

Tussenevaluatie provinciale inzet samenwerking klimaatadaptatie

Rapportage



Inhoudsopgave

1.	Introductie.....	4
1.1	Aanleiding.....	4
1.2	Aanpak.....	4
1.3	Leeswijzer.....	5
2.	Onderzoek.....	6
2.1	Analysekader.....	6
2.2	Interviews.....	7
3.	Context analyse.....	9
3.1	Nieuwe inzichten klimaatverandering en -effecten.....	9
3.2	Ontwikkelingen nationaal beleid en rol van de provincie.....	10
3.3	Samenhang en verbinding.....	12
4.	Rol van de provincie.....	14
4.1	Huidige rol.....	14
4.2	Verwachtingen.....	14
5.	Lessen voor een effectieve samenwerking.....	18
5.1	Realisatiekracht.....	18
5.2	Coördinatie.....	19
5.3	Middelen.....	20
5.4	Lerend vermogen.....	20
	Veerkracht.....	20
6.	Conclusies en aanbevelingen.....	22
6.1	Conclusies.....	22
6.2	Aanbevelingen.....	24
7.	Referenties.....	26
	Bijlage 1 Interviewguides.....	27

1. Introductie

1.1 Aanleiding

'Aanpassen aan klimaatverandering is een grote opgave, waar we met z'n allen voor staan': Hiermee opent gedeputeerde Cees Loggen het voorwoord van de notitie 'Bouwstenen voor de provinciale aanpak'.

In februari 2020 is de notitie 'Klimaatadaptatie Noord-Holland, bouwstenen voor een provinciale aanpak' vastgesteld (Provincie Noord Holland, 2020). De activiteiten in deze notitie beslaan de periode van begin 2020 tot en met 2023. Inmiddels is de provincie ruim halverwege de uitvoeringsperiode. Dit vormde de aanleiding voor het besluit van de provincie Noord-Holland om een tussenbalans op te maken.

In de zojuist aangehaalde notitie 'Bouwstenen voor de provinciale aanpak' is een viertal sporen onderscheiden waarin de provincie activiteiten onderneemt in samenwerking met partners. Het betreft de sporen:

- 1) Robuuste Vitale & Kwetsbare functies;
- 2) Adaptief Landelijk gebied;
- 3) Toekomstbestendige bebouwde omgeving;
- 4) Waterveiligheid met ruimtelijke kwaliteit.

Toegroeien naar een klimaatbestendig en waterrobuust Nederland is een taak waar veel partijen bij betrokken zijn én die continu in ontwikkeling is. Samenwerking is daarbij essentieel en elke partij draagt hieraan bij vanuit haar eigen rol en verantwoordelijkheid. Samenwerken betekent niet alleen samen zaken uitvoeren, maar ook samen leren en steeds aanpassen en verbeteren. Samen met de betrokken samenwerkingspartners wil de provincie evalueren en leren van deze samenwerking tot nu toe en van hoe effectief de inbreng vanuit de provincie is geweest. Daarnaast wil de provincie zicht op de voortgang en of dit aanleiding is om de provinciale inspanningen aan te passen.

De provincie heeft daarom halverwege het uitvoeringstraject voor de opgave klimaatadaptatie een tussentijdse evaluatie laten uitvoeren. Deze externe evaluatie is uitgevoerd door Sweco in samenwerking met GovernEUR/Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast heeft de provincie zelf een interne evaluatie uitgevoerd naar de effectiviteit van de inzet van de provincie op de opgave klimaatadaptatie voor activiteiten waar de provincie zelf verantwoordelijk is voor de uitvoering van de werkzaamheden. De resultaten hiervan zijn verwoord in een aparte door de provincie opgestelde rapportage.

1.2 Aanpak

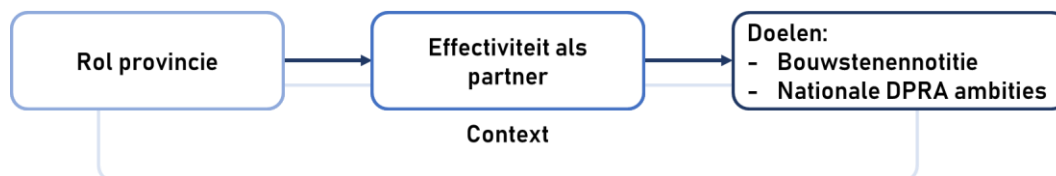
Voor de tussentijdse externe evaluatie is het principe van een zogenaamd lerende evaluatie gehanteerd. Deze vorm van evaluatie is gericht op het identificeren van lessen en leerervaringen, en niet op het beoordelen of afrekenen. Het gezamenlijk leren van de ervaringen en op basis daarvan het al dan niet bijstellen van de provinciale rol en inzet, staat hierbij centraal.

Bij het uitvoeren van de tussenevaluatie hebben de onderstaande drie vragen centraal gestaan:

1. Wat is de effectiviteit van de beleidsinspanningen van de provincie voor de doelen/activiteiten uit de bouwstenennotitie waarin andere partijen de lead vervullen en de provincie uitsluitend een rol als partner vervult en hoe kan deze worden verbeterd?
2. Wat is de (indicatieve) voortgang van betrokken partijen op de nationale ambities van het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie en wat is de eventuele behoefte aan provinciale inzet hierbij?

3. Zijn er nieuwe ontwikkelingen en veranderingen in de context van het beleid en eventueel bijbehorende veranderingen in verwachtingen ten aanzien van de provinciale rolinvulling, die aanleiding geven tot aanpassingen in het beleid?

In onderstaand figuur zijn deze vragen versimpeld weergegeven waarmee een analysekader voor de drie bovengenoemde vragen is ontstaan.



Figuur 1.1 Analyse kader op hoofdlijnen

Met een 15-tal betrokken samenwerkingspartners zijn vervolgens per spoor uit de bouwstenennotitie, verkennende en verdiepende interviews uitgevoerd naar de voortgang met de implementatie van de nationale ambities en de effectiviteit van de provinciale inzet. Daarnaast is tussentijds een leerbijeenkomst georganiseerd om de opgedane kennis en ervaringen met elkaar te delen en inzicht te krijgen in de effectiviteit van de inzet van de provincie.

1.3 Leeswijzer

In voorliggende rapportage wordt in hoofdstuk 2 het analysekader en de onderzoeksmethode voor de lerende evaluatie nader toegelicht. Hoofdstuk 3 beschrijft actuele veranderingen waardoor de rol en effectiviteit van de inzet van de provincie mogelijk wordt beïnvloed (zogenaamde contextanalyse). Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de rol van de provincie Noord-Holland op de opgave klimaatadaptatie. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de resultaten van de tussentijdse evaluatie en geleerde lessen voor een effectieve samenwerking. Hoofdstuk 6 beschrijft vervolgens de conclusies en aanbevelingen.

2. Onderzoek

2.1 Analyse kader

De onderzoeksvraag bevat een drietal elementen, namelijk de rol van de provincie, haar effectiviteit als partner en de resultaten waaraan dit heeft bijgedragen. Voor het beantwoorden van de vraag, schetsen wij een analysekader voor deze elementen.

Rol van de provincie

Provincies kunnen heel verschillende rollen aannemen. Er zijn veel indelingen van rollen. Voor de herkenbaarheid blijven wij dicht bij de NSOB-kwadranten (NSOB, 2014) die vaak worden gehanteerd, ook rond klimaatadaptatie waaronder in de Leidraad Klimaatadaptief Bouwen (2022). In deze kwadranten wordt onderscheid gemaakt tussen vier sturingsprincipes die zich laten vertalen naar rollen voor overheden:

- Presterende overheid: sturing vanuit de overheid naar de samenleving, en gericht op resultaten.
- Rechtmatige overheid: sturing vanuit de overheid naar de samenleving en gericht op randvoorwaarden.
- Netwerkende overheid: sturing vanuit de samenleving naar de overheid, en gericht op resultaten.
- Responsieve overheid: sturing vanuit de samenleving naar de overheid, en gericht op randvoorwaarden.

Effectiviteit als partner

Voor een goede lerende evaluatie is het belangrijk op voorhand te definiëren wat effectiviteit is. In de huidige netwerksamenleving, waarin partijen opgabegericht samenwerken en hun bijdrage leveren als partner, is deze effectiviteit meer dan de vraag of doelen zijn bereikt. Dit blijkt ook uit de wetenschappelijke studie naar effectieve governance als partners in een netwerk (*A framework for governance capacity*, Van Popering-Verkerk et al. 2022).

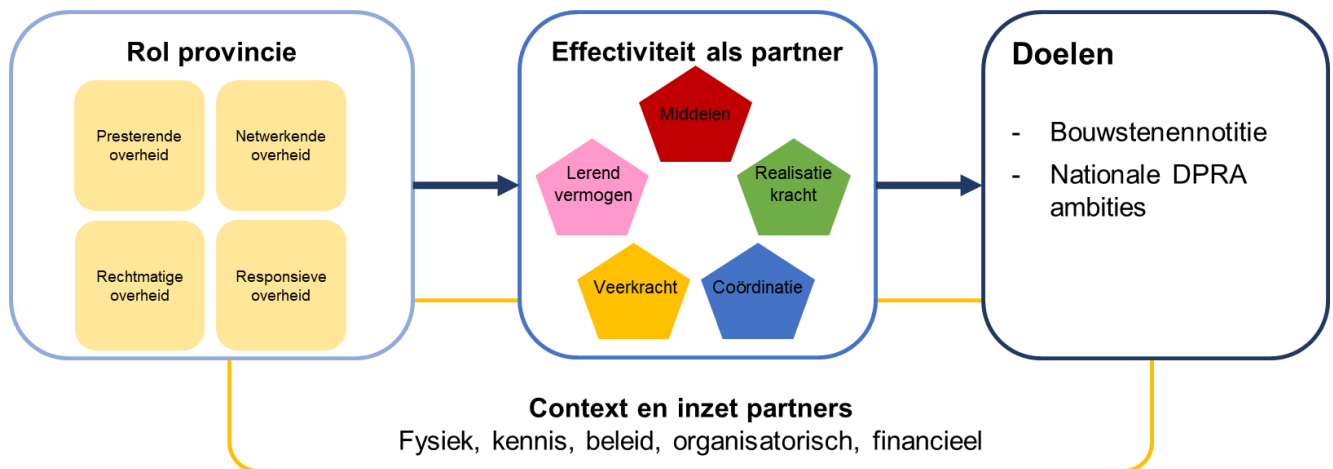
Vijf elementen blijken uit dit onderzoek cruciaal voor een effectieve rol als partner:

1. Realisatiekracht – wordt realisatiekracht gemobiliseerd en realisatie mogelijk gemaakt?
2. Coördinatie – vindt tussen de partijen in het netwerk coördinatie plaats?
3. Middelen – worden middelen gemobiliseerd?
4. Lerend vermogen – wordt gezamenlijk geleerd en worden deze lessen ook geïnternaliseerd?
5. Veerkracht – worden kansen uit de context benut en bedreigingen uit de context opgevangen?

Deze vijf elementen zijn gebruikt voor het analysekader. Dit kader wordt vaker toegepast om de bestuurskracht van overheden in netwerken te analyseren en is behulpzaam om een breed perspectief te hebben op effectiviteit. Effectiviteit gaat om het daadwerkelijk realiseren van maatregelen en het mobiliseren van middelen hiervoor, maar net zo goed om onderlinge coördinatie, het inspelen op kansen en bedreigingen, en het samen leren.

Analysekader

Op basis van de vier rollen en bovengenoemde vijf elementen voor een effectieve rol als samenwerkingspartner, is een analysekader opgesteld voor het uitvoeren van de tussentijdse evaluatie. Dit analysekader staat verbeeld in figuur 2.1.



Figuur 0.1: Analyse kader tussentijdse evaluatie

Binnen dit analysekader is voor deelvraag 1 onderzocht op welke wijze de rol van de provincie heeft geleid tot effectiviteit als partner en daarmee, samen met de andere partners heeft bijgedragen aan de doelen uit de bouwstenennotitie en aan de nationale DPRA-ambities. Daarbij is voor deelvraag 2 nadrukkelijk de wisselwerking tussen de inzet van alle partners en de rol van de provincie meegenomen. In een situatie waar bijvoorbeeld één van de partijen een duidelijke regierol op zich neemt, kan namelijk een effectieve provinciale rol heel anders zijn dan in een situatie waar geen van de partijen regie voert. Voor deelvraag 3 is onderzocht welke invloed ontwikkelingen in de context (zie hoofdstuk 3, context analyse) hebben gehad.

2.2 Interviews

Voor het onderzoek zijn 15 interviews uitgevoerd met samenwerkingspartners van provincie Noord-Holland op het thema klimaatadaptatie. Daarnaast zijn 2 interviews uitgevoerd met medewerkers van de provincie zelf. Een overzicht van de geïnterviewden en type interview staat weergegeven in tabel 1. De handreiking voor de interviews voor zowel de verkennende, context en verdiepende interviews zijn opgenomen in bijlage 1 van deze rapportage.

Tabel 1: Overzicht geïnterviewden

Naam	Organisatie	Type interview
Erwin Groot	Hoogheemraadschap van Rijnland	Verkennend
Karel Bruin-Baerts	Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier	Verkennend
Koos Brouwer	Gemeente Medemblik	Verkennend
Tessa Ligtenberg	Gemeente Haarlemmermeer	Verkennend
Wesley Sluis	Gemeente Purmerend	Verkennend
Tom Schoenmaker	Waternet	Verkennend
Ronald van Buuren	BEL-combinatie	Verkennend
Astrid de Wit	Provincie Zuid-Holland	Context
Stef Meijs	Provincie Utrecht	Context
André Rodenburg	Samen Klimaatbestendig	Context; aanbevelingen

Joram de Ruijter	Gemeente Haarlem/Metropoolregio Amsterdam	Verdiepend
Jan Wijn	Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier	Verdiepend; aanbevelingen
Mark de Kuster	Gemeente Diemen	Verdiepend; aanbevelingen
Yigall Schilp	Waternet	Verdiepend
Gertjan de Winter	Veiligheidsregio Zaanstreek Waterland	Verdiepend; aanbevelingen
Anneke Houdijk	Provincie Noord-Holland	Verdiepend
Annebet van Duinen	Provincie Noord-Holland	Verdiepend

De resultaten van deze interviews hebben de basis gevormd voor de vraagstelling in de eerste leerbijeenkomst waarvoor geïnterviewden en betrokkenen van de provincie zijn uitgenodigd. Deze eerste leerbijeenkomst bestond uit het delen en verrijken van de resultaten van de verkennende interviews en interviews in het teken van de context, het bespreken van leerpunten en vervolgens het aanbrengen van focus in vragen voor de verdiepende interviews.

De uitkomsten van de eerste leerbijeenkomst zijn benut voor het uitwerken van interviewvragen en een voorstel voor te interviewen personen voor de verdiepende interviews. Op deze manier is de evaluatie zelf ook lerend. Dit gaf de mogelijkheid nader te focussen op waar problemen liggen in de voortgang van de realisatie van de ambities van het DPRA en de mogelijke rol van de provincie om hier versnelling in te brengen.

Vervolgens is een aantal aanvullende gesprekken gevoerd. Deze gesprekken waren gericht op het verifiëren van de resultaten van de interviews en om gezamenlijk met samenwerkingspartners lessen te leren over de mogelijke rol en de te verwachten rol van de provincie op het thema klimaatadaptatie. Tot slot zijn enkele betrokkenen nog een tweede keer bevroegd, specifiek over de conclusies en aanbevelingen.

3. Context analyse

De effectiviteit van de rol van de provincie wordt beïnvloed door veranderingen in de context. In onderstaande tabel 2 is een selectie opgenomen van relevante contextfactoren. Uit de interviews bleken voornamelijk fysieke veranderingen, nieuwe kennis, ontwikkelingen in nationaal beleid en de samenhang met andere opgaven effect te hebben op de rol en effectiviteit van de provincie. In dit hoofdstuk gaan we nader in op deze, voor de provincie meest relevante, contextfactoren.

Tabel 2: Lijst van relevante contextfactoren

Contextfactor	Verandering
Fysiek	<ul style="list-style-type: none"> Nieuwe klimaatscenario's op basis van IPCC rapport Nieuw waargenomen extremen zoals waargenomen in Limburg en de 'waterbom' studie
Kennis	<ul style="list-style-type: none"> Resultaten NKWK onderzoeken Nieuwe inzichten in zeespiegelstijging Kennisontwikkeling in internationale context, bijvoorbeeld via Global Centre on Adaptation, C40
Beleid nationaal en europees	<ul style="list-style-type: none"> Ontwikkeling EU green deal en EU Taxonomie die eisen stelt aan rapportage over klimaatadaptatie Richting standaarden voor stedelijk gebied (Leidraad Klimaat Adaptief Bouwen) Bodem en water als basis voor RO Implementatie nieuwe omgevingswet Ontwikkelingen in gerelateerde beleidsvelden
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> Opgavegericht werken als aanpak Inzet op Samenhang en Verbinding van opgaven in deltaprogramma Organisatieontwikkeling bij betrokken partners Coronacrisis en andere manieren van werken
Financieel	<ul style="list-style-type: none"> Financiële regelingen Financiële situatie bij betrokken partners Rol en bijdrage private partijen in klimaatbestendige ontwikkeling

3.1 Nieuwe inzichten klimaatverandering en -effecten

Het meest recente IPCC-rapport bevestigt de menselijke invloed op klimaatverandering. De opwarming van de aarde, en de snelheid hiervan, is onlosmakelijk verbonden met de mens. In het rapport noemt de IPCC deze relatie 'onbetwistbaar' (IPCC, 2021). De effecten van klimaatverandering, in de vorm van weersextremen, zijn al wereldwijd zichtbaar. Bewijs van geobserveerde veranderingen in weersextremen zoals hittegolven, extreme neerslag, periodes van droogte en stormen, is sterker dan in het voorgaande IPCC-rapport. De temperatuur (*global surface temperature*) stijgt sneller dan gedacht, onder alle scenario's zal de temperatuurstijging van 1,5-2,0 °C worden overschreden aan het eind van de 21^e eeuw. De grens van 1,5 °C temperatuurstijging kan binnen 10 jaar al worden overschreden. De bovengenoemde toename in intensiteit en frequentie van weersextremen heeft een directe relatie met een opwarming van de aarde. Tenslotte waarschuwt het IPCC-rapport voor het onomkeerbaar worden van sommige effecten, dit geldt voornamelijk voor veranderingen in de oceanen, de ijskappen en de mondiale zeespiegelstijging (IPCC, 2021).

Het Klimaatsignaal'21 (KNMI, 2021) brengt de gevolgen van klimaatveranderingen voor Nederland in beeld en schetst de te verwachten veranderingen in het klimaat. Deze projecties worden vertaald naar hernieuwde klimaatscenario's KNMI'23 en worden medio 2023 uitgebracht. Ook in Nederland komen weersextremen steeds vaker voor, de kans op extreme buien en droge periodes neemt toe. Hitte kan vooral in steden tot uitdagingen leiden. Ook de zeespiegel zal met ca. 1,2 meter stijgen rond 2100.

Door instabiliteit van Antarctische ijskappen kan dit zelfs 2 meter worden (KNMI, 2021). De nieuwe inzichten in klimaatverandering brengen ook nieuwe kennis en opkomende urgentie in klimaateffecten met zich mee.

Schade door bovenregionale wateroverlast

Het IPCC en het KNMI geven aan dat weersextremen in de komende jaren zullen toenemen door een mondiale temperatuurstijging. Een voorbeeld hiervan in Noord-Holland was de extreme neerslag in het weekend van 18,19 en 20 juni 2021. In een gebied binnen het Hollands Noorderkwartier viel meer dan 100 mm, en plaatselijk 140 mm. Deze bui leidde tot hoge waterstanden en wateroverlast op onder andere landbouwgronden. Daarnaast liet de extreme neerslag de kwetsbaarheden van het watersysteem zien (HHNK, 2021). Een recente studie van Deltares laat zien wat de consequenties zouden zijn van boven normatieve gebeurtenissen en neemt hiermee de ‘Limburg-bui’ als voorbeeld. Wanneer de extreme regenbuien – de op 13 en 14 juli 2021 vielen in Limburg, en delen van België en Duitsland – in een meer westelijk en noordelijk deel van Nederland zouden zijn gevallen, zouden lokale- en watersystemen voor langere tijd te maken krijgen met boven-maatgevende waterstanden, wat plaatselijk doorbraken van keringen tot gevolg zou kunnen hebben. Daarnaast zou de regenval kunnen leiden tot een maalstop in polder- en boezemsystemen waardoor gebieden langdurig onder water komen te staan (Deltares, 2021). In maart is een eerste advies van de beleidstafel Wateroverlast en Hoogwater uitgekomen, momenteel wordt er gewerkt aan een eindadvies (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2022).

Momenteel lopen er studies onder het National Kennisprogramma Water en Klimaat (NKWK) over deze bovenregionale stress door extreme gebeurtenissen. Hierin wordt er mede gekeken naar het meenemen van bovenregionale stress in lokale stresstesten en klimaatadaptatie plannen. De uitkomsten van de beleidstafel Wateroverlast en Hoogwater, de invulling van het hernieuwde deltaprogramma 2026 en de concretisering van water en bodem als sturend principe zullen veranderingen meebrengen voor klimaatadaptatiebeleid, de precieze consequenties voor de regio en de provincie Noord-Holland zijn nu nog niet duidelijk.

Kennisprogramma Zeespiegelstijging

Er is nog veel onzeker rondom de mate van zeespiegelstijging en de gevolgen hiervan voor Nederland, vooral op de lange termijn (na 2050). Binnen het kennisprogramma zeespiegelstijging wordt gewerkt aan kennisontwikkeling rondom zeespiegelstijging en worden de gevolgen voor Nederland beter in kaart gebracht. De focus binnen het programma ligt op effecten van zeespiegelstijging op waterveiligheid, zandige kust en zoetwater. Naast de effecten van zeespiegelstijging onderzoekt het kennisprogramma potentiële oplossingen voor het hoofdwatersysteem en op regionaal niveau.

Het kennisprogramma loopt van 2019-2025, de bouwstenen die uit het Kennisprogramma Zeespiegelstijging (KP ZSS) komen, worden meegenomen in de herziening van het Deltaprogramma in 2026 Het kennisprogramma zeespiegelstijging is verdeeld in vijf sporen (Nationaal Deltaprogramma, 2022): zeespiegelstijging en Antarctica; systeemverkenningen; signaleringsmethodiek; opties voor de lange termijn; en implementatievraagstukken.

3.2 Ontwikkelingen nationaal beleid en rol van de provincie

Omgevingswet

In de Omgevingswet komt alle ruimtelijke wetgeving in één wet samen. De wet is vastgesteld en de beoogde implementatiedatum is 1 juli 2023. De wet, samen met een digitaal stelsel en nieuwe manieren van werken, is gericht op vier speerpunten: inzichtelijk omgevingsrecht, leefomgeving centraal, ruimte voor maatwerk en sneller en beter (Ministerie van BZK, 2017).

Klimaatadaptatie heeft een grote ruimtelijke component. De Omgevingswet is daarin een relevante ontwikkeling. Klimaatadaptatie kan worden vastgelegd in het ruimtelijk instrumentarium, waaronder Omgevingsvisie en Omgevingsverordening. Het ruimtelijk instrumentarium voor provincies is op zichzelf niet nieuw; wel zijn de instrumenten meer integraal, waardoor klimaatadaptatie ook integraal meegenomen kan worden. Daarbij is het werken ‘in de geest van de ‘Omgevingswet’ relevant, waarbij de samenwerking tussen overheden, ondernemers en bewoners, en het integraal beschouwen van de leefomgeving worden aangemoedigd. Verder wordt binnen de Omgevingswet verkend of de watertoets een stevigere juridische verankering moet krijgen. Dit is mede afhankelijk van bodem en water als sturend principe (zie volgende alinea).

Bodem en water sturend in de ruimtelijke ordening

In de Nota ruimte van 2004 werd al genoemd om Water, als een structurerend principe, integraal onderdeel van ruimtelijke planvorming te maken (Tweede Kamer, 2004). De afgelopen jaren krijgt dit principe hernieuwde aandacht. In de Nationale Omgevingsvisie 2020 (MinBZK, 2020) staat het evenwichtig gebruiken van de leefomgeving centraal, hierin zijn bodem- en watersystemen maatgevend. De hernieuwde aandacht heeft ervoor gezorgd dat in het regeerakkoord expliciet wordt genoemd dat water en bodem sturend worden bij ruimtelijke planvorming (VVD, D66, CDA en Christenunie, 2021).

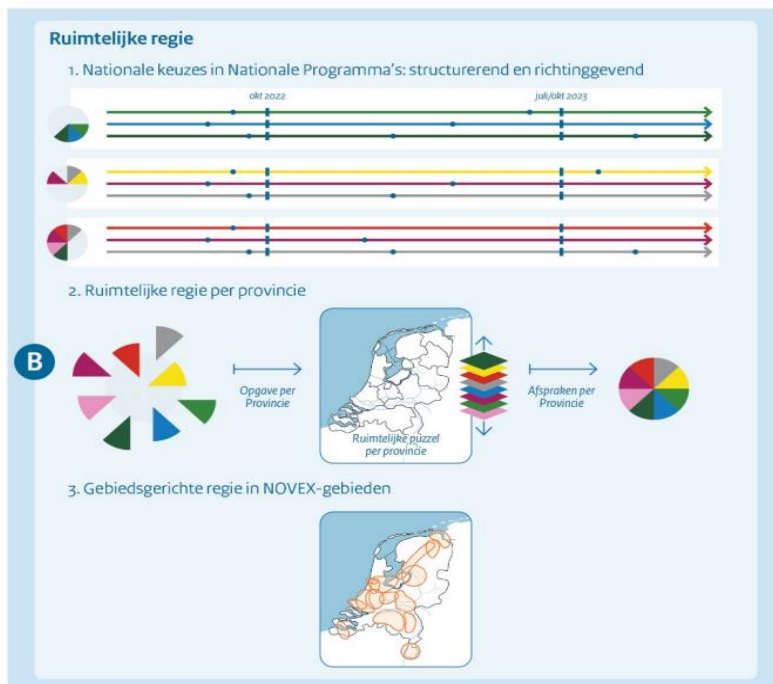
Ook in de kamerbrief van de Minister van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening op 17 mei jl. benoemt de minister water en bodem als sturend principe. In deze brief worden drie perspectieven gepresenteerd die als basis dienen voor de blik op ruimtelijke ordening in Nederland. Deze perspectieven vormen de basis voor de ruimtelijke analyses die worden gemaakt, waarop later nationale ruimtelijke keuzes worden gebaseerd. Water en bodem zijn sturend voor deze drie perspectieven (Tweede Kamer, 2022).

Momenteel wordt er door het Rijk verdere invulling gegeven aan beleid om water en bodem sturend te maken. Er wordt gewerkt aan concrete operationele doelen en randvoorwaarden op basis van nu geschetste beleidshoofdpijnen. Ook op regionaal niveau wordt er gewerkt aan de doorvertaalslag van principe naar concreet beleid en randvoorwaarden. Een voorbeeld in de Provincie Noord-Holland is de ontwikkeling van de signaalkaart klimaatadaptatie, hier worden per deelgebied en per thema (overstroming, hitte, droogte, verzilting, wateroverlast en bodemdaling) de risico’s en handelingsperspectieven uitgewerkt. Voor deze studie is het relevant welke rol de provincies krijgen in het verder invulling geven aan dit principe.

Veranderende rol van de provincie

Zoals genoemd in bovenstaande tekst legt het kabinet binnen de ruimtelijke ordening steeds meer verantwoordelijkheid bij de provincie. In dezelfde kamerbrief wordt de basis voor nieuw nationaal beleid gepresenteerd. In grote lijnen bestaat dit beleid uit twee onderdelen. Deel A bestaat uit ruimtelijke analyse langs drie inhoudelijke perspectieven: landbouw en natuur, ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie, en leefbare steden en regio’s. Water en bodem zijn sturend voor alle drie de perspectieven.

Op basis van de analyses wordt in deel B invulling gegeven aan de ruimtelijke regie (zie figuur 3.1). In deze fase worden via de verschillende nationale programma’s de urgente opgaven verder uitgewerkt. Binnen deze programma’s zullen ook structurerende en richtinggevende keuzes worden gemaakt. Vervolgens is het aan de provincies om deze nationale ruimtelijke keuzes, in combinatie met decentrale opgaven, ruimtelijk in te passen in de regio’s. De provincies worden gevraagd om de ruimtelijke puzzel te leggen. Naast de ruimtelijke regie per provincie wordt in NOVEX-gebieden ingezet op gebiedsgerichte regie (Tweede Kamer, 2022).



Figuur 3.1: Ruimtelijke regie (Tweede Kamer, 2022)

Het kabinet legt dus de regionale uitwerking van het nationaal ruimtelijke beleid bij de twaalf provincies. Zij staan aan de lat om tussen 1 oktober 2022 en 1 juli 2023 de opgaven ruimtelijk te vertalen en te combineren met decentrale opgaven. Hierin zijn de nationale structurerende keuzes het kader. (Tweede Kamer, 2022). In het kader van deze studie benadrukt deze nieuwe rol voor de provincies het belang van integrale afweging, en de plek van klimaatadaptatie binnen deze afweging.

3.3 Samenhang en verbinding

Samenhang en verbinding in het Deltaprogramma

In het Deltaprogramma is steeds meer aandacht voor samenhang en verbinding. Op dit moment worden werkwijzen ontwikkeld gericht op: *“wat moet er gebeuren om de samenhang tussen de opgaven binnen het Deltaprogramma te versterken en waar is aansluiting met andere ontwikkelingen zinvol”* (MinIenW, MinLNV en MinBZK, 2021). Er wordt ingezet op samenhang en verbinding omdat het kansen biedt om oplossingen versterkend te laten zijn, maar ook omdat de Deltaprogramma-opgaven niet opgelost of zelfs vergroot worden als er geen verbinding wordt gezocht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de opgaven voor woningbouw of inrichting van het landelijk gebied.

Voor klimaatadaptatie in Noord-Holland is dit een relevante ontwikkeling die ten eerste aanzet tot samenhang tussen ruimtelijke adaptatie, waterveiligheid en zoetwater en ten tweede tot verbinding met andere relevante opgaven en transitie in Noord-Holland.

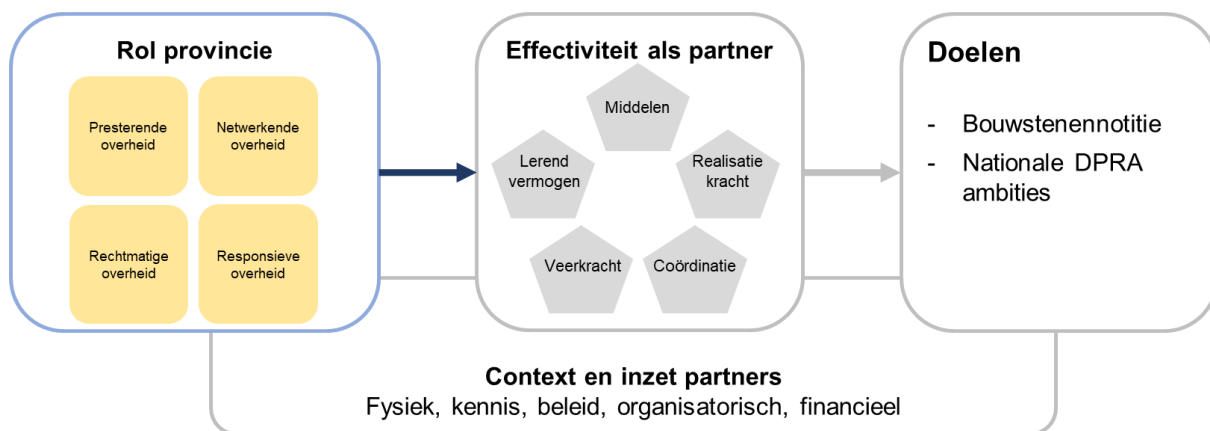
Samenhang en verbinding met andere opgaven

In de kamerbrief van de minister van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening op 17 mei jl. (Tweede Kamer, 2022) legt het kabinet de basis voor een nieuw nationaal ruimtelijk beleid en uitvoering. Hierin wordt benoemd dat de complexiteit en samenhang tussen verschillende opgaven, schaalniveaus en lange- en korte termijn in beeld moeten worden gebracht. Naast de inhoudelijke zoektocht naar samenhang, moet ook in proces en uitvoering de ruimtelijke puzzel gelegd worden. Het kabinet vraagt hiervoor de provincies om: *“de nationale opgaven en doelen ruimtelijk te vertalen en te combineren met decentrale opgaven. De provincie bepaalt zelf of deze «ruimtelijke puzzel» op het schaalniveau*

van de provincie of op het schaalniveau van regio's daarbinnen wordt gelegd' (Tweede Kamer, 2022). Daarbij zijn de provincies een belangrijke partij om in de verschillende programma's en transitie – waaronder het Nationaal Programma Landelijk Gebied, woningbouw, energietransitie, NOVEX gebieden – water en bodem als sturend principe mee te nemen. De nadruk om samenhang en verbinding tussen ruimtelijke opgaven werd ook al benoemd in de nationale omgevingsvisie. De NOVI hanteert drie afwegingsprincipes voor beleidskeuzes, waarbij de eerste is: 'combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies' (MinBZK, 2020).

4. Rol van de provincie

Als eerste stap in deze lerende evaluatie is de rol van de provincie verkend. Aan de hand van het analysekader (zie figuur 4.1) is verkend welke rol de provincie op dit moment oppakt en hoe dit zich verhoudt tot de verwachtingen die partners hebben van de provinciale rol. Het vertrekpunt hiervoor zijn de vier sturingsprincipes van een presterende, rechtmatige, netwerkende en responsieve overheid (zogenaamd NSOB kader). Tijdens het onderzoek bleek de wijze waarop deze sturing plaatsvindt: (regievoerend, ondersteunend, uitvoeringsgericht) minstens zo belangrijk. Daarom gaan we in de analyse ook uitgebreid in op de wijze waarop deze sturingsprincipes zijn ingezet.



Figuur 4.1: Analyse kader tussentijdse evaluatie, rol provincie

4.1 Huidige rol

De huidige rol van provincie Noord-Holland rond klimaatadaptatie is heel divers. Zoals afgesproken in het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie zijn de zogenaamde werkregio's aan zet. De provincie heeft daarin een aanvullende en ondersteunende rol. Deze rol verschilt per thema, en is afhankelijk van de vraag die gesteld wordt en de mogelijkheden die provinciale medewerkers zien om daar invulling aan te geven. Voorbeelden van deze rollen (zie voor een meer volledig overzicht de interne evaluatie):

- Regelgeving over klimaatadaptatie in de provinciale verordening – rechtmatige overheid
- Beschikbaar stellen van een subsidie voor klimaatadaptatieve maatregelen – presterende overheid
- Medeopstellen en ondertekenen intentieovereenkomst klimaatbestendige nieuwbouw – netwerkende overheid
- Meedenken in de werkregio's die voor implementatie van klimaatadaptatie zijn ingesteld – netwerkende overheid
- Opdracht geven tot het opstellen van onderzoeken en producten (zoals stresstesten en signaalkaarten) – presterende overheid
- Meedenken in gebiedsprocessen (zoals meedenken bij gemeentelijke plannen) – responsieve overheid

4.2 Verwachtingen

De partners waarderen de inspanningen van de provincie. Zij hebben begrip voor de beperkte menskracht en de daaruit volgende pragmatische afwegingen die worden gemaakt in welke rol de

provincie oppakt. Tegelijkertijd geven zij aan dat het nog zoeken is wat de provincie concreet kan en wil bijdragen aan klimaatadaptatie in Noord-Holland. Daarbij hebben zij vier concrete verwachtingen.

Duidelijkheid over de rol

Partners verwachten meer duidelijkheid over welke rol de provincie rond welk thema kan spelen. Nu is de rol onduidelijk, waarbij vaak wordt teruggevallen op een ondersteunende rol. Partners verwachten een duidelijke afbakening van de rol van de provincie op de verschillende thema's binnen klimaatadaptatie, alsook duidelijke communicatie hierover.

“Wat wil ik meegeven: communiceer duidelijk wat je rol is binnen klimaatadaptatie en geef die rol ook over aan andere overheden. Geef duidelijk aan waar je grenzen van je rol en verantwoordelijkheden liggen en waar je ze doorgeeft.”

“Ik denk dat de provincie heel hard moet gaan nadenken, waar ze echt aan tafel willen zitten en waar ze echt niet aan tafel willen of kunnen zitten. Daar moeten ze ook duidelijk over communiceren, het is nu te onduidelijk voor gemeentes wat de provincie kan betekenen op het gebied van klimaatadaptatie.”

“Wat er minder goed gaat is dat wanneer je als partner (bijv. gemeente) vraag om concrete ondersteuning, het moeilijk is om voet aan de grond te krijgen. Naast subsidie en meedenken, zijn er beperkte mogelijkheden voor hulp. Dit komt waarschijnlijk door beperkte capaciteit.”

Regierol op overstijgende thema's

De partners zien ook een aantal thema's die gemeente- en werkregio-overstijgend zijn: vitaal en kwetsbaar, landelijk gebied, meerlaagsveiligheid en een integrale ruimtelijke afweging. Op de eerste drie thema's verwachten met name de gemeenten niet alleen een ondersteunende rol, maar op z'n minst een actieve en zo mogelijk ook een regie voerende rol. Zij verwachten daarbij samenwerking (netwerkende overheid) gecombineerd met sturing op financiële en juridische afspraken (presterende en rechtmatige overheid), vanuit een houding van regie.

Vooral op het laatste thema, de integrale ruimtelijke afweging, kijken alle partijen nadrukkelijk naar de provincie om deze regierol op te pakken. Regie betekent overigens niet dat zij verwachten dat de provincie zelfstandig gaat uitvoeren; het betekent wel dat zij regie verwachten op de integrale afwegingen die gemaakt moeten worden, op de onderlinge afspraken en resultaten, en op de samenhangende uitvoering. De daadwerkelijke uitvoering vindt plaats in nauwe samenwerking met de partners, waaronder gemeenten en waterschappen.

“In sommige gevallen denk ik dat de provincie een rol kan nemen in het integreren van verschillende opgaven, omdat ze een beter beeld hebben wat er op een hoger niveau in de regio speelt.”

“Met name thema's in het landelijk gebied vragen om coördinatie door provincies. In het landelijk gebied heb je gebiedsprocessen nodig en daar zijn we nu zoekende in, wie pakt nu de regie: het waterschap, de provincie of in sommige gevallen zelfs de gemeente.”

“Ik verwacht vanuit de provincie een slag in het onderwerp vitale en kwetsbare functies. Hier verwacht ik specifiek zendingswerk en kennisdeling.”

“Ik verwacht dat de provincie complementair zal zijn aan wat de gemeente zelf doet. Daarin hoop en verwacht ik dat de provincie echt iets op zijn rekening neemt in het buitengebied. Ik heb wel verwachtingen richting de uitvoering. Na een uitgebreid onderzoek verwacht ik vervolgstappen, wellicht een actie- of uitvoeringsprogramma. Het blijft vaak abstract, de uitvoering mis ik bij de provincie als partner.”

Ondersteunende rol

Daarnaast zijn er rond klimaatadaptatie veel activiteiten die op het niveau van dorpen, gemeenten en werkregio's liggen. De ondersteunende rol van de provincie wordt daarbij gewaardeerd. De partners – zowel gemeenten als waterschap en andere overheidspartners – geven daarbij wel aan dat zij meer behoefte hebben aan een gerichte en meer intensieve inzet van de provincie op enkele ondersteunende activiteiten, in plaats van beperkte ondersteunende inzet op alle activiteiten (zie figuur 4.2 op de volgende pagina). Partners verwachten op specifieke ontwikkelingen en thema's inbreng en expertise vanuit de provincie. Een voorbeeld hiervan is de doorvertaling van het principe water en bodem sturend (overigens een nieuw thema dat nog niet speelde ten tijde van de bouwstenennotitie), hier verwachten partners dat de provincie een leidende rol pakt, omdat bijvoorbeeld gemeenten niet de capaciteit en kennis hebben om dit abstracte principe werkbaar te maken.

“Provincie zou op het thema bodem en water sturend een leidende en coördinerende rol moeten oppakken. Samen met partners aan tafel om dit principe vorm te geven. Met elkaar een beeld vormen: wat betekent dit voor de regio.”

Als het gaat om de ondersteunende rol geven de partners aan de meeste behoefte te hebben aan regelgeving, gemiddelde behoefte aan contacten en financiën, en de minste behoefte aan kennis (zie figuur 4.3).

Regelgeving vanuit een rechtmatige overheid is voornamelijk gewenst op thema's waarvan gemeenten en waterschap inschatten dat het handiger is om op provinciaal niveau afspraken te maken. Een goed voorbeeld hiervan zijn de regels over woningbouw. De partijen zijn positief over de huidige regel in de provinciale verordening, maar geven ook aan dat een meer verplichtende verankering gewenst en behulpzaam zou zijn. Zo kan de provincie de andere partijen ondersteunen door op specifieke punten regelgeving op te gaan nemen.

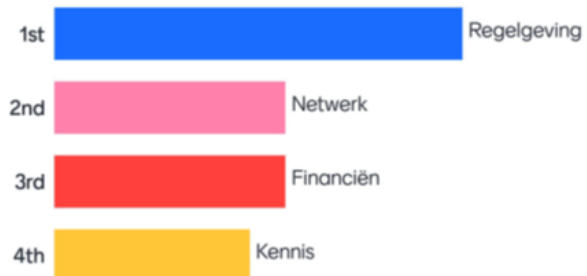
Voor ondersteuning als netwerkende en responsieve overheid in de vorm van netwerk voelen partners de meeste behoefte binnen het thema integrale ruimtelijke afweging, daarin is een belangrijke rol weggelegd voor de provincie in gebiedsprocessen. Daarnaast benoemen enkele partners een behoefte in de provincie als facilitator om het gesprek aan te gaan met grote organisaties, hierin is het 'gewicht' van de provincie belangrijk.

Rond financiering als presterende overheid wordt de huidige subsidieregeling erg positief gewaardeerd.

Kennis die wordt ingebracht als netwerkende overheid, wordt als minst belangrijk gezien. Veel kennis is beschikbaar via platforms of via kennisaanbieders. Er kan hooguit een provinciale bijdrage worden geleverd aan kleinere organisaties waar kennis en expertise mist.



Figuur 4.2 Als de provincie gaat prioriteren verwacht ik...



Figuur 4.3 De meest belangrijke ondersteuning van de provincie is...

Uitvoeringsgerichte rol

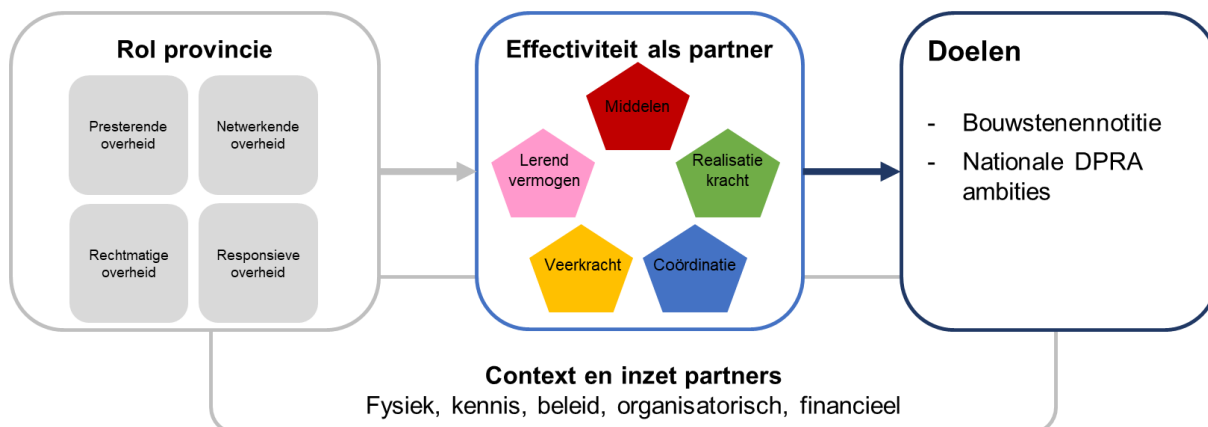
Ten vierde waarderen de partners de producten die tot nu toe zijn opgeleverd (zie interne evaluatie), maar verwachten zij de komende jaren van de provincie meer uitvoeringsgerichte stappen. Zoals eerder gezegd gaat het dan niet om het direct uitvoeren van maatregelen, maar wel om te komen tot integrale uitvoeringsgerichte plannen, regie op gezamenlijke afspraken en op samenhangende uitvoering als partners.

“Bij de provincie mist soms de uitvoeringsstap. Er is een hoge ambitie, waardoor ze veel informeren en betrokken willen zijn. De stap erna volgt soms niet, ze kunnen niets concreets bieden. Dit komt voornamelijk door de beschikbare capaciteit.”

De stap naar uitvoering wordt vooral verwacht vanuit de waterschappen en ook vanuit enkele gemeenten. Zij verwachten dat een meer uitvoeringsgerichte focus van de provincie versterkend is voor hun eigen uitvoerende activiteiten. Dit geldt met name voor de thema's waarop een actieve en regievoerende rol van de provincie wordt verwacht: vitaal en kwetsbaar, landelijk gebied, meerlaagsveiligheid en een integrale ruimtelijke afweging. Deze regievoerende rol wordt bijvoorbeeld bij andere provincies opgepakt door het, in samenwerking met de partners / stakeholders, opstellen van een uitvoeringsplan of programma voor de implementatie van het thema klimaatadaptatie. Hiermee wordt duidelijk wie welke werkzaamheden oppakt en uitvoert.

5. Lessen voor een effectieve samenwerking

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het onderzoek naar in hoeverre de provincie een effectieve partner is in het realiseren van de doelen op het gebied van klimaatadaptatie in Noord-Holland (zie figuur 5.1).



Figuur 5.1: Analyse kader tussentijdse evaluatie, effectiviteit als partner

5.1 Realisatiekracht

Binnen provincie Noord-Holland worden steeds meer projecten gerealiseerd die bijdragen aan klimaatadaptatie. Tegelijkertijd verschilt het tempo. Sommige gemeenten hebben ambitieuze doelstellingen, en hebben grote delen van de buitenruimte en de nieuwbouw reeds klimaatadaptief gemaakt. Andere gemeenten benutten gericht kansen om een stukje van de bebouwing of de buitenruimte klimaatadaptief te maken. Voor de waterschappen is klimaatadaptatie verweven met de kerntaken, daarbij wordt klimaatadaptatie steeds vaker meegenomen in de plannen en projecten. Zo staat elke organisatie er anders voor, afhankelijk van de lokale opgave, politiek-bestuurlijke prioriteiten, en capaciteit in geld en middelen.

De gezamenlijke partijen rond klimaatadaptatie in Noord-Holland hebben geen expliciete afspraken over de regie op en voortgang in de realisatie. Wel neemt de provincie zoveel mogelijk deel aan de initiatieven die vanuit gebieden / werkregio's worden georganiseerd zoals bijvoorbeeld MRA klimaatbestendig, de werkregio HHNK en gemeenten rondom Gooi en Vecht en Amstelland (IZARES). Deze samenwerking is veelal voortgekomen uit de samenwerking in de waterketen.

De provincie Noord-Holland kiest ervoor niet direct op voortgang regie te voeren, maar vooral vanuit een ondersteunende rol realisatie mogelijk te maken. Dit sluit ook nauw aan bij de conclusies en aanbevelingen zoals beschreven in de recent uitgevoerde evaluatie van de Nationale Adaptatie Strategie (NAS).

De provincie heeft verschillende rollen, waaronder die van netwerkende, presterende en rechtmatige overheid, die zij ondersteunend inzet. In deze ondersteuning wordt de slag naar uitvoering nog gemist, met name op de thema's waarvoor partijen naar de provincie kijken (vitaal en kwetsbaar, landelijk gebied, meerlaagsveiligheid, en een integrale ruimtelijke afweging; zie 4.2). Op deze thema's is er wel een goede basis gelegd door met onderzoek het fysieke systeem in beeld te krijgen, maar om ook tot fysieke realisatie te komen is de stap naar regie op afwegingen, afspraken en uitvoering nodig. Zoals eerder benoemd is de provincie daarbij niet zelf de uitvoerende partij, maar wel de partij die regie voert, inclusief regie op integrale afwegingen en uitvoering.

“Ik zie de provincie als een actieve partner die graag meedenkt, en ondersteunend is op thema’s waar de gemeenten zelf minder invloed op hebben, zoals droogte (bodemdaling, zoetwater reserve) en overstromingen. Daarmee zie ik de rol van de provincie als complementair aan die van de gemeenten.”

“Ik verwacht en hoop wel dat er aankomende jaren een uitvoeringsagenda komt, zodat duidelijk wordt waar ze op gaan inzetten en welke keuzes gemaakt worden.”

“Terugkijkend heeft de provincie een poging gedaan om in sommige thema’s voortrekkersrol in te nemen, bijvoorbeeld vitaal en kwetsbaar. Er zijn veel overleggen geweest, maar het is moeilijk om tot het punt te komen dat het echt praktisch wordt. Daardoor is ook een uitdaging om andere personen van gemeentes te betrekken, door het gebrek aan uitvoeringskracht.”

5.2 Coördinatie

De partijen die betrokken zijn bij klimaatadaptatie in Noord-Holland weten elkaar goed te vinden. De onderlinge contacten en netwerken zijn goed, zowel tussen gemeenten onderling, als tussen gemeenten, waterschap en provincie. De provinciale medewerkers zijn daarbij goed benaderbaar voor de partners.

“Wat er goed gaat, is dat we in sommige lopende processen elkaar heel goed weten te vinden”

Tegelijkertijd plaatsen medeoverheden kanttekeningen bij de huidige uitvoering van de coördinerende rol en de effectiviteit hiervan. Door gebrek aan en veranderingen in personele capaciteit, is in het verleden gebleken dat de provincie op sommige thema’s, bijvoorbeeld vitaal en kwetsbaar, geen continuïteit kon waarborgen. Daardoor was de coördinerende rol van de provincie minder effectief. Ook wordt een duidelijke focus in bijdragen in overleggen en netwerken gemist. Doordat de provincie niet altijd aan tafel zit en hier onvoldoende duidelijkheid over schept, wordt de provincie niet gezien als volwaardige partner in de samenwerking. Dit wordt versterkt door een gebrek aan durf vanuit de provincie om zich over bepaalde thema’s uit te spreken en het gevoel dat in ontwikkeling van beleid onvoldoende het belang van partners wordt meegenomen.

“De zoekende rol van de provincie betekent nu: bij veel overleggen en netwerken aansluiten, terwijl het onduidelijk blijft wat ze dan eigenlijk doen. Daarnaast initiëren ze op enkele thema’s, maar hier mist vaak continuering.”

“Gemeentes zijn teleurgesteld over hoe de provincie haar rol oppakt. Het sentiment is dat de Provincie geen vaste stabiele partner is, omdat ze niet altijd aan tafel zitten. Dan is het leuk dat ze soms een subsidie geven, maar zit er wel een zorg.”

Binnen de provincie zijn de onderlinge contacten ook goed. Dit resulteert echter niet altijd in eenduidig en afgestemd beleid. De medeoverheden in Noord-Holland zien dat de provincie niet altijd tot interne coördinatie komt, waardoor er niet als één overheid wordt gesproken maar er vanuit de verschillende beleidsvelden regelmatig verschillende input wordt geleverd rond concrete projecten of plannen.

“Klimaatadaptatie raakt alle opgaven, eigenlijk moet het bij alle opgaven meegenomen worden, zoals bij woningbouw, landbouw, natuur.”

“Reflecterend op de veranderende context zou het denk ik goed zijn als klimaatadaptatie niet meer tot een team behoort, maar in het DNA van een organisatie zit. Door de grote groei in opgave en de beperkte capaciteit, wil je een vanzelfsprekendheid in mee koppelen. Je wil dat het vanzelfsprekend is dat je als je met stikstof bezig bent, je ook aan klimaatadaptatie denkt.”

5.3 Middelen

De beschikbare menskracht is in alle gesprekken teruggekomen als dé beperkende factor voor de provinciale inzet op klimaatadaptatie.

“Ik zie de provincie Noord-Holland worstelen door onderbezetting”

“Er is een hoge ambitie, ze willen graag. Maar er zijn beperkte mogelijkheden”

“Wat je nodig hebt van partner: kennis, urgentie en organisatiekracht en die heeft de provincie op dit moment ook niet.”

Daarbij is er onvoldoende balans tussen de inhoudelijke ambities en de daarvoor beschikbare menskracht. Het signaleren van deze onbalans heeft niet geleid tot het bijstellen van de ambities dan wel van de beschikbare menskracht. Wanneer het gaat om financiële middelen, wordt de subsidieregeling van de provincie gewaardeerd. De bijdrage vormt een vliegwiel om andere investeringen los te krijgen en zo projecten gefinancierd te krijgen. Wel vereist de regeling relatief veel administratief werk en zijn het met name de voorlopers die succesvol gebruik weten te maken van de regeling. Overigens is deze regeling recent aangepast en zal het de komende tijd duidelijk worden of dit tegemoetkomt aan de gewenste administratieve optimalisatie vanuit de partners.

5.4 Lerend vermogen

Rond klimaatadaptatie is er vanuit alle partners veel aandacht voor kennis en expertise. De provincie draagt hieraan bij door het uit laten voeren van onderzoeken en het opstellen van kennisproducten, denk bijvoorbeeld aan stresstesten en signaalkaarten. Deze kennisrol wordt herkend door de partners. De bruikbaarheid wisselt; sommige partijen zijn er blij mee terwijl andere partijen in plaats van kennis graag meer uitvoeringsgerichte actie zouden zien (zie ook 4.2).

“Er worden wel studies en onderzoeken gedaan naar klimaatadaptatie in landelijk gebied, maar dan wordt er niet doorgepaktd en hopen ze dat andere actoren het voortouw nemen. Wij verwachten toch een grotere rol voor de provincie als gebiedsprocessen in het landelijk gebied op gang komen”

“Er is een hoge ambitie, waardoor ze veel informeren en betrokken willen zijn. De stap erna komt niet, ze kunnen niets concreets bieden”

Ondanks de aandacht voor kennis en expertise, wordt relatief weinig gereflecteerd en geleerd op de vragen: doen we de goede dingen en doen we de dingen goed? Waar inhoudelijk dus wel geleerd wordt, is dit wat betreft proces en samenwerking zwakker. Wel is gekozen voor de voorliggende tussenevaluatie, waarmee invulling wordt gegeven aan tussentijds leren.

Veerkracht

De context van klimaatadaptatie is de afgelopen tijd sterk veranderd (zie ook hoofdstuk 3). De drie grote transities – wonen, landelijk gebied, energie – zullen grote impact hebben op de ruimtelijke inrichting. Van de provincie wordt veel verwacht, zowel in het realiseren van deze transities als in het inbrengen en waarborgen van klimaatadaptatie in deze transities. Dit laatste is geen vanzelfsprekendheid vanwege de urgentie en de controverse rond de transities, en meerdere partners vrezen dat klimaatadaptatie lager op de agenda komt te staan.

“Door nu de enorme woningbouw versnelling, zie je dat klimaatadaptatie ook weer vrij makkelijk van tafel valt. Als soft en lastig thema. Daarin zou de provincie een veel stevigere hand kunnen bieden.”

Daarbij lukt het de provincie tot nu toe nog niet om richting de partners in de werkregio's als schakel tussen Rijk en gemeenten te fungeren, en om zowel binnen de provincie als tussen de partners klimaatadaptatie als onderdeel van een integrale afweging te waarborgen. Deels heeft dit betrekking op de provincie als geheel en hangt dit samen met het ontbreken van interne coördinatie (zie ook 5.2).

Deels heeft dit betrekking op het team klimaatadaptatie en hangt dit samen met de ontbrekende regiefunctie op enkele klimaatadaptatie thema's die bij uitstek op provinciaal niveau liggen (zie ook 4.2).

6. Conclusies en aanbevelingen

In deze lerende evaluatie hebben drie vragen centraal gestaan. Dit betreft vragen die zich richten op de provinciale rol, de bijdrage van de provincie als partner aan de resultaten en de ontwikkelingen in de context. Op basis van de analyses in de voorgaande hoofdstukken komen we tot conclusies per deelvraag. Vervolgens formuleren we aanbevelingen die kunnen helpen om tot een effectieve provinciale bijdrage aan klimaatadaptatie in Noord-Holland te komen.

6.1 Conclusies

Rol van de provincie – van bruin naar een kleurenpalet

Allereerst is de rol van de provincie onderzocht aan de hand van deelvraag 1: Wat is de effectiviteit van de beleidsinspanningen van de provincie voor de doelen/activiteiten uit de bouwstenennotitie waarin andere partijen de lead vervullen en de provincie uitsluitend een rol als partner vervult en hoe kan deze worden verbeterd?

Door de verschillende samenwerkingspartners wordt de rol van de provincie als divers gezien. Soms is de provincie verbindend en ondersteunend, soms zorgt de provincie voor coördinatie en afstemming, de provincie heeft bijgedragen aan regelgeving, er zijn financiële regelingen en er worden onderzoeken uitgevoerd. Deze diversiteit aan rollen past binnen het beleidsveld klimaatadaptatie; afhankelijk van het onderwerp binnen klimaatadaptatie zijn er logischerwijs andere rollen van de provincie en van haar partners.

Binnen deze diversiteit is het voor de partners echter onvoldoende duidelijk welke rol de provincie speelt op de thema's rond klimaatadaptatie. Vergelijk het met het mengen van verf. Op dit moment worden alle kleuren gemengd en wordt alles ongeveer 'bruin'. Oftewel, doordat de provincie allerlei rollen op de allerlei thema's combineert en mengt, ontstaat onduidelijkheid bij de partners over wat de provincie nu écht wil en kan bijdragen. Partners verwachten van de provincie een 'kleurenpalet', waarbij de provincie afhankelijk van het onderwerp duidelijk is over welke rol ze kan spelen en welke concrete bijdrage ze kan leveren. Duidelijke keuzes en communicatie naar partners zijn daarbij van groot belang.

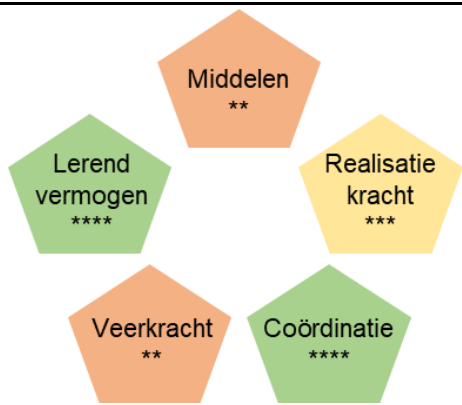
Resultaten en provinciale bijdrage – eerste stappen als partner in klimaatadaptatie

Vervolgens hebben we onderzocht welke resultaten de partners in Noord-Holland hebben behaald en welke bijdrage de provincie daaraan heeft geleverd. Deze deelvraag 2 luidde: Wat is de (indicatieve) voortgang van betrokken partijen op de nationale ambities van het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie en wat is de eventuele behoefte aan provinciale inzet hierbij?

In de tabel 6.1 hebben we de effectiviteit van de provincie als partner samengevat. Daarbij zien we dat de provincie afgelopen jaren eerste stappen heeft gezet als partner in het realiseren van klimaatadaptatie in Noord-Holland. Daarbij is het met name gelukt om naar buiten te treden, zichtbaar en bereikbaar te zijn en goede contacten te onderhouden met partners. Er is echter sprake van te weinig capaciteit om de ambities te realiseren. Ook plaatsen medeoverheden kanttekeningen bij de huidige uitvoering van de provinciale rol. Door gebrek aan capaciteit kan de provincie op sommige thema's geen continuïteit waarborgen, waardoor de coördinerende rol van de provincie minder effectief is.

Formeel worden de door de provincie gestelde taken uitgevoerd, maar het lukt niet om als volwaardige partner een wezenlijke bijdrage te leveren aan de realisatie van klimaatadaptatie in Noord-Holland. Daarbij kan geconstateerd worden dat in Noord-Holland steeds meer projecten worden gerealiseerd die bijdragen aan klimaatadaptatie. Tegelijkertijd verschilt het tempo. Provincie, gemeenten en waterschappen staan er verschillend voor, afhankelijk van de lokale opgave, politiek-bestuurlijke prioriteiten, en capaciteit in geld en middelen.

Tabel 6.1 Samenvatting van de effectiviteit van de provincie als partner in klimaatadaptatie

Effectiviteit van provincie als partner	Figuurlijke weergave
<p>Realisatiekracht</p> <ul style="list-style-type: none"> Partners realiseren steeds meer projecten, maar grote tempoverschillen Onvoldoende aandacht voor uitvoering en concrete regie hierop <p>Coördinatie</p> <ul style="list-style-type: none"> Goede onderlinge contacten Externe coördinatie met partners is in grote mate aanwezig, maar niet altijd effectief. Interne coördinatie leidt niet tot eenduidig en gecoördineerd beleid <p>Middelen</p> <ul style="list-style-type: none"> Tekort menskracht is dé beperkende factor Financiële regeling wordt gewaardeerd maar optimalisatie is mogelijk <p>Lerend vermogen</p> <ul style="list-style-type: none"> Veel inzet op onderzoeken en kennisproducten Leren over de inhoud, minder over proces en samenwerking <p>Veerkracht</p> <ul style="list-style-type: none"> Veel onzekerheid of klimaatadaptatie op de agenda blijft gezien de grote transities Het lukt onvoldoende te fungeren als schakel tussen niveaus en als waarborg voor integraliteit 	 <p>Sterren/kleuren: *****/donkergroen = sterk *****/lichtgroen = redelijk sterk ***/geel = gemiddeld **/oranje = redelijk zwak */rood = zwak</p>

Context – de provincie in het midden van een complexe ruimtelijke puzzel

De setting waarin klimaatadaptatie plaatsvindt verandert. Deze veranderingen en ontwikkelingen zijn van invloed op de provinciale bijdrage aan klimaatadaptatie. Dit hebben we onderzocht aan de hand van deelvraag 3: Zijn er nieuwe ontwikkelingen en veranderingen in de context van het beleid en eventueel bijbehorende veranderingen in verwachtingen ten aanzien van de provinciale rolinvulling, die aanleiding geven tot aanpassingen in het beleid?

De ruimtelijke puzzel in de provincie wordt complexer. In de kamerbrief van de Minister van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening wordt deze ruimtelijke puzzel bij de provincie gelegd, waaronder 'water en bodem als sturend principe'. Het gaat er daarbij om de nationale opgaven en doelen ruimtelijk te vertalen en te combineren met decentrale opgaven. De provincie bepaalt zelf of zij deze "ruimtelijke puzzel" legt op het schaalniveau van de provincie is of op het schaalniveau van regio's binnen de provincie (Tweede Kamer, 2022).

De partners in Noord-Holland kijken nadrukkelijk naar de provincie als het gaat om deze integrale ruimtelijke afweging met water en bodem als sturend principe. Zij zien de provincie als de 'ruimtelijke ordenaar' en 'hoeder van het landschap'. Binnen de provincie wordt deze rol in de integrale ruimtelijke afweging, inclusief klimaatadaptatie, (nog) niet expliciet gezien. Partners vrezen dat het realiseren van klimaatadaptatie geen vanzelfsprekendheid is gegeven de woningbouwopgave, de energietransitie en de opgaven in het landelijk gebied. Er is dus niet alleen onzekerheid over de positie van klimaatadaptatie in de integrale ruimtelijke afweging, er is ook onzekerheid over de rol die de provincie in deze wil spelen. Samengevat zien we dus een toenemende complexiteit van de ruimtelijke puzzel, met daarbij hoge verwachtingen van de integrerende rol van de provincie; maar de vraag of en hoe de provincie die rol zal gaan spelen ligt nog onbeantwoord op tafel. En dat terwijl nieuwe inzichten en waargenomen extremen (denk aan de 'waterbom' in Limburg) laten zien dat de urgentie van klimaatadaptatie eerder groter dan kleiner wordt (zie 3.1).

6.2 Aanbevelingen

Een rolvaste provincie (kleurenpalet)

1. Bespreek voor klimaatadaptatie welke rol de provincie op welke (sub)thema's wil invullen voor de komende periode. Leg deze rolinvulling vast; niet als stringent kader, maar wel als houvast in de vele processen, waarbij tussentijdse aanpassingen altijd mogelijk zijn.
2. Voor de volgende thema's adviseren wij een regierol nadrukkelijk te overwegen:
 - Integrale ruimtelijke afweging - de provincie heeft de komende jaren een cruciale rol als het gaat om water en bodem als sturend principe. Vanuit deze rol wordt provinciale regie verwacht met richtinggevende keuzes vanuit een integrale afweging van de transities, ambities en randvoorwaarden.
 - Landelijk gebied - de komende jaren vindt een grote transitie van het landelijk gebied plaats. Daarbij zijn waterschappen gericht op een klimaatadaptief watersysteem. Richtinggevende uitspraken over de inrichting van het landelijk gebied en het integraal meenemen van klimaatadaptatie daarbij, ligt bij uitstek bij de provincie.
 - Vitaal en kwetsbaar - vitale en kwetsbare infrastructuur, netwerken en (grotere) objecten overstijgen de gemeentelijke grenzen, waardoor veel kansen blijven liggen. Een regierol van de provincie kan hierop van grote meerwaarde zijn.
 - Meerlaagsveiligheid - waterveiligheid is stevig belegd, dit is echter niet het geval voor meerlaagsveiligheid. Dit overstijgt gemeentelijke grenzen en vanuit de ruimtelijke kennis en rol van de provincie kan zij hierin een cruciale regierol oppakken.
3. Bespreek het voorstel voor rolinvulling in ieder geval met: (a) collega's op relevante beleidsterreinen, (b) management en bestuur (zie ook aanbeveling 5), en (c) de belangrijkste externe partners. Verken met hen of de voorgestelde rolinvulling leidt tot een meer effectieve provinciale inzet op klimaatadaptatie.
4. Overweeg de rol vast te leggen in een meer programmatische aanpak voor klimaatadaptatie. Een programmatische aanpak kan mogelijk helpen om de rolvastheid en de activiteiten van de provincie duidelijk te communiceren naar de samenwerkingspartners. Dit dwingt de provincie, in overleg met haar partners, ook keuzes te maken in relatie tot de beschikbare middelen zoals capaciteit en geld. Wees daarbij duidelijk wat realistisch is. Door middel van een dergelijke aanpak ontstaat duidelijkheid over welke onderwerpen er worden opgepakt, waar de provincie op aangesproken kan worden en wanneer bepaalde resultaten worden verwacht.

Leveren provinciale bijdrage

5. Ga vanuit klimaatadaptatie het gesprek aan met management en bestuur over ambities en inzet (financieel én menskracht). Betrek daarbij de gewenste rolinvulling (zie ook aanbeveling 1), en maak een realistische inschatting of ambities en inzet passend zijn. Wees eerlijk wanneer lagere ambities óf meer inzet nodig is.
6. Vraag tijdens vergaderingen met partners expliciet welke hulpvraag zij aan de provincie hebben en wees helder in de verwachtingen welke hulp geboden kan worden. Daarbij verwachten partners niet alleen netwerk, kennis en subsidies, maar ook regelgeving vanuit een proactieve rol van de provincie als regionale ruimtelijke ordenaar (zie ook aanbeveling 9).
7. Treed naar buiten met een eenduidig beeld, communiceer de uiteindelijke rol van de provincie, en de precieze provinciale bijdrage naar externe partners. Wees duidelijk waar je voor staat. Je hoeft het niet altijd eens te zijn met iedereen en hebt ook een eigen belang, maar het blijft nu teveel verborgen. Je zal vaker zichtbaar moeten zijn in de regio en dan vooral intern ook alle neuzen in 1 richting hebben staan. Nu worden nog vaak meerdere signalen gegeven en dat geeft onnodige ruis. Wees duidelijk wat je wel en niet kan. Het blijft nu teveel hap-snap en daardoor ben je niet geloofwaardig en teveel onzichtbaar. Maak niet alleen mooie plannen en hier en daar wat subsidie, maar zit aan tafel en sta voor je eigen belang en zoek de samenwerking actief op.

8. Kijk als provincie heel gericht in welke projecten van welke partijen verschil gemaakt kan worden. Dat kan soms zijn door een koploper te steunen; soms door de middengroep actief op te zoeken om te kijken hoe de realisatie versneld kan worden; soms door extra aandacht te geven aan achterblijvers met een focus op het ondersteunen met benodigde capaciteit of kennis en soms door elkaar als partners aan te spreken op het nakomen van afspraken. Ga als provincie de realisatie niet monitoren, juist op monitoring en voortgang is de provinciale meerwaarde beperkt. Bovendien vindt monitoring en evaluatie voortgang implementatie klimaatadaptatie plaats op landelijk niveau plaats (via het nationaal uitvoeringsplan NAS van het ministerie van I&W).

Aan de slag met de integrale afweging

9. Neem als provincie (dit is provincie-breed en ligt niet primair bij het team klimaatadaptatie) – vanuit de taken integrale ruimtelijke ordenaar, ‘hoeder van het landschap’ en medeverantwoordelijke voor water en bodem als sturend principe – klimaatadaptatie integraal mee in de andere opgaven, waaronder wonen, landelijk gebied en energie. Focus hierin op het praktisch doorvertalen van water en bodem als sturend principe op een meer gebiedsgericht niveau. Doe dit samen met partners om zo gezamenlijk een beeld te vormen: wat betekent dit voor Noord-Holland?
10. Verken vanuit klimaatadaptatie welke hulpstructuren voor de integrale afweging ontwikkeld kunnen worden, zoals ambassadeurs die binnen de andere opgaven klimaatadaptatie als taak hebben, beleid en regelgeving die de positie van klimaatadaptatie borgt, en coördinerend overleg tussen verschillende opgaven.

7. Referenties

- CBS. (2022). *Spanning op de arbeidsmarkt*. Opgehaald van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt#:~:text=Met%20een%20verdere%20toename%20van,werklozen%20daalde%20met%2011%20duizend>.
- CBS. (2022). *Spanning op de arbeidsmarkt naar regio*. Opgehaald van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt-naar-regio>
- CBS. (2022). *Vacaturegraad per bedrijfstak*. Opgehaald van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/vacatures/vacaturegraad-naar-bedrijfstak>
- Deltares. (2021). *Wat als 'de waterbom' elders in Nederland was gevallen?*
- HHNK. (2021). *Evaluatie bestrijding wateroverlast juni 2021*.
- IPCC. (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers*.
- KNMI. (2021). *KNMI Klimaatsignaal*.
- MinBZK. (2020). *Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*.
- MinBZK. (2020). *Nationale Omgevingsvisie: Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*.
- MinlenW, MinLNV en MinBZK. (2021). *Nationaal Deltaprogramma 2022*.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2022). *Eerste advies Beleidstafel wateroverlast en hoogwater*.
- MinLNV, MinlenW, MinBZK. (2022). *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied*.
- Nationaal Deltaprogramma. (2022). *Kennisprogramma Zeespiegelstijging*. Opgehaald van <https://www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma/kennisontwikkeling-en-signalering/zeespiegelstijging>
- Provincie Noord Holland. (2020). *Klimaatadaptatie Noord-Holland Bouwstenen voor de provinciale aanpak*.
- Tweede Kamer. (2004). *Nota Ruimte*.
- Tweede Kamer. (2022). *Brief van de minister voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, Nationale regie in de ruimtelijke ordening*.
- VVD, D66, CDA en Christenunie. (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitie akkoord 2021-2025*.

Bijlage 1 Interviewguides

Topiclijst Verkenning – betrokkenen Noord-Holland

Algemeen

0. Toelichting op onderzoek, doel (verkennen), en afspraken verslaglegging en anonimiteit
1. Kennismaken
2. Welke ambities en doelen heeft uw organisatie op het gebied van klimaatadaptatie?

Provincie en klimaatadaptatie

3. Op welke klimaatadaptatiethema's werken jullie samen met de provincie Noord-Holland?
4. Welke rol heeft provincie Noord-Holland rond klimaatadaptatie?
Doelvragen om de rol goed in beeld te krijgen – wat voor soort activiteiten en taken, typisch voorbeeld van deze rol
5. In hoeverre verschilt deze rol op de verschillende thema's?
Thema's bouwstenennotitie: robuuste vitale en kwetsbare functies; adaptief landelijk gebied; toekomstbestendig bebouwde omgeving; waterveiligheid met ruimtelijke kwaliteit
6. Wat gaat er goed en wat gaat er minder goed in deze provinciale rol?

Doelbereik

7. In hoeverre lukt het u uw doelen op het vlak van klimaatadaptatie te behalen? En hoe waardeert u de rol van de provincie daarbij?
8. Wat verwacht u in de komende jaren van de provincie Noord-Holland om deze doelen te behalen?

Afsluiting

9. Heeft u tot slot nog punten die u mee wilt geven voor deze tussentijdse evaluatie?

Topiclijst Verkenning – context

Algemeen

0. Toelichting op onderzoek, doel (verkennen), en afspraken verslaglegging en anonimiteit
1. Kennismaken

Provincie en klimaatadaptatie

2. Welke rol hebben provincies rond klimaatadaptatie?
Doelvragen om de rol goed in beeld te krijgen – wat voor soort activiteiten en taken, typisch voorbeeld van deze rol
3. In hoeverre verschilt deze rol in de verschillende provincies en op de verschillende thema's?
Thema's bouwstenennotitie: robuuste vitale en kwetsbare functies; adaptief landelijk gebied; toekomstbestendig bebouwde omgeving; waterveiligheid met ruimtelijke kwaliteit
4. Wat gaat er goed en wat gaat er minder goed in de provinciale rol?

Doelbereik

5. In hoeverre lukt het om de doelen voor klimaatadaptatie te behalen?
6. Hoe waardeert u de rol van de provincies daarbij?
7. Wat verwacht u in de komende jaren van de provincies om deze doelen te behalen?

Afsluiting

8. Heeft u tot slot nog punten die u mee wilt geven voor deze tussentijdse evaluatie?

Topiclijst verdiepende interviews

Algemeen

1. Toelichting op onderzoek, doel (verkennen), en afspraken verslaglegging en anonimiteit
2. Kennismaken
3. Welke ambities en doelen heeft uw organisatie op het gebied van klimaatadaptatie?

Provincie en klimaatadaptatie

4. Op welke klimaatadaptatiethema's werken jullie samen met de provincie Noord-Holland?
5. Welke rol heeft provincie Noord-Holland rond klimaatadaptatie?
Doorvragen om de rol goed in beeld te krijgen – rechtmatige, presterende, netwerkende, responsieve overheid – wat voor soort activiteiten en taken, typisch voorbeeld van deze rol
6. In hoeverre verschilt deze rol op de verschillende thema's?
Thema's bouwstenennotitie: robuuste vitale en kwetsbare functies; adaptief landelijk gebied; toekomstbestendig bebouwde omgeving; waterveiligheid met ruimtelijke kwaliteit
7. Wat gaat er goed en wat gaat er minder goed in deze provinciale rol?

Resultaten

Bij deze vragen eerst de eerste vraag te stellen om zo beeld te krijgen van de resultaten van de samenwerkende partijen. Als vervolgvraag doorvragen naar de bijdrage van de provincie.

10. In hoeverre lukt het om in samenwerking tot de realisatie van projecten voor klimaatadaptatie te komen? En welke bijdrage levert de provincie daaraan?
11. In hoeverre lukt het om middelen te mobiliseren voor projecten? En welke bijdrage levert de provincie daaraan?
12. In hoeverre lukt het om onderling te coördineren en ervaringen uit te wisselen? En welke bijdrage levert de provincie daaraan?
13. In hoeverre lukt het om in te spelen op actuele ontwikkelingen, zoals verandering van beleid en regelingen, of nieuwe kennis? En welke bijdrage levert de provincie daaraan?

Toekomst

14. Wat verwacht u in de komende jaren van de provincie Noord-Holland om de doelen voor klimaatadaptatie te behalen?
Onder andere doorvragen naar rol voor verschillende thema's – bij rolbeschrijving voortbouwen op rechtmatige, presterende, netwerkende, responsieve overheid
15. Welke interactie en relatie verwacht u daarbij tussen de provincie en uw organisatie?
16. De provincie worstelt met beperkte inzet ten opzichte van de ambities. Aan welke activiteiten moet de provincie wat u betreft prioriteit geven en welke hebben geen prioriteit?
Doorvragen naar meer interne of meer externe inzet; algemene betrokkenheid of klein aantal thema's waarop provincie heel actief is; doorvragen naar regelgeving/middelen/netwerk/kennis.
17. Heeft u tot slot nog punten die u mee wilt geven voor deze tussentijdse evaluatie?