

Management samenvatting

‘Ruimtelijke besluitvorming voor een onzekere toekomst’

Inventarisatie van de rol van zeespiegelstijging in de ruimtelijke besluitvorming in drie pilotgebieden

Aanleiding

Nederland is de veiligste delta ter wereld en om dat zo te houden hebben we het Deltaprogramma. Tegelijkertijd is er nog veel onzeker over zeespiegelstijging en de gevolgen hiervan op de ruimtelijke ordening in Nederland. In beleidsplannen wordt nu uitgegaan van maximaal 1 meter zeespiegelstijging in 2100. Een potentiële bijdrage van versneld massa verlies van de Antarctische IJskap kan echter leiden tot versnelde zeespiegelstijging van 1 m rond 2070, en een stijging van 2 m rond 2090 (KNMI, 2021).

In het Kennisprogramma Zeespiegelstijging (KP ZSS) wordt gewerkt aan kennisontwikkeling om de onzekerheden rondom zeespiegelstijging te verkleinen. Binnen het kennisprogramma worden mogelijke gevolgen van zeespiegelstijging in beeld gebracht, en lange termijn (na 2050) strategieën verkend. Om met zeespiegelstijging om te gaan moeten er maatregelen worden getroffen in en langs het hoofdwatersysteem, op gebied van waterveiligheid, zandige kust en zoetwater, maar er treden ook regionale effecten op in het binnenland. Om deze te effecten het hoofd te bieden zijn maatregelen nodig in de ruimtelijk ordening.

De effecten van zeespiegelstijging op regionaal niveau zijn afhankelijk van de omvang en snelheid van zeespiegelstijging, maar ook van keuzes die worden gemaakt in het hoofdwatersysteem. Om te anticiperen op zeespiegelstijging, en de onzekerheden er in, is het van belang om mogelijk effecten en benodigde maatregelen tijdig mee te nemen in lokale en regionale ruimtelijke ontwikkelingen.

Hoofdvraag en onderzoeksopzet

Dit rapport schetst een eerste beeld van de mate waarin, en de manier waarop, effecten van zeespiegelstijging op de bestuurlijke agenda staan van partijen die betrokken zijn bij regionale en lokale ruimtelijke ontwikkelingen. Het geeft inzicht in afwegingen, netwerken, besluitvormings- en afwegingsprocessen, succesfactoren en dilemma's. Het geeft antwoord op de volgende hoofdvraag:

In hoeverre worden gevolgen van zeespiegelstijging meegenomen door bestuurders in de afwegingen rondom locatiekeuzes voor woningbouw/ gebiedsontwikkeling en ontwerpkeuzes op het niveau van gemeente en regionale overheden, en welke lessen zijn daaruit te trekken?

We beantwoorden deze vraag op basis van een voorbereidende bureaustudie, een focusgroep met experts en interviews met lokale bestuurders en beleidsmedewerkers in drie pilotgebieden: regio Zwolle, regio Noord-Holland en regio Zeeland. Er vond per deelgebied een interview plaats met een bestuurder van het desbetreffende waterschap, een wethouder van de desbetreffende gemeente en een groepsinterview met beleidsmedewerkers van waterschap, provincie en/of gemeente.

Deze inventarisatie is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, in het kader van Spoor V van het Kennisprogramma Zeespiegelstijging. Dit spoor focust op de implementatiestrategie, onderzoekt wat er nodig is om alle relevante partijen te betrekken bij het Kennisprogramma en hoe een verandering in *governance* ingezet kan worden.

Resultaten

Op basis van deze inventarisatie kan het ruimtelijke politieke discours in de onderzochte regio's als volgt worden samengevat. In alle regio's spelen op dit moment een groot aantal ruimtelijke opgaven (zoals woningbouw, energietransitie en stikstof), naast opgaven op het gebied van water en klimaat. Dit zorgt voor een complexe opgave die vraagt om een integrale aanpak.

In de drie pilotgebieden is er een gevoel van urgentie en bewustzijn onder bestuurders en het ambtelijke apparaat over het omgaan met zeespiegelstijging en klimaatverandering. Dit gevoel van urgentie komt voort uit kenmerken van het gebied, zoals een kwetsbare ligging. De mate van urgentie wordt in veel gevallen versterkt door persoonlijke drijfveren of ambities van individuele bestuurders en ambtenaren. Ook is een gevoel van eigenaarschap aanwezig bij de verschillende overheden (provincie, waterschap en gemeente). Dit eigenaarschap is lager bij andere stakeholders, zoals (agrarische) bedrijven en bewoners. De gemeentes in de pilotgebieden bestempelen zichzelf allemaal als koploper op gebied van omgaan met zeespiegelstijging. Ze geven aan dat omliggende gemeenten in mindere mate bezig zijn met het onderwerp.

Ondanks het gevoel van urgentie en eigenaarschap, worstelen de pilotgebieden met de vertaling naar concrete (beleid)doelen en acties. Onzekerheid over de omvang van regionale effecten maakt het moeilijk om concrete maatregelen te treffen en om hierover te communiceren met individuele stakeholders. De overheden willen zeespiegelstijging in de ruimtelijke besluitvorming meenemen, juist in ruimtelijke keuzes die nu gemaakt worden. Maar ze hebben nog onvoldoende kennis en handelingsperspectief om hier een goede afweging in te maken. Dit komt doordat regio's onvoldoende op de hoogte zijn van de beschikbare kennis binnen het kennisprogramma of omdat benodigde kennis nog in ontwikkeling is.

We adviseren daarom om, in lijn met de al lopende sporen binnen het kennisprogramma, actief bezig te blijven met communicatie en participatie vanuit het kennisprogramma. De focus in communicatie moet liggen op kennisoverdracht naar waterschappen, provincies en gemeentes. Om deze overheden aan te spreken, is gebied specifieke kennis nodig. Regionale en lokale overheden kunnen deze informatie gebruiken in de communicatie naar andere stakeholders.

Daarnaast adviseren we om binnen de sporen IV en V van het kennisprogramma aandacht te besteden aan de interactie tussen beschikbare kennis en het formuleren van een handelingsperspectief voor regio's. Onzekerheid over de omvang van regionale effecten maakt het voor de regio's moeilijk om maatregelen te nemen. Daarom is het belangrijk om *no regret* maatregelen te formuleren, ondanks dat nog niet alle kennis beschikbaar is.

We hebben de 'willen, weten en werken' methodiek gebruikt als kapstok om aanbevelingen op het gebied van kennis, en beleid en uitvoering te benoemen. Deze methodiek beschrijft een continu lerend proces, waarin iteratief kansen en kwetsbaarheden in kaart worden gebracht (*weten*), ambities, doelen en strategieën worden geformuleerd (*willen*) en de uitvoering hiervan wordt geborgd in beleid, regelgeving en uitvoeringsagenda's (*werken*).

In het kennisprogramma worden kansen en kwetsbaarheden in beeld gebracht. Het is aan te bevelen om zo snel mogelijk op basis van reeds gegenereerde kennis *no regret* maatregelen te formuleren en uit te voeren. Deze eerste iteratie van 'weten' naar 'willen' en 'werken' kan plaatsvinden tijdens de looptijd van het kennisprogramma. Deze iteratie is gericht op korte termijn acties om lange termijn oplossingsrichtingen open te houden. Door de iteratie in een aantal koplopergebieden te doorlopen, kunnen lessen worden opgedaan voor latere brede toepassing.

Na afronding van het kennisprogramma zeespiegelstijging in 2026 zal er veel meer kennis ontwikkeld zijn die toepasbaar is in de (ruimtelijke) besluitvorming over hoe om te gaan met zeespiegelstijging. Er is dan als het goed is voldoende kennis om het 'willen' en 'werken' verder aan te scherpen en breed toe te passen. Gezien de fundamentele onzekerheid zal de cyclus weten, willen en werken vervolgens continu moeten worden doorlopen.

Verdere aandachtspunten

In onderstaande tabel vatten we specifieke aandachtspunten samen, die we hebben opgehaald in de interviews per onderdeel van de 'weten', 'willen' en 'werken' methodiek. Alle aanbevelingen zijn genoemd in meerdere interviews. De beperkte scope van de studie stond het niet toe om alle aandachtspunten concreet uit te werken, om het draagvlak in breder verband te peilen en om de aandachtspunten te prioriteren. De aandachtspunten hebben aspecten in zich die op korte termijn (*no regret* acties tijdens kennisprogramma) en die op de langere termijn (na afronding kennisprogramma) van belang kunnen zijn.

Tabel 1 Aandachtspunten uit de interviews

Weten	<ul style="list-style-type: none"> • Werken naar duidelijke doelstellingen vanuit het Rijk • Informatievoorziening en communicatie over regionale effecten van zeespiegelstijging • Inzetten op informeren en bewustwording van lokale bestuurders en het ambtelijke apparaat • Benutten van gebiedskennis, faciliteren kennisdeling tussen verschillende overheden en stakeholders • Inzetten op integrale kennisontwikkeling, brug slaan tussen het water- en het ruimtelijke domein
Willen	<ul style="list-style-type: none"> • Overstijgen van sectorale grenzen, ook vanuit het kennisprogramma Zeespiegelstijging; • Inzetten op netwerkvorming; • Bouwen aan een toekomstperspectief;
Werken	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliteer een experiment naar samenwerking en verdelen van verantwoordelijkheden • Verder aankleden van de watertoets en <i>Stresstest-Zeespiegelstijging</i>; • Inzetten op integratie lange termijn in wet- en regelgeving