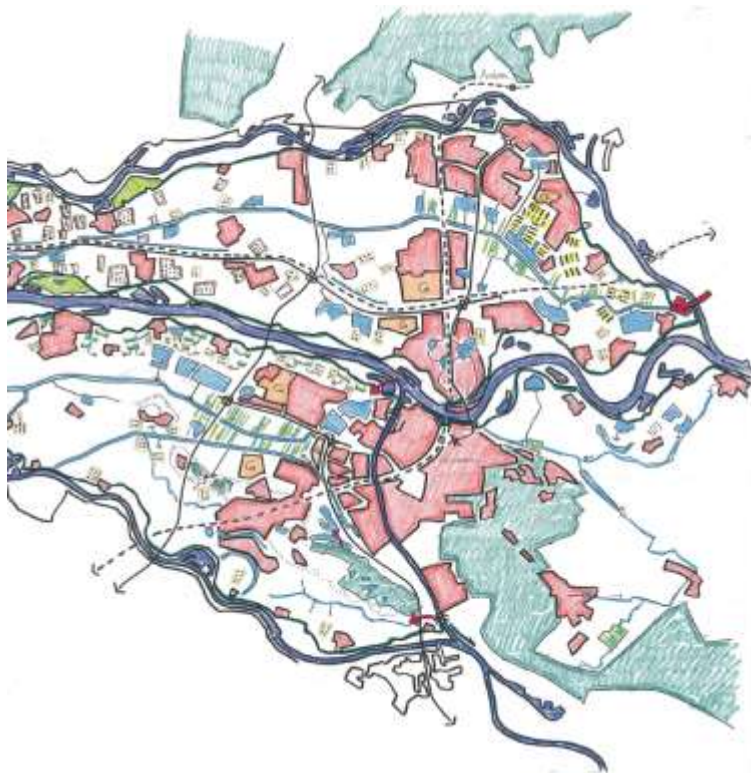


# Eindverslag Impactproject Ruimtelijke adaptatie Kop van de Betuwe



Opgesteld door:  
Bram Brouwer (Berenschot)  
Ton Drost (Waterschap Rivierenland)

**Berenschot**

Waterschap  
Rivierenland



## 1.1 Aanleiding

In de Kop van de Betuwe is het waterschap Rivierenland actief in het met partners opzetten en uitvoeren van projecten gericht op de verbetering van de meerlaagse veiligheid, het opwekken van duurzame energie, het oplossen van zoetwaterproblematiek en het realiseren van landschappelijke kwaliteit. Betrokken partijen hebben ideeën, onderzoeken en projecten ontwikkeld die een plek gaan krijgen in het gebied<sup>1</sup>. Een mooi voorbeeld is Park Lingezegen waar meerdere initiatieven verenigd zijn in één integrale gebiedsontwikkeling: adaptief watermanagement, innovatief water zuiveren met biocascade, elektriciteit uit plantenwortels, stadslandbouw en voedselbossen, private initiatieven en new economy, smartpolders opwekken duurzame energie, bodem en grond, landschappelijke kwaliteit, samenwerkingsvormen. Een ander voorbeeld is het initiatief van Climate Active Neighbourhoods (CAN) in onder meer de wijken Vredenburg en Kronenburg in Arnhem-Zuid.

Het waterschap Rivierenland is één van deze partijen en ziet veel inhoudelijke verbindingen. Inhoudelijke verbindingen die ook nodig zijn om te komen tot klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting van de Kop van de Betuwe. Daarnaast komt het waterschap bij de verschillende afstemmingsbijeenkomsten vaak dezelfde personen tegen van de gemeenten, de provincie, de terreinbeherende organisaties, netwerkbedrijven en burgerinitiatieven.

In het kader van het impactproject Ruimtelijke adaptatie Kop van de Betuwe heeft het waterschap in 2015 en 2016 met ondersteuning van adviesbureau Berenschot geprobeerd verbindingen tussen partijen, projecten en personen te creëren, zodat er meer samenhang ontstaat en er van elkaar geleerd kan gaan worden. Hierbij is er eerst een analyse gemaakt van het krachtenveld en de mate van samenwerking. Op basis daarvan is getracht een regionaal samenwerkingsproces op te starten met behulp van de Mutual Gains Approach.

## 1.2 Aannames en vraagstelling

Een belangrijke aanname was dat de afstemming tussen partijen meekoppelkansen en meerwaarde zouden kunnen creëren die wederzijds voordeel voor partijen zou opleveren. Een andere belangrijke aanname was dat de partijen die actief zijn in de Kop van de Betuwe allemaal een bouwsteen in handen hadden voor een ruimtelijke adaptieve strategie. Door deze bouwstenen te verbinden zal een ruimtelijke adaptieve strategie kunnen ontstaan.

Hiermee ontstond de vraagstelling om ten eerste op zoek te gaan naar het gemeenschappelijk verhaal van deze personen, projecten en ideeën om op basis daarvan een manier van samenwerken te ontwerpen die de betrokken partijen versterkt in het innoveren, leren en realiseren van projecten en niet alleen inspireert, maar juist ook verbindt.

## 1.3 Conceptueel kader

De veelheid aan initiatieven en partijen die in het gebied actief waren en de verschillende technische, inhoudelijke en maatschappelijke uitdagingen vormden de basis van de complexe regionale opgave. Een manier om naar deze complexiteit te kijken is de drie onzekerheden te gebruiken van Koppenjan en Klijn<sup>2</sup>, namelijk de inhoudelijke, institutionele en strategische

---

<sup>1</sup> andere projecten en/of onderzoeken zijn: onderzoek klimaatdijken & evacuatiefractie, Warmteonttrekking gemaal Malburgen & WKO winkelcentrum Kronenburg, Energiebelasting en wateropslag Park Lingezegen, Voorraadvorming zoetwater Park Lingezegen, Gebiedsverkenning Rich Water World, Wijkaanpak Arnhem Zuid

<sup>2</sup> Koppenjan en Klijn, 2004, Managing uncertainties in networks

onzekerheid. De *inhoudelijke complexiteit* in de Kop van de Betuwe (KvdB) komt tot uiting in de diverse inhoudelijke oplossingen die op tafel zijn gekomen om bijvoorbeeld de meerlaagse veiligheid in het gebied te waarborgen. Wat is goed en wat is de 'juiste' eindoplossing? Hierin komt ook de *institutionele complexiteit* naar voren, omdat er verschillende partijen, met eigen normen naar bijvoorbeeld een geleidingskade kijken. Welke norm is hierin leidend? Die van de cultuurhistorie of duurzame energieopwekking? Daarnaast zijn de verschillende partijen allemaal actief in het behalen van hun doelen. De keuze om wel/niet in gesprek te gaan met het waterschap en/of de andere gemeenten omvat het *strategisch* gedrag van partijen.

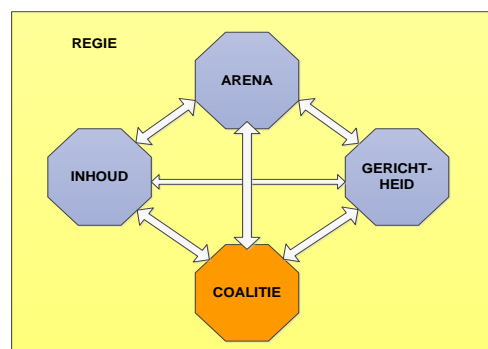
Om inzicht te krijgen in het krachtenveld en het gedrag van de actoren is gedurende het proces een actorenanalyse gemaakt in de vorm van een issuesmatrix. Deze issuesmatrix gaf inzicht in de actoren, de belangen van deze actoren en de inhoudelijke thematiek waar de actoren mee bezig waren. In figuur 1 is de vereenvoudigde en geanonimiseerde issuesmatrix opgenomen van een aantal partijen die er zijn gesproken.

Figuur 1. Voorbeeld issuesmatrix

Actoren	Issues / Uitdagingen			
	Waterveiligheid	Zoetwater	Energie	Verstedelijking / Stad en Ommeland
Waterschap Rivierenland	Actief met implementatie deltaprogramma. Belang is waterbeheer, o.a. dijkverbetering. Opzoek naar meekoppelkansen	Geeft uitvoering aan taak gericht op watersystemen en waterkwaliteit. Opzoek naar meekoppelkansen	Inzet op energieneutraliteit. Herwaardering afvalstoffen met valuecase-benadering. Bezig met smartpolderproject	Belang om ervaring op te doen met burger-participatie. Hittestress is van belang in stad en waterschap heeft (mogelijke) oplossingen
Partij X	Actief in wijk-gebiedsontwikkeling: kadeversterking / verbetering openbaar gebied		Energietransitie is van de samenleving: gericht op pilots waar de maatschappij regie pakt	Relatie stad/land van belang voor verbetering leefomgeving: recreatie, pilots stadslandbouw
Partij Y		Belang bij beschikbaarheid kwalitatief en kwantitatief zoetwater		
Partij ....	Belang bij op peil houden grondwaterstand		Belang bij efficiënte en effectieve aansluiting op energienetwerk. Bezig met verkenning warmtenet tussen Arnhem/ Nijmegen. Bezig met pilot	

Om invulling te geven aan de uitdagingen/issues kennen de partijen al een jarenlange manier van samenwerken rondom bv waterveiligheid. De mate van samenwerking is per issue/uitdaging te analyseren. In het kader van het impactproject Ruimtelijke adaptatie Kop van de Betuwe is er voor gekozen om de mate van coalitievorming te analyseren om gezamenlijk aan de slag te gaan met ruimtelijke adaptatie.

Om de samenwerking en de mate van coalitievorming te analyseren, hebben we gebruik gemaakt van het analysemodel van Stolk en Wesseling 2014, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in inhoud, arena en gerichtheid, die gezamenlijk inzicht geeft in de mate van samenwerking. Aan de hand van deze vier elementen is de samenwerking geanalyseerd.



## 1.4 Analyse mate van samenwerking

**Arena:** een cluster van wederzijds afhankelijke organisaties rondom een bepaald thema/vraagstuk

- Binnen de Kop van de Betuwe waren vier arena's te ontdekken gericht op uitdagingen die een belangrijke bouwsteen vormen voor ruimtelijke adaptatie: waterveiligheid, zoetwaterkwaliteit, energie en stad/en ommeland.
- Er zijn in deze arena's diverse projecten geïnitieerd of ontwikkeld waarin partijen uit het gebied samenwerken. Een aantal van deze initiatieven zijn projectoverstijgend en/of spelen op regionaal niveau:
  - Park Lingezegen: samenwerking tussen de provincie, gemeenten Overbetuwe, Lingewaard, Arnhem en Nijmegen, het Waterschap Rivierenland, Staatsbosbeheer in de parkorganisatie (bestaande Wgr-regeling). Nu de basisinrichting van het Park vrijwel is afgerond speelt hoe de doorstart er inhoudelijk en op de achtergrond organisatorisch eruit kan komen te zien.
  - Positionering regio MIRT. De regio zoekt na de opheffing van de stadsregio en om aanspraak te kunnen maken op middelen uit het MIRT/ Europa naar een gezamenlijk positionering (regionale opgaven en gezamenlijke verhaal + aanpak) . Voorbeelden zijn: MIRT-traject en traject duurzame transportcorridor.
  - RichWaterWorld. Naar aanleiding van het project RichWaterWorld en op verzoek van haar partners zijn een tweetal werkbijeenkomsten georganiseerd met als doel informatie uitwisseling en zo mogelijk bundeling naar een integraal plan voor een duurzaam energielandschap Kop van de Betuwe.
  - Proeftuin Meerlaagse veiligheid. In het verleden is er een regionale proeftuin georganiseerd om synergie te zoeken tussen lokale uitdagingen en de opgaven uit het Deltaprogramma. Het resultaat waren een aantal inhoudelijke bouwstenen / ideeën voor verdere uitwerking.
  - Climate Active Neighbourhoods: gemeente Arnhem en twee waterschappen (Rijn & IJssel voor Arnhem-noord en Rivierenland voor Arnhem-zuid) gaan met andere partijen (Alliander, onderzoeksinstituten) de wijken in om de bewoners te empoweren op gebied leefbaarheid, veiligheid, klimaat, omgeving.
- In het gebied zijn het Waterschap Rivierenland en Alliander apart van elkaar bezig om de bestaande en toekomstige infrastructuur toekomstbestendig te maken voor de watertransitie respectievelijk de energietransitie. De watertransitie houdt in het anticiperen op de toenemende watertekorten en wateroverlast als gevolg van de verandering van het klimaat. De energietransitie houdt in de omvorming van centraal opgewekte fossiele energie naar lokaal geproduceerde duurzame energie. Alliander en het waterschap Rivierland vinden het interessant om kennis en ervaringen uit te wisselen vanwege de analogieën tussen water en elektriciteit (netwerk, stroom, producent, gebruiker, rollen).
- De politiek bestuurlijk arena was na het wegvallen van de Stadsregio niet eenduidig georganiseerd.
- Organisaties in de Kop van de Betuwe lopen in de samenwerking aan tegen eigen organisatie-grenzen, sectorale doelen en instrumenten.



## **Inhoud**

- De maatschappelijke opgaven waar de geïnterviewde partijen voor staan zijn: waterveiligheid, zoetwaterproblematiek, energietransitie, zelfvoorzienendheid, burgerparticipatie (participatie in de wijk), herstructurering kassengebied, verstedelijking. Hierin zijn veel innovatieve ideeën bedacht die verder gaan dan de standaardprojecten (een voorbeeld is energieopwek uit plantenteelt). Kennis van publieke, private en universitaire partijen wordt gebruikt bij de uitwerking van deze ideeën.
- De stakeholders zijn actief in de sectoren water, energie, agrofood, natuur, recreatie.
- In de regio was behoefte aan inzicht in de uitkomsten van de volgende toetsingsronde van het Hoogwaterbeschermingsprogramma om op een integrale manier gebiedsopgave te formuleren en ook aan te pakken. Kennis over de normeringen en uitkomsten van de toetsingsronde zijn nog niet bekend. Zodra deze bekend zijn vanuit het ministerie van Infrastructuur & Milieu wordt het waterschap gevraagd deze te delen.
- Waterveiligheid werd geframed en gepercipieerd in termen van risicobeheersing en niet als een integraal onderdeel van een toekomstige gebiedsopgave.

## **Gerichtheid**

- Er was geen gedeelde probleemdefinitie om aan de slag te gaan met ruimtelijke adaptatie voor de gehele Kop van de Betuwe. De actoren zijn binnen hun eigen arena's en netwerken actief met het behalen van organisatiedoelstellingen. Er is wel een poging gedaan om het project Rich Water World met de smartpolder in Park Lingezegen te verbreden en daarmee een gezamenlijk verhaal/aanpak voor de Kop van de Betuwe te creëren. Effectieve opvolging door onvoldoende prioriteit en capaciteit ontbraken.

## **Bevindingen samenwerking en coalitievorming**

De actoranalyse en de analyse van de samenwerking laat zien er veel inhoudelijke en procesmatige samenhang is in de Kop van de Betuwe. In bestaande arena's geven partijen invulling aan sectorale en/of gebiedspecifieke uitdagingen gericht op het beter bestand maken van het gebied tegen de klimaatveranderingen.

Op regionaal niveau is er geen eenduidige coalitie van partijen actief. Wel is er in het verleden een aanzet gemaakt voor een gemeenschappelijk verhaal voor de Kop van de Betuwe in het werkatelier Rich Water World - Smartpolder. Dit verhaal heeft (nog) geen opvolging gekregen en kent ook geen breed eigenaarschap van de partijen die actief zijn in de regio. De coalitievorming om te komen tot een gezamenlijke strategie en aanpak voor ruimtelijke adaptatie zit in de opstartfase.

Het Waterschap Rivierenland neemt een belangrijke rol in de genoemde arena's en pakt in veel van de sector overstijgende initiatieven een rol als initiator/regisseur. Hierbij komt het waterschap in de ontwikkelfase van deze initiatieven zijn eigen sectorale kaders tegen (waterveiligheid, zoetwaterproblematiek, etc.), bijpassend instrumentarium (gericht op beheersing) en gealloceerde middelen. Het waterschap krijgt hierdoor lof vanwege zijn initiërende rol in de sectoroverstijgende initiatieven, maar ook kritiek vanuit partners in de regio die integraal willen ontwikkelen en tegen de sectorale kaders aanlopen. Initiatieven als integrale dijkversterking en klimaatdijken zijn issues waarin dit spanningsveld voelbaar is.

## 1.5 Naar een gezamenlijk strategie

De actoren die in de Kop van de Betuwe actief zijn met bovenlokale projecten op het gebied van zoetwater, meerlaagse veiligheid, het opwekken van duurzame energie, het oplossen van zoetwaterproblematiek en het realiseren van landschappelijke kwaliteit hebben enkel vergelijkbare methoden, wensen en interesses, namelijk:

- Op het gebied van energie: deelbelangen, assets en experimenteerruimte
- Regionale economie / voedselproductie / zoetwaterproblematiek
- Gebiedsgerichte ontwikkeling en waterveiligheid
- Competentieontwikkeling / leren van elkaar
- Stadslandbouw / burgerparticipatie (climate active neighbourhoods)

Aan de hand van deze vergelijkbare methoden, wensen en interesses is er het idee ontstaan om een regionale werkplaats in te richten. Een werkplaats is een platform waar medewerkers van diverse organisaties bij elkaar komen om casuïstiek te bespreken, kennis uit te wisselen en nieuwe ideeën te creëren door het uitnodigen van experts of visionairs. Aanvankelijk was de idee een werkplaats in te richten voor een integrale coalitie in de Kop van de Betuwe rond het thema zelfvoorzienend maken van het gebied voor water, energie, voedsel, grondstoffen en veiligheid. Gedurende het proces werd duidelijk dat er (nog) geen behoefte was om op regionaal niveau op dit thema kennis te delen en van elkaar te leren in een werkplaats. Het was onduidelijk bij de betrokken organisaties wat die werkplaats zou kunnen betekenen voor het bereiken van hun eigen doelstellingen. Ook waren er binnen de bestaande arena's initiatieven gestart waar betrokken organisaties veel belang aan hechtten. Voorbeeld is het warmtenet Arnhem-Nijmegen of de doorontwikkeling van het Park Lingenzegen. Het momentum voor het idee van de werkplaats ontbrak.

Een volgend idee was een werkplaats in te richten op het gebied van duurzame energie in de Kop van de Betuwe. Het waterschap en Alliander zijn beiden beheerder van het netwerk voor water respectievelijk energie op regionale schaal en beiden zien deze analogie. In een gezamenlijk overleg (mei 2016) hebben de directeuren aangegeven de werkplaats te willen focussen op het uitwerken van één concreet project. Het concrete project omvat het uitwerken van het idee om thermische energie uit oppervlaktewater te winnen voor gebruik in kantoren en flats in de directe omgeving. Inmiddels is een energieproducent bij de werkplaats aangesloten. Zodoende vormt zich een slagvaardige werkplaats van een klein aantal ontwikkelende en gerenommeerde partijen. De werkplaats duurzame energie is hierbij hernoemd tot werkplaats Vredenburg, naar de naam van het gemaal waar de thermische energie gewonnen kan worden.

Tevens is in 2016 een excursie georganiseerd door het waterschap om initiatiefnemers uit de verschillende arena's gericht op het informeren over elkaars ideeën en projecten en mogelijke crossovers tussen projecten en personen. Hiermee is een volgende stap gezet naar het van onderop vormgeven van de verbindingen tussen projecten en organisaties en een mogelijke gezamenlijk strategie gericht op ruimtelijke adaptatie.

## 1.6 Reflectie

Een aantal reflecties en leerervaringen zijn ontstaan:

- Regionaal niveau is interessant, maar meerwaarde ligt gebiedsgericht of lokaal: Partijen zijn in de Kop van de Betuwe actief op verschillende schaalniveaus. Verbindingen tussen deze partijen kunnen ook vormgegeven worden op en tussen de verschillende schaalniveaus. De verbindingen die nu ontstaan zijn gericht op een inhoudelijk lokale opgaven (zoals een gemaal, een dijk) of op een gebiedsniveau (in een wijk en/of in een park – Lingenzegen – ). De verbindingen tussen projecten en partijen worden op regionaal niveau als abstract ervaren waarmee niet duidelijk is wat partijen en projecten hebben aan een regionale verbinding.
- Over organisatiegrenzen heen: Er is bij een aantal partijen behoefte aan een gemeenschappelijke verhaal voor de regio als stip op de horizon. Het is alleen niet duidelijk wat de partijen willen en kunnen doen om deze stip ook te bereiken. Partijen blijven vanuit hun sectorale doelstelling naar de stip /horizon kijken en er is weinig eigenaarschap om een regionaal samenwerkingsproces op te starten. Het blijkt lastig te zijn om over organisatiegrenzen heen samen te werken.
- Ritsen: Binnen de samenwerkende organisaties zijn verschillende niveaus betrokken geweest. Wat heeft gewerkt in het opzetten van de werkplaats gemaal is het betrekken van mensen op verschillende niveaus in de organisatie. Hierbij was er eerst een ontmoeting tussen medewerkers die in de praktijk actief waren, om op basis daarvan verbinding te maken op managementsniveau en later ook directieureniveau. Op deze manier ritsen de twee samenwerkende organisaties in elkaar.
- Te weinig urgentie om met elkaar in de Kop organisatie/grensoverstijgend bezig te zijn. In plaats van urgentie lijkt een benadering gericht op kansen interessanter. Door kansen aan elkaar te koppelen kan het zijn dat er in een adaptief proces toch organisaties gaan nadenken, acteren op het regionale niveau en integraliteit en verbinding zoeken. De regionale excursie die in het najaar van 2016 is georganiseerd is mogelijk de start van een gezamenlijk adaptief ontwikkelproces.

### Bijlage 1: Geïnterviewde

Op basis van deskresearch en gesprekken in het najaar van 2015 met dhr. L. Broersma (Grontmij), heren H. van Amers, dhr J. Verweij en R. Bos (gemeente Arnhem), mw. Van Kemenade (Universiteit Nijmegen) en dhr. Kwakernaak (Alterra), dhr. M. Van Duinhoven en dhr. N. Büskens (Alliander) en dhr Kamerman (Park Lingenzegen) en dhr Thoonen (Prov. Gelderland).

En 3 interne werksessies bij het Waterschap Rivierenland, waarbij in wisselende samenstellingen dhr. T. Drost, mw. E. Vonk en F. Jongebloed aanwezig waren.