

Lessen Ruimte voor de Rivier voor Ruimte voor Energie

tno.vector.nl
nienke.maas@tno.nl
kevin.vedder@tno.nl
geert.roovers@anteagroup.nl

Nienke Maas & Kevin Vedder (TNO)
Geert Roovers (Antea Group)

Datum
14 juni 2024

Essentie van de lessen

Onder regie van TNO is het programma 'Ruimte voor Energie' opgestart. Dit programma verkent de samenhang tussen ruimte en energie. In essentie gaat het over de mogelijkheden om ruimtelijke ontwikkeling en energie-infrastructuur goed op elkaar te laten aansluiten. Dat vraagt om een nieuw proces van afstemming en informatie-uitwisseling, en om instrumenten om daarbij te ondersteunen. (zie ook <https://vector.tno.nl/artikelen/programma-ruimte-energie-samenhang/>).

De uitdaging in het verbinden van ruimte en energie heeft ook parallellen met de uitdagingen in ruimtelijke planning en rivierbeheer. Met Ruimte voor de Rivier is in de periode 2000 tot en met 2015 de waterveiligheid van ons riviersysteem op orde gebracht en de ruimtelijke kwaliteit ervan versterkt¹.

Ruimte voor de Rivier is in gang gezet naar aanleiding van de hoogwaters op Rijn en Maas in 1993 en 1995. Het startte formeel in 2000 met het Kabinetsstandpunt 'Ruimte voor de Rivier'. Deze leidde tot de planologische kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier, formeel vastgesteld eind 2006. Op basis van deze PKB is in de periode 2007-2015 het Programma Ruimte voor de Rivier uitgevoerd. Dit betrof een samenhangende aanpak van Rijn, Lek, IJssel en Waal. Een integraal pakket van uiteindelijk 38 maatregelen, variërend van uiterwaardverlagingen, dijkverleggingen en -verbeteringen, hoogwatergeulen, natuurontwikkeling, landschapsversterking en (soms) zelfs woningbouw, welke zijn uitgewerkt en in samenhang zijn gerealiseerd. Het was een samenwerking van Rijk, provincies, riviergemeenten en waterschappen voor deze stroomgebieden. Ruimte voor de Rivier werkte met een dubbeldoelstelling: zowel de waterveiligheid als de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied moest worden versterkt.

TNO wil lessen trekken uit het programma Ruimte voor de Rivier. Dat hebben we gedaan door een dialoog die gericht is op het begrijpen van de essenties/mechanismen van Ruimte voor de Rivier en hoe deze kunnen werken bij Ruimte voor Energie. We hebben daartoe twee dialoogsessies met betrokkenen bij Ruimte voor de Rivier en de energietransitie georganiseerd, gebaseerd op verbinden en begrijpen en op verdiepen en leren. Welke parallellen en verschillen zijn er tussen de programma's? Op welke aspecten valt er wat te leren? Wat betekent het als je de ervaringen van Ruimte voor de Rivier beter gaat bekijken? Welke lessen kunnen we daaruit destilleren?

De aspecten waarop de verdieping heeft plaatsgevonden zijn:

- Gebruik dubbeldoelstelling van zowel waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit, met specifiek aandacht voor de rol en doorwerking van ruimtelijke kwaliteit.
- Interactie en synergie tussen de domeinen 'ruimte' en 'water'.
- Gebruik instrumentarium en standaardisatie, inclusief de doorwerking van de PKB naar het Programma Ruimte voor de Rivier.
- Samenhang in het systeem en interactie tussen beslissingen en afwegingen op verschillende schaalniveaus (landelijk, regionaal, lokaal).

¹ Zie ook: [Ruimte voor de rivieren \(rijkswaterstaat.nl\)](https://rijkswaterstaat.nl)

Uit de dialoogsessies komen de volgende vier hoofdlessen voor de aanpak van de energietransitie in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling.

1. Hanteerbaar maken van de systeemcomplexiteit voor dialoog en besluitvorming

Een slimme systeembenadering van het hoofdsysteem en de interactie daarvan met onderliggende regionale structuren maakt de complexiteit van dit systeem hanteerbaar voor de dialoog met alle stakeholders ten behoeve van samenhangende besluitvorming. Hierbij kan tooling helpen: tooling waarin besluitvormers en andere stakeholders vanuit verschillende domeinen gezamenlijk of individueel maatregelpakketten binnen de systeemsamenhang in beeld kunnen brengen, en geholpen worden in het afwegen. Deze tooling – en dus de onderliggende systeembenadering – dient zo ontworpen te worden dat (1) actoren erbij betrokken zijn, met (2) voldoende ruimte voor individuele belangen, dat (3) er mee ‘gespeeld’ kan worden vanuit een brede set aan maatregelen, en dat (4) gebruikers erdoor kunnen leren over het systeem en de werking ervan. Dit zorgt ervoor dat stakeholders in besluitvorming de systeemwerking internaliseren, veel minder geneigd zijn om de systeembenadering ter discussie te stellen en gemakkelijker gezamenlijk afwegingen maken en besluiten kunnen nemen. Het eenduidig gebruik van solide informatiebronnen, beschikbaarheid en transparantie van data, en afstemming van aannames, is voor deze ‘joint fact finding’ cruciaal. De bijdrage van zo’n benadering (bij Ruimte voor de Rivier in de vorm van ‘de Blokkendoos’²) aan democratisering van kennis kan in het gepolariseerde landschap van de energietransitie potentieel een wenselijke bijdrage leveren.

2. Volwaardige positie van versterking van de ruimtelijke kwaliteit

Een volwaardige positie van ambities inzake ruimtelijke kwaliteit in de planvorming zorgt voor betere plannen en geeft stakeholders lokaal en regionaal kansen om hun ambities aan de planvorming te koppelen. Dit vraagt om samenhang inzake deze ruimtelijke kwaliteit op de verschillende schaalniveaus. Ruimtelijke kwaliteit is daarbij meer dan architectonische of landschappelijke kwaliteit (belevingswaarde). Het gaat nadrukkelijk ook over economische ontwikkeling (toekomstwaarde) en functionaliteit (gebruikswaarde).

Deze volwaardige positie van ruimtelijke kwaliteit vraagt om overkoepelende geïntegreerde kaders die op lagere schaalniveaus richting geven aan de uitwerking daarvan. Voor het energiesysteem is hierbij vraag en aanbod van energie en de infrastructuur daartussen van belang. Vraag naar energie werd altijd sterk bepaald door ruimtelijke functies als wonen en werken. Tegenwoordig wordt ook het aanbod mede bepaald door diezelfde functies, omdat daar ook energie wordt opgewekt en opgeslagen. Daarmee kunnen ingrepen aan het energiesysteem de ruimtelijke kwaliteit verhogen, mits het gebied ook gebruik kan maken van het aanbod vanuit het energiesysteem.

De uitwerking van ruimtelijke kwaliteit op regionaal en/of lokaal niveau kan aansluitend plaatsvinden in drie ambitieniveaus: (1) integrale gebiedsontwikkeling mét het gebied, (2) realiseren van meekoppelkansen ván en vóór het gebied, of (3) zorgvuldige inpassing in het gebied.³ Ontwerpend onderzoek op verschillende schaalniveaus, inclusief interactie hiertussen, helpt om inzicht te geven in de (on)mogelijkheden. Dit stelt het gebied in staat om een samenhangend ruimtelijk bod te doen aan de landelijke besluitvorming. Een instrument dat kan helpen is het gebruik van een kwaliteitsteam welke adviseert op de planvorming in het gebied en toetst op ruimtelijke kwaliteit⁴.

3. Een stip aan de horizon, inclusief het ontwikkelen en uitdragen van een sterk narratief daarover

² De Blokkendoos is het instrumentarium dat in het programma Ruimte voor de Rivier gebruikt werd, en werkte conform de bovengenoemde principes.

³ Zie ook: Ruimte voor de Rivier, oogst Ruimtelijke Kwaliteit (2018).

⁴ Bij Ruimte voor de Rivier werd dit in de programma-fase gedaan door het zogenaamde Q-Team Ruimtelijke Kwaliteit.

Het gebruik van een lange termijn perspectief ('stip aan de horizon') en daaruit afgeleide uitgangspunten en strategische keuzes geeft richting aan de uitwerking van plannen en aan stakeholders op regionaal en lokaal niveau. Dit vraagt om een sterk narratief waarin alle stakeholders worden meegenomen in deze stip aan de horizon. Bovendien vraagt het dat dit narratief op alle schaalniveaus wordt uitgedragen en geïnternaliseerd. Dit narratief moet de urgentie van het vraagstuk zichtbaar en invoelbaar maken, en daarmee bijdragen aan de collectieve uitdaging waar we als maatschappij voor staan. Tegelijkertijd moet het de uitdaging vanuit een positief oogpunt belichten. Dit narratief is niet vaststaand en ontwikkelt zich naar gelang de context verandert. De energietransitie zal immers jaren duren, en bepaalde perspectieven zullen in de loop der tijd veranderen. De stip is vooral een eindbeeld, en niet de weg ernaartoe. Ook duidt de stip niet met welk beleid of met welke interventies je die stip kan bereiken.

4. Overkoepelende publieke regie op nationaal niveau met regionale en lokale ruimte

Een versterkte overkoepelende publieke regie op nationaal niveau lijkt noodzakelijk. Dit is niet synoniem met meer Rijksregie. Integendeel, deze overkoepelende regie dient een samenspel te zijn tussen Rijk én regio's waarin zij allen een volwaardige rol spelen. In deze regie dienen de stip aan de horizon en het bijbehorend narratief, het samenhangend kader van systeembenadering en de ruimtelijke kwaliteitsambities een plek te krijgen. Daarmee kunnen de regio's werken vanuit een gedeelde stip op de horizon en werkt men toe naar hetzelfde eindbeeld. Betrokkenen op verschillende schaalniveaus hebben immers eenzelfde perspectief op het energiesysteem, nu en in de toekomst. In deze regie kunnen de volgende arrangementen helpen:

- *Een meervoudige doelstelling*, waarbij – naast het primaire doel vanuit energie – ook het creëren van ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling wordt meegenomen. Dit heeft als gevolg dat er meer maatschappelijk draagvlak zal ontstaan omdat de bijdrage aan de lokale fysieke leefomgeving meer evident is dan zonder de meervoudige doelstelling. Voor lokale overheden betekent dit maatwerk voor de regio door lokale invulling van de landelijke doelstelling. Daarmee krijgt zowel de doelstelling vanuit energie-perspectief als vanuit ruimtelijke kwaliteit een positieve invulling.
- *Het gebruik van uitwisselmaatregelen* om regio's ruimte te geven eigen doelstellingen later te kunnen realiseren, terwijl de overall doelstelling die past bij de stip op de horizon blijft staan.⁵
- *Het opzetten van een op rijksniveau georganiseerde programmafinanciering* zorgt niet alleen voor een financiële basis voor de opgave, het biedt ook mogelijkheden om op basis van een systeemaanpak de energieopgave te lijf te gaan. Versnippering van budget kost immers allereerst meer moeite tot het rondkrijgen van de financiering, en kan derhalve leiden tot losse projecten, waarbij de systeemsamenhang buiten beeld kan verdwijnen. In combinatie met de uitwisselmaatregelen – die veelal zullen bijdragen aan het realiseren van lokale doelstellingen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit – staat het lokale overheden vrij om additionele maatregelen te organiseren én te bekostigen, mits deze binnen het algehele narratief vallen.

⁵ Bij Ruimte voor de Rivier was uitwisseling mogelijk indien de beoogde waterstandsverlaging op de rivier maar gerealiseerd werd, en bij meerkosten dit budget door anderen werd aangevuld. Het equivalent van 'beoogde waterstand' als criterium bij Ruimte voor de Rivier is voor energie mogelijk transportcapaciteit of maximaal vermogen van een gebied.

Aspecten die nadere uitwerking vragen

In de sessies zijn een aantal onderwerpen benoemd die nog verder uitgediept kunnen worden en waar geleerd kan worden van de aanpak van Ruimte voor de Rivier:

1. De ondersteunende tooling bij het energiesysteem, op de verschillende schaalniveaus. De uitwerking van de verschillende doelstellingen naar aspecten/criteria die in deze tooling concreet gepresenteerd en gebruikt kunnen worden, is noodzakelijk.
2. De mogelijke meerwaarde van het gebruik van de MIRT-systematiek uit het domein van water, ruimte en infrastructuur voor energieprogramma's en projecten⁶. Deze systematiek kent een logische en passende fasering van onderzoek, probleemverkenning, divergeren, convergeren, besluitvorming en realisatie voor geïntegreerde opgaven in de leefomgeving. De verankering van 'techniek' en 'ruimte' is hierin geborgd. Dit aspect vraagt om nadere uitwerking om inzichtelijk te maken wat en hoe de MIRT-systematiek bijdraagt aan projecten in het domein van water, ruimte en infrastructuur, en wat dit kan betekenen voor energieprogramma's en -projecten.
3. De notie dat energie-infrastructuur op zichzelf 'per definitie' lelijk is, en niet kan leiden tot toename van ruimtelijke kwaliteit. Klopt dat, en zo nee, hoe kan dit dan zo vorm worden gegeven dat deze versterking van de ruimtelijke kwaliteit wel optreedt? Dit lijkt een aspect te zijn welke goed past bij een ontwerpend onderzoek hiernaar. Dit aspect vraagt om uitwerking om te kijken hoe ruimtelijke kwaliteit de maatschappelijke acceptatie ten aanzien van energie-infrastructuur kan beïnvloeden.
4. De mogelijke invloed van cultuurverschillen tussen de domeinen 'energie' en 'water en ruimte', vanuit de eerste aanname dat het domein van 'water en ruimte' reeds langere tijd gewend is om te werken vanuit ruimtelijke kwaliteit en gezamenlijke regie met regio's en waarin partijen en spelers elkaar al langer kennen en vanuit het publiek belang gehandeld wordt. De sessies maakten duidelijk dat het 'publieke'-karakter van het waterdomein en de positie van omgaan met water in Nederland anders is dan de positie van het (pas sinds 2006) meer privaat georiënteerde energiedomein.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/meerjarenprogramma-infrastructuur-ruimte-en-transport-mirt>