

Samenvatting van de Expert Meeting

Resilient Infrastructures en Resilient Governance

24-01-2024 @ De Stadstuin Utrecht

Prof.dr.ir. Marcel Hertogh, Prof.dr. Geert Teisman, Dr. Yirang Lim, Dr.ir. Lizet Kuitert, Dr. Johan Ninan, Dr. Sibout Nooteboom, Arjen van der Linde

Op 24 januari 2024 vond in Utrecht een ontmoeting van deskundigen plaats om inzichten uit te wisselen over de sturing van resilience (veerkracht, weerbaarheid) van water- en transportinfrastructuur, stedelijke en regionale ontwikkeling en energiesectoren. De ontmoeting werd georganiseerd door het onderzoeksteam van de programma's Resilient Infrastructures en Resilient Governance van de TU Delft en de Erasmus Universiteit. Het ging over sturing die bijdraagt aan robuuste en toekomstbestendige ruimtelijke systemen, en in het belang van alle relevante waarden. Na een presentatie van de belangrijkste bevindingen vanuit het onderzoek totnogtoe door dr. Lizet Kuitert zijn de deskundigen in vier groepen verdeeld om de volgende thema's te bespreken: integratie, aanpassing en flexibiliteit, duurzame toekomst en 'verrassing'.



Plenaire sessie

1. Integratie | begeleider: Arjen van der Linde

De eerste groep vroeg zich af: "Hoe kunnen we meer geïntegreerde en veerkrachtige oplossingen realiseren voor de talrijke uitdagingen waarmee we worden geconfronteerd?" Onder de deskundigen was er consensus over dat de belangen van toekomstige burgers voorrang moeten krijgen boven die van sectoraal beleid. Bovendien benadrukten zij dat regio's geschikte schaalniveaus zijn om het integratieproces te overzien en te initiëren.

De deskundigen stelden richtinggevende vragen zoals: Waar in een regio ligt een dieper verlangen voor de lange termijn? Er is behoefte aan een normatief doel, een ideaalbeeld en een partij die dit met passie en overtuiging kan nastreven. Om dit te bereiken moeten we meer systeemgericht denken dan sectoraal denken. Het beheer van water en bodem kan deze verschuiving faciliteren. Bovendien benadrukten zij dat integratie niet altijd eenvoudig is en dat men bereid moet zijn om met teleurstellingen om te gaan.

Om een integrerende aanpak mogelijk te maken, moeten we de boodschap anders formuleren, in lijn brengen met de beleidsdoelen van nieuw gekozen bestuurders en tegelijkertijd streven naar een eindvisie voor het geheel. Er moet een overgang plaatsvinden van verticale naar horizontale controle, waarbij de nadruk ligt op groeps-/netwerkcontrole en

de zoektocht naar een gemeenschappelijk doel en verhaal. Dit vereist het smeden van verschillende partnerschappen en het handhaven van een open houding ten opzichte van elkaar. Het kan nuttig zijn om het 'hele systeem' in één ruimte samen te brengen, inclusief beheerders van waterschappen, gemeenten, provincies, initiatiefnemers, bewoners, agrarische gebruikers en natuurbeheerders. We hebben mensen nodig met passie die aansprekende visies kunnen ontwikkelen, maar ook moedige bestuurders. In plaats van alleen maar richting te geven, moeten we eigenaarschap nemen en een sterke verbinding voelen met integrale verandering.

De rol van de wetenschap is essentieel bij het onderbouwen van deze onderwerpen en het aanreiken van concrete, praktische kennis. Er is behoefte aan meer samenwerking tussen wetenschap en praktijk, waarbij de wetenschap actief deelneemt aan het systeem. In de foodsector werkt wetenschap bijvoorbeeld nauw samen met de praktijk via grote bedrijven zoals in Wageningen, waar grote foodbedrijven op de campus gevestigd zijn.



Groep Integratie (links) en Groep Aanpassing en Flexibiliteit (rechts)

2. Aanpassing en Flexibiliteit | begeleider: Geert Teisman

De participanten in de workshop herkennen de door Lizet Kuitert gepresenteerde analyse. Met de mond wordt de noodzaak tot aanpassing en flexibiliteit beleden. Maar in de dagelijkse praktijk van meervoudige programma's gaat het uiteindelijk vooral om efficiency. Bij efficiency gaat het vooral om hoe elke organisatie apart met zo gering mogelijk inzet van middelen de eigen doelen kan halen. Vaak wordt gedacht dat dit het beste kan door het eigen beleid hard neer te zetten en daar stevig aan vast te houden. Aanpassing en flexibiliteit wordt dan vooral gevraagd van andere partijen: zij zouden zich toch zo moeten willen aanpassen dat wij onze doelen efficiënt halen.

Met efficiency als leidraad komt de nadruk al snel te liggen op het reduceren van risico's. Meervoudige programma's waarbij duurzaamheid, circulariteit, ondergrond en water leidend, betaalbaar en comfortabel allemaal worden nagestreefd, worden uiteindelijk toch afgerekend op de vraag of de Grondexploitatie sluitend is en de initiërende partij niet de financiële boot ingaat.

Om aanpassingsvermogen en flexibiliteit hoger op de agenda te krijgen, moet aan twee initiële voorwaarden voldaan worden:

- In de constellatie van betrokken partijen moet zowel ambtelijk als bestuurlijk voldoende durf aanwezig zijn om nieuwe wegen in te slaan. Burgers, (sociale)

ondernemers en wetenschappers kunnen die weg aangeven, maar ambtenaren en bestuurders moeten het aandurven en daarbij voldoende krediet voelen bij politici en media.

- De beelden over de nieuwe weg die wordt ingeslagen moet wel attractief zijn. Nu worden veel ontwikkelingen en veel beleid vooral ervaren als een stok waarmee boeren, burgers en buitenlui geslagen worden. De nieuwe weg moet ervaren worden als spannend en attractiever dan de huidige weg.

Als ambtenaren of bestuurders de ruimte niet voelen om adaptief te zijn, is het wijs om anderen de ruimte te geven dat wel te zijn. Maatschappelijke organisaties kunnen dan met meer integrale, nieuwe voorstellen komen en het risico wel dragen om al lerende weg deze uit te proberen. Dat bracht de groep tot de volgende verbetervoorstellen:

- Voor integrerend werken zijn bestaande lijnorganisaties niet erg geschikt. Wel zijn diverse medewerkers daarbinnen daartoe wel in staat en vaak ook aangesteld om daartoe te komen. Om ze effectief te maken zijn er wel veilige tussenruimtes tussen de verschillende organisaties nodig waar de ambtenaren en bestuurders van kokers en lagen elkaar, maar ook de vele andere actieve actoren uit semipublieke, particuliere en private organisaties kunnen tegenkomen rond een gemeenschappelijk vraagstuk. Hier kan de koek vergroot worden.
- Effectief wederkerig transferverkeer tussen de tussenruimtes waar op adaptieve wijze nieuwe combinaties worden geassembleerd en de lijnorganisaties waar bevoegdheid, bestedingsrecht van middelen en formatietoewijzing zijn belegd.
- Ga verder weg van sectoraal geïnitieerde, generieke vaste regels (er is een overdaad aan regels die effectief handelen in de weg staan) en werk met spelregels voor tussenruimtes, transfer en benoem de ruimte die actoren in de tussenruimte krijgen om af te wijken van het bestaande.
- Combineer mooie, kleine juweeltjes voor de korte termijn bevrediging met gestage systeemevolutie, waarin mensen stappen durven blijven zetten in positieve richtingen.

3. Toekomstbestendigheid | begeleider: Marcel Hertogh

De derde groep richtte zich op de toekomstbestendigheid. De leidende vraag was: "Zijn we in staat de trend te doorbreken, of blijven we ons concentreren op het heden en informeel praten over de toekomst?"

De deskundigen identificeerden verschillende barrières, waaronder een gebrek aan focus op de toekomst en een gebrek aan gedeelde urgentie over klimaatverandering (bijvoorbeeld ontkenning van klimaatverandering, geloof dat klimaatverandering onderhandelbaar is). Het gevoel bestaat dat feiten weliswaar nog steeds nuttig kunnen zijn, maar dat ze niet altijd direct beschikbaar zijn. Een andere barrière is de duurzaamheid van de gebouwde omgeving, met name infrastructuur zoals wegen en spoorwegen. Voorzichtigheid is geboden bij beslissingen over de vervanging van infrastructuur, aangezien één-op-één vervanging de totale systeemcapaciteit kan beperken.

Er is een noodzaak om over te stappen van het uitsluitend focussen op individuele objecten op de korte termijn naar het beschouwen ervan binnen een breder systeem (bijvoorbeeld netwerk, corridor, regio) en het aannemen van een perspectief op de langere termijn. Het programma 'Ruimte voor de Rivier' (dat zich richt op strategieën op programmaniveau en op de lange termijn) werd erkend als een van de beste praktijken. Ook de transitie van het focussen op individuele sectoren naar het zoeken naar verbindingen tussen sectoren is noodzakelijk. Infrastructuur, stedelijke gebieden, regio's en energiesystemen zijn met elkaar verbonden. Momenteel volgt de infrastructuur vaak de woningbouw in plaats van deze te sturen, en te fungeren ze als hefboom. Daarnaast moeten toekomstscenario's worden vertaald naar concrete maatregelen in het heden. In plaats van één enkele toekomstvisie zijn er meerdere toekomstvisies nodig. Hoewel er inspirerende visies bestaan op toekomstige scenario's, is het belangrijk om na te denken over de implicaties ervan voor het heden door 'backtracking'. Beide aspecten vereisen verbeeldingskracht.

De deskundigen bespraken vervolgens: "Wat is het proces om 'slimme keuzes' te maken met al die belangen, perspectieven en onzekerheden?" Er werden meerdere voorbeeldprojecten genoemd, waaronder het eerder genoemde initiatief 'Ruimte voor de Rivier'. Bij 'Toekomstscenario's Haarlemmermeer: Proces voor Schiphol' werd gekozen voor studie vanwege de behoefte van partijen aan een vrije omgeving. In dit project werden alle stakeholders, inclusief bestuurders, betrokken en werden beleid, ontwerp en kennis/wetenschap geïntegreerd. Wetenschap speelde een cruciale rol bij de introductie van nieuwe concepten, taal en technieken. Een ander voorbeeld was het 'Toekomstgebied op Ameland', waar burgers en bedrijven rechtstreeks werden geraadpleegd over hun belangen en ideeën, die vervolgens samen met gemeentelijke bestuurders en ambtenaren het proces informeerden. Dit demonstreerde hoe het plan succesvol kon worden uitgevoerd, waarbij de nadruk werd gelegd op het identificeren van prioriteiten en waarden binnen organisaties en deze te koppelen aan Key Performance Indicators (KPI's). Bij besluitvormingsprocessen stond klimaatadaptatie niet voorop. De gemeente Den Haag maakte gebruik van het "Pot-Bellied Barrel"-model, dat de interactie tussen beleids- en operationele lagen faciliteert. Deze bredere laag moest worden gecreëerd en gefaciliteerd en wordt nu gebruikt in andere ontwikkelingen.

Tenslotte hebben de deskundigen de competenties geïdentificeerd die nodig zijn voor toekomstbestendigheid. De lijst met competenties dient echter niet als checklist, aangezien er niet zoiets bestaat als een 'vijfpotig schaap'.

- Vertalen
- Systeemdenken
- Besluitvorming onder onzekerheid
- Omgaan met stapeling van opgaven en onzekerheden
- Ontwerp
- Kunnen handelen vanuit gelijkwaardigheid en inclusiviteit
- Empathie
- Verbinden
- Over eigen schaduw heen kunnen stappen
- Gevoel voor processen



Groep Toekomstbestendigheid (links) en Groep Surprise (rechts)

4. Surprise | facilitator: Job van den Burg

Gebiedsontwikkeling en ruimtelijke transitie kunnen niet zonder markt-/private partijen. Zoals 'de overheid' niet bestaat, geldt dat ook voor 'de markt'. Vandaag (24 januari) worden vertegenwoordigers van private, ontwikkelende partijen gemist. Is het onderzoek daar voldoende op aangesloten?

Samenwerking en kennis delen tussen markt/privaat, overheid en (belangen van) burgers is dus cruciaal, om nieuwe wegen, nieuwe manieren van realiseren te vinden en in praktijk te brengen.

Belangrijk om te onderkennen dat het langetermijn (publieke) belang in Business Cases verbonden moet kunnen worden met het kortetermijn (veelal private) belang, en het (particuliere) kortetermijnbelang van individuele of groepen burgers. Dat langetermijnbelang is over het algemeen 'gemakkelijker' dan het kortetermijnbelang.

In het gesprek bleek ook dat het belangrijk is om onderscheid te maken tussen 'Ontwikkeling van nieuwe gebieden', transformatie in bestaand gebied en opgaven in het landelijk gebied (landbouw|natuur|regionale economie).

Wat is er dan nodig?

- Contact, écht goede gesprekken en vertrouwen (opbouwen) tussen mensen (van overheid, private partijen e.a.) die direct belang hebben bij de opgave; "aan de keukentafel" – dit vergt aandacht, persoonlijke moed, durven (uit comfort zones).
- Dan groeit er kennis van én over elkaar(s) werkelijkheid, belangen, afhankelijkheden over-en-weer (en worden vooroordelen, verkeerde aannames e.d. afgebroken).
- Risico's valideren (over en weer) – vraagt om enige transparantie (m.b.v. onafhankelijke derde bijvoorbeeld), draagt bij aan verbinden van business cases.
- (H)Erken en benut de diversiteit: politiek, openbaar bestuur, private ontwikkelkracht, burger initiatieven/sociaal ondernemerschap/coöperaties.
- Om tot andere aanpak te komen ook over de Nederlandse grenzen heen durven kijken: wat werkt er in andere landen in regio's? Zou dat ook onze gebiedsontwikkelingspraktijk beter/snellet kunnen laten werken?

- LT (publiek) belang en KT (privaat) belang verbinden (waarde, financiering e.d.) vraagt om sterk (ook 'persoonlijk') bestuur (zowel openbaar als privaat). 'Sterk' kenmerkt zich in heldere vasthoudendheid (= 'zo doen wij het de komende 10-15 jaar': duidelijk richting wijzend, consistent in belangrijke randvoorwaarden, risico's valideren, ...).
- De rol van de wetenschap kan hierbij zijn:
 - Onderbouwen: toegankelijk voor alle betrokkenen (publiek, privaat, burgerinitiatief); hierbij denken aan combinaties van 'actieonderzoek (participerend)' met andere vormen van onderzoek.
 - Verbeelding van de toekomst: zoals welke innovaties en welke governance zin inspirerend en nastrevenswaardig
 - Knowledge broker: bijdragen aan verbinden LT en KT belang(en).

Slotopmerking

De workshopdiscussies brachten kritische inzichten naar voren in het bereiken van geïntegreerde en veerkrachtige oplossingen voor verschillende uitdagingen. Deskundigen benadrukten het belang van het voorrang geven aan de belangen van toekomstige burgers boven sectoraal beleid en benadrukten het belang van het aannemen van een systemische aanpak en de overgang van verticale naar horizontale controle. Samenwerking tussen verschillende belanghebbenden, waaronder de overheid, particuliere entiteiten en burgers, bleek cruciaal voor een effectieve implementatie. Bovendien benadrukten de discussies, waarbij de complexiteit werd erkend van het verbinden van publieke belangen op de lange termijn met private belangen op de korte termijn, de noodzaak van robuust bestuur en kennisdeling. Uiteindelijk benadrukte de workshop de noodzaak van inclusieve, vooruitstrevende benaderingen van gebiedsontwikkeling en ruimtelijke transitie, waarbij het belang werd benadrukt van voortdurende betrokkenheid en proactieve aanpassing aan de opkomende dynamiek in zowel stedelijke als landelijke contexten.