

# transitie in energie en proces voor duurzame gebiedsontwikkeling



# 1. INLEIDING

Energie, klimaat en duurzaamheid staan hoog op de politieke agenda's. Veel Nederlandse gemeenten hebben verregaande ambitieniveaus geformuleerd, zoals het realiseren van een energieneutrale gemeente. Er komt steeds meer kennis om gebieden energieneutraal en zelfs energieleverend te bouwen of te herstructureren. Toch blijkt de implementatie en uitvoering van deze ambities niet of slechts moeizaam tot stand te komen.

Het project *Transitie in proces en energie voor duurzame gebiedsontwikkeling* richt zich op de omslag die nodig is om gebieden duurzaam te ontwikkelen. Daarbij ligt de focus op het thema energie en de doelgroep gemeenten. Deze brochure vat de voornaamste inzichten uit dit project samen

Met een onderzoek naar praktijkervaringen in koploperprojecten is geanalyseerd welke belemmeringen de heersende structuur, cultuur en werkwijzen opwerpen. Verder zijn met een literatuurstudie inzichten uit andere

onderzoeken verwerkt en hebben de projectpartners ieder hun ervaring ingebracht.

Achtereenvolgens komt in deze brochure aan bod:

- Transitie naar duurzame gebiedsontwikkeling *in vogelvlucht een reflectie op de praktijk van gebiedsontwikkeling.*
- Concepten voor energieneutrale gebieden *Welke energieconcepten zijn geschikt?*
- Sturing *Hoe kunnen gemeenten "slim sturen" om andere partijen mee te krijgen en ambities te realiseren?*
- Proces voor duurzame gebiedsontwikkeling *Hoe kan een nieuwe werkwijze ontstaan, waarmee barrières op organisatorisch, financieel en juridisch vlak worden doorbroken?*
- Aan de slag *Methoden en instrumenten om duurzame gebiedsontwikkeling in de praktijk te brengen.*

*De samenwerkende partijen in dit project zijn Projectgroep Duurzame Energie Projectontwikkeling Woningbouw, ECN, TNO, IVAM, Erasmus Universiteit (DRIFT), TU Delft, Hogeschool Zuyd, BuildDesk en Cauberg-Huygen. Dit project valt onder de EOS-LT subsidieregeling.*

Ieder onderdeel is nader uitgewerkt op de website [www.duurzamegebiedsontwikkeling.nl](http://www.duurzamegebiedsontwikkeling.nl)

## 2. TRANSITIE NAAR DUURZAME GEBIEDSONTWIKKELING

Veel gemeenten zijn op zoek naar manieren om zich duurzaam te ontwikkelen, in reactie op vraagstukken als klimaatverandering, stijgende energiekosten en de roep om een gezonde leefomgeving. Veelbelovend is de opkomst van *gebiedsontwikkeling*, een nieuwe aanpak voor ruimtelijke ontwikkeling op lokaal en regionaal niveau.

Gebiedsontwikkeling speelt in op de samenhang tussen ruimtelijke en maatschappelijke vraagstukken bij de ontwikkeling van een gebied. Sectorale en bestuurlijke grenzen worden doorsneden om een betere samenwerking en afstemming mogelijk te maken. De aanpak is bovendien gericht op het op één lijn brengen van publieke, private en particuliere belangen.

*Duurzame gebiedsontwikkeling* gaat nog een stap verder: namelijk gebiedsontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen. Daarbij wordt gezocht naar een evenwicht tussen of onderlinge versterking van ecologische, economische en sociale belangen. Ondanks alle aandacht voor (duurzame) gebiedsontwikkeling is deze aanpak nog geenszins de standaard.

In de praktijk staat veel de transitie naar duurzame gebiedsontwikkeling in de weg. Gangbare processen als financiering, ontwerp, aanbesteding en samenwerking worden gekenmerkt door fragmentatie, kortetermijndenken en wantrouwen. Een grote omslag in dit soort onderliggende processen is daarom nodig.

Er zijn echter wel veel initiatieven die laten zien dat duurzame gebiedsontwikkeling mogelijk is. Zo zijn er voorbeelden van energieneutrale wijken, buurten met lokale waterzuivering en bouwprojecten die slim zijn ingepast in de natuur. Helaas zijn dit uitzonderingen en is de aanpak nog niet doorgedrongen tot de gangbare denken en werkwijze bij de ontwikkeling van gebieden.

### ***De transitie naar duurzame gebiedsontwikkeling van korte-termijn winst naar lange-termijn waarde***

- *van uitgave naar investering*
- *van afwenteling naar innovatie*
- *van efficiency naar effectiviteit*
- *van ingekaderd naar inspirerend*
- *van fragmentatie naar integratie*
- *van verbieden naar ruimte bieden*
- *van tekentafel naar samenleving*

# 3. CONCEPTEN VOOR ENERGIENEUTRALE GEBIEDEN

## AMBITIE ENERGIENEUTRAAL

In dit project is gekozen voor een focus op het thema energie. Dit sluit aan bij de ambities van vele gemeenten om energieneutraal te worden.

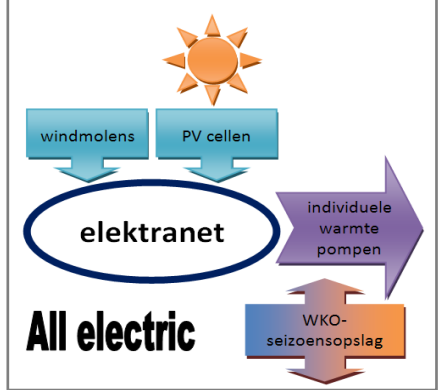
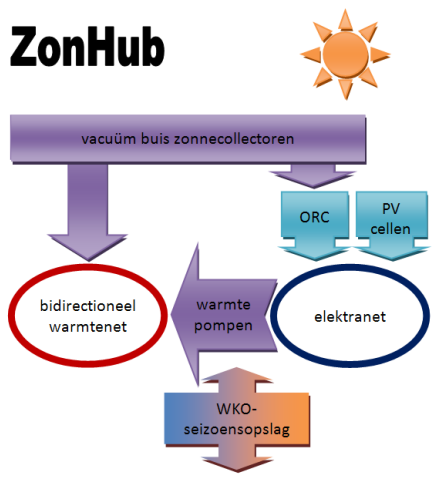
Voor een gemeente met de ambitie om energieneutraal te worden is het belangrijk een concreet beeld te vormen wat daarvoor nodig is. Met streefjaren als 2030 of 2050 lijkt het velen nog te ver weg om zich daarmee bezig te houden. Niets is minder waar! Om de ambities te kunnen behalen is het van groot belang om nu al te beginnen met de eerste stappen voor de toepassing van de innovatieve technische concepten, keuzes te maken aangaande de energie-infrastructuur, en woningeigenaren, energiebedrijven, projectontwikkelaars en andere actoren te laten aansluiten bij de ontwikkelingen op energiegebied.

## ENERGIE CONCEPTEN

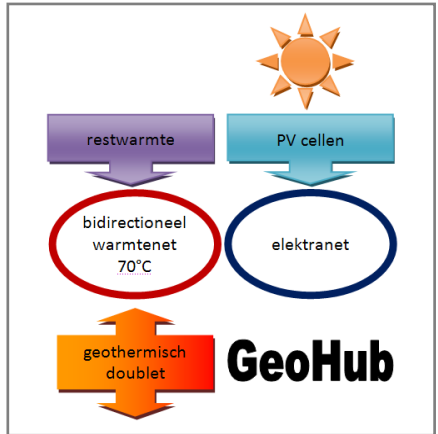
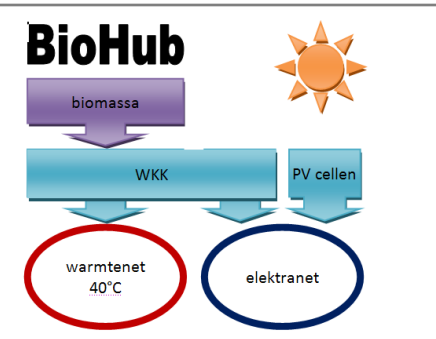
Binnen dit project zijn daarom vier energieconcepten ontwikkeld waarmee gemeenten gebiedsspecifieke eindbeelden kunnen construeren. Ieder concept beschrijft een samenhangend geheel van energieopwekking, -opslag en -infrastructuur dat nodig is voor de energievoorziening van een gebied. Daaronder vallen elektriciteit, warmte voor ruimteverwarming en tapwater en koude voor ruimteteoeling. De energieconcepten bieden geen pasklare oplossingen, maar wel een richting waaraan de huidige situatie en de komende beslissingen getoetst kunnen worden met het eindbeeld voor ogen. Voor elk gebied is een specifieke uitwerking noodzakelijk.

*Een gebied is energieneutraal als over een jaar genomen niet meer energie wordt verbruikt dan in het gebied duurzaam wordt opgewekt. Hierbij heeft het natuurlijk de voorkeur om geen duurzame energie van buiten het gebied te importeren of fossiel te gebruiken maar dit kan soms toch nodig zijn. Als dit door het jaar heen gecompenseerd wordt is het gebied 'netto' energieneutraal.*

# ZonHub



# BioHub



*In de figuren links is een sterk vereenvoudigde weergave te zien van de vier energieconcepten. Combinaties van de concepten zijn ook mogelijk en waarschijnlijk nodig om energieneutraliteit te bereiken.*

De energieconcepten spelen een rol bij de visie- en strategiebegrip. In dit bredere proces moeten de energieconcepten gerelateerd worden aan niet-technische zaken als de fragmentatie van grondeigendom, diversiteit van belangen en financieringsmogelijkheden.

Bij het ontwikkelen van de energieconcepten zijn randvoorwaarden gesteld. De concepten moeten:

- kunnen omgaan met de ongelijktijdigheid tussen energievraag en aanbod van duurzame energie.
- een ruimtelijke afweging mogelijk maken om in het gebied reductie van verbruik, lokale opwekking, optimale uitwisseling en lokale energieopslag te optimaliseren.
- de kwaliteit van het energieaanbod en -vraag optimaal op elkaar afstemmen. Er moet vermeden worden dat energie met een hoge kwaliteit ingezet wordt voor een doel met lage kwaliteit.

De ontwikkelde energieconcepten gaan uit van renovatie/nieuwbouw op passiefhuis-niveau of gelijkwaardig en van nagenoeg volledig gebruik van het geschikte dakoppervlak. Een belangrijke rol is weggelegd voor een energie-hub voor afstemming van energiestromen van vragers en aanbieders en sturing van energieconversie en opslag.

De concepten worden verder toegelicht op de website [duurzamegebiedsontwikkeling.nl](https://duurzamegebiedsontwikkeling.nl). Op deze website zijn ook instrumenten te vinden waarmee een inschatting kan worden gemaakt van de potentie van de energieconcepten voor een specifiek gebied.

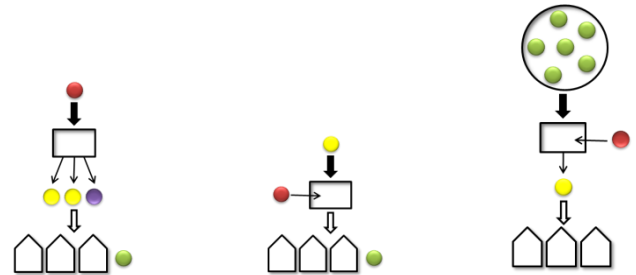
# 4. STURING

De directe invloed van gemeenten op de ruimtelijke ontwikkeling is afgenomen, onder andere door de sterke afname van grondbezit en de privatisering van de woningcorporaties. Daarnaast zijn steeds vaker ook eindgebruikers betrokken bij de realisatie, omdat de aandacht verschuift naar de bestaande bouw en burgers steeds mondiger worden. Door rekening te houden met de situatie kunnen gemeenten toch "slim sturen" om de ambities rond duurzame gebiedsontwikkeling te realiseren.

In de praktijk komen verschillende manieren van sturen voor. Op basis hiervan zijn zes kenmerkende sturingsvormen geabstraheerd en nader uitgewerkt. Iedere sturingsvorm beschrijft op hoofdlijnen welke actoren betrokken zijn en hoe hun onderlinge (macht)verhoudingen liggen.

- Overheid
- Privaat/ marktpartijen ontwikkelaar
- Privaat/ overig
- Gebruiker

De klassieke vorm is een gemeente die de centrale positie heeft om haar plannen zelf te ontwikkelen en uit te rollen, in afstemming met andere overheden en inachtneming van inspraakprocedures (*Overheid aan zet*).



## OVERHEID AAN ZET - PRIVAAT AAN ZET - EINDGEBRUIKERS AAN ZET

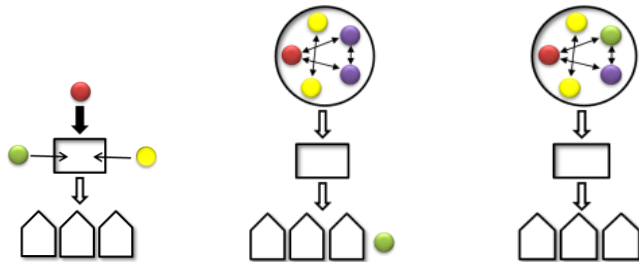
Anderzijds is het mogelijk dat het initiatief voor een (deel)ontwikkeling geheel bij andere partijen ligt. De overheid heeft dan een toetsende en mogelijk tevens stimulerende rol. Het initiatief kan in zo'n geval liggen bij projectontwikkelaars (*Privaat aan zet*) of bij bewoners en lokaal gevestigde bedrijven (*Eindgebruikers aan zet*).

Naast een sturende of toetsende rol kan een gemeente een verbindende rol hebben. Juist deze rol is relevant voor gebiedsontwikkeling. De uitdaging is om publieke, private, en particuliere belangen op één lijn te brengen.

In het *Participatiemodel* geeft de gemeente meer ruimte aan betrokkenen, door hen eerder in het proces te betrekken of een belangrijke stem te geven bij beslissingen. De regie blijft wel bij de gemeente.

Tot slot kunnen koplopers de ruimte krijgen (*Koplopersmodel*). Vernieuwers worden hierbij gekoppeld aan veranderaars om toe te werken naar een gezamenlijke actie-agenda aan de hand van een gedeeld toekomstperspectief.

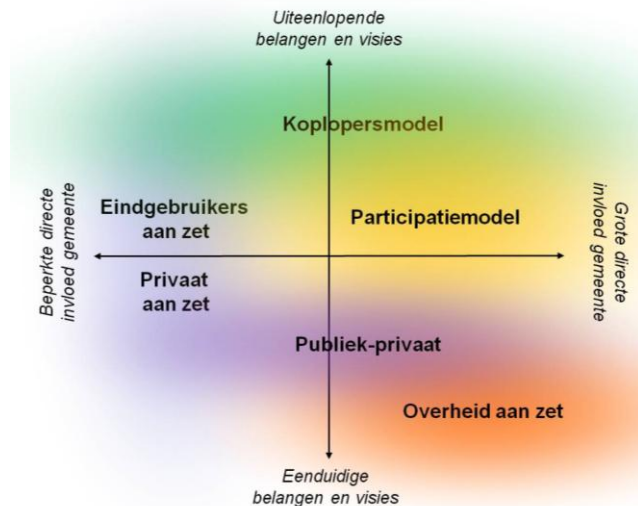
Gemeenten kunnen de sturingsvormen gebruiken om zich te bezinnen op de (on)mogelijkheid van verschillende manieren van sturen in hun situatie.



**PARTICIPATIE MODEL – PPS - KOPLOPERSMODEL**

Een verbindende regie kan ook uitgaan van een co-productie, zoals bij een *Publiekprivate samenwerking (PPS)*. Dan trekken overheden en projectontwikkelaars samen op.

Wat een passende sturing is, is niet alleen afhankelijk van de posities van de betrokken partijen maar ook van de fase van ontwikkeling en de diversiteit van belangen. Om dit inzichtelijk te maken positioneert onderstaande figuur de zes sturingsvormen langs de assen “directe invloed van de gemeente” en “diversiteit van belangen en visies”.



**STURINGSVORMEN GERELATEERD AAN “DIRECTE INVLOED GEMEENTE” EN “DIVERSITEIT BELANGEN EN VISIES”**

Bij een beperkte invloed (bijvoorbeeld zonder budget en grondposities) heeft de gemeente slechts een kaderstellende of faciliterende rol. Zeker als de belangen sterk uiteenlopen (e.g. bij veel beslissers) kan de overheid richting toch geven aan een ontwikkeling, door belangen op één lijn te brengen of een gezamenlijk visieproces te organiseren.

Als een gemeente een grotere directe invloed heeft wordt het relevanter hoe divers de belangen en visies zijn. Indien er slechts weinig betrokkenen zijn (bijvoorbeeld bij een nieuwe ontwikkeling) of duidelijk is wat er moet gebeuren (e.g. in uitvoeringsfase) kan een gemeente, evt. in co-productie met private partijen, de ontwikkeling geheel in hand nemen. Als de belangen en visies zeer uiteenlopend zijn, moeten die ieder, in meer of mindere mate, meegenomen worden bij de ontwikkeling (participatiemodel) of kan een nieuwe, gezamenlijke visie geconstrueerd worden (koplopermodel). Een gebiedsontwikkeling is een langlopend traject, waarbij in verschillende fases verschillende sturingsvormen zullen domineren. Ook kunnen bij parallele deelontwikkelingen meerdere sturingsvormen naast elkaar bestaan. Gemeenten kunnen het instrument “quickscan sturingsvormen” gebruiken om te analyseren welke sturingsvormen passen bij hun situatie.

# 5. PROCES VOOR DUURZAME GEBIEDSONTWIKKELING

Om duurzaamheidsambities in gebiedsontwikkeling te bereiken is een wezenlijk andere manier van werken nodig. Wij introduceren de bouwstenen van een vernieuwende procesaanpak voor duurzame gebiedsontwikkeling. Deze aanpak geeft antwoord op de knelpunten op bestuurlijk, organisatorisch, financieel en juridisch gebied die we in de koploperprojecten zijn tegengekomen.

Wat onderscheidt de benodigde aanpak voor duurzame gebiedsontwikkeling van een reguliere aanpak? Uit het onderzoek komen zeven hoofdzaken naar voren. Deze zijn van toepassing gedurende de verschillende fases van het project, ongeacht de sturingsvorm.

## 1. LANGE TERMIJN WAARDEN LEIDEND

Om te voorkomen dat ambities mooie woorden blijven, is een regelmatige toetsing van korte termijn acties aan lange termijn ambities noodzakelijk. Een goede verankering van deze lange termijn doelen in beleidsdocumenten is ook van groot belang.

Lange-termijn-waarden kunnen leidend worden als ze worden vervat in een inspirerende visie, die begrijpelijk en

aansprekend is. Bij het opstellen hiervan wordt begonnen met het vaststellen van het startpunt: wat zijn de eigenschappen en potenties van het gebied? Vervolgens kan een lange termijn visie worden geconstrueerd. Om te zorgen dat de visie breed gedeeld wordt, wordt deze opgesteld door een diverse groep actoren.

Na het bepalen van het startpunt en einddoel wordt begonnen met de uitwerking van ontwikkelingspaden: welke acties zijn concreet nodig om het beoogde einddoel te realiseren? Deze acties worden tenslotte doorvertaald naar beleid en de eigen agenda's van de verschillende partijen. Monitoring is nodig om de voortgang en samenhang te bewaken.

## 2. NIEUWE ROLLEN, NIEUWE SAMENWERKINGEN

Een duurzame gebiedsontwikkeling kan niet gerealiseerd worden als de betrokken partijen vasthouden aan gevestigde belangen en ingesleten manieren van werken ("zo doen we dat altijd" of "dat is niet onze taak"). Door op zoek te gaan naar nieuwe werkwijzen, nieuwe coalities en onverwachte rolverdelingen kan een kruisbestuiving ontstaan tussen disciplines en actoren, zodat partijen elkaar versterken in plaats van tegenwerken.

Bij de selectie van actoren kan vernieuwingskracht als criterium meegewogen worden, om te voorkomen dat de achterhoede de ambities bepaald. Bovendien kunnen onverwachte actoren opeens relevant blijken te zijn voor een ontwikkeling. Te denken valt aan een zorgverzekeraar die meefinancieert in een gezonde leefomgeving. Of een installateur die in samenwerking met een houtbedrijf een kleine biomassa-installatie exploiteert.

### 3. WAT LEVERT HET OP?

Duurzame gebiedsontwikkeling is gebaat bij een gezonde businesscase. In de huidige praktijk worden bij het doorrekenen van plannen met behulp van een grondexploitatie de kosten van beheer en exploitatie vaak nog niet meegenomen. Dit terwijl ze een aanzienlijk deel van de totale kosten vormen.

We moeten daarbij weg van een aanpak die alleen uitgaat van aanvangsinvesteringen, die slechts een fractie vormen van de kosten in de totale levensduur. Beter is een aanpak waarin de kosten en opbrengsten in de gehele levensduur van een gebied worden meegenomen. En tevens de kosten en baten in brede zin, in termen van People en Planet en Profit. Waardecreatie wordt een belangrijk uitgangspunt.

Knelpunt hierbij is dat de opbrengsten vaak niet terecht komen bij de partij die de investering doet. Daarom kan nuttig zijn actoren en sectoren die profijt hebben van de ontwikkeling te identificeren en te betrekken. Ook innovatieve financieringsconstructies zijn van groot belang.

### 4. GEZAMENLIJK PROCES

Voor een geslaagde gebiedsontwikkeling is de inbreng en onderlinge afstemming van verschillende partijen en disciplines nodig, al vanaf het prille begin. Bewoners spelen dan bijvoorbeeld een rol bij visievorming en beleidsmakers ook bij de uitvoering. Zo wordt de ontwikkeling breed gedragen en wordt voorkomen dat ideeën die op de tekentafel hoog scoren in de praktijk niet tot hun recht komen.

Het maken van een goede analyse en formuleren van sterke ambities werkt het beste in een selecte maar diverse groep. Voor een vruchtbare samenwerking is een 'veilige omgeving' nodig, met een omgangsvorm en gezamenlijk begrippenkader waardoor alle deelnemers hun perspectief in kunnen brengen. Vanuit een smal en diep draagvlak – met een kleine groep die zeer betrokken is – wordt een strategische verbreding ingezet op het moment dat de ambities verder worden uitgewerkt of geoperationaliseerd.

## 5. SLIM STUREN

Slim sturen gaat om het opbouwen van een gezamenlijke wil. Een duurzame gebiedsontwikkeling gaat uit van een toekomstvisie die breed onderschreven en gedragen wordt. Het is een organische ontwikkeling, waar diverse partijen aan willen en kunnen bijdragen.

Het is dus belangrijk dat de ambities en acties niet blijven hangen bij één partij – zoals een gemeente – maar door de verschillende relevante actoren worden opgepakt. Gemeenten moeten zich daarbij realiseren dat ze verantwoordelijkheid moeten weggeven en ruimte voor initiatief moet ontstaan.

Daarnaast moet de ontwikkeling duidelijk geborgd worden in verschillende beleidsterreinen ('horizontale inbedding'). Dit vraagt nogal wat van de competenties van de betrokken actoren: netwerkvaardigheden voor het vormen van coalities, creativiteit om tot vernieuwende oplossingen te komen en integraal denken om met verschillende disciplines samen te kunnen werken. In de koplopergemeenten speelt ook persoonlijk commitment een grote rol: het enthousiasme van een initiator, maar ook bijvoorbeeld de steun van een bestuurder of ontwikkelaar.

## 6. KERNGEBIEDSWAARDEN

Een duurzame gebiedsontwikkeling gaat uit van bestaande kwaliteiten van een gebied en kijkt hoe deze gebruikt kunnen worden in de transformatie van het gebied. De vorming van ambities met betrekking tot energie en duurzaamheid kan worden geplaatst in de context van een zoektocht naar de kracht van het gebied. Dit houdt in het identificeren van de (economische, sociaal-culturele en ecologische) kerngebiedswaarden en zoeken hoe deze elkaar onderling kunnen versterken. Dit kan de basis vormen voor het formuleren van eerdergenoemd toekomstbeeld, dat specifiek is voor het gebied en aansluit bij de maatschappelijke dynamiek.

## 7. DURF ANDERS TE DOEN EN LEER ERVAN

Bij duurzame gebiedsontwikkeling is reflectie op werk- en denkwijze nodig om tot een innovatieve en effectieve aanpak te kunnen komen. Belangrijk is om 'los te komen' van dagelijkse problemen en oplossingen. Bij duurzame ontwikkeling gaat het niet (alleen) om nieuwe projecten en processen, maar vooral om reguliere projecten en processen anders aan te pakken.

Met doorbraakprojecten kunnen alternatieven voor dominante praktijken worden ontwikkeld en op bescheiden schaal uitgeprobeerd. Hiermee kan geleerd

worden welke knelpunten die wet- en regelgeving, financieringsstructuren en institutionele verhoudingen vormen voor ingrijpende vernieuwing. Bovendien kan zo'n project ingezet worden voor het mobiliseren van andere partijen en een basis bieden voor investeringen.

## 6. AAN DE SLAG

We onderscheiden vijf fasen bij duurzame gebiedsontwikkeling. Bij iedere fase past een aantal methoden en instrumenten om duurzame gebiedsontwikkeling in de praktijk te brengen. Een beknopt overzicht is opgenomen in onderstaande tabel.

Goed procesmanagement moet de verschillende fasen met elkaar verbonden houden.

Om aan de slag te kunnen staat een praktische uitwerking hiervan op de website [duurzamegebiedsontwikkeling.nl](http://duurzamegebiedsontwikkeling.nl).

<i>Fasen</i>	<i>Doel</i>	<i>Instrumenten</i>
<b>Analyse</b>	In kaart brengen van: <ul style="list-style-type: none"><li>- gebiedseigenschappen</li><li>- energievraag / -potentie</li><li>- relevante actoren</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- quick-scan gebiedskenmerken &amp; energieconcepten</li><li>- quick-scan sturingsvormen</li><li>- gebiedsanalyse kerngebiedswaarden</li><li>- actoranalyse</li></ul>
<b>Visie &amp; strategie</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- integrale visie</li><li>- leidende principes</li><li>- ontwikkelingspaden</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- transitiearena</li><li>- backcasting-sessies</li></ul>
<b>Planvorming</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- ambities concretiseren</li><li>- voorbereiden implementatie</li><li>- borging</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- vorming coalities &amp; actie-agenda</li><li>- rekentool vraag en aanbod energie</li><li>- rekentool levensduurkosten en –baten energie</li></ul>
<b>Realisatie</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- realisatie</li><li>- markt uitdagen</li><li>- monitoring</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- doorbraakprojecten</li><li>- monitoring</li></ul>
<b>Gebruik &amp; beheer</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- exploitatie</li><li>- goede overdracht</li><li>- leren van resultaat</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- methodiek evalueren, verbreden en opschalen</li></ul>