

Leren van 20 jaar klimaatadaptatie

De succes- en faalfactoren van de stimuleringsregelingen
stedelijk gebied



5-4-2017
Waterschap Rijn en IJssel
Koenen, Tijmen

Opdrachtgever

Waterschap Rijn en IJssel

Liemersweg 2, Doetinchem

Ronald van Ark

E: R.vanArk@wrij.nl

Begeleiders:

Peter Groenhuijzen

E: Peter.Groenhuijzen@hvhl.nl

Judith Santegoets

E: Judith.Santegoets@hvhl.nl

Auteur

Tijmen Koenen

E: Tijmen.Koenen@hvhl.nl

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie 'De succes- en faalfactoren van de stimuleringsregelingen stedelijk gebied.' Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van, en bij waterschap Rijn en IJssel in Doetinchem. Deze scriptie is geschreven ter afronding van mijn onderzoeksstage tijdens de opleiding land- en watermanagement aan hogeschool Van Hall Larenstein te Velp. Van februari tot en met april 2017 ben ik bezig geweest met het onderzoek en het schrijven van de scriptie.

De grootste uitdaging van deze stage was dat het nog een onderzoekstraject in ontwikkeling was. Hierdoor veranderden het methodisch kader en de opzet van het onderzoek meermaals gedurende de stageperiode. Dat betekende soms dubbel werk. Tegelijkertijd gaf het wel een goede inkijk in hoe zo'n onderzoekstraject in werkelijkheid verloopt, niet zo mooi uitgestippeld en duidelijk als een schoolopdracht.

Mijn dank gaat uit naar mijn begeleiders vanuit Van Hall Larenstein: Peter Groenhuijzen en Judith Santegoets, en naar mijn begeleider vanuit waterschap Rijn en IJssel: Ronald van Ark. Zij hebben mij geweldig ondersteund en telkens zo snel mogelijk weer op weg geholpen als ik ergens tegen aan liep. Ook wil ik Hendri Witteveen en Bart Breukink bedanken voor het beantwoorden van mijn vragen over de stimuleringsregelingen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Tijmen Koenen

Velp, 21 april 2017

Samenvatting

Waterschap Rijn en IJssel heeft de afgelopen 20 jaar een heel aantal pilotprojecten uitgevoerd over klimaatadaptatie. Het waterschap stelt zich nu de vraag of de bij deze pilots opgedane kennis wel voldoende benut wordt of dat zij hierin te hardleers zijn. Om op deze vraag een antwoord te kunnen geven zijn de uitgevoerde pilots opgedeeld in zes pilotgroepen. Bij elke pilotgroep wordt door een onderzoeker gekeken in hoeverre de uitvoering hiervan heeft bijgedragen aan het klimaatadaptief vermogen van waterschap Rijn en IJssel.

Het doel van het onderzoek naar de stimuleringsregelingen stedelijk gebied en afkoppelen is het in kaart brengen van de succes- en faalfactoren van deze pilots. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *Wat zijn de succes- en faalfactoren van de stimuleringsregelingen afkoppelen en stedelijk gebied?*

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van het 4C-model van Paul van Eijk. Het 4C-model is een model dat gebruikt kan worden om een veranderproces te ontwerpen of te evalueren. Het 4C-model beschrijft de 4C's: concept, contact, continuïteit en contract. Als aan deze 4C's een goede invulling gegeven wordt is er sprake van een geslaagd veranderproces.

Het contact tussen de verschillende actoren van de stimuleringsregelingen is niet altijd optimaal geweest. De communicatie over de stimuleringsregelingen naar gemeenten was niet altijd voldoende omdat enkele medewerkers van waterschap Rijn en IJssel te weinig kennis hadden van de soms vrij ingewikkelde regelingen. Dit is een tekortkoming op persoonlijk niveau geweest, op strategisch en tactisch niveau is wel goede invulling gegeven aan het contact. In het communicatieplan 2016-2019 wordt gesproken over het faciliteren van contact tussen verschillende actoren, dit komt overeen met de beschrijving in het 4C-model van een geslaagde invulling van het contact. Met het beleid op de goede weg is het nu nog een kwestie van een goede uitvoering van dit beleid.

Aan het concept is een goede invulling gegeven, dit is gedaan door de regelingen aan te blijven passen om zo goed mogelijk aan de doelstellingen te blijven bijdragen. Hiernaast is er gebruikt gemaakt van gidsprincipes als vasthouden, bergen, afvoeren en zijn er berekeningen uitgevoerd met KNMI-scenario's.

Aan de continuïteit is invulling gegeven door de stimuleringsregelingen telkens in elkaar, of in aansluitend beleid te laten overlopen zonder tussenliggende periodes van afwijkend beleid. Dit is goed gerealiseerd door het waterschap. Dat maakt dat gemeenten het waterschap blijven zien als betrouwbare partner. Omdat betrokkenen bij het waterschap de regelingen veelal niet als pilots zien lijkt er weinig geleerd te zijn. Verder onderzoek is nodig om dit te bevestigen of ontcrachten.

Een goede invulling van het contract is gewaarborgd door doelen van tevoren duidelijk vast te leggen en subsidietoekenningen of weigeringen ook vast te leggen.

De stimuleringsregelingen kunnen als succes worden beschreven omdat ze bij hebben gedragen aan het behalen van de vooraf opgestelde doelen. Of de stimuleringsregelingen ook hebben bijgedragen aan het verhogen van het klimaatadaptief vermogen van waterschap Rijn en IJssel is twijfelachtig. Om dit te bepalen wordt aanvullend onderzoek aangeraden.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Inleiding.....	5
1. Het toetsingskader.....	7
1.1 Het 4C-model	7
1.2 Ecologische condities strategie.....	8
2. Totstandkoming	9
3. Contact	11
4. Concept	13
5. Continuïteit	15
6. Contract.....	17
7. Conclusie en advies.....	19
Literatuurlijst.....	20
Bijlage 1: Tijdelijk stimuleringsregelingen riolering.....	21
Bijlage 2: Puntenschema vaststelling bijdrage per ha verhard opp.....	22

Inleiding

De urgentie om de klimaatopgave aan te pakken wordt steeds groter. De mondiale gemiddelde temperatuur blijft toenemen. Dit heeft consequenties voor neerslagpatronen zoals een toename in frequentie en grotere extremen in de hoeveelheid neerslag. De verwachting is dat de opwarming toeneemt in snelheid vanwege de vertraagde gevolgen van de uitstoot van broeikasgassen. (Europese Commissie, 2013) Op verschillende overheidsniveaus wordt er aandacht besteed aan het mitigeren van de effecten van klimaatverandering.

De Europese Unie heeft in 2013 een strategie opgesteld om door klimaatadaptatie een bijdrage te leveren aan een meer klimaatbestendig Europa. De Europese Unie moedigt de lidstaten aan om veelomvattende adaptatiestrategieën op te stellen.

In 2016 heeft het Rijk een nationale klimaatadaptatie strategie (NAS) opgesteld. Het doel is om de nadelige klimaateffecten te verkleinen en beheersbaar te houden. De NAS zet de koers uit en stimuleert overheden, bedrijfsleven, organisaties en burgers om beter om te gaan met de gevolgen van klimaatverandering. Het verbinden van verschillende partijen is hierin essentieel omdat klimaatadaptatie vereist is in de gehele samenleving. Op deze manier ontstaat een gezamenlijke aanpak met meer slagkracht dan afzonderlijke projecten zonder samenhang. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016)

Om de nationale doelen voor klimaatadaptatie te realiseren is integratie van klimaatadaptatie in het beleid van de Nederlandse waterschappen cruciaal. Op het waterschapsniveau is het mitigeren van de nadelige effecten op bijvoorbeeld langdurige perioden van natte en droogte belangrijk. Vooral omdat klimaatverandering de kerntaken van het waterschap (voldoende en schoon water en droge voeten) kan bemoeilijken.

Om deze reden heeft waterschap Rijn en IJssel (WRIJ) in de afgelopen 20 jaar een aantal pilots uitgevoerd met betrekking tot klimaatadaptatie. Ondanks de vele projecten en mogelijke leerervaringen wordt klimaatadaptatie nog niet standaard geïntegreerd in de ontwikkeling van nieuwe plannen en beleid.

WRIJ stelt zichzelf de vraag of de opgedane kennis bij deze pilots wel genoeg wordt benut of dat zij hierin te hardleers zijn. Vaak worden leerdoelen van tevoren wel benoemd, maar leerervaringen niet expliciet gemaakt. Hierdoor worden leerervaringen vaak wel persoonlijk opgedaan, maar vertaalt dit zich uiteindelijk niet in het beleid.

Om antwoord te kunnen geven op de vraag of waterschap Rijn en IJssel te hardleers is als het aankomt op klimaatadaptatie moeten eerst de succes- en faalfactoren van de uitgevoerde pilots in beeld gebracht worden. In dit rapport wordt dat gedaan voor de pilots “Stimuleringsregeling afkoppeling 2004” en “Stimuleringsregeling stedelijk gebied”.

Het doel van dit project is het in kaart brengen van de succes- en faalfactoren van de stimuleringsregelingen stedelijk gebied. Met deze informatie en de succes- en faalfactoren van andere pilotprojecten kan geconcludeerd worden of waterschap Rijn en IJssel echt te hardleers is op het gebied van klimaatadaptatie en kan een vervolgstategie opgesteld worden.

De hoofdvraag die in dit project beantwoord wordt is: “Wat zijn de succes- en faalfactoren van de pilot stimuleringsregeling stedelijk gebied?” Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld aan de hand van het 4C-model (van Eijk, 2015):

- Hoe is de pilot tot stand gekomen?
- Hoe is het contact verlopen tijdens het planproces? (Contact)
- Is er in het plan rekening gehouden met klimaatverandering en is dit gedaan aan de hand van duurzaamheids- en/of afgeleide gidsprincipes? (Concept)
- Hoe wordt de Continuïteit van het project gewaarborgd? (Continuïteit)
- Hoe zijn de ambities, uitgangspunten en eisen vastgelegd? (Contract)

In hoofdstuk 1 wordt het toetsingskader beschreven. In hoofdstuk 2 wordt de totstandkoming van de verschillende pilots toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het onderwerp contact uit het 4C-model. In hoofdstuk 4 wordt onderzoek gedaan naar het conceptgedeelte van het 4C-model. In hoofdstuk 5 wordt gekeken naar de continuïteit van de pilots. In hoofdstuk 6 wordt het contract aspect onderzocht. Tot slot worden in hoofdstuk 7 de conclusie en het advies beschreven.

1. Het toetsingskader

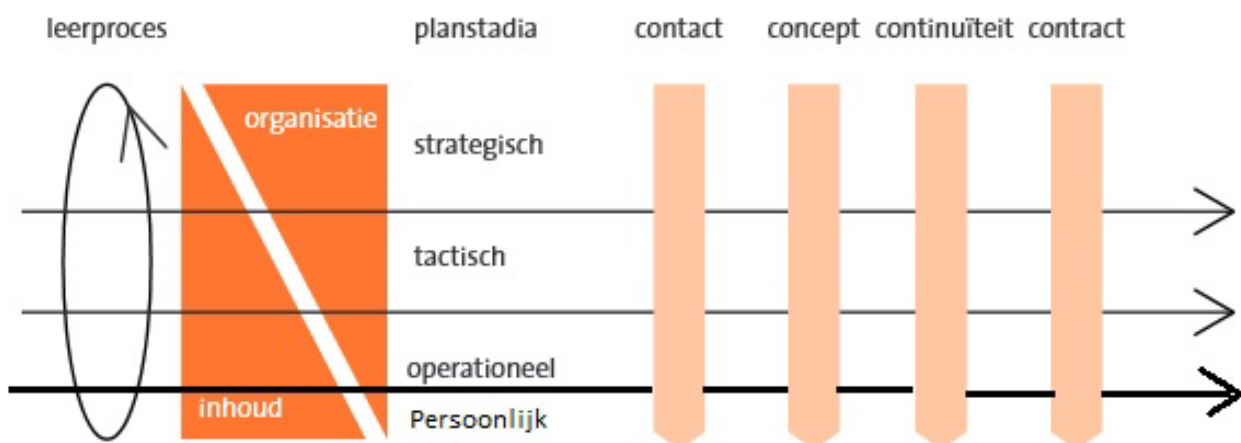
De toetsing gaat plaatsvinden aan de hand van het 4C-model van Paul van Eijk en de Ecologische condities strategie van Sybrand Tjallingii.

1.1 Het 4C-model

Het 4C-model beschrijft de kernelementen die in elk proces van verandering hun specifieke invulling kennen. Het 4C-model kan gebruikt worden om een veranderproces vorm te geven en ordentelijk te laten verlopen, maar het kan ook gebruikt worden om een veranderproces achteraf te toetsen.

De 4C's zijn contact, concept, continuïteit en contract. Contact houdt in dat nieuwe vormen van samenwerking tussen publieke en private belanghebbenden gestimuleerd worden door contact tussen de sleutelactoren. Onder concept wordt verstaan het mogelijk maken van de inhoudelijke veranderingen gedurende het planproces die leiden tot een duurzame ontwikkeling van het watersysteem. Met continuïteit wordt bedoeld, de doorwerking van veranderingen gedurende het hele plan (van initiatief tot en met gebruik en beheer) door het collectief geheugen expliciet te maken. Met contract wordt het vastleggen van afspraken gedurende het hele planproces (van initiatief tot en met gebruik en beheer) bedoeld. (van Eijk, 2015) Per onderdeel is een aantal onderzoeksvragen opgesteld om te bepalen of deze kernelementen toegepast zijn in de pilot.

Planprocessen verlopen grofweg op drie bestuursniveaus; strategisch, tactisch en operationeel. Voor een planproces voor klimaatadaptatie moet hier nog persoonlijk aan toegevoegd worden. Als dit gecombineerd wordt met het 4C-model ontstaat het STOP-model, dit is weergegeven in figuur 1. Waar mogelijk worden de bevindingen per 'C' onderverdeeld bij het bestuursniveau waar de bevinding op van toepassing is.



Figuur 1: Het STOP-model

1.2 Ecologische condities strategie

De evaluatie van de pilot is te benaderen vanuit drie invalshoeken namelijk: brongericht, actorgericht en gebiedsgericht. Deze drie-eenheid creëert de condities voor duurzame ontwikkelingen mits ze op hetzelfde gebied geprojecteerd worden. Het doel van de ecologische condities strategie voor het waterbeheer is het vormgeven, vasthouden en schoonhouden van water door middel van participatie. Om de succes- en faalfactoren boven water te laten komen wordt er ingezoomd op de conceptuele kant van duurzaam en klimaatinclusief waterbeheer. De kern is dat een concept als leidend basisidee wordt vastgehouden. Het basisidee bestaat weer uit principes die duurzame ontwikkeling van watersystemen ondersteunen. De principes gidsen de participanten gedurende het planproces in de richting van duurzame oplossingen en maatregelen die toepasbaar zijn op het gebied.



Figuur 2: De ecologische condities strategie

2. Totstandkoming

De eerste subsidieregeling met betrekking tot het inrichten van stedelijk gebied was de 'Verordening Stimuleringsbijdrage Riolering Rijn en IJssel' ingegaan op 1 januari 1997. Deze verordening is in 1995 voorbereid en vastgesteld door het Zuiveringsschap Oostelijk Gelderland (ZOG). Dit is een van de fusiepartners waaruit het integrale waterschap in 1997 is ontstaan. Deze verordening had tot doel de vuilemissie op kwetsbaar oppervlaktewater zo snel mogelijk te reduceren tot het niveau aangegeven in het Integraal Waterbeheersplan Oost Gelderland (IWOG).

In 1998 werd de tweede stimuleringsregeling geïntroduceerd, de 'Stimuleringsregeling Afkoppelen schoon verhard oppervlak'. Deze regeling werd opgesteld omdat afkoppelen naast minder overstorten (wat nodig was om beleidsdoelstellingen te behalen) ook leidt tot minder verdroging en minder afvoer naar de RWZI. Hier wordt voor het eerst gesproken over het zoveel mogelijk vasthouden van water in het gebied. Deze regelingen zijn op 31 december 2002 beëindigd.

In juli 2004 wordt de 'Stimuleringsregeling Afkoppelen 2004' opgezet. Met deze stimuleringsregeling konden gemeenten en bedrijven subsidie aanvragen als zij een afkoppelproject uit gingen voeren waarbij het hemelwater geïnfiltreerd werd. Het doel van deze regeling was nog steeds het verminderen van de hoeveelheid overstorten en in mindere mate het verminderen van verdroging en lagere afvoer naar de RWZI. Door enkel afkoppelen met infiltratie van hemelwater te subsidiëren werd enkel de meest gewenste maatregel gestimuleerd. (Commissie rekenkamer waterschap Rijn en IJssel, 2008)

In 2008 werd besloten de stimuleringsregeling afkoppelen 2004 te beëindigen en te starten met een nieuwe pilot, genaamd 'Stimuleringsregeling nieuw stedelijk gebied'. Bij deze pilot werd besloten het kostenveroorzakingsprincipe te hanteren. Dit houdt in dat het waterschap geen bijdrage betaalt als een gemeente of projectontwikkelaar enkel aan de minimum eisen voldoet. Het waterschap levert een bijdrage waarvan de hoogte gebaseerd is op de duurzame ambitie die in het plan tot uitdrukking komt. De bijdrage wordt vastgesteld aan de hand van een puntenschema. De bijdrage wordt vastgesteld door het behaalde aantal punten te vermenigvuldigen met het aantal hectares verhard oppervlakte en dat te vermenigvuldigen met €230. Dit puntenschema is te vinden in bijlage 2. In 2010 werd vervolgens besloten deze bijdrage ook beschikbaar te stellen voor herinrichting van bestaand stedelijk gebied. Dit omdat er vanwege de financiële crisis op dit moment weinig nieuwbouw plaatvond. In 2010 is vervolgens besloten deze pilot te verlengen tot eind 2012.

Een tijdlijn van de belangrijkste gebeurtenissen is te vinden in bijlage 1.

Belangrijke notitie bij de totstandkoming van de pilots is dat klimaatadaptatie niet als eerste doel benoemd is (of zelfs helemaal niet benoemd is). De doelen van de stimuleringsregeling afkoppelen 2004 waren als volgt:

1. Voornaamste doel was de hoeveelheid overstorten te verminderen om de waterkwaliteit te verbeteren en milieudoelen te halen
2. Secundair doel was de kosten te verminderen door lagere afvoeren naar de RWZI (lagere energiekosten door lagere capaciteit pomp en lagere investeringskosten in uitbreiding RWZI)
3. Derde doelstelling was om het zuiveringsrendement van de RWZI te verbeteren (bij verhoogde aanvoer van hemelwater verloopt het zuiveringsproces minder goed, een constante aanvoer geeft een hoger rendement)
4. Een klimaatrobuuster watersysteem realiseren

Voor de stimuleringsregeling nieuw stedelijk gebied (2008) wordt als doel genoemd: "De duurzame inrichting van nieuw stedelijk gebied stimuleren en zo bijdragen aan de realisering van wateropgaven." Wat dit precies inhoudt is af te leiden uit het puntenschema (te vinden in bijlage 2). Hierin komen zaken voor uit duurzaamheidsprincipes, zoals vasthouden, bergen, afvoeren. Ook onderwerpen als beheer en onderhoud en ecologische beleving kunnen een hogere bijdrage opleveren bij hoge ambities.

Een voorbeeld van een klimaatadaptieve maatregel is een lager gelegen plein in de stad dat bij hoge piekneerslag kan dienen als retentievijver (zie figuur 3).



Figuur 3: Klimaatadaptieve stad

overgenomen uit "Klimaat Adaptieve Stad" van A. Herrema, 2013, (<http://stowa.nl/Upload/agenda/20130312%20Deltaproofweek/Verslag%20deltaproofweekbijeenkomst%20De%20Klimaatadaptieve%20Stad.pdf>), STOWA

3. Contact

De eerste 'C' uit het 4C-model is contact, het contact binnen een veranderingsproces is succesvol als nieuwe vormen van samenwerken tussen publieke en private belanghebbenden gestimuleerd zijn. Dit kan door vroegtijdig contact met en tussen alle relevante participanten te faciliteren. Voor gezamenlijke verantwoordelijkheid betekent dit samen leren door samenwerking tussen civiel ingenieurs, ontwerpers en andere disciplines en met de beheerders en gebruikers in de praktijk.

Voor dit onderzoek houdt dit in dat gekeken wordt hoe andere actoren bij het project zijn betrokken en hoe de samenwerking verliep.

Strategisch

Op strategisch niveau wordt er inhoud aan contact gegeven door het opstellen van een communicatiebeleid. Elke drie jaar verschijnt er een nieuw communicatiebeleid. Tot het communicatiebeleidsplan van 2016 was het ideaalbeeld om met een eenduidige boodschap een zo groot mogelijk bereik hebben in de dominante media. In het communicatiebeleidsplan 2016-2019 wordt erkend dat dit in de huidige netwerksamenleving niet meer gewenst is. Over de communicatie met betrekking tot klimaatverandering wordt het volgende geschreven: *“De overheid moet partijen met tegengestelde belangen met elkaar in gesprek brengen, voor uitwisseling van argumenten. En weerstand bieden aan de reflex om zelf met oplossingen te komen. Dit vergt niet een eenmalige actie, maar een permanente dialoog: online voor de uitwisseling van ideeën, offline om wederzijds begrip te kweken”*. Dit komt overeen met de beschrijving van een succesvolle invulling van het contact zoals genoemd in de inleiding van dit hoofdstuk.

Tactisch

Omdat de stimuleringsregelingen subsidies verlenen voor het inrichten van het stedelijk gebied zijn de betrokken actoren hier het waterschap, de gemeente of projectontwikkelaar en de uitvoerder. De omwonenden zijn uiteraard ook een actor, maar het is in dit geval aan de gemeente of projectontwikkelaar om omwonenden bij de planvorming te betrekken. Het waterschap stimuleert dit in de stimuleringsregeling nieuw stedelijk gebied vanaf 2008, door in het puntenschema punten toe te kennen voor een goed communicatieplan naar de burger.

Operationeel

De communicatie tussen gemeente en waterschap verliep over het algemeen voorspoedig, onder andere doordat de medewerkers integraal waterbeheer een goede schakel vormden tussen waterschap en gemeenten of bedrijven. Verder heeft het waterschap zich flexibel opgesteld bij knelpunten die zijn ontstaan. (Commissie rekenkamer waterschap Rijn en IJssel, 2008)

In 2011 heeft waterschap Rijn en IJssel een enquête over stedelijk waterbeleid gehouden onder de gemeenten in het beheergebied. Hier wordt onder de vraag 'Wat moet vooral niet veranderen?' door meerdere gemeenten het overleg, of de samenwerking tussen gemeente en waterschap genoemd. Ook dit duidt erop dat gemeenten over het algemeen tevreden zijn over de samenwerking (contact) met het waterschap.

De betrokken gemeenten waren ook blij met de mogelijkheid om de plannen die klaar lagen om ingediend te worden voor te bespreken met de personen die uiteindelijk de plannen beoordeelden. Voor het waterschap leverde dit de mogelijkheid op om plannen in het eindstadium nog wat bij te schaven.

Persoonlijk

De communicatie over de stimuleringsregelingen was echter niet perfect, bij een paar gemeenten was de stimuleringsregeling niet duidelijk en bij de gemeente Oost Gelre was de regeling voor 2011 zelfs helemaal niet bekend. Deze onduidelijkheid komt doordat de regeling redelijk veel eisen had en daardoor vrij ingewikkeld was. Hierdoor waren sommige medewerkers van het waterschap die contactpersoon waren van een gemeente zich niet goed bewust wat de regeling precies inhield en zo kwam deze informatie ook niet bij de gemeente terecht. Dit wordt onder het kopje persoonlijk geschaard omdat blijktbaar niet alle WRIJ medewerkers die contact onderhielden met gemeenten voldoende kennis hadden van de regelingen.

4. Concept

Met concept wordt in het 4C-model bedoeld, het mogelijk maken van inhoudelijke veranderingen tijdens het planproces die leiden tot een duurzame ontwikkeling van het watersysteem. Voor dit project houdt dit in dat er onderzoek gedaan wordt naar onderwerpen als; welke plannen/concepten gebruikt zijn als vertrekpunt voor de planvorming en uitwerking, of het planconcept door de jaren heen veranderd is, en welke duurzaamheids- en afgeleide gidsprincipes gebruikt zijn bij de planvorming.

Strategisch

Het vertrekpunt voor het opstarten van de eerste stimuleringsregeling (stimuleringsbijdrage riolering Rijn en IJssel) is het Integraal Waterbeheersplan Oost Gelderland (IWOOG). Het doel van de regeling was om de vuilemissie op kwetsbaar oppervlaktewater (ten gevolge van riool overstorten) te reduceren tot het in het IWOOG aangegeven niveau. Deze regeling had twee doelen; om gemeenten te stimuleren versneld aanvullende maatregelen uit te voeren bij overstorten, en om ongezuiverde lozingen op het oppervlaktewater aan te sluiten op de riolering, vooral in het buitengebied.

De stimuleringsregelingen stedelijk gebied zijn voortgekomen uit de wens van waterschap Rijn en IJssel om verantwoordelijkheid te nemen voor de inrichting van nieuw stedelijk gebied. Dit is vastgelegd in de beleidsnota 'Omvang waterschapszorg' vastgesteld door het algemeen bestuur op 17 december 1998. Voor het opstellen van de stimuleringsregeling nieuw stedelijk gebied werd een bijdrage geleverd van maximaal €9.075,- per hectare verhard oppervlak van het in te richten gebied om aan deze verantwoordelijkheid invulling te geven. Door het vaststellen van de stimuleringsregeling nieuwe stedelijk gebied in 2008 werd de bijdrage verhoogd naar gemiddeld ongeveer €13.000,- per ha verhard oppervlak, maar werden hier ook andere beleidsdoelen (mede-)gerealiseerd door een duurzame inrichting te stimuleren. (Waterschap Rijn en IJssel, 1998)

Tactisch

Naast de stimuleringsbijdrage riolering Rijn en IJssel werd in 1998 de eerste stimuleringsregeling afkoppelen opgesteld. Dit werd gedaan om voor het eerste spoor van de eerste stimuleringsregeling (het verminderen van overstorten) de meest gewenste maatregel te stimuleren. Hier is dus gekozen voor een stimuleringsregeling die enkel op afkoppelen van toepassing is in plaats van ook bergbezinkbassins te subsidiëren. Dit terwijl bergbezinkbassins makkelijker en goedkoper te realiseren zijn en daarmee sneller zouden bijdragen aan de beleidsdoelstelling om de vuilemissie op kwetsbaar oppervlaktewater tot een bepaald niveau te verlagen. Hieruit blijkt dat er door het waterschap ook toen al gezocht werd naar integrale oplossingen.

Hierna is de regeling meerdere malen aangepast om aan te blijven sluiten bij de doelstellingen van het waterschap. Zo werden de regelingen in 2004 veranderd naar een nieuwe stimuleringsregeling

afkoppelen. Vanaf 2008, toen de stimuleringsregeling stedelijk gebied in werking trad zijn de resultaten (na een proefperiode van een jaar) jaarlijks geëvalueerd en is de regeling waar nodig aangepast. Hierbij is ook rekening gehouden met eventuele feedback van de gemeenten.

Sinds de stimuleringsregeling nieuw stedelijk gebied (2008) wordt ook gebruik gemaakt van duurzaamheidsprincipes, zo worden in het puntenschema dat de hoogte van de bijdrage vaststelt (zie bijlage 2) punten toegekend voor de manier waarop wordt vastgehouden, geborgen en afgevoerd. Hierbij worden bij vasthouden meer punten toegekend als er meer water wordt vastgehouden in het plangebied. Bij bergen worden meer punten toegekend als een T=10 bui een lagere peilverhoging in de bergingsplek veroorzaakt. Voor afvoer worden punten toegekend aan de hand van hoeveel lager de afvoer na de maatregel is dan de huidige landelijke afvoer.

Klimaatadaptatie wordt niet expliciet genoemd in de plannen, dit houdt echter niet in dat er geen rekening is gehouden met klimaatverandering. De reden dat het waterschap in 2004 is begonnen met afkoppelen is dat de vuilemissies op kwetsbaar oppervlaktewater omlaag gebracht moest worden om te blijven voldoen aan de verscherpte eisen. Door enkel afkoppelen te stimuleren draagt het waterschap wel bij aan een robuuster en klimaatbestendiger watersysteem. Zo zouden ook bergbezinkbassins gestimuleerd kunnen worden om de vuile overstorten sneller terug te dringen maar hiermee wordt niet bijgedragen aan een robuuster systeem.

Vanaf de stimuleringsregeling nieuw stedelijk gebied in 2008 wordt klimaatverandering wel steeds vaker expliciet benoemd. Ook is er bij het opstellen van de regeling uitgegaan van het (toenmalige) KNMI middenscenario. Hierbij werd uitgegaan van 10% extra neerslag tijdens pieken. Omdat stedelijk gebied volgens de nationaal bestuursakkoord water (NBW) normen alleen mag inunderen bij een T100 bui werd uitgegaan van $T=100+10\%$. T100 staat voor een hoeveelheid neerslag die volgens de regenduurlijnen eens per 100 jaar voorkomt.

5. Continuïteit

Met continuïteit wordt bedoeld, de doorwerking van veranderingen gedurende het hele plan (van initiatief tot en met gebruik en beheer) door het collectief geheugen expliciet te maken. Voor dit project houdt dit in dat gekeken wordt naar zaken als evaluaties, rapportages over de voortgang en hoe de overdracht tussen projectfasen is geregeld.

Tactisch

Het waterschap heeft op meerdere manieren geprobeerd invulling te geven aan de continuïteit van de stimuleringsregelingen. Eén van de punten waaruit dit blijkt is dat in de voorstellen voor verlenging of verandering van de regelingen telkens het belang genoemd wordt om een betrouwbare partner voor gemeenten te zijn. Om dit te realiseren probeert het waterschap continuïteit in haar beleid te brengen. Dit wordt gedaan door te zorgen dat regelingen overgaan in aansluitend beleid zonder tussenliggende periode van afwijkend beleid. Ook is de verhouding tussen ambitieniveau in het plan en de hoogte van de bijdrage niet veranderd gedurende de looptijd van de pilots.

Operationeel

Op operationeel niveau was de continuïteit niet altijd even goed geregeld. Zo werden de aanvragen beoordeeld door drie verschillende personen. Omdat de ambitieniveaus in het puntenschema niet heel duidelijk zijn gedefinieerd is hier ruimte voor subjectiviteit waardoor er een risico is dat de ene beoordelaar 'strenger' is dan de andere, wat kan leiden tot ongelijke bijdragen voor plannen die evenveel duurzaamheidsambitie tonen. Meerdere aanvragen uit dezelfde gemeente werden dan wel weer door dezelfde persoon beoordeeld, hierdoor is de kans klein dat medewerkers van een gemeente dit ook hebben opgemerkt.

Persoonlijk

De belangrijkste vraag over de continuïteit van klimaatadaptatie is in dit onderzoek natuurlijk of de gemeenten ook na de beëindiging van de regeling in 2013 verder zijn gegaan met het duurzaam (her)inrichten van het stedelijk gebied. Uit interviews met medewerkers van WRIJ blijkt dat vooral de gesprekken over de stimuleringsregeling volgens hen wel een zeker bewustzijn van klimaatverandering hebben verwezenlijkt. Nu is het moeilijk om te controleren of gemeenten inderdaad duurzamer zijn gaan inrichten, en als dit wel zo blijkt te zijn blijft het lastig te zeggen wat hiervoor de aanleidingen zijn geweest.

Voor de betrokken uitvoerders voelden de stimuleringsregelingen niet als pilotprojecten, hierdoor ontstond bij hen niet het idee dat er geleerd moest worden van dit project. De geïnterviewde uitvoerder gaf op deze vraag: "De stimuleringsregelingen worden beschreven als 'pilots', heb je het idee dat er na afloop iets is gedaan met de resultaten?", het volgende antwoord: "*Nee, in die zin voelde het niet als een pilot. Het was een stimuleringsregeling, die dus als doel had de gemeenten te stimuleren tot duurzamer en robuuster inrichten van het watersysteem en toen deze bewustwording zich voltrokken had is de stimuleringsregeling beëindigd.*". Als meerdere betrokken medewerkers dit beeld van de stimuleringsregelingen hadden houdt dit in dat er geen lerende intentie was en er hoogstwaarschijnlijk ook weinig geleerd is van dit project. Om dit vermoeden te kunnen bevestigen of ontkrachten is verder onderzoek noodzakelijk.

6. Contract

Met contract wordt het vastleggen van afspraken gedurende het hele planproces (van initiatief tot en met gebruik en beheer) bedoeld. In dit project wordt hiervoor gekeken naar onderwerpen als hoe de ambities of doelen zijn vastgelegd, of er een maatschappelijke kosten- en batenanalyse uitgevoerd is, of er een omgevingscontract/beheerplan vastgesteld is en wie er verantwoordelijk is voor het beheer.

Strategisch

Eén van de ontwikkelingen die zich in de afgelopen 20 jaar bij waterschappen heeft voltrokken is dat waterschappen het eigendom van functioneel stedelijk water graag over willen nemen. Waterschap Rijn en IJssel liep hierin voorop binnen de waterschappen Rijn-Oost, en had al snel grote delen stedelijk water overgenomen. Dit houdt in dat het waterschap ook het beheer grotendeels heeft overgenomen. Uit de in 2011 gehouden enquête over stedelijk waterbeleid blijkt dat gemeenten vaak vinden dat de afstemming over beheer en onderhoud nog te wensen overlaat. Als het waterschap vastlegt op wat voor manier en wanneer onderhoud aan watergangen en waterwerken plaatsvindt kunnen gemeenten hierop inspelen met onderhoud van omliggend gebied.

Tactisch

Al vanaf de eerste regelingen in de jaren '90 worden de doelen van de regelingen duidelijk benoemd en gedeeld met gemeenten, in de beleidsdocumenten staan zowel de algemene doelen die het waterschap met de regeling beoogt beschreven als de specifieke doelen die de gemeente met de stimuleringsregeling wil behalen. Door doelen zo expliciet vast te leggen wordt het risico dat het onduidelijk is waar de regeling voor bedoeld is sterk verminderd.

Voor de stimuleringsregeling nieuw stedelijk gebied is naast het opstellen van doelen ook een kosten- batenanalyse uitgevoerd. Hierin is zowel de maatschappelijke als financiële kant meegenomen. Het puntenschema voor het bepalen van de hoogte van de bijdrage (zie bijlage 2) is onderverdeeld in drie fasen; initiatief, ontwerp en beheer. Per fase zijn de maatschappelijke baten die gestimuleerd worden beschreven, dit is weergegeven in tabel 1.

Fase	Baten
Initiatief	<ul style="list-style-type: none"> • Water is mede ordenend • Geen negatieve gevolgen voor verdroging • Inzetten van duurzame ontwikkelingen
Ontwerp	<ul style="list-style-type: none"> • Minder aanpassingen nodig benedenstreams • Tegengaan van verdroging • Lagere afvoer naar RWZI • Meer ruimte voor natuurlijke oevers • Verbetering oppervlaktewater kwaliteit
Beheer	<ul style="list-style-type: none"> • Minder tijdsinvestering in beheer • Betere oppervlaktewaterkwaliteit

Tabel 1: De gestimuleerde baten

Naast de vaststaande maatschappelijke baten van de stimuleringsregeling stedelijk gebied is er ook een financiële kosten- en batenanalyse uitgevoerd. Bij de berekeningen is ervan uitgegaan dat ongeveer 15 procent van de ingediende plannen ambitieniveau hoog haalt, en 85 procent ambitieniveau midden. Hieruit volgt een bijdrage van gemiddeld €2691,- per hectare verhard oppervlak in het plangebied. De baten per hectare verhard oppervlak in het plangebied worden geschat op ongeveer €3.000 tot €7.500 over een lange termijn. Het is onduidelijk waarop deze schattingen gebaseerd zijn dus dit is geen betrouwbare data. Ook blijkt dat de bijdrage per hectare verhard oppervlak veel te laag is ingeschat. Deze komt gemiddeld tussen de €10.000 en €15.000.

Operationeel

Om te voorkomen dat plannen na het ontvangen van de bijdrage nog veranderden werd de uitbetaling pas gedaan nadat 70 procent van de grond van het plangebied was uitgegeven. Doordat de stimuleringsregeling nieuw stedelijk gebied net voor de recessie gelanceerd werd duurde het vaak lang voordat gemeenten deze 70 procent grond hadden uitgegeven, dit leverde voor zowel het waterschap als de betrokken gemeente een vervelende situatie op. Toekenning werd wel gedaan voor het begin van de uitvoering, zodat gemeente en projectontwikkelaar weten waar ze aan toe zijn.

7. Conclusie en advies

De stimuleringsregelingen afkoppelen en nieuw stedelijk gebied zijn voortgevloeid uit een historie van eerdere stimuleringsregelingen. De stimuleringsregeling afkoppelen komt voort uit de verordening stimuleringsbijdrage riolering Rijn en IJssel zoals die in 1995 is vastgesteld door het zuiveringsschap Oost Gelderland (ZOG), één van de fusiepartners waaruit het integrale waterschap in 1997 is ontstaan. Voornaamste doel van deze regeling was om de hoeveelheid vuile overstorten vanuit de riolering op kwetsbaar oppervlaktewater te verminderen naar het niveau aangegeven in het Integraal Waterbeheersplan Oost Gelderland (IWOG).

De stimuleringsregeling nieuw stedelijk gebied is in 2008 opgesteld om beter invulling te kunnen geven aan de verantwoordelijkheid van het inrichten van nieuw stedelijk gebied, zoals genoemd in de beleidsnota 'Omvang waterschapszorg' uit 1998. Er werd gekozen voor een stimuleringsbijdrage omdat dit mogelijkheden gaf om de manier van inrichten een voor het waterschap wenselijke kant op te sturen. Vervolgens werd in 2010 besloten om de stimuleringsregeling ook open te stellen voor het herinrichten van bestaand stedelijk gebied. Uiteindelijk is de regeling op 1 januari 2013 gesloten.

Het contact binnen dit project verliep over het algemeen voorspoedig, zowel de gemeenten als de betrokken medewerkers van het waterschap geven aan zeer positief te zijn over de samenwerking tijdens dit project. Positieve punten vanuit het waterschap waren: De mogelijkheid bieden tot overleg voordat gemeenten hun definitieve plan ter beoordeling gaven, gemeenten tijdig op de hoogte brengen van wijzigingen aan de regeling en in het puntenschema een goed communicatieplan belonen.

Ook aan het concept is binnen dit project redelijk goed invulling gegeven. Dit is gedaan door al vanaf de eerste plannen erop in te zetten een robuust systeem te creëren, namelijk in plaats van bergbezinkbassins in te zetten om overstorten te verminderen, werd afkoppelen gestimuleerd. Hiernaast zijn de regelingen ook regelmatig geëvalueerd en aangepast, waarbij eventuele feedback van gemeenten meegenomen is. Ook duurzaamheidsprincipes als vasthouden, bergen, afvoeren zijn toegepast.

Met de continuïteit binnen dit project is het minder goed gesteld. Het waterschap heeft wel gepoogd continu eenzelfde soort beleid voor gemeenten te hanteren zonder tussenliggende perioden van afwijkend beleid, en dit is ook redelijk gelukt. Wat minder goed ging aan de continuïteit is dat het erop lijkt dat medewerkers van het waterschap niet het idee hadden dat dit voor hen ook een leertraject moest zijn. Hierdoor lijkt de kans gering dat de organisatie door deze pilot 'klimaatadaptiever' is geworden. Verder onderzoek is nodig om dit vermoeden te bevestigen of ontkrachten.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de stimuleringsregelingen afkoppelen en (nieuw) stedelijk gebied succesvol waren. De stimuleringsregelingen hebben op zijn minst een bijdrage geleverd aan het realiseren van de vooraf vastgestelde doelen. Door een goede invulling te geven aan het contact en concept heeft het waterschap mogelijkheden gecreëerd om te leren van deze pilotprojecten. Om te bepalen in hoeverre deze stimuleringsregelingen daadwerkelijk bij hebben gedragen aan het verhogen van het klimaatadaptief vermogen van het waterschap is verder onderzoek noodzakelijk.

Literatuurlijst

Afbeelding voorpagina opgehaald van <http://degroenestad.nl/tag/de-groene-stad-van-de-toekomst/> op 05-04-2017

"Klimaat Adaptieve Stad" van A. Herrema, 2013, (<http://stowa.nl/Upload/agenda/20130312%20Deltaproofweek/Verslag%20deltaproofweekbijeenkomst%20De%20Klimaatadaptieve%20Stad.pdf>), STOWA, afbeelding in hoofdstuk 2

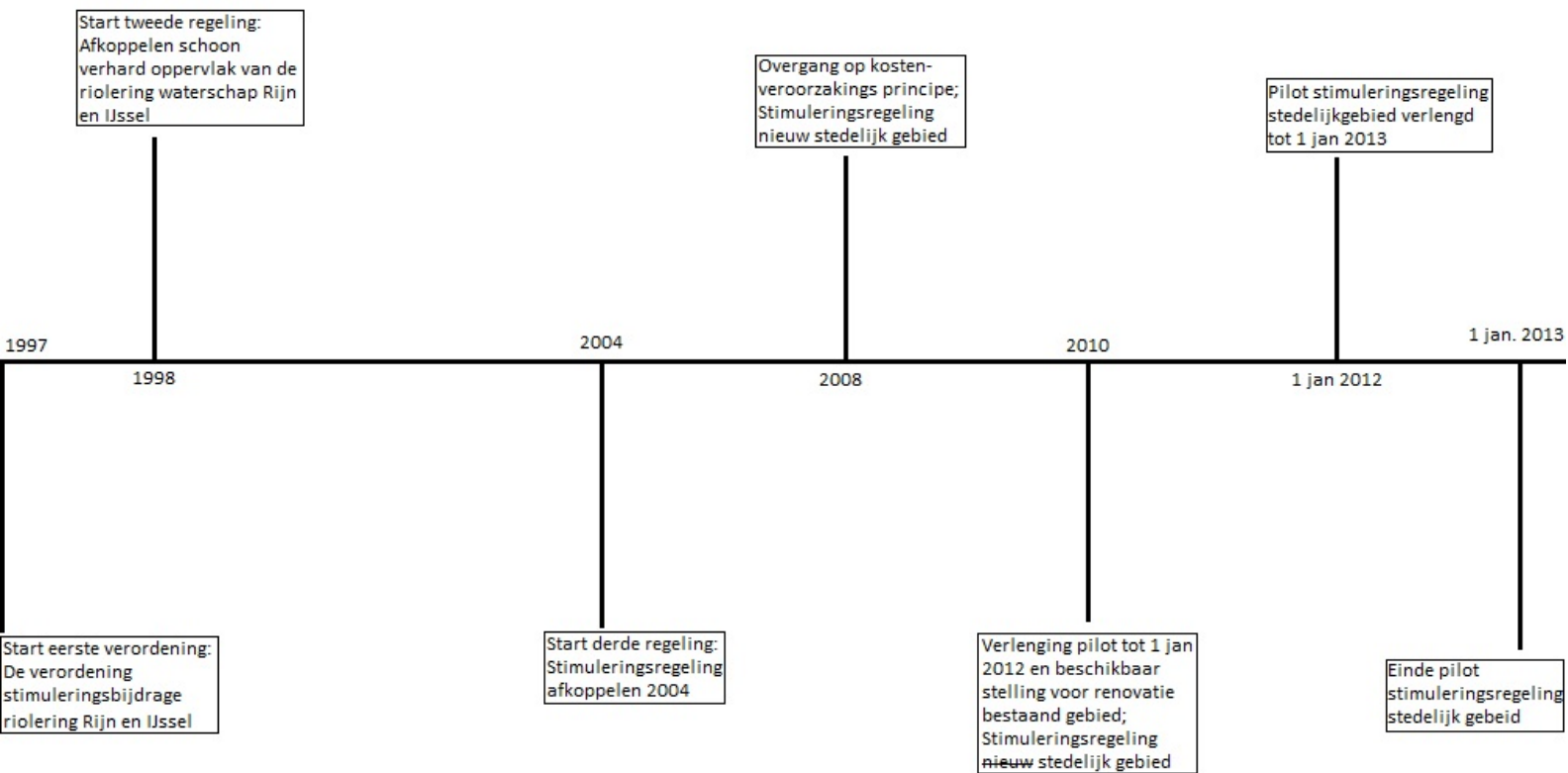
Commissie rekenkamer waterschap Rijn en IJssel. (2008, Maart 18). Opgehaald van <https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjzjNSj5sbSAhVHKMAKHeJPcIcQFgghMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.wrij.nl%2Fpublish%2Fpages%2F538%2Fvstrapportagerekenkamercommissiebijlage0805081.pdf&usq=AFQjCNFsQzyAuEpflkr gb>

Europese Commissie. (2013). *EU-Strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering*. Opgehaald van <https://europadecentraal.nl/onderwerpen/klimaat-energie-en-duurzaamheid/klimaat-en-energie/klimaatadaptatie/>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016). *Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS)*. 'S Gravenhage.

van Eijk, P. (2015). *De (A)Quadruple Helix*. Eindhoven: PreVision.

Bijlage 1: Tijdlijn stimuleringsregelingen riolering



Bijlage 2: Puntenschema vaststelling bijdrage per ha verhard opp.

Verantwoording van toegekende punten		Ambitieniveau				Score	
		onvoldoende / geen	Volgens huidige inzichten	Midden	Hoog	punt	toelichting
Fase No	Omschrijving						
I	INITIATIEF						
a	Locatiekeuze	X = waterschap niet (tijdig) geïnformeerd, wel afwenteling, geen bijdrage mogelijk	0 = waterschap tijdig geïnformeerd maar niet betrokken, geen afwenteling	10 = waterschap is betrokken geweest en heeft een rol gespeeld bij locatiekeuze	20 = als midden maar er is een meerwaarde vanuit water	0	
b	Volgens Gemeentelijk Waterplan	nvt, geen waterplan	0 = wel waterplan met waterhuishoudkundig onderzoek	aan-gegeven in act. water-plan en ≥ 2x minimaal Ambitie Midden op andere onderdelen	15 = als midden met ambitieuze waterdoelen	0	
II	ONTWERP						
a	Hergebruik	nvt	0 = HWA wordt niet hergebruikt	10 = HWA wordt (deels) hergebruikt	20 = water wordt innovatief gebruikt of meer dan 50% neerslag op (groene) daken	0	
b	Vasthouden	-10 = de mogelijkheden van de locatie worden niet benut	0 = infiltratie volgens afkoppelbeslisboom en huidige capaciteitseisen	10 = als vorige maar water is zichtbaar afgevoerd	30 = als midden en maximale infiltratie toegepast (bui 100 in WAD)	0	
c	Bergen	X = voldoet niet aan eisen waterschap, geen bijdrage mogelijk	0 = voldoet aan huidige eisen met klimaatontwikkeling	5 = als vorige met maximale peilstijging van 0,3m bij bui=10	10 = als vorige maar met maximale peilstijging van 0,15m en/of meervoudig ruimtegebruik	0	
d	Afvoeren	X = voldoet niet aan eisen waterschap, geen bijdrage mogelijk	0 = huidige landelijke afvoer blijft bestaan	5 = afvoer uit plangebied is <90% van de huidige landelijke afvoer	10 = afvoer uit plangebied is <80% van de huidige landelijke afvoer	0	
e	schoonhouden	nvt	0 = voldoet aan huidige eisen (afkoppelbeslisboom)	10 = er worden geen uitlopende materialen gebruikt	20 = als midden met aanvullende inrichtingen zoals autowasplaten, preventie, innovatie	0	
f	Ecologische beleving	nvt	0 = alleen beschoeiing als het niet anders kan	5 = als vorige met flauwe taluds en enige ruimte voor plas-draszones	10 = als vorige maar met veel ruimte	0	
III	BEHEER						
a	Beheer en onderhoud	X = water niet (goed) te onderhouden en/of onderhoud niet toereikend voor beperken vervuiling	0 = voldoet aan eisen WRIJ voor effectief onderhoud, KEUR ontheffing aangevraagd, DBT = brons	10 = als vorige en geen gebruik chemische bestrijdingsmiddelen DTB = zilver	20 = als vorige en onderhoud verdergaand gericht op beperken vervuiling (zoals hondenpoep, eenden voeren) DBT = goud	0	
b	Communicatie en instandhouding	nvt	0 = informatie voor 1e bewoners over water en onderhoud geregeld	5 = uitgebreid communicatieplan, beheer en onderhoud van gem en ws op elkaar afgestemd (op plan of gemeentelijk niveau)	10 = innovatief communicatieplan en/of beheer en onderhoudsplan is in samenhang met de inrichting van de wijk	0	
TOTAAL PUNTENSORE						0	

waarde per scorepunt € 230

Beschikingsbijdrage: = puntenscore x verhard nieuw oppervlak x € 230,00 = **€ -**