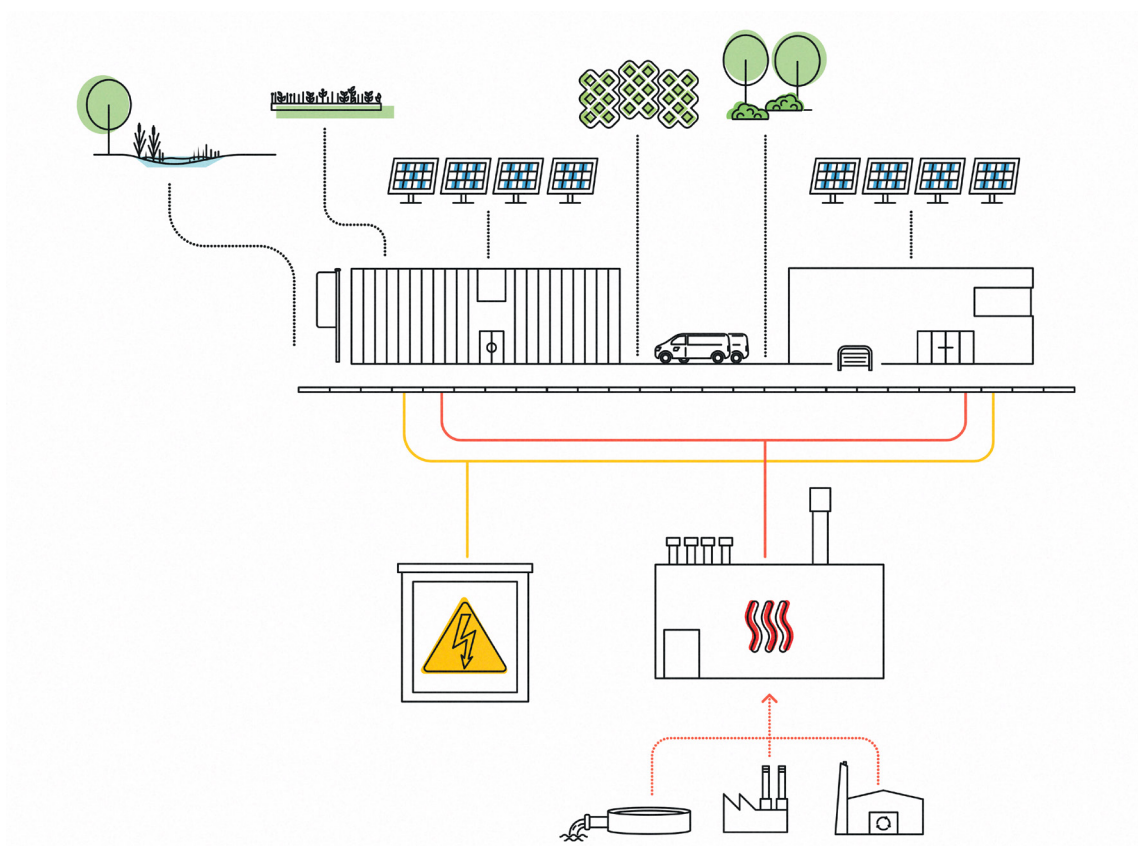


RETSI

PRAKTIJKSAMENVATTING NR.5

PROJECT “REGIONAL ENERGY TRANSITION AS SYSTEMIC INTEGRATION”



Een integrale benadering van maatschappelijke uitdagingen voor woonwijken en bedrijventerreinen

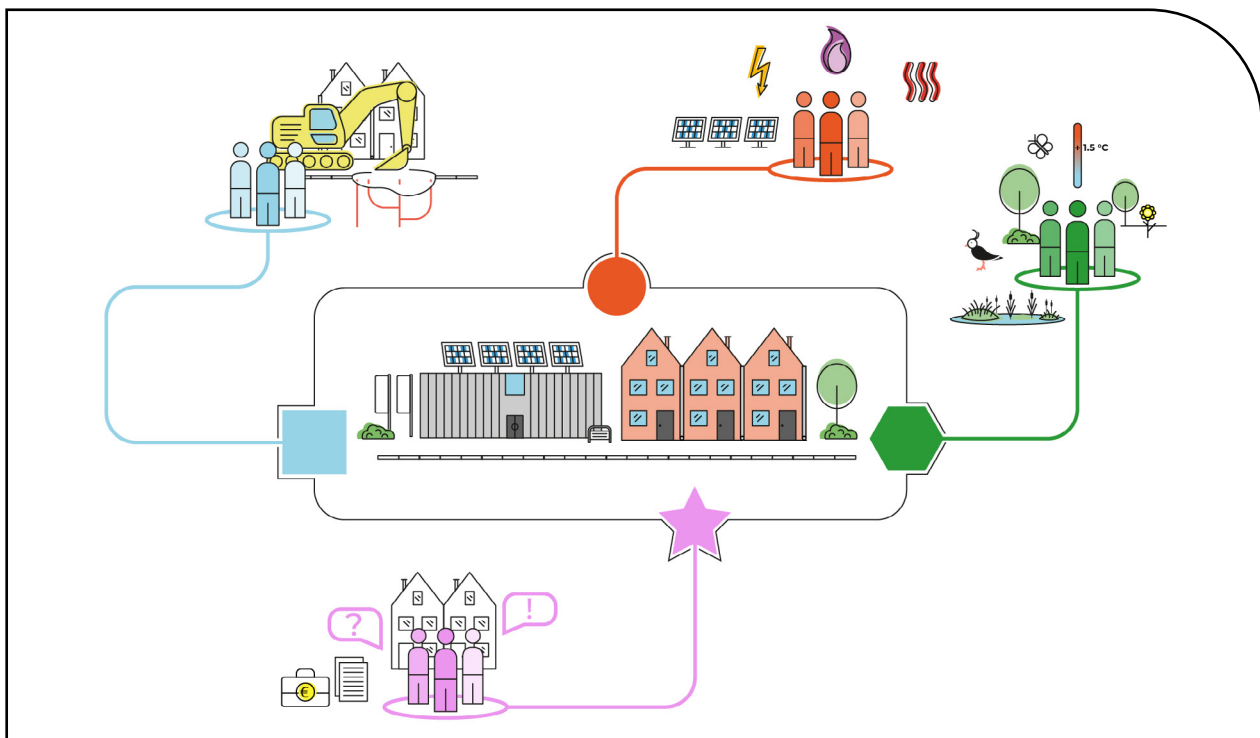
Klimaatverandering vraagt om fysieke ingrepen in de stad en op het platteland. Vooral in verstedelijkt gebied is de realisatie van nieuwe infrastructuur voor energie, warmte en water en van meer groen vaak lastig. Een integrale benadering kán voordelen hebben, maar hoe dan? In dit deelonderzoek van het RETSI-project deden we hiernaar onderzoek voor drie woonwijken en een bedrijventerrein. Op iedere locatie wordt niet alleen gezocht naar oplossingen voor de energie- en warmtetransitie maar ook naar oplossingen voor een andere maatschappelijke uitdaging, zoals klimaatadaptatie, verouderde infrastructuur of sociaaleconomische problemen. Wij vroegen betrokken partijen waarom een integrale benadering juist wel of niet werkt. Onze resultaten zijn gebaseerd op 22 interviews met vertegenwoordigers van overheden, het bedrijfsleven en organisaties zonder winstoogmerk.

Het belang van een integrale benadering

Partijen die we interviewden gaven aan dat een integrale benadering van toegevoegde waarde is en voorziet in een behoefte. Vanuit praktisch oogpunt speelt de beperkte beschikbaarheid van ruimte in stedelijk gebied een belangrijke rol. Wanneer mogelijk is het niet meer dan logisch om de installatie van bijvoorbeeld zonnepanelen te combineren met meer ruimte voor water. Veel partijen noemden ook voordelen voor bewoners als belangrijke reden. Het gecombineerd aanleggen van een warmtenet en infrastructuur leidt tot minder overlast voor bewoners. Bovendien kan het combineren van onaangename ingrepen zoals het vernieuwen van het riool met het verbeteren van de leefomgeving (denk aan meer groen of speeltuinen) het draagvlak vergroten. Het vergroten van de projectscope heeft niet alleen voordelen voor bewoners. Door samen naar een wijk of gebied als geheel te kijken kunnen verschillende doelen worden behaald die economische, ecologische en sociale waarde toevoegen. Ook kan het combineren van uitdagingen leiden tot nieuwe samenwerkingen die bijdragen aan een breder maatschappelijk draagvlak. Hierdoor kan een uitdaging die minder prioriteit heeft direct worden meegenomen. De doorwerking van effecten kan echter ook negatief zijn. Het betrekken van meer partijen vergroot de complexiteit van een project en brengt extra risico's met zich mee. Vertraging van één onderdeel kan leiden tot vertraging van het project als geheel. Soms moeten partijen hun eigen planning opgeven. Als een onderdeel als negatief wordt ervaren kan dit impact hebben op het project als geheel.

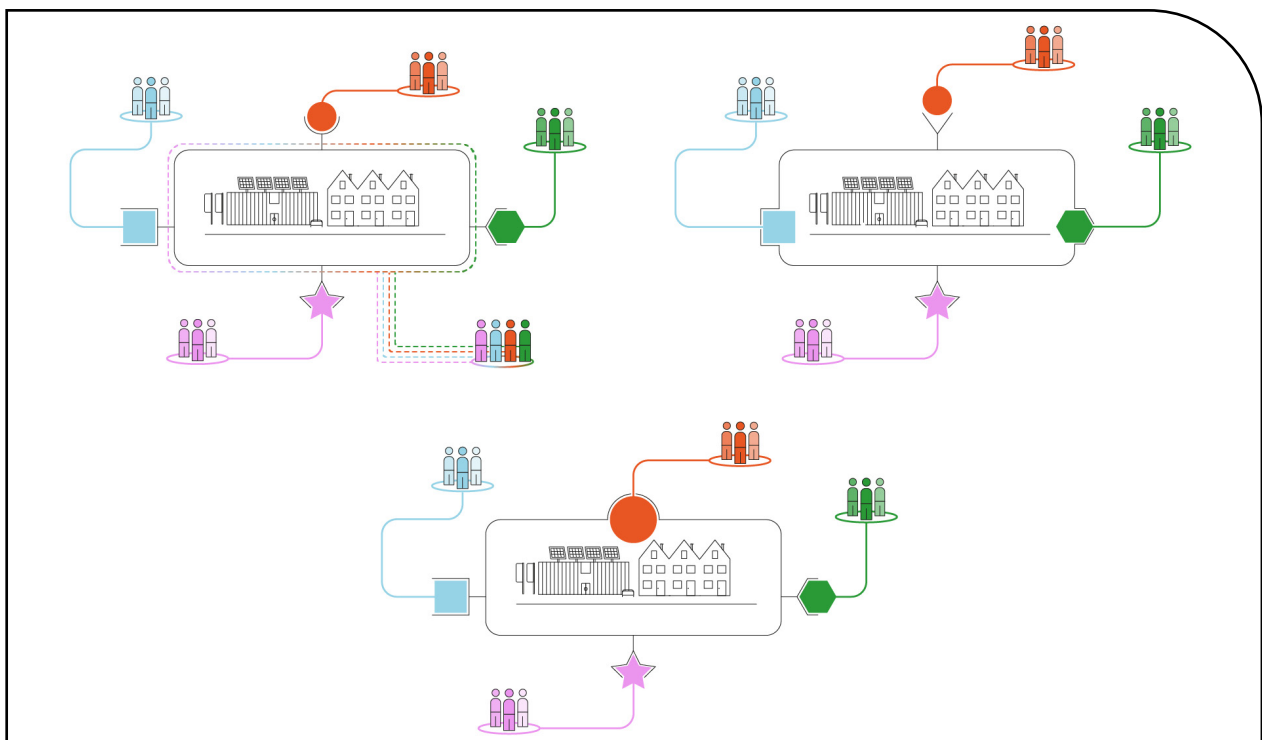
Integratie in de praktijk

Een integrale benadering was relevant voor alle vier de projecten die we onderzochten. Echter werden uitdagingen niet in dezelfde mate en op dezelfde manier gecombineerd. Slechts één project werd zeer integraal aangepakt. Onderstaande afbeelding laat zien dat in dit project de warmtetransitie (oranje) werd gecombineerd met klimaatadaptatie en biodiversiteit (groen), vernieuwing van infrastructuur (blauw) en sociaaleconomische uitdagingen (paars). Om deze uitdagingen in samenhang op te lossen werken partijen die voor de verschillende uitdagingen verantwoordelijk zijn nauw samen in een overkoepelend team en in thematische werkgroepen. Eén persoon werd specifiek aangesteld om het overzicht te bewaren en samenwerking te coördineren. Andere factoren die van grote invloed waren op de samenwerking waren de formulering van gezamenlijke doelen, het delen van informatie door te werken met open boeken en de afspraak om besluiten gezamenlijk te nemen.



In de andere drie projecten werden de verschillende uitdagingen wel gezien maar minder integraal opgepakt. Onderstaande afbeelding laat dit voor de drie onderzochte projecten zien. In één project (linksboven in de afbeelding) speelde de energietransitie (oranje), sociale inclusie (paars), biodiversiteit, klimaatadaptatie en de verantwoording van ecosysteemdiensten (groen). Uit interviews bleek dat betrokken partijen een ander beeld hadden van het integraal oppakken van deze uitdagingen. Sommige partijen waren al met afzonderlijke uitdagingen bezig door zonnepanelen of insectenhôtels te installeren en meer ruimte voor water te maken. Andere partijen waren nog een integrale en toekomstgerichte duurzaamheidsvisie aan het ontwikkelen. Hiervoor brengen ze eerst de technische opties, economische haalbaarheid, voordelen en de wisselwerking tussen maatregelen in kaart. Door het gebrek aan een gedeeld beeld werken beide partijen langs elkaar heen waardoor kansen wellicht worden gemist. In een ander project (rechtsboven in de

afbeelding) spelen eveneens tal van uitdagingen: de warmtetransitie (oranje), biodiversiteit en klimaatadaptatie (groen), vernieuwing van infrastructuur (blauw) en sociale problemen zoals energiearmoede (paars). Betrokken partijen uit verschillende domeinen anticiperen op het combineren van de verschillende uitdagingen en delen actief informatie. Wat een integrale benadering lastig maakt is dat een beslissing over de warmtetransitie vertraagd is en dat hiervoor een hoge mate van burgerparticipatie wordt voorzien. Ondertussen bevinden klimaatadaptatie en het vernieuwen van infrastructuur zich al in de implementatiefase. Ook is het onduidelijk welke rol burgers hebben als verschillende opgaven gecombineerd worden opgepakt. In het laatste project (middenonder in de afbeelding) bleken partijen een integrale benadering niet te zien als 'het combineren van verschillende uitdagingen'. In dit project wordt de warmtetransitie (aardgasvrij) gezien als de belangrijkste uitdaging. Andere uitdagingen zijn wel in beeld. Het combineren van deze uitdagingen met de warmtetransitie wordt gezien als een pluspunt, maar niet als uitgangspunt van het project.



In alle woonwijken zien de betrokken partijen de gemeente als de partij met de regierol. Samen met woningcorporaties vormt de gemeente ook de belangrijkste uitvoerende instantie. Andere overheden (Rijk, provincie en waterschappen) zijn relevant omdat ze de randvoorwaarden voor deze projecten bepalen. Hiernaast spelen vaak energiebedrijven, adviesbureaus, natuurorganisaties en andere belangenorganisaties een rol. Vrijwel alle partijen werden vanaf het begin van een project betrokken. Uitzondering hierop zijn bedrijven die verantwoordelijk zijn voor energie-infrastructuur. Zij werden vaak pas betrokken nadat belangrijke beslissingen genomen waren. Draagvlak onder bewoners bleek voor betrokken partijen zeer belangrijk en wordt gezien als “dealmaker” of “dealbreker”. Voor bedrijventerreinen ligt de rol van de gemeente anders. Voor deze gebieden hebben bedrijven veel beslissingsbevoegdheid. De gemeente heeft eerder een observerende dan een leidende rol. Het feit dat bedrijven relatief autonoom besluiten kunnen nemen biedt kansen voor integratie. Het kan ook belemmerend zijn wanneer een aantal bedrijven niet mee willen doen.

Het slagen of falen van een integrale benadering

Om beter te begrijpen waarom een integrale benadering wel of niet lukt hebben we gebruik gemaakt van een theoretisch raamwerk dat werd ontwikkeld door Elinor Ostrom. We hebben niet alleen gekeken in hoeverre alle relevante partijen met elkaar samenwerken maar ook welke factoren de mate van samenwerking verklaren. Hierbij hebben we onderscheid gemaakt tussen contextfactoren en formele en informele regels. Contextfactoren hebben betrekking op de fysieke en sociaal-culturele kenmerken van een gebied en het institutionele kader. Onderstaande tabel laat zien dat gebiedskenmerken maar ook beleid en wetgeving integratie kunnen belemmeren of juist ondersteunen.

Context factor	Belemmerend	Ondersteunend
Fysieke kenmerken	<ul style="list-style-type: none"> - Ruimtelijke ontkoppeling - Ontoereikende infrastructuur om uitdagingen op te lossen - Onmogelijke ruimtelijke integratie (een "of-of" situatie) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ruimtelijke verbinding - Toename problemen door niet oplossen van uitdagingen
Sociaal-culturele kenmerken	<ul style="list-style-type: none"> - Verschillende meningen over doelstellingen en prioriteiten - Afwachtende houding ten opzichte van wat er elders gebeurt - Gebrek aan prioriteit bij bewoners - Kritische perceptie van innovatie en verandering - Kortetermijndenken - Teleurstelling en wantrouwen in lokale overheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Steun van lokale politici - Koplopers die openstaan voor innovatieve ontwikkelingen - Steun van bewoners - Perceptie van integratie zonde alternatief - "Twents noaberschap"
Institutionele kader	<ul style="list-style-type: none"> - Wetgeving en beleid is sectoraal - Sectorale regelgeving voor overheidsbegrotingen - Sectorale afdelingen in organisaties - Langdurige routine van niet-integratief werken 	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsmaatregelen en subsidieregelingen die integratie mogelijk maken - Langdurige traditie van samenwerking tussen sectoren

Contextfactoren hebben invloed op het ontstaan en functioneren van een integrale benadering. Hoe een samenwerking daadwerkelijk verloopt wordt bepaald door formele en informele regels. Regels bepalen wie er wel of niet mee mag praten, op welke manier informatie wordt gedeeld of hoe besluiten worden genomen. Het werkt belemmerend als een overzicht van relevante partijen ontbreekt en informatie niet wordt gedeeld, als verantwoordelijkheden, doelen en budgetten zijn gekoppeld aan specifieke uitdagingen en als besluiten per uitdaging worden genomen. Open communicatie, gezamenlijke doelen en gedeelde verantwoordelijkheden zijn juist regels die bijdragen aan een integrale aanpak van maatschappelijke uitdagingen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van relevante regels die een integrale benadering ondersteunen.

Regel	Ondersteunend aan een integrale benadering
Posities: Wie zit er aan "tafel" in welke rol?	<ul style="list-style-type: none"> - Gedeelde verantwoordelijkheden voor de actoren (wat leidt tot meer betrokkenheid) - Een sterk netwerk tussen actoren uit verschillende domeinen - Continue betrokkenheid van partijen - Eén actor toegewezen om toezicht te houden op alle rollen en verantwoordelijkheden van de actoren
Deelname: Hoe wordt deelname bepaald?	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusiviteit voor relevante actoren (incl. vertegenwoordigers van natuur die niet voor zichzelf kan spreken) - Uitsluiting van actoren die integratie in de weg staan (maar niet van hun mening) - Begrip kweken voor de rol van alle actoren - Actoren die betrokken zijn bij verschillende uitdagingen (bv. gemeente) moeten als één geheel optreden
Informatie: Op welke manier wordt informatie gedeeld met wie?	<ul style="list-style-type: none"> - Heldere communicatie over integrale ambities, ook richting de buitenwereld. - Eerlijke communicatie over synergiën en conflicten - Open en transparante uitwisseling van informatie, ook over financiering en tussen partijen die bij meerdere uitdagingen betrokken zijn - Platforms en instrumenten die alle partijen toegang geven tot voor hen relevante informatie
Besluitvorming: Hoe komt een besluit tot stand?	<ul style="list-style-type: none"> - Participatieve besluitvorming - Besluiten houden rekening met alle gecombineerde uitdagingen - Onderzoek wordt gebruikt om vooraf meer inzicht te krijgen in de gevolgen van besluiten.
Keuzemogelijkheid: Welke acties zijn toegestaan?	<ul style="list-style-type: none"> - Een duidelijke en overeengekomen opzet van de rollen en verantwoordelijkheden van de actoren - Focus op samenwerking - Inzicht in de rollen en acties van anderen (bv. door gedeelde werkruimten)
Opbrengsten: hoe worden de kosten en baten verdeeld?	<ul style="list-style-type: none"> - Een business case voor de integratie van uitdagingen - Een businessmodel voor een eerlijke verdeling van kosten en baten over actoren van verschillende uitdagingen - Een maatschappelijk standpunt over kosten en baten
Scope: Welke uitkomsten zijn wel of niet mogelijk?	<ul style="list-style-type: none"> - Overkoepelende doelstellingen die uitdagingen combineren zoals leefbaarheid of duurzaamheid. Focus op de verwezenlijking hiervan. - Beloning van de overkoepelende doelstelling, zelfs wanneer de aanpak van de afzonderlijke uitdagingen in het gedrang komt - Focus op lange termijn waarbij (nieuwe) uitdagingen voortdurend worden gecombineerd - Integratie opnemen als één beoogd resultaat

In wijken of op bedrijventerreinen waar meerdere uitdagingen spelen is een integrale benadering vaak van toegevoegde waarde. Zeker op de lange termijn kan een hoge mate van integratie grote voordelen hebben. Echter, soms is het kansrijker om een lagere mate van integratie na te streven. Zeker als het gaat om woonwijken zien we dat gemeenten een belangrijke coördinerende rol hebben. Tegelijkertijd zien we dat voor ambtenaren de structuren en organisaties waarbinnen zij werken soms belemmerend zijn. Ons onderzoek laat zien welke factoren een integrale benadering belemmeren of juist ondersteunen. Om tot integrale oplossingen te komen is het niet nodig om aan alle factoren die integratie ondersteunen te voldoen. Wat vooral van belang is, is dat betrokken partijen een gedeeld beeld hebben van integratie. Wat hierbij kan helpen is dat partijen vooraf in kaart brengen en achteraf evalueren wat een integrale benadering oplevert. Dit is nu meestal niet het geval maar wel van belang. Het kan ook bijdragen aan de ontwikkeling van een gedeeld beeld over integratie. Zodra er een gedeelde beeld is kunnen partijen samen op zoek naar een manier van werken die ondersteunend is aan een integrale benadering.

Colofon

REGIONAL ENERGY TRANSITION AS SYSTEMIC INTEGRATION

Deze publicatie is onderdeel van het RETSI project van het MARET onderzoeksprogramma, mede gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

Datum: juni 2022
Auteurs: Lara Wöhler, in samenwerking met Joanne Vinke-de Kruijf en Beau Warbroek
Projectnummer: 408.ME.19.405
Beeld en vormgeving: Willem Heijdeman
Meer informatie: www.nieuweenergieoverijssel.nl

©2022

UNIVERSITY
OF TWENTE.

