kan er veel. Bijvoorbeeld:

¹⁰ Zie: http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Burgerperspectieven_2016_4

¹¹ Zie het rapport van de RMO (2014): <http://www.slideshare.net/PubLab/de-verleiding-weerstaan>

- om een breed en gedeeld eigenaarschap van de opgave te realiseren kunnen overheden zelf het vraagstuk van ruimtelijke adaptatie verwoorden in herkenba(arde)re termen. De uitdaging is om hierbij specifiek te zijn en niet te blijven hangen in abstract taalgebruik (zie ook § 5.1.3). Het betekent ook dat de overheid duidelijker kan zijn richting eigenaren van vastgoed en percelen over de eigen rol en verantwoordelijkheid. De overheid kan de opgave niet alleen realiseren (gemiddeld slechts 25% van de ruimte (incl. water) is in beheer bij overheden), maar door velen wordt de overheid er wel op aangekeken - zeker achteraf - als het onverhoopt misgaat;
- overheden kunnen bovendien een appèl doen op de brede groep intermediairs (verzekeraars, financiers, koepels, leveranciers, bouwers) die ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid (zorgplicht) een bijdrage kunnen leveren. De eerste initiatieven op dit vlak zijn herkenbaar en kunnen met kracht worden doorgezet. Het zich bewust zijn en de erkenning van deze zorgplicht, ook in de toekomst, zijn immers voorwaarden om het halfvolle glas versneld helemaal te vullen;
- voorts ligt er een kans bij de (beroeps)opleidingen (van ROC's / AOC's tot architecten). Klimaat(adaptatie) heeft daar een steeds pregnanter plek in het opleidingsaanbod. Ook dat kan met kracht worden voortgezet, zodat klimaatadaptatie voor de nieuwe professionals die de arbeidsmarkt opkomen 'vanzelfsprekend' wordt.
- Tot slot bepleit een deel van onze respondenten te overwegen het fiscale en financiële instrumentarium in te zetten om de collectieve langetermijnbelangen zichtbaar terug te laten komen op de kosten-baten-afwegingen van investeerders: als zij op de een of andere manier ook op langere termijn het effect blijven voelen van ondoordachte en niet-robuste keuzes gaat dat effect een rol spelen in hun strategische en tactische overwegingen. Ook dat zou een vorm van 'tandje erbij' zijn.

5.3.3 ruimtelijke adaptatie is een kwestie van 'verbinden en verknopen'

Ruimtelijke adaptatie vraagt een integratie van thema's. Dat brengt in de praktijk de noodzaak met zich mee ongebruikelijke verbanden te leggen. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit lastig is. Het betekent het *verbinden* van 'fysieke systemen': elektriciteitsnetwerken, wegen, watersystemen, ICT-netwerken, etc. én het *verknopen* van bijbehorende 'sociale systemen', de netwerken van partijen dus die bezig zijn met thema's die horen bij een bepaalde opgave, netwerken die gekenmerkt worden door eigen specifieke ideeën over risico, machtsbronnen, tijd en beïnvloedingsmiddelen. Kortom, verschillen tussen de opgave in schaalgrootte en gehanteerde tijdschizonten moeten in de praktijk concreet worden overbrugd. Die verschillen zijn in elk geval op drie manieren te duiden:

- ten eerste is er een *institutioneel* verschil in aanvliegroute. Wateroverlast, hitte en droogte worden nu vooral lokaal gedefinieerd, terwijl bij overstroming de afhankelijkheden tussen lokale, regionale, landelijke en zelfs internationale ordeningssystemen evident zijn;
- een tweede onderscheid is de wijze waarop een opgave gestalte krijgt in *netwerken* van 'actoren en factoren'. Neem bijvoorbeeld het onderscheid tussen waterveiligheid en wateroverlast: rond elk van deze thema's zijn specifieke partijen aan zet die elkaar regulier zelden herkennen als relevante gesprekspartner en er zijn andere financieringsstructuren. Ook de manier waarop bijvoorbeeld risico wordt gepercipieerd verschilt tussen beide thema's, evenals de kennisvragen en -uitwisselingslogica;
- bovendien is er, ten derde, ook binnen specifieke opgaven een onderscheid te maken tussen de niveaus waarop een opgave *praktisch geadresseerd* wordt, tussen het individu, de woning, de regio of sector, en op nationaal niveau.

Keuzes over hoe een bepaalde opgave aan te pakken hebben doorgaans betrekking op het laatste type onderscheid. Om de doelen voor de langere termijn te realiseren zal vanuit het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie en/of in een DPRA structureel aandacht moeten zijn voor het helpen overbruggen van de andere twee, die nu – zo komt uit het onderzoek naar voren – belangrijke struikelblokken vormen om in de praktijk opgaven gezamenlijk en geïntegreerd aan te pakken.

Tandje erbij

Met het oog op de lange termijn doelen kan daarom ingezet worden op het faciliteren (en leren!) te 'verbinden en (te) verknopen', eerder dan op dwingende landelijke interventies om opgaven geïntegreerd te krijgen. Een nationale aanpak zou juist contraproductief kunnen werken, vreest een deel van onze respondenten, omdat de nodige context specifieke vormen van 'verbinden en verknopen' belemmerd worden (het 'one-size-fits-no-one' schrikbeeld).

Dat betekent dat bij het oppakken van deze uitdaging een *gebiedsgerichte benadering* als optimaal wordt gezien. Zo'n 'gebied' is een regio die door de betrokkenen begrepen wordt als 'vanzelfsprekende eenheid'; een 'systeem', zowel in fysieke zin als in identiteit en netwerken. Een systeem duidt op een eenheid waarbinnen uiteenlopende factoren en actoren in tijd en ruimte met elkaar samenhangen, dat erkennen en onderling relaties en interacties aangaan.

Onze gesprekspartners benadrukten het belang van een gebiedsgerichte benadering als uitgangspunt: om ambities per opgave te verhelderen en aan te scherpen, om vast te stellen bij wie *regie* voor een bepaalde ambitie in een gebied thuishoort (vaak is de provincie genoemd als passende, overkoepelende organisatie om de 'regie der regisseurs' op zich te nemen), om concrete dreigingen en kansen te zien en om vervolgens per opgave en ambitie voor zo'n regio vast te stellen wie welke rollen en verantwoordelijkheden bij die dreigingen en kansen heeft.

Onze gesprekspartners zien vanuit zo'n perspectief op het verbinden en verknopen van de opgaven en bijbehorende netwerken en fysieke systemen het begrip 'waterrobuust' graag specifieker uitgewerkt. Het DPRA kan die uitwerking per sector geëxpliciteerd aanreiken (bijv.: bij infrastructuur gaat waterrobuust over "door functioneren", bij nucleaire faciliteiten gaat het over: "zorgen dat er geen radioactiviteit vrijkomt", etc.). Vanuit die concretisering kun je regio's stimuleren zelf passende invullingen te geven aan 'waterrobuustheid'-doelen en de dialoog daarover te initiëren (maak partijen ervan bewust dat ze vanuit verschillende perspectieven over één en hetzelfde praten, bijv.: "is je woning veilig, is je regio veilig?").

Een vervolgvraag is dan tot welke werkprogramma's dit leidt en hoe beleidsvorming en -uitvoering daarbij van nut kan zijn. Een stimuleringsprogramma kan hierop sturen, door *procesnormen* te formuleren om dergelijke regionale organisatievormen voor het verbinden en verknopen van de verschillende sociale en fysieke systemen te faciliteren. Voor een nationaal stimuleringsprogramma liggen er daarnaast taken in het *aanvullen* en *passend maken van het financieel instrumentarium*, vanuit de vraag: welk instrument is toereikend om (gewenste) grootschalige én kleinschalige ontwikkelingen te bevorderen en, waar opportuun aan elkaar te verbinden (zoals het MIRT <-> het Gemeentefonds, RWS-budget <-> waterschap begroting, POP3 via provincies <-> eigen investeringen door ondernemers)? Onze suggestie is daarover in een nieuw Bestuursakkoord Water afspraken te maken.

Respondenten wijzen ook op de hiaten die er zijn in de definitie van *ketenrisico's*. Momenteel maken bedrijven elk hun eigen risicoanalyse, vanuit de eigen 'business case'. Niet alleen wordt daarbij vooral gefocust op het voorkómen van risico in plaats van op omgaan met de gevolgen daarvan. Ook worden implicaties van individuele keuzes in risicomanagement voor de keten of regio niet structureel meegenomen. Ook hierin zou idealiter één partij een regierol op zich nemen vanuit een geïntegreerd, regionaal perspectief: hoe kunnen spelers in het gebied hun acties ten aanzien van concrete dreigingen en mogelijke schade zo op elkaar afstemmen dat we een optimum bereiken, niet alleen voor het bedrijfseconomisch risico, maar ook vanuit veiligheid, evacuatie etc.? Wie neemt welke kosten op zich om dit te realiseren?

Naast een dergelijke gebiedsgerichte uitwerking vraagt ruimtelijke adaptatie volgens respondenten om *netwerk governance* op landelijk niveau. Dit is in het bijzonder aan de orde wat betreft *kennis* en kennisuitwisseling. Daarnaast wordt ook zo'n actieve rol genoemd bij het stimuleren van meekoppel-initiatieven. Ten aanzien van kennis wordt opgemerkt dat op allerlei plekken in Nederland relevante kennis in ontwikkeling is, maar dat er geen *infrastructuur* is die de verspreiding van die kennis faciliteert¹², buiten het RA-kennisportaal. Er is behoefte aan praktische ondersteuning van uitwisseling tussen partijen met concrete kennisvragen en partijen met concreet kennisaanbod. Die kan bestaan uit het scheppen van een netwerk van *kennismakelaars*, dat wil zeggen: identificatie van personen en organisaties die enerzijds beschikken over relevante kennis en anderzijds een rol kunnen spelen bij het verzamelen, ontsluiten en verspreiden daarvan. Om dit te mogelijk te maken kunnen dergelijke spelers actief ondersteund worden, bijv. door geld hiervoor te koppelen aan een expliciete taakomschrijving voor specifieke personen in een organisatie. Wat daarnaast behulpzaam kan zijn is een *smoelenboek*, een overzicht van welke personen of organisaties in een bepaalde regio of sector als kennisleverancier of -makelaar te benaderen zijn.

¹² Een verhaal over kennisontwikkeling in tuincentrasector illustreert de behoefte aan een kennisuitwisselings-'infrastructuur'. De landelijke koepelorganisatie in die sector (Tuinbranche Nederland) nam een actieve rol op zich in het ontwikkelen en vergaren van kennis over de relatie tussen tuinontwerp en-onderhoud en waterrobuustheid. Vervolgens werd Tuinbranche Nederland 'platgebeld' door partijen uit het hele land die interesse hadden in die kennis. Maar de organisatie had geen capaciteit om al die kennisvragen op te pakken, en de kennis te verspreiden en ondersteuning te bieden. Dus daar viel een verdere verspreiding van die relevante kennis stil.

6. CONCLUSIES

Deze tussentijdse, 'lerende' evaluatie wil de vraag beantwoorden of het Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie (DPRA) op de goede koers is om de in de Deltabeslissing ruimtelijke adaptatie (DBRA) gestelde doelen te halen. De wijze van evalueren was gericht op het op inspirerende wijze delen van leerervaringen zodat de partijen die bezig (willen) zijn met ruimtelijke adaptatie beter kunnen doen wat nodig is ('empowerment').

De hoofdvraag splitst op in een drietal deelvragen:

1. Werken de huidige instrumenten, maatregelen en werkwijzen om het doel voor 2020 te halen, gezien de ervaringen van afgelopen twee jaar, of is bijstelling of aanvulling nodig?
2. Wat zijn succes- en faalfactoren bij de uitvoering van de DBRA? Hoe loopt het nu in de regio en wat betekent dit voor het beleid en de sturing?
3. Geven de geformuleerde doelen van de DBRA, het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie en de doelen en afspraken van de Aanpak nationale vitale en kwetsbare functies voldoende houvast om partijen in beweging te krijgen en de transitie naar waterrobuust en klimaatbestendig handelen door publieke en private partijen snel genoeg tot stand te brengen?

In paragraaf 6.1 beantwoorden we de hoofdvraag en de deelvragen. In 6.2 geven kort onze visie op de kwaliteit van de beantwoording van deze vragen.

6.1 KWALITATIEVE BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG

6.1.1 antwoord op de hoofdvraag

Vraag: *is het Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie op de goede koers om de in de DBRA gestelde doelen te halen?*

Antwoord: *het Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie is goed gestart,*

Het begin van DPRA is door de gesprekspartners gewaardeerd. Er is een breed gedragen gevoel dat klimaatverandering om actie vraagt. Er gebeurt ook al veel.

De huidige aanpak met een DBRA, een DPRA en een stimuleringsprogramma was een goede start. De insteek van het DPRA wordt breed gedeeld. Deze insteek wordt herkend als:

- agenderend;
- gericht op samenwerking tussen overheden, bedrijfsleven, onderzoeksinstituten, onderwijs, maatschappelijke organisaties en inwoners;
- voor wateroverlast, hitte en droogte als een lokale, dan wel een gebiedsaanpak met maatwerk;
- voor waterveiligheid als een nationale, regionale en lokale aanpak;
- voor de dreigingen wateroverlast, hitte en droogte gefaciliteerd door het DPRA;
- voor de dreiging waterveiligheid gecoördineerd (VenK) en gefaciliteerd (meerlaagsveiligheid) door het DPRA.

Van de aangeboden instrumenten worden de stresstest, impactprojecten, intentieverklaringen en de coördinerende rol van IenM bij vitaal en kwetsbaar gewaardeerd. In de gesprekken bleek dat vooral grotere overheden, bedrijven, instellingen, en kleinere overheden, bedrijven en instellingen die iets hebben meegemaakt koplopers zijn. De dreigingen die de meeste

aandacht krijgen, zijn overstroming en hoosbuien. Bij het beperken van overstromingsrisico gaat de aandacht vooral uit naar preventie. Het reduceren van risico's via ruimtelijke adaptatie vraagt samenwerking tussen partijen en binnen de eigen organisatie van partijen, ontwerpend onderzoek, 'joint fact finding' en energieke betrokkenheid.¹³



..... maar een aantal aspecten werkt nu belemmerend.

De gesprekspartijen vinden de doelen voor 2020 ambitieus én belangrijk. Een aantal geeft tegelijk aan dat de gevoelde urgentie, draagvlak, kennis en inzet onvoldoende is om de doelstellingen te halen. Ook missen zij mogelijkheden om maatregelen op privaat grondgebied te bevorderen.

..... Toegespitst betekent dit voor:

Urgentie en draagvlak

De urgentie bij wateroverlast is breed gevoeld en gevoed. Men voelt de urgentie iets minder bij eerste-laags-waterveiligheid, maar aangezien die programma's al flink zijn ingebed in procedures en begrotingen gaat dat wel door. De urgentie voor tegengaan van hittestress en droogte is laag. Vakmensen en partijen die klimaateffecten aan den lijve hebben ondervonden zijn zich echter wel bewust van de risico's en kansen en houden het op de agenda. De urgentie is weinig zichtbaar bij vitaal en kwetsbaar, omdat het probleem vooral in Den Haag wordt geagendeerd. Het gevoel voor urgentie is groot in gebieden die er óf al lang mee bezig zijn (IJssel-Vecht-Delta) óf waar waterveiligheid dominant is (A5H) en iets minder in gebieden waar andere (veiligheids)dreigingen acuter en daarmee maatschappelijk relevanter worden geacht (Amsterdam, Brabant). Urgentie is vooral afwezig waar 'nog niets gebeurt/gebeurd is'.

Kennis

De aanwezige kennis en ervaring verschilt sterk. Hoe groter de organisatie (mits financieel-economisch gezond), hoe meer specialisatie, hoe meer vooruitkijkend denkvermogen, hoe

¹³ Er heerst enige scepsis of - nu de financiering van eerste-laags-waterveiligheid tegen overstromingen bij rijk en waterschappen is belegd - provincies en gemeenten voldoende prioriteit geven aan de tweede laag (gevolgbeperking van overstroming). Wij begrijpen deze scepsis (zie 7.2.1), maar zien ook goede voorbeelden in actieve regio's als Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en IJssel-Vecht-Delta.

meer kennis, hoe meer aanzetten tot maatregelen die nut hebben. Het omgekeerde geldt helaas ook. Dat wil niet zeggen dat iedere grotere organisatie vooroploopt: als korte termijn gewin (financieel of politiek) doorslaggevend is, is de neiging iets te doen aan dit minder zichtbare probleem kleiner.

Instrumenten

Op dit moment worden volgens de gesprekspartners belangrijke actoren als bedrijven, instellingen en inwoners niet bereikt. Dat geldt in zekere zin ook voor woningcorporaties. Zij zijn zich niet bewust van hun rol bij ruimtelijke adaptatie. Ruimtelijke adaptatie is niet 'invoelbaar' (zie 5.1.3). Volgens een aantal gesprekspartners ondersteunen de instrumenten onvoldoende het nemen van maatregelen in het private domein (ca driekwart van het bebouwde gebied). Studie geeft aan dat dit vooral te wijten is aan het niet gebruiken van juridische instrumenten die wel beschikbaar zijn (zie 5.1.2). Kleine organisaties (gemeenten < G32, MKB) hebben onvoldoende geld en capaciteit om zich voldoende op klimaatadaptatie te richten. Belangrijke partijen als corporaties en verzekeraars geven aan wel te willen, maar hiertoe onvoldoende (wettelijk) gelegitimeerd te zijn. De waterveiligheidsopgave als gevolg van veranderend klimaat wordt nog steeds primair gezien als sectorale (water-)opgave. De nadruk ligt daarbij vaak op de eerste laag. De tweede laag moet concurreren met laag 1 en verliest doorgaans op basis van kosteneffectiviteit, waarbij de meerwaarde voor het verminderen van wateroverlast in het regionale systeem bij overstromingen uit de regionale wateren en door hoosbuien buiten beschouwing blijft. De beschikbare landelijke instrumenten zijn betrekkelijk globaal. Partijen geven aan behoefte te hebben aan veel concretere instrumenten gericht op bewustwording, financiering en minder vrijblijvendheid (zie 5.2.2 en 5.2.3).

Verantwoordelijkheden

Het gesprek tussen overheden en niet-overheden over verantwoordelijkheden is belangrijk. Het blijkt voor overheden lastig om dit gesprek te voeren. Voor waterveiligheid en funderingsproblematiek ligt daar behoedzaamheid voor juridische claims achter.

Van 'weten' naar 'willen'

Op het gebied van weten is er ongelooflijk veel gedaan de afgelopen jaren. Meerdere partijen geven aan nu in de fase te zijn beland dat er concrete doelen moeten worden gesteld. Dat blijkt in de praktijk lastig. Andere aspecten worden relevant, zoals andere claims op de ruimte, het omgaan met onzekerheden en andere governance factoren zoals het bestemmen van investeringsgelden en andere belangen in de regio. Deze nieuwe fase vraagt om een heroriëntatie op hoe de DBRA het beste kan worden ondersteund. Het gaat dan bijvoorbeeld om ondersteuning bij het maken van integrale keuzes: 'Wat doe ik wel en niet in mijn regio en hoe hangt dat samen met andere opgaven in mijn regio'.

.... Dus er moet een tandje bij om de gestelde doelen te halen.

De meeste gesprekspartijen geven dan ook aan dat er een "tandje bij" moet. Dat moet zich dan vooral richten op:

- bereikbaar maken van kennis,
- ter beschikking krijgen van capaciteit en middelen, vooral in kleinere gemeenten,
- bewust maken en betrekken van bedrijven, corporaties en inwoners,
- concreet maken wat klimaatbestendig handelen inhoudt (met name voor hitte en droogte),

- beter geschikt maken van goede voorbeelden voor benutting van die voorbeelden in andere situaties,
- stimuleren/afdwingen van maatregelen op grondgebied van private eigenaren,
- stappen zetten voorbij de vrijblijvendheid.

Hiervoor moet de aanpak de kaders voor klimaatbestendig en waterrobuust handelen verbreden, condities gecreëerd worden zodat de veranderingen kunnen plaatsvinden en partijen gemotiveerd worden om aan de slag te gaan.

Het jaar 2050 is voor bijna alle partijen te ver weg om beleid op te formuleren. Maar de relevantie van 2050 vanwege de lange economische levensduur van gebouwen en infrastructuur wordt (h)erkend. Een aantal partijen geeft aan tussenstappen nodig te hebben. Verder helpen streefbeeldens die rekening houden met de regionale diversiteit met voorbeelden van maatregelen voor iedere partij om beter op de toekomst in te kunnen spelen.

6.1.2 antwoord op deelvragen

1: Werken de huidige instrumenten, maatregelen en werkwijzen om de doelstelling van 2020 te halen gezien de ervaringen van de afgelopen twee jaar, of is bijstelling of aanvulling nodig?

Over instrumenten die genoemd zijn in de DBRA:

Handreiking Ruimtelijke Adaptatie/Kennisportaal

- Het kennisportaal is gevuld met veel relevante kennis, maar heeft volgens de gesprekspartners op dit moment een klein bereik. De mensen waarvoor het bedoeld is, weten niet dat ruimtelijkeadaptatie.nl er is. Ze hebben ook geen tijd om op een *portal* te gaan zoeken naar kennis.

Watertoets

- De watertoets wordt breed gezien als een belangrijk instrument. Gesprekspartners geven aan dat de watertoets wel vaak als afvinklijst wordt gebruikt en dat ruimtelijke adaptatie nog onvoldoende in de watertoets aan de orde komt. In dit verband is het interessant dat één van de gesprekspartners bezig is de watertoets uit te breiden met een expliciet onderdeel voor toekomstgerichte ruimtelijke adaptatie en klimaatbestendigheid.

Aanpak nationale vitale en kwetsbare functies

- Bewustzijn en kennis van mogelijke gevolgen voor vitale en kwetsbare functies door overstromingen zijn toegenomen. Het urgentiegevoel om daar iets mee te doen is daarmee ook toegenomen bij overheden en beheerders. Daarmee is er in de totale context veel meer eigenaarschap voor dit onderwerp. Nadere concretisering is echter nodig van het begrip 'waterrobuust' binnen de context van iedere vitale en kwetsbare functie. Per vitale en kwetsbare functie moeten de vak ministeries afwegen in hoeverre (werk)normen mogelijk zijn en waar lokaal/regionaal maatwerk nodig is en welke rolverdeling publiek - privaat en nationale overheid - decentrale overheden daarbij past. Tot op heden had de aanpak een sterk nationaal karakter, maar in de fase die zich nu aandient kan de kracht van andere partijen (decentrale overheden, beheerders en toezichthouders) beter benut worden, bijvoorbeeld door binnen het programma ruimte te maken voor discussie over ambitieniveaus, definities en aanpakken en hoe die bij elkaar passen. Daarin zou de bouwregelgeving moeten worden betrokken en bekeken worden of het zinvol is voor specifieke kwetsbaarheden normen te stellen.

Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie

- Onder het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie is een aantal activiteiten ondernomen. De belangrijkste zijn het vormgeven en in pilots uitvoeren van stresstesten, organiseren van themabijeenkomsten, opzetten en beheren van de kenniswebsite ruimtelijkeadaptatie.nl, (bevorderen van het) sluiten van intentieverklaringen (inclusief Blue Deals en City Deal), financieel ondersteunen van impactprojecten, uitvoeren van pilots Vitaal en Kwetsbaar en stimuleren van Living Labs. Degenen die hierbij betrokken zijn geweest zijn positief over deze activiteiten. De bekendheid buiten deze kring is echter beperkt.

Over andere instrumenten die overheden hebben om doelstellingen te realiseren:

- Veel overheden hebben zelf instrumenten ontwikkeld. Soms als impactproject, meestal onafhankelijk van het Deltaprogramma. Via de themabijeenkomsten is de ervaring met een aantal instrumenten uitgewisseld.
- Deze bovenstaande instrumenten werken, maar worden door de gesprekspartners als onvoldoende aangemerkt om de doelstellingen van 2020 te halen. In 6.1.1 zijn we nader ingegaan op genoemde aanvullende instrumenten.

2: Wat zijn succes- en faalfactoren bij de uitvoering van de DBRA? Hoe loopt het nu in de regio en wat betekent dit voor het beleid en de sturing?

Succesfactoren

- Partijen noemen de toegenomen urgentie (zie boven), de knelpuntkaarten, 3Di analyses en duidelijk zichtbare boegbeelden als succesfactoren;
- als een stresstest is uitgevoerd voor alle dreigingen neemt de urgentie voor het treffen van maatregelen toe. Als hiervoor en voor het eerste vervolg hierop (proces)geld en capaciteit ter beschikking komt, gaat de bal rollen;
- over het ons voorbereiden op een veranderend klimaat blijkt in de politiek een brede consensus te bestaan;
- de coalitievorming rond ruimtelijke adaptatie komt tot stand en samenwerkende partijen zijn duidelijk over ieders rol;
- in situaties waarin het logisch is om ruimtelijke adaptatie mee te nemen in projecten die in de fysieke ruimte plaatsvinden blijken additionele investeringen maar beperkt nodig en maken onderdeel uit van "goede ruimtelijke ordening en beheer";
- steeds meer overheden bereiden zich concreet voor op de Omgevingswet (Ow) en zijn begonnen met het opstellen van omgevingsvisies. Ruimtelijke adaptatie is een relatief nieuw onderwerp, loopgraven zijn nog niet betrokken. Een geschikt onderwerp dus om interbestuurlijke samenwerking onder de Ow uit te proberen. Een kans voor zowel implementatie van de Ow als voor ruimtelijke adaptatie;
- vaak blijkt dat kleine projecten goed scoren. De gesprekspartners geven aan dat dit prettig is, omdat dit helpt om een transitie door te maken. Er is ook brede consensus over het feit dat de gebiedsbenadering voor ruimtelijke adaptatie de goede insteek is.

Faalfactoren

- Belangrijke belemmering voor ruimtelijke adaptatie is dat de financiële beleidsruimte van overheden momenteel klein is. Er is hierdoor vooral bij kleinere overheden weinig tijd en aandacht voor de problematiek. Andere maatschappelijke opgaven zijn belangrijker;

- het groenbeheer staat onder druk en het beleid is incidentgericht;
- aanpakken raken versnipperd door onduidelijke kosten en baten van maatregelen. De baten zijn niet alleen moeilijk te kwantificeren, ze komen vaak elders terecht en op een ander moment dan de kosten;
- verzekeraars zouden een rol kunnen spelen op gebiedsniveau om investeringen aan de voorkant te financieren vanuit een lagere schadeclaim aan de achterkant. Klanten kunnen op elk moment opzeggen. Het 'terugverdienen' van de investeringen is voor individuele verzekeraars onzeker. Dat maakt samenwerking tussen verzekeraars nodig. Juridisch maakt de Mededingingswet dit lastig;
- vaak ligt de nadruk van partijen op de korte termijn. Dit bemoeilijkt het hanteren van 'life-cycle costs'. Verder vinden veel gesprekspartners dat de overheidsinstrumenten te vrijblijvend zijn;
- er bestaat een te grote afhankelijkheid van individuele bestuurders;
- grondeigendom is versnipperd en mogelijkheden om op privaat grondgebied te sturen richting ruimtelijke adaptatie zijn beperkt. Het Deltaprogramma biedt hiervoor onvoldoende kader;
- overheden gebruiken de juridische mogelijkheden die er zijn onvoldoende. Bouwers, corporaties, bedrijven en inwoners komen hierdoor nog te weinig in beweging;
- ruimtelijke adaptatie is niet of onvoldoende opgenomen in belangrijke handboeken en richtlijnen voor het dagelijks beheer. Het besef van de beschikbaarheid van kennis ontbreekt vaak en de toegang tot kennis en concrete handelingsperspectieven vraagt te veel tijd en verdieping;
- te weinig partijen zijn innovatief bezig met ruimtelijke adaptatie;
- droogte kan ontstaan door een te laag grondwaterpeil, maar grondwater is niet zichtbaar. Verantwoordelijkheden voor een te laag grondwaterpeil worden 'onhelder' genoemd. De gesprekspartners geven aan dat een grondwatervisie nodig is, die aangeeft hoe problemen worden aangepakt en verergering van problemen wordt voorkomen.

Projecten, schaalniveaus, diversiteit en verantwoordelijkheden

- Het palet aan projecten is omvangrijk en divers. In de opzet van deze tussentijdse evaluatie bespraken we de ervaringen met projecten op verschillende schaalniveaus in de vier regionale reflectiesessies. De bevindingen zijn vaak algemeen van aard en niet zo zeer te ordenen naar omvang van het project of het gebied waarin het project plaatsvindt;
- ruimtelijke adaptatie is een containerbegrip. Op gebiedsniveau komen de opgaven samen en zal de samenhang moeten worden geborgd en benut. Maar qua taken/verantwoordelijkheid, rollen, regels, financiering en de mogelijkheid tot sturing vanuit de overheid verschillende de opgaven onderling. De systeemopvattingen (over welk systeem praten wij?) verschilt bij de mensen die we gesproken hebben aanzienlijk. De sturingsvraag verschilt per deelopgave;
- in algemene zin concluderen we dat de krachtigste aanpakken die aanpakken zijn, waar individuele projecten verbonden zijn op regionale schaal. Onder regionale schaal verstaan we de schaal waarop het bodem- en watersysteem samenhangt (dus tussen de schaal van de gemeente en de provincie in). Op deze schaal is samenhang te vinden in de aard van de dreigingen, de partijen die een belang hebben, het type maatregelen dat in aanmerking komt en de beschikbaarheid van benodigde kennis en ervaring. Dit regionale niveau mag

dus versterkt worden. Het vraagt nader onderzoek om te bepalen bij welke bestuurlijke structuur dit het beste past.

Kansen voor synergie met andere programma's

De gesprekspartners vragen om meer samenhang tussen het DPRA en met name het Deltaprogramma Zoetwater (droogte en afvoercapaciteit regenwater) en de NAS ("wat doet wie?" en "met wie denken we waarover na?"). Verder zien de gesprekspartners mogelijkheden voor synergie met de programma's duurzaamheidsagenda, agenda groene stad, stadsvisie, woningopgaven in relatie tot de Onroerend Zaakbelasting, beleid voor het omgaan met de energieke samenleving, stadslandbouw, bodem, innovaties in het sociale domein, implementatie van de Ow, bevorderen van zelfredzaamheid en realiseren van de doelen van de Kaderrichtlijn Water, integraal ontwerpen.

Hierdoor is afstemming met de landelijke programma's voor deze onderwerpen van belang. Het gaat dan om bijvoorbeeld:

- DuurzaamDoor (EZ), Uitvoering SER-energieakkoord;
 - Agenda Stad (BZK);
 - Nationale Omgevingsvisie (IenM);
 - Aan de slag met de Ow (IenM);
 - Actieagenda voor Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp (OCW en IenM);
 - Structuurvisie Ondergrond (STRONG) en het Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant.
- Vooral op regionaal niveau raakt de uitvoering van de programma's elkaar. Daar liggen ook de kansen voor synergie.

3: Geven de geformuleerde doelen van de DBRA, het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie en de doelen en afspraken van de 'Aanpak nationale vitale en kwetsbare functies' voldoende houvast om partijen in beweging te krijgen en de transitie naar waterrobuust en klimaatbestendig handelen door publieke en private partijen snel genoeg tot stand te brengen?

Is de ambitie – stip op de horizon – helder?

Op enkelen na beoordelen de gesprekspartners de stip op de horizon als onvoldoende helder. Vooral kleinere partijen en marktpartijen hebben hier last van, grote overheidspartijen trekken makkelijker hun eigen lijn. De termen klimaatbestendig en waterrobuust vragen een nadere (regionale) uitwerking.

Zijn de doelen helder genoeg of moeten er (operationele) tussendoelen komen?

Voor 'grote' partijen geven de veelal abstracte doelen overwegend voldoende houvast, maar voor veel 'kleine' partijen niet¹⁴. Er is behoefte aan een helder streefbeeld. Verder gaat klimaatadaptatie breder dan waterveiligheid en 'water' en 'ruimtelijke' aspecten. Het gaat ook over gezondheid en technische maatregelen. Een boedelscheiding tussen water/ruimte-gerelateerd en 'de rest' wordt steeds onlogischer naarmate je dichterbij de burger en diens lokale praktijk komt. Dit vraagt om een stevige samenhang tussen de overheidsprogramma's, in het bijzonder het DPRA en de Nationale Adaptatie Strategie. De gesprekspartners geven verder aan dat er operationele tussendoelen (na 2020) nodig zijn om de urgentie vast te houden.

¹⁴ Zie voetnoot 7.

Zijn verantwoordelijkheden duidelijk, is wijze waarop uitvoering is georganiseerd werkbaar?

- Rode draad is, dat men onvoldoende merkt dat DPRA regie voert op het ontwikkelproces om tot klimaatadaptatie te komen: hoe komen we van adaptatie naar ASAP-tatie ('*adaptatie as soon as possible*')? Onduidelijkheden in de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden speelt daarbij mee;
- voor waterveiligheid en wateroverlast vinden de meesten dat verantwoordelijkheden rond ruimtelijke adaptatie voldoende duidelijk belegd zijn. Voor droogte (grondwater) en hitte ligt dit anders. Er ontbreekt voor deze thema's een duidelijke probleemhouder. Verder is het zoeken hoe, gegeven de verantwoordelijkheidsverdeling de rolverdeling goed ingevuld kan worden. Dit speelt vooral voor Vitaal en Kwetsbaar, droogte, hitte en voor regionale samenwerking;
- men vindt het in de praktijk lastig 'sociale systemen' (netwerken van uiteenlopende partijen, elk met eigen aanpak, risicopercepties en tijdshorizon, en verschillen in 'macht') en 'fysieke systemen' (de materiële kanten van een thema zoals elektriciteitsnetwerken, watersystemen, ICT-netwerken, wegen, etc.) rond een opgave met elkaar te verknopen en te integreren. Specifiek lastig daarbij is het verschil in schaalgrootte: wateroverlast, hitte en droogte spelen overwegend op lokaal niveau, terwijl bij overstroming de afhankelijkheden tussen lokale, regionale, landelijke en zelfs internationale ordeningssystemen evident zijn;
- zoals nu de uitvoering is georganiseerd is onvoldoende werkbaar. Er is meer samenhang nodig op regionaal niveau. Hierdoor kan het lokale niveau beter aan het regionale niveau verbonden worden en ook het regionale niveau aan het provinciale- en landelijke niveau;
- voor droogte en hitte is de uitvoering nog niet georganiseerd.

We kunnen op basis van de resultaten van de Q-sort vaststellen dat er drie duidelijk zich onderscheidende perspectieven ten aanzien van sturing zijn in relatie tot ruimtelijke adaptatie.

1. Voorbij de vrijblijvendheid: hierbij gaat het om hiërarchische sturing het liefst door middel van dwingende regels).
2. Uitnodigen en uitdagen: partijen zien hier vooral het inspireren en geven van goede voorbeelden als een belangrijke basis voor sturing.
3. Aanpakken met ambitie: Hier lijkt een sterk pragmatische insteek achter schuil te gaan: samenwerken en werk met werk maken.

Deze perspectieven gelden voor de huidige sturing door de overheden, maar ook ten aanzien van de toekomst. Perspectief 1 is met stip het meest breed gedeelde perspectief. Vanuit de twee andere perspectieven plaatsen de respondenten hier sterke kanttekeningen bij. Dat is niet verrassend gelet op de variëteit die we ook aantreffen in de interviews en de reflectiesessies. Het laat zien dat de sturingsvraag omstreden is en dat er sprake is van evenveel 'zinnen als hoofden'.

Allereerst is er een sterke roep voor "minder vrijblijvendheid", maar is er tegelijkertijd een niet te miskennen roep om juist niet de toevlucht te zoeken bij meer verplichtende sturing. Dat roept in ieder geval de vraag op hoe meer verplichtende sturing ingericht kan worden, en wel zodat het vooral ruimte geeft, uitnodigt en faciliteert, en als een stok achter de deur fungeert op het moment dat andere wegen doodlopen. Regulering en normstelling mogen niet gezien

worden als een simpel antwoord op een complex vraagstuk, maar kunnen wel gehanteerd worden als een noodzakelijk puzzelstuk in de veel bredere sturingspuzzel.



Omgekeerd geldt ook dat voor het versterken van de meer stimulerende sturingsbenadering het essentieel is dat dit niet gebeurt zonder na te denken over de vraag hoe deze voorbij de vrijblijvendheid kan komen. De potentie van zelfsturing is ongetwijfeld groter dan op dit moment beleidsmatig verondersteld en er kan veel meer gedaan worden om die potentie aan te boren. Maar het is dan wel belangrijk dat deze inzet richting en doel krijgt.

Tot slot blijkt uit de Q-sort overduidelijk dat ruimtelijke adaptatie vraagt om een brede 'governance mix': een mix aan sturingsinstrumenten en -rollen die elkaar aanvullen en versterken. Deze mix van instrumenten moet partijen helpen elkaar op te zoeken en aan de slag te gaan. Partijen hechten eraan dat er een context wordt gecreëerd waarin ze werk kunnen maken van ruimtelijke adaptatie. Het derde (meer pragmatische) perspectief laat goed zien dat veel partijen aan de slag willen en van mening zijn dat daarbij geen 'one best way of governance' is. Waar een wil is, is een weg ook zonder prikkels of verplichtingen. Maar daarbij helpt het als de context verleidt tot actie, partijen bij elkaar brengt en ze de handvatten biedt om oplossingen om te zetten in actie. Dit is in lijn met de ontwikkelingen die onder andere de NSOB (Martijn van der Steen et al.) beschrijft: Overheden spelen in op de veranderende samenleving en de grote integrale opgaven door regelgeving, realisatie, regie voeren en faciliteren te combineren.

6.2 KWALITEIT, DIEPGANG EN ONZEKERHEDEN VAN HET ANTWOORD

Deze evaluatie is opgezet als een *kwalitatieve en lerende evaluatie*. Een dergelijke responsieve evaluatie kent andere kwaliteitseisen dan de 'klassieke' kwaliteitseisen die aan kwantitatieve evaluaties gesteld worden. Ten opzichte van de kwaliteitseisen voor kwalitatief onderzoek¹⁵

¹⁵ 'Geloofwaardigheid' geldt als alternatief voor interne validiteit, 'overdraagbaarheid' voor generaliseerbaarheid ofwel externe validiteit, 'navolgbaarheid' (*dependability*) voor betrouwbaarheid c.q. replicerbaarheid en 'verifieerbaarheid' voor objectiviteit.

(Guba & Lincoln, 1989) kan ons onderzoek naar onze mening de toets der kritiek doorstaan. De geloofwaardigheid is geborgd door middel van respondent-validering ten tijde van de reflectiesessies en het 'World Café', waar deelnemers is gevraagd of de interpretaties van de onderzoekers klopten en zij structureel gelegenheid kregen de door de onderzoekers aangedragen bevindingen te becommentariëren. Overdraagbaarheid is bij uitstek lastig bij een onderwerp dat in zijn uitwerking zo context specifiek is als ruimtelijke adaptatie. Wij hebben dat (deels) ondervangen door te focussen op gebieden met specifieke kenmerken, en door de bevindingen expliciet te koppelen aan casussen. Op die manier zijn conclusies voor de lezer in hun context te begrijpen, en kunnen (waar relevant) door de lezer gedecontextualiseerd worden en gerecontextualiseerd naar de eigen omgeving. Wat betreft navolgbaarheid en verifieerbaarheid: de genomen onderzoeksstappen zijn gedocumenteerd en de primaire bronnen (waaronder de transcripties van de gehouden interviews) zijn toegankelijk; daarnaast heeft het onderzoeksteam, door een goede onderlinge afstemming over de wijze van data verzamelen (overeenstemming over interviewleidraad en draaiboek voor de reflectiesessies) en geregeld overleg over de interpretatie van bevindingen, zorggedragen voor een onderling consistente interpretatie van de bevindingen (*inter-observer consistency*).

Daartegenover staat dat in de selectie van gesprekspartners om praktische redenen niet de nuance is gerealiseerd die we beoogden. Zo waren *insiders* uit de wereld van bestuur en beleid beter vertegenwoordigd dan de 'buitenwacht' (waaronder bij buurtinitiatieven betrokken burgers). In het algemeen waren overheden beter vertegenwoordigd dan niet-overheidsactoren. Grote organisaties waren beter vertegenwoordigd dan kleine¹⁶. Dat betekent dat met enige omzichtigheid met de uitkomst van deze evaluatie omgegaan moet worden.

De doorlooptijd van deze tussenevaluatie was onvermijdelijk kort. Wij zijn er echter toch van overtuigd dat de uitkomst voldoende breed is én diepgang heeft om conclusies te trekken en bouwstenen aan te kunnen dragen met het oog op het DPRA en het op te stellen Deltaplan ruimtelijke adaptatie. De reden is dat de bereidheid van genodigden om deel te nemen aan het onderzoek opvallend groot was. De gesprekken waren geanimeerd, van hoge kwaliteit en hadden diepgang. Het beoogde aantal gesprekspartners is gehaald en ook de geplande manier waarop deze verdeeld waren naar gebied, aard van de dreiging, organisatie en rollen. Alleen het aantal vertegenwoordigers van burgerinitiatieven bleef achter bij de doelstelling. De tijdsdruk waaronder we reflectiesessies hebben georganiseerd had tot gevolg dat het aantal deelnemers per sessie beperkt was. Toch waren deze sessies voldoende informatief, omdat de deelnemers veel inzicht hadden in hoe ruimtelijke adaptatie vorm kreeg in/op de betreffende gebieden, en bereid waren hun kennis over en ervaringen met ruimtelijke adaptatie openhartig te delen. Ook het aantal deelnemers aan het 'World Café' was hoog. Ook daar was de diepgang van de bijdragen en de reikwijdte van de kennis en ervaring die aanwezigen deelden bijzonder hoog.

In totaal hebben 66 personen de enquête van de Q-sort ingevuld, waarvan 6 overheden (waterschappen en gemeenten). Hiermee is deze response voldoende om betrouwbare inzichten te geven.

¹⁶ Dit geldt niet voor de Q-sort, die vooral richting niet-overheden is uitgezet.

7. AANBEVELINGEN

7.1 ADVIEZEN OVER VERDERE PROCES DBRA

- Maak vanuit het Deltaprogramma en de Nationale Adaptatie Strategie een gezamenlijke gedeelde activiteitenagenda van activiteiten richting overheden en niet-overheden;
- zorg dat belangrijke beslissingen binnen het Deltaprogramma en de Nationale Adaptatie Strategie in het gezamenlijke netwerk bekend zijn;
- zoek/onderhoud afstemming/samenwerking met:
 - DuurzaamDoor (EZ), Uitvoering SER-energieakkoord;
 - Agenda Stad (BZK);
 - Nationale Omgevingsvisie (IenM);
 - Aan de slag met de Ow (IenM);
 - Actieagenda voor Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp (OCW en IenM);
 - Structuurvisie Ondergrond (STRONG) en het Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant
 Vooral op regionaal niveau raakt de uitvoering van de programma's elkaar. Verzilver daar de kansen voor synergie.

7.2 ADVIEZEN OVER AANPAK EN INSTRUMENTEN

7.2.1 adviezen Deltaprogramma RA

Algemeen

- Ga door met huidige aanpak en instrumentarium en zet een tandje bij door:
 - het bereikbaar maken van kennis,
 - ter beschikking krijgen van capaciteit en middelen, vooral in kleinere gemeenten,
 - bewust maken en betrekken van bedrijven, corporaties en inwoners,
 - concreet maken wat klimaatbestendig handelen inhoudt (met name voor hitte en droogte),
 - beter geschikt maken van goede voorbeelden voor benutting van die voorbeelden in andere situaties,
 - stimuleren/afdwingen van maatregelen op grondgebied van private eigenaren,
 - stappen te zetten voorbij de vrijblijvendheid.
- Er is geen 'one best way of governance'. Zet daarom niet in op één sturingsstrategie, maar bouw aan een krachtige combinatie van sturingswijzen: 'voorbij de vrijblijvendheid', 'uitnodigen en uitdagen' en 'aanpakken met ambitie'.
- Ondersteun partijen (gemeenten, provincies, waterschappen etc.) op regionaal niveau bij het formuleren van ambities en concretisering van doelstellingen.

Verbreed kaders

- Bied 'denkruimte' aan partijen die regionaal aan de slag zijn met de opgaven door het containerbegrip 'ruimtelijke adaptatie' uit te werken in heldere ambities ten aanzien van economische ontwikkeling, gezondheid, veiligheid, duurzaamheid en/of leefbaarheid etc. Reflectie op het eigen handelen en op de criteria aan de hand waarvan mensen beslissen over concrete acties, wordt in de hand gewerkt als die acties geplaatst kunnen worden in het licht van concrete lange termijn doelen (heen- en terugdenken tussen concrete handelingsopties en de onderliggende ambitie);

- maak bovendien ruimtelijke adaptatie begrijpelijk en zichtbaar door praktische voorbeelden te geven waarmee de *integratie* van overwegingen en criteria die relevant zijn voor klimaatbestendig en waterrobuust Nederland concreet wordt. Denk aan: tuinen die onderhoudsvriendelijk én mooi zijn, stadspleinen die mooi en functioneel zijn, uitwerkingen van veiligheidsdenken waaruit blijkt dat het belang van basale voorzieningen (elektriciteit, water, communicatie) en de veiligheid van burgers bij rampen hoger wordt ingeschat dan schade aan dingen;
- organiseer thema- en netwerkbijeenkomsten vanuit een expliciete focus op 'relevante diversiteit': reflectie op het eigen handelen en leerprocessen over vanzelfsprekendheden worden geprikkeld als een discussie 'schuurt' door confrontatie met zienswijzen die duidelijk afwijken van eigen denkbeelden, mits gesprekspartners geloofwaardig en relevant worden geacht en er sprake is van een vertrouwde sfeer in een niet-bedreigende setting;
- stimuleer het bijwonen van bijeenkomsten 'waar het schuurt', door op regioniveau 'opgave-doorbrekende' bijeenkomsten te (laten) organiseren. Onder regionale schaal verstaan we de schaal waarop het bodem- en watersysteem samenhangt (dus tussen de schaal van de gemeente en de provincie in). Ondersteun het organiseren van zulke gebiedsgerichte bijeenkomsten door in te zetten op een regiostructuur bij het uitwerken van de plannen voor een DPRA, het aanwijzen van regioregisseurs (met een rol voor provincies in het schakelen tussen regio's) en procesrichtlijnen voor die bijeenkomsten te ontwikkelen;
- bevorder ook het opnemen van procesnormen (boven getalsnormen) in de omgevingsvisie en het maken van uitvoeringsafspraken in (gebiedsgerichte) programma's. Waar nodig kan beleid juridisch worden ondersteund met regels in de omgevingsverordening (provincie), omgevingsplan (gemeente) en de waterschapverordening/keur (waterschap);
- stimuleer dat de opgave voor ruimtelijke adaptatie opgave wordt opgenomen in omgevingsvisies¹⁷.

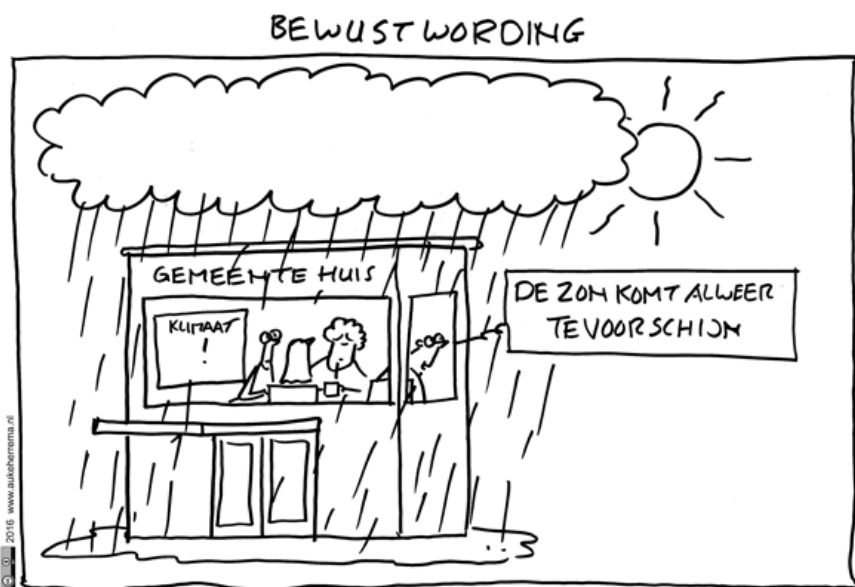
Schep condities

- Breng in een gezamenlijke aanpak van overheden en niet-overheden het kennisniveau van Nederland op het gebied van omgaan met overstromingen, droogte, hoosbuien en hittegolven omhoog en betrek hierbij relevante partijen (bijvoorbeeld kenniskoepels) meer dan tot nu toe. Maak het handelingsperspectief voor deze partijen concreet;
- bevorder het gebruik van beschikbare kennis door de opbouw van een infrastructuur voor kennisuitwisseling tussen regio's, opgaven en netwerken:
 - identificeer personen en organisaties die een rol willen en kunnen spelen bij het verzamelen, ontsluiten en verspreiden van kennis uit ervaringen en onderzoek;
 - stel deze 'kennismakelaars' in de gelegenheid (door financiële middelen te koppelen aan een expliciete taakomschrijving rond het thema 'kennis') om tijd te steken in het identificeren van personen en organisaties die beschikken over relevante kennis, en om kennisvragen- en kennisaanbod bij elkaar te brengen;
 - help bij het ontsluiten van kennis door een 'wie is wie' op te nemen in de portal RA, met daarin kennisleveranciers – en makelaars ('smoelenboek');
- ontwikkel instrumenten en methoden die partijen kunnen helpen om gedragen ambities en strategieën te formuleren ('willen'). Benut hierbij de leerervaringen van koplopers.

¹⁷ Formeel zijn hierover al afspraken gemaakt in de Bestuursovereenkomst Deltaprogramma (2014). Geen van onze gesprekspartners heeft deze overeenkomst genoemd. Vandaar dit advies. Zie <https://www.deltacommissaris.nl/documenten/publicaties/2014/09/16/deltaprogramma-2015-bestuursovereenkomst>.

Samenwerking tussen partijen kan worden versterkt door ontwerpnd onderzoek en 'joint fact finding' te faciliteren;

- regisseer als DPRA dat kennis over goede voorbeelden breder bruikbaar wordt voor andere situaties door ze om te vormen tot bouwstenen ('lego-blokjes' of beslisbomen) die naar believen zijn in te voegen in beleid ('copy-paste'). Deze bouwblokken kunnen bij goed functioneren opgenomen worden in handreikingen of mogelijk in regelgeving;
- stuur op opname van ruimtelijke adaptatie in omgevingsvisies en bevorder voor ruimtelijke adaptatie gericht de samenhang tussen omgevingsvisies van verschillend schaalniveau's;
- voorzie in een (scherpere) inbedding van ruimtelijke adaptatie in het (brede) instrumentarium van de Ow. Ontwerp hiertoe een instrument dat het gesprek over het meenemen van klimaatrisico's bij ontwerp, realisatie en beheer concreet maakt (vergelijk de Omgevingswijzer). Geef hierbij specifieke aandacht aan hitte en droogte die niet standaard door de MER of de watertoets aan de orde komen;
- ontwikkel en deel communicatie-instrumenten waarmee partners actief de boer op kunnen;
- ontwikkel een financieel instrumentarium dat koppelen van (gewenste) grootschalige en kleinschalige ontwikkelingen in de hand werkt (zie voor voorbeelden paragraaf 5.3.3). Overweeg daarover afspraken te maken in een nieuw Bestuursakkoord Water;
- benadruk van uit het Deltaprogramma het belang van Life Cycle Costs. Overheidsdiensten kunnen op basis hiervan aanbesteden. Onderzoek waar nadere (bestuurlijke) afspraken gemaakt moeten worden om dit in situaties waarin ruimtelijke adaptatie van belang is ook daadwerkelijk te doen en wat hiervoor nodig is;
- besteed aandacht aan de nieuwe mogelijkheden voor innovatie en het delen van risico's die de aanbestedingswet biedt. Overweeg ook om gebiedsspecifieke opgaven voor ruimtelijke adaptatie onderdeel te laten uitmaken van de toekenningsystematiek van het Gemeentefonds.



Motiveer partijen

- Besteed blijvend aandacht aan het leren omgaan met nieuwe rollen van overheden, ondernemers, onderzoek, onderwijs en burgers en daarbij zo goed mogelijk gebruik te maken van de rol- en paradigmaverschuiving die de Ow mogelijk maakt;

- breng waar opportuun overheidsdrang en desnoods -dwang aan om te voorkomen dat het eigenbelang en de korte termijn het altijd winnen van het gemeenschappelijke en het langetermijnbelang;
- verwoord voor een breder publiek het vraagstuk van ruimtelijke adaptatie in herkenbare termen. Benadruk richting eigenaren van vastgoed en percelen de eigen rol en verantwoordelijkheid. Doe voor de communicatie een breed appèl op betrokken intermediairs (verzekeraars, financiers, koepels, hoveniers, installateurs, leveranciers, bouwers, opleidingen);
- stel tussendoelen op om de (beleids)urgentie en -relevantie te vergroten. Dit kan in de vorm van het formuleren van ambities of het benoemen van acties. Met name ten aanzien van nieuwbouw en renovaties is het onderwerp risicoreductie door ruimtelijke aanpassing een aandachtspunt dat een plek kan krijgen in omgevingsvisies;
- organiseer vanuit de SgRA visitaties van provincies, gemeenten en waterschappen, bij voorkeur op regionaal niveau;
- specifiek voor Vitale en Kwetsbare functies:
 - Vraag sectoren en vak ministeries de term 'waterrobuust', voor zover wenselijk en haalbaar, te operationaliseren. Doe dit per sector (publiek, privaat, for profit, not for profit) en voor specifieke situaties;
 - maak ruimte binnen het programma om te discussiëren over ambitieniveaus, definities en aanpakken en hoe die bij elkaar passen. Betrek daarin bouwregelgeving en bekijk of het zinvol is voor specifieke kwetsbaarheden normen te stellen;
 - benut de gelegenheid die de ingezette gebiedspilots VenK bieden om meer samenhang te brengen in het werken aan waterrobuuste vitale en kwetsbare functies door rijk, landelijke partners en regionale partijen. Ga hierbij het gesprek aan over rollen en de coördinatie van landelijke en regionale aanpakken. Verbreed daarbij de landelijke aanpak naar een aanvullende regionale/lokale aanpak.

Reductie van overstromingsrisico door ruimtelijke adaptatie

- Positioneer ruimtelijke adaptatie niet als plaatsvervangend voor preventie, maar als iets ernaast, met extra voordelen. Formuleer als overheid(/overheden) per opgave ambities en acties en benader als coördinerende/regisserende overheid actief partijen met de vraag welke rol(len) zij daarin willen spelen. Starten vanuit de opgave van wateroverlast en uitbreiden naar waterveiligheidsaspecten kan dan voordelen bieden.

Reductie van wateroverlast door ruimtelijke adaptatie

- Start een project waarin overheden en marktpartijen samen het beschikbare juridische instrumentarium richten op het beperken van wateroverlast door niet-overheden (en overheden in de rol van initiatiefnemers). Richt het perspectief hierbij meer op gevolgbeperking dan op faalkans. Besteed vooral aandacht aan de exploitatieovereenkomst en benut zeker ook verordeningen, bestemmingsplan(-voorschriften) en keurbepalingen;
- overweeg om de traditionele rioolkeuring te vervangen door een stresstest en een kosten-baten-test/economische illustratie;
- werk met verzekeraars uit hoe zij een rol spelen in het communiceren over risico's en het bevorderen van het bewustzijn van inwoners en bedrijven/instellingen (verg. met brandpreventie). Overweeg of het zinvol is om preventiemaatregelen op te nemen in tariefdifferentiatie van verzekeringen en hoe dit juridisch mogelijk te maken.

Reductie van droogterisico's door ruimtelijke adaptatie

- Maak de thema's bodemdaling en funderingsschade geen prioritair onderdeel van het DPRA¹⁸. Deze thema's hangen indirect samen met klimaatverandering, zijn lokaal en complex. Werk als overheden wel in de relevante programma's waaronder het landelijke kennisprogramma bodemdaling en ook het DPRA samen met andere partijen aan het verhelderen van de relatie tussen klimaatverandering, waterbeheer en bodemdaling;
- zie de opgave hoge verdrogende gebieden beter in staat te stellen water vast te houden en lageregelegen (vaak stedelijke) gebieden bij extreme neerslag van afstromend water droog te houden als twee zijden van dezelfde regionale medaille. Organiseer de dialoog en de erkenning van de samenhang tussen die twee opgaven.

Reductie van hittestress door ruimtelijke adaptatie

Maak één partij zichtbaar regisseur van het thema hittestress. Leg een goede koppeling met de Nationale Adaptatie 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.

7.2.2 adviezen Deltaplan RA

In deze paragraaf gaan we ervan uit dat het Deltaplan de activiteiten benoemt en budgetteert die in de periode 2018-2020 op naam en rugnummer gezet kunnen worden. Voor de aanpak van ruimtelijke adaptatie verwijzen we naar paragraaf 7.2.1. Hier benoemen we die activiteiten die direct samenhangen met programmeerbare activiteiten.



Niveau waarop het Deltaplan aangrijpt

Uit dit onderzoek blijkt dat het regionale niveau zich goed leent voor het concreet maken van doelen, instrumenten en plannen van aanpak. Onder regionale schaal verstaan we de schaal waarop het bodem- en watersysteem samenhangt (dus tussen de schaal van de gemeente en de provincie in). Het vraagt nader onderzoek om te bepalen bij welke bestuurlijke structuur dit het beste past. Het Deltaplan kan op de regio aansluiten door:

- Met de provincies, waterschappen en gemeenten op grond van het bodem- en watersysteem en de vier dreigingen regio's te benoemen als gebied waarvoor de overheden en niet-overheden ambities kunnen formuleren, doelen kunnen stellen en instrumenten kunnen inzetten. Voorbeelden van een dergelijke regionaal gebied zijn IJsselvedtdelta, Ablasserwaard-Vijfheerenlanden, Amsterdam en omstreken. Aansluiten bij

¹⁸ Door het verwerpen van de motie Smaling/Dik (november 2016) is hier politieke dekking voor

(combinatie van) waterketenclusters is een optie. Minder aandacht voor oplossingen buiten de afvalwaterketenopgave is dan wel een risico;

- Het met de regio's concreter maken van ambities, doelen en verwachtingen;
- Het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie te richten op deze regio's;
- Het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie te richten op cofinanciering van:
 - stresstesten en kosten-batenanalyses/economische illustraties;
 - ontwerpend onderzoek, 'joint fact finding' en Living Labs;
 - procesondersteuning voor regio's (van 'weten' naar 'willen');
- De regio's ondersteunen door het op maat aanbieden van relevante kennis, ervaring en praktijkvoorbeelden (uiteindelijk via het gezamenlijke kennisportaal van de Nationale Adaptatiestrategie en het DPRA);
- Met koepels en brancheverenigingen ontwikkelen en uitvoeren van een communicatiestrategie die:
 - ruimtelijke adaptatie dichterbij de belevingswereld van bedrijven, instellingen en inwoners brengt;
 - helder de verantwoordelijkheden en rollen verwoordt;
 - duidelijk maakt wie waarvoor aanspreekpunt is;
- Samen met EZ een nieuwe ronde SBIR-regeling voor ruimtelijke adaptatie opzetten (stimuleren van innovatie)¹⁹.

7.2.3 adviezen communicatie naar politiek

Wij gaan ervan uit, dat na bespreking in de Stuurgroep Ruimtelijke Adaptatie het resultaat van deze tussentijdse, kwalitatieve en lerende evaluatie ter kennis wordt gebracht van de Tweede Kamer en de relevante commissies van IPO, VNG en Unie van Waterschappen. De bestuurlijke samenvatting kan daarbij hopelijk van dienst zijn. Adviseer de Stuurgroep op basis van deze evaluatie een passage over ruimtelijke adaptatie te doen opnemen in de adviezen van die koepels aan de aan te stellen (in)formateur(s) voor een volgend kabinet.



¹⁹ Deze set aanbevelingen is in lijn met het meest recente rapport van de European Environment Agency (EEA Report No 1/2017) *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016*. De Unie van Waterschappen verwijst naar het rapport en roept op tot gezamenlijke actie van alle overheden: <https://www.uvw.nl/klimaatverandering-vraagt-om-nieuw-beleid/>

7.3 ADVIEZEN OVER TOEKOMSTIGE EVALUATIE

Het uitwerken van het begrip 'ruimtelijke adaptatie' in concrete ambities op verschillende thema's, benutting van de Ow als juridisch kader voor RA, opname van (proces)normen voor organisatie van het programma (regionaal, 'opgave doorbrekend') en het structureel stimuleren en faciliteren van kennisuitwisseling over RA – dit alles biedt handvatten voor het formuleren van (inhoudelijke en proces)indicatoren. Daarmee behoort een evaluatie van het doelbereik en monitoring gericht op regionale, gezamenlijke verantwoording op termijn tot de mogelijkheden.

Twee overwegingen zijn relevant bij het ontwerpen van zo'n monitorings- en evaluatieproces:

- door *reflexief* te monitoren, dat wil zeggen, door systematisch en kritisch de uitvoeringspraktijk, de doelen en onderliggende aannames in het licht van veranderende omstandigheden te bezien, kan de monitoringsinspanning zelf een vehikel vormen om reflectie en leerprocessen te bevorderen, en als zodanig zelf een bijdragen leveren aan het realiseren van de doelstellingen van het DPRAs;
- bij de opzet van de evaluatie van het doelbereik lijkt het verstandig structureel rekening te houden met het *zelf ontwikkelende karakter van het beleid* gericht op ruimtelijke adaptatie. De invulling van doelen, plannen en werkprogramma's bouwt voort op eerdere invullingen, ervaringen en resultaten, en in het licht van voortschrijdend inzicht in klimaatverandering en andere relevante ontwikkelingen. Dit voortschrijdend inzicht en navenant veranderende doelstellingen maakt dat RA-beleid per definitie adaptief is. Om daar recht aan te doen in een evaluatie gericht op verantwoording, is het zaak bevindingen uit evaluatie op moment x te beschouwen als 'ankerpunten' om het doelbereik op moment y aan te relateren zonder adaptatie van eerder geformuleerd beleid in de weg staan. Een ontwerp voor een dergelijke integratie van adaptieve beleidsvoering, reflexieve monitoring en 'lerende verantwoording' is uitgewerkt in Ligtvoet et al. (2016) voor het Deltaprogramma als geheel. Ontwerpcriteria die daarin zijn geformuleerd kunnen op termijn de basis vormen voor het opzetten van monitoring en evaluatie van het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie in het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie.