

Kennis voor Klimaat

Knowledge for Climate



Governance of Adaptation

WP 7.3.1. Allocation of Public and/or Private Responsibilities: sturingsarrangementen voor adaptieve gebiedsontwikkeling

Omschrijving onderzoek Adaptieve Gebiedsontwikkeling

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Hotspot Regio Rotterdam, en omvatte een internationaal vergelijkende studie naar sturingsarrangementen ter bevordering van het adaptief omgaan met overstromingsrisico's bij gebiedsontwikkeling. Hierbij worden niet alleen preventieve maatregelen toegepast om de kansen op overstromingen te beperken, maar ook maatregelen om de gevolgen van overstromingen te beperken. Adaptief ontwikkelen past in de nieuwe strategie van Meerlaagse Veiligheid, zoals in 2009 geïntroduceerd door de overheid.

Er zijn 3 projecten van buitendijkse voormalige havengebieden onderzocht: Heijplaat-Rotterdam, Hafencity-Hamburg en Kalasatama-Helsinki. Deze vertegenwoordigen koplopers op het gebied van adaptief ontwikkelen, maar hebben de verantwoordelijkheden tussen publieke en private actoren anders verdeeld. Naast het analyseren van de overeenkomsten en verschillen in de sturingsarrangementen, stond de vraag centraal wat verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen betekenen voor de legitimiteit van de besluitvorming. Legitimiteit is een belangrijk vraagstuk in relatie tot de acceptatie van het arrangement en haar uitkomsten bij publieke en private stakeholders, en het genereren van maatschappelijk draagvlak. Een belangrijke assumptie van dit onderzoek was dat publieke sturing een andere vorm van legitimatie nodig heeft dan private sturing of publiek-private sturing. Per stad is een analyse gemaakt van de belangrijkste relevante beleidsdocumenten. Daarnaast hebben semigestructureerde interviews plaatsgevonden met 4 experts en 36 stakeholders van de publieke en private sector, in totaal 40 interviews. Het onderzoek is uitgevoerd tussen maart en november 2012.

Onderzoeksvraag

Hoe verkrijgen sturingsarrangementen voor adaptief ontwikkelen hun legitimiteit, en hoe kunnen verschillen in legitimiteit verklaard worden in termen van verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen tussen de publieke en private sectoren?

Conclusies over adaptieve maatregelen

- Bij dit type herontwikkelingsprojecten gebeurt het toepassen van adaptieve maatregelen gericht op laag 2 (fysieke ruimtelijke ingrepen om gevolgen te beperken) nog maar mondjesmaat in Europa. Het merendeel van de projecten is nog altijd gericht op laag 1 (preventie d.m.v. het verhogen van de bouwhoogte) en in mindere mate op laag 3 (organisatie om gevolgen te beperken). De onderzochte projecten treffen maatregelen in alle drie de lagen.
- Hamburg is het meest uitgebreid qua maatregelen over alle drie de lagen. Daar worden percelen opgehoogd, gebouwen adaptief gebouwd, evacuatie routes verhoogd aangelegd, vindt er regelmatig risico-communicatie plaats, en zijn bewoners en eigenaren van gebouwen verenigd in zgn. "Flutschutzgemeinschaften". Deze komen in actie bij overstromingen.



Conclusies over verantwoordelijkheden

- Bij alle drie de projecten is er sprake van een verschuiving van verantwoordelijkheden voor waterveiligheid naar private actoren. Deze private verantwoordelijkheid is het breedst ontwikkeld in Rotterdam, door het ontstaan van een publiek-private samenwerking.
- De sturingsarrangementen in Hamburg en Helsinki vertonen een grotere dominantie van publieke verantwoordelijkheid. De lokale autoriteiten bepalen het veiligheidsbeleid (normstelling en strategie),

Kennis voor Klimaat

Knowledge for Climate

waar dat in Rotterdam een gezamenlijke verantwoordelijkheid is die gestalte krijgt via het samenwerkingsverband tussen de verschillende publieke en private belanghebbenden. In Hamburg en Helsinki spelen de lokale overheden een belangrijke rol bij het controleren op de naleving van adaptieve maatregelen die genomen worden door de private sector.

- Private verantwoordelijkheden uit zich bij alle projecten vooral in de implementatiefase bij het nemen van adaptieve maatregelen op gebouwniveau (laag 2), en met het zich voorbereiden op het bestrijden van de gevolgen van een overstroming (laag 3).
- In Hamburg is de private verantwoordelijkheid voor laag 3 formeel geregeld via de genoemde Flutschutzgemeinschaften. Tevens is er een grote publieke verantwoordelijkheid voor risicocommunicatie om burgers bewust te maken van de waterveiligheidsrisico's, om ze op hun eigen verantwoordelijkheden te wijzen, en om ze handelingsperspectief te geven.

Conclusies over de legitimiteit

- In Rotterdam, waar er sprake is van gezamenlijke verantwoordelijkheden, wordt legitimiteit verkregen via directe vormen van representatie, participatie en deliberatie. In Hamburg en Helsinki wordt legitimiteit indirect verkregen via goedkeuring door gekozen volksvertegenwoordigers. In alle drie de projecten is legitimiteit voorts verkregen door een hoge mate van acceptatie van het arrangement door de betrokken publieke en private stakeholders.
- In Rotterdam hebben directe vormen van participatie en deliberatie niet automatisch geleid tot een hogere acceptatie van de betrokken stakeholders. De mate van acceptatie is bij de drie cases gelijkelijk hoog.
- De private verantwoordelijkheid voor laag 3 roept de legitimiteitsvraag op of burgers 1) zich voldoende bewust zijn van de risico's van overstromingen en voldoende urgentie voelen, en 2) voldoende capaciteit hebben om daadwerkelijk actie te ondernemen.

Lessen vanuit Hamburg en Helsinki

- Wees transparant over de risico's voor overstromingen en de te verwachten verantwoordelijkheden van burgers zelf, en communiceer hierover op regelmatige basis. Hamburg heeft veel ervaring met risicocommunicatie. Zie afbeelding of download http://www.hhla-immobilien.de/immobilien/docs/Merkblatt_HW_S.pdf)

- Leg de verantwoordelijkheid voor zaken waar de private sector de meeste expertise in heeft ook bij de private sector. In Helsinki wordt de ontwikkeling van een drijvende wijk geheel door projectontwikkelaars getrokken.



Knelpunten voor Rotterdam

- Het feit dat niet alle bewoners van Heijplaat zich bewust zijn van het buitendijkse karakter van hun wijk en de overstromingsrisico's die daarmee gepaard gaan, en/of waterveiligheid niet urgent vinden (versus bijvoorbeeld het voorzieningenniveau van de wijk), kan problematisch worden gezien de private verantwoordelijkheden voor laag 2 en 3.
- Na het adaptief ontwikkelen van het Nieuwe Dorp ontstaat een verschil in waterveiligheid met het Oude Dorp, hetgeen tot legitimiteitsissues kan leiden als zich onevenredige overstromingsschade voordoet in de toekomst.

Kansen voor Rotterdam

- Het verhogen van de bewustwording bij burgers leidt tot een hogere zelfredzaamheid (zie de studie van de Boer et al, 2012). Dit vereist een gemeentelijke inspanning voor transparante en continue risico communicatie naar burgers.
- Neem het belang van waterveiligheid vanaf het begin mee bij de gebiedsontwikkeling om meekoppelkansen optimaal te benutten.

Nadere informatie

Van de drie projecten zijn gedetailleerde Engelse case studie rapporten gemaakt, http://promise.klimaatvoorruijnte.nl/pro1/publications/show_publication.asp?documentid=7859&GUID=c8c2aff8-89d6-4d0c-9846-75395a545e3f Nadere informatie kan worden opgevraagd bij: Heleen Mees, Universiteit Utrecht h.l.p.mees@uu.nl