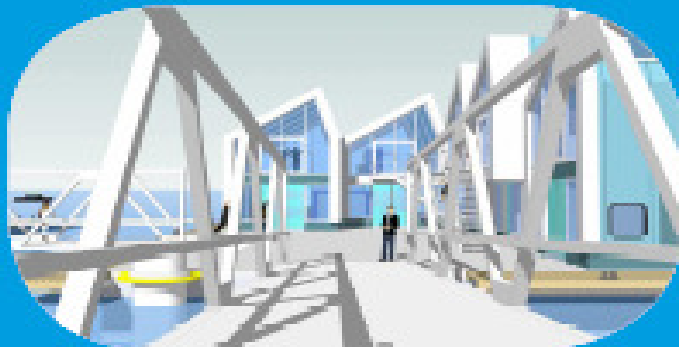


Adaptief bouwen

Onderzoek naar Bestuurlijke en Procedurele Stagnaties



- drijvend werkeiland, bron: Public Domain Architecten - september 2007



- drijvend paviljoen, bron: Deltasync



Student: M. Sc. Bahjet Abo-Sheer
Studentnummer: 316307
Begeleider: Dr. Arwin van Buuren
Meelezer: Mr.Dr. Jacko van Ast
Datum: 30 april 2010

Afstudeertraject Masteropleiding Bestuurskunde
Erasmus Universiteit; Faculteit der Sociale Wetenschappen

Onderzoek naar Bestuurlijke en Procedurele Stagnaties bij adaptief bouwen

Een onderzoek naar de mogelijke bestuurlijke en procedurele stagnaties in het besluitvormingsproces van adaptief bouwen.

Studie : Bestuurskunde en Overheidsmanagement
Auteur : M. Sc. Bahjet Abo-Sheer
Studienummer : 316307
Begeleider : Dr. Arwin van Buuren
Meelezer : Mr. Dr. Jacko van Ast
Datum : 30 april 2010

Voorwoord

In het kader van mijn masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit is dit afstudeer onderzoek tot stand gekomen. Het onderzoek heeft betrekking op het toekomstige bestuurlijke besluitvormingsproces bij adaptief bouwen in de oude stadshavens van Rotterdam. De doelstelling van dit onderzoek is om projectmanagers, die in de toekomst betrokken zullen raken bij projecten rondom Adaptief Bouwen, vooraf inzicht te geven in en voor te bereiden op de mogelijke bestuurlijke en procedurele stagnaties en de invloed daarvan op de inrichting van het besluitvormings- en realisatieproces.

Deze afstudeerscriptie is het resultaat van ruim één jaar onderzoek dat gepaard ging met veel inspanning, maar ook met veel plezier en toewijding. Ik herinner mij nog heel helder toen ik aan mijn afstudeerbegeleider, dhr. Dr. Arwin van Buuren, het eerste afstudeervoorstel presenteerde. Mijn doel was helder, namelijk het onderwerp wat ik graag wil behandelen moet bruikbaar en van toegevoegde waarde zijn voor iedereen en voor studenten en projectmanagers in het bijzonder. Ik hoop oprecht dat dit onderzoek een solide basis kan vormen voor andere onderzoeken op het gebied van klimaatadaptatie strategieën en voor projectmanagers voldoende inspiratie kan bieden om hun doelstellingen zonder al te veel stagnaties te bereiken.

Als civiel technisch ingenieur was voor mij de verleiding te groot om afstand te nemen van de technische inhoud van adaptief bouwen. Achteraf gezien realiseer ik mij dat ik deze verleiding uiteindelijk goed heb kunnen weerstaan.

Graag wil ik van deze gelegenheid gebruik willen maken om mijn afstudeerbegeleider dhr. Dr. Arwin van Buuren te bedanken voor zijn inspanning. Tevens wil ik graag de tweede lezer, dhr. mr. Dr. Jacko van Ast bedanken voor zijn waardevolle opmerkingen en feedback.

Mijn dank voor alle geïnterviewden. Hun bijdrage aan mijn afstudeeronderzoek waardeer ik oprecht.

In de afgelopen maanden heb ik van mijn collega dhr. drs. Robert Kakes veel steun gekregen. Hij was niet alleen mijn klankboard, maar hielp hij mij ook in de eindredactie. Voor hem spreek ik mijn waardering uit en wil hem hartelijk bedanken voor zijn inzet en bijdrage aan mijn afstudeerscriptie.

Mijn lieve vriendin wil ik hartelijk bedanken voor haar geduld en steun gedurende mijn opleiding en afstudeertraject. In die periode heeft zij mij omringd met veel zorg en onvoorwaardelijke liefde.

Mijn vrienden, in het bijzonder de heren dr. Frank Timmermans en Bert van Bommel, die bijdragen hebben geleverd aan mijn ontwikkeling in Nederland wil ik hartelijk bedanken voor hun steun en alles wat zij voor mij gedaan hebben.

De vraag die er blijft: Hoe zou het zijn als mijn overleden ouders bij dit gedenkwaardige moment aanwezig zouden kunnen zijn? Dat was immers voor hen een droom om mij deze mijlpaal te zien bereiken. Ik zal ze echt missen!

Bahjet Abo-Sheer
Rotterdam, 30 april 2010

Samenvatting

Ter afronding van mijn masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam heb ik onderzoek gedaan naar de bestuurlijke en procedurele stagnaties in het besluitvormingsproces bij 'Adaptief Bouwen'. Adaptief bouwen betreft een bijzondere, aangepaste vorm van bouwen, op een buitendijkse locatie in de gemeente Rotterdam, te weten de stadshavens. Dit onderwerp heb ik gekozen vanwege het innovatieve karakter dat adaptief bouwen heeft. Bovendien biedt deze bouwmethode de mogelijkheid om bebouwing langs en in de omgeving van de grote rivieren bij Rotterdam klimaatbestendig te maken.

Het onderzoek beperkt zich tot de bestuurlijke en procedurele aspecten die een belangrijke rol spelen bij de ontwikkelingen rondom adaptief bouwen in het stadshavengebied van Rotterdam. Dit onderzoek is erop gericht om mogelijke stagnatie ten gevolge van deze aspecten voortijdig aan het licht te brengen.

Voor dit onderzoek richt ik mij op de casus Stadshavens in Rotterdam. Dit betreft een gebied in de Rotterdamse haven waar voorheen schepen geladen en gelost werden en waar de gemeente in de toekomst huizen wil bouwen. Het bijzondere aan dit gebied is dat het buitendijks ligt (bron: Overeenkomst inzake de stadshavens Rotterdam tussen de minister van VROM en de gemeente Rotterdam d.d. 29 oktober 2007).

Doel van het onderzoek:

Het doel van dit onderzoek is om vooraf kennis op te bouwen en inzicht te verkrijgen in de bestuurlijke en procedurele stagnaties en de invloed daarvan op het besluitvormingsproces van adaptief bouwen.

Kennis hierover zou de projectmanagers, die in de toekomst te maken krijgen met adaptief bouwen, voor kunnen bereiden op mogelijke stagnaties. Uiteindelijk moet de realisatie van deze projecten hierdoor soepeler kunnen verlopen.

Innovatieve projecten hebben een grote kans vast te lopen in het besluitvormingsproces en de procedures, waardoor de realisatie moeizaam verloopt. De reden hiervoor is dat door het innovatieve karakter nog veel kennis ontbreekt. Met dit onderzoek wil ik bijdragen aan de ontwikkeling van deze kennis en daarmee aan de ontwikkeling van beleid en bijbehorende normering op dit terrein.

De onderzoeksvragen:

De hoofdvraag luidt als volgt:

“Op welke wijze zouden bestuurlijke en procedurele stagnaties in het toekomstige besluitvormingsproces voor Adaptief bouwen in de casus Stadshavens Rotterdam kunnen optreden en wat kan worden gedaan om dit te voorkomen?”

De deelvragen luiden als volgt:

1. Wat wordt verstaan onder adaptief bouwen?
2. Wat kenmerkt naar verwachting de toekomstige besluitvorming rond adaptief bouwen in de casus Stadshavens Rotterdam? (kenmerkend in termen van: complexiteit, onderlinge spanningen, vertrouwen en afhankelijkheid)

3. Welke verwachte stagnaties worden door de partijen onderkend? Welke stagnaties zien zij nu en in de toekomst? Welke stagnaties die op termijn zullen spelen zien zij?
4. Welke procedurele stagnaties doen zich voor in dit besluitvormingsproces?
5. Hoe kan procesmanagement inspelen op het voorkomen of beperken van deze stagnaties?

De theorie:

Aan dit onderzoek en de bijbehorende analyse ligt de theorie van 'het managen van complexe besluitvormingsprocessen in netwerken' ten grondslag. Deze theorie gaat uitgebreid in op de (min of meer) onderlinge afhankelijkheid van autonome actoren en de interacties in besluitvormingsprocessen. De afhankelijkheden tussen de actoren kunnen divers zijn en zijn samen te vatten in een aantal soorten zoals: democratische legitimiteit, hiërarchie, competenties, productiemiddelen, financiën en kennis. Door de genoemde afhankelijkheden en de interacties ontwikkelt zich een netwerk van relaties tussen de actoren dat uiteindelijk zou kunnen leiden tot het nemen van een besluit. De afhankelijkheden en de middelen waarover de actoren kunnen beschikken zijn bepalend voor hun positie binnen het besluitvormingsproces. De positie van sommige actoren kan zeer cruciaal of juist minder cruciaal zijn voor het te nemen besluit.

De complexiteit van besluitvormingsprocessen wordt bovendien versterkt door de vele actoren die daaraan deelnemen. Besluitvormingen belanden hierdoor vaak in langdurige processen die uit verschillende ronden bestaan, waarbij iedere ronde afgesloten wordt met een besluit.

De onderzoeksmethode:

Het betreft een casuonderzoek naar de stedelijke ontwikkeling van de oude stadshavens van Rotterdam. Het gebied waar de oude stadshavens zich bevinden is buitendijks. Voor buitendijks bouwen is tot nu toe geen wet- en regelgeving aanwezig. De oplossingen die adaptief (= aangepast) bouwen voor buitendijks bouwen biedt, zijn niet genoeg bekend bij bestuurders en overheidsorganisaties. Het innovatieve karakter en de onbekendheid van adaptief bouwen zullen de besluitvorming sterk gaan beïnvloeden.

Onderzoeksresultaten:

Het door dit onderzoek verkregen inzicht in mogelijke stagnatie heeft betrekking op vormen van bestuurlijke stagnatie en van procedurele stagnatie.

Uit dit onderzoek blijkt dat de toekomstige besluitvorming van adaptief bouwen complex van karakter zal zijn. De complexiteit zal worden veroorzaakt door de betrokkenheid van vele actoren bij het proces. Bovendien is het waarschijnlijk dat er stagnatie zal optreden gedurende het proces. Bij het ontstaan van deze stagnatie spelen de verschillen in percepties, belangen, doelstellingen en gebrek aan vertrouwen een belangrijke rol. Bij procedures spelen andere factoren een rol, namelijk de lacunes in de huidige wetgeving, de verschillende procedurele logica's en de invloed van de sectorale wetgeving.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoudsopgave	6
1. Inleiding	8
1.1. Doelstelling van het Onderzoek	8
1.2. Oude stadshavens Rotterdam	9
1.3. Wat is adaptief bouwen?	11
1.4. Aanleiding voor adaptief bouwen	12
1.5. Probleemstelling	13
1.6. De hoofdvraag	15
1.7. De deelvragen	15
1.8. Leeswijzer	15
2. Literatuur over stagnatie bij besluitvorming (Theorie)	16
2.1 Theorie en achtergrond	16
2.2 Netwerk	17
2.3 Besluitvormingsproces in complexe netwerken	18
2.3.1 Besluitvorming in rondemodell	20
2.3.2 Complexe besluitvorming en de relatie met wetenschappelijk onderzoek	22
2.4 Betrokken actoren	22
2.5 Bestuurlijke stagnaties	23
2.5.1 Conflicterende percepties	23
2.5.2 Conflicterende doelstellingen	23
2.5.3 Gebrek aan vertrouwen	24
2.5.4 Afhankelijkheden	24
2.6 Procedurele stagnaties	26
2.6.1 Lacunes in vigerende wet- en regelgeving	26
2.6.2 Conflicterende procedurele logica's en motivaties	27
2.6.3 Sectorale wetgeving	29
3 Onderzoeksmethodologie	30
3.1 Onderzoeksopzet	30
3.2 Operationalisering van Stagnatie?	32
3.3 Validatie en betrouwbaarheid	33
4 Resultaten Empirisch Onderzoek	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Actor analyse	36
4.3 Verschil in belangen en doelstellingen	37
4.4 Analyse afhankelijkheden	41
4.5 Analyse wet- en regelgeving	44

5	Bestuurlijke Stagnaties	46
5.1	Inleiding	46
5.2	Vershil in percepties	46
5.3	Stagnatie door het verschil in doelstellingen	48
5.4	Stagnaties door het verschil in belangen	48
5.5	Stagnaties door afhankelijkheden	49
5.6	Stagnaties door het gebrek aan vertrouwen tussen de betrokken partijen	50
6	Procedurele Stagnaties	52
6.1	Inleiding	52
6.2	Stagnaties door lacunes in huidige wet- en regelgeving	52
6.4	Stagnaties door verschillende procedurele logica's en motivaties	53
6.5	Stagnaties door de invloed van sectorale wetgeving	54
7	Stadswerven Dordrecht als referentie - casus	56
8	Beantwoording van de deelvragen	59
9	Conclusies	62
10	Aanbevelingen	66
	Gebruikte literatuur:	69
	Bijlagen	71
	Bijlage 1: Respondenten	72
	Beleidsontwikkeling buitendijksgebieden, Provincie Zuid-Holland	72
	De rol van het Waterschap bij adaptief bouwen	76
	Stedelijke ontwikkeling Stadshavens Rotterdam	80
	De dienst Stedelijke ontwikkeling en Volkshuisvesting Ds+V, Afdeling Bouw en Woning Toezicht, gemeente Rotterdam.	87
	Urban Flood Management (UFM) in Dordrecht	88
	Rol van de Deltacommissie rondom klimaatadaptatie strategieën en in het bijzonder rondom 'Adaptief bouwen'	91
	Beleidslijn Grote rivieren	92
	Rol van Rijkswaterstaat in buitendijksbouwen	94
	Bijlage 2: Uitgangspunten buitendijks beleid	97
	Bijlage 3: Bestuurlijk - juridisch kader buitendijks gebied	98
	Bijlage 4: Artikel 2a gebieden	101
	Bijlage 5: Maatschappelijk spoor	102
	Bijlage 6: Nota Ruimte : Ruimte voor ontwikkeling, Ministerie van VROM.	105

1. Inleiding

De gemeente Rotterdam heeft de ambitie om bestaande en toekomstig buitendijks gelegen gebieden en vooral de oude stadshavens, de komende 20 tot 40 jaar te transformeren naar geschikte woon- en werkgebieden. ‘Adaptief bouwen’, of in sommige gevallen ‘drijvend bouwen’, zou mogelijkheden kunnen bieden om in de gebieden buiten de dijk veilig en duurzaam te bouwen. Dit bouwconcept zou het gebrek aan ruimte voor wonen en werken op kunnen lossen en de natuurlijke groei van de stad op midden en lange termijn mogelijk maken. Daarnaast wil de gemeente meerdere doelen bereiken, zoals het optimaal benutten van ruimte binnen haar stedelijk gebied en het in gang zetten van een demografische ontwikkeling, namelijk het trekken van mensen met hoger(re) inkomens naar de stad. Daarbij hanteert de gemeente een langetermijnstrategie waarin meer aandacht wordt besteed aan kennisontwikkeling die de innovaties op het gebied van adaptieve strategieën verder kan stimuleren. Het verwerven van kennis over klimaat-effecten zou belangrijke input kunnen leveren voor het bedenken van klimaatadaptatie-strategieën voor buitendijkse gebieden. Deze strategieën betreffen aanvankelijk alleen de theorie en plannen. In de praktijk zullen deze, via een besluitvormingsproces, moeten worden geëffectueerd en gerealiseerd. Ondanks het feit dat adaptief bouwen mogelijk een oplossing biedt voor de ruimtelijke problematiek, blijkt het bouwconcept vooralsnog moeilijk te realiseren. In het gebied waar de gemeente Rotterdam haar stedelijke vernieuwing wil realiseren zijn verschillende bestuurslagen en partijen betrokken, zowel op regionaal als op nationaal niveau, publiek en privaat, die verschillende en soms tegenstrijdige belangen nastreven. Verwacht wordt dat de verschillende taken, verantwoordelijkheden en belangen van deze partijen de besluitvorming sterk gaan domineren. Daarnaast kunnen bepaalde aspecten zoals onduidelijke of gebrekkige regelgeving en de onwennigheid bij bestuurders en projectontwikkelaars serieuze stagnatie veroorzaken in het toekomstige besluitvormingsproces en uiteindelijk de realisatie van adaptief bouwen. Naar verwachting zal buitendijks bouwen, net als de traditionele bouw binnendijks, uiteindelijk niet minder onderhevig zijn aan bestuurlijke besluitvorming en vergunningprocedures.

Het grote aantal betrokken partijen en hun verschillende taken en belangen bij de plannen rondom adaptief bouwen, kunnen leiden tot complexe besluitvorming, die voor een belangrijk deel bepalend zal zijn voor de realisatie van adaptief bouwen.

1.1. Doelstelling van het Onderzoek

Besluitvorming bij ruimtelijke ordening projecten is vaak complex van karakter, kostbaar en kan soms lang duren door het optreden van stagnatie tijdens het proces. In dit onderzoek wordt getracht kennis en inzicht te verkrijgen in de complexiteit van de besluitvorming rondom adaptief bouwen en de mogelijke stagnaties die gedurende het proces kunnen optreden, in kaart te brengen.

Kennis hierover zou de projectmanagers, die in de toekomst te maken krijgen met adaptief bouwen, voor kunnen bereiden op de mogelijke stagnatie. Met behulp van deze kennis zou de realisatie van projecten met adaptief bouwen soepel kunnen verlopen.

Op basis van de onderzoeksresultaten zullen procesmanagement en oplossingen worden aangereikt om deze stagnaties te beperken, dan wel te voorkomen.

Dit betreft met name een maatschappelijke doelstelling. Daarnaast heb ik een wetenschappelijke doelstelling, namelijk kennisontwikkeling omtrent de bestuurskundige aspecten van adaptief bouwen. Bij mijn weten zijn er eerder geen bestuurskundige onderzoeken naar dit onderwerp gedaan. Ik hoop dat dit onderzoek een

bijdrage zal leveren aan de ontwikkeling van het wetenschappelijk denken over dit thema, in het bijzonder vanuit mijn discipline: de bestuurskunde.

1.2. Oude stadshavens Rotterdam

De oude stadshavens van Rotterdam bevinden zich in havengebieden die voor de havenindustrie niet langer nodig zijn, omdat die zich elders ontwikkelt. Deze ambitie is ontstaan naar aanleiding van het Rotterdamse programma voor water en klimaatadaptatie, bekend onder de naam ‘Rotterdam Climate Proof’ (RCP). Het programma voorziet de realisatie van o.a. drijvende wooncomplexen in de Rotterdamse stadshavens die onderdeel uitmaken van vier deelgebieden aan weerszijden van de Nieuwe Maas, namelijk: Merwehavens/Vierhavens, Rijnhaven/ Maashaven, Waalhaven/ Eemhaven en het RDM-terrein, zie figuur 1. De gezamenlijke oppervlakte van al deze havens bedraagt ongeveer 16.000 hectare en bevindt zich in een sterk verstedelijkte regio.



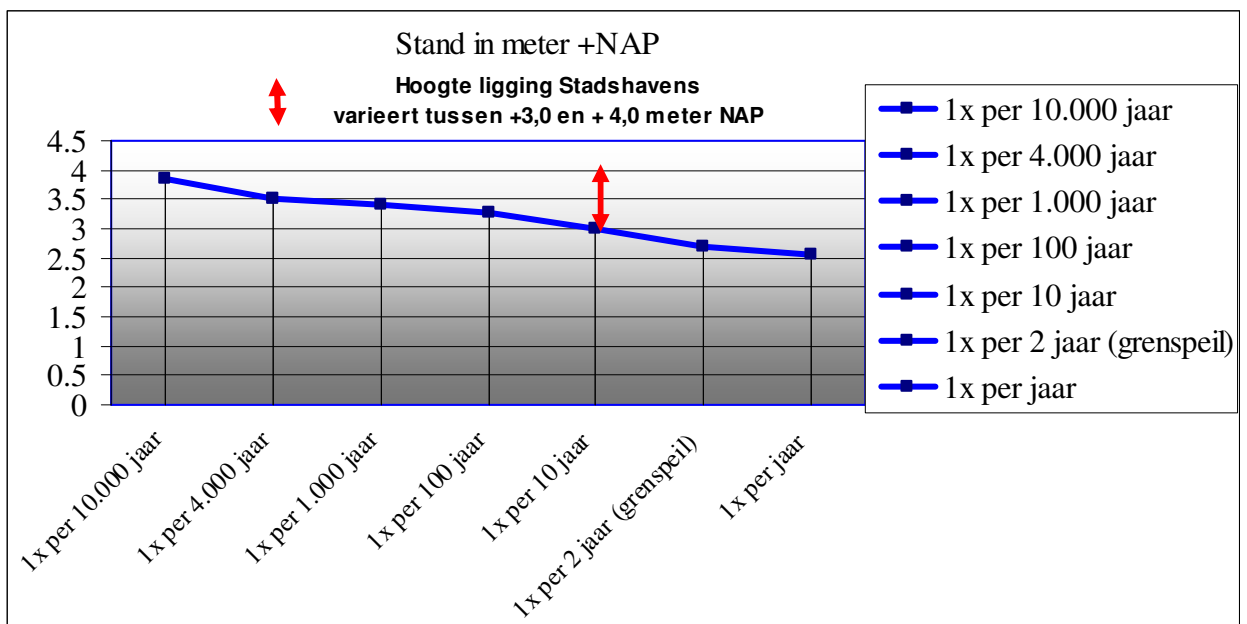
(Figuur 1) Luchtfoto stadshavens Rotterdam; Bron: Rapport afweging van klimaatbestendigheid in het stadshavengebied Rotterdam

Het stadshavengebied is een buitendijks gebied waar grote delen zich tussen de NAP +3.0 meter en NAP +4.0 meter bevinden. Dit is kritisch ten opzichte van voorspelde maximale hoogwaterstanden en betekent dat grote delen van het stadshavengebied beneden de maatgevende hoogwaterstand liggen. Volgens de laatste metingen bedraagt het verschil enkele decimeters, maar dit zal in toekomst verder kunnen toenemen in het geval van een verdere stijging van de zeespiegel, zie figuur 2.

In onderstaande tabel wordt de overschrijding van hoogwaterstand bij Rotterdam weergegeven: (bron: Rapport afweging van klimaatbestendigheid in het stadshaven gebied Rotterdam november 2008)

Frequentie	Stand in meter +NAP
1x per 10.000 jaar	3.85
1x per 4.000 jaar	3.51
1x per 1.000 jaar	3.42
1x per 100 jaar	3.26
1x per 10 jaar	2.99
1x per 2 jaar (grenspeil)	2.68
1x per jaar	2.56

Overschrijding hoogwaterstanden bij Rotterdam (Bron: Rijkswaterstaat)

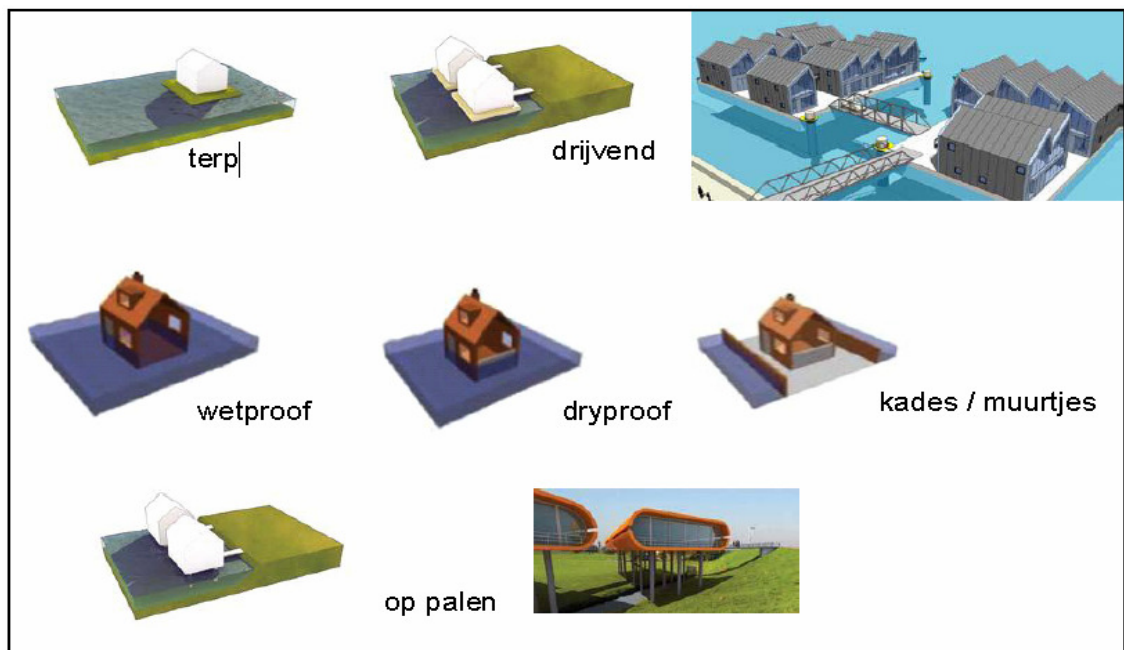


(Figuur: 2) Overschrijding hoogwaterstanden bij Rotterdam. Bron: Rijkswaterstaat

De opgave om dit ambitieuze plan te realiseren is complex. Er is op dit moment relatief weinig kennis beschikbaar over enerzijds midden en lange termijn klimaateffecten en anderzijds over de bouwkundige, stedenbouwkundige, sociaal-culturele en maatschappelijke urgentie om adaptief bouwen te profileren als een geschikte bouwmethode. Via een ontwikkelingsstrategie, waar de ‘hoe?’-vraag centraal staat, probeert de gemeente Rotterdam, in samenwerking met andere betrokken partijen en initiatiefnemers, kennis op te bouwen over adaptief bouwen en de mogelijke risico's die daarmee samenhangen.

1.3. Wat is adaptief bouwen?

Adaptief bouwen is een bouwmethode die kan worden aangemerkt als innovatief en ambitieus op het gebied van meervoudig ruimtegebruik in Nederland, waarbij grote wooncomplexen in waterrijke gebieden en onderloopgebieden worden gebouwd. Dit nieuwe bouwconcept maakt het o.a. mogelijk drijvende woon- en werkcomplexen buitendijks te realiseren. Huizen en wooncomplexen, inclusief alle benodigde infrastructuur, worden bijvoorbeeld op drijvende betonnen bakken gebouwd. Het drijvende complex mag niet horizontaal bewegen, maar wel verticaal en wordt door middel van 'flexibele' bruggen met het vaste land verbonden. Onderstaande afbeelding, (figuur 3) laat de verschillende mogelijkheden voor adaptief bouwen zien.



(Figuur 3) Verschillende soorten adaptief bouwen: Bron: Rapport afweging van klimaatbestendigheid in het stadshavensgebied

Een belangrijk kenmerk van adaptief bouwen is de mogelijkheid die deze bouwmethode biedt om buitendijks wooncomplexen te bouwen die hoogwaterbestendig zijn. In sommige bouwconcepten van adaptief bouwen kunnen de wooncomplexen met het waterniveau meestijgen en -zakken. Met deze bouwmethode wordt getracht op een verantwoorde manier gronden te benutten voor bebouwing, die hier anders niet voor benut hadden kunnen worden. Het bouwconcept is tevens onderdeel van een pro-actief en vooruitstrevend programma dat inspeelt op de effecten van klimaatverandering. Als gevolg van de klimaatverandering en de stijging van de zeespiegel is er serieuze behoefte aan ruimte voor water. In een verstedelijkte omgeving, zoals in Rotterdam, zal in de toekomst de benodigde ruimte voor water ten koste gaan van de groei van de stad. Om de natuurlijke groei van de stad te kunnen opvangen is het ontwikkelen van buitendijkse gebieden voor Rotterdam van groot belang en een uitgelezen kans voor de stad om zich te profileren als klimaatstad.

Afhankelijk van de impact van de klimaatverandering zou adaptief bouwen de buitendijkse gebieden veilig en aantrekkelijk kunnen maken voor wonen en werken.

In tegenstelling tot de traditionele bouwmethode is adaptief bouwen minder bekend bij bestuurders, overheidsinstanties en projectontwikkelaars. In de bestemmingsplannen die tot nu toe zijn gemaakt, worden toekomstige wooncomplexen zelden buitendijks

gebouwd. Gezien de schrijnende behoefte aan ruimte voor woonoppervlakte zou buitendijksbouwen in de toekomst meer soelaas kunnen bieden om dit tekort te compenseren.

1.4. Aanleiding voor adaptief bouwen

De aanleiding voor adaptief bouwen is de toenemende vraag naar ruimte voor bebouwing en met name in verstedelijkte gebieden buitendijks, in combinatie met het probleem van de klimaatverandering en de stijgende zeewaterspiegel. Dit probleem heeft de afgelopen jaren een prominente plaats gekregen in agenda's van politici en wereldorganisaties. Laag gelegen landen zoals Nederland zullen de komende jaren veel meer moeten investeren in voorbereidingen op de gevolgen van het stijgende zeewaterniveau. In de toekomst zullen niet alleen de dijken worden versterkt, maar voor het water zal ook veel meer ruimte gecreëerd moeten worden om de bestaande stedelijke gebieden te beschermen tegen overstromingen.

Het creëren van ruimte voor water zal onvermijdelijk ten koste gaan van de schaarse ruimte die Nederland heeft om aan de behoefte aan woon- en werkruimte te voldoen. In de komende decennia zal de maatschappelijke vraag naar meer woon- en werkruimte alleen maar toenemen. Dat betekent dat stedelijke uitbreidingen onontbeerlijk zijn. Echter, stedelijke uitbreidingen worden beschouwd als een bedreiging voor de 'groene waarde' waaronder natuur en landschap en voor het culturele erfgoed. De ruimteclaims die er nu liggen, passen niet binnen de beschikbare ruimte. Eén van de meest in het oog springende ruimteclaims betreft de vraag naar 'ruimte voor water' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000). Als gevolg van bodemdaling en klimaatverandering enerzijds en de menselijk ingreep in het bovenstroomse watersysteem enerzijds is hoogwaterbedreiging een belangrijk onderwerp op de politieke agenda geworden, omdat het veel ruimte vraagt (Ronald van Ark, 2005: 12). Het probleem betreft dus een ruimtelijk ordeningsvraagstuk waarbij het water de hoofdrol speelt. Er zal met veel actoren naar een geschikte oplossing worden gezocht. Nederland zal dus creatief moeten omgaan met de ruimte die zij heeft, welke zij zowel zal gebruiken voor overtollig water als voor het bouwen van woonwijken.

De strijd tegen het water is van oudsher een taak die bij de Nederlandse overheid thuishoort. Bij de wet- en regelgeving die ons land op het gebied van water kent, zijn verschillende bestuurslagen en overheidsorganisaties betrokken. De betrokkenheid van deze organisaties manifesteert zich o.a. in de bestuurlijke en procedurele arena's, waarin verschillende actoren de toekomst van het adaptief bouwen in Nederland zullen bepalen.

1.5. Probleemstelling

In Nederland zijn tot dusver geen duidelijke normen en regels voor het ontwikkelen van buitendijks gebied, dus ook niet op het gebied van waterveiligheid. Het Rijk heeft het initiatief voor het ontwikkelen van beleid voor buitendijkse gebieden neergelegd bij de regionale en lokale overheden (Beleidslijn Grote Rivieren). Binnen het kader van het Nationaal Waterplan is het Rijk begonnen met het inventariseren van de knelpunten die belemmerend kunnen zijn voor lokale overheden op het beleidsterrein van waterveiligheid. Op basis van deze inventarisatie zal de staatssecretaris van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bepalen welke actie het Rijk gaat ondernemen om deze knelpunten op te lossen.

Het buitendijksbeleid van de provincie Zuid-Holland is landelijk gezien de voorloper op het gebied van waterveiligheid. De Unie van Waterschappen stelt dat “alle ogen zijn gericht op Zuid-Holland” (voorlopige Nota buitendijks benedenstroom, PZH, 24 april 2009). Het onderzoek naar een open en afsluitbare Rijnmond (advies Deltacommissie, actiepunten Nationaal Waterplan) heeft mogelijk ook grote gevolgen voor de buitendijkse waterveiligheid langs de grote rivieren in Zuid-Holland. De samenhang tussen dit onderzoek en het beleid voor buitendijksgebied blijft onder de aandacht van de provincie. In samenwerking met de private sector zijn de lokale overheden op hun beurt gestart met diverse verkenningsinitiatieven rondom buitendijksbouwen. Via de zogenaamde kennisontwikkelingsfase probeert de gemeente Rotterdam effecten van de klimaatverandering voor de (middel)lange termijn in kaart te brengen. Deze fase beperkt zich tot het verzamelen van gegevens en informatie die invloed zullen hebben op de keuzes rondom adaptief bouwen. Het verwerven van kennis over klimaateffecten zou een belangrijke input kunnen leveren voor het bedenken van klimaatadaptatie strategieën voor buitendijksgebieden. Deze strategieën zullen echter via een besluitvormingsproces worden geëffectueerd en gerealiseerd. In het gebied waar de gemeente Rotterdam haar stedelijke vernieuwing wil realiseren zijn verschillende bestuurslagen, overheidsorganisaties en andere partijen betrokken, zowel op regionaal als op nationaal niveau, publiek en privaat die verschillende en soms tegenstrijdige belangen nastreven. Verwacht wordt dat de verschillende taken, verantwoordelijkheden en belangen van publieke en private partijen de besluitvorming sterk gaan domineren.

De probleemstelling van dit afstudeeronderzoek luidt als volgt:

“ Binnen de wereld van Adaptief bouwen is nog onvoldoende kennis van bestuurlijke en procedurele stagnaties die zich in de besluitvorming rond adaptief bouwen kunnen voordoen”

In deze probleemstelling liggen hypothetische uitgangspunten besloten die mij op weg helpen om aan de doelstelling van mijn onderzoek invulling te geven. Doordat adaptief bouwen in deze context een relatief nieuw fenomeen is en doordat ik bij de voorbereiding van mijn onderzoek nauwelijks eerdere onderzoeken ben tegengekomen – in ieder geval geen bestuurskundige onderzoeken – acht ik voldoende grond aanwezig om deze probleemstelling te hanteren. In zijn boek *De probleemstelling voor een onderzoek* stelt P.J.M. Verschuren (1991: 124-126) deze eis (voldoende grond voor de uitgangspunten) aan een goed opgebouwd onderzoek.

Dit onderzoek beperkt zich tot de oude stadshavens in de stad Rotterdam. In de komende jaren zal een herstructurering plaatsvinden om deze ruimte te ontwikkelen en geschikt te maken voor wonen en werken.

Bij de besluitvorming betreffende de herstructurering van de oude stadshavens zullen naar verwachting de volgende publieke organisaties betrokken zijn, namelijk:

- Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Rijkswaterstaat Dienst Zuid-Holland
- De provincie Zuid-Holland
- Gemeente Rotterdam
- Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard

1.6 De hoofdvraag

De hoofdvraag luidt als volgt:

“Op welke wijze zouden bestuurlijke en procedurele stagnaties in het toekomstige besluitvormingsproces voor Adaptief bouwen in de casus Stadshavens Rotterdam kunnen optreden en wat kan worden gedaan om dit te voorkomen?”

1.7 De deelvragen

De deelvragen luiden als volgt:

1. Wat wordt verstaan onder adaptief bouwen?
2. Wat kenmerkt naar verwachting de toekomstige besluitvorming rond adaptief bouwen in de casus Stadshavens Rotterdam? (kenmerkend in termen van: complexiteit, onderlinge spanningen, vertrouwen en afhankelijkheid)
3. Welke verwachte stagnaties worden door de partijen onderkend? Welke stagnaties zien zij nu en in de toekomst? Welke stagnaties die op termijn zullen spelen zien zij?
4. Welke procedurele stagnaties doen zich voor in dit besluitvormingsproces?
5. Hoe kan procesmanagement inspelen op het voorkomen of beperken van deze stagnaties?

Toelichting op deelvraag 5: ik heb de keuze voor procesmanagement gemaakt, omdat bij procesmanagement ruimte is voor het creëren van draagvlak en er nog een verscheidenheid aan oplossingen in beeld is. De kwaliteit van de uiteindelijke oplossing neemt mijns inziens evenredig toe met de breedte van aanvankelijke opties hiervoor. Dit heeft echter wel tijd nodig.

1.8 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijf ik het theoretisch kader voor dit onderzoek. Vervolgens ga ik in op een aantal elementen van complexe besluitvormingsprocessen, de processuele en procedurele stagnatie die mogelijk kunnen ontstaan tijdens deze processen.

In hoofdstuk 3 zal ik de onderzoeksmethodologie en de operationalisering van het onderzoek uiteenzetten. Aan de hand van het theoretisch kader zal ik in hoofdstuk 4 de onderzoeksresultaten nader analyseren. Op basis van de waarnemingen van het empirisch onderzoek zal ik in de hoofdstukken 5 en 6 ingaan op de processuele en procedurele stagnatie. In hoofdstuk 7 zal ik ingaan op de ervaring van de gemeente Dordrecht in buitendeijksbouwen. Dit hoofdstuk dient als referentie-casus voor mijn onderzoek. In hoofdstuk 8 en op basis van de analyse zal ik trachten de deelvragen te beantwoorden waarna dit tot de beantwoording van de hoofdvraag zal leiden. In de hoofdstukken 9 en 10 zal ik een conclusie en enkele aanbevelingen schrijven met daarin een voorstel voor een procesmanagement.

2. Literatuur over stagnatie bij besluitvorming (Theorie)

2.1 Theorie en achtergrond

Het onderzoek naar de bestuurlijke en procedurele stagnaties binnen de wereld van “adaptief bouwen” voor buitendijkse gebieden is gebaseerd op de theorie over besluitvorming in complexe netwerken van Koppenjan en Klijn.

Bestuurders en overheidsinstanties zullen de komende jaren steeds vaker betrokken raken bij de besluitvorming over adaptief bouwen. Dit hangt samen met de schaarste aan geschikte bouwlocaties, met name binnen sterk verstedelijkt gebied. Het bedenken en realiseren van wooncomplexen volgens de concepten van adaptief bouwen zal dus zoals bij ieder ruimtelijk ordeningsproject gepaard gaan met bestuurlijke besluitvorming en verschillende procedures. Voorts zullen naar verwachting vele actoren betrokken zijn, waarbij een soort netwerkrelatie zal ontstaan. De betrokken actoren die binnen een netwerk opereren zijn vaak autonoom, maar tegelijkertijd zijn zij vaak van elkaar afhankelijk. De afhankelijkheid wordt onder andere veroorzaakt door de hiërarchie en de middelen die deze actoren tot hun beschikking hebben. Middelen zoals competentie, legitimiteit, kennis, financiën en productie worden in het besluitvormingsproces door de betrokkenen ingezet om het proces naar hun voordeel te beïnvloeden. De mate waarin een bepaalde actor sterk is, hangt onder andere af van de middelen die de actor tot zijn beschikken heeft en zijn positie in het besluitvormingsproces. Sterke actoren zullen gedurende het besluitvormingsproces cruciaal worden beschouwd in het te nemen besluit. De betrokkenheid van vele actoren en hun afhankelijkheden zorgen ervoor dat de besluitvorming vaak langdurig en kostbaar is. De theorie over besluitvorming in complexe netwerken zou daarom bij dit onderzoek kunnen helpen inzicht te krijgen in het spel en de mogelijke stagnaties die kunnen optreden binnen en gedurende het besluitvormingsproces over adaptief bouwen in de oude stadshavens van Rotterdam.

Deze theorie is bruikbaar in deze specifieke situatie, omdat hier sprake is van meerdere actoren en meervoudig ruimtegebruik in een context van beperkte wet- en regelgeving en daarvan afgeleide procedures.

In het theoretisch kader zal ik onder andere ingaan op de definitie van besluitvorming, wat het besluitvormingsproces complex maakt en hoe een dergelijk proces verloopt. In de casus rondom de stadshavens van Rotterdam en de relatie met de klimaatverandering speelt kennis en wetenschappelijk onderzoek een belangrijke rol. Deze kennis is in ontwikkeling en uitgangspunten op dit terrein zouden in de tijd kunnen veranderen. In het theoretisch kader zal ik kort ingaan op de invloed daarvan op de toekomstige besluitvorming. Vervolgens zal ik aandacht besteden aan de vraag hoe de bestuurlijke en procedurele stagnaties kunnen optreden en hoe worden deze stagnaties veroorzaakt. Ten slotte zal ik ingaan op een procesmanagement dat mogelijk een rol kan spelen in het voorkomen of het overwinnen van bestuurlijke en procedurele stagnaties.

2.2 Netwerk

Net als bij alle andere besluitvormingsprocessen zal bij adaptief bouwen ook een vorm van 'netwerk' ontstaan tussen de betrokken actoren. Dit gebeurt als gevolg van de interacties en de afhankelijkheden tussen deze actoren. De definitie van 'Netwerk' is: 'min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich ontwikkelen rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen en die gevormd en onderhouden door een reeks spelen', (Koppenjan en Klijn, 2004: 69-70). Een netwerk ontstaat uit de behoefte om een bepaalde doelstelling te bereiken of voor het vinden van een oplossing voor een groot maatschappelijk vraagstuk. Echter, de vorming van een netwerk gebeurt niet zonder reden. Een netwerk kan gevormd worden onder verschillende omstandigheden zoals:

- Een natuurlijke en logische samenwerking tussen verschillende afdeling binnen een bepaalde dienst of een beleidssector.
- Ontwikkelingen of innovaties die door de overheid worden gestimuleerd om bepaalde maatschappelijke belangen na te streven.
- De behoefte van actoren om gezamenlijk een oplossing te vinden voor een bepaald probleem.

Als gevolg van de voortdurende interacties binnen het netwerk ontwikkelt zich een institutionele basis die het netwerk ondersteunt en de interactie binnen dat netwerk structureert (Koppenjan en Klijn, 2004: 73-74). De relaties tussen actoren binnen een netwerk zijn vaak gebonden aan bepaalde spelregels, omgangsnormen en gedragsnormen. Deze kunnen zowel formeel als informeel van karakter zijn. Institutionele en hiërarchische verhoudingen zijn formeel van aard en zijn vaak gebonden aan wettelijke regels en procedures. Alles wat daarbuiten valt, kan worden beschouwd als informeel en is vaak cultureel van aard.

Regels en procedures zijn relatief stabiel, hoewel ze soms aanpassing behoeven. Dit maakt de interacties tussen de betrokken actoren meer voorspelbaar. Voorspelbaarheid heeft vaak een positief effect op de interacties tussen de actoren. Het is echter maar de vraag of deze regels en procedures geheel van toepassing kunnen zijn bij innovaties zoals bij adaptief bouwen. De bestaande regelgeving en procedures zijn alleen bestemd voor traditionele en bekende bouwmethodes. Hetgeen betekent dat hiermee een hindernis aan het besluitvormingsproces voor adaptief bouwen wordt toegevoegd. Onvoorspelbaarheid binnen een netwerk zorgt namelijk voor een toename van onzekerheden, vertragingen en uiteindelijk hoge kosten.

Institutionele en hiërarchische verhoudingen kunnen hierbij van invloed zijn op de besluitvorming en op het karakter van het netwerk.

Sommige netwerken zijn meer gesloten en andere hebben een meer open karakter. Dit is afhankelijk van uiteenlopende factoren, zoals het aantal betrokkenen en de aard van het onderliggende thema. In een gesloten netwerk, zoals een netwerk van overheidsorganisaties, kunnen maar een bepaald aantal actoren deelnemen. In een open netwerk kunnen juist meer actoren deelnemen, waaronder private organisaties, groepen van burgers en individuen.

2.3 Besluitvormingsproces in complexe netwerken

‘Besluitvorming’ is een term die vaak voorkomt tijdens het ontwikkelen van onder andere beleid en strategie, maar wat is de definitie van besluitvorming? De besluitvorming kan worden gedefinieerd als ‘de intentie om tot een wettig en gegrond besluit te komen’.

Besluitvorming komt in twee vormen voor, namelijk: de traditionele besluitvorming en de interactieve besluitvorming (Koppenjan en Klijn, 2004: 99). Deze indeling betreft een onderscheid naar ideaaltypen. Daarnaast kunnen er tussenvormen bestaan. De traditionele besluitvorming heeft een top-down karakter en wordt gevoed door de macht van de politiek en de bijbehorende hiërarchie. De top-down sturing komt in Nederland voor bij de ontwikkeling van het ruimtelijke ordeningsbeleid zoals bij de structuurvisie op provinciaal niveau en bij bestemmingsplannen op gemeentelijk niveau. Naast het feit dat het ruimtelijk beleid als gevolg van de sectorale scheidingen sterk verkokerd is, is de traditionele planningsbenadering top-down van karakter en is het Nederlandse planningsstelsel erg eenzijdig gericht (van Ark, 2005: 18). De eenzijdigheid van de Nederlandse planningsbenadering komt tot uitdrukking in de relatie tussen overheden en niet-overheden. Niet-overheden (belangenorganisatie, burgers, ondernemers, etc.) hebben bij formele plannen als streekplannen en bestemmingsplannen over het algemeen pas achteraf de mogelijkheid te reageren middels inspraakprocedures (van Ark, 2005: 19).

De reden waarom bestuurders soms op een traditionele manier besluitvorming benaderen, is om het aantal betrokken actoren en hun inspraak vooraf te verminderen waardoor het besluitvormingsproces relatief sneller verloopt. Dit kan ook met een wettelijke verplichting te maken hebben. Echter, deze benadering roept twijfels op aan het democratisch gehalte en de kwaliteit van dit soort besluitvorming. Bovendien kunnen de genomen besluiten mogelijk minder gemakkelijk op draagvlak rekenen.

Het beperkte aantal actoren dat bij traditionele besluitvorming betrokken is, legt de verscheidenheid van mogelijke oplossingen een aanzienlijke beperking op waardoor de kwaliteit en de slagvaardigheid van de gekozen oplossing vaak in twijfel worden getrokken. Bij het genomen besluit kan een eventueel gebrek aan draagvlak negatief doorwerken op de uitvoering van het beleid. Betrokken actoren die het beleid niet steunen, zijn minder geneigd hun volledige medewerking te verlenen tijdens de uitvoering, wat mogelijk tot het falen van het beleid kan leiden.

In tegenstelling tot traditionele besluitvorming geniet interactieve besluitvorming tegenwoordig de voorkeur van politici en bestuurders. Dit soort besluitvorming kenmerkt zich door een veelheid aan actoren die aan het proces deelnemen en de lange doorlooptijd die daarmee gemoeid is. Dit zorgt niet zondermeer voor succes. Besluitvorming waar vele actoren aan deelnemen kan leiden tot onopgeloste problemen, bekend als ‘non – decision making’ (Koppenjan en Klijn, 2004: 62). Door de verschillen in belangen, doelstellingen en percepties tussen de betrokken actoren kan een eenduidige oplossing lang op zich laten wachten en dat maakt de besluitvorming vaak complex. De deelname van vele actoren maakt bovendien het managen van een interactief besluitvormingsproces vaak tijdrovend en vergt veel inspanning en interacties.

Echter, ondanks deze nadelen kent de interactieve besluitvorming ook voordelen. De gekozen oplossingen zijn namelijk veelal van hoge kwaliteit en kunnen vaak op

voldoende draagvlak rekenen. Deze voordelen kunnen zelfs positief doorwerken op de uitvoering. Actoren die mee hebben gewerkt aan het beleid zijn bereid hun uiterste best te doen om het beleid te laten slagen.

Vooraf bij ruimtelijke ordeningsvraagstukken wordt de interactieve besluitvorming in de laatste jaren vaak ingezet om voldoende draagvlak te creëren voor de meest geschikte oplossing. Hierdoor kan de inspraakprocedure beperkt zijn dan wel overbodig waardoor de projecten geen onnodige vertraging oplopen en uiteindelijk de kosten beperkt blijven.

Het besluitvormingsproces in netwerken wordt vaak aangemerkt als complex om verschillende redenen zoals:

- ***Er is sprake van een veelheid aan actoren:*** bij complexe maatschappelijke vraagstukken zijn vaak vele actoren betrokken zoals: individuen, groepen en organisaties uit zowel de publieke als de private sector (Koppenjan en Klijn, 2004: 45). Het element dat de verschillende actoren veelal met elkaar verbindt is hun zoektocht naar een geschikte oplossing en hun wederzijdse afhankelijkheid om de oplossing te realiseren.
- ***Meerdere actoren hebben meerdere strategieën:*** door de wederzijdse interdependentie zetten betrokken actoren gedurende het proces hun strategieën in om de besluitvorming naar hun voordeel te beïnvloeden. Actoren proberen ook telkens hun strategieën op elkaar af te stemmen om hun positie te versterken en uiteindelijk hun winst te vergroten dan wel het verlies tot het minimum te beperken. In complexe besluitvormingsprocessen gaat het niet altijd om winst en verlies. Betrokken actoren kunnen bijvoorbeeld met elkaar, over een bepaald probleem of een deel daarvan compromissen sluiten om tot de gewenste oplossing te komen. Dit wordt vaak een “win win situatie” genoemd.
- ***Deze actoren hebben verschillende ideeën over de beoogde oplossing:*** besluitvorming wordt ook complex door de verschillen in de inzichten die de actoren hebben ten aanzien van de beoogde oplossing. Dit wordt vaak veroorzaakt door de verschillen in perceptie over de urgentie van het probleem en de mogelijke oplossingen, in relatie tot de doelen en belangen die de actoren nastreven. Verschillen in inzichten treden vaak op bij innovatieve oplossingen en vraagstukken waar op dit moment geen voldoende kennis en expertise beschikbaar. Actoren hebben soms moeite om de resultaten van wetenschappelijke onderzoeken te erkennen. Deze resultaten kunnen juist een belangrijke bron worden van discussies en interacties tussen de betrokkenen.
- ***Er bestaan meerdere netwerken en arena's:*** besluitvorming rondom complexe vraagstukken kan ook plaatsvinden in meerdere netwerken. Bovendien beperken complexe maatschappelijke vraagstukken zich niet tot slechts één beleidsdomein of organisatie (Koppenjan en Klijn 2004: 1-5). Daarnaast kunnen ook verschillende netwerken ontstaan tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. De interactie tussen de betrokken actoren binnen en tussen de verschillende netwerken verhoogt de complexiteit van het besluitvormingsproces.
- ***Er zijn meerdere modellen voor besluitvormingsprocessen:*** de besluitvorming is een spel dat op verschillende niveaus en binnen verschillende netwerken wordt gespeeld. Ondanks alle onzekerheden over het strategische gedrag van andere

actoren is het vanwege de wederzijdse interdependentie noodzakelijk om strategieën op elkaar af te stemmen en te komen tot een gezamenlijke definitie van het probleem en de oplossing of een tussenoplossing door compromissen te sluiten met andere actoren om de gewenste oplossing te realiseren (Koppenjan en Klijn 2004: 50-51). Voor besluitvormingsprocessen zijn verschillende modellen bekend. Deze zijn onder andere het fasenmodel van Hoogwerf (1998), het stromenmodel van Kingdon (1984), het vuilnisbakmodel van Chohan, March & Olsen (1972) en Peters (2002) en het rondemodell van Teisman (1992), (van Buuren 2006: 33). In dit onderzoek zal ik hierna verder ingaan op het rondemodell van Teisman. Dit model gaat meer op de interacties tussen de betrokken actoren in een bepaald besluitvormingsproces.

2.3.1 Besluitvorming in rondemodell

Complexe vraagstukken zijn per definitie multidimensionaal en zullen daarmee meerdere netwerken doorsnijden (Koppenjan en Klijn 2004: 7). Dit maakt het mogelijk dat rond iedere dimensie een netwerk wordt gevormd. Het is dus denkbaar dat netwerken elkaar overlappen en de betrokken actoren kunnen deelnemen aan verschillende netwerken. De interactie en het spel tussen de verschillende netwerken en actoren op multidimensionaal niveau maakt de besluitvorming gecompliceerder. Deze complexiteit wordt verder versterkt door de wederzijdse afhankelijkheid van de actoren en de verschillen in doelstellingen en percepties. De toename in de complexiteit maakt de uitkomsten van de besluitvorming onvoorspelbaar waardoor het proces zeer dynamisch en moeilijk bestuurbaar wordt (Koppenjan en Klijn 2004: 57). In een dergelijke situatie is het bijna onmogelijk om de besluitvorming snel en in één keer te realiseren. Dit betekent dat de besluitvorming zich in meerdere etappes of rondes moet ontwikkelen. De strijd om het beleid die in arena's wordt uitgevochten, start met ronde één, door een *trigger* (Koppenjan en Klijn 2004: 60-61). De *trigger* kan bijvoorbeeld een initiatief zijn van een actor voor het ontwikkelen van een bepaald beleid of om draagvlak te creëren voor een innovatieve oplossing of een verandering. Aangezien deze initiatieven of veranderingen raakvlakken hebben met andere actoren markeert dit vaak het begin van de vorming van een netwerk. In de eerste instantie proberen de actoren duidelijk te krijgen welke belangen deze initiatieven en/of veranderingen hebben. Vaak is dit een aanleiding voor de eerste interactie tussen de initiatiefnemer(s) en andere betrokken actoren om meer duidelijkheid te scheppen over de vorm en de inhoud van deze initiatieven. De wederzijdse afhankelijkheid dwingt namelijk de betrokken actoren een gezamenlijk standpunt af te spreken die de zoektocht naar de gewenste oplossing zou kunnen bevorderen. Dit betekent echter niet dat de afstemming tussen de actoren per definitie voor een breed gedragen oplossing of aanpassing zorgt. Integendeel, in sommige gevallen zou dit zelfs kunnen leiden tot het volledig blokkeren van het besluitvormingsproces waardoor het proces stagneert en uiteindelijk op een doodlopend spoor eindigt.

Bij besluitvorming waar strijd over onderliggende onderzoeken is, speelt kennis een belangrijke rol. Bij complexe maatschappelijke vraagstukken gaat een onderzoek vooraf aan het besluitvormingsproces. Er is hierbij sprake van 'bounded rationality'. De beslisser vergaart zoekinformatie voorafgaand aan de beslissing (Kickert, 1988: 81). Complexe besluitvorming vraagt om bruikbare kennis (Lindblom & Cohen, 1979). Zij vraagt om kennis die het bereiken van overeenstemming vergemakkelijkt en de voortgang in het proces bevordert, maar die ook de inhoudelijke toets der kritiek kan doorstaan. Om deze kennis te mobiliseren is een procesarrangement nodig evenals een

vorm van procesmanagement waarmee ruimtelijke besluitvorming tot een goed einde kan worden gebracht en waarin kennis tot haar recht komen (van Buuren, 2006: 8).

Besluitvorming in rondes kenmerkt zich door cruciale besluiten die de actoren per ronde met elkaar bereiken. Besluiten die in de eerste ronde zijn genomen, kunnen een basis vormen voor een volgende ronde en een afsluiting van de voorgaande ronde. Deze manier van besluitvorming is weliswaar intensief, maar dit zorgt er tevens voor dat de complexiteit en de moeilijkheidsgraad van het vraagstuk enigszins afnemen. Besluitvorming in rondes is vaak een langdurig proces. Door de snelle politieke, maatschappelijke en technologische veranderingen ontstaan nieuwe inzichten die van invloed kunnen zijn op de bepaling van urgentie en prioriteiten. Besluiten die in eerdere rondes zijn genomen, kunnen door hun beperkte “houdbaarheid” achterhaald worden verklaard.

2.3.2 Complexe besluitvorming en de relatie met wetenschappelijk onderzoek

Bij complexe vraagstukken met veel onzekerheden wordt vaak een beroep gedaan op wetenschappelijk onderzoek. De betrokken actoren proberen hiermee deze vraagstukken op te lossen of soms meerdere alternatieven te vinden die de oplossingrichting kunnen faciliteren. Achter deze actie schuilt vaak een strategie waarmee het besluitvormingsproces kan worden beïnvloed. De resultaten van een dergelijk onderzoek kunnen gemakkelijk worden bestreden door andere actoren waardoor het proces complexer wordt. Het wetenschappelijke onderzoek zou min of meer faciliterend moeten zijn voor de interacties tussen de betrokken actoren (Koppenjan en Klijn, 2004: 178). Toch blijkt dit in de praktijk anders te zijn. Het is over het algemeen een strategisch middel, dat kan worden ingezet om de belangen van één op meerdere actoren dienen.

De inzet van wetenschappelijke onderzoek kan de betrokken actoren uit elkaar drijven en het conflict over de oplossingen verder verscherpen of juist de actoren bij elkaar brengen. Dit valt of staat met de manier waarop de betrokken actoren naar de rol van wetenschap kijken. Met andere woorden, is de inzet van wetenschap een doel op zich of een middel? Tussen deze twee is een groot verschil. Als de inzet van wetenschap een doel is dan zal dit de complexiteit van het proces verder op de spits drijven. Actoren gaan veel meer op de inhoud van het onderzoek en de resultaten discussiëren en verschillend interpreteren. Wetenschappelijk onderzoek kan een bijdrage leveren aan het vinden van een geschikte oplossing voor een situatie waar de betrokken actoren niet meer met elkaar in conflict zijn. Het kan helpen in het verwerven van nieuwe inzichten, ervaringen, cognitieve leerprocessen en mogelijkheden voor nieuwe oplossingen (Koppenjan en Klijn, 2004: 179).

2.4 Betrokken actoren

Een actor kan worden gedefinieerd als een persoon of een organisatie die bevoegd is deel te nemen aan een bepaald besluitvormingsproces. In het proces heeft een actor de bevoegdheid of het mandaat om de belangen van zijn/haar organisatie te behartigen in de zoektocht naar de gewenste oplossing.

Complexe besluitvormingsprocessen kenmerken zich onder andere door de vele actoren die daarbij betrokken zijn en de mate van afhankelijkheid tussen de actoren onderling. De beschikbare middelen vormen als het ware een soort graadmeter voor de afhankelijkheid van iedere actor. Actoren die bijvoorbeeld weinig middelen en dus een hoge afhankelijkheid hebben, zijn over het algemeen gemakkelijk vervangbaar. Desalniettemin, voor het vinden van geschikte oplossingen wordt de interactie met actoren die een hoge afhankelijkheid hebben niet per definitie uitgesloten (Koppenjan en Klijn, 2004: 45-47). De blijvende interactie met actoren met hoge afhankelijkheid zorgt er namelijk voor dat een groot draagvlak wordt gecreëerd voor het genomen besluit.

Binnen een netwerk van een besluitvormingsproces is er vaak sprake van enerzijds 'realisatiemacht' en anderzijds van 'hindermacht', (Koppenjan en Klijn 2004: 45-47). Bij de realisatiemacht sturen actoren aan op het vinden van een geschikte oplossing, terwijl bij hindermacht sommige actoren juist proberen het vinden van een oplossing te belemmeren.

2.5 Bestuurlijke stagnaties

In deze paragraaf zal ik ingaan op de belangrijkste bestuurlijke stagnaties, namelijk conflicterende percepties, doelstellingen, de mate van onderling vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheden tussen betrokken partijen. Met stagnatie bedoel ik vertraging in het algemeen in het toekomstige besluitvormingsproces.

2.5.1 Conflicterende percepties

Een netwerk bestaat per definitie uit een aantal actoren die met elkaar een bepaald probleem trachten op te lossen. Mede als gevolg van de interacties kunnen de actoren uiteenlopende beelden, waarnemingen of opvattingen hebben over het vraagstuk dat er ligt. Deze beelden en waarnemingen worden aangeduid als ‘percepties’. Perceptie is een belangrijke factor binnen een netwerk en kan een aanzienlijke bijdrage leveren aan zowel het versoepelen als het verstoren van het proces. Percepties binnen een netwerk kunnen niet alleen verschillend, maar ook gelijkwaardig zijn. In de theorie wordt dit soort percepties ‘Shared Perceptions’ genoemd (Koppenjan en Klijn, 2004: 72). Gedeelde perceptie ontstaat vaak als gevolg van intensieve interactie binnen een netwerk en/of door eerdere ervaringen. Dit soort perceptie kan de weg vrij maken voor het sluiten van compromissen tussen de actoren. Daarmee komt een oplossing dichterbij en kan deze op voldoende draagvlak rekenen. Echter, gelijkwaardige percepties hebben ook nadelen. Zij kunnen namelijk de ideeën van nieuwe actoren binnen een netwerk in de weg staan. Nieuwe problemen en mogelijk innovatieve oplossingen die door de nieuwe netwerkliden worden aangekaart, kunnen door de “oude” leden niet worden erkend of niet met de nodige aandacht worden behandeld. Verschillende percepties hoeven niet alleen te gaan over de aard van het probleem en de mogelijke oplossing, maar kunnen ook betrekking hebben op de intenties van de actoren binnen het netwerk. Actoren kunnen bij aanvang van het proces bepaalde verwachtingen van elkaar hebben. Hierbij gaat het vooral om het ‘vertrouwen’ in en de intenties van de andere actoren. Wanneer er vertrouwen is, heeft dat net als bij gedeelde percepties voordelen voor het besluitvormingsproces. Actoren delen hierdoor aanzienlijk meer informatie met elkaar en dat maakt het opstellen van contracten tussen de actoren overbodig. Niettemin heeft ook ‘vertrouwen’ een keerzijde. Nieuwe actoren die niet vanaf het begin van het proces aanwezig waren, kunnen zich moeilijk aansluiten bij het bestaande netwerk. Er is dan sprake van een ‘gesloten netwerk’. Voor nieuwe actoren betekent dit een extra stagnatie en dat heeft uiteraard ook negatieve gevolgen voor het ontstaan van innovatieve ideeën en oplossingen. Hierdoor is de kans groot dat de nieuwe actoren zich niet flexibel opstellen, waardoor het proces kan stagneren of onnodig langer gaat duren.

2.5.2 Conflicterende doelstellingen

De betrokken actoren bij een besluitvormingsproces proberen vaak via de inzet van verschillende strategieën hun belangen te behartigen. Deze actoren kunnen soms gedeelde belangen hebben, maar vaak zijn ze tegenstrijdig. De belangen worden gevoed vanuit de percepties en de doelstellingen die zij in het proces proberen te bereiken. Doelstellingen zijn vaak direct en zijn te herleiden uit de motieven van de betrokken actor. Echter, betrokken actoren bij besluitvormingsprocessen kunnen ook indirecte doelstellingen of bijdoelen hebben. Dat wil zeggen dat actoren de oplossing van een vraagstuk dusdanig gaan benaderen dat andere vraagstukken daarmee ook worden opgelost.

Gezamenlijke doelstelling(en) tussen een aantal actoren binnen het besluitvormingsproces kunnen de onderlinge relaties tussen deze actoren versterken. Door hun gezamenlijke doelstelling(en) kunnen deze actoren elkaar versterken door een front te gaan vormen tegen andere actoren die tegenovergestelde belangen behartigen. Echter, de verschillen in doelstellingen kunnen het besluitvormingsproces negatief beïnvloeden en stagnatie veroorzaken. Dit gebeurt alleen als actoren er onderling niet uitkomen en ook geen middenweg kunnen vinden. Doelstellingen hebben direct verband met de oplossing en waar stagnaties optreden, zullen de oplossingen verder uit het zicht blijven.

2.5.3 Gebrek aan vertrouwen

Vertrouwen wordt vaak gezien als een belangrijke basis van iedere samenwerking. Binnen het publiekrecht wordt vertrouwen ook beschouwd als één van de beginselen van behoorlijk bestuur. Bij vertrouwen geldt dat ‘een actor gelooft dat de andere actor(en) afziet van opportunistisch gedrag zelfs als de gelegenheid daartoe zich voordoet’ (Koppenjan en Klijn, 2004: 83). De actor gaat er in beginsel van uit dat andere actoren zijn of haar belangen respecteren. Actoren die binnen een netwerk opereren dienen voldoende te investeren in hun onderlinge vertrouwen. Het is vaak een investering die veel tijd en energie vergt. Een blijk van goede wil en een zorgvuldige manier van omgaan met de belangen van andere actoren kan een optimale sfeer creëren voor vruchtbare samenwerking binnen het netwerk.

De wijze van communiceren binnen het netwerk kan eveneens invloed hebben op het vertrouwen onderling. Een open en transparante manier van communiceren tussen de actoren maakt de interactie en de zoektocht naar de gewenste oplossing gemakkelijker. Onvolledige en niet-transparante informatie-uitwisseling over innovatieve oplossingen kan het vertrouwen in de oplossing doen afnemen. Van vertrouwen wordt niet alleen verwacht dat deze een positieve invloed zal hebben op de samenwerking, maar het is ook een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van innovaties (Koppenjan en Klijn, 2004: 83).

De aanwezigheid van vertrouwen tussen de actoren kan de onzekerheden verminderen, maar niet volledig elimineren. Dat verklaart ook de veel genoemde behoefte aan vertrouwen, want uit zichzelf ontstaat dat vaak alleen in een omgeving waar een beperkte mate van onzekerheid aanwezig is. Hiërarchie heeft een belangrijke invloed op het vertrouwen tussen de betrokken actoren. Gelet op het top-down karakter waarmee de hiërarchie wordt geassocieerd, kan dit een bron van zorg voor de betrokken actoren worden. Deze zullen altijd met veel argwaan kijken naar de actor die van zijn of haar hiërarchische positie wil profiteren ten koste van andere actoren. Ook hier kan een gebrek aan vertrouwen leiden tot stagnatie in het besluitvormingsproces.

2.5.4 Afhankelijkheden

Bij een besluitvormingsproces is het gebruikelijk dat de betrokken actoren hun beschikbare middelen aanwenden om hun doelen te bereiken. Daarom is het voor iedere procesmanager van belang inzicht te krijgen in de middelen waarover de verschillende actoren beschikken. Met dit inzicht kunnen de afhankelijkheden en daarmee de sterkte van de positie van iedere actor worden bepaald. Actoren die bijvoorbeeld een zwakke positie hebben, zullen proberen via de interactie allianties te sluiten met sterkere actoren waardoor hun positie aanzienlijk kan worden verbeterd. Deze interactie dwingt de betrokken actoren tot een strategische manier van handelen. Het delen en ruilen van

hulpmiddelen tussen de betrokken actoren zorgt voor onderlinge dynamiek en een duurzamere relatie gedurende het gehele proces.

De hulpmiddelen waarover de betrokken actoren bij een besluitvormingsproces zouden kunnen beschikken zijn divers (Koppenjan en Klijn, 2004: 144). In dit onderzoek zullen alleen de volgende vijf hulpmiddelen aan bod komen:

Financiële middelen: geld is vaak een belangrijk middel om complexe problemen op te lossen. Geld genereert niet alleen mogelijkheden om problemen op te lossen, maar ook om de (extra) organisatiekosten te dekken die samenhangen met complexe besluitvormingsprocessen. Gebrek aan financiële middelen bij één of meerdere actoren kan tot stagnatie leiden.

Productiemiddelen: deze zijn noodzakelijk voor het mogelijk maken van beleidsinitiatieven zoals op het gebied van ruimtelijke ordeningsprojecten. De eigenaar van de grond of materieel is een belangrijke actor. Beperking van de toegang tot noodzakelijke productiemiddelen door één of meerdere actoren kan eveneens tot stagnatie leiden.

Competentiemiddelen: het gaat hier om de formele en juridische bevoegdheid waarover actoren beschikken om besluiten te nemen. Er kan mogelijk stagnatie optreden als de actoren die beschikken over de juiste competentiemiddelen niet of onvoldoende betrokken zijn.

Kennis: dit is niet alleen een belangrijk middel voor het ontwikkelen van innovatieve oplossingen, maar ook voor het onderzoeken van de aard van een bepaald probleem. Kennis is niet alleen beschikbaar in verschillende documenten, maar ook in de ervaring en expertise bij personen. De kennis van personen is moeilijk over te dragen en daarom is het van belang om de personen die over kennis en expertise beschikken ertoe te bewegen zich bij het besluitvormingsproces aan te sluiten en er actief aan deel te nemen. Gebrek aan kennis en continuïteit hierin kan het proces vertragen.

Legitimiteit: dit middel is minder eenduidig te omschrijven in vergelijking met de andere genoemde middelen, omdat de mate waarin dit een rol speelt niet altijd objectief te bepalen is. Maar dit middel is zeker niet onbelangrijk. Actoren die over dit middel beschikken kunnen het inzetten of zich er juist van onthouden om complexe problemen op te lossen. Voorbeeld: de steun van gekozen politici of het benoemen van een ambassadeur kunnen een extra gewicht geven voor een bepaald beleidsvoorstel. Belangengroepen in de netwerksamenleving kunnen via de media ook legitimiteit claimen om bepaalde beleidsvoorstellen te steunen of juist te blokkeren. Onvoldoende legitimiteit van één of meerdere actoren kan eveneens tot stagnatie leiden.

Naarmate actoren meer de beschikking hebben over deze middelen, kunnen ze deze vaker inzetten en daarmee het besluitvormingsproces intensiever naar hun hand zetten.

2.6 Procedurele stagnaties

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de belangrijkste procedurele stagnaties, zoals de lacunes in de vigerende wet- en regelgeving, de verschillende logica's en motivaties die de wettelijke procedure kennen. Tevens zal worden ingegaan op de rol van de sectorale wetgeving in het veroorzaken van procedurele stagnaties. Tot slot zal worden ingegaan op de verschillen in motieven tussen processen en procedures en de invloed daarvan op de innovatieve oplossingen voor met name ruimtelijke ordening projecten.

2.6.1 Lacunes in vigerende wet- en regelgeving

Innovatieve oplossingen verhouden zich slecht met de bestaande wet- en regelgeving en staan bovendien vaak haaks op elkaar. Innovaties kenmerken zich door hun dynamische proces terwijl de wetgeving vaak statisch van karakter is en alleen geldt voor bestaande oplossingen of toepassingen.

Ieder bouwproject in Nederland dient te voldoen aan de regels van het bouwbesluit waarin specifieke eisen worden gesteld aan de veiligheid en de functionaliteit van iedere bouwconstructie. Bij de toetsing en handhaving van het bouwbesluit zijn verschillende instanties betrokken. Instanties zoals Bouw- en Woningtoezicht en de brandweer moeten de bouwplannen toetsen aan de vigerende wet- en regelgeving en vervolgens toezien op de naleving van deze regels. De mate waarin de constructie wel of niet voldoet aan de eisen van het bouwbesluit, wordt bepaald binnen het kader van de zogenaamde vergunningsprocedures. Naast het bouwbesluit is er nog andere wet- en regelgeving waar een bouwproject aan moet voldoen, namelijk de Woningwet, de Wet op de Ruimtelijke ordening, de Waterschapswet, de Milieuwet, de Archeologiewet en de Wegenwet (Bergman en van der Heijden, 2005: 25-28). De toetsing van deze wetten en regels gebeurt dus via vergunningsprocedures die gekoppeld zijn aan toezicht en handhaving. Naar verwachting zal bij adaptief bouwen dezelfde vergunningsprocedure moeten worden doorlopen. Echter, in de huidige wet- en regelgeving is geen regeling getroffen omtrent de veiligheid van buitendijksgebieden. De vigerende wet- en regelgeving zoals de Wet op de Waterkering respectievelijk de ontwerp-Waterwet geven geen antwoord op de vraag wie verantwoordelijk is voor de veiligheid buitendijks en welke normering t.b.v. de bescherming tegen overstromingsrisico's buitendijks moet worden aangehouden.

Het bouwbesluit is evenmin voorbereid op innovatieve ontwikkelingen, zoals het meervoudig gebruik van ruimte. De Wet stelt dat ieder gebouw dat verbonden is met grond vergunningsplichtig dient te zijn. Dat betekent impliciet dat gebouwen die niet verbonden zijn met de grond geen vergunning behoeven.

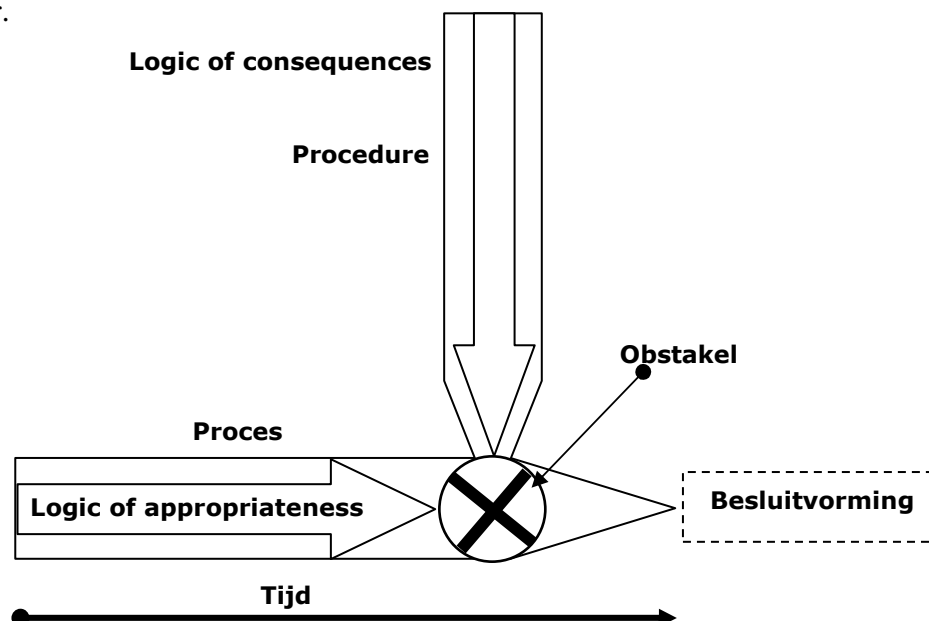
Procedures zijn verankerd in het bestuurlijke besluitvormingsproces, waardoor de gebreken die in de huidige wet- en regelgeving zijn genoemd ongetwijfeld hun weerslag zullen hebben op het bestuurlijke besluitvormingsproces. Iedere verbetering of aanpassing in de procedures achteraf zal de complexiteit van de besluitvorming doen toenemen. In de huidige vorm zal adaptief bouwen met de wet- en regelgeving van alle bestuurslagen te maken krijgen. Dit zou alleen maar tot lange en vooral complexe procedures kunnen leiden.

Bij innovatieve bouwprojecten kunnen vertragingen optreden doordat er op dergelijke concepten de vergunningsvoorwaarden (nog) niet zijn toegesneden. Deze voorwaarden komen voort uit wettelijke bepalingen, die mogelijk eerst moeten worden aangepast.

2.6.2 Conflicterende procedurele logica's en motivaties

“Voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid kent Nederland talloze procedures. Voornamelijk bij ruimtelijke projecten is er zelfs sprake van toename in procedures. Er blijkt een onuitroeibare neiging om ruimtelijke besluitvorming verder te procedureren” (Edelenbos, 2005 : 83). Deze toename kan worden gezien als een weerspiegeling van het flinke aantal, en soms vergaande wetten en regels die ons land kent op dit gebied. De verscheidenheid van deze wetten en regels wordt vertaald in procedures die ieder hun eigen logica en wijze van aanpak en volgorde hebben. Neem de MER-procedure als voorbeeld: deze procedure is in de jaren tachtig van de vorige eeuw uitgevonden om het milieubelang te beschermen tijdens de planvorming en uitvoering van ruimtelijke ordeningsprojecten. De ervaring heeft geleerd dat de MER een langdurige procedure is die volgens voorgeschreven logische stappen dient te worden uitgevoerd. Mede door de MER-procedure worden de effecten, die de ruimtelijke ordening projecten kunnen veroorzaken, grotendeels inzichtelijk gemaakt. Er zijn daarentegen ook kritische geluiden die aan de meerwaarde van de MER twijfelen. De twijfels zijn gebaseerd op het feit dat de MER een toets is die alleen de gevolgen van ruimtelijke ordeningsprojecten inzichtelijk kan maken. Het toetsen staat daarmee centraal en niet de bijdrage van het rapport aan het realiseren van een goed ruimtelijke plan (Edelenbos, 2005: 89). Critici willen dus de grenzen van de MER verder verruimen zodat deze procedure geen doel op zich wordt, maar meer een middel dat de innovatieve oplossingen stimuleert en verder een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van de leefomgeving. De huidige wettelijke procedures vormen over het algemeen een aanzienlijke stagnatie voor de innovatieve oplossingen in ruimtelijke ordeningsprojecten.

Er zijn verschillen in de logica's en motieven achter de processuele benadering en de procedurele benadering waardoor deze verschillen ook kunnen leiden tot een stagnatie in het besluitvormingsproces. De motieven en de logica's in de processuele benadering sturen aan op het zoeken naar kansen en geschikte oplossingen en bevatten 'logic of appropriateness'. Echter, de motieven en de logica's in de procedurele benadering sturen aan op het handelen naar de mogelijk gevolgen oftewel op 'logic of consequences'. Deze twee benaderingen staan dus haaks op elkaar, zie onderstaande figuur.



(Figuur 4) Processuele & Procedurele benadering

Deze verschillen in motieven en logica's hebben zich gemanifesteerd in de verschillende meningen van voorstanders en critici over de rol van procedures in het ontwikkelen van ruimtelijke projecten. Voorstanders vinden dat procedures, zoals bij bestemmingsplannen en bouwvergunningen zijn bedoeld om de kwaliteit en de veiligheid in de omgeving en van de bouwobjecten te waarborgen. Volgens de voorstanders is het zorgvuldig volgen van bestaande wet- en regelgeving voldoende voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. Dit *procedurele perspectief* legt de nadruk op het ordentelijk en efficiënt regelen van ruimtelijke besluitvorming (Edelenbos, 2005: 79). In het ontwikkelingstraject van beleid worden alle mogelijke gevolgen inzichtelijk gemaakt en op basis daarvan wordt een procedure ontwikkeld die toeziet op de goede kwaliteit en de veiligheid van ruimtelijk projecten.

Critici daarentegen vinden dat het volgen van procedures en het naleven van wet- en regelgeving geen voorwaarde is voor een goed ruimtelijke kwaliteit en functionaliteit. Volgens de critici is de ruimtelijke kwaliteit niet per definitie via procedures, maar vooral via processen tot stand kan komen. De ruimtelijke ontwikkelingsopdracht vereist coproductie, publiek-private samenwerking en direct veelstemmige representatie van maatschappelijk voorkeuren (De Bruijn, Teisman, Edelenbos en Veeneman, 2004: 12). Deze processuele benadering zal volgens de critici van de procedurele benadering uiteindelijk leiden naar een ruimtelijk beleid waarbij de kansen meer aandacht krijgen dan de bedreigingen. Een bijkomend voordeel is het brede maatschappelijk draagvlak dat een positieve doorwerking heeft op de uitvoering en daarmee op de naleving van het beleid. In onderstaande tabel worden de belangrijkste verschillen tussen de procedurele en de processuele benadering samengevat:

Type benadering	Logica en motivatie	Ontwikkeling	Karakter	Kenmerk
Procedureel	Logic of consequences	Sectoraal	Top-down	Voorspelbaar en routinematig
Processueel	Logic of appropriateness	Integraal	Interactief	Grillig en onvoorspelbaar

De verschillen in de logica's tussen procedure en proces kunnen een bron van stagnatie zijn voor de realisatie van adaptief bouwen. Waar procedures veelal gericht zijn op de gevolgen (consequences), is het proces overwegend gericht op geschiktheid (appropriateness). Bij ruimtelijke ordening projecten zijn de projectmanagers vaak geneigd eerst hun doelstellingen via een proces te bereiken (zie de figuur hierboven). De procedure komt pas veel later in beeld. Een dergelijke aanpak kan bij de voortgang van het project ernstige stagnatie veroorzaken. De aanpak waarbij de genomen besluiten continue worden getoetst aan de geldende procedures bevordert dat de betrokken actoren niet voor onaangename verrassingen komen te staan.

2.6.3 Sectorale wetgeving

De beleidsontwikkeling in Nederland vindt plaats vanuit verschillende beleidsdomeinen, die vaak nog sterk (inhoudelijk) verkokerd zijn (van Ark, 2005: 16). Deze verkokering heeft ook zijn sporen achtergelaten in het planningsstelsel voor ruimtelijke ontwikkeling. Naast het feit dat het ruimtelijke beleid als gevolg van sectorale scheidingen sterk verkokerd is, is de traditionele planningsbenadering top-down van karakter en is het Nederlandse planningsstelsel erg eenzijdig gericht (van Ark, 2005: 18).

Door de betrokkenheid van verschillende afdelingen bij het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen krijgt het beleid meer een sectoraal karakter. Iedere afdeling of organisatie is verantwoordelijk voor haar eigen beleidsdomein. Daarmee verdwijnen de raakvlakken met andere beleidsdomeinen, vooral op detailniveau, steeds meer naar de achtergrond. Het domein van ruimtelijk ordeningsbeleid heeft raakvlakken met bijna alle beleidsdomeinen, zoals natuur, milieu, wonen en werken, water en infrastructuur. Deze raakvlakken leiden tot een bepaalde afhankelijkheid waardoor de ontwikkeling van een solobeleid uiteindelijk suboptimale oplossingen oplevert. De sectorale ontwikkelingsgedachte van beleid bij ruimtelijke vraagstukken leidt vaak tot het uitsluiten van innovatieve oplossingen die juist kunnen ontstaan door de combinatie van oplossingen van meerdere beleidsdomeinen. Echter, het combineren van oplossingen kan niet zonder meer; verschillende beleidsdomeinen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van het ruimtelijke beleid dienen intensiever met elkaar samen te werken aan meer integraal i.p.v. sectoraal beleid. Dat betekent dat de inrichtingsvraagstukken op een andere manier zullen moeten worden benaderd. Naast de fysieke ruimtelijke indeling zullen ook de realisatie en het gebruik van de ruimte worden beschouwd. Bij innovatieve projecten is de integrale ontwikkeling van beleid wenselijk. Vaak kunnen de kaders van dit soort projecten niet eenduidig en scherp worden gedefinieerd. In het beginstadium is er juist meer behoefte aan het ontwikkelen van kennis en inzichten om de juiste oplossing te kiezen. Het opleggen van kaders en procedures zal de ontwikkeling van innovatieve oplossingen onnodig belemmeren. Bij de ontwikkeling van ruimtelijk beleid is de rol van de private sector, van groepen en van individuele burgers vaak reactief. Hun betrokkenheid beperkt zich tot de inspraakmogelijkheden die de wet biedt om eventuele fouten in het beleid te verbeteren. De inspraak zou zelfs tijdens de ontwikkeling van het beleid mogelijk zijn door middel van een breed debat. Dit zou de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de genomen besluiten onderschrijven en innovatieve oplossingen stimuleren. Bij de beleidsontwikkeling voor buitendijks bouwen zal de invloed van de sectorale wetgeving naar verwachting geen noemenswaardige invloed hebben op de realisatie van adaptief bouwen.

3 Onderzoeksmethodologie

In dit hoofdstuk besteed ik allereerst aandacht aan alle aspecten rondom het onderzoek, zoals de onderzoeksopzet, validatie en betrouwbaarheid. Vervolgens ga ik in op het operationaliseren en de onderzoeksmethode van de deelvragen.

De beantwoording van de deelvragen zal uiteindelijk leiden tot de beantwoording van de hoofdvraag.

3.1 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek betreft een casestudie naar de mogelijk bestuurlijke en procedurele stagnaties bij de toekomstige besluitvorming van adaptief bouwen. Omdat het bouwconcept in de praktijk nog niet wordt toegepast en het besluitvormingsproces hierover dus nog niet heeft plaatsgevonden, heeft deze studie in zekere zin een voorspellend karakter. Gezien het innovatieve karakter dat adaptief bouwen heeft, de veelheid van actoren en de beperkte kennis daarvan op het bestuurlijke vlak, zal dit mogelijk leiden tot stagnaties waardoor vertraging optreedt in het bereiken van een overeenstemming. Voor dit onderzoek heb ik verschillende interviews gehouden met personen die betrokken zijn bij de ontwikkelingen rondom adaptief bouwen. Het doel van de interviews is om o.a. te weten te komen hoe het proces rondom adaptief bouwen tot nu toe verloopt en welke stagnaties de betrokken partijen denken te verwachten in het besluitvormingsproces.

Deze personen zijn werkzaam bij de volgende overheidsorganisaties:

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Rijkswaterstaat Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland.
- Gemeente Rotterdam.
- Het Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard.
- Gemeente Dordrecht (als referentie)

Voorafgaand aan het maken van bovengenoemde selectie heb ik een globale stakeholder-analyse gemaakt om deze partijen te kunnen selecteren.

Deze organisatie zijn geselecteerd om de volgende redenen:

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is bij dit onderzoek betrokken vanuit haar rol bij het kaderstellen en ontwikkelen van waterstaatkundig beleid, zoals de Beleidslijn Grote Rivieren. Rijkswaterstaat Zuid-Holland is hierbij ook betrokken vanuit haar rol als beheerorganisatie. Bouwwerken in en langs de stroom- en afvoergebieden van de grote rivieren moeten aan bepaalde vergunningsprocedures te voldoen. Rijkswaterstaat is overigens belast met het verstrekken van vergunningen voor bouwactiviteiten in deze gebieden.

Het rijk heeft haar taak op het gebied van waterveiligheid buitendijks overgelaten aan de regionale overheden. De provincie heeft haar taak als wetgevende orgaan op het gebied van regionale waterveiligheid opgepakt en is nu bezig met het ontwikkelen en kaderstellen van wet- en regelgeving voor de buitendijkse gebieden in Zuid-Holland (Voorlopige Nota buitendijksbeleid, provincie Zuid-Holland, d.d. 21 april 2009).

Het Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard is een uitvoeringsorganisatie op het gebied van waterveiligheid en mede verantwoordelijk voor de primaire en secundaire waterkeringen in haar beheersgebied.

De gemeente Dordrecht is sinds 2005 bezig met programma Urban Flood Management. Het programma voorziet in de ontwikkeling van buitendijkse stadswerven voor woningbouwprojecten. De ontwikkeling binnen het genoemde programma wordt in dit onderzoek min of meer gezien als referentie voor de ontwikkeling van de oude stadshavens van Rotterdam. Ter ondersteuning van dit onderzoek heb ik daarom een aantal mensen van de gemeente Dordrecht geïnterviewd. De uitkomsten van deze interviews gebruik ik om de resultaten van mijn onderzoek in Rotterdam aanvullend te kunnen valideren.

De kwalitatieve data-analyse voor dit onderzoek heb ik in drie stappen uitgevoerd: het verzamelen, het ordenen en het analyseren (van Thiel, 2007: 154-167). De verzamelde data zijn voornamelijk beleidsnota's, beleidsdocumenten en rapporten die relevant zijn voor dit onderzoek. De bovengenoemde informatie en de gehouden interviews vormen samen de bouwstenen voor het onderzoek en uiteindelijk de conclusie en aanbevelingen.

De resultaten uit het empirisch onderzoek zullen worden geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader. In deze analyse worden de resultaten van mijn onderzoek onderverdeeld naar betrokken actoren en beschikbare hulpmiddelen. Met deze onderverdeling kijk ik vervolgens naar een mogelijk verband tussen de beschikbaarheid van hulpmiddelen en het ontstaan van stagnatie. Op basis van de analyse zullen de deelvragen worden beantwoord waarna dit tot de beantwoording van de hoofdvraag zal leiden.

Tot slot: Het onderzoek wordt afgesloten met een conclusie en een voorstel voor een procesarrangement dat de betrokken projectmanagers kan ondersteunen bij de inrichting van het toekomstige besluitvormingsproces.

3.2 Operationalisering van Stagnatie?

Stagnaties kunnen worden gedefinieerd als één of meerdere obstakels die de voortgang van een bepaald proces belemmeren of verstoren, met vertraging als gevolg.

De soepelheid van besluitvorming over ruimtelijke orderings- vraagstukken is o.a. af te leiden uit het aantal vertragingen dat het proces gedurende een bepaalde periode oploopt. Hoe geringer deze vertragingen zijn, hoe soepeler de besluitvorming is.

Er kunnen echter omstandigheden zijn waardoor stagnatie ontstaat. Stagnaties kunnen herleid worden naar verschillende oorzaken zoals conflicterende belangen, verschil in inzichten met betrekking tot de beoogde oplossing, verschil in doelstellingen en afhankelijkheden tussen de betrokken actoren. Niet onbelangrijk is het gebrek aan voldoende vertrouwen tussen de betrokken partijen. Dit kan een serieus obstakel vormen in de weg naar het bereiken van een overeenstemming.

Besluitvorming die vooral betrekking heeft op innovatieve oplossingen, kan door gebrek aan voldoende kennis en ervaring in de aanloop naar - en gedurende het proces - vele obstakels ondervinden.

Stagnaties zijn niet objectief gegeven, maar zijn subjectief en hebben vaak een sociaal geconstrueerd karakter. Partijen die aan besluitvorming deelnemen, kunnen gezamenlijk stagnaties ook herkennen en erkennen. Echter, de betrokken partijen kunnen stagnaties op verschillende manieren beleven en ervaren. Voor de ene partij is het obstakel een feit, maar voor de andere partij kan dit een beeld zijn en hoeft het dus niet per se een feit te zijn. Wat de één beschouwt als het zorgvuldig doorlopen van een proces, kan de ander beschouwen als onwenselijke traagheid. De posities die verschillende partijen innemen, al dan niet hiërarchisch, en de houding van partijen spelen hierin een belangrijke rol. Regels, kaders en procedures worden bij innovaties vaak als serieuze obstakels ervaren die de ontwikkeling belemmeren of vertragen. De vraag is of de aanpassing van geldende procedures de obstakels enigszins kan helpen verminderen dan wel wegnemen.

Tot slot, de resultaten uit het empirisch onderzoek zullen wellicht meer duidelijkheid geven over de feiten en beelden van betrokken partijen over stagnaties in de wereld van adaptief bouwen.

3.3 Validatie en betrouwbaarheid

Bij dit onderzoek is er sprake van een aantal onderzoekseenheden. Dit betreffen geïnterviewden, beleidsnota's en rapporten, die ik hieronder kort zal toelichten. Hierdoor bestaan de onderzoeksresultaten uit kwalitatieve data (in tegenstelling tot kwantitatieve data), die niet statistisch zijn te toetsen. Om dit probleem op te lossen heb ik ervoor gekozen om triangulatie toe te passen (van Thiel, 2007: 104-105). Hierbij heb ik getracht de deelvragen te beantwoorden aan de hand van meerdere bronnen, zoals beleidsnota's en rapporten. Tevens heb ik besloten een aantal betrokkenen bij het programma UFM van gemeente Dordrecht te interviewen. Het doel achter dit besluit is om: a) de betrouwbaarheid en validatie van dit onderzoek op zo goed mogelijk hoog niveau te houden en b) Gemeente Dordrecht was eerder betrokken bij de plannen rondom buitendijks bouwen. Wellicht kan hun ervaring helpen bij het voorkomen van stagnaties gedurende het besluitvormingsproces rondom buitendijks bouwen in Rotterdam.

3.4 Operationalisering en onderzoeksmethode

De benodigde informatie voor dit onderzoek heb ik verworven uit geschreven bronnen zoals beleidsnota's, rapporten en interviews met een aantal personen die betrokken zijn bij de ontwikkelingen rondom buitendijks bouwen en klimaat adaptatieprogramma. Aan de hand van deze informatiebronnen en de bijbehorende analyse heb ik getracht de symptomen van de mogelijke stagnatie in de toekomstige besluitvorming rondom adaptief bouwen te traceren. Daarbij heb ik aandacht besteed aan de samenhang tussen de geschreven bronnen en de interviews.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd. Per deelvraag wordt aangegeven hoe deze zal worden beantwoord:

1. Wat wordt verstaan onder adaptief bouwen?

Met deze vraag onderzoek ik de eventuele verschillen in percepties van de betrokken partijen van de definitie van adaptief bouwen. De verschillende percepties drukken meestal hun stempel op de definitie en het gevoel van urgentie van het vraagstuk of probleem en de beoogde oplossing.

2. Wat kenmerkt naar verwachting de toekomstige besluitvorming rond adaptief bouwen in de casus Stadshavens Rotterdam? (kenmerkend in termen van: complexiteit, onderlinge spanningen, vertrouwen en afhankelijkheid)

Met deze vraag richt ik meer de focus de kenmerken van het toekomstige besluitvormingsproces en op het netwerk van de betrokken actoren. Via een netwerkanalyse onderzoek ik de betrokken actoren en hun doelstelling. Tevens zal ik ingaan op hun verschillen in doelstellingen, belangen, interdependenties en het onderlinge vertrouwen binnen hun netwerk. Vervolgens zal ik de strategieën van de betrokken actoren tegen het licht houden om te bezien of de interacties die daaruit voortvloeien een verklaring kan zijn voor eventuele bestuurlijke stagnaties.

3. Welke bestuurlijke stagnaties worden door de partijen onderkend? Welke stagnaties zien zij nu en welke die op termijn zullen spelen?

Deze vragen gaan meer over de beeldvorming over het besluitvormingsproces van de betrokken partijen vanuit hun respectievelijke invalshoeken. Tevens kunnen de betrokken partijen aangeven welke volgens hen de bestuurlijke stagnaties zijn die zij verwachten in de besluitvorming bij adaptief bouwen.

4. Welke feitelijke procedurele stagnaties doen zich voor in dit besluitvormingsproces?

Deze vraag gaat wederom over de beeldvorming van de betrokken partijen ten aanzien van het proces. Tevens kunnen de betrokken partijen aangeven welke volgens hen de procedurele stagnaties zijn die zij verwachten of eventueel kunnen optreden in de besluitvorming bij adaptief bouwen.

5. Hoe kan een procesmanagement inspelen op het voorkomen of beperken van deze stagnaties?

De partijen kunnen naar hun eigen inzicht aangeven hoe procesmanagement kan helpen bij het voorkomen dan wel het beperken van processuele en de procedurele stagnaties. Via deze vraag wordt indirect de voorkeur van deze partijen t.a.v. het procesmanagement onderzocht. Hiervoor kijk ik naar de betrokkenheid en de positie van deze actoren.

Tot slot, in dit onderzoek wordt geen aandacht besteed aan de juridische aspecten die betrekking hebben op de aansprakelijkheid rondom adaptief bouwen. Toch is het van belang om hier even bij stil te staan. In de voorlopige Nota buitendijks beneden stroom wordt het volgende vermeld: (zie ook bijlage 5).

‘Als de provincie een provinciaal belang benoemt, rijst de vraag in hoeverre zij aansprakelijk is voor eventuele schade als zich een overstroming voordoet. Ook de aansprakelijkheid van de gemeente dient aandacht te krijgen. De werking van het provinciaal belang buitendijks richt zich immers met name op gemeenten. Een aansprakelijkheidsstelling van de provincie, waterschap en/of gemeente door derden met schade door wateroverlast is niet geheel uit te sluiten, maar bij een zorgvuldige besluitvorming en communicatie hierover, worden geen onaanvaardbare risico's genomen. Het provinciaal belang bij de waterveiligheid van buitendijkse gebieden behoort dan ook adequaat beleidsmatig en operationeel ingevuld te worden. Dit doen we op basis van de risicomethode buitendijks met een bestuurlijke vertaling in zowel de Provinciaal Structuur Visie PSV als de Verordening Ruimte. Hieronder volgt een uitwerking.

Verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van beleid voor bouwen in buitendijkse gebieden – en de handhaving daarvan – impliceert nog geen aansprakelijkheid voor eventuele schadelijke gevolgen indien wateroverlast zich toch voordoet. Met andere woorden: Duidelijkheid verschaffen wat wel mag en wat niet mag bij buitendijkse ontwikkelingen en wie waar verantwoordelijk voor is. Hier dient eenduidig en helder over gecommuniceerd te worden.

De verantwoordelijkheid ligt in de eerste plaats bij de gemeenten die lokale initiatieven in hun planologische beleid toestaan. Met het vastleggen van het provinciaal belang ligt er echter ook een verantwoordelijkheid bij de provincie’.

4 Resultaten Empirisch Onderzoek

In dit hoofdstuk presenteer ik de resultaten van het empirisch onderzoek aan de hand van het theoretisch kader. Deze analyse gebruik ik vervolgens bij de beantwoording van de deelvragen en uiteindelijk van de hoofdvraag.

4.1 Inleiding

Sinds enkele jaren probeert de gemeente Rotterdam haar naam als klimaatstad op de wereldkaart te zetten. Via ambitieuze en vooruitstrevende plannen wil Rotterdam midden en lange termijn oplossingen stimuleren om de gevolgen van de klimaatverandering tegen te gaan. Met deze plannen wordt bedoeld op het Rotterdamse programma voor water en klimaatadaptatie, bekend onder de naam ‘Rotterdam Climate Proof’ (RCP). Het programma voorziet de realisatie van o.a. drijvende wooncomplexen in de Rotterdamse stadshavens die onderdeel uitmaken van vier deelgebieden aan weerszijden van de Nieuwe Maas, namelijk: Merwehavens/Vierhavens, Rijnhaven/ Maashaven, Waalhaven/ Eemhaven en het RDM –terrein. De gezamenlijke oppervlakte van al deze havens bedraagt ongeveer 16.000 ha. en bevindt zich in een sterk verstedelijkte regio (zie paragraaf 1.2).

De bedreigingen die de klimaatverandering met zich meebrengt zullen worden omgezet naar kansen waarvan de stad uiteindelijk moet profiteren. Deze kansen wil de gemeente vertalen in haar ambitie om bestaande en toekomstige buitendijks gelegen gebieden en vooral de stadshavens de komende 20 tot 40 jaar te transformeren naar geschikte woon- en werkgebieden. ‘Adaptief bouwen’ of in sommige gevallen ‘drijvend bouwen’ zou mogelijkheden kunnen bieden om in de gebieden buiten de dijk veilig en duurzaam te bouwen.

De ontwikkeling van de stadshavens van Rotterdam betreft een lange-termijnontwikkeling, waarvoor de structuurvisie van de stad in 2020 het uitgangspunt is. Het gebied kenmerkt zich door de milieuzonering, de aanwezigheid van oude fabrieksgebouwen en gebouwen die getransformeerd moeten worden naar een ander soort gebruik, of die herbouwd moeten worden.

De definitiefase wordt opgevolgd door de projectfase waarin het onderzoeksteam met deelonderzoeken kan starten. Gebiedsontwikkeling en kennisontwikkeling zullen uiteindelijk uitmonden in het ontwerp. Op de projectfase zal de gebruiksfase volgen. Deze 3 fases betreffen het gehele proces. Momenteel bevindt de gemeente Rotterdam zich in de definitiefase.

4.2 Actor analyse

In deze paragraaf zal ik op basis van de gehouden interviews (zie bijlage 1) vaststellen welke actoren cruciaal zijn in het toekomstige besluitvormingsproces van adaptief bouwen (zie onderstaande tabellen). In paragraaf 4.3 en 4.4 zal ik respectievelijk een korte inventarisatie doen naar de verschillende belangen, doelstellingen en wederzijdse afhankelijkheden tussen de betrokken actoren die van invloed kunnen zijn op de toekomstige besluitvorming rondom adaptief bouwen. Tot slot zal ik in paragraaf 4.5 een analyse maken voor de wet- en regelgeving die van invloed kan zijn op het vormen van stagnaties in het toekomstige besluitvormingsproces van Adaptief bouwen.

Actor	Ministerie van Verkeer en Waterstaat			
Hulpmiddelen	<i>beschikbaar Ja, Nee</i>	<i>onmisbaar Ja / Nee</i>	<i>gemakkelijk vervangbaar Ja/ Nee</i>	<i>Cruciale actor? Ja / Nee</i>
<i>Financieel</i>	Nee	Nee	Ja	Ja
<i>Productie</i>	Nee	Nee	Ja	
<i>Competentie</i>	Ja	Ja	Nee	
<i>Kennis</i>	Ja	Ja	Nee	
<i>Legitimiteit</i>	Ja	Ja	Nee	

Actor	Rijkswaterstaat			
Hulpmiddelen	<i>beschikbaar Ja, Nee</i>	<i>onmisbaar Ja / Nee</i>	<i>gemakkelijk vervangbaar Ja/ Nee</i>	<i>Cruciale actor? Ja / Nee</i>
<i>Financieel</i>	Nee	Nee	Ja	Ja
<i>Productie</i>	Nee	Nee	Ja	
<i>Competentie</i>	Ja	Ja	Nee	
<i>Kennis</i>	Ja	Ja	Nee	
<i>Legitimiteit</i>	Ja	Ja	Nee	

Actor	Provincie Zuid-Holland			
Hulpmiddelen	<i>beschikbaar Ja, Nee</i>	<i>onmisbaar Ja / Nee</i>	<i>gemakkelijk vervangbaar Ja/ Nee</i>	<i>Cruciale actor? Ja / Nee</i>
<i>Financieel</i>	Ja	Nee	Nee	Ja
<i>Productie</i>	Nee	Nee	Ja	
<i>Competentie</i>	Ja	Ja	Nee	
<i>Kennis</i>	Ja	Ja	Nee	
<i>Legitimiteit</i>	Ja	Ja	Nee	

Actor	Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard			
Hulpmiddelen	<i>beschikbaar Ja, Nee</i>	<i>onmisbaar Ja / Nee</i>	<i>gemakkelijk vervangbaar Ja/ Nee</i>	<i>Cruciale actor? Ja / Nee</i>
<i>Financieel</i>	Nee	Nee	Ja	Ja
<i>Productie</i>	Nee	Nee	Ja	
<i>Competentie</i>	Ja	Ja	Nee	
<i>Kennis</i>	Ja	Ja	Nee	
<i>Legitimiteit</i>	Ja	Ja	Nee	

Actor	Gemeente Rotterdam			
Hulpmiddelen	<i>beschikbaar Ja, Nee</i>	<i>onmisbaar Ja / Nee</i>	<i>gemakkelijk vervangbaar Ja/ Nee</i>	<i>Cruciale actor? Ja / Nee</i>
<i>Financieel</i>	Ja	Ja	Nee	Ja
<i>Productie</i>	Ja	Ja	Nee	
<i>Competentie</i>	Ja	Ja	Nee	
<i>Kennis</i>	Ja	Ja	Nee	
<i>Legitimiteit</i>	Ja	Ja	Nee	

Actor	Havenbedrijf Rotterdam			
Hulpmiddelen	<i>beschikbaar Ja, Nee</i>	<i>onmisbaar Ja / Nee</i>	<i>gemakkelijk vervangbaar Ja/ Nee</i>	<i>Cruciale actor? Ja /Nee</i>
<i>Financieel</i>	Nee	Nee	Ja	'Ja', mits het te realiseren project op eigen grond ligt
<i>Productie</i>	Ja	Ja	Nee	
<i>Competentie</i>	Ja	Ja	Nee	
<i>Kennis</i>	Nee	Nee	Ja	
<i>Legitimiteit</i>	Nee	Nee	Ja	

Actor	Onderzoek en kennis organisaties			
Hulpmiddelen	<i>beschikbaar Ja, Nee</i>	<i>onmisbaar Ja / Nee</i>	<i>gemakkelijk vervangbaar Ja/ Nee</i>	<i>Cruciale actor? Ja /Nee</i>
<i>Financieel</i>	Nee	Nee	Ja	Ja op het gebied van kennis en advisering
<i>Productie</i>	Nee	Nee	Ja	
<i>Competentie</i>	Nee	Nee	Ja	
<i>Kennis</i>	Ja	Ja	Nee	
<i>Legitimiteit</i>	Nee	Nee	Ja	

4.3 Verschil in belangen en doelstellingen

Bij de betrokken partijen zijn verschillende belangen, maar ook doelstellingen waargenomen die vaak duidelijk verband hebben met hun bestuurlijke rol en de eigen motivaties. Bij belangen gaat het voor mij om waarden en verantwoordelijkheden. Bij doelstellingen gaat het voor mij om taken en resultaten die een betreffende actor uitvoert of nastreeft. Per actor zal ik deze belangen en doelstellingen uiteenzetten.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat / Rijkswaterstaat:

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft onder andere als doelstelling het op orde houden van de Nederlandse waterhuishouding, nu en in de toekomst. Zowel de kwaliteit van het water als de hoeveelheid ervan.

Om er voor te zorgen dat Nederland nu en in de toekomst veilig is voor het water en we voldoende zoet water hebben, wordt er gewerkt aan een nieuw Deltaplan. In dat plan bereidt ons land zich voor op de gevolgen van de klimaatverandering. Bijvoorbeeld door de kust en de dijken te versterken en door de mogelijkheden om zoet water op te slaan te vergroten. Daarnaast gebeurt dit door het water in de rivieren meer ruimte te geven. Dat alles gebeurt in samenwerking met waterschappen, provincies, gemeenten en bedrijven (bron: internetsite ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Zoals eerder vermeld, heeft de nationale overheid de verantwoordelijkheid voor waterveiligheid in buitendijkse gebieden bij de regionale overheden neergelegd. Het is het belang van het ministerie dat de wet- en regelgeving op het gebied van ruimte voor de rivier een taak van de nationale overheid blijft.

De doelstelling van het rijk is het stimuleren van adaptieve oplossingen. Innovatieve plannen die in kunnen spelen op de klimaatverandering, zoals de plannen van de gemeente Rotterdam en Dordrecht, kunnen rekenen op de volledige steun van het rijk, mits deze plannen de ruimte voor de rivier en daarmee het nationale belang voor waterveiligheid garanderen.

De provincie Zuid – Holland:

De provincie Zuid-Holland bestaat voor een zesde deel uit water. Zuid-Holland is daarmee de meest waterrijke provincie van Nederland. In het dagelijkse werk van de provincie speelt water daarom een belangrijke rol.

Door grote druk op de ruimte neemt de maatschappelijke vraag naar het (her)gebruik van buitendijkse gebieden van de grote rivieren in Zuid-Holland sterk toe. Over vijftig jaar

wonen en werken meer dan 100.000 mensen buitendijks Voorlopige Nota buitendijksbeleid, provincie Zuid-Holland, 21 april 2009. Welk (overstromings)risico is acceptabel? En wie is aansprakelijk als schade optreedt?

Buitendijkse gebieden zijn gebieden die niet worden beschermd door dijken of duinen, omdat ze vóór deze waterkeringen liggen. Voor buitendijkse gebieden geldt geen wettelijke veiligheidsnorm. Het land kan bij hoge waterstanden onderlopen.

Het ontbreekt de overheid aan een bruikbare methodiek voor lange termijn keuzes bij buitendijkse ontwikkelingen. Bovendien zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden onduidelijk bij de ontwikkeling van buitendijkse terreinen en de bescherming tegen hoogwater. Het Rijk heeft het initiatief voor het ontwikkelen van beleid voor veiligheid en schade neergelegd bij lokale en regionale overheden. De provincie Zuid-Holland heeft binnen haar gebied de regierol op zich genomen om beleid te maken voor ontwerpen en bouwen in buitendijkse gebieden. Met dat beleid wil de provincie een duidelijk kader scheppen waarmee de betrokken partijen een zorgvuldige afweging van veiligheid en ruimtelijke functies buitendijks kunnen maken (bron: internetsite provincie Zuid – Holland d.d. 28 februari 2010).

In de aanloop naar de ontwikkeling van buitendijks beleid benadrukt de provincie de belangrijke economische waarde die de buitendijkse gebieden in haar regio hebben. De provincie heeft dus belang bij een goede afweging van de ruimtelijke en waterveiligheidsbelangen. Het gaat immers over een voor de provincie economisch zeer belangrijke regio, zo stelt de provincie in haar voorlopige Nota buitendijks benedenstroom. De provincie wil graag dat de stedenbouw in volle vaart doorgaat, ondanks de dreiging van water. Het buitendijkse gebied, inclusief de Stadshavens van Rotterdam en Dordrecht, bevat potentiële mogelijkheden voor nieuwe bebouwing binnen de provincie Zuid-Holland en voor haar de toekomstige groei. Het is dus belangrijk dat deze groei ook binnen het verstedelijkt gebied gerealiseerd kan worden.

De provincie Zuid-Holland is vanuit haar regelgevende rol op het gebied van waterveiligheid bezig met het ontwikkelen van beleid en normen voor de waterveiligheid in de regio Rijnmond. Gedurende een periode van één jaar zal de provincie samen met gemeentes en waterschappen in de regio het conceptbeleid toetsen en evalueren om vervolgens het beleid vast te stellen. De lopende ontwikkelingen bij deze drie bestuurslagen lopen uiteen. De provincie wil haar '**provinciaal belang**' op het gebied van waterveiligheid beschermen door op korte termijn de benodigde kaders op te stellen voor buitendijksgebieden.

Provinciaal belang algemeen:

In de Nota Provinciaal Belang heeft de provincie het provinciaal belang en het gebruik van instrumenten als kaderstellend en richtinggevend document voor de Provinciale Structuurvisie (PSV) nader uitgewerkt. De Wet op de ruimtelijke ordening stelt dat de provincie zelf bepaalt wat van provinciaal belang is. De gehele PSV geeft het provinciale belang weer. Het provinciaal belang is geordend volgens vijf integrale hoofdpogaven. Daarbij geldt de sturingsfilosofie "decentraal wat kan, centraal wat moet". Zaken die echt provinciaal moeten, worden vastgelegd in de provinciale Verordening Ruimte.

Bron: Voorlopige Nota buitendijks benedenstroom PZH, april 2009

Provinciaal belang buitendijks:

Het beleid voor buitendijks gebied heeft in het bijzonder betrekking op twee van de vijf integrale hoofdogaven:

- het concurrerende en aantrekkelijke internationale profiel ("kwaliteit van de woon- en leefomgeving en waterveiligheid");
- de duurzame en klimaatbestendige Deltaprovincie ("werken aan klimaatbestendigheid is cruciaal voor verbetering van de leefbaarheid, de economische concurrentiekracht, de biodiversiteit, waterveiligheid, waterkwaliteit en ruimtelijke kwaliteit.").

In de provinciale Verordening Ruimte is waterveiligheid een van de vier hoofdthema's genoemd, uitgewerkt in kustfundament, grote rivieren en regionaal watersysteem.

Bron: Voorlopige Nota buitendijks benedenstroom PZH, april 2009.

De verwachting is dat het beleid en de kaders aan het einde van 2010 door de Provinciale Staten zullen worden vastgesteld. Belangrijk doel van de provincie om hierin meer duidelijkheid in wet en regelgeving te creëren. Bij buitendijks bouwen gaat de provincie er vanuit dat er wateroverlast kan optreden. Het beleid dat de provincie wil ontwikkelen voor buitendijks gebieden moet zodanig ingericht dat niet zondermeer gebouwd mag worden. De provincie Zuid-Holland focust zich bijvoorbeeld volledig op de risico's die zouden kunnen optreden bij buitendijks bouwen en de gevolgen daarvan op de waterveiligheid in de regio. Deze risico's en de kans op maatschappelijke ontwrichting wil de provincie diepgaand onderzoeken. Het doel is uiteindelijk om deze risico's zo goed mogelijk weg te nemen dan wel te beperken door o.a. het opstellen van kaders en regels. Blijken de risico's echter beperkt te zijn, dan is het buitendijks bouwen een gemeentelijke aangelegenheid. Dit staat ook vermeld in de voorlopige Nota buitendijks beneden stroom: *'Als de risico's beperkt zijn, is het een louter gemeentelijke aangelegenheid om een ruimtelijke ontwikkeling al dan niet toe te staan. Als er sprake is van zeer hoog risico waarbij er kans is op dodelijke slachtoffers of maatschappelijke ontwrichting, dan stelt de provincie maatregelen verplicht om deze risico's te reduceren'*.

Volgens de provincie is het doel van adaptief bouwen om een omslag te bereiken in het ontwikkelen van woongebieden zodat de regio op middellange en lange termijn van deze ontwikkeling kan profiteren. In 2040-2050 zullen de risico's op overstromingen voor buitendijksgebieden steeds toenemen. Hierbij wordt uitgegaan van een somber scenario voor het klimaat en dat er geen andere maatregelen zijn genomen om de gevolgen van de klimaatverandering tegen te gaan, zoals nieuwe of hogere dijken en waterkeringen die de buitendijksgebieden veiliger kunnen maken.

De ruimte die het water in de toekomst nodig zal hebben, zal niet ten koste gaan van de ruimte van woningbouw. In de Rijnmond en in gebieden zoals in Dordrecht zijn ook plannen ontwikkeld om in buitendijkse gebieden te bouwen. Het landelijke beleid stimuleert het bouwen buiten de dijk, maar wel binnen de regels die ervoor gelden waarbij de uitstroom van water richting de zee gegarandeerd zal moeten blijven. Op grond van het beleid 'Ruimte voor de rivier' mogen gemeentes lang de rivieren bouwen, mits de gebruikte ruimte ergens anders gecompenseerd worden voor overtollig water uit de rivier. Op deze manier kunnen gemeenten buiten de dijk bouwen want het gebied is te belangrijk om alleen als opslagruimte voor water te gebruiken.

Het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard:

Schieland en de Krimpenerwaard zorgt als Waterschap voor droge voeten en schoon water in haar beheersgebied. Dit gebied strekt zich uit tussen Rotterdam, Schoonhoven en Zoetermeer. Binnen dit gebied zorgt het hoogheemraadschap voor de kwaliteit van het oppervlaktewater, het waterpeil en de waterkeringen. Daarnaast beheert het schap een aantal wegen in de Krimpenerwaard (bron: internetsite Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenwaard d.d. 28 februari 2010).

De doelstelling van het Hoogheemraadschap als uitvoerende organisatie op het gebied van waterveiligheid is meer toegespitst op het beschermen van binnendijkse gebieden tegen hoogwater en het beheren van de primaire en secundaire waterkeringen. Het Hoogheemraadschap benadrukt echter dat haar rol bij buitendijks bouwen meer adviserend dan uitvoerend is. Echter, het ziet er naar uit dat de verantwoordelijkheid van het Hoogheemraadschap gaat toenemen, want de toekomstige ontwikkelingen rondom buitendijks bouwen voorzien een nieuwe rol voor het Hoogheemraadschap op het gebied van waterveiligheid. In het geval van de herinrichting van het Stadshavengebied komt de waterveiligheid duidelijk aan de orde. Vanuit die optiek zal de rol van het Hoogheemraadschap langzamerhand gaan groeien. Met name bij de uitvoering en naleving van de Europese regelgeving die in hoofdlijnen voorschrijft hoe om te gaan met overstromingsrisico's bij de grote rivieren en voor buitendijkse gebieden.

Het belang van het Hoogheemraadschap is geborgd door de wet op waterkeringen. Deze wet schrijft voor dat voor bouwplannen buitendijks die zich in de buurt van waterkeringen bevinden, moeten de initiatiefnemers de wet op de waterkeringen naleven en hun plannen laten keuren door het Hoogheemraadschap. Dit is om te voorkomen dat bouwprojecten de functie van de waterkeringen ernstig belemmeren.

Het toekomstige belang van Hoogheemraadschap, met het oog op de nieuwe ontwikkelingen, zal het garanderen van de waterveiligheid in buitendijkse gebieden. De invulling vanuit de ruimtelijke ordening is voor de rekening van de gemeente. Bij een volledige naleving van alle wet en regelgeving en de daarbij behorende procedures zullen de bewoners een gedeelte van het risico bij overstroming voor hun rekening moeten nemen.

Gemeente Rotterdam:

De gemeente Rotterdam is de initiatiefnemer van de ontwikkeling van adaptief bouwen onder de vlag van 'Rotterdam Climate Proof'. Het doel van de gemeente is om nieuwe bouw mogelijkheden te ontwikkelen en Rotterdam als klimaatstad internationaal op de kaart te zetten. Om deze doelstelling te bereiken wil de gemeente het waterpeil in deze gebieden nagenoeg constant houden. Dit zou mogelijk zijn door de Maeslantkering vaker te sluiten. Scheepvaart van en naar de Noordzee wordt daar echter door gehinderd.

De gemeente ziet verder in de klimaatverandering meer een kans dan een risico. Rotterdam heeft een aanzienlijk belang om zich als klimaatstad te profileren. Daarnaast wil de stad haar natuurlijke groei in verstedelijkt gebied vorm gaan geven en demografische verandering stimuleren. Door het bouwen buitendijks zou wonen en werken voor midden- en hoge inkomens aantrekkelijker worden.

De ontwikkeling van de stadshavens van Rotterdam is een lange termijnstrategie waarbij de structuurvisie van de stad in 2020 een uitgangspunt is. Het gebied is ingewikkeld door bijvoorbeeld de milieuzonering, de aanwezigheid van oude fabrieksgebouwen en gebouwen die getransformeerd moeten worden naar een ander soort gebruik of opnieuw gebouwd moeten worden.

Gemeente Rotterdam is inmiddels begonnen met de ontwikkeling van buitendijks bouwen. In het begin is een inventarisatie gemaakt voor de waterstanden vanaf Hoek van Holland tot Dordrecht. Het doel van deze inventarisatie is om de opgave scherp te definiëren door het resultaat van het onderzoek rondom de huidige waterstanden te koppelen aan de klimaatscenario's. De focus ligt nu met name op het gebied van veiligheid. Bezien moet worden of de verbinding met de zee onaangetast blijft of de verbinding met de zee af te sluiten om de waterstanden beheersbaar te houden. Met beide keuzes zijn grote economische belangen gemoeid.

4.4 Analyse afhankelijkheden

Uit de actor analyse in paragraaf 4.2 blijkt dat de vijf actoren, te weten het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, de provincie Zuid – Holland, het Hoogheemraadschap en de gemeente Rotterdam cruciaal zullen zijn in de toekomstige besluitvorming rondom adaptief bouwen. Tevens is er een zekere mate van afhankelijkheid tussen deze actoren. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de verantwoordelijkheid voor de waterveiligheid in de buitendijkse gebieden bij de regionale overheden neergelegd, zie Beleidslijn Grote Rivieren. Uitzondering daarop is de waterveiligheid die betrekking heeft op de waarborging van voldoende ruimte voor de rivieren, bekend onder de naam 'Ruimte voor de Rivier'. De wetgeving op dit gebied is een taak van de nationale overheid. Rijkswaterstaat, als uitvoerende organisatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat houdt toezicht op de naleving van het beleid omtrent de ruimte voor de rivier. Bouwplannen in gebieden die bedoeld zijn als buffer voor overtollig water uit de rivieren zijn daarmee vergunningsplichtig. De provincie heeft haar taak binnen het kader van het rijksbeleid opgepakt en wil zo snel mogelijk beleid ontwikkelen voor de buitendijkse gebieden in haar regio. Door deze ambitie wordt verwacht dat de rol van de provincie cruciaal zal zijn in de toekomstige besluitvorming rondom adaptief bouwen.

Voor het Hoogheemraadschap is de waterveiligheid van buitendijkse gebieden een extra taak. Bouwplannen die binnen de invloedsgebieden van de waterkering vallen, zijn onderhevig aan vergunningsprocedures conform de wet op de waterkeringen.

De gemeente Rotterdam, als belanghebbende en initiator van buitendijks bouwen is afhankelijk van het ministerie, de provincie en het Hoogheemraadschap. Deze actoren beschikken over belangrijke middelen zoals competentie en legitimiteit. Van de andere actoren, zoals het Havenbedrijf Rotterdam en onderzoeksorganisatie, is de gemeente minder afhankelijk.

Onderlinge afhankelijkheden

Verder blijkt ook dat de samenwerking tussen de overheidsorganisaties cruciaal is in het toekomstige besluitvormingsproces over buitendijks bouwen. Uit de interviews met de betrokken actoren is gebleken dat ook het Havenbedrijf, met name voor de oude stadshavens van Rotterdam, een belangrijke actor zal zijn in het besluitvormingsproces. De andere actoren zoals kennis-instituten en advies- en onderzoeksorganisaties leveren een belangrijke bijdrage aan de definitiefase, waarbij kennis en expertise worden ontwikkeld voor adaptief bouwen.

De besluitvorming zal dus ook afhankelijk zijn van de uitkomsten van deze onderzoeken en de adviezen die daarop gebaseerd zijn. De onderlinge afhankelijkheden tussen de betrokken actoren zijn af te leiden uit de middelen waar zij over beschikken om het besluitvormingsproces ten bate van hun belangen te beïnvloeden. In onderstaande tabel wordt de onderlinge afhankelijkheid tussen de betrokkenen weergegeven.

Tabel onderlinge afhankelijkheden					
actor	Mini.V&W	Provincie ZH	Hoogheemraadschap	Gemeente Rotterdam	HbR
Min. V&W					
Provincie ZH	X				
Hoogheemraadschap	X	X			
Gemeente Rotterdam	X	X	X		X
Havenbedrijf Rotterdam (HbR)	X	X	X	X	

De vijf actoren beschikken over de formele juridisch bevoegdheden om buitendijks bouwen te realiseren dan wel te stoppen. Echter, de hiërarchische relatie tussen de betrokken actoren maakt de positie van het Ministerie van V&W en de provincie Zuid-Holland enigszins sterker dan de positie van gemeente Rotterdam en het Hoogheemraadschap. Vooral de structuurvisie en het provinciale belang, zie paragraaf 4.3, worden gezien als een belangrijk middel die de provincie Zuid-Holland in het besluitvormingsproces van buitendijks bouwen kan inzetten om haar belangen te beschermen.

Na de privatisering van het (voormalig Gemeentelijk) Havenbedrijf Rotterdam zijn de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf beide eigenaren geworden van de oude Stadshavens. De gemeente heeft de instemming van het Havenbedrijf nodig om haar plannen te kunnen realiseren.

De provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam zijn bezig om kennis te ontwikkelen t.b.v. buitendijks bouwen. Beide partijen proberen, ieder vanuit zijn of haar belang of invalshoek, samen met kennisinstituten en private adviesbureaus onderzoek te doen naar de mogelijkheden rondom en de gevolgen van buitendijks bouwen. De provincie Zuid-Holland doet dit vanuit haar rol als wetgever op het gebied van waterveiligheid. De gemeente Rotterdam is echter op zoek naar de kansen die buitendijks bouwen biedt voor haar stedenbouw- en economisch beleid. Niet onbelangrijk is het imago van de stad als klimaatstad. De gemeente probeert op deze manier de innovatie te stimuleren en de aandacht van de wereld naar zich toe te trekken. Deze vooruitstrevende plannen kunnen de projectontwikkelaars prikkelen om te investeren in de plannen van de stad. De gemeente en haar private partners zullen de plannen van buitendijks bouwen zelf moeten financieren. De provincie Zuid-Holland is slechts bereid de kennis op het gebied van innovatie te financieren, maar de financiering van buitendijks bouwen zullen de lokale overheden moeten zelf moeten regelen. Echter, door de huidige economische en financiële crisis is het maar de vraag of de private sector volledig in staat zal zijn de plannen van buitendijks bouwen te financieren. Om het gebrek aan financiële middelen te compenseren lijkt de financiële steun van het rijk onontbeerlijk. Een dergelijke situatie maakt het rijk een belangrijke actor in het toekomstige besluitvormingsproces rondom buitendijks bouwen.

In de hoofdstukken 5 en 6 zal ik verder ingaan op de invloed van deze afhankelijkheid en de posities van de betrokken actoren in het ontstaan van processuele en procedurele stagnaties, naast een nadere verkenning van stagnaties en de mogelijke invloed daarvan op het toekomstige besluitvormingsproces.

4.5 Analyse wet- en regelgeving

De stedelijke ontwikkeling in Nederland is verankerd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Bouwplannen worden middels procedures getoetst aan de genoemde wet.

Daarnaast zijn voor alle bouwconstructies in Nederland op grond van het 'Bouwbesluit' een bouwvergunning nodig. De vergunning mag pas worden verleend als er blijkt dat de bouwconstructie aan de constructieve en brandveiligheidseisen voldoet. In bepaalde gevallen zijn er zelfs extra vergunningen nodig, bijv. bouwprojecten die zich in of nabij de grote rivieren of een waterkering bevinden, zijn onderhevig aan vergunningsprocedures. In deze paragraaf zal ik een analyse maken voor de bovengenoemde wet- en regelgeving die van invloed kan zijn op de ontwikkelingsplannen en het besluitvormingsproces van buitendijks bouwen.

Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO):

Om te beginnen is het wellicht interessant te melden dat per 1 juli 2008 de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) van kracht is. Met de nieuwe wet, die de oude vervangt, worden de procedures overzichtelijker, eenvoudiger en korter. In de nieuwe wet zijn de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid, provincies en gemeenten duidelijk vastgelegd. Volgens de nieuwe wet stellen de rijksoverheid, provincie en gemeenten gezamenlijk de structuurvisie voor een bepaald gebied op. Deze gezamenlijke structuurvisie vervangt uiteindelijk drie plannen: de planologische kernbeslissing van het rijk, het streekplan van de provincie en het structuurplan van de gemeente. In het gemeentelijke bestemmingsplan wordt de structuurvisie uitgewerkt. Echter, het uitwerken van de structuurvisie in het bestemmingsplan betekent niet het einde aan de rol van het rijk en de provincie. De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening geeft het rijk en de provincie de mogelijkheid waar nodig regels en kaders op te leggen bij het opstellen van het bestemmingsplan of dit zelf vast te stellen. Door de betrokkenheid van verschillende afdelingen bij het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen bij het opstellen van de structuurvisie krijgt het beleid meer een sectoraal karakter. In hoofdstuk 6 zal ik ingaan op de invloed van deze wet op de ontwikkelingsplannen van buitendijkse gebieden.

Beleidslijn Grote Rivieren:

De Beleidslijn Grote Rivieren van het Ministerie van V&W is vooral van toepassing bij gebieden langs de grote rivieren en hun uitstroomgebieden. Deze beleidslijn onderscheidt het gebied ruimtelijk in drie gebieden: stroomvoerend gebied, bergingsgebied en de zogenaamde artikel 2A-gebieden. Deze laatste zijn hooggelegen bebouwde gebieden (zie bijlage 4). Deze laatste zijn expliciet uitgezonderd van vergunningplicht conform de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken. Grote delen van buitendijkse gebieden in Rotterdam en Dordrecht vallen hieronder. Bovendien worden bouwplannen die netto meer ruimte voor de rivier creëren ook vrijgesteld van vergunningsprocedures.

Volgens de Beleidslijn mogen op bepaalde plekken langs de rivieren en in uitstroomgebieden geen permanente bouwprojecten worden gebouwd die geen waterbouwkundige functie vervullen. Deze eis heeft betrekking op de ruimte voor de rivieren. Mocht het zo zijn dat de bouw op deze genoemde plekken noodzakelijk is, dan dient de initiatiefnemer de gebruikte ruimte op een andere locatie langs of nabij de rivier compenseren.

In de bergingsgebieden mogen ook industrie, gebouwen en woningen worden gebouwd mits deze voldoen aan de vergunningseisen. In het geval dat deze bouwwerken ten koste gaan van de waterbergingscapaciteit van het gebied, moet deze ook elders worden gecompenseerd. Ophoging van het gebied kan ook de bergingscapaciteit verminderen en daarvoor is ook compensatie nodig. De achterliggende gedachte van dit beleid is om op langere termijn voldoende ruimte te houden voor water. In het verleden werden gebieden langs de rivieren namelijk regelmatig opgehoogd en bebouwd, waardoor de rivier juist minder ruimte kreeg.

In stroomvoerende gebieden mogen gebouwen met aan de rivier gerelateerde functies onder zware restricties gebouwd worden. Voorbeelden hiervan zijn waterbouwkundige werken, scheepswerven en havens. In het Besluit Rijksrivieren staat vermeld wat riviergebonden activiteiten zijn. De Beleidslijn voorziet niet in de mogelijkheid voor adaptief bouwen in stroomvoerende gebieden, want in deze gebieden is woningbouw in het geheel niet toegestaan. Met het toezicht op de naleving van deze wetgeving is Rijkswaterstaat belast. In haar rol als uitvoerende organisatie van het ministerie van V&W en als beheerder van het watergebied is Rijkswaterstaat ook verantwoordelijk voor de vergunningsprocedures en houdt het toezicht op de naleving van het beleid.

Het bouwbesluit:

Het Bouwbesluit is een Algemeen Maatregel van Bestuur, dat opgesteld is door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).

Het besluit bevat bouwtechnische voorschriften waaraan alle bouwwerken, zoals woningen, kantoren, winkels e.d. in Nederland minimaal moeten voldoen. Ook verbouwingen vallen onder het Bouwbesluit. De eisen hebben betrekking op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu (bron: website van het Ministerie van VROM). Het bouwobject is vergunningplichtig indien dit met de grond is verbonden. Hieronder vallen meestal traditionele bouwconstructies. Schepen en woonboten hebben geen vergunning nodig omdat niet voldoen aan het bovengenoemde criteria, (Uitspraak Raad van Staten). Voor adaptief bouwen en met name het drijvende concept zijn er op dit moment geen regels. Verder voorziet het bouwbesluit op dit moment geen regels of eisen voor buitendijks bouwen op het gebied van water- en brandveiligheid. Gezien de huidige ontwikkelingen rondom buitendijks bouwen wil de provincie Zuid-Holland zo snel mogelijk voor waterveiligheid regels en kaders gaan ontwikkelen. Dit is volgens de provincie nodig om te voorkomen dat in buitendijkse gebieden onbeheersbare risico's zullen ontstaan.

5 Bestuurlijke Stagnaties

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal ik de mogelijke bestuurlijke stagnaties die tijdens het besluitvormingsproces kunnen optreden op hoofdlijnen beschrijven, waarbij ik aandacht zal besteden aan de resultaten van het empirisch onderzoek in samenhang met het theoretisch kader (zie hoofdstuk 2). Hiervoor put ik uit de bronnen zoals ik die in hoofdstuk 3 heb beschreven, namelijk beleidsnota's, rapporten en interviews met betrokkenen.

De bestuurlijke stagnaties kunnen optreden als gevolg van:

- Verschil in percepties
- Conflicterende doelstellingen
- Verschil in belangen
- Onderlinge afhankelijkheden
- Gebrek aan vertrouwen tussen de betrokken actoren

Hoe verliep het proces tot nu toe? Het proces rondom de Stadshavens c.q. buitendijks bouwen ontwikkelt zich steeds via twee sporen, namelijk:

Spoor a) de gemeente Rotterdam werkt met meerdere partijen onder de vlag 'Rotterdam Climate Proof' aan meerdere onderzoeken. Eén van deze onderzoeken heeft betrekking op adaptieve strategieën voor buitendijkse gebieden. Het onderzoek bestaat uit twee delen. Allereerst is er de definitiefase, waarbij de gemeente met een groot aantal partijen de onderzoeksvragen die echt urgent en nog niet opgepakt zijn, scherp probeert te krijgen. Daarnaast zal bepaald worden wat buitendijks bouwen betekent in de context van de stad Rotterdam. De doelstelling van het onderzoek is om door alle partijen een gedragen onderzoeksresultaten te bereiken. In het onderzoek zullen stedenbouwkundige, bestuurskundige en waterkundige vraagstukken en opgaven worden onderzocht. De definitiefase wordt opgevolgd door de projectfase waarin het onderzoeksteam met deelonderzoeken kan starten.

Spoor b) de stappen die de provincie Zuid – Holland heeft genomen in het ontwikkelen van beleid voor buitendijks bouwen. Via de "risicomethode buitendijks" probeert de provincie met haar bestuurlijke partners te achterhalen welke kwetsbare functies zij betrekken in bepaling van risico's, en wanneer sprake is van een grote kans op hoogwater. Maatregelen die risico's op hoogwater kunnen verkleinen dan wel voorkomen wil de provincie op basis van de verworven kennis in haar beleid opnemen en verplicht stellen.

5.2 Verschil in percepties

Zoals bij ieder complex vraagstuk met meerdere actoren spelen de verschillende percepties bij buitendijks bouwen ook een belangrijke rol. Echter, uit het onderzoek is gebleken dat de verschillen in percepties tussen de betrokken actoren over de definitie van adaptief bouwen niet groot is. De verschillen ten aanzien van het probleem en de beoogde oplossing zullen meer naar voren treden als de definitiefase en de uitvoering van de risicomethode worden afgerond en de oplossingen worden gepresenteerd. Vooral de oplossingen die een stabiele hoogte van het oppervlaktewater leveren, zullen tot veel discussies leiden. Een voorbeeld hiervan is het vaker afsluiten van de primaire waterkering, in dit geval de Maeslantkering, om het waterniveau buitendijks stabiel te houden. Deze oplossing zal voor een aantal

betrokken partijen bij voorbaat onbespreekbaar zijn. Andere oplossingen die de waterveiligheid niet borgen kunnen ook op weerstand van de provincie rekenen. De verschillen in percepties zullen vooral worden gevoed door de discussie over de hoogte van het water op buitendijkse gebieden in relatie tot de lange termijn voorspellingen als gevolg van de klimaatverandering. Deze discussie heeft vooral betrekking op de verschillende interpretatie van de wetenschappelijke benaderingen en de rekenmethodiek die de betrokken partijen hanteren ter ondersteuning voor hun beleid. De wetenschap speelt vaak een belangrijke rol in de onderbouwing of soms in het rechtvaardigen van beleid. Vooral bij complexe vraagstukken met veel onzekerheden en lange termijn-voorspellingen wordt een beroep gedaan op de wetenschap en de mogelijkheden die zij biedt om de complexiteit van het vraagstuk enigszins te vereenvoudigen. Echter, dit hoeft niet altijd te leiden tot gegronde en sluitende bevindingen, conclusies of eenduidige oplossingen. De uitgangspunten die daarbij worden gehanteerd, kunnen een serieus obstakel vormen en een bron van langdurige discussies en oneindigheid tussen de betrokkenen. Dit geldt namelijk ook voor de interpretatie van de methodieken en de uitkomsten van wetenschappelijke benaderingen.

Bij de ontwikkelingen rondom buitendijks bouwen doen zowel de provincie Zuid-Holland als de gemeente Rotterdam een beroep op de wetenschap, maar ieder vanuit een andere invalshoek. Via de zogenaamde “risicomethode buitendijks” richt de provincie haar aandacht op de risico’s die gepaard gaan met de klimaatverandering en de gevolgen daarvan op de waterveiligheid. Vanaf juli 2009 is de provincie, samen met haar bestuurlijke partners, begonnen met het testen van de methodiek en normering, die de risicomethoden voorschrijft, waarna deze als procesinstrument zullen worden gebruikt. In tegenstelling tot de benadering van de provincie, probeert de gemeente Rotterdam naast de risico’s als gevolg van de klimaatverandering, ook te onderzoeken welke innovatieve oplossingen zouden kunnen inspelen op deze verandering om uiteindelijk de geschikte bouwmethode op buitendijkse gebieden te bepalen. De gemeente vindt dat de lange termijn onzekerheden, de voorspellingen betreffende de stijging van de zeespiegel erg onbetrouwbaar maken. De verschillen in de wetenschappelijke benaderingen en de interpretaties daarvan kunnen de gemeentes aanzienlijk veel geld gaan kosten. De kosten van de ophoging van het gebied of de hoogte van de bouw kunnen behoorlijk oplopen. Dit geldt ook als later blijkt dat het bouwniveau buitendijks niet voldoende op hoogte is. Hierdoor kunnen de gebouwen zeer kwetsbaar worden voor overstromingen. Een dergelijke discussie zal een prominente plaats innemen in het besluitvormingsproces.

Alle partijen ervaren de ontwikkelingen rondom de Stadshavens en buitendijks gebieden als positief. Echter, de verschillen in percepties zullen in de toekomst steeds verder worden gevoed vanuit de wetenschappelijke benadering en de interpretatie daarvan. Het is dus een verschil in percepties tussen wat wenselijk is en wat noodzakelijk.

De provincie wil de risico’s voor waterveiligheid in buitendijks gebieden op basis van het meest negatieve klimaatscenario benaderen. Volgens de provincie is dat noodzakelijk om potentiële economische schade en maatschappelijke ontwrichting te voorkomen dan wel te beperken.

De gemeente Rotterdam vindt het waarborgen van de waterveiligheid voor de Stadshavens noodzakelijk, maar het uitgangspunt van de provincie te voorbarig. Concrete resultaten over de gevolgen van de klimaatverandering en daarmee de samenhangende risico’s zullen pas na jaren onderzoek zichtbaar worden. Het optreden van een beperkte wateroverlast is dan een acceptabel risico, vooral als de bouwmethode, zoals bij adaptief bouwen, in kan

spelen op overstromingen. De randvoorwaarden voor adaptief bouwen zullen moeten worden ontwikkeld op basis van de bestendigheid en de robuustheid van bouwsystemen en methodieken. Dergelijke bouwsystemen zullen via een langdurig innovatietraject ontwikkeld worden.

5.3 Stagnatie door het verschil in doelstellingen

In het empirisch onderzoek zijn de verschillen in de doelstellingen van de betrokken partijen bij buitendijks bouwen geanalyseerd. De mogelijke stagnaties in het toekomstige besluitvormingsproces van adaptief bouwen zullen zich meer concentreren rondom de doelstelling van gemeente Rotterdam om het waterpeil in buitendijkse gebieden constant te houden. Dit zou volgens de gemeente mogelijk moeten worden door het vaker openen en afsluiten van de Maeslantkering t.b.v de scheepvaart van en naar de Noordzee. Op die manier zou de gevolgen van de stijging van de zeespiegel en de invloed daarvan op het waterpeil in buitendijks gebied beperkt blijven. Verder streven de betrokken partijen dezelfde doelstelling na, namelijk de waarborging van de waterveiligheid in buitendijkse gebieden. Ieder van de partijen heeft echter een eigen aanpak en verschillende processen. In eerste instantie lijkt het alsof de processen naar een gezamenlijke doelstelling lopen, namelijk kennis verwerven over de klimaatverandering om de juiste beslissingen te nemen. Echter, als wij ons verder gaan verdiepen in de materie dan zien wij duidelijke verschillen in de achtergrond en de motivatie achter deze doelstellingen. Deze verschillen kunnen worden opgemerkt als een belangrijke bron van stagnaties en zouden het besluitvormingsproces rondom adaptief bouwen kunnen verstoren. In de volgende paragrafen zal ik proberen de mogelijke bronnen van stagnaties uitvoerig te beschrijven.

5.4 Stagnaties door het verschil in belangen

Met de ontwikkelingsplannen in buitendijkse gebieden zijn meerdere belangen gemoeid. Verschillen in belangen van de betrokken partijen kunnen een belangrijke bron zijn voor het ontstaan van stagnaties. Het belang van het rijk en de provincie ligt meer in het waarborgen van de nationale en regionale waterveiligheid. Dit om de maatschappelijke ontwrichting en economische schade zo goed mogelijk te beperken dan wel te voorkomen. Bovendien ziet de provincie Zuid – Holland haar belang meer in de economische waarde die buitendijkse gebieden hebben. Deze gebieden moeten op internationaal niveau concurrerend blijven en bovendien een veilige leefomgeving bieden. De provincie heeft uiteindelijk een belangrijke invloed op de bestemmingsplannen van gemeentes. Deze plannen moeten door de provincie in een overlegvorm worden getoetst. Gemeentes dienen vroegtijdig naar de provincie en de waterschappen te stappen om hun bestemmingsplan kenbaar te maken en te laten toetsen of dit aan de gestelde eisen voldoet en of er bepaalde tegenstellingen oproept. Mocht er zaken voortkomen uit de bestemmingsplannen die in strijd zijn met de provinciale verordening en de gemeente besluit alsnog de bestemmingsplannen uit te voeren dan kan de provincie naar de rechter stappen om de provinciale belangen aan de orde te stellen.

Het belang van gemeente Rotterdam richt zich meer in de positie die de gemeente internationaal gezien wil bemachtigen als klimaatstad. Kennis ontwikkeling op het gebied van klimaatverandering moet de positie van de gemeente de komende jaren verder versterken. Regels en kaders zullen de ambitie en het belang van de gemeente een aanzienlijke beperking opleggen. De botsing tussen de belangen van het rijk en in meerdere mate van de provincie zou voor stagnatie kunnen zorgen in het toekomstige besluitvormingsproces van adaptief bouwen.

5.5 Stagnaties door afhankelijkheden

De onderlinge afhankelijkheid tussen de betrokken partijen zou ook een bron van stagnatie kunnen zijn bij het toekomstige besluitvormingsproces over adaptief bouwen. De mate van de afhankelijkheid is te herleiden uit de middelen waar de betrokkenen wel of niet over beschikken. Bij besluitvorming zijn de betrokkenen zich vaak bewust van hun onderlinge afhankelijkheid. Deze afhankelijkheid kan bepalend zijn voor de rol en positie van betrokkenen in het proces.

Financiële middelen:

In de aanloop naar de toekomstige besluitvorming over adaptief bouwen zijn de provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam bezig met verschillende onderzoeken rondom de effecten van de klimaatverandering op hun keuzes en oplossingen. Dergelijke onderzoeken kunnen soms lang duren en zijn vaak kostbaar. Het rijk en de provincie willen graag innovatieve oplossingen stimuleren en zijn bereid daarvoor financiële middelen ter beschikking te stellen. Echter, het is niet duidelijk wanneer en onder welke voorwaarden de financiële middelen ter beschikking zullen worden gesteld. Met deze opmerking bedoel ik vóór of na het onderzoek 'risicomethode buitendijks' van de provincie Zuid-Holland. Als de financiële middelen na het onderzoek beschikbaar worden gesteld, dan bestaat de kans dat dit onder bepaalde voorwaarde gebeurt. Het is te vroeg om hierover iets te zeggen, maar deze situatie is denkbaar. Gemeentes over het algemeen beschikken niet over voldoende financiële middelen om kostbare onderzoeken te financieren. De private sector kan de gemeentes te hulp schieten, maar dit gebeurt ook onder bepaalde voorwaarden.

Productiemiddelen:

De gemeente Rotterdam ligt weliswaar in de provincie Zuid-Holland, maar de gemeente is juridisch gezien de wettelijke eigenaar van haar grondgebied. Als de provincie Zuid-Holland de stedelijke groei in haar regio's wil stimuleren, dan zal de provincie afhankelijk zijn van de gemeentes in haar regio's om haar plannen te kunnen realiseren. In het geval van de gemeente Rotterdam zal de urgentie van buitendijks bouwen doorslaggevend zijn voor de inzet van dit productiemiddel. Daar bedoel ik mee 'de grond'. Echter, bij de casus van de oude Stadshavens van Rotterdam is er een addertje onder het gras. Het Havenbedrijf Rotterdam is namelijk de eigenaar van het grondgebied. Hoewel de gemeente voor ongeveer de helft mede-eigenaar van het bedrijf is, kan dit echter mogelijk leiden tot stagnaties. Vooral als de gemeente het waterpeil in het gebied van de oude Stadshavens nagenoeg constant zou willen houden door de Maeslantkering vaker af te sluiten, zal dit de nodige afstemming vragen met het Havenbedrijf (zie paragraaf 5.3).

Dit geldt ook voor gebieden vlakbij de waterkeringen en in de ruimte voor de rivier. Het rijk en het Hoogheemraadschap zullen ook dit middel gebruiken om de besluitvorming naar hun eigen voordeel te beïnvloeden.

Competentiemiddelen:

Alle vijf actoren, het Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en het Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard, beschikken over de juridische bevoegdheid om besluiten te nemen. Echter, deze bevoegdheid zegt niet alles, want de betrokken partijen kunnen ook vanuit hun hiërarchische positie handelen of naar de rechter stappen om bepaalde besluiten te (laten) vernietigen. Deze situatie kan leiden tot aanzienlijke stagnatie in het besluitvormingsproces en het onderlinge vertrouwen beschadigen, zie ook paragraaf 5.6.

Kennis:

Zoals eerder wordt gemeld speelt kennis een belangrijke rol bij de ontwikkeling van beleid. Kennis wordt verworven via onderzoek op basis waarvan de mogelijk oplossingen worden aangedragen. Dit is ook het geval bij het onderzoekstraject rondom de klimaatverandering en het klimaat adaptatieprogramma. Het onderzoekstraject levert naast vele documenten ook allerlei inzichten en expertises. Afhankelijk van hoe de betrokken partijen met de uitkomsten van het onderzoek omgaan, zullen de stagnaties toe- of afnemen. Indien de resultaten van de verschillende onderzoeken elkaar bestrijden, dan zal dit kunnen leiden tot een “rapportengevecht”, waardoor het besluitvormingsproces van adaptief bouwen ernstige vertraging kan oplopen.

Legitimiteit:

De betrokken partijen bij het toekomstige besluitvormingsproces rondom adaptief bouwen kunnen legitimiteit verwerven voor hun ideeën en oplossingen als gevolg van de klimaatverandering. De media en de politiek kunnen daarvoor handig worden ingezet. Een niet onbelangrijke rol hierbij speelde de documentaire van de voormalige vice-president van de Verenigde Staten Al Gore, die liet zien hoe ernstig de gevolgen van de klimaatverandering en de stijging van de zeespiegel zouden zijn voor Nederland. Dit is een ideaal voorbeeld van hoe legitimiteit zou kunnen worden verworven. Hierdoor hebben de discussies over klimaatverandering en de gevolgen daarvan de huiskamers van veel mensen bereikt. Dit heeft bovendien massa's mensen in beweging gebracht, waardoor politici voor hun striktere milieubeleid gemakkelijk en zonder al teveel weerstand een Kamermeerderheid hebben gekregen. De betrokken partijen bij de besluitvorming rondom buitendijks bouwen kunnen ook legitimiteit voor hun ideeën en oplossingen verwerven via de media of de politiek, maar dat zal niet zonder gevolgen voor de besluitvorming zelf. Dit soort acties zou bij de critici de twijfels aanwakkeren en weerstand creëren waardoor het besluitvormingsproces kan stagneren.

5.6 Stagnaties door het gebrek aan vertrouwen tussen de betrokken partijen

In de voorlopige nota buitendijks beneden stroom beschouwt de provincie Zuid-Holland haar ambitie in het buitendijkse beleid als noodzakelijk. Door het opstellen van regels en kaders wil de provincie voorkomen dat de gemeenten te grote waterveiligheidsrisico's uitsluiten.

De gemeenten Rotterdam en Dordrecht zijn echter terughoudend met de ambities van de provincie Zuid-Holland in het buitendijkse beleid. Beide gemeenten zijn positief over de rol die de provincie wil spelen in het klimaatadaptatie programma, maar staan minder positief tegenover de wens van de provincie om regels en kaders te stellen voor hun bouwplannen op de buitendijkse gebieden. Beide partijen denken dat de provincie vanuit de hiërarchie te snel de regels wil opleggen waardoor zij geen ruimte krijgen om hun plannen goed te ontwikkelen. Overigens, de gemeenten baseren hun zorg op de inhoud van de voorlopige Nota buitendijks benedenstroom die zegt:

‘ De provincie voldoet aan haar zorgplicht indien zij adequaat haar normering heeft toegepast, en toeziet dat met de veiligheidsnormen worden gehanteerd. De toetsbaarheid en handhaafbaarheid van lokale initiatieven door de provincie – en daarmee de rechtszekerheid – hangt samen met een helder en goed onderbouwde normering. Toetsing van lokale initiatieven aan de normstelling moet zorgvuldig plaatsvinden. Gemeenten moeten zich - bij het toestaan van buitendijkse initiatieven - van het provinciaal beleid en de provinciale normering (verordening) bewust zijn’.

Verder geeft de provincie aan geen deel te zullen nemen aan de projectorganisatie van adaptief bouwen. Het gaat hier om regioplannen waarbij de betrokken gemeentes de trekkers zijn van dit soort initiatieven. Belangrijk is dat gemeentes de provincie en de waterschappen tijdig moeten informeren over hun bestemmingsplannen waar adaptief gebouwd zal gaan worden. De uitvoering is en blijft onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten en eventueel samen met ander private partners.

De hiërarchische positie van de provincie kan hierin dus een grote invloed hebben op het vertrouwen tussen de betrokken partijen waardoor dit kan leiden tot serieuze stagnatie in de toekomstige besluitvorming.

De gemeentes Rotterdam en Dordrecht ontwikkelen hun adaptieve strategieën in nauwe samenwerking met hun private partners. Het vertrouwen speelt hierbij ook een belangrijke rol, met name in twee fasen namelijk; a) de ontwikkelingsfase en b) de realisatie- en overdrachtfase.

Private partijen maken grote investeringen in de ontwikkelingsfase om adaptief bouwen vervolgens te kunnen realiseren. Beleid –en regelgeving die de investeringskosten doen toenemen, zal het vertrouwen steeds verder afnemen. Door de strenge regelgeving kunnen de betrokken bedrijven vroegtijdig afhaken waardoor de realisatie van adaptief bouwen op losse schroeven komt te staan.

In de realisatie en overdrachtfase komt het vertrouwen van de eindgebruiker steeds in beeld. Gerealiseerde woon –en werkruimte zullen naar de realisatie aan de eindgebruiker worden verkocht. De veiligheid van de gerealiseerde objecten moet in redelijke verhouding liggen tot de kosten. Het vertrouwen van de eindgebruiker in de bouwobjecten en de aantrekkelijkheid qua kosten zullen altijd hun invloed hebben doelstelling achter het bedenken en realiseren van adaptief bouwen.

6 Procedurele Stagnaties

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal ik ingaan op mogelijk procedurele stagnaties die kunnen optreden tijdens het toekomstige besluitvormingsproces van adaptief bouwen. De procedurele stagnaties kunnen hoofdzakelijk worden veroorzaakt door a) de lacunes in de huidige wet- en regelgeving voor bouwwerken, b) stagnaties door verschillende procedurele logica's en motivaties en c) stagnaties door de invloed van sectorale wetgeving.

6.2 Stagnaties door lacunes in huidige wet- en regelgeving

In Nederland ontbreekt het aan duidelijke normen en regels voor waterveiligheid bij het ontwikkelen van nieuwe buitendijkse functies waarmee overheden zorgvuldige keuzes voor de lange termijn kunnen maken (Voorlopige Nota buitendijs benedenstroom, april 2009). Adaptief bouwen heeft de ambitie om klimaatbestendig te bouwen, waarbij het water niet alleen een dreigend element is, maar ook zorgt voor verfraaiing van de woonomgeving. Om de dreiging van water beheersbaar te houden dient het bouwwerk aan een aantal primaire eisen te voldoen. Het moet namelijk bestendig zijn tegen eventueel overtollig water, tegen overstromingen en tegen aanvaringen door schepen of boten. Al met al zullen dergelijke eisen een belangrijke voorwaarde zijn voor de realisatie van adaptief bouwen. Echter, bij adaptief bouwen doet zich een dilemma voor want er ontbreekt namelijk kennis, ervaring en expertise die nodig zijn om dergelijke eisen goed op te nemen in het bouwbesluit. Dat vereist een hoge mate van zorgvuldigheid, want iedere eis wordt vertaald naar kosten, die direct van invloed kunnen zijn op de daarvoor beschikbare financiering. Het dilemma wordt met name veroorzaakt door de verschillende theorieën, modellen en uitgangspunten over de gevolgen van klimaatverandering en de invloed daarvan op adaptief bouwen. Neem bijvoorbeeld de voorspellingen over de invloed van klimaatverandering op de stijging van de zeespiegel. Deze zijn vaak gebaseerd op lange termijnvoorspellingen waardoor de kans op onzekere resultaten alleen maar toeneemt. Dit is een reëel probleem waar de betrokken partijen tijdens het besluitvormingsproces tegenaan zullen lopen. Aan de ene kant is het verstandig en zelfs wenselijk om wetten en kaders op te stellen die ook geschikt zijn voor ander manieren van bouwen. Maar de vraag die blijft is: op basis waarvan zullen deze regels en kaders worden opgesteld? Deze discussie zal de nodige tijd eisen waardoor de kans op stagnatie in het besluitvormingsproces alleen maar zal toenemen.

De huidige wet- en regelgeving voor traditionele bouwwerken is gebaseerd op praktijkkennis en expertise die in de loop der jaren zijn verworven met verschillende bouwprojecten onder voorspelbare en logische condities. De wettelijk vereiste vergunningsprocedures voor deze bouwprojecten zijn afgebakend en bekend bij alle betrokken partijen waaronder de vergunningverlenende instanties. Echter, de huidige wet- en regelgeving is vaak niet geschikt voor bouwprojecten met een innovatief karakter en bevat veel lacunes. Dit betreft de volgende wet- en regelgeving die in haar huidige vorm niet toereikend is voor adaptief bouwen:

- Regelgeving voor bouwwerken (bouwbesluit)
- Regelgeving voor brandveiligheid
- Beleidslijn Grote Rivieren

Hierbij kijk ik alleen naar aspecten van adaptief bouwen en niet naar andere aspecten van het gebruik van dergelijke constructies. Daarmee bedoel ik dat ik geen onderzoek gedaan

heb naar bijv. de relatie met de watertoets, naar bepalingen voor scheepvaart en over externe veiligheid et cetera. Deze laatste aspecten vallen buiten de scope van mijn onderzoek.

Het huidige bouwbesluit noch de regels op het gebied van constructieve veiligheid gaan in op het specifieke karakter van adaptief bouwen. Neem bijvoorbeeld de woonboten. Deze zijn volgens het huidige bouwbesluit niet vergunningplichtig, want deze voldoen niet aan de definitie van het gebouw dat volgens de wet verbonden moet zijn met de grond. Op dit moment wordt alleen aandacht besteed aan de waterveiligheid, vooral in relatie tot de klimaatverandering. De externe belastingen waaraan de bouwconstructie onderhevig kunnen zijn, zijn evenmin expliciet bepaald voor adaptief bouwen. Dat is ook het geval voor andere toelaatbare esthetische -en vervormingseisen waaraan de bouwconstructie moet voldoen.

De Beleidslijn Grote Rivieren voorziet in de behoefte aan meer ruimte voor overtollig water uit de grote rivieren in ons land. De wet voorziet geen mogelijkheid om adaptief te bouwen, want in stroomvoerende gebieden is woningbouw niet toegestaan. Deze restrictie zou dus bij het besluitvormingsproces tot stagnatie kunnen leiden. Weliswaar niet in het geval van adaptief bouwen in de oude Stadshavens van Rotterdam, maar wel op andere locaties die niet onder artikel 2-A vallen. In de beleidslijn staat een aantal specifieke locaties aangegeven waar experimenteren met adaptief bouwen is toegestaan. In de hele regio Zuid-Holland is maar één gebied aanwezig waar adaptief bouwen is toegestaan en dat bevindt zich binnen de gemeente Krimpen aan de Lek.

Door het hoge abstractieniveau waarop het besluitvormingsproces plaatsvindt, zijn de lacunes in de wet- en de regelgeving vaak niet zichtbaar en komen soms te laat aan de orde. Pas in de uitvoering en met name als de vergunningsfase begint, ontdekken de betrokken partijen dat de regelgeving op sommige aspecten tekort schiet. Dit soort situaties zorgen voor een verwarring die vooral veel impact heeft op soepelheid van het proces.

6.4 Stagnaties door verschillende procedurele logica's en motivaties

In deze paragraaf zal ik ingaan op de invloed van verschillende procedurele logica's en motivaties voor innovatieve oplossingen, zoals het geval is bij adaptief bouwen. Bij de verschillende logica's maak ik nogmaals onderscheid tussen het proces waarbij vanuit geschiktheid wordt geredeneerd en de procedure waarbij vanuit gevolgen wordt geredeneerd. Bij een procedure speelt motivatie een belangrijke rol, bijv. de doelstelling om klimaatveranderingen op te vangen of om de maatschappelijk orde te handhaven.

Dit bouwconcept zal, net als bij klassieke bouwconcepten, moeten voldoen aan bepaalde veiligheidseisen die wettelijk zijn vastgesteld. De toets voor zowel constructieve veiligheid alsmede voor waterveiligheid, gebeurt middels een aantal procedures waarmee aangetoond moet worden dat het bouwconcept aan de gestelde veiligheidseisen voldoet. De provincie Zuid-Holland wil op korte termijn via de zogenaamde 'Risicomethode buitendijks' een nieuw beleid en kaders ontwikkelen voor waterveiligheid in haar buitendijks gebieden. Het is algemeen bekend dat het kwantificeren of inschatten van risico's gebeurt aan de hand van de beroemde vergelijking namelijk de kans maal het gevolg. Met andere woorden het aantal keren dat er een onveilige situatie ontstaat, vermenigvuldigd met de gevolgen, uitgedrukt bijvoorbeeld in slachtoffers of kosten, levert het totale risico op. Het is goed hierbij voor ogen te houden dat de ideeën over klimaatverandering nog in beweging zijn. Het staat vast dat de discussie over de klimaatverandering nog lang niet

voorbij is, sterker nog, de discussie is juist nu in volle gang. Immers, er is tot nu toe geen enkele aanwijzing dat deze discussie op korte termijn tot een gezamenlijke en gedragen visie door alle betrokken partijen zal leiden. De betrokken partijen moeten het eerst met elkaar eens worden over de juiste benadering waarmee de stijging van de zeespiegel met enige nauwkeurigheid bepaald kan worden alvorens over de gevolgen te praten. Op het moment dat deze discussie zich definitief uitkristalliseert zal blijken in hoeverre dit argument een rol speelt in de motivatie van de betrokken partijen.

Als wij dit objectief bekijken dan zien wij duidelijk dat de logica achter de procedures in het algemeen meer vanuit de gevolgen of 'logic of consequences' wordt bekeken en niet zozeer vanuit de geschiktheid of 'logic of appropriateness'. Procedures zijn slechts een reeks van toetsen op basis waarvan bepaald zal moeten worden of de bouwplannen aan de veiligheidseisen voldoen. Op de kwaliteit en de geschiktheid van de bouwplannen gaat de procedure niet in. De gemeentes Dordrecht en Rotterdam zien het verschil in de logica als een serieus obstakel voor hun plannen om adaptieve bouwstrategieën verder uit te werken. Zij vinden dat de dynamiek van de innovatie zal snel het statische karakter van de regels en kaders overtreffen. Gemeente Rotterdam vindt dat adaptief bouwen tijd nodig heeft om zich te kunnen ontwikkelen in de komende twintig á veertig jaar. Het opleggen van regels en kaders door de provincie zal in de ogen van de gemeentes Rotterdam en Dordrecht de ontwikkeling van adaptieve strategieën onnodig afremmen. De uitspraak van de beide gemeentes duidt er daarbij op dat de statisch toetsende procedure nog niet is toegesneden op de behoeften die innovatieve oplossingen op het gebied van adaptief bouwen vragen. De logica achter de procedures blijken ook een belangrijke bron van stagnaties in de toekomstige besluitvorming rondom adaptief bouwen. Overigens, regels en kaders zijn niet onbelangrijk of onnodig, maar de acceptatie en het draagvlak daarvan zijn even belangrijk.

6.5 Stagnaties door de invloed van sectorale wetgeving

Naast de bekende wet- en regelgeving voor bouwconstructies zijn ook de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en Beleidslijn Grote Rivieren van belang. De wet- en regelgeving voor bouwconstructies (het Bouwbesluit) en de Beleidslijn Grote Rivieren bevatten voornamelijk lacunes, zie paragraaf 6.2. Echter, de mogelijkheid die de Beleidslijn biedt om adaptief te bouwen in een vooraf bepaald gebied in Zuid-Holland is een duidelijk signaal dat innovatieve oplossingen in de toekomst voldoende aandacht zullen krijgen.

De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening is begin juli 2008 van kracht. Met de nieuwe wet worden de procedures overzichtelijker, eenvoudiger en korter, zie paragraaf 4.5. Daarnaast zijn de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid, provincies en gemeenten in de nieuwe wet duidelijk vastgelegd. Bij het opstellen van de structuurvisie is de interactie tussen de genoemde bestuurslagen van cruciaal belang. De interactieve aanpak zorgt dat de inbreng van alle partijen in de structuurvisie en uiteindelijk in het gemeentelijke bestemmingsplan voldoende zijn geborgd. Dat zorgt namelijk ook voor voldoende draagvlak. De sectorale wetgeving lijkt geen stagnaties te veroorzaken voor het besluitvormingsproces rondom adaptief bouwen. De verkokeringsproblematiek die in de sectorale wetgeving zou kunnen ontstaan, zou met de WRO nagenoeg worden opgelost.

In de aanpak van de provincie en vooral in het ontwikkelen van beleid voor buitendijkse gebieden is duidelijk te zien hoe de sectorale wetgeving invloed kan hebben op innovatieve oplossingen. Dit ligt met name in het feit dat de klimaatscenario's zijn gebaseerd op huidige inzichten en theorieën. De procedure die daarop volgt is ook statisch van karakter en bedoeld om ongewenste en onveilige situatie te beperken dan wel te voorkomen.

Innovatieve oplossingen zijn echter dynamisch van karakter en voortdurend in ontwikkeling. Door de procedurele eisen bestaat de kans dat innovatieve oplossing, zoals het concept van adaptief bouwen de toets niet zullen halen en worden afgewezen.

7 Stadswerven Dordrecht als referentie - casus

Gelet op het feit dat mijn onderzoek betrekking heeft op de bestuurlijke en procedurele aspecten in buitendijks bouwen in Rotterdam, ben ik nieuwsgierig geworden naar de ervaringen van een nabije gemeente op dit gebied. Door het interviewen van een aantal betrokkenen bij het 'Urban Flood Management'- project (UFM) en het lezen van informatie over het desbetreffende project op de website van de gemeente heb ik een redelijk beeld kunnen vormen over de ervaringen van Dordrecht en heb ik deze vergeleken met de ontwikkelingen bij de gemeente Rotterdam.

In dit hoofdstuk geef ik een reflectie naar aanleiding van een vergelijkbaar bouwproject in gemeente Dordrecht. Het project, dat onder de vlag 'Urban Flood Management' valt, is sinds een aantal jaren opgestart en voorziet de realisatie van wooncomplexen aan en op het water in de Stadswerven van Dordrecht, die evenals in Rotterdam buitendijks zijn. Deze Stadswerven liggen ook buitendijks en dat maakt de ambitie van gemeente Dordrecht vergelijkbaar met de ambitie van gemeente Rotterdam die haar oude Stadshavens ook wil transformeren naar woon- en werkcomplexen.

Korte omschrijving project UFM

Bij gemeente Dordrecht speelt de verstedelijking en de invloed van de klimaatverandering een belangrijke rol in de ruimtelijke ontwikkelingsopgave van de stad. Daarbij zullen overstromingsrisico's zwaar meewegen in het ontwikkelen van ruimtelijke plannen. De gemeente Dordrecht staat aan de vooravond van een forse ontwikkelingsopgave, waarbij rekening moet worden gehouden met extreem hoge toekomstige waterstanden. Het project Urban Flood Management heeft tot doel kennis en expertise te ontwikkelen aan de hand van een concrete locatie in de stad, namelijk de Stadswerven.

De Stadswerven worden de komende jaren ontwikkeld tot een bijzonder en aantrekkelijk gebied dichtbij de Dordtse binnenstad. In de Stadswerven is plaats voor 1450 woningen verdeeld over negen buurten. Er zijn functies voor onderwijs, horeca en commerciële en culturele voorzieningen voorzien. Het Wantij vormt als 'binnenmeer' het hart van het plan. Delen van Stadswerven staan bij hoog water deels onder water. Er komen volgens dit plan zelfs enkele huizen die geheel in het water staan. Dit zijn de zgn. waterhuizen (bron: website gemeente Dordrecht d.d. 25 februari 2010).

Hoe verliep het proces tot nu toe:

Het project wordt in 7 fases uitgevoerd:

1. Uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek.
2. Analyseren van hoogwaterrisico en kwetsbaarheid.
3. Ontwerpen van duurzame plan- en bouwmethoden
4. Ontwerpen van een buitendijkse stad.
5. Adviseren over communicatie en noodplannen.
6. Adviseren over beleid en bestuur.
7. Presentatie en verspreiden van projectresultaten.

Besluitvorming

Het nieuwe Masterplan is een belangrijke stap op weg naar de ontwikkeling en bouw van de Stadswerven. Het Masterplan moet nog worden vastgesteld door de gemeenteraad. Dit plan lijkt realistisch en financieel haalbaar. De komende maanden wordt verder gewerkt aan een stedenbouwkundig plan, aan de grondexploitatie, aan de parkeerexploitatie en aan een financiële afspraak met de Ontwikkelingscombinatie de Werven (OCW). Nog voor de zomer van 2010 moet dit totale pakket aan de gemeenteraad worden voorgelegd. (bron: website gemeente Dordrecht).

Als ik de aanpak van de gemeente Dordrecht vergelijk met die van gemeente Rotterdam dan valt op dat de gemeente Rotterdam met fase 2 is begonnen, met daarin aandacht voor de knelpunten die urgent zijn en als eerste opgelost moeten worden. Andere fasen volgen hierna. Naar verwachting zal de gemeente Rotterdam de bovengenoemde fases 1 tot en met fase 5 ook doorlopen. Daarbij zal gemeente Rotterdam gebruik maken van de inmiddels opgedane kennis en ervaring op het gebied van buitendijks bouwen in de gemeente Dordrecht.

De bestuurlijke visie en de ambities van beide gemeentes zijn in vele opzichten vergelijkbaar. Dat geldt ook voor hoe zij denken over de rol van de provincie Zuid-Holland betreffende het ontwikkelen van kaders en regels voor buitendijkse gebieden.

Beide gemeentes ervaren de rol van de provincie in buitendijkse gebieden als positief, maar zijn vooral kritisch over de wil van de provincie om kaders en regels op te stellen op het gebied van waterveiligheid voor deze gebieden. Naar hun mening is de aanpak van de provincie te voorbarig en zou dit een serieus obstakel kunnen vormen voor innovatieve oplossingen. De problemen die de klimaatverandering met zich mee brengt, zijn lange termijn issues waarvoor op dit moment weinig kennis en ervaring beschikbaar zijn. Regels en kaders die de provincie wil opstellen, zullen gebaseerd worden op korte termijn-verwachtingen terwijl innovatieve oplossingen juist meer op basis van lange termijn ontwikkeld worden.

Omdat men in Dordrecht eerder is begonnen met de ontwikkeling van haar buitendijkse gebieden dan in Rotterdam, kon ik erachter komen welke wet- en regelgeving voor buitendijks bouwen nog ontbreekt. De behoefte aan geschikte regelgeving voor adaptief bouwen c.q. buitendijks bouwen wordt ook onderschreven door de projectorganisatie van programma UFM. De gemeente geeft in dit verband aan dat het bouwbesluit op een aantal aspecten van adaptief bouwen niet toepasbaar is en dat voor brandveiligheid in dit verband in het geheel geen wetgeving bestaat. Van de lacunes in de huidige wet- en regelgeving die de gemeente Dordrecht tegenkwam, kan de gemeente Rotterdam veel leren.

Uit de informatie die ik over het UFM project kon verwerven, heb ik vernomen dat de bestuurlijke advisering nog plaats moet vinden. Deze is verwoord als volgt;

‘ Het UFM project gaat uit van een positieve benadering in het zoeken naar nieuwe mogelijkheden voor wonen en werken buitendijks, op een moment dat waterveiligheid volop in de belangstelling staat. Voor het binnendijkse gebied worden in het kader van Veiligheid Nederland in Kaart (VNK) allerlei studies verricht naar de risico's van overstromingen. Het buitendijkdijks gebied is daar echter geen onderdeel van. Dit project voorziet in deze lacune. In fase 6 dient inzicht te bieden in de procedures, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden op regionaal, nationaal en Europees niveau waarmee men te maken heeft gekregen en die tot stand zijn gebracht voor het proefgebied/-project. Dit gebeurt door middel het analyseren van beleids- en juridische documenten, het

houden van interviews en het organiseren van workshops (bron: website gemeente Dordrecht)'.

Het feit dat gemeente Dordrecht pas in fase 6 meer inzicht wil krijgen in de procedures, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden op regionaal, nationaal en Europees niveau is mijns inziens te laat. Dit zou juist gedurende het proces plaats moet vinden (zie mijn aanbeveling in hoofdstuk 9). De vroegtijdige inventarisatie voorkomt namelijk de stagnatie die kan ontstaan tijdens het ontwikkelings- en realisatieproces van ruimtelijke ordening projecten. Het tijdige ontdekken van lacunes in de wet-en regelgeving voorkomt namelijk de verstoring in het proces waardoor de realisatie soepel kan verlopen.

Tot slot:

Volgens de projectleider van UFM zou de gemeente Rotterdam het beste eerst kunnen beginnen met een klein project om te zien waar de kansen en de beperkingen liggen en daarna de uitkomsten en de ervaringen van dit project op een grotere schaal gaan toepassen.

8 Beantwoording van de deelvragen

Op basis van de gehouden interviews met de betrokken partijen en de analyse in hoofdstuk 4 is in de hoofdstukken 5 en 6 de nodige kennis weergegeven over de mogelijke processuele en procedurele stagnatie in het toekomstige besluitvormingsproces rondom adaptief bouwen. Met de genoemde kennis zal ik in dit hoofdstuk trachten antwoord te geven op de deelvragen. De beantwoording van de deelvragen leidt uiteindelijk tot de beantwoording van de hoofdvraag. De antwoorden op de deelvragen luiden als volgt:

1. Wat wordt verstaan onder adaptief bouwen?

Adaptief bouwen is een innovatief en robuust systeem waarmee zowel klimatologische als demografische verandering opgevangen kunnen worden. Soms wordt adaptief bouwen ook gedefinieerd als hoogwaterbestendig bouwen waarbij overstroming en wateroverlast niet kunnen leiden tot ongemak of tot ontwrichting van de maatschappij. Mensen kunnen blijven wonen en zelfs het water gebruiken om de leefomgeving te verfraaien. Deze bouwmethode kan op allerlei manieren vorm krijgen zoals de inrichting van het gebied qua hoogte-ligging. Of door een specifiek gebruik van de eerste woonlaag, die in het geval van wateroverlast als eerste zal worden getroffen. Of door te bouwen op hoogte met behulp van palen. In elk geval dient in deze bouwmethode rekening te worden gehouden met de toename in de waterstanden o.a. als gevolg van de stijging van de zeespiegel.

2. Wat kenmerkt naar verwachting de toekomstige besluitvorming rond adaptief bouwen in de casus Stadshavens Rotterdam? (kenmerkend in termen van: complexiteit, onderlinge spanningen, vertrouwen en afhankelijkheid)

De besluitvorming in de casus van stadshavens Rotterdam zal na afronding van de definitie-fase opstarten. Op het moment van schrijven van deze scriptie is deze datum nog niet bekend, maar ik verwacht dat dit in 2010/2011 zal zijn. Er is dus op dit moment geen duidelijk beeld hoe de besluitvorming over adaptief bouwen in de nabije toekomst vorm zal gaan krijgen. Echter, door de vele betrokken partijen zal de besluitvorming over het algemeen complex van karakter zijn. Op basis van de gehouden interviews en analyse is het wel duidelijk geworden dat de provincie Zuid-Holland en het Hoogheemraadschap een belangrijke rol zullen spelen in het toekomstige besluitvormingsproces. De gemeente Rotterdam en het Hoogheemraadschap zijn terughoudend over de rol van de provincie en haar wil om kaders en regels op te stellen voor buitendijks bouwen. Bovendien ervaren beide partijen een zekere spanning in de relatie met de provincie. Deze voortekens van spanningen kunnen zich gaan manifesteren gedurende de feitelijke besluitvorming. Het ziet er hierdoor naar uit dat de besluitvorming geen interactief karakter zal krijgen. De provincie en het Hoogheemraadschap willen hun rol beperken tot respectievelijk het opstellen van kaders en de handhaving van de regels voor buitendijks bouwen. Daarentegen wil de gemeente Rotterdam juist met de betrokken partijen een solide besluitvorming realiseren die op voldoende draagvlak kan rekenen. Naast het feit dat bij adaptief bouwen grote belangen zijn gemoeid, zijn de betrokken partijen van elkaar afhankelijk. Bovendien zijn de verschillen in belangen niet gering. De provincie wil haar verantwoordelijkheid voor waterveiligheid in de regio nakomen en het Hoogheemraadschap wil de optimale functionaliteit van de waterkeringen waarborgen. De gemeente Rotterdam heeft een lange termijn-visie waarbij adaptief bouwen de stad internationaal op de

wereldkaart wordt gezet als klimaatstad en kansen biedt om demografische veranderingen te realiseren. De plannen van de gemeente doorkruisen op een aantal onderdelen de verantwoordelijkheid van de provincie en het Hoogheemraadschap.

De gemeente Rotterdam denkt meer tijd nodig te hebben om de gevolgen van de klimaatverandering met een zekere nauwkeurigheid te kunnen bepalen. Dat is niet in overeenstemming met de ambitie van de provincie om binnen een jaar de zogenaamde ‘risicomethode buitendijks’ te testen om uiteindelijk te komen tot een gepast beleid en kaders. De verschillen tussen de benaderingen die de provincie en de gemeente hanteren, zullen dus een bron van lange discussie worden, wat uiteindelijk tot stagnatie zal leiden.

3. Welke bestuurlijke stagnaties worden door de partijen onderkend? Welke stagnaties zien zij nu en welke zullen in hun ogen op termijn spelen?

De provincie verwacht geen stagnaties in het besluitvormingsproces zolang de gemeente Rotterdam de gestelde kaders en regels op het gebied van waterveiligheid zorgvuldig gaat volgen. Gebeurt dat niet dan zal de provincie haar belang beschermen en indien nodig het bestemmingsplan van de gemeente Rotterdam overnemen. Overigens is dit het slechtste scenario dat in theorie mogelijk is. De provincie verwacht niet dat dit scenario zich voor zal doen.

De gemeente Rotterdam op haar beurt ziet potentiële stagnatie vooral ontstaan door:

- a) De totstandkoming van het gebiedsontwikkelingsplan en de planvorming in relatie tot de klimaatverandering die na 50 tot 100 jaar merkbaar zou worden. Het gebiedsontwikkelingsplan wordt verzorgd door de stad en bestrijkt een termijn van vijf jaar terwijl de planvorming wordt verzorgd door de projectontwikkelaars en een periode van tien jaar bestrijkt.
- b) De complexiteit rondom adaptief bouwen die steeds verder toeneemt, mede door de onzekerheden in de verschillende klimaatveranderingsscenario's, milieueisen, de verschillende eigenaren van het gebied en het grote verschil in de ontwikkelingssnelheden in en rondom het gebied. Bedrijventerreinen die al aanwezig zijn zullen niet worden ontwikkeld en aangepast aan de omstandigheden van over 50 tot 100 jaar. Sommige partijen twijfelen aan het nut en de noodzaak van deze investering. In hun beleving zou wellicht in de toekomst een betere methode kunnen worden bedacht om de aanpassing aan de klimaatverandering robuuster te realiseren. Aanpassingen aan de woningen in buitendijkse gebieden zouden vanuit economisch oogpunt niet rendabel zijn.

Het antwoord op deze vraag roept een wedervraag op, namelijk hoe het kan dat de betrokken partijen verschillende stagnaties herkennen? Uit de antwoorden blijkt dat deze verschillen zijn te herleiden tot hun verschillende belangen. Deze verschillen in belangen leiden ertoe dat partijen met name oog hebben voor mogelijke ontwikkelingen die deze belangen in de weg staan.

4. Welke feitelijke procedurele stagnaties doen zich voor in dit besluitvormingsproces?

In de toekomstige besluitvorming zullen de volgende procedurele stagnaties optreden:

- Lacunes in huidige wet- en regelgeving;
- Stagnaties door verschillende procedurele logica's en motivaties.
- Stagnaties door de invloed van sectorale wetgeving

5. Hoe kan een procesmanagement inspelen op het voorkomen of beperken van deze stagnaties?

Het vraagstuk van adaptief bouwen is in zekere zin complex en vereist een sterke aanpak die uiteindelijk zal moeten leiden tot het bereiken van een grondig besluit binnen een redelijke termijn waar alle betrokken partijen achter staan. Een dergelijke aanpak dient pro-actief en voorspellend te zijn om stagnaties gedurende het proces tot het minimum te reduceren dan wel te voorkomen. Met pro-actief bedoel ik namelijk de voortdurende inventarisatie van geldende procedures in relatie tot het proces en de innovatieve oplossingen. In hoofdstuk 9 zal uitvoerig worden ingegaan op een procesmanagement dat mogelijk het toekomstige besluitvormingsproces zou kunnen ondersteunen.

9 Conclusies

De hoofdvraag die in dit onderzoek beantwoord wordt, luidt als volgt:

“Op welke wijze zouden bestuurlijke en procedurele stagnaties in het toekomstige besluitvormingsproces voor Adaptief bouwen in de casus Stadshavens Rotterdam kunnen optreden en wat kan worden gedaan om dit te voorkomen?”

Algemeen

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heb ik een onderzoek gedaan naar de mogelijke oorzaken achter de processuele en procedurele stagnaties in het toekomstige besluitvormingsproces van adaptief bouwen. Aan de hand van het theoretisch kader worden de huidige ontwikkelingen rondom adaptief bouwen geanalyseerd. In de analyse wordt o.a. gekeken naar de rollen van de betrokken partijen, hun percepties, doestellingen, belangen en afhankelijkheden. De analyse in hoofdstuk 4 wijst erop dat het toekomstige besluitvormingsproces van adaptief bouwen zonder twijfel een complex karakter zal hebben. Het aantal actoren dat daarbij betrokken is en de verschillende belangen en wederzijdse afhankelijkheden tussen deze actoren, zijn de ingrediënten die stagnaties in het besluitvormingsproces kunnen veroorzaken.

Doelstellingen en belangen van betrokken partijen

Uit het onderzoek is gebleken dat de betrokken partijen die mee hebben gedaan aan dit onderzoek cruciaal zullen zijn in het toekomstige besluitvormingsproces. Vooruitlopend op dit proces hebben zowel de provincie Zuid-Holland als de gemeente Rotterdam verschillende acties ondernomen. De provincie wil voor haar buitendijkse gebieden kaders en regels opstellen met als doel de waterveiligheid in het gebied te waarborgen en maatschappelijke ontwrichting ten gevolge van wateroverlast, te voorkomen. Deze actie past op zich geheel bij het rijksbeleid, maar wat opvalt is dat dit vooral gericht is op het beheersen van gevolgen van overstromingen (die o.a. worden veroorzaakt door de stijging van de zeespiegel als gevolg van de klimaatverandering) en niet op het bieden van oplossingen voor optimaal ruimtelijk gebruik. Voor de aanpak van het buitendijksbeleid heeft de provincie een voorlopige nota buitendijks benedenstroom opgesteld, die gekoppeld is aan de zogenaamde ‘risicomethode buitendijks’ waarin de kans op en de gevolgen van eventuele overstromingen wetenschappelijk zijn onderbouwd. In de nota beschouwt de provincie Zuid-Holland haar ambitie in het buitendijkse beleid als noodzakelijk om te voorkomen dat gemeentes te grote waterveiligheidsrisico’s niet uitsluiten. De aanpak die de provincie voor het buitendijks beleid heeft gehanteerd wordt niet met groot enthousiasme ontvangen. Zo blijken de gemeenten Rotterdam en Dordrecht terughoudend te zijn over de ambities van de provincie Zuid-Holland. Beide gemeenten zijn wel positief over de rol die de provincie wil spelen in het klimaatadaptatie programma, maar staan minder positief ten opzichte van de wil van de provincie om regels en kaders op te stellen voor hun bouwplannen in buitendijkse gebieden. Beide partijen denken dat de provincie vanuit de hiërarchie te snel de regels wil opleggen waardoor zij geen ruimte zullen krijgen om hun plannen goed te ontwikkelen.

De gemeente Rotterdam probeert met haar private partners onderzoek te verrichten naar de klimaatverandering en de invloed daarvan op haar buitendijkse bouwplannen en met name in het oude stadshavengebied. De gemeente wil hiermee meerdere doelstellingen bereiken, namelijk: het optimaal benutten van buitendijkse ruimte te midden van haar stedelijk gebied en demografische verandering stimuleren zodat er meer mensen met modale en

hogere inkomens in de stad gaan wonen. Daarnaast wil de stad zich profileren als wereldklimaatstad en haar klimaatadaptatie-strategieën promoten.

De hiërarchische positie van de provincie kan hierin dus een grote invloed hebben op het vertrouwen tussen de betrokken partijen waardoor dit kan leiden tot een serieuze stagnatie in het toekomstige besluitvormingsproces.

Wetenschappelijke relevantie

Bij de ontwikkelingen rondom buitendijks bouwen hebben zowel de provincie Zuid-Holland als de gemeente Rotterdam een beroep gedaan op de wetenschap. Dit is met name in de vorm van klimaatonderzoeken in relatie tot risico's en gevolgen. Deze focussen zich op één aspect, namelijk de stijging van de zeespiegel, maar opvallend genoeg doen zij dit ieder vanuit een andere invalshoek. De wetenschappelijke benadering die de provincie gebruikt, is toegespitst op de gevolgen van de klimaatverandering en de stijging van de zeespiegel. De gemeente Rotterdam probeert juist naast de gevolgen van de klimaatverandering, ook te onderzoeken welke innovatieve oplossingen zouden kunnen worden gebruikt om uiteindelijk de meest geschikte bouwmethode of bouwconcept voor buitendijkse gebieden te kunnen bepalen. De gemeente vindt bovendien dat de lange termijn-onzekerheden over de gevolgen van de klimaatverandering, de voorspellingen betreffende de stijging van de zeespiegel erg onbetrouwbaar maken. Met andere woorden, het is onwaarschijnlijk dat de gevolgen van de klimaatverandering binnen één à twee jaar bekend zullen zijn. De verschillen in de wetenschappelijke benaderingen, de onderbouwing daarvan en de oplossingen die daaruit voort vloeien, zullen eveneens een serieuze bron van stagnatie zijn in het toekomstige besluitvormingsproces van adaptief bouwen. Daarbij kan een onjuiste voorspelling voor de stijging van de zeespiegel de gemeenten en de projectontwikkelaars aanzienlijk veel geld gaan kosten. Vooral voor de gebouwen die niet drijvend, maar op fundatie worden gebouwd, lopen het risico met extra bouwkosten te worden belast. Om dit risico te beperken wil de gemeente, naast het besteden van aandacht aan de benodigde bouwhoogte, ook meer aandacht besteden aan het zo goed mogelijk bereiken van een stabiele waterhoogte in buitendijkse gebieden. Een voorbeeld hiervan is het vaker afsluiten van de primaire waterkering, in dit geval de Maeslantkering. Deze oplossing zal de toegang tot de havens van Rotterdam belemmeren en levert bovendien economische schade op voor andere partijen zoals het Havenbedrijf Rotterdam. Dit is dus een oplossing die op veel weerstand kan rekenen met vertraging in de besluitvorming als gevolg.

Rol van de provincie Zuid-Holland tussen proces en procedure

Uit dit onderzoek is gebleken dat de provincie Zuid-Holland haar aandacht meer op de kaders en procedures voor waterveiligheid op buitendijkse gebieden vestigt dan op het proces. Dit zou juist beter andersom kunnen. De huidige aanpak via de 'risicomethode' neigt meer naar een technisch-rationele aanpak die weinig ruimte biedt voor innovaties. Procedures kenmerken zich door de benaderingswijze van de risico's. Deze worden vaak vanuit de gevolgen bekeken en niet vanuit de oplossingen die risico's kunnen wegnemen dan wel beperken. In dit onderzoek wordt nadrukkelijk niet beweerd dat de procedures ondergeschikt moeten zijn aan het proces. Integendeel, procedures zijn net zo belangrijk als het proces en verdienen beide de nodige aandacht. Daarom pleit ik ervoor om het proces en de procedures parallel aan elkaar te laten verlopen. Deze aanpak biedt meer interactie tussen beide benaderingen en biedt bij uitstek meer ruimte en kansen voor innovatieve oplossingen. Want vooral bij complexe maatschappelijke vraagstukken zoals klimaatverandering zijn innovatieve oplossingen van cruciaal belang voor ons land.

De provincie Zuid Holland zal het beleid en de kaders voor adaptief bouwen tussen 2009 en 2010 verder uitwerken. De verwachting is dat het beleid en de kaders aan het einde van 2010 door Provinciale Staten zullen worden vastgesteld.

De provincie zal niet in een projectorganisatie van adaptief bouwen vertegenwoordigd worden. Het gaat bij dit soort initiatieven om regioplannen waarbij de betrokken gemeentes de trekkers zijn. Belangrijk is dat gemeentes de provincie en de waterschappen tijdig moeten informeren over hun bestemmingsplannen waar adaptief gebouwd zal gaan worden. De uitvoering is en blijft onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten en eventueel samen met ander private partners.

Rol van de gemeente Rotterdam

Het gebied waar de stadshavens van Rotterdam ligt valt volgens de Beleidslijn Grote Rivieren onder de zogenaamde artikel 2A gebieden, zie bijlage 4. Deze gebieden zijn vrijgesteld van de vergunning 'Beheer Rijkswaterstaat Werken'. Dat betekent dat voor de bouwplannen in de oude stadshavens van Rotterdam geen ruimte voor de rivier ergens in de stad gecompenseerd hoeft te worden. Echter, in andere gebieden langs de grote rivieren of in gebieden die deel uitmaken van stroomvoerende gebieden, mag volgens de beleidslijn niet gebouwd worden. Om op stroomvoerende gebieden adaptief te kunnen bouwen is een wetwijziging noodzakelijk. De restrictie die de Beleidslijn Grote Rivieren oplegt kan ook tot stagnatie in het besluitvormingsproces leiden.

De gemeente Rotterdam kan veel lessen trekken uit de kennis en ervaring die de gemeente Dordrecht tot nu toe in buitendijks bouwen heeft opgebouwd. Deze ervaring zou kunnen helpen in het voorkomen dan wel beperken van onnodige stagnaties gedurende het ontwikkelproces van de Stadshavens.

Nadeel van bestaande procedures

Procedures zijn instrumenten om de wet- en regelgeving te helpen uitvoeren en handhaven. Ieder bouwproject in Nederland dient te voldoen aan de regels van het bouwbesluit, waarin specifieke eisen worden gesteld aan de veiligheid en de functionaliteit van iedere bouwconstructie. Echter, de huidige wet- en regelgeving zijn verouderd en achterhaald. Bovendien zijn deze vaak niet geschikt voor bouwprojecten met een innovatief karakter en bevatten veel lacunes. Het bouwbesluit, noch de regels op het gebied van constructieve veiligheid, gaan in op het specifieke karakter van adaptief bouwen. Op dit moment wordt alleen maar aandacht besteed aan de waterveiligheid in relatie tot de klimaatverandering en de stijging van de zeespiegel. Om de dreiging van water beheersbaar te houden, dient het bouwwerk aan een aantal primaire eisen te voldoen die betrekking hebben op zowel de bouwveiligheid als waterveiligheid. Deze eisen vormen een belangrijke voorwaarde voor de realisatie van adaptief bouwen. Maar door het innovatieve karakter van adaptief bouwen en het gebrek aan kennis en expertise op dit gebied zal het juist lastig worden om voor de benodigde wet- en regelgeving voldoende draagvlak te creëren. Iedere eis die in de aanvullende wetgeving wordt opgenomen, zal direct invloed hebben op de bouwkosten en uiteindelijk op de financiële haalbaarheid van op adaptieve wijze te bouwen projecten.

Mijn conclusie naar aanleiding van het voorgaande is dat de procedure niet een doel op zich moet zijn, maar een middel daartoe dient te blijven. Innovatieve oplossingen hebben er namelijk meer baat bij als deze worden gestimuleerd en niet door allerlei kaders worden ingeperkt.

In dit onderzoek is vastgesteld dat de sectorale ontwikkelingsgedachte van beleid voor buitendijkse gebieden tot het uitsluiten van innovatieve oplossingen leidt. Het feit dat de

provincie haar beleid met de gemeentes en waterschappen op interactieve wijze wil toetsen, geeft geen garantie dat innovatieve oplossingen niet zullen worden uitgesloten. Vooral de termijn waarbinnen de provincie haar buitendijks beleid wil laten gelden, zal een groot obstakel worden. De verschillende theorieën over de klimaatverandering en de gevolgen daarvan op de zeespiegel bevatten veel onzekerheden. Door deze onzekerheden zullen beleid en procedures mogelijk omstreden zijn, waardoor het draagvlak hiervoor onvoldoende kan zijn.

In het Besluit Rijksrivieren staat vermeld wat riviergebonden activiteiten zijn. De Beleidslijn voorziet echter niet in de mogelijkheid voor adaptief bouwen in stroomvoerende gebieden, want in deze gebieden is woningbouw in het geheel niet toegestaan.

Daarnaast blijkt dat de restrictie die de beleidslijn Grote Rivieren oplegt op het bouwen in ruimtes langs de grote rivieren eveneens een obstakel kan vormen voor de ontwikkeling van buitendijksbouwen.

Wijziging van de wet is daarbij noodzakelijk om de restrictie te verruimen zodanig dat adaptief gebouwd mag worden langs de rivieren.

Tot slot

Op juridisch gebied is er nog weinig geregeld omdat er nog geen ervaring opgedaan is met buitendijksbouwen. De juridisch aspecten zullen in de toekomst een behoorlijke invloed kunnen gaan hebben op de verzekeraarbaarheid en uiteindelijk op de economische waarde van de woningen in buitendijkse gebieden.

10 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk reik ik een procesmanagement aan dat wellicht in kan spelen op de mogelijke stagnaties in het besluitvormingsproces van adaptief bouwen. Het doel van dit procesmanagement is om de projectmanagers, die in de toekomst betrokken raken bij adaptief bouwen, te helpen de stagnaties in het besluitvormingsproces tijdig op te sporen en beheersbaar te houden, zodanig dat het besluitvormingsproces soepel kan verlopen.

De kracht van de processuele benadering

Ik doe de aanbeveling om voor de besluitvorming over buitendijks adaptief bouwen de processuele benadering te hanteren, waarin de verplichte procedures gedurende het proces centraal staan. “Onderzoek toont aan dat zodra het lukt om de formele procedures te doorlopen binnen het inter-organisatorische proces en daar ook op wordt aangehaakt, de kans op gedragen en rijke besluitvorming toeneemt. Verder constateer ik dat formele procedures in diverse cases gesmeerd lopen als het proces soepel verloopt. Het proces is dan leidend, maar een slecht proces kan de formele procedures leidend maken en vertragend werken” (Edelenbos, 2005: 91). De oorzaak van een slecht proces ligt mijns inziens vaak in het ontbreken van aandacht voor de wisselwerking tussen proces en procedures, met name in de eerste fase. De juiste verkenning en onderzoek naar de invloed van de procedures op de beoogde oplossing zouden de stagnatie in het proces aanzienlijk kunnen beperken.

Specifieke aandacht voor oorzaken van stagnaties in proces

De gemeente Rotterdam, vanuit haar positie als belanghebbende bij de ontwikkeling van de stadshavens, zal de oprichter en de trekker zijn van het besluitvormingsproces. Bij het inrichten van dit proces is het raadzaam om naast de traditionele procesmanagementaanpak ook speciale aandacht te besteden aan de oorzaken van mogelijke stagnaties die in dit onderzoek aan de orde zijn gesteld, want deze kunnen de voortgang van zowel het proces als de procedures aanzienlijk verstoren.

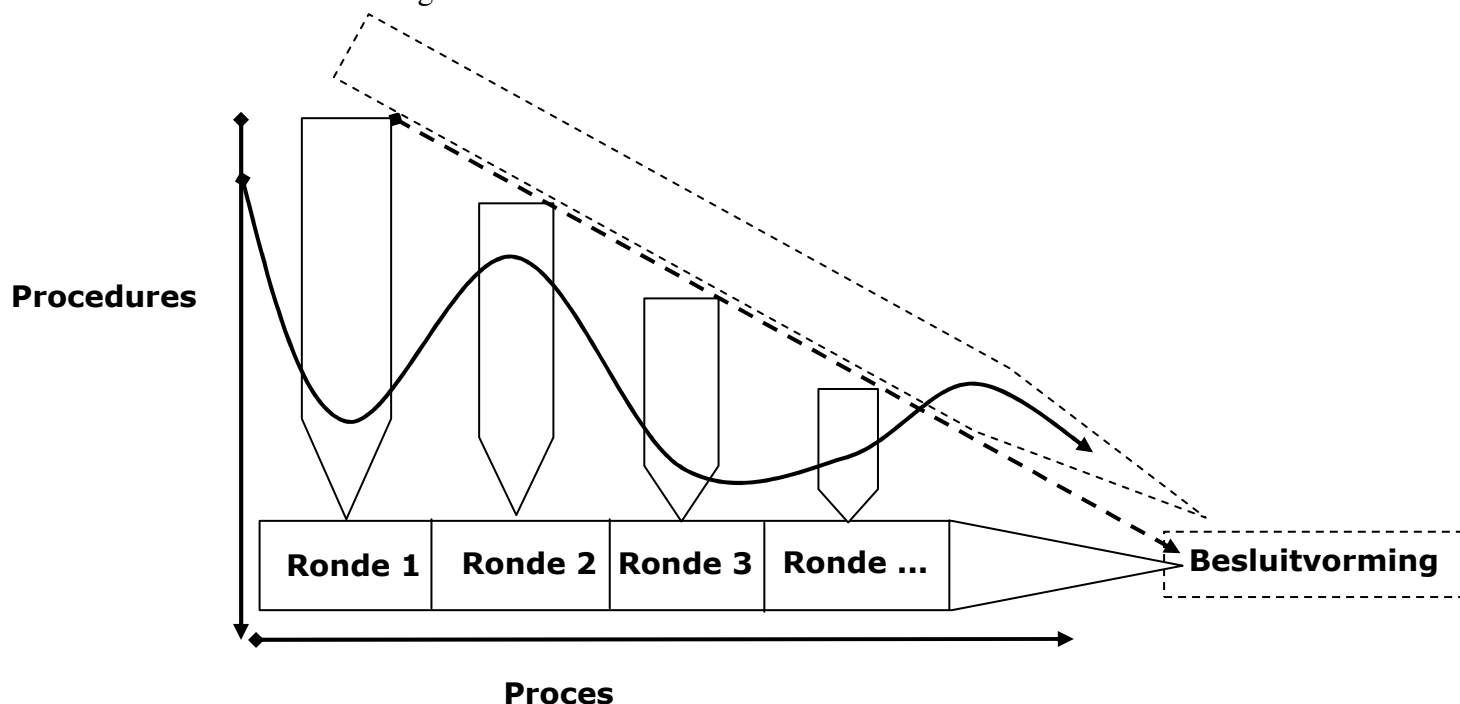
Rol van de wetenschap

In het onderzoek heb ik ook gekeken naar de rol van de wetenschap bij de ontwikkelingen rondom buitendijksbouwen. De initiatieven die op dit moment lopen zijn o.a. bedoeld om de stijging van de zeespiegel in de komende jaren te onderzoeken. Het is dus van belang de rol van de wetenschap in een breed kader te bezien en in samenhang met het proces in zijn geheel. Dit heeft vooral betrekking op de keuze tussen twee mogelijkheden, namelijk het onderzoek apart van of juist parallel aan het besluitvormingsproces te organiseren.

Opbouw van het proces

Zoals in de conclusie wordt vermeld, zal het toekomstige besluitvormingsproces een complex karakter hebben. Daarom adviseer ik het proces op te bouwen in meerdere fases of rondes. Een dergelijke aanpak kan de complexiteit enigszins vereenvoudigen en de impact daarvan op de doorlooptijd aanzienlijk beperken. De fasering heeft bovendien voordelen bij het beheersen en monitoren van het proces.

Om te beginnen zou de eerste ronde kunnen dienen als een verkenningstraject voor zowel het proces (horizontaal) als de benodigde procedures (verticaal) in beschouwing te nemen, zie onderstaande figuur.



(Figuur 5): Proces en procedures voortdurend in interactie

Tevens zou in deze fase de eerste netwerkanalyse uitgevoerd kunnen worden. Hierin worden de betrokken actoren, hun doelstellingen en hulpmiddelen verkend in samenhang met de mogelijke interacties die gedurende het proces plaats zullen vinden. Deze analyse helpt o.a. bij het ontwikkelen en inzetten van de juiste strategieën gedurende het besluitvormingsproces. In deze fase is het ook van belang het huidige bouwbesluit te verkennen. Deze verkenning is essentieel bij het bepalen van de lacunes in de huidige wetgeving en biedt tevens de mogelijkheid om erachter te komen waar de huidige wetgeving tekort schiet.

De tweede ronde is de institutionele ronde waarin de betrokken partijen met elkaar afspraken moeten maken en vastleggen over het ontwerp en de inrichting van het besluitvormingsproces. Het is de bedoeling dat iedere ronde eindigt met een besluit dat een solide basis vormt voor de volgende ronde.

De derde ronde is de ronde waar de verschillende wetenschappelijke benaderingen naast elkaar worden gelegd. De vergelijking tussen deze benaderingen moet ook in verband worden gebracht met de boogde doelstellingen die de betrokken partijen proberen na te streven. Dit zou helpen de verschillende visies zo veel mogelijk bij elkaar te brengen, zodanig dat uiteindelijk een benadering wordt gekozen die alle partijen aanvaardt. Immers, deze overeenstemming zal positief doorwerken op de aanvaarding van de uitkomsten van het onderzoek. Het verdient daarom de voorkeur om het onderzoek parallel aan het proces te organiseren. Op deze manier kan een totaalbeeld worden gevormd over zowel de risico's als de kansen bij buitendijks bouwen. Deze aanpak zou ook kunnen helpen de geschiktheid van de procedures continue tegen het licht te houden. Lacunes en

tekortkomingen van de wet worden op deze manier snel getraceerd waardoor het ontstaan van stagnaties kan worden voorkomen.

Verschillen in benadering van het proces

In de afgelopen periode zijn verschillende initiatieven opgestart om de stijging van de zeespiegel te onderzoeken. Zowel de provincie als de gemeente Rotterdam proberen met verschillende benaderingen de gevolgen van deze stijging in kaart te brengen. Aanbevolen wordt om de verschillende benaderingen naast elkaar te leggen en te onderzoeken waar deze uit elkaar of naar elkaar groeien. Dit zou de partijen kunnen helpen in de zoektocht naar een gezamenlijke visie op het probleem en de gewenste oplossing. Deze fase wordt afgesloten met het opbouwen van een netwerk waarin de betrokken partijen, ieder vanuit zijn/haar rol, met elkaar in interactie gaan. Het is van belang dat de betrokken partijen binnen het netwerk de urgentie tot het bereiken van een grondig besluit onderkennen. Immers, de erkenning van de urgentie draagt positief bij aan het ontwikkelen van betrokkenheid, die uiteindelijk de gezamenlijke doelstelling zal helpen bereiken.

Naar een “transprocedureel” tijdperk

Het managen van besluitvormingsprocessen waarbij de procedures continue worden getoetst aan de oplossing ligt niet voor de hand en is niet vanzelfsprekend. Dit vergt een andere managementaanpak, namelijk anders dan wat tot nu toe wordt gehanteerd. Met andere woorden een aanpak die de ontwikkeling van innovaties niet afremt, maar juist stimuleert en ondersteunt. In dit geval moeten wij misschien spreken van een “transprocedureel” tijdperk waarin de procedures geen obstakels meer kunnen vormen voor innovaties. Een vervolgonderzoek zou moeten aantonen of deze aanpak soelaas biedt voor het bereiken van een rijke besluitvorming voor ruimtelijke ordening projecten.

Gebruikte literatuur:

- Ark, R. G. H. van, *Meervoudig ruimtegebruik: dogma of eye-opener?* Delft, 2005.
- Bekkers, V., *Beleid in beweging*, uitgeverij Lemma, Den Haag, 2007.
- Bouma, G, *Meervoudig ruimtegebruik, Stedelijke vernieuwing*, Delft, 2005.
- Bruijn, J. A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, *Procesmanagement, Over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven, 1998.
- Bruijn, H. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos, W. Veeneman, *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen. Lemma*, Utrecht, 2004.
- Buuren, E. van, *Competente besluitvorming*. Lemma, Utrecht, 2006.
- Edelenbos, J. van, *Meervoudig ruimtegebruik, processuele en procedurele benadering van ruimtelijke ontwikkeling*, Delft, 2005.
- Edelenbos, J. van, *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Heijden, G.M.A. van der, A.F.I. Slob, *Meervoudige ruimtegebruik en het management voor meerstemmige processen*, Eburon, Delft, 2005.
- Jong, W.M. de, Salet, W.G.M. *Institutionele condities voor meervoudig ruimtegebruik; Stimulansen en belemmeringen op regionaal niveau*, Habiforum, Gouda, 2001.
- Kickert, W.J.M., *Bestuurskunde, Hoofdfiguren en Kernthema's, hst 4, Empirische besluitvormingstheori ' Het Werk van Herbert Simon'* in: Korsten, A.F.A., Toonen, Th. A. J., *Bestuurskunde, Hoofdfiguren en Kernthema's*, H.E. Stenfert Koerse bv., Wetenschappelijk & Educatieve Uitgevers, Leiden / Antwerpen, 1988.
- Koppenjan, J. and E.H. Klijn, *Managing Uncertainties in Networks*, Taylor & Francis Group, London & New York, 2004.
- Lagendijk, A., Wisserhof, J., *Geef ruimte de kennis, geef kennis de ruimte! Verkenning van de infrastructuur voor meervoudig ruimtegebruik*. RMNO, Rijswijk, 1999.
- Lindblom, C.E. & D. K. Cohen, *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, New Haven: Yale University Press, 1979.
- March, J. & J. Olsen, hoofdstukken 2 en 3 uit: *Rediscovering Institutions*, Free Press, New York, 1989, p. 21-45. D.A. Stone, *Policy Paradox: The art of political decision making*, revised edition, W.W. Norton & Company inc, New York – Londen, 2002.
- Teisman, G.R. (2000) *Models for research into decision making processes: on phases streams and decision making rounds*, in public administration, 78:937-956.
- Thiel, S. van, *Bestuurkundig Onderzoek, een methodologische inleiding*, Coutinho, Bussum. 2007.
- Verschuren, P.J.M. (1991) *De probleemstelling voor een onderzoek*, Het Spectrum, Utrecht, 1991.
- Wassenberg, A., red. *Netwerken: organisatie en strategie*, Meppel, 1980.
- Witte, E., 'Field research on complex decision-making proces – the phase theorem', 1972.

Beleidsdocumenten:

- Beleidslijn Rivieren 2006, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Voorlopige Nota buitendijksbeleid, provincie Zuid-Holland, 21 april 2009.
- Voorlopig risicomethode, ingenieursbureau Arcadis, maart 2009.
- Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling, Ministerie van VROM.
- Waterplan, gemeente Rotterdam.
- Rotterdam Climate Proof, Adaptatie programma 2009, gemeente Rotterdam
- Randstad Urgent, Stadshavens Rotterdam, Ministerie van VROM.
- Deltacommissie, 2008. Samenwerking aan Water. Bevindingen van de Deltacommissie, 2008.
- Urgentie programma Randstad, Randstad Kracht, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 8 mei 2008.
- Bestuurlijke samenvatting waterplan 2 Rotterdam, Gemeente Rotterdam, 14 mei 2007.

Gebruikte websites:

- Ministerie van Verkeer & Waterstaat: www.verkeerenwaterstaat.nl
- Ministerie van VROM: www.vrom.nl
- Rijkswaterstaat: www.rijkswaterstaat.nl
- Provincie Zuid-Holland: www.zuid-holland.nl
- Gemeente Rotterdam: www.rotterdam.nl
- Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard: www.hhsk.nl/
- Gemeente Dordrecht: <http://cms.dordrecht.nl>

Geïnterviewd:

- Ministerie van Verkeer & Waterstaat (V&W): dhr. drs. Wim Kuijken, Voormalig Secretaris Generaal van V&W en de 1^e Deltacommissaris van Nederland.
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat (V&W): dhr. ir. Wim de Vries, Beleidsadviseur bij Directoraat Generaal Water van Het ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Rijkswaterstaat Zuid-Holland: dhr. drs. Jos Kuijpers, afdelingshoofd Watermanagement bij Rijkswaterstaat Zuid-Holland.
- Provincie Zuid-Holland : dhr. Frank Zaalberg, Senior Beleidsadviseur Water bij provincie Zuid-Holland.
- Het Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard: dhr. Rob Taffijn, beleidsadviseur waterkeringen, waterveiligheid (betrokken bij de beleidsontwikkeling rondom buitendijks bouwen)
- Gemeente Rotterdam: dhr. Peter van Veelen, projectmanager adaptief bouwen voor de definitiefase.
- Gemeente Rotterdam: dhr. Eric de Rooy, afdeling vergunningen
- Gemeente Dordrecht: mw. E. Kelder, Projectleider en coördinator onderzoeksprojecten voor programma Urban Flood Management. Gemeente Dordrecht : dhr. Pieter Bekkers, Projectmanager programma Urban Flood Management.

Bijlagen

- Bijlage 1: Respondenten
 - Interview met de heer Frank Zaalberg, Senior Beleidsadviseur Water bij provincie Zuid-Holland.
 - Interview met de heer de heer Rob Taffijn, beleidsadviseur waterkeringen, waterveiligheid en betrokken bij de beleidsontwikkeling rondom buitendijksbouwen.
 - Interview met de heer Peter van Veelen, projectmanager adaptief bouwen voor de definitiefase.
 - Interview dhr. Eric de Rooy van afdeling vergunningen
 - Interview met mevrouw E. Kelder, Projectleider en coördinator onderzoeksprojecten voor programma UFM.
 - Interview met dhr. Pieter Bekkers, Projectmanager van gemeente Dordrecht
 - Kort interview met dhr. drs. Wim Kuijken, voormalig Secretaris Generaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de nieuwe Deltacommissaris van Nederland.
 - Interview met dhr. ir. Wim de Vries, Beleidsadviseur bij Directoraat Generaal Water van Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
 - Interview met dhr. drs. Jos Kuijpers, afdelingshoofd Watermanagement bij Rijkswaterstaat Zuid-Holland.
- Bijlage 2: Uitgangspunten buitendijks beleid
- Bijlage 3: Bestuurlijk - juridisch kader buitendijks gebied
- Bijlage 4: Artikel 2a gebieden
- Bijlage 5: Maatschappelijk spoor
- Bijlag 6: Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling, Ministerie van VROM.

Bijlage 1: Respondenten

Beleidsontwikkeling buitendijksgebieden, Provincie Zuid-Holland

Interview met de heer Frank Zaalberg, Senior Beleidsadviseur Water bij provincie Zuid-Holland.

- *Wat is de definitie van adaptief bouwen volgens de provincie Zuid-Holland?*

Adaptief bouwen is klimaat bestendig bouwen dus bouwen waarbij overstroming en wateroverlast niet leidt tot ongemak of tot ontwrichting. Mensen kunnen blijven wonen en zelfs het water gebruiken om de leefomgeving te verfraaien.

Bij buitendijks bouwen gaat de provincie er vanuit dat er wateroverlast kan optreden. Het beleid is zodanig ingericht dat niet zondermeer gebouwd wordt in dat gebied. Maar als er gebouwd wordt, dan adaptief zodat hoogwater zonder onnodige problemen kan worden opgevangen.

- *Is adaptief bouwen urgent?*

Buitendijks bouwen is niet urgent, maar voor de lange termijn is het een onderwerp dat steeds urgenter zal worden. Op dit moment is er niets aan de hand, maar wij moeten rekening houden met zwaardere klimaatscenario's waarin hogere waterstanden op zee en op de rivieren kunnen optreden. Op dat moment zal de urgentie steeds verder toenemen. Op korte termijn is het dus zeker niet urgent.

Het doel van adaptief bouwen is om een omslag te bereiken in het ontwikkelen van woongebieden zodat we daar op middellange en lange termijn profijt van hebben. In 2040-2050 zullen de risico's op overstromingen voor buitendijksgebieden steeds toenemen. Hierbij wordt uitgegaan van een somber scenario voor het klimaat en dat er geen ander maatregelen zijn genomen om de gevolgen van de klimaatverandering tegen te gaan, zoals nieuwe of hogere dijken en waterkeringen die de buitendijksgebieden veiliger kunnen maken. Echter, als wij uitgaan van wat er nu is zodanig dat de waterstanden met de klimaatverandering meegroeien dan neemt het risico op overstroming toe waardoor het buitendijksgebieden kwetsbaarder zullen worden.

De ruimte die het water in de toekomst nodig zal hebben zal niet ten koste gaan van de ruimte van woningbouw. In de Rijnmond en in gebieden zoals in Dordrecht wordt ook in buitendijkse gebieden gebouwd. Het landelijke beleid stimuleert het bouwen buiten de dijk, maar wel binnen de regels die ervoor gelden waarbij de uitstroom van water richting de zee gegarandeerd zal moeten blijven. Op deze manier kunnen gemeenten buiten de dijk bouwen want het gebied is te belangrijk om alleen als opslagruimte voor water te gebruiken. Buitendijks gebied is ruim terwijl het waterafvoer gedeelte is betrekkelijk smal. Bouwen in buitendijksgebieden is dus mogelijk en onderhevig aan vergunningstraject. De eisen waaraan voldaan moet worden bij buitendijks bouwen zijn opgenomen in Beleidslijn voor Rivieren van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In een uitzonderingsartikel in de Beleidslijn Rivieren wordt de ontwikkeling van woonruimte op buitendijksgebieden toegestaan, mits deze gebieden niet bestemd zijn voor waterafvoer. *'De provincie vanuit haar regionale verantwoordelijkheid voor waterveiligheid wil ook nader regels instellen op het gebied van buitendijksbouwen'*.

- *Wat is de rol van de provincie Zuid-Holland in de totstandkoming van bestemmingsplannen adaptief bouwen? Is de rol ontstaan via een proces of procedures of beide?*

Het ontwikkelen van bestemmingsplannen valt binnen de verantwoordelijkheid van gemeenten. De provincie bepaalt via de structuurvisie de grote lijnen de inrichting van de provincie, maar niet hoe of wat er gebouwd mag worden. Dit is een taak voor de gemeente. In het verleden ontwikkelde de provincie de zogenaamde streekplannen waarin vrij nauwkeurig wordt beschreven wat er wel en niet gebouwd mag worden. Tegenwoordig is dat niet mogelijk i.v.m. de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening WRO. De provincie wil de innovatieve manieren van bouwen, zoals adaptief bouwen, stimuleren. Verder zal de provincie Zuid-Holland proberen de samenwerking te zoeken met andere overheden, zoals gemeente Rotterdam, om via onderzoekstrajecten de mogelijkheden te verkennen rondom innovatie op het gebied van adaptief bouwen. De provincie is in dit geval meer en meedenkende partij en niet zelfregulerend.

Voor buitendijksbouwen maakt de provincie op dit moment een aanvullend beleid dat vooral bedoeld is om de veiligheid te garanderen. Gemeentes mogen bijvoorbeeld geen bedrijven terreinen aanleggen voor gevaarlijke industrieën op kwetsbare en risicovolle buitendijksgebieden. Mocht het zo zijn dat de aanleg van industrieterreinen toch nodig is dan dient de gemeente voorzieningen te treffen, zoals het aanbrengen van dijken en vluchtroutes, om de veiligheid te garanderen. Dit soort eisen die betrekking hebben op veiligheid worden dus wel door de provincie geregeld, maar voor overige bouwplannen, mits deze binnen de structuurvisie van de provincie vallen, en de daarvoor benodigde besluitvormingsprocessen en procedures zijn gevolgd, zullen deze onder de verantwoordelijkheid van de gemeente komen te vallen. Mocht het zo zijn dat één of meerdere gemeenten toch industrieterreinen aan willen leggen op kwetsbare en risicovolle gebieden zonder veiligheidsmaatregelen te treffen, dan zal de provincie als eerst met de desbetreffende gemeente(n) overleggen om de voorzieningen alsnog aan te brengen. De provincie wil haar rol beperken tot het bepalen van de hoofdlijnen en waarnodig de gemeentes ondersteunen of een helpende hand toereiken, maar het initiatief in innovatie ligt volledig bij de gemeentes.

Procedures zijn verordend in de provinciale verordening en de gemeentes moeten daaraan voldoen. Bestemmingsplannen worden door de provincie in een overlegvorm getoetst. Tegenwoordig dient de gemeentes vroegtijdig naar de provincie en de waterschappen te stappen om haar bestemmingsplan kenbaar te maken en te laten toetsen of dit aan de gestelde eisen voldoet en of er bepaalde tegenstellingen oproept. Mocht er zaken voortkomen uit de bestemmingsplannen die in strijd zijn met de provinciale verordening en de gemeente besluit alsnog de bestemmingsplannen uit te voeren dan kan de provincie naar de rechter stappen om de provinciale belangen aan de orde te stellen. Zover gaat het tot nu toe niet, maar het is een van de zwaarste middelen die de provincie kan inzetten om haar belangen te beschermen. Op het gebied van adaptief bouwen is tot nu toe hiervoor nog geen enkele aanleiding. Gemeentes dienen vooraf kennis te hebben van de locatie die de provincie als kwetsbaar heeft aangeduid. In het geval dat de provincie constateert dat een bestemmingsplan in een risicovol gebied gerealiseerd gaat worden kan de provincie het zwaarste middel gebruiken, namelijk de gemeente onder curatele stellen en de verantwoordelijkheid voor het bestemmingsplan overnemen.

- *Welke actoren waren betrokken bij de totstandkoming van de plannen van adaptief bouwen?*

De betrokken actoren bij adaptief bouwen zijn in totaal 35 gemeentes in de regio, van Dordrecht tot Hoek van Holland en de vier waterschappen en drie ministeries VROM, het ministeries van Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken. De betrokkenheid van het ministerie van BZK is vanuit haar rol in het rampenbestrijdingplan. Vanuit de private sector is het Havenbedrijf Rotterdam naast ander kennis en onderzoek instituten betrokken bij adaptief bouwen. Adaptief bouwen is op landelijk niveau bekend en zijn meerder provincies en gemeentes mee bezig. In Zuid-Holland zijn de provincie en de gemeentes in de regio een stap verder. Zij zijn namelijk de eerste die bezig zijn met het regelen en kaderstellen voor adaptief bouwen.

- *Welke besluitvorming(en) zullen in de toekomst volgen?*

De provincie Zuid Holland zal het beleid en de kaders voor adaptief bouwen in 2009 verder uitwerken. De verwachting is dat het beleid en de kaders aan het einde van 2010 door de Provinciale Staten zullen worden vastgesteld.

De provincie zal niet in een projectorganisatie van adaptief bouwen vertegenwoordigd worden. Het gaat hier om regioplannen waarbij de betrokken gemeentes de trekkers zijn van dit soort initiatieven. Belangrijk is dat gemeentes de provincie en de waterschappen tijdig moeten informeren over hun bestemmingsplannen waar adaptief gebouwd zal gaan worden. De uitvoering is en blijft onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten en eventueel samen met ander private partners.

- *Wat zijn de doelen van de betrokken actoren, ook van de provincie Zuid-Holland?*

De provincie wil graag dat de stedenbouw in volle vaart doorgaat, ondanks de dreiging van water. Het buitendijks gebied waar het om gaat is een belangrijk kerngebied van de provincie Zuid - Holland en voor haar de toekomstige groei. Het is dus belangrijk dat deze groei ook binnen het verstedelijk gebied gerealiseerd kan worden. Deze bouwlocaties kunnen makkelijk worden ontsloten aan de reeds omliggende infrastructuur.

- *Welke middelen heeft de provincie Zuid-Holland tot haar beschikking om adaptief bouwen te realiseren? En waarvan is het de provincie Zuid-Holland afhankelijk?*

De provincie beperkt haar taak tot het stellen van kaders. Andere middelen, zoals financiële middelen voor adaptief bouwen, zijn momenteel niet beschikbaar. De provincie stelt ook regels voor de waterschappen op het gebied van waterbeleid. Waterschappen als uitvoeringsorganen, zijn op hun beurt verantwoordelijk voor het uitvoeren van de plannen die binnen de regels en de kaders die het rijk en de provincie heeft opgesteld. Waterschappen dienen de voortgang van hun projecten te rapporteren aan de provincie.

De provincie op haar beurt is afhankelijk van de nationale wetgeving zoals de Beleidslijn voor Rivieren. Het rijk stelt de lokale en regionale partij vrij om op eigen risico buitendijksgebieden te ontwikkelen. De ruimte die door het rijk wordt gegeven wordt verder ingevuld door de provincie om beleid en kaders te stellen die bedoeld zijn voor buitendijksgebieden.

De provincie ziet toe op de uitvoering van haar beleid met behulp van handhavers en toetsers die de wet op Ruimtelijke Ordening handhaven.

- *Welke procedures moeten nog worden doorlopen in de aanloop naar de realisatie van adaptief bouwen?*

Door gebrek aan eerdere ervaring met buitendijks bouwen stelt de provincie een periode van een jaar als een proefjaar om te bezien of de kaders en de normen die daarvoor bedoeld zijn realistisch en uitvoerbaar zijn. Na deze periode zullen deze kaders en normen door de Gedeputeerde Staten en de Provinciale Staten worden vastgesteld.

- *Welke wet –en regelgeving heeft adaptief bouwen nodig om de wettelijke procedures soepel te laten verlopen? En wanneer geeft de provincie de voorkeur voor besluitvorming via een proces en wanneer via procedures en waarom?*

Duidelijkheid in wet en regelgeving, maar hoe zit het met meervoudig ruimte gebruiken. Het rijk zou een rol spelen bij het ontwikkelen van bouwregels voor adaptief bouwen. Gemeentes nemen deze regels over. De provincie kiest altijd voor proces dan voor procedures. De provincie betreft de gemeentes in het ontwikkelen van kaders en normen. Verordening staat na publicatie open voor inspraak en bezwaarprocedures binnen de wettelijke termijn.

- *Is er inspraak mogelijk op de bestuurlijk en procedurele besluitvormingen? Zo ja wanneer?*

Inspraak op de besluitvorming is achteraf mogelijk. Dit gebeurt volgens de bekende inspraak en bezwaarprocedures binnen de termijn die wettelijk is vastgesteld.

De rol van het Waterschap bij adaptief bouwen

Interview met de heer de heer Rob Taffijn, beleidsadviseur waterkeringen, waterveiligheid en betrokken bij de beleidsontwikkeling rondom buitendijksbouwen.

Gezien het feit dat dit onderzoek is beperkt tot de stadshavens van Rotterdam, wordt alleen het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard bij dit onderzoek betrokken. De betrokkenheid van het Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard in adaptief bouwen is op dit moment enigszins beperkt.

- *Wat is de definitie van adaptief bouwen volgens het Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard?*

Adaptief bouwen is buitendijks bouwen, zodanig dat rekening wordt gehouden met de klimatologische omstandigheden en met toekomstige ontwikkelingen, er op gericht om een minimaal veiligheidsniveau te garanderen. Adaptief bouwen kan op allerlei manieren vorm krijgen, zoals de inrichting van het gebied qua hoogte ligging, het gebruik van de eerste woonlaag die in geval van wateroverlast als eerste wordt getroffen of bouwen op hoogte middels palen...etc. In elk geval dient in deze bouwmethode rekening te worden gehouden met de toename in de waterstanden.

- *Is adaptief bouwen urgent?*

Volgens de waterschappen is adaptief bouwen niet urgent. De Waterschappen hebben namelijk geen taak in buitendijkse gebieden. Echter, dat wil niet zeggen dat het landelijk gezien niet urgent is. Voor een stad als Rotterdam is dit misschien wel urgent. Vooral in de oude stadshavens en havenbekkens die buitendijks zijn, bestaat de mogelijkheid vanuit de behoefte aan woningbouw om woon -en werkruimte in dat gebied te creëren.

- *Wat is de rol van waterschappen in de totstandkoming van de plannen van adaptief bouwen? Is de rol ontstaan via een proces of procedures of beide?*

Momenteel is er geen rol voor de waterschappen bij de ontwikkeling van buitendijks bouwen. Dit i.v.m. de taken en de verantwoordelijkheden van de waterschappen in het beschermen van binnendijksgebieden. Echter, in verband met de herinrichting van het stadshavengebied komt de veiligheid duidelijk aan de orde. Vanuit die optiek zal de rol van waterschap langzamerhand gaan groeien en met name in de uitvoering en naleving van de Europese regelgeving die in hoofdlijnen voorschrijft hoe om te gaan met overstromingsrisico's naast de grote rivieren en ook voor buitendijksgebieden. De provincie Zuid-Holland en vanuit haar taak als wetgever is betrokken bij de ontwikkeling van het beleid die de veiligheid in buitendijksgebieden moet garanderen. Onder aanvoering van de provincie Zuid-Holland is een team geformeerd met een aantal betrokken partijen zoals Havenbedrijf Rotterdam, Gemeente Rotterdam, Gemeente Dordrecht en de vier Waterschappen van Zuid-Holland. De betrokkenen buigen zich over de vraag hoe een minimale veiligheid voor buitendijksgebieden kan worden gegarandeerd en hoe dit kan worden verankerd zodat de wetgeving bruikbaar kan zijn voor de gemeentes. Er spelen grote belangen bij de ontwikkeling van dit beleid. Om bijvoorbeeld de waterstanden buiten de dijk en in de grote rivieren enigszins te beheersen, wordt voorgesteld de Maeslantkering eerder te sluiten. Dit kan

vanuit economisch oogpunt een grote economische schade veroorzaken voor het scheepvaartverkeer.

De provincie wil nadrukkelijk een grote rol spelen in het garanderen van het minimale veiligheidsniveau in haar regio. Andere partijen zoals het Havenbedrijf Rotterdam en de gemeente Rotterdam willen vanuit economische overwegingen de hoogte van het water zelf bepalen.

Er ligt op dit moment een tweetal documenten (voorlopig Nota Buitendijks Benedenstrooms en voorlopige Risicomethode Buitendijks) ten grondslag waarin het beleid rondom veiligheid tegen overstroming uitvoerig wordt beschreven. Deze twee documenten zijn bestuurlijk nog niet vastgesteld. Het is de bedoeling om vanaf 2010 met de uitvoering van het beleid te starten en via het zogenaamde 'Risicomethode buitendijks' mee te oefenen. Met behulp van deze methode zal uiteindelijk worden bepaald welke veiligheidsrisico's zijn ontdekt en welke maatregelen moeten worden genomen om de veiligheid te garanderen.

- *Welke actoren waren betrokken bij de totstandkoming van de plannen van adaptief bouwen?*

De volgende actoren zijn bij de ontwikkelingen rondom adaptief bouwen betrokken:

Provincie Zuid-Holland	: Beleid
Gemeente Rotterdam	: Ontwikkelen van bestemmingsplannen
Waterschappen	: Waterveiligheid
Havenbedrijf	: Eigenaar Havens
Ontwikkelaars	: Onderzoek, Kennis en expertise

- *Is hiervoor een procesmanagement ontworpen?*

Er is op dit moment geen procesmanagement ingericht. De verwachting is dat het procesmanagement zal pas worden ingericht zodra de betrokken partijen met de uitvoering van het 'Risicomethode' aan de slag gaan. Gedurende de oefenperiode zullen de betrokkenen het beleid evalueren en waarnodig aanpassen. Het waterschap gaat er vanuit dat gemeente Rotterdam het procesmanagement op zich zal gaan nemen in de uitvoering van het beleid begeleiden via een vooraf bedacht stappenplan.

- *Hoe is de relatie tussen de betrokken actoren en waterschappen?*

De buitendijksgebieden van stadshavens en het Noordereiland valt binnen het beheersgebied van de waterschappen. De watertoets zal dus door het waterschap uitgevoerd moet worden.

Tussen de waterschappen en de provincie was er sprake van spanningsveld. In de aanloop naar de ontwikkeling van het beleid wilde de provincie, vanuit de hiërarchie, de procedure bepalen en de uitvoering en de handhaving bij de waterschappen neerleggen. De provincie wilde de uitvoering min of meer afdwingen bij de gemeentes.

Theoretisch gezien is het mogelijk dat aan de hand van de watertoets die het waterschap uitvoert het bestemmingplan van de gemeente wordt afgekeurd en voorzien van een negatief advies. Mocht de gemeente het advies van het waterschap naast zich neerleggen dan realiseert de gemeente het bestemmingsplan op eigen risico. Het waterschap kan de stopzetting van de realisatie van het bestemmingsplan niet afdwingen. Het waterschap heeft in deze geen handhavingstaak.

- *Wat zijn de doelen van de betrokken actoren, ook waterschappen?*

Het waterschap is een autonoom bestuur met een taakopdracht van de provincie waar binnen zij moet acteren.

Het doel van waterschap is om de waterveiligheid bij buitendijksbouwen te garanderen. De invulling vanuit de ruimtelijke ordening is voor de rekening van de gemeente. Bij een volledige naleving van alle wet en regelgeving en de daarbij behorende procedures zullen de bewoners een gedeelte van het risico bij overstroming voor hun rekening moeten nemen.

- *Welke middelen heeft het waterschap tot haar beschikking om adaptief bouwen te realiseren?*

Buitendijksbouwen is niet een taak voor waterschap, maar in het geval dat adaptief bouwen in de buurt van een primaire waterkering, ca. 50 meter uit de as van de waterkering (vrije ruimte), wordt gepland dan zal het waterschap toch betrokken raken en is het bouwproject vergunningsplichtig volgens de 'keur van Waterschap'.

Keur van waterschap:

De keur is een verordening van het waterschap die regelt wat wel en wat niet mag in of nabij oppervlaktewater en dijken. Het vaststellen van de keur is een eigen bevoegdheid van het bestuur van het waterschap. Het werkingsgebied van de regels zoals vastgelegd in de keur overlapt ten dele met het toepassingsgebied van de Beleidslijn grote rivieren. Voorwaarden uit de keur zijn niet verwerkt in de Beleidslijn grote rivieren, aangezien het hier een bevoegdheid en verantwoordelijkheid betreft

van het waterschap. De toepassing van de Beleidslijn grote rivieren is gekoppeld aan de Wbr. Dit laat onverlet dat nieuwe activiteiten die toegestaan worden binnen de beleidslijn daarnaast uiteraard ook moeten voldoen aan de regels van de keur.

Bron: Beleidslijn grote rivieren

Het waterschap heeft geen verdere middelen die zij in het proces kan inzetten. De watertoets en de vergunning onder de genoemde voorwaarde zijn de enige middelen die het waterschap kan gebruiken en inzetten bij een toekomstig besluitvormingsproces. Bewoners van buitendijksgebieden zullen niet vrijgesteld worden van het betalen van de waterschapbelastingen. Zij profiteren van de Maeslantkering en andere faciliteiten binnendijks. Daarom blijven zij verplicht waterschapbelasting te betalen.

Het waterschap kan adaptief bouwen niet tegenhouden zolang deze niet in de buurt wordt gepland van de primaire waterkering of dat de bouw voldoet aan de vigerende eisen die de bouw in de buurt van de primaire waterkering aan regels verbinden.

- *Waarvan is het waterschap afhankelijk?*

Het waterschap is over het algemeen niet afhankelijk van andere actoren, behalve van de provincie en dat in geval van het uitvoeren van de watertoets.

- *Welke procedures moeten nog worden doorlopen in de aanloop naar de realisatie van adaptief bouwen?*

De procedures die op dit moment doorlopen moeten worden zijn met name de risicotoets die de provincie samen met het waterschap moet uitvoeren en vervolgens een procedure voor alle partijen waarin wordt bepaald hoe om te gaan is met de uitkomsten van de risicotoets.

- *Wanneer geeft het waterschap de voorkeur voor besluitvorming via een proces en wanneer via procedures en waarom?*

De risicotoets dient procesmatig uitgevoerd te worden terwijl de vergunning dienen via procedures te lopen.

- *Is er inspraak mogelijk op de bestuurlijk en procedurele besluitvormingen? Zo ja wanneer?*

Inspraakprocedure is mogelijk tegen het besluit van waterschap om de bouw te stoppen.

Stedelijke ontwikkeling Stadshavens Rotterdam

Interview met de heer Peter van Veelen, projectmanager adaptief bouwen voor de definitiefase.

De gemeente Rotterdam werkt met meerdere partijen onder de vlag van ‘Rotterdam Climate Proof’ aan meerdere onderzoeken. Eén van deze onderzoeken heeft betrekking op adaptieve strategieën voor buitendijkse gebieden. Het onderzoek bestaat uit twee delen, namelijk de definitiefase waarbij de gemeente met een groot aantal partijen de onderzoeksvragen die echt urgent en nog niet opgepakt zijn scherp probeert te krijgen. Tevens zal ook bepaald worden wat het betekent om buitendijs te bouwen in de context van de stad Rotterdam. De doelstelling van het onderzoek is om door alle partijen een gedragen onderzoeksresultaten te bereiken. In het onderzoek zullen stedenbouwkundige, bestuurskundige en waterkundige vraagstukken en opgaven worden onderzocht. De definitiefase wordt opgevolgd door de projectfase waarin het onderzoeksteam met deelonderzoeken kan starten.

In de definitiefase is gebleken dat de betrokken partijen moeite hebben met het definiëren van adaptief bouwen. Echter, op het niveau van het gebouw zelf is reeds voldoende kennis opgebouwd waardoor de technische haalbaarheid van het bouwen op buitendijkse gebieden niet ter discussie staat.

Op bestuurskundig gebied is er nog geen onderzoek gedaan naar het besluitvormingsproces en de rol van alle betrokken partijen daarin. Er is dus veel kennis te winnen op dit gebied.

De ontwikkeling van de stadshavens van Rotterdam is een lange termijnontwikkeling waarbij de structuurvisie van de stad in 2020 een uitgangspunt is. Het gebied is ingewikkeld door bijvoorbeeld de milieuzonering, de aanwezigheid van oude fabrieksgebouwen en gebouwen die getransformeerd moeten worden naar een ander soort gebruik of opnieuw gebouwd moeten worden. Het is een gebied waar vele actoren bij betrokken zijn met verschillende en uiteenlopende belangen.

Gebiedsontwikkeling en kennisontwikkeling zullen uiteindelijk uitmonden in het ontwerp. In Dordrecht is men eerder begonnen met het ontwikkelen van buitendijks bouwen. Binnen het zogenaamde Urban Flood Management wordt de gebiedsontwikkeling gekoppeld aan een wetenschappelijke programma waarbij onderzoek werd verricht naar buitendijksbouwen en met name het scherp krijgen van de betekenis van adaptief bouwen in combinatie met de mogelijke klimaatscenario's. Vooral qua veiligheid scoren buitendijksgebieden ruim voldoende. Deze gebieden blijken hoger te liggen dan de binnendijkse gebieden en daarmee zijn veiliger dan de oude binnenstad van Dordrecht.

Parallel daaraan is in Rotterdam begonnen met de ontwikkeling van buitendijksbouwen. In het begin is een inventarisatie gemaakt voor de waterstanden vanaf Hoek van Holland tot Dordrecht. Het doel van deze inventarisatie is om de opgave scherp te definiëren door het resultaat van het onderzoek rondom de huidige waterstanden te koppelen aan de klimaatscenario's. De focus ligt nu met name op het gebied van veiligheid. Bezien moet worden of de verbinding met de zee onaangetaast blijft of de verbinding met de zee af te sluiten om de waterstanden beheersbaar te houden. Met beide keuzes zijn grote economische belangen gemoeid. Het Havenbedrijf Rotterdam zal voor de scheepvaart de open verbinding met de zee willen behouden. Andere actoren, zoals de gemeente Rotterdam zien in het vaker afsluiten van de verbinding met de zee een mogelijke besparing in de kosten van buitendijks bouwen en de borging van de veiligheid. Een mogelijke oplossing die voor beide partijen acceptabel zou kunnen zijn is het behouden van de open verbinding met de zee en de bouw in buitendijkse gebieden op een ander manier te realiseren door bijvoorbeeld een aangepaste bouwmethode toe te passen.

- *Wat is de rol van wetenschappelijk onderzoek en de invloed daarvan op de plannen rondom adaptief bouwen?*

De gemeente Rotterdam ervaart een spanningsveld in de totstandkoming van het gebiedsontwikkelingsplan en de relatie met de klimaatverandering die na 50 tot 100 jaar merkbaar zou worden. Het gebiedsontwikkelingsplan wordt verzorgd door de stad en bestrijkt een termijn van vijf jaar, terwijl de planvorming wordt verzorgd door de projectontwikkelaars en een periode van tien jaar bestrijkt. Bovendien neemt de complexiteit rondom adaptief bouwen steeds verder toe, mede door de onzekerheden in de verschillende klimaatveranderings-scenario's, milieu-eisen, verschillende eigenaren van het gebied en het grote verschil in de ontwikkelingssnelheden in de omgeving.

Bedrijventerreinen die al aanwezig zijn zullen niet worden ontwikkeld en aangepast aan de omstandigheden van over 50 tot 100 jaar. Sommige partijen twijfelen aan het nut en de noodzaak van deze investering. In hun beleving zou wellicht in de toekomst een betere methode kunnen worden bedacht om de aanpassing aan de klimaatverandering beter en robuuster te realiseren. Aanpassingen aan de woningen in buitendijkgebieden zouden vanuit economisch oogpunt niet rendabel zijn. Deze woningen zouden over 100 jaar afgeschreven worden. De aanpassing kan dus worden gezien als kapitaalvernietiging die de overheid juist moet zien te vermijden. De aanpassingen die nuttig kunnen zijn en alvast gerealiseerd kunnen worden zijn bijvoorbeeld de infrastructuur en het rioolstelsel in het gebied.

De waarden voor de stijging van de zeespiegel zijn onzeker. Het KNMI gaat er vanuit dat de zeespiegel de komende 50 tot 100 jaar met 35 tot 85 centimeter zal stijgen. Terwijl in het rapport van de commissie Veerman werd uitgegaan van 1,60 meter stijging van de zeespiegel. Aan de hand van de metingen van het KNMI en de uitkomsten van de commissie Veerman zullen de kwetsbare buitendijkse gebieden in kaart worden gebracht. Jaarlijks wordt de stijging van de zeespiegel geüpdate. De laatste metingen lieten zien dat de stijging binnen de scenario's is gebeven. In deze metingen wordt vooral gekeken naar de stijging van de zeespiegel en de invloed daarvan op de afvoercapaciteit van de grote rivieren. Daarnaast wordt ook gekeken naar het scenario waarbij de Maeslantkering wordt afgesloten en het water gaat stijgen als gevolg van de stuwkracht van de rivieren. Tot dusver wordt alleen kennis ontwikkeld waarbij het antwoord wordt gezocht naar de belangrijke technische vragen die input gaan leveren voor de planvorming voor de realisatie van adaptief bouwen. Bovendien zullen de resultaten uit de kennisontwikkeling worden gebruikt in het ontwikkelen van beleid op het gebied van waterveiligheid, bouwnormen en regelgeving voor adaptief bouwen.

Binnen het klimaat adaptatieprogramma en door de grote onzekerheid is ervoor gekozen niet alle energie in te steken in alleen het ontwikkelen van kennis die de input zal vormen voor het beleid, maar dat de twee trajecten (kennis voor de uitvoering en kennis voor het ontwikkelen van beleid) gelijktijdig doorlopen. In het beleid staat de adaptieve stedenbouw centraal.

In het onderzoek naar adaptief bouwen staan de volgende vraagstukken nog open:

1. Hoe kun je de burgers informeren over adaptief bouwen?

2. Hoe maak je de burgers die buitendijks wonen bewust van de mogelijke risico's die daarmee gemoeid zijn.
3. Hoe organiseer je de besluitvorming rondom adaptieve oplossingen?
4. Hoe koppel je de lange termijn klimaatoplossingen met de korte termijn oplossingen.

Veiligheid

Bij de veiligheid gaat het om twee hoofdthema's: de dijken en het buitendijks bouwen.

Uitgangspunt is dat de stad beschermd is en blijft tegen het water. Op langere termijn moeten er keuzes gemaakt worden over de stormvloedkering en de gewenste dijkhoogtes. Dat gebeurt in een forum met alle betrokken partijen.

In de uitvoeringsperiode van dit Waterplan worden de dijkvakken versterkt die nog niet voldoen aan de huidige normen. Verder vraagt de waterkering bij de Vier- en Merwehaven aandacht. Hier moet nog gedetailleerd getoetst worden en kan een onderzoek starten naar adaptief bouwen in deze haven en in de Rijn- en Maashaven. Voor de buitendijkse gebieden moet terdege rekening gehouden worden met risico's van wateroverlast en overstroming. Nieuwbouw en inrichting van het gebied moeten daarop zijn afgestemd, evacuatie moet mogelijk zijn en communicatie met de bewoners is een vereiste. De komende vijf jaar staan studies naar die aspecten op het programma.

Bescherming

Rotterdam moet beschermd zijn tegen overstroming, zowel binnendijks als buitendijks. Alle kades en dijken die volgens de huidige normen nog niet op hoogte zijn, worden in de komende jaren versterkt. Maar ook op langere termijn moet de stad beschermd zijn. Daarom moet nu al ruimte gereserveerd worden om te zijner tijd de waterkeringen op te hogen. Dat betekent niet dat die dijken enorme barrières gaan vormen tussen gebieden. Waterbeheerders en stedenbouwkundigen gaan samenwerken om ze als verbindend element te gebruiken, als parklandschap, balkon op de Maas of wandel- en fietsroute.

Wanneer Rotterdam buitendijks gaat bouwen, zal bij het ontwerp ook rekening gehouden worden met mogelijk hogere waterstanden in de toekomst. Kortom: nu al moeten maatregelen getroffen worden, ook al hebben die pas op langere termijn effect.

Bron: Waterplan Rotterdam

- *Wat is de definitie van adaptief bouwen?*

Het is moeilijk te definiëren vanwege de onzeker factoren die bij adaptief bouwen een groot rol spelen. Bij benadering kan adaptief bouwen worden gedefinieerd als hoogwaterbestendig bouwen. Het adaptief bouwen is een robuust systeem waarmee zowel **klimatologische** als **demografische** verandering opgevangen kunnen worden. In de huidige klassieke stedenbouw wordt uitgegaan van de huidige omstandigheden en niet van de mogelijk toekomstige omstandigheden. De woningen die worden gebouwd hebben vaak een levensduur van 80 tot 100 jaar. Het aanbrengen van aanpassingen voor deze woningen als gevolg van de toekomstige klimatologische en demografische verandering is economisch niet verantwoord en kan worden gezien als kapitaalvernietiging.

Samenvatting: adaptief bouwen is een systeem dat inspeelt op klimatologische en demografische veranderingen. De klimaatverandering kan worden gezien als een middel om op een ander manier te gaan bouwen in Rotterdam waarbij de woon- en werkomgeving aantrekkelijker moet worden voor midden en hoge inkomens.

- *Is adaptief bouwen urgent?*

De urgentie van adaptief bouwen zal uit het onderzoek moeten blijken. Uit de voorlopige resultaten van het onderzoek is gebleken dat adaptief bouwen in Rotterdam is op korte termijn in beperkte mate urgent in vergelijking met de stad als Dordrecht.

- *Ligt een bestemmingsplan ten grondslag voor adaptief bouwen? Zo ja, hoe is dit tot stand gekomen via een proces of procedures of beide?*

Er ligt op dit moment geen bestemmingsplan voor adaptief bouwen. Het bestemmingsplan zal op een later stadium worden ontwikkeld. Voor de stadshavens in Rotterdam wordt binnen de komende maanden de structuurvisie ontwikkeld. De wisselwerking tussen de onderzoeksresultaten uit de definitiefase en de structuurvisie zal uitmonden in een bestemmingsplan. Afgezien van de hoogte van de waterstand en de bouwkundige aanpassingen die de gebouwen in buitendijksgebieden moet krijgen, wordt verwacht dat de procedures anders zullen doorlopen dan bij het binnendijksbouwen. Bestuurders dienen ervoor te waken dat de procedures de creativiteit en de innovatieve ideeën niet in de weg komen te staan. Het opleggen van regels en procedures op het bestemmingsplan is niet meer van deze tijd. De interessante vraag die er nu ligt is hoe je een projectontwikkelaar die een korte termijn belang heeft zich bewust wordt van de opgave die voor de komende 100 jaar ligt en nu rekening mee houdt.

- *Welke actoren waren betrokken bij de ontwikkeling van adaptief bouwen?*

Het kennisonderzoekteam dat betrokken is bij de definitiefase is opgericht in een consortium met de volgende actoren:

- Technische Universiteit Delft
- Aannemersbedrijf Dura Vermeer
- Ingenieursbureau Arcadis
- Architectenbureau
- Deltares: instituut voor deltatechnologie

In de bestuurlijke sfeer zijn de volgende actoren betrokken:

- Provincie Zuid Holland
- Waterschappen
- Gemeente Rotterdam
- Het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam OBR
- De dienst stedelijk ontwikkeling en Verkeer ds+V
- Gemeentewerken Rotterdam GWR
- Het Havenbedrijf Rotterdam HbR.

Het Haven bedrijf is grond eigenaar van het stadshavengebied, het OBR is de grond exploitant, ds+V is verantwoordelijk voor de stedenbouwkundige en Gemeentewerken Rotterdam is de uitvoerende partij.

De verantwoordelijkheid van de waterschappen in het garanderen van de waterveiligheid is tot aan de dijk. Buiten de dijk ligt de verantwoordelijkheid bij provincie Zuid-Holland. De provincie is verantwoordelijk voor de waterveiligheid in

de regio ter voorkoming van ontwrichtende en fatale incidenten door hoogwater. Echter, de verantwoordelijkheid voor waterveiligheid is in sommige gevallen niet scherp gedefinieerd waardoor de risico op het ontstaan van een onbeheersbare situatie denkbaar is en sterk kan groeien. Het voorbeeld van het Noordereiland in Rotterdam als buitendijks gebied laat zien dat in geval van hoogwaterstand de gemeente Rotterdam verantwoordelijk is voor het nemen van maatregelen tegen de wateroverlast. Belangrijk is dat de betrokken partijen hierover gezamenlijk met elkaar afspraken maken over de beheersing van de waterstanden in buitendijkse gebieden.

Voor het bestemmingsplan is de provincie bezig met het ontwikkelen van kaders en beleid op waterveiligheidsgebied die vertaald zullen worden in de ontwikkeling van het bestemmingsplan.

- *Welke besluitvorming(en) zullen in de toekomst volgen?*

Besluitvorming over de waterveiligheid van Rijnmond regio waarbij de economische en ecologische belangen worden beschermd. Verder is een kennisonderzoek opgestart, maar er is op dit moment geen procesmanagement bedacht voor het vervolg. Klimaatverandering is onzeker en de taak die er nu ligt is dan ‘Managing the Uncertainties’! Het onderzoek naar afsluitbare open Rijnmond heeft direct invloed op de mogelijkheden van adaptief bouwen. De casus van de stadshavens dient als een laboratorium voor het onderzoek rondom adaptief bouwen. In een ruimtelijk atelier wordt de kennisontwikkeling uitgetest.

- *Hoe is de relatie tussen de betrokken actoren en gemeente Rotterdam?*

Gemeente Rotterdam is de initiatiefnemer van de ontwikkeling van adaptief bouwen onder de vlag van ‘Rotterdam Climate Proof’. Het doel van de gemeente is om nieuwe bouw mogelijkheden te ontwikkelen en Rotterdam als klimaatstad internationaal op de kaart te zetten. De waterschappen zijn bij deze ontwikkeling betrokken. Toch houden de waterschappen hun betrokkenheid beperkt. Dat komt door de taak die de waterschappen heeft om voor de waterveiligheid in binnendijkse gebieden te zorgen tegen de geringste kosten. In de afgelopen periode is een verandering in de betrokkenheid van de waterschappen zichtbaar. Zij beseffen dat zij in sommige gevallen niet alleen kunnen opereren. Bij de aanpassing van bijvoorbeeld de waterkering komt het waterschap in een gebiedsontwikkeling terecht waar zijn van andere partijen afhankelijk zijn.

Op niveau van beleid is het waterschap een betrokken partner, maar op het detailniveau van het ontwerp en beheer zijn zij nog de klassieke denkers. De waterschappen zijn over het algemeen afwachtend en hebben vaak geen bezwaar tegen iedere ontwikkeling zolang dat deze binnen hun regels past en geen geld kost. Het initiatief van de waterschappen ontbreekt in sommige gevallen. Vaak willen zij de toetsers rol nemen en waar een win-win situatie mogelijk is, gaan zij ook meedoen.

De provincie neemt ook een passieve houding in de ontwikkelingen rondom adaptief bouwen. Haar betrokkenheid beperkt zich tot het ontwikkelen van een klassiek beleid op het gebied van waterveiligheid. Dit beleid dient uiteindelijk door de betrokkene gemeenten en waterschappen te worden uitgevoerd. Buitendijks gebied is een complex en ingewikkeld gebied waar strakke regels in de weg zullen staan van het ontwikkelen van de geschikte oplossingen. Verwacht wordt dat de klassieke oplossing, zoals het

ophogen van de buitendijkse gebieden in de toekomst geen soelaas zal bieden. De fluctuatie in de waterstanden is een grote onzekerheid waardoor de klassieke oplossing een dure oplossing kan zijn.

- *Wat zijn de doelen van de betrokken actoren, ook de gemeente Rotterdam?*
 - Waterveilig maken van de regio.
 - Woongebied aantrekkelijk maken voor midden en hoog inkomens om te wonen en te werken.
 - Ontwikkelen van kennis rondom adaptief bouwen en profileren van de stad Rotterdam als klimaat stad.
- *Welke middelen heeft de gemeente Rotterdam tot haar beschikking om adaptief bouwen te realiseren?*

De middelen waarover gemeente Rotterdam beschikt zijn:

Klassieke middelen:

- Grond; via haar rol als aandeelhouder in het Havenbedrijf Rotterdam.
- Democratische legitimiteit.
- Geld.
- Procedures, Wet -en regelgeving voor het bestemmingsplan.

Moderne middelen:

- Stimuleren van interactie tussen de betrokken partijen.
 - Gezamenlijke opbouw van kennis en expertise.
- *Waarvan is gemeente Rotterdam afhankelijk?*
 - Gemeente Rotterdam is afhankelijk van de studie die DG-water op dit moment verricht om te komen tot aan plan voor waterveiligheid Rijnmondgebied.
 - Subsidies voor innovaties en klimaatonderzoeken.
 - Van de samenwerking met de provincie Zuid-Holland, de waterschappen en het Havenbedrijf Rotterdam.
 - De koppeling tussen kennisontwikkeling en conceptontwikkeling. Bij gemeente Dordrecht is dat minder goed verlopen. Projectontwikkelaars zijn door economische overwegingen afgeweken van de aanbevelingen die uit de kennisontwikkeling zijn aanbevolen.
 - Wet en regelgeving die alleen enkelvoudig gebruik voorziet.
 - *Welke procedures moeten nog worden doorlopen in de aanloop naar de realisatie van adaptief bouwen?*
 - In het bestemmingsplan mogelijk maken dat drijvend wordt gebouwd.
 - Procedures op gebied van veiligheid (Veiligheidsregio). Hiervoor dienen nog duidelijke afspraken te worden gemaakt over de evacuatie en het onderhoud na het optreden van hoogwaterstand.

- *Wanneer geeft gemeente Rotterdam de voorkeur voor besluitvorming via een proces en wanneer via procedures en waarom?*

Ten eerste dient een heldere midden -en lange termijn strategie te worden gevormd, zoals het waterplan, en daarna wordt het bestemmingsplan voorgelegd aan de bestuurders. Over ruim een jaar zou dit kunnen plaats vinden. Door de verschillende thema's die rondom klimaatverandering spelen en het aantal betrokken actoren, wordt verwacht dat het besluitvormingsproces complex worden.

De dienst Stedelijke ontwikkeling en Volkshuisvesting Ds+V, Afdeling Bouw en Woning Toezicht, gemeente Rotterdam.

Interview met dhr. Eric de Rooy van afdeling vergunningen:

- *Uit welke stappen bestaat een vergunningstraject?*

Het vergunningstraject bestaat uit vier stappen:

- 1- intake (Afdeling vergunningen)
- 2- Toetsing (toetsing vindt plaats op basis van ingediende stukken en geldende normen) (Afdeling vergunningen)
- 3- Controle op de bouwplaats (Afdeling vergunningen)
- 4- Handhaving (afdeling Toezicht gebouwen)

- *Wanneer is de bouwconstructie vergunningplichtbig?*

Voor alle bouwconstructies in Nederland is een bouwvergunning vereist, mits deze met de grond zijn verbonden. In de wet staat vermeld dat voor alle constructies die met de grond verbonden zijn, is een bouwvergunning verplicht. Dus schepen en woonboten hebben geen vergunning nodig omdat niet voldoen aan het bovengenoemde criteria, (Uitspraak Raad van Staten).

- *Sommige varianten van adaptief bouwen zijn niet verbonden met de grond verbonden. Is dit bouwvariant vergunningplichtbig?*

Voor alle bouwconstructies in Nederland is een bouwvergunning vereist, mits deze met de grond zijn verbonden. In de wet staat vermeld dat voor alle constructies die met de grond verbonden zijn, traditionele bouwconstructie, is een bouwvergunning verplicht. Dus schepen en woonboten hebben geen vergunning nodig omdat niet voldoen aan het bovengenoemde criteria, (Uitspraak Raad van Staten). Voor adaptief bouwen en met name het bovengenoemde bouwvariant zijn er op dit moment geen regels.

- *Op basis waarvan wordt de toets t.b.v. de bouwvergunning uitgevoerd?*

De toets wordt uitgevoerd op basis van:

- Bestemmingsplan.
- Bouwbesluit.
- Bouwverordening (Gemeente).
- Monument Wetgeving.
- Welstand.
- Bevordering Integriteitbeoordeling Openbaar Bestuur (BIBOB). BIBOB is een wetgeving die het bouwen en gebruik voor criminele activiteiten verbiedt.

- *Voorziet het bouwbesluit ook regels voor adaptief bouwen?*

Bouwbesluit is een Algemeen Maatregel van Bestuur, dat opgesteld is door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Adaptief bouwen is een innovatief bouwconcept en er is tot op heden geen duidelijke regelgeving die hiervoor van toepassing zijn. In geval van een aanvraag voor een bouwvergunning voor adaptief bouwen en gezien het gebrek aan regelgeving voor dit bouwconcept, zal de toets lastig uit te voeren.

Urban Flood Management (UFM) in Dordrecht

Interview met mevrouw E. Kelder, Projectleider en coördinator onderzoeksprojecten voor programma UFM.:

Gemeente Dordrecht is in 2005 begonnen met het onderzoek naar de mogelijkheden om het oude industriegebied van de stad, dat buitendijks ligt, te ontwikkelen naar woon -en werkruimte. Het onderzoek speelt zich binnen het zogenaamde programma 'Urban Flood Management'. Buitendijksbouwen is voor gemeente Dordrecht niet urgent, maar het idee achter buitendijksbouwen is meer om het water een rol te laten spelen bij de stedelijke ontwikkeling en te gebruiken om de leefomgeving te verfraaien. Met betrekking tot de hoogte ligging van het gebied heeft de gemeente een advies gekregen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat om het betreffende buitendijksgebied op te hogen naar 4,0 meter +NAP. Dit is overigens een halve meter hoger ten opzichte van het huidige niveau. Echter ziet de gemeente niets in het ophogen van het gebied. Dit is volgens de gemeente een dure ingreep en zal het beoogde bouwconcept, waarin water een belangrijke rol speelt, niet dienen.

Voor de gemeente Dordrecht is adaptief bouwen niet een doel op zich, maar meer een middel om buiten de dijk te kunnen bouwen en de buitenruimte aan het aanwezige water aan te passen en overstromingsbestendig in te richten.

Voor het buitendijks gebied lag al een bestemmingsplan ten grondslag, dat uitgaat van een ophoging van een halve meter op advies van Rijkswaterstaat. Maar na de komst van het UFM-programma heeft de gemeente besloten het bestemmingsplan aan te passen aan de hand van de nieuwe inzichten en innovatieve mogelijkheden die het programma UFM biedt. Mocht de gemeente Dordrecht het advies van Rijkswaterstaat toch niet volgen dan bouwt de gemeente op haar eigen risico.

In het UFM-programma van de gemeente Dordrecht speelt het Waterschap geen rol omdat het gebied buiten de dijk ligt. In tegenstelling tot het Waterschap is de betrokkenheid van de provincie Zuid-Holland meer vanuit de structuurvisie en haar wetgevende rol op het gebied van veiligheid. Gelet op het feit dat voor het buitendijksgebied tot op heden geen wet -en regelgeving is, wil de provincie beleid gaan ontwikkelen dat de veiligheid van het gebied waarborgt. De provincie heeft inmiddels een voorlopig beleid ontwikkeld dat in 2009-2010 in samenwerking met de gemeentes in Rijnmondgebied wil gaan toetsen. Gemeente Dordrecht is niet tegen het beleid, maar wil niet dat het toekomstige beleid de innovaties in de weg staat. Er moet namelijk gezocht worden naar andere middelen die zowel de waterveiligheid als de innovaties kunnen dienen. Overigens, het beleid dat de provincie wil ontwikkelen eist intensieve en nauwe samenwerking met andere overheidsorganisaties dan lokale overheden. Deze samenwerking is, tot dusver, niet duidelijk gedefinieerd. De gemeente heeft haar bedenkingen over de aanpak van de provincie en of dit solas gaat beiden. Het moet in elk geval geen soloactie zijn, maar in nauwe samenwerking met de lokale en landelijke overheden.

De gemeente Dordrecht spreekt, net als de gemeente Rotterdam, haar zorgen uit over de rol van de provincie in de ontwikkelingen rondom buitendijks bouwen. De gemeente is enthousiast dat de provincie de regelgeving voor buitendijkse gebieden wil ontwikkelen, maar is dat minder over de behoefte van de provincie om het alleen te regelen. Alle overheden, inclusief de Waterschappen, zelfs als deze geen rol hebben in buitendijkse gebieden, moeten samen met de provincie meedenken hoe de waterveiligheid in deze gebieden kan waarborgen.

De risicomethode die de provincie in samenwerking met de lokale overheden wil gaan testen wordt gezien als een goed initiatief. Vooral omdat deze methode niet alleen de kansen onderzoekt, maar ook de gevolgen. Echter, de uitkomsten van de risicomethode zullen op dit moment geen voldoende input leveren voor de ontwikkeling van nieuwe regelgeving. Vooral omdat lokale overheden nog bezig zijn met het onderzoek naar de mogelijkheden voor buitendijksbouwen, kunnen de uitkomsten hierdoor geen objectief beeld geven over de risico's en de gevolgen. Het is beter om nu de mogelijkheden voor buitendijksbouwen te onderzoeken en te faciliteren dan door de regelgeving te beperken. De provincie zou dus de testfase van de risicomethode beter minimaal vijf jaar met de lokale overheden uitvoeren en evalueren.

De uitvoering van de bestemmingsplannen voor het buitendijksgebied in Dordrecht zou in 2010 gaan starten. Echter, de uitvoering zou kunnen stagneren met vertraging als gevolg. De stagnaties worden hoofdzakelijk veroorzaakt door: de discussie over parkeernormen, de economische crisis en de bodemverontreiniging in het desbetreffende gebied.

In de onderzoeksfase probeert gemeente Dordrecht alle problemen en onzekerheden bij buitendijksbouwen goed in kaart te brengen om stagnaties tijdens de uitvoeringsfase te voorkomen. Een goede relatie tussen de provincie en de gemeente in de onderzoeksfase van groot belang. Iedere verstoring in de verhoudingen tussen beide partijen zal negatieve gevolgen hebben op de ontwikkeling van buitendijksbouwen.

Gemeente Dordrecht vindt dat de waterveiligheid geen provinciaal belang, maar meer een nationaal belang. De nationale overheid dient het beleid voor waterveiligheid te ontwikkelen en de specifieke invulling per gebied aan de provincie over laten. De regelgeving die de innovatie in de weg staat, zal op veel verzet stuiten. Vooralsnog heeft gemeente Dordrecht haar programma dusdanig nationaal geagendeerd dat de invloed van de provincie beperkt zal blijven.

Gemeente Rotterdam zou het beste eerst moeten beginnen met een klein project om te zien waar de kansen en de beperkingen liggen en daarna de uitkomsten en de ervaringen van dit project op een grote schaal gaan toepassen.

Interview met dhr. Pieter Bekkers, Projectmanager van gemeente Dordrecht:

Adaptief bouwen is aangepast bouwen aan buitendijkse omstandigheden. Gemeente Dordrecht wil haar Stadswerven ontwikkelen naar woonruimte met behulp van adaptief bouwen, en wel op verschillende manieren zoals:

- waterwonen, gestudeerd wordt op drijvend of amfibisch.
- overstroombare openbare ruimte, in een park, op een strandje, op trappen en op een pier.
- overstroombare voetgangersgebieden tussen ommuurde woningblokken
- een veilige hoge rug in het gebied, die altijd toegankelijk is en vanwaar je altijd weg kan, die bovendien een sterk beeld geeft op het omringende water.

Adaptief bouwen is niet urgent voor gemeente Dordrecht, maar deze manier van bouwen betekent een verhoging van de belevingswaarde van het gebied, voor bewoners en bezoekers. Anderzijds het blijvend veilig houden van een buitendijkse woonwijk.

Voor de stadswerven ligt een bestemmingsplan ten grondslag, waarin een aantal zaken zoals waterwonen is aangegeven. Binnenkort wordt het bestemmingsplan gewijzigd, waarin de overstroombaarheid van delen in het gebied zal worden meegenomen. Bij het huidige bestemmingsplan en vooral in de fase van de planvorming zijn naast gemeentelijke, provinciale en rijkspartijen ook veel inwoners van de stad betrokken. Deze partijen zullen ook worden betrokken bij iedere wijziging van het bestemmingsplan. De toekomstige besluitvorming zal gaan over het Stedenbouwkundig plan, bestemmingsplanwijziging en invulling van deelgebieden. Hiervoor is geen procesmanagement ontworpen.

De betrokken partijen bij deze besluitvorming zijn: gemeente Dordrecht, bouwers en projectontwikkelaars, Provincie Zuid-Holland. Rijkswaterstaat en het ministerie VROM zijn betrokken als het gaat om regelgeving, landelijke commissies op het gebied van buitendijks bouwen en subsidiegevers om delen te helpen realiseren. Via het kennisproject 'Managing adaptive responses' 'Mare' zijn veel relaties aanwezig en worden waar nodig ingezet.

De doelen van de betrokken actoren hebben in veel gevallen betrekking op innovatie en onderzoek in reële voorbeelden naar wat op en aan het in hoogte wisselende water mogelijk is.

De gemeente heeft reguliere budgetten voor woonomgeving tot haar beschikking. Extra kosten als gevolg van Urban Flood Management wil de gemeente dekken door bijdragen van externe subsidiegever.

Gemeente Dordrecht is afhankelijk van:

- externe bijdragen.
- hulp bij realisatieproblemen o.a. bouw- en vaarregelgeving.

De procedures zijn o.a. vergunningsprocedure bij Rijkswaterstaat. Dit heeft te maken met het feit dat het gebied in de toekomst een woonruimte functie zal krijgen.

Adaptief bouwen heeft de volgende wet en regelgeving nodig zoals:

bouw- en woonregelgeving, brandveiligheid, aanvaarbeveiliging, stroomregulering en overstromingsbeveiliging.

Rol van de Deltacommissie rondom klimaatadaptatie strategieën en in het bijzonder rondom ‘Adaptief bouwen’

Kort interview met dhr. drs. Wim Kuijken, voormalig Secretaris Generaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de nieuwe Deltacommissaris van Nederland.

In het interview is expliciet ingegaan op de toekomstige rol van de Deltacommissie in het beleid rondom de klimaatverandering en de invloed van de stijgende zeespiegel op de waterveiligheid in Nederland. De deltagcommissaris benadrukt in het interview het nationaal belang rondom waterveiligheid. De centrale overheid en vanuit haar taak als wetgever zal toezien op de waarborging van waterveiligheid in Nederland.

Aanvankelijk zal de deltagcommissie een ‘Deltaplan’ schrijven en voorleggen aan de politiek ter besluitvorming. Het plan gaat met name over de bescherming van de kwetsbare gebieden in Nederland tegen de stijging van de zeespiegel en de invloed daarvan op de waterafvoer vanuit de rivieren. De deltagcommissaris realiseert zich dat er veel belangen zijn in het deltagebied, maar deze belangen van de betrokken partijen moeten geen obstakels vormen voor de waterveiligheid in ons land. Innovatieve en duurzame oplossingen zullen voldoende ruimte krijgen in de ontwikkeling van de strategieën voor waterveiligheid.

De deltagcommissaris sluit niet uit dat gedurende het besluitvormingsproces rondom de ontwikkeling van buitendijksgebieden stagnaties zullen optreden. Echter, de betrokken partijen zullen uiteindelijk compromissen moeten sluiten om het nationaal belang te dienen.

Het is denkbaar dat er op dit moment geen duidelijk of zelfs gebrek aan wet –en regelgeving op het gebied van meervoudig ruimtegebruik en in het bijzonder voor buitendijks gebieden. De overheid zal de komende jaren dit gebrek of onduidelijkheid moeten traceren en oplossen om verwarring en onduidelijkheid weg te nemen.

Beleidslijn Grote rivieren

Interview met dhr. ir. Wim de Vries, Beleidsadviseur bij Directoraat Generaal Water van Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Het beleid binnen het nationaal Waterplan voorziet de belangrijkste voorwaarden voor het bouwen buiten de dijk. Ten eerste geldt de ruimte voor de rivier zodat de functies zoals de afvoer -en berging van water niet wordt belemmerd. Voor buitendijksplannen worden deze voorwaarde getoetst door Rijkswaterstaat op basis van de Wet Waterbeheer die de ruimte voor de rivier borgt. Ten tweede is de veiligheid van de bouw zelf. Voor het waarborgen van de veiligheid van de bouw legt het rijk de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer. Het rijk gaat op dit gebied geen nader regels stellen of bescherming bieden om de veiligheid te waarborgen.

Veiligheid in het buitendijksgebied

Veiligheid in het buitendijkse gebied is een verantwoordelijkheid van lokale overheden. In bestemmingsplannen en bouwvoorschriften zijn door gemeenten, in aanvulling op de wettelijke voorschriften, bepalingen op te nemen die onveilige situaties kunnen voorkomen. Evacuatieplannen kunnen een belangrijke aanvulling zijn op het voorkomen van onveilige situaties bij hoogwaterstanden. Door de bouwwijze of de situering van de activiteit zo te kiezen dat de kans of de gevolgen van hoogwater zo gering mogelijk zijn kan de gebruiker zijn risico's, ook wat betreft veiligheid, aanzienlijk beperken. De mogelijke verzekeraarbaarheid tegen schade zal hiervan afhankelijk zijn. Aan de dynamiek van het water aangepaste bouwvormen, zoals drijvend of op palen, biedt in dit opzicht interessante mogelijkheden

Bron: Beleidslijn grote rivieren

In buitendijkse gebieden is de bescherming tegen hoogwater, in tegenstelling tot binnendijkse gebieden, niet vastgelegd in normen of criteria. Het rivierbed heeft immers primair tot taak de - voor binnendijkse gebieden - veilige afvoer en berging van rivierwater bij hoogwatersituaties te regelen. De (rijks-)overheid is hiermee niet verantwoordelijk voor de veiligheid van mens en dier in het rivierbed, evenmin is zij aansprakelijk voor schade als gevolg van hoogwater. In de Beleidslijn ruimte voor de rivier (vastgesteld 12 mei 1997) werd in de afweging voor nieuwe of wijziging van bestaande activiteiten uitgegaan van het (binnendijkse) beschermingsniveau van 1:1250 jaar voor potentiële schadegevallen. Om onnodige belemmeringen voor ontwikkelingen te voorkomen en om expliciet te benadrukken dat het bouwen in het rivierbed voor eigen risico is, is in de Beleidslijn grote rivieren de voorwaarde met betrekking tot potentiële schade komen te vervallen. Bij een aanmerkelijk lager beschermingsniveau dan 1:1250 accepteert de initiatiefnemer een aanzienlijk groter risico op schade. De initiatiefnemer zal daar op gewezen worden.

Bron: Beleidslijn grote rivieren

In het waterplan staat een actie genoemd voor het jaar 2009 om te inventariseren welke problemen bij buitendijksbouwen de betrokken partijen zouden kunnen ondervinden en waar liggen de knelpunten bij het toepassen van dit beleid. Op basis van deze inventarisatie zal het Ministerie met haar bestuurlijke partners bezien of en zo ja welke aanpassingen

nodig zijn om eventuele problemen en knelpunten op te lossen. Daarbij zal het te formuleren concept van basis veiligheid ook worden meegenomen. Inmiddels is uit de inventarisatie duidelijk dat het beleid niet consistent toegepast wordt. Er zal daarom een taakgroep ingesteld worden die moet zorgen voor betere communicatie en implementatie van het beleid.

Het rijksbeleid met betrekking tot ruimte voor de rivier en buitendijksbouwen geeft de provincies de vrijheid om kaders te stellen op het gebied van veiligheid. Tevens kunnen de provincies besluiten om nadere bescherming te bieden voor buitendijksgebieden. De vrijheid die het beleid schept overigens geen verplichting voor de provincies om beleid en kaders te stellen op het gebied van veiligheid voor buitendijksbouwen. De actie van de provincie Zuid-Holland om beleid en kader te stellen voor de veiligheid van buitendijksbouwen past geheel binnen het rijksbeleid. Hiermee wil de provincie namelijk maatschappelijk relevante vraagstukken op dit gebied vroegtijdig oplossen. In het ontwikkelen van beleid wil de provincie in de één jaar durende testfase de slachtofferrisico's en maatschappelijke ontwrichting in kaart brengen en testen welk effect de normstelling heeft. De veiligheidsnorm die de provincie gaat stellen zal in het toekomstige beleid zeer cruciaal zijn. Mocht het zo zijn dat de betrokken gemeentes deze norm niet haalbaar vinden dan zou dit mogelijk kunnen leiden tot stagnatie in het besluitvormingsproces. In geval van stagnatie is het niet voor de hand liggend dat het rijk zich in de besluitvorming gaat mengen. De discussie over de haalbaarheid van de veiligheidsnormen dient vooral tussen de gemeentes en de provincie blijven.

Rol van Rijkswaterstaat in buitendijksbouwen

Interview met dhr. drs. Jos Kuijpers, afdelingshoofd Watermanagement bij Rijkswaterstaat Zuid-Holland.

Aan welke procedures dient buitendijksbouwen te voldoen?

Voor buitendijksbouwen en andere bouwactiviteiten is 'Beheer Rijkswaterstaat Werken' vergunning nodig. Deze vergunning wordt verleend door de betrokken Rijkswaterstaatsdistrict. Voor deze vergunning ligt de beleidslijn Grote Rivieren ten grondslag. Deze beleidslijn onderscheidt het gebied ruimtelijk in drie gebieden: Stroomvoerend gebied, bergingsgebied en het zogenaamde artikel 2A-gebieden, deze zijn hooggelegen bebouwde gebieden. Het laatste is uitgezonderd van vergunningplicht.

Artikel 2a Wbr-gebieden

De gebieden waarvoor artikel 2a van de Wbr van toepassing is - kortweg het artikel 2 gebieden - zijn gedeelten van het rivierbed waar op basis van rivierkundige gronden en via een algemene maatregel van bestuur het vergunningenregime van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken niet van toepassing is. Deze aanduiding betekent dat de betreffende gebieden vanuit rivierkundig oogpunt (vanuit het rivier- en stroombelang) minder van belang worden geacht. Bescherming van dat belang door middel van een vergunningstelsel is daarmee niet noodzakelijk.

De overwegingen die hebben geleid tot het aanwijzen van het artikel 2a-gebieden maken duidelijk dat deze gebieden voor het realiseren van de doelstellingen van deze beleidslijn feitelijk geen rol spelen. Daarom vallen de gebieden waar artikel 2a van toepassing is - ondanks de ligging in het rivierbed - niet onder het toepassingsgebied van de Beleidslijn grote rivieren. Voor de duidelijkheid zijn de artikel 2a-gebieden weergegeven in de atlas met de detailkaarten die deel uitmaakt van de Beleidslijn grote rivieren. Het artikel 2a-gebieden blijven wel onderdeel van het rivierbed. Dit betekent dat sommige van deze gebieden bij hoogwatersituaties onder water kunnen staan. Bouwen in deze, in het rivierbed gelegen artikel 2a-gebieden, geschiedt net als elders in het rivierbed op eigen risico. Ook hier is het Rijk niet aansprakelijk voor eventuele schade.

Bron: Beleidslijn grote rivieren

Grotendeels van buitendijksgebieden in Rotterdam en Dordrecht vallen hieronder.

Bovendien zijn bouwplannen die netto meer ruimte voor de rivier creëren worden ook vrijgesteld van vergunningsprocedures.

Op stroomvoerend mogen gebouwen met rivier gerelateerde functies onder zware restricties gebouwd worden zoals waterbouwkundige weken, scheepswerven en havens. In het besluit Rijksrivieren staat vermeld welke riviergebonden activiteiten zijn. Op de bergingsgebieden mogen ook industrie gebouwen en woningen worden gebouwd mits deze voldoen aan de vergunningseisen. In het geval dat deze bouwwerken ten koste gaan van de waterbergingscapaciteit van het gebied dan moet deze elders worden gecompenseerd.

Ophoging van het gebied kan ook de bergingscapaciteit verminderen en daarvoor is ook compensatie nodig. De achterliggende gedachten van dit beleid is om op langere termijn voldoende ruimte te houden voor water. In het verleden worden de gebieden langs de rivieren opgehoogd en gebouwd waardoor de rivier steeds minder ruimte krijgt.

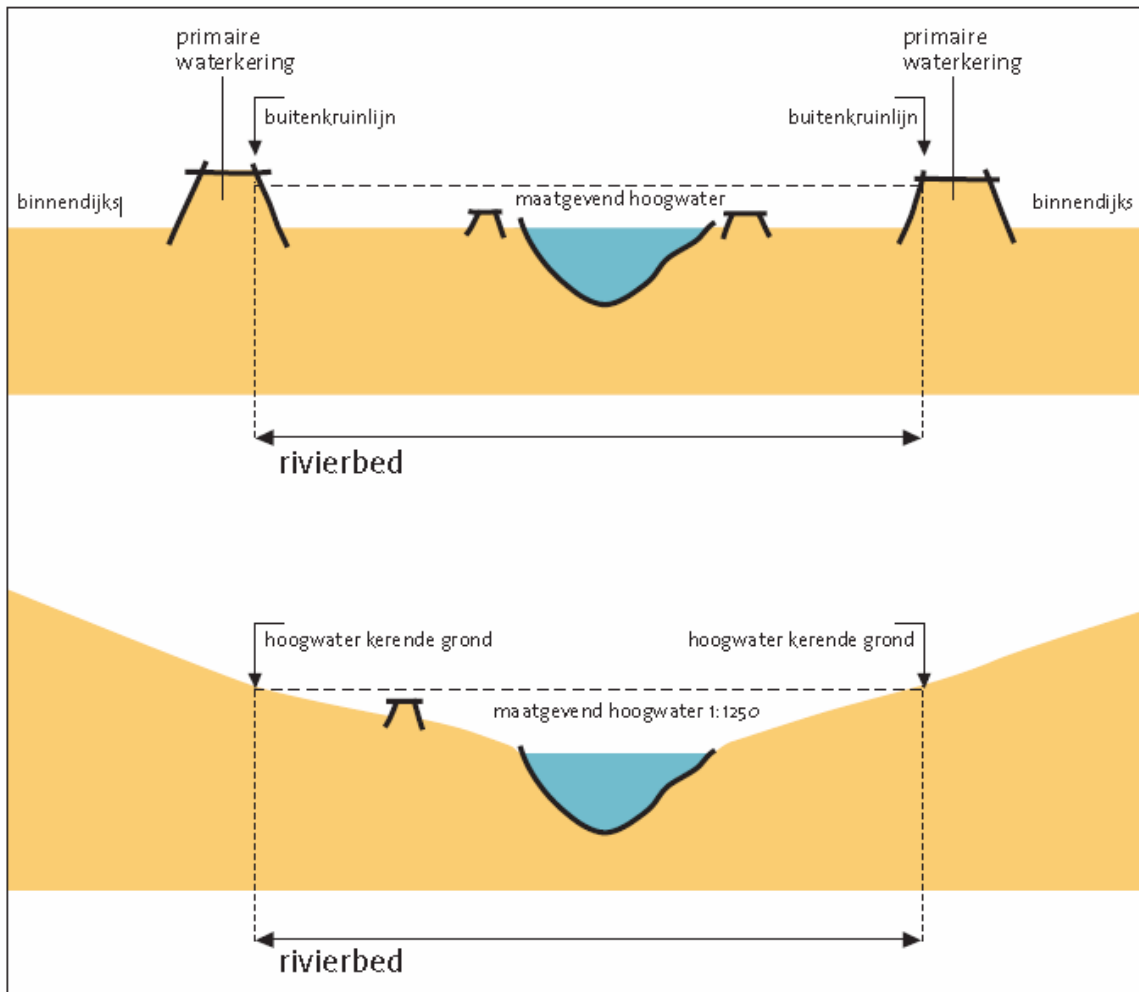
Beleidslijn voorziet niet in de mogelijkheid om adaptief te bouwen want op stroomvoerende gebieden is woningbouw niet toegestaan. Deze restrictie zou dus bij het besluitvormingproces tot stagnatie leiden. In beleidslijn staat een aantal specifieke locaties aangegeven waar experimenteren met aangepast bouwen (EMAB) is toegestaan. In de hele

regio van Zuid-Holland is maar een gebied aanwezig waar EMAB is toegestaan en dat bevindt zich binnen de gemeente Krimpen aan de Lek.



Bron: Beleidslijn grote rivieren

Om adaptief te kunnen bouwen is een wijziging van de wet noodzakelijk om op stroomvoerende gebieden woningen te kunnen bouwen. Bij het ontwikkelingstraject van waterveiligheid van provincie Zuid-Holland is Rijkswaterstaat vertegenwoordigd. Voor dit beleid wordt gekeken naar de gebruiker om individuele schade te voorkomen en ook naar de integrale waterveiligheid voor de hele regio. In de loop van het jaar 2010 en na de uitvoering van de risicomethode zal de provincie haar voorlopig beleid definitief maken.



Een schematische weergave van het rivierbed, als vastgelegd in de Wbr in een bedijkte (boven) en onbedijkte (onder) situatie. Bron: Beleidslijn grote rivieren

Bijlage 2: Uitgangspunten buitendijks beleid

Overeengekomen in Bestuurlijk overleg buitendijks benedenstrooms Zuid-Holland, dd. 29 september 2008.

- Planologische autonomie en beheerstaken van het Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen dienen zo min mogelijk aangetast te worden.
- Betrokken overheden wensen aansprakelijkheden zoveel mogelijk te vermijden.
- Het Rijk heeft het uitgangspunt van het waarborgen van een veilige afvoer en berging van het rivierwater geregeld in de Beleidslijn grote rivieren.
- De EU-richtlijn overstromingsrisico's is voor buitendijkse gebieden van belang vanwege het principe dat geen afwenteling van risico's mag plaatsvinden.
- In de buitendijkse gebieden van de grote rivieren in Zuid-Holland is door de omstandigheden beperkt sprake van risico op dodelijke slachtoffers. Effecten van klimaatverandering kunnen dit risico vergroten.
- In het beleid wordt onderscheid gemaakt in nieuw in te richten buitendijks gebied, bestaande inrichting en functiewijziging van bestaande inrichting.
- Het aanpassen van het sluitregime van de Maeslantkering wordt als beleidsoptie niet meegenomen. Voor de beleidsontwikkeling gaan we uit van het huidige sluitregime.
- Buitendijkse gebieden die beschermd worden door een voorlandkering (een regionale kering) vallen buiten dit beleid.
- De Waterwet biedt de basis voor het vastleggen van het beleid. Daarnaast legt de provincie een deel van haar verantwoordelijkheid o.a. neer in planologische sturing- en handhavinginstrumenten (ook veiligheid en openbare orde).
- Het te ontwikkelen beleid dient toetsbaar en handhaafbaar te zijn en moet duidelijkheid bieden aan betrokken partijen.

Bijlage 3: Bestuurlijk - juridisch kader buitendijks gebied

Nationaal Waterplan en Deltacommissie

De Deltacommissie geeft aan dat in buitendijkse gebieden onder voorwaarden gebouwd kan worden, maar dat deze nieuwe ontwikkelingen de afvoercapaciteit van de rivier niet mogen belemmeren. De bewoners en gebruikers zijn zelf verantwoordelijk zijn voor het treffen van gevolgbeperkende maatregelen. De overheid heeft een faciliterende rol op het gebied van voorlichten, informeren en waarschuwen.

Dit roept vragen op over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gebruikers van buitendijkse gebieden en de overheid en op welke manier hieraan invulling kan worden gegeven. Tevens liggen er mogelijkheden om innovatieve woon-, recreër- en werkmilieus te ontwikkelen in buitendijkse gebieden. De wijze waarop dit vormgegeven kan sterk uiteenlopen vanwege de grote diversiteit van buitendijks gebied. De risicomethode buitendijks gaat hierop in.

Ook het ontwerp Nationaal Waterplan geeft aan dat de rol van het Rijk zich beperkt tot ondersteuning in de communicatie met bewoners en gebruikers in buitendijkse gebieden. De beoordeling van de feitelijke veiligheidssituatie, het communiceren hierover, evenals het afwegen van nut en noodzaak van aanvullende beschermende maatregelen is een taak van de regionale en lokale overheden.

Het Rijk zal in 2009 het initiatief nemen voor een inventarisatie en een beoordeling van eventuele knelpunten in het buitendijks gebied en beziet samen met de bestuurlijke partners (provincies, gemeenten) of een wijziging van beleid nodig is. Deze herijking zal plaatsvinden in het licht van de nieuwe normen (conform adviezen Veerman) voor primaire keringen.

Tot slot geeft het ontwerp Nationaal Waterplan nog aan dat het Rijk in 2010-2011 een Algemene Maatregel van Bestuur vitale infrastructuur in kwetsbare gebieden zal opstellen. In de meest kwetsbare gebieden gaan voor nieuwe vitale functies expliciete voorwaarden gelden voor de bouw en de bescherming. Vitale functies zijn bijvoorbeeld energievoorziening, telecom/ICT, voedselvoorziening, vitale infrastructuur en drinkwatervoorziening.

Beleidslijn grote rivieren

In de Beleidslijn grote rivieren van het Rijk staat dat de grote rivieren primair de functie hebben om water af te voeren naar zee. Buitendijkse ontwikkelingen mogen de rivierafvoer niet belemmeren. Daarmee worden de risico's voor overstrooming van de binnendijkse gebieden beperkt.

De lokale overheden dienen door toepassing van ruimtelijkeordeningsinstrumenten te voorkomen dat er onveilige situaties ontstaan.

De zogenaamde artikel 2a-gebieden zijn gedeelten van het rivierbed waar op basis van rivierkundige gronden en via een algemene maatregel van bestuur het vergunningenregime van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken niet van toepassing is. Deze aanduiding betekent dat de betreffende gebieden vanuit rivierkundig oogpunt (vanuit het rivier- en stroombelang) minder van belang worden geacht, zoals in Rotterdam. Zie bijlage 2 voor een toelichting op de artikel 2a gebieden. Daarom hoeven we deze gebieden niet mee te nemen in de risicomethode buitendijks.

Provinciaal Waterplan en Waterverordening

Het ontwerp Provinciaal Waterplan 2010-2015 stelt dat de provincie regisseur is van het beleidsproces voor buitendijks gebied. Enerzijds stelt de provincie regels voor locaties met hoge risico's, anderzijds werkt zij met de partners aan een handreiking voor buitendijkse

ontwikkelingen. Het beleid voor buitendijkse ontwikkelingen rivieren Zuid-Holland zal in 2009 zijn beslag krijgen, waarbij een risico-inventarisatie en -profiel als basis zullen fungeren voor de gebiedsbestemming.

De Waterverordening gaat niet in op buitendijks gebied. Vanwege de sterk ruimtelijke component is gekozen voor het nader regelen in de Verordening Ruimte.

PSV en Verordening Ruimte

In de Verordening Ruimte (concept) zal de provincie haar regels voor het buitendijks gebied vastleggen. In de eerste tranche (2009) benoemt de provincie in algemene bewoordingen het buitendijkse beleid:

Bestemmingplannen voor gronden binnen de op de kaart zz aangegeven stedelijke gebieden, die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken, dienen in de toelichting een motivering ten aanzien van het bepalen van risico's van buitendijkse ontwikkeling te bevatten. In deze motivering moet in ieder geval worden ingegaan op de gevolgen van overstroming of wateroverlast betreffende:

- a) kans op dodelijke slachtoffers en/of gewonden;
- b) kans op mogelijke milieuschade;
- c) maatschappelijke ontwrichting bij uitval van publieke functies;
- d) maatschappelijke ontwrichting bij uitval van bedrijven;
- e) schade aan cultuurhistorie;
- f) economische schade.

Hiervoor dient de provinciale afwegingsmethode voor buitendijkse gebieden gevolgd te worden.

In komende actualisaties zal de verordening preciezer omschrijven welke voorschriften verbonden zijn aan buitendijks ontwikkelen, afhankelijk van de definitieve normering en methodiek.

Waterbeheersplannen

Tegelijk met de ontwerpen voor het waterplan van het Rijk en de provincie, hebben de waterschappen hun ontwerpbeheersplannen opgesteld. Daarbij dienen ze rekening te houden met de waterplannen van provincie en Rijk. Een korte inventarisatie van de plannen op het onderwerp buitendijks gebied geeft als algemeen beeld dat het aan de gemeenten en provincie is om beleid en normering te bepalen. De rol van de waterschappen is adviserend. Daarbij zullen de waterschappen vooral letten op de gevolgen van buitendijkse ontwikkelingen voor de waterhuishouding, de waterveiligheid van bewoners en gebruikers en het onderhoud van de primaire keringen.

Plannen gemeenten

De gemeentelijke ruimtelijke planvorming is het belangrijkste onderdeel van het ontwikkelen van het buitendijkse gebied. Hier vindt immers de totale afstemming plaats van alle belangen: economie, volkshuisvesting, waterveiligheid, infrastructuur etc. De grootste gemeenten in het gebied zijn Rotterdam en Dordrecht. Zij zijn met de ruimtelijke ontwikkeling van buitendijks gebied het verst gevorderd (Stadshavens en Stadswerven). De andere gemeenten van Rijnmond en de Drechtsteden kunnen voortbouwen op deze ervaringen. Een van de doelen van het provinciaal beleidsproces buitendijks is om alle partijen zo goed mogelijk te informeren over innovatieve mogelijkheden om buitendijks te ontwikkelen (zie verder 6.5 over de handreiking).

Klimaatbeleid

Het klimaatbeleid van de provincie is te vinden in de Klimaatwijzer Zuid-Holland. Deze stelt dat voor de veiligheid van de buitendijkse gebieden in het benedenrivieren gebied vooral de stijging van de zeespiegel van belang is. In het oostelijk deel van het benedenrivieren gebied (rondom Dordrecht) spelen piekafvoeren van de grote rivieren nog een beperkte rol maar verder naar het westen is het rivierpeil direct gekoppeld aan het zeeniveau.

Vooraf de werking van de Maeslantkering is van invloed op de waterstanden in het gebied. De Deltacommissie meent dat er in 2100 rekening gehouden moet worden met een zeespiegelstijging van 0,65 - 1,35 meter. De Maeslantkering zal vaker dicht moeten. In de beleidsontwikkeling zijn de effecten van klimaatsverandering impliciet onderdeel van de risicomethode buitendijks buitendijks. Daarin gaan we namelijk uit van de terugkeertijd van bepaalde waterstanden en die worden op hun beurt beïnvloed door zeespiegelstijging.

Rollen in buitendijks gebied

Binnen gebiedsontwikkelingen in buitendijks gebied spelen verschillende overheidspartijen een rol.

Rijk

De rivierbedden vallen in eerste instantie onder het beheer van het Rijk. Het Rijk heeft de rivierbedden van de grote rivieren, de deltawateren en de kustwateren in de provincie Zuid-Holland aangemerkt als waterstaatwerken. Het beheer en onderhoud van de primaire waterkeringen heeft het Rijk overgedragen aan het waterschap.

Provincie

De provincie stelt een provinciaal waterplan op. In het provinciaal waterplan worden de Europese en nationale waterrichtlijnen vertaald in regionaal beleid. Daarnaast stelt de provincie met het opstellen van een dergelijk waterplan kaders aan de beheersplannen van het waterschap. Op het gebied van ruimtelijke ordening stelt de provincie een ruimtelijke structuurvisie op.

Waterschappen en gemeenten

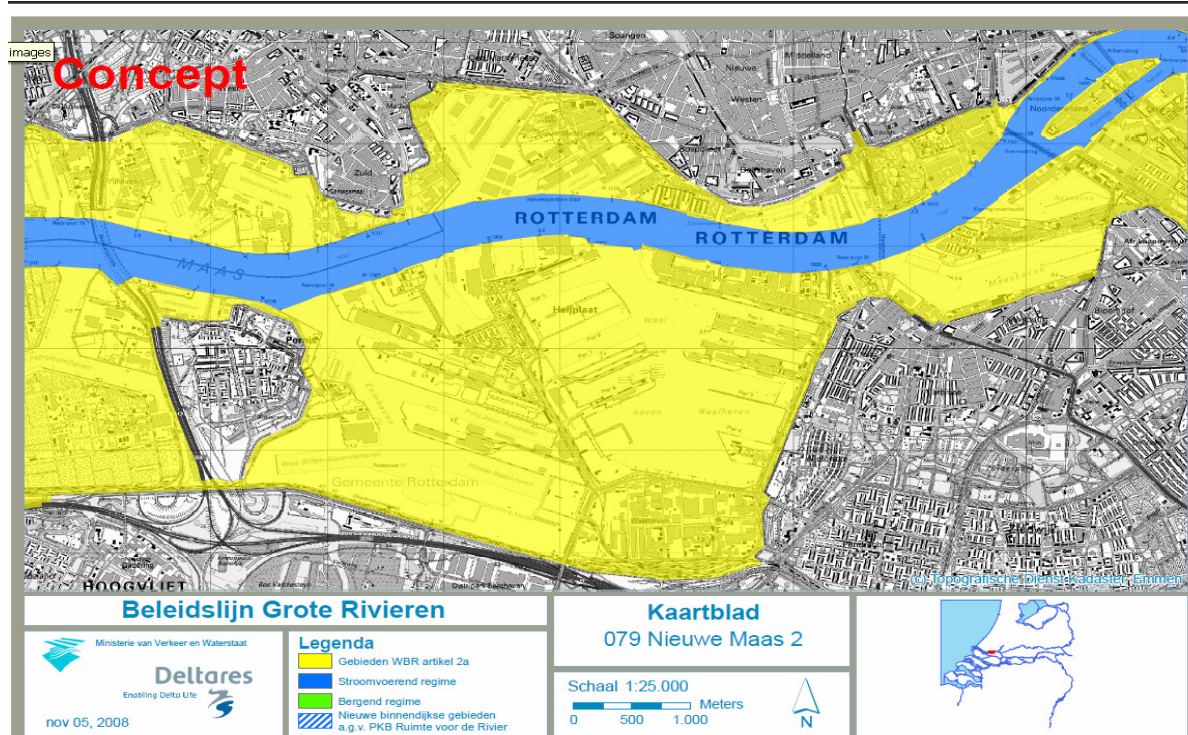
Op grond van de Waterschapswet hebben Provinciale Staten van Zuid-Holland de keringen tot het beheersgebied van de waterschappen gerekend. Waterschappen hebben ten aanzien van het veilig functioneren van de waterkeringen voor buitendijkse ontwikkelingen een adviserende rol via de Watertoets. De Watertoets is een instrument waarmee waterhuishoudkundige belangen evenwichtig worden meegewogen in het ontwikkelen van ruimtelijke plannen. Een tweede rol van het waterschap is aanwijzen van zogenaamde beschermings- en buitenbeschermingszones langs waterstaatswerken (zoals primaire waterkeringen), in het beheer bij het waterschap. Binnen deze zones is het keurbesluit van het waterschap geldig.

Gemeenten nemen beslissingen in het kader van vergunningverlening en bestemmingsplanwijzigingen. Ruimtelijke ontwikkelingen in buitendijks gebied moeten binnen het bestemmingsplan van de gemeente passen. Daarnaast hebben gemeenten op grond van de Wet rampen en zware ongevallen de taak om ten minste één maal per vier jaren een rampenplan en evacuatieplan vast te stellen, waarin risico's (o.a. het risico op overstroming buitendijks en binnendijks) worden geïnventariseerd en geanalyseerd om te bepalen of maatregelen aan de orde zijn.

Bijlage 4: Artikel 2a gebieden

De zogenaamde artikel 2a-gebieden zijn gedeelten van het rivierbed waar op basis van rivierkundige gronden en via een algemene maatregel van bestuur het vergunningenregime van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken niet van toepassing is. Deze aanduiding betekent dat de betreffende gebieden vanuit rivierkundig oogpunt (vanuit het rivier- en stroombelang) minder van belang worden geacht. Bescherming van dat belang door middel van een vergunningstelsel is daarmee niet noodzakelijk. De overwegingen die hebben geleid tot het aanwijzen van de artikel 2a-gebieden maken duidelijk dat deze gebieden voor het realiseren van de doelstellingen van deze beleidslijn feitelijk geen rol spelen. Daarom vallen de gebieden waar artikel 2a van toepassing is – ondanks de ligging in het rivierbed – niet onder het toepassingsgebied van de Beleidslijn grote rivieren. Voor de duidelijkheid zijn de artikel 2a-gebieden weergegeven op de detailkaarten die bij de Beleidslijn grote rivieren behoren.

De artikel 2a-gebieden blijven wel deel uit maken van het rivierbed. Dit betekent dat sommige van deze gebieden bij hoogwatersituaties onder water kunnen staan. Bouwen in deze, in het rivierbed gelegen artikel 2a-gebieden, geschiedt net als elders in het rivierbed op eigen risico. Ook hier is het Rijk niet aansprakelijk voor eventuele schade. (bron Beleidslijn Grote Rivieren)



Voorbeeld van WBR artikel 2A gebieden, Rotterdam (bron Kaartbladen Beleidslijn Grote Rivieren 2008).

Bijlage 5: Maatschappelijk spoor

De risicomethode buitendijks geeft aan op welke risico's bestaan in het buitendijks gebied waarbij het gebied wordt benut voor wonen, werken en/of recreëren.

Hoewel met deze methode wordt beoogd om het gebied zo veilig mogelijk in te richten gelet op overstromingen en overlast, blijft het altijd mogelijk dat een overstroming plaatsvindt. Het maatschappelijk spoor richt zich op de organisatorische voorbereiding op een overstroming. Onderdelen van het maatschappelijk spoor zijn risicocommunicatie, zelfredzaamheid en handelingsperspectief, evacuatie en verzekerbaarheid. De inzet van de provincie is erop gericht om de bovenregionale kennisontwikkeling te versnellen, de uitvoering te stimuleren en de aansluiting met het rijk te borgen.

Risicocommunicatie

Om zich voor te bereiden op een overstroming, moeten gebruikers van het buitendijks gebied weten welke risico's er bestaan, weten welke (overheids)partij wat doet en wat zij zelf kunnen doen. De verantwoordelijkheid voor risicocommunicatie ligt primair bij de inliggende gemeenten en veiligheidsregio's. Goede informatie over risico's voorafgaand aan een calamiteit of crisis zorgt ervoor dat de communicatie tijdens een crisis beter wordt vertrouwd. Tenslotte zal de overheid door risicocommunicatie haar aansprakelijkheid verminderen (zie 4.4).

De kennisontwikkeling in het buitendijks gebied en de aansluiting op de ontwikkelingen op rijksniveau worden gestimuleerd door de volgende projecten en ervaringen onder de aandacht van de veiligheidsregio's en gemeenten te brengen. De Taskforce Management Overstromingen heeft een handreiking opgesteld: 'Bouwstenen voor effectieve risicocommunicatie over overstromingen'. Ook binnen de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is in het kader van de grootschalige oefening Waterproof veel ervaring opgedaan rondom het thema water. Daarnaast is er in het UFM-project (Urban Flood Management) in Dordrecht een risicocommunicatiestrategie voor buitendijkse gebieden opgesteld. Tenslotte heeft de gemeente Hamburg (Duitsland) ervaring opgedaan met risicocommunicatie buitendijks. In 2008 zijn er twee bezoeken gebracht aan Hamburg, één met de bestuurlijke partners en deskundigen, één door PS.

Het doel is om veiligheidsregio's en gemeenten te informeren over de specifieke aspecten van deze buitendijks gebieden, opdat er helder gecommuniceerd wordt over de risico's in buitendijks gebied.

Zelfredzaamheid

Met de activiteiten in het maatschappelijk spoor willen wij de zelfredzaamheid van de gebruikers van de buitendijkse gebieden (bewoners en bedrijven) stimuleren. Daartoe moeten gebruikers niet alleen zijn geïnformeerd over de risico's, maar ook over de gevolgen van de overstroming en welke maatregelen genomen (kunnen) worden. Mensen hebben inzicht nodig in het handelingsperspectief. Specifiek aandacht besteden wij aan evacuatie, aangezien dat één van de meest duidelijke en ingrijpende maatregelen is die genomen kunnen worden bij een overstroming. Op Rijksniveau is maart 2009 een landelijke Expertgroep Zelfredzaamheid opgericht die het ministerie van BZK ondersteunt bij het inrichten van een aantal pilots om zelfredzaamheid te bevorderen en te concretiseren.

Handreiking handelingsperspectief en evacuatiestrategie

Het nadenken over handelingsperspectief is in ons land in een pril stadium. Daarnaast is nog niet evident welke evacuatiestrategie in welke situatie de voorkeur heeft. Om de veiligheidsregio's en gemeenten te ondersteunen in hun voorbereiding, heeft de provincie

een handreiking laten ontwikkelen. Met de handreiking kunnen partijen bepalen op welke manier zij het handelingsperspectief van gebruikers kunnen vergroten. Ook is het mogelijk om vooraf te bepalen óf en hoe een evacuatie uit het buitendijks gebied plaatsvindt. Een onderdeel van de handreiking wordt gevormd door een checklist. De verwachting is dat veiligheidsregio's en gemeenten met behulp van de handreiking, vanaf de start van buitendijkse projecten, een bijdrage kunnen leveren aan de vergroting van de zelfredzaamheid van gebruikers.

Handelingsperspectief

Het bieden van handelingsperspectief betekent dat mensen de mogelijkheid krijgen om maatregelen te nemen ter voorbereiding op en/of wanneer een calamiteit optreedt.

Bij handelingsperspectief kunnen we onderscheiden:

- activiteiten ter vergroting van het handelingsperspectief door de overheid (bouwtechnisch, ruimtelijk, organisatorisch)
- activiteiten ter vergroting van het handelingsperspectief door bewoners, waarbij er specifieke aandacht dient te zijn voor de minder zelfredzamen in dit gebied (vaak niet goed geregistreerd)
- activiteiten ter vergroting van het handelingsperspectief door bedrijven

Voor alle drie de categorieën is onderscheid te maken naar voorafgaand, tijdens en ná het incident.

Evacuatiestrategieën

In het benedenrivierengebied zijn de buitendijkse hoogwaters als gevolg van storm en getijdenwerking overwegend korter dan in het bovenrivierengebied. Hierdoor ligt de nadruk in het buitendijkse gebied minder op evacuatie, toch wordt evacuatie als mogelijkheid overwogen.

Het evacueren van mensen uit een gebied is een bijzondere vorm van handelen. Men probeert de crisis te ontwijken door het gebied te verlaten. Evacueren kan plaatsvinden voorafgaand, tijdens of na de overstroming. Wanneer het handelingsperspectief en zelfredzaamheid worden beschouwd, kan worden afgewogen of een evacuatie nodig is.

Daarbij zijn vier strategieën relevant:

Strategie 0: thuisblijven;

Strategie 1: evacuatie horizontaal (vluchtplaatsen) en verticaal (hogere verdieping) binnen het gebied.

Strategie 2: volledige reactieve evacuatie naar buiten het gebied

Strategie 3: volledige preventieve evacuatie het gebied uit.

Er zijn combinaties mogelijk van strategieën. Uiteraard geldt hierbij dat er specifieke aandacht dient te zijn, in ieder van de strategieën, voor de minder zelfredzamen in dit gebied.

Verzekeraarheid

De verwachting is dat burgers, bedrijven en andere belanghebbenden in buitendijkse gebieden zich bij schade tot de overheid zullen wenden. De vraag is dan of de overheid aansprakelijk is en welke overheid aansprakelijk is.

Hierbij is van belang of gebruikers de mogelijkheid hebben om zich te verzekeren, of er in het buitendijks gebied de Wet Toekenning Schade bij Rampen en Zware Ongevallen van kracht kan worden verklaard. Op het terrein van verzekeraarheid vinden er ontwikkelingen plaats op (inter)nationaal niveau. Hierbij speelt de provincie geen rol. Wel is het van belang voor de provincie Zuid-Holland om geïnformeerd te zijn over

verzekerbaarheid en de geldigheid van de WTS, omdat deze de aansprakelijkheid mede bepalen in het buitendijks gebied.

Informatievoorziening buitendijks beleid (website etc.)

De provincie Zuid-Holland heeft met de bestuurlijke partners afgesproken dat gezamenlijk zal worden gewerkt aan een handreiking voor het buitendijkse gebied. Deze handreiking moet vooral gemeenten en gebiedsontwikkelaars, maar ook waterschappen en de provincie, hulp en informatie bieden over de mogelijkheden van buitendijks ontwikkelen.

Innovatieve ontwerpen van woningbouw en bedrijfsbouw zullen daarbij een belangrijke plaats innemen. In het algemeen zal de handreiking aangeven op welke manier "waterproof" ontwikkeld kan worden, en zo tegemoet gekomen kan worden aan de eisen die voortvloeien uit het provinciaal belang.

In 2009 maakt de provincie hiermee een begin, waarbij ze kan voortbouwen op de beschikbare informatie in Stadshavens Rotterdam en Stadswerven Dordrecht. Meest voor de hand ligt een ruim toegankelijke website waarop alle informatie - ook over steden als Hamburg en Londen - binnen handbereik komt.

Bijlag 6: Nota Ruimte : Ruimte voor ontwikkeling, Ministerie van VROM.

Hoofdstuk 3: Water en groene ruimte

3.2.3 Ruimtelijk waterbeleid

Ter bescherming van het land tegen overstromingen en wateroverlast, ter veiligstelling van de zoetwatervoorraden, ter voorkoming van verdroging, en onnodige bodemdaling, watertekorten en verzilting en ter verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater is water één van de structurerende principes bij de bestemming, de inrichting en het beheer van de ruimte. Dit betekent dat meer ruimte wordt geboden aan water en dat waterkwantiteit en kwaliteit meer dan voorheen sturend zijn voor ontwikkeling en locatiekeuzen van grondgebruik. Hiermee wordt beoogd dat het watersysteem op orde wordt gebracht en gehouden, een goede ecologische (grond)waterkwaliteit wordt bereikt (anticiperen op implementatie van de EU-Kaderrichtlijn Water) en de ruimtelijke kwaliteit wordt versterkt. Andere overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) hanteren bij het ontwikkelen, uitwerken en toetsen van hun ruimtelijk beleid water als een structurerend principe.

De ruimtelijke uitwerking van deze hoofdlijn betekent het aanduiden van (zoek)gebieden voor extra ruimte voor water en/of het behouden en zonodig aanpassen van het ruimtegebruik met de volgende uitgangspunten:

- Met het oog op veiligheid tegen overstromingen wordt uitgegaan van het principe dat ruimte die reeds beschikbaar is voor water wordt behouden. Waar nodig wordt nog extra ruimte gecreëerd. Dit vergt regionaal maatwerk, waarbij afhankelijk van de waterhuishoudkundige karakteristieken van de betreffende wateren verschillende bepalingen gelden voor buitendijkse activiteiten. Voor het gebied van de Rijn en Maas is dit uitgewerkt in de beleidslijn Ruimte voor de Rivier (zie paragraaf 3.2.2.5). Voor de benedenrivieren, de wateren van het IJsselmeergebied, de kust en de wateren van Zuidwest-Nederland heeft het rijk het voornemen dit ruimtelijk uit te werken in een aanvullende beleidslijn voor buitendijkse activiteiten.
- Ter voorkoming van (grond)wateroverlast, ter beperking van wateraanvoer, ter vergroting van de voorraadberging en ter vermindering van de verdroging wordt de ruimte zodanig bestemd, ingericht en gebruikt dat water beter vast wordt gehouden. Als dat niet voldoende is worden maatregelen genomen om water te bergen. Hiervoor wordt het areaal oppervlaktewater al of niet tijdelijk, vergroot en zo nodig het peilbeheer aangepast. Pas in laatste instantie wordt zo nodig water af- of aangevoerd. Deze prioriteitenvolgorde (vasthouden bergen afvoeren) wordt aangeduid als de drietrapsstrategie waterkwantiteit. Dit betekent in principe dat: per saldo het waterbergend vermogen per stroomgebied toeneemt; geen bebouwing plaats vindt ingebieden die door de provincies op termijn nodig worden geacht voor waterberging; dat geen ruimtelijke besluiten worden genomen of peilverlaging plaats vindt die direct of indirect leiden tot bodemdaling in gebieden met dikke laagveenpakketten; dat onttrekking van het grondwater de natuurlijke aanvulling niet mag overstijgen en dat peilverlaging in de nabijheid van hydrologisch kwetsbare delen van de EHS wordt voorkomen;
- De ruimte wordt zodanig bestemd, ingericht en gebruikt dat geen vervuiling optreedt naar het grond- en oppervlaktewater. Als dat niet voldoende is, worden zo mogelijk

(aanvullend) maatregelen getroffen om schone en vuile waterstromen gescheiden te houden. Wanneer ook dat onvoldoende soelaas biedt, is zuiveren van de vuile waterstromen aan de orde. Deze prioriteitenvolgorde (voorkomen scheiden zuiveren) wordt aangeduid als de drietrapsstrategie waterkwaliteit . Dit betekent: verbetering van de kwaliteit van (het diepe) grond- en oppervlakte water met name in grondwaterbeschermingsgebieden in de nabijheid van hydrologisch kwetsbare delen van de EHS;

- De nadelige invloed op het watersysteem die veroorzaakt wordt door een ruimtelijke ingreep, wordt waterneutraal of waterpositief gecompenseerd. Dit betekent voor nieuw stedelijk gebied en nieuwe infrastructuur een zodanige inrichting dat afwenteling van problemen met (grond)waterkwaliteit of kwantiteit op de omgeving wordt voorkomen. Bij de herstructurering van bestaand bebouwd gebied wordt deze afwenteling verminderd;
- Waar mogelijk wordt ruimte voor water gevonden door combinatie van waterbeheer met andere functies om bij te dragen aan vergroting van de ruimtelijke kwaliteit.
- Deze uitgangspunten betekenen dat in ruimtelijke visies en plannen locatiekeuzen, inrichtings- en beheersmaatregelen nadrukkelijk mede op grond van waterhuishoudkundige argumenten worden afgewogen. De afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water waarmee het watersysteem op orde wordt gebracht en gehouden, zijn daarbij richtinggevend.