

CASE STUDY

CLIMATE ADAPTIVE

HO CHI MINH CITY

Enrico Moens, Chantal Oudkerk Pool*

■ Net als veel andere deltasteden in de wereld, is Ho Chi Minhstad (Vietnam) kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatverandering. De belangrijkste bedreigingen zijn zeespiegelstijging, intensievere neerslag, droogte, en toenemende hittestress. Deze bedreigingen zijn ingrijpend en zullen grote invloed hebben op de ontwikkeling van deze Zuidoost-Aziatische deltastad.

■ Omdat de stad zich in hoog tempo ontwikkelt, en schepen een steeds grotere diepgang hebben, heeft de minister-president van Vietnam in 2005 besloten dat alle havenfaciliteiten in het centrum van Ho Chi Minhstad zeewaarts verplaatst moeten worden (“moving towards the sea”). De beslissing van de minister-president geeft de mogelijkheid het huidige masterplan voor Ho Chi Minhstad aan te

passen. In dit plan was nog geen rekening gehouden met de effecten van klimaatverandering. Gezien de overeenkomsten met Rotterdam (ontwikkeling Maasvlakte II en daaruit voortvloeiende herontwikkelingsmogelijkheden Stadshavens) en het feit dat Rotterdam als een van de eerste steden ter wereld een adaptatieprogramma had, zocht Ho Chi Minhstad in 2009 actief de samenwerking op met Rotterdam. In samenwerking met het Rijk en Nederlandse experts is Ho Chi Minhstad intensief ondersteund om zich te ontwikkelen tot een klimaatbestendige stad.

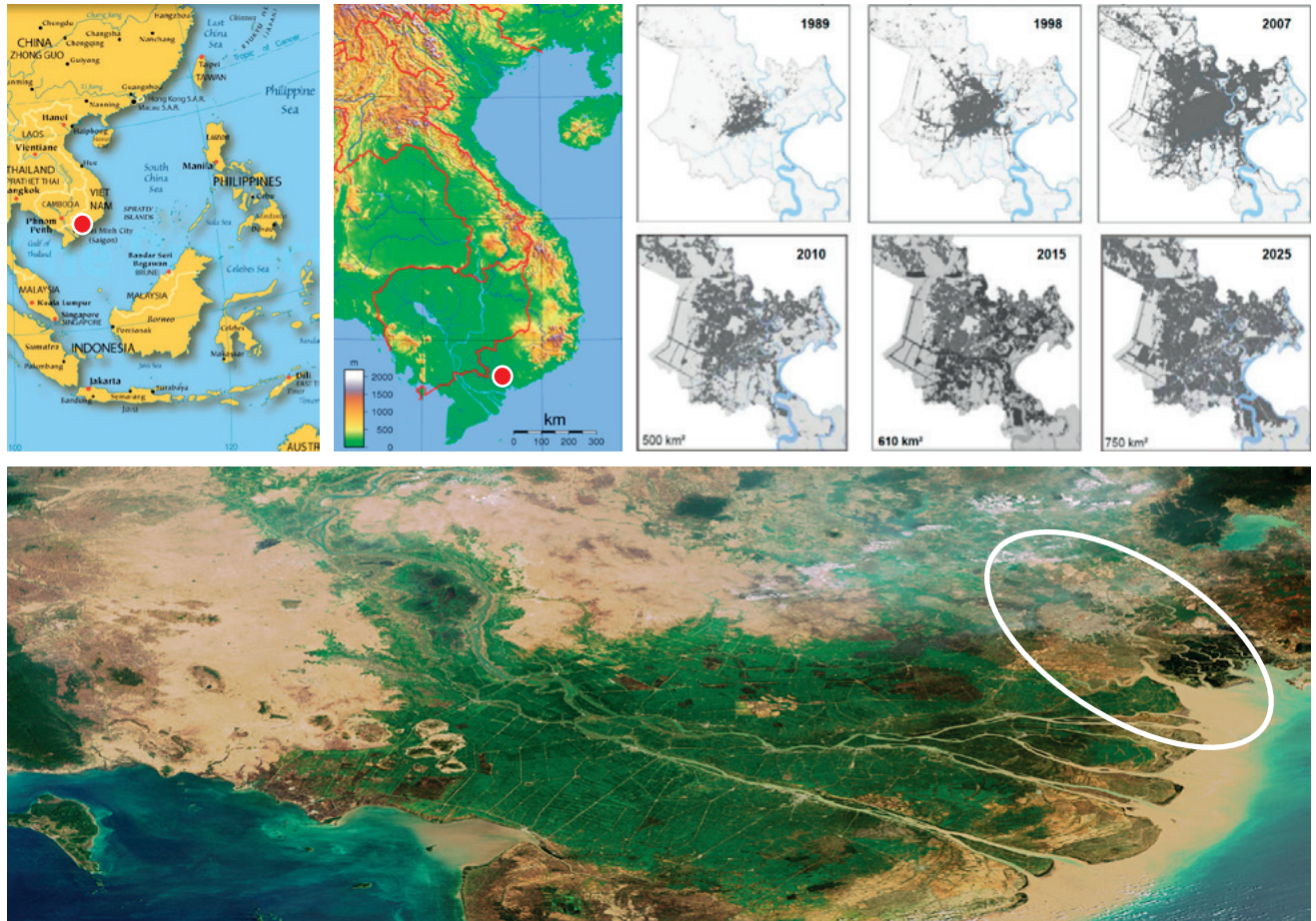
HO CHI MINHSTAD

- Grootste stad van Vietnam met 7,3 miljoen inwoners en een oppervlakte van 2000 km²
- Gelegen in het Dong Nai stroomgebied, direct ten noorden van de Mekong Delta
- Tropisch klimaat met twee seizoenen: regentijd en droge tijd
- Onderverdeeld in 24 districten, waarvan 19 stedelijk en 5 landelijk
- Bestuurlijke status van provincie
- Bevat 0.6% van landelijk oppervlak, 8.34% van de bevolking, en 20.2% van het BBP

Samenwerking Nederland-Vietnam

In het kader van het Nederlandse uitvoeringsprogramma Water Mondiaal, waar Vietnam partner van is, werd in 2009 afgesproken dat Nederland Vietnam zal bijstaan bij het opstellen van een adaptatiestrategie voor Ho Chi Minhstad. In oktober 2010 hebben de Nederlandse en Vietnamese ministers-president een “Strategic Partnership Arrangement” (SPA) on Climate Change Adaptation and Water Management getekend. Deze SPA bekrachtigde het voornemen voor een lange-termijn partnership tussen de twee landen en beschrijft de context en doelstellingen van deze samenwerking binnen klimaatadaptatie en integraal waterbeheer. Een van de in het SPA genoemde activiteiten is het project ‘Ho Chi Minh City moving towards the sea with Climate Change Adaptation’.

* Enrico Moens (Sweco Nederland BV), Chantal Oudkerk Pool (gemeente Rotterdam)



Figuur 1: Vietnam en Ho Chi Minhstad; De ontwikkeling van Ho Chi Minhstad van 1989 tot 2025; Ho Chi Minhstad ligt in het Dong Nai stroomgebied, welke zich direct naast de Mekong Delta bevindt.

De uitvoering van het project vond plaats onder regie van gemeente Rotterdam met financiering vanuit het Rijk. Onder deze paraplu ontstond een samenwerkingsverband tussen departementen van het Ho Chi Minhstad Volkscomité en een consortium van Nederlandse bedrijven georganiseerd in het Vietnam Climate Adaptation PartnerShip (VCAPS). Als basis voor de samenwerking gold het principe ‘Vietnamese Ownership – Dutch Partnership’.

Het Project

De belangrijkste doelstelling van het project is het ondersteunen van de deltatad Ho Chi Minhstad bij de lange termijn, duurzame, sociaaleconomische ontwikkeling van de stad, rekening houdend met de gevolgen van klimaatverandering. Daarnaast speelden doelstellingen als capaciteitsopbouw van departementen door “on-the-job training”, governance, en de ontwikkeling van een toekomstige, professionele en zakelijke uitwisseling tussen Vietnam en Nederland een belangrijke rol.

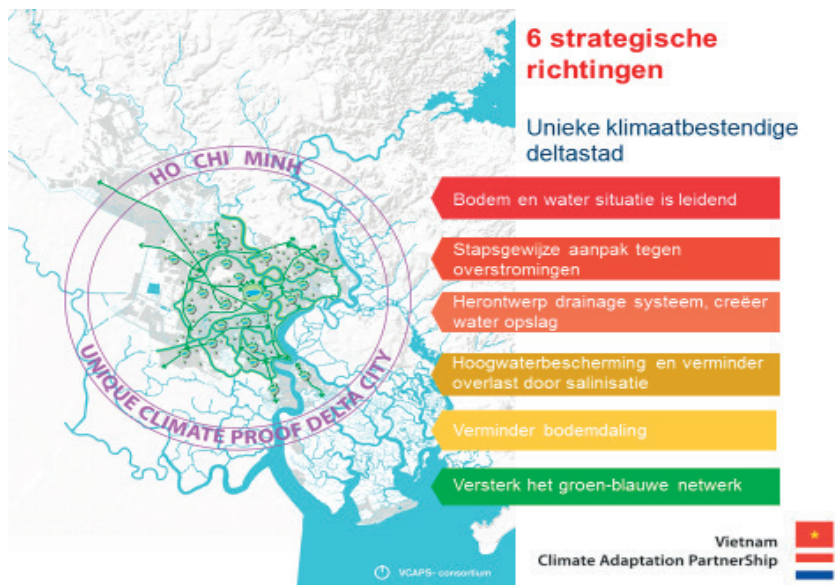
PROJECTPARTNERS

HO CHI MINHSTAD VOLKSCOMITÉ

- Department of Natural Resources and Environment (DoNRE)
- Department of Agriculture and Rural Development (DARD)
- Department of Zoning and Architecture (DZA)
- Department of Construction (DoC)
- Department of Transportation (DoT)
- Department of Housing (DoH)
- Steering Centre for Flood Control (SCFC)

VCAPS CONSORTIUM

- Sweco Nederland BV
- Witteveen+Bos
- Bosch-Slabbers architecten
- Vrije Universiteit Amsterdam
- Hogeschool Rotterdam
- Ecorys
- Water.NL



Figuur 2:
De zes strategische richtingen van de Klimaat Adaptatie Strategie

FASE 1

De eerste fase van het project werd gestart in november 2011 en voltooid in april 2013. Tijdens deze fase van het project zijn de volgende hoofdactiviteiten uitgevoerd:

- 1** Het maken van een Atlas; hierin is de verscheidenheid aan beschikbare gegevens van de betrokken partners tot een overzichtelijk en systematisch geheel gecategoriseerd. De Atlas bevat o.a. kaarten van demografische en sociaaleconomische trends, alsmede klimaatscenario's;
- 2** Het ontwikkelen van een Klimaat Adaptatie Strategie. De Klimaat Adaptatie Strategie is een geïntegreerde strategie. Met zes strategische richtingen wordt een klimaatbestendige toekomst vormgegeven (zie figuur 2);
- 3** Het opstellen van een Actieplan waarin de benodigde activiteiten en mechanismen voor de uitvoering van de Klimaat Adaptatie Strategie zijn gedefinieerd.

De resultaten van deze fase werden gepresenteerd in een bestuurlijke bijeenkomst met het Volkscomité van Ho Chi Minhstad en de gemeente Rotterdam in april 2013. De Klimaat Adaptatie Strategie werd na oplevering al snel bestuurlijk vastgesteld door het Volkscomité.

FASE 2

Fase 2 van het project werd gestart in januari 2014 en voltooid in maart 2016. Deze fase van het project bestond uit de volgende hoofdactiviteiten:

- 1** Het ontwikkelen van richtlijnen voor het klimaatbestendig maken van de 24 districten in de stad (zie figuur 3).

- 2** Het borgen van de Klimaat Adaptatie Strategie in bestaande plannen, procedures, en regelgeving, maar ook in het Volkscomité zelf zodat staffleden de benodigde kennis en kunde beschikbaar hebben.
- 3** Het onderzoeken van de haalbaarheid van het klimaatbestendig ontwikkelen van een voorbeeldwijk als pilot voor de gehele stad.

Guidance towards climate proof district Master Plans



Figuur 3: **Richtlijnen voor het klimaatbestendig ontwikkelen van woonwijken (districten)**

Governance

De opgestelde Klimaat Adaptatie Strategie biedt een strategisch kader voor het ontwikkelen van Ho Chi Minhstad tot een klimaatbestendige stad. Om de strategie operationeel te maken moet deze geïntegreerd worden in de sectorale ontwikkelingsplannen en geïnstitutionaliseerd in de officiële planningsdocumenten van Ho Chi Minhstad.

Het planningsysteem in Vietnam is te karakteriseren als sterk gecentraliseerd, hiërarchisch, en sectoraal. Veel beleid en regelgeving is sterk georiënteerd op *output* in plaats van *outcome*, en goedkeuringsbevoegdheden liggen hoog in de organisaties. Wet- en regelgeving wordt naar westerse maatstaven niet vaak vernieuwd. Dat maakt dat een nieuw onderwerp als klimaatadaptatie nog nauwelijks een plek in de regelgeving heeft verworven.

Ho Chi Minhstad heeft provincierechten, en heeft daardoor net als alle andere provincies een eigen Volksraad en een Volkscomité. Het Volkscomité heeft de uitvoerende macht, en formuleert en implementeert beleid. De nationale overheid, provincies, en ook Ho Chi Minhstad, kennen dezelfde onderverdeling van ministeries respectievelijk departementen, waardoor er directe lijnen van overzicht ontstaan van hoog naar laag overheidsniveau.

De ruimtelijke planvorming voor Ho Chi Minhstad bestaat uit vier lagen:

- 1 Het systeem van ruimtelijke planvorming wordt, zoals geregeld in de Law on Urban Planning, aangestuurd door het Ministry of Construction. Zij beoordeelt het ruimtelijke plan (bijv. het Spatial Masterplan 2025) dat door het Volkscomité wordt vastgesteld.
- 2 Het Volkscomité coördineert de planning binnen de stad. Het Spatial Masterplan dat is opgesteld door

het Department of Zoning and Architecture behoeft goedkeuring van het Volkscomité.

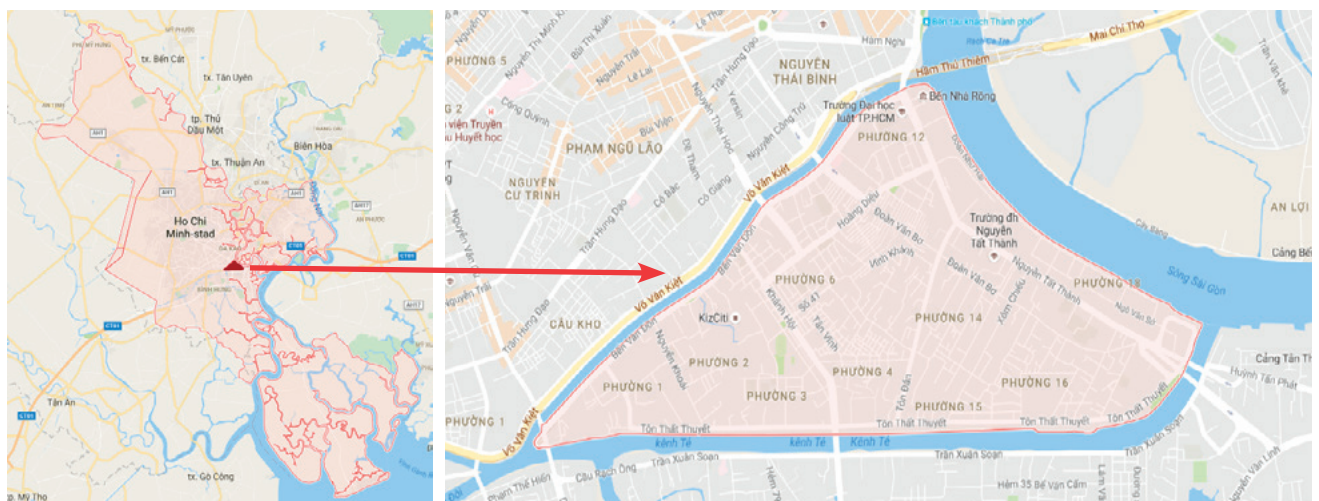
- 3 De gedetailleerde bestemmingsplannen worden gemaakt op districtsniveau in overeenstemming met het centrale masterplan.
- 4 Plannen van investeerders die een stuk land toegewezen hebben gekregen worden beoordeeld door het Department of Zoning and Architecture en het Planning Institute en worden goedgekeurd door het Volkscomité.

Voor het klimaatbestendig ontwikkelen van de stad heeft het Volkscomité het zogenaamde Ho Chi Minh City Climate Change Steering Bureau (HCCSB) ingesteld. Het HCCSB is het belangrijkste platform voor beslissingen over de implementatie van de Klimaat Adaptatie Strategie. Het platform wordt voorgezeten door de voorzitter van het Volkscomité en bestaat verder uit de directeurs van de verschillende betrokken departementen.

Pilotstudie in District 4

Om de strategische richtingen uit de Klimaat Adaptatie Strategie te testen is een pilotstudie uitgevoerd in Ho Chi Minhstad. Het pilotstudie gebied is District 4: een oppervlakte van 417 ha, een inwonertal van 230.000, en regelmatig getroffen door overstromingen vanuit de rivier en door hevige regenval. In dit District bevinden zich diverse havenactiviteiten (zie figuur 4). In overeenstemming met het besluit van de minister-president, worden deze activiteiten zeewaarts verplaatst.

De snelle economische ontwikkeling van District 4, in combinatie met de trage processen van klimaatverandering en bodemdaling, heeft een grote impact op de kwaliteit van leven van haar inwoners. Om deze reden is District 4 gekozen als pilotdistrict.



Figuur 4: Kaart van de ligging van District 4 in Ho Chi Minhstad



Figuur 5a:
**Gangbare methode
van strategische planning ...**

Met deze pilot wordt getoond hoe het bestaande districts Masterplan kan worden doorontwikkeld in een Climate Proof Masterplan. In de pilotstudie heeft het consortium samen met ambtenaren uit het district verschillende ontwikkelingsmogelijkheden onderzocht. Dit met als doel de economische ontwikkeling te bevorderen en er gelijktijdig voor te zorgen dat het gebied bestand is tegen de gevolgen van klimaatverandering.

Werkwijze

Door middel van training, begeleiding, en institutionele ontwikkeling, hebben de Vietnamese autoriteiten verschillende (innovatieve) maatregelen geïdentificeerd om District 4 klimaatbestendig te maken.

In plaats van de in Vietnam gebruikelijke formele en sectorale vorm van strategische planning, is in dit project gebruik gemaakt van een alternatieve methode: de **charette** (zie figuren 5a en 5b). De gangbare methode bestaat uit consultatierondes, lange discussies, en trage processen. Een charette is een intensieve ontwerpworkshop van 2 tot 3 dagen, met als doel het verbinden van belanghebbenden, belangen, en multidisciplinaire kansen en problemen. Dit proces leidt uiteindelijk tot het opstellen van integrale ambities en een gedeelde agenda voor de toekomst. Visualisatie is het belangrijkste middel dat wordt gebruikt; door te tekenen en visualiseren worden zowel problemen als kansen inzichtelijk gemaakt. Dit maakt het voor zowel burgers als watermanagers, ruimtelijke planners, architecten, en politici makkelijker om elkaar te begrijpen. Vanaf het begin waarborgt een charette optimaal gebruik van lokale kennis, met nadruk op de echte urgenties, en creatieve synergie. Daarbij treden



Figuur 5b:
...en de charette

experts vanuit het projectteam op als coach om te komen tot multidisciplinaire samenwerking.

Bevindingen

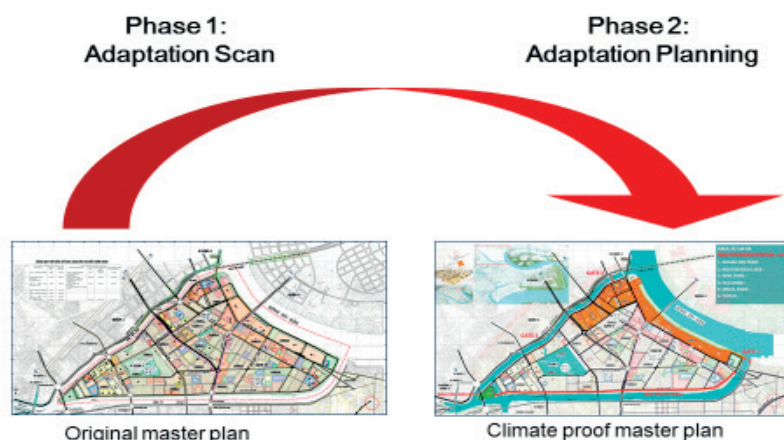
Om een stad als Ho Chi Minhstad aan te passen aan klimaatverandering is goede governance essentieel. In het algemeen kunnen de aspecten actoren, discoursen, regels en middelen worden onderscheiden. Hier enkele observaties uit deze casestudie op deze aspecten.

ACTOREN

Het HCCSB is essentieel om in de toekomst te borgen dat klimaatadaptatie wordt meegewogen in de grote besluiten rondom de ontwikkeling van de stad. De Ho Chi Minh City Climate Change Board (HCCB, valt onder het DoNRE) draagt zorg voor de uitvoering van het beleid en de te nemen maatregelen. Klimaatadaptatie vraagt om horizontale afstemming tussen sectoren. Alleen door samenwerking komen kansen in beeld. In het project zijn duidelijk stappen gezet naar samenwerking:

- In Ho Chi Minhstad werd weinig kennis en data gedeeld tussen departementen. Het samen ontwikkelen van de Atlas bleek een belangrijke stap tot kennisdeling.
- Op ambtelijk niveau werd nog onvoldoende samengewerkt tussen de verschillende departementen. Door het uitvoeren van verschillende Charettes is het proces van samenwerken op gang gebracht.
- Om op bestuurlijk niveau uitwerking te kunnen geven en budgetten beschikbaar te maken, blijft een sterke rol voor de HCCSB noodzakelijk.

Adapted Masterplan District 4 Ho Chi Minh



Figuur 6:
**maatregelen en
actieplan District 4**

Discours

Door het uitvoeren van dit project zijn een aantal omslagen bereikt in het denken over klimaatadaptatie bij de groep betrokkenen.

- Gedurende het project is meer aandacht gekomen voor de leefbaarheid van de stad, naast het alleen oplossen van acute problemen. Betrokken departementen hebben ingezien dat koppeling van de urgentie aan het ontwikkelen van zogenaamde groen/blauwe structuren een belangrijke bijdrage levert aan deze leefbaarheid.
- In het masterplan werd voor het eerst door de tijdschalen heen gewerkt: ook kijken naar 2100 en terugkijken naar wat dat nu betekent. Betrokken departementen waren gewend om in 5-jaren-plannen te denken.
- Omgaan met onzekerheid. Waar veel betrokkenen gewend zijn vooral te werken met harde cijfers vraagt klimaatadaptatie om omgaan met onzekerheden: onzekerheid hoeft geen reden te zijn om niets te beslissen. Deze omslagen in denken zijn door een brede groep betrokkenen opgepakt. Het hangt nu van hen af of dit gedachtengoed verder zijn weg vindt binnen de overheidsorganisatie.

Regels

De governance structuur in Vietnam is duidelijk *top down*: controle en sturing liggen bij de centrale overheid, en op stedelijk niveau kan alleen actie worden ondernomen wanneer goedkeuring is

gegeven van bovenaf. De werkwijze van het project consortium was voornamelijk bottom-up, zoals naar voren komt tijdens het proces van de charette. Dit zorgde voor een interessant spanningsveld, waarbij met name de Vietnamese deelnemers voor een uitdaging stonden. Zij hebben de verschillende charettes met veel enthousiasme doorlopen, stonden open voor deze wijze van plannen, en waardeerden de input die zij konden geven vanuit hun eigen kennis.

Middelen

Het doorvertalen van de met elkaar bereikte resultaten naar het hogere management was lastiger. Daarvoor waren de bestuurlijke overleggen van Ho Chi Minhstad met de stad Rotterdam essentieel. Zo is uiteindelijk op beide niveaus draagvlak ontstaan voor de op interactieve wijze tot stand gekomen plannen en uitvoeringsmaatregelen (zie figuur 6). Het Volkscomité van Ho Chi Minhstad overweegt nu de mogelijkheid om voor het uitvoeren van de benodigde maatregelen een public private partnership (PPP) op te richten.

VOORUITBLIK

In de praktijk blijkt dat het project, na afronding van de bijdrage vanuit Nederland, vaart mindert. De stappen die geïdentificeerd zijn om tot een volledig uitgevoerd pilot project te komen worden niet behaald binnen het gestelde tijds kader. Processen in Vietnam zijn traag, waardoor de overgang van planning naar implementatie zeer moeizaam verloopt. Dit maakt het lastig voor de Nederlandse sector om actief betrokken te blijven bij de in gang gezette ontwikkelingen.