

Het koppelen van transitieopgaven: een innovatieve methode in ontwikkeling

Joeri Naus (Universiteit van Amsterdam)

Complexe maatschappelijke opgaven als klimaatadaptatie, de energietransitie en de circulaire economie komen elkaar tegen in de toch al drukke stedelijke ruimte. Dat biedt kansen, maar stelt gemeenten, waterschappen en nutsbedrijven ook voor de uitdaging om over de eigen grenzen heen te kijken. Dit artikel presenteert een methode die organisaties kan helpen bij het werken aan meerdere transities tegelijk: de Wezenlijke Winstpunten-aanpak. Deze aanpak wordt gekenmerkt door kleine, kernachtige innovatiestappen die elkaar relatief snel opvolgen. Het artikel laat zien hoe de aanpak door Waternet, Liander en de gemeente Amsterdam wordt toegepast, en wat daarbij de perspectieven en hindernissen zijn.

Het koppelen van grote maatschappelijke opgaven als klimaatadaptatie, de energietransitie en de circulaire economie vereist 'systeeminnovatie' [1]. Dit is een speciale vorm van innovatie waarbij niet alleen wordt gekeken naar techniek, maar ook relevante regels en routines ter discussie staan. Er zijn andere denkwijzen, andere vormen van samenwerking en andere verdienmodellen nodig die over traditionele organisatiegrenzen heen reiken. Maar hoe kunnen gemeenten, waterschappen en nutsbedrijven (samen) werken aan systeeminnovatie? En wat komt daar allemaal bij kijken?

In het Koppelkansentraject Amsterdam [2], een meerjarig samenwerkingsverband tussen Waternet, netbeheerder Liander en de gemeente Amsterdam, wordt een vernieuwende methodiek ontwikkeld die is toegespitst op dit soort vraagstukken: de 'Wezenlijke Winstpunten-aanpak'. De methodiek is geïnspireerd door wetenschappelijke literatuur over 'systeemtransities' [3] en 'small wins' [4], en wordt aangescherpt via leerervaringen uit het Koppelkansentraject zelf. Dit artikel laat zien wat de Wezenlijke Winstpunten-aanpak behelst, hoe die kan worden geoperationaliseerd en welke vragen en dilemma's daaruit voortkomen.

Aanpak

Bij het ontwerpen en realiseren van koppelkansen lopen deelnemers aan het Koppelkansentraject tegen allerlei barrières aan. Een deel daarvan heeft wortels in bestaande regels, denkwijzen en infrastructuren, zogenaamde 'systeembarrrières' (zie kader). Deze staan nieuwe, synergetische oplossingen structureel in de weg.

Voorlopige lijst met systeembarières voor het realiseren van koppelkansen [5]

1. Denken vanuit de eigen sector of organisatie, ingegeven door wet- & regelgeving
2. Keten-denken als gevolg van lineair proces van beleidsvorming, programmering & realisatie
3. Standaard ontwerprichtingen voor de hele sector of de hele stad
4. Strikte afbakening van taken, opdrachten en projecten
5. Schaalniveau van & investeringen in bestaande infrastructuur
6. Afwachtend & risicomijdend gedrag van nutspartijen, ingegeven door wet- & regelgeving
7. Gebrekkige informatie-deling tussen nutspartijen en gemeentelijke afdelingen
8. Bestuurlijke nadruk op de (relatief) korte termijn projecten
9. Aanbestedingsbeleid staat vroegtijdig betrekken (commerciële) partners niet toe
10. Fragmentatie van financiën en budgetten, en verantwoording op alleen korte termijn
11. Schaarste in werkbare ruimte ondergronds
12. Onvoldoende regie op werken in de ondergrond, en verouderde ordeningsprincipes
13. Beperkte ervaring met & kennis van gebruik(ers) van nutsvoorzieningen
14. Ontbreken van kennis, taal en markt voor meervoudige waardecreatie

In de basis beoogt de Wezenlijke Winstpunten-aanpak systeembarières te verzachten of weg te nemen. Dit via slim gekozen en op relatief korte termijn te realiseren 'systeeminnovatieve stapjes' die kunnen aanzetten tot verdergaande structuuraanpassingen op langere termijn (zie kader).

Belangrijke kenmerken van wezenlijke winstpunten [5]

- *Bevatten een kern van radicale vernieuwing; veranderen het denken en pakken bij voorkeur meerdere systeembarières tegelijk aan.*
- *Genereren concrete, tastbare resultaten op relatief korte termijn.*
- *Zijn binnen de handelingsruimte van betrokkenen te realiseren of kunnen van daaruit worden ondersteund.*
- *Brengen relatief kleine risico's met zich mee voor betrokken partijen.*
- *Initiëren nieuwe stappen, geven energie en creëren momentum.*

In het Koppelkansen-traject is een initiële set van vijf wezenlijke winstpunten gedefinieerd [6].

1. Het inrichten van een gezamenlijke portemonnee voor projectuitgaven door koppelkansen-partners.
2. Het aanpassen van het uitlegschema kabels & leidingen dat bepalend is voor de positionering van – en onderlinge afstanden tussen - infrastructuur in de Amsterdamse ondergrond.
3. Het ontwikkelen van tools voor meervoudige waardecreatie als alternatief voor raamwerken en afwegingskaders die sturen op enkelvoudige functies of opgaven.
4. Het ontwikkelen van een integraal gebiedsplan voor het integreren van projectoverstijgende opgaven en ambities in de ondergrond en openbare ruimte.
5. Het experimenteren met nieuwe vormen van eigenaarschap, regie en opdrachtgeverschap die gebiedsontwikkeling en -transformatie integraal benaderen.

In dit artikel worden twee winstpunten uitgelicht: het Uitlegschema kabels en leidingen (winstpunt 2) en het Integraal Gebiedsplan (winstpunt 4). Dit aan de hand van een 'routekaart' met aanwijzingen om winstpunten te identificeren en op termijn te verzilveren (kader 3).

Basisversie van routekaart voor het werken aan wezenlijke winstpunten [5]

1. Systeembarrières identificeren: ervaren barrières in projecten worden aangekaart bij het kernteam. Het kernteam onderzoekt samen met betrokken organisaties en/of experts het karakter van de barrières: hebben deze wortels in het bestaande systeem? En welke structurelementen horen daarbij?
2. Strategie bepalen: op initiatief van het kernteam worden er winstpunteams geformeerd en passende tactieken uitgewerkt om deze na te jagen: wat jagen we na? Wie kan daarbij helpen? En hoe pakken we dat aan?
3. Reflecteren op de voortgang: winstpunteams bouwen in overleg met het kernteam regelmatige reflectiemomenten in. Kernteam houdt op basis van ervaringen en nieuwe inzichten ook de aanpak en portfolio tegen het licht: wat gaat goed? Waar lopen we tegenaan? Hoe kan het beter?

Gezien de omvang en de complexiteit van systeeminnovatieve vraagstukken, is het niet waarschijnlijk al bij aanvang alle systeembarrières scherp in beeld te krijgen (stap 1), noch om een strategie te bepalen die doel treft (stap 2). Werken aan systeeminnovatie is in hoge mate een kwestie van 'leren door te doen'. Cruciaal is dan ook om te goed te reflecteren op de voortgang (stap 3), om op basis van nieuwe inzichten eerdere stappen opnieuw te doorlopen. Op die manier kunnen de stappen elkaar onderling gaan versterken.

Uitlegschema kabels & leidingen

Om ruimte te creëren voor toekomstige ontwikkelingen is het belangrijk de Amsterdamse ondergrond compacter en slimmer in te richten. Herziening van het 'uitlegschema kabels en leidingen', dat dient als uitgangspunt voor de positionering van de kabels en leidingen in de ondergrond, vormt daarin een belangrijk onderdeel. Het huidige kader is verouderd en geeft geen ruimte de nieuwe inzichten in ontwerp in de praktijk te brengen. Met een integraal inrichtingsprincipe kan compacter ontworpen worden, zodat er meer ruimte ontstaat voor toekomstige ontwikkelingen en er minder overlast en onnodige kosten zijn.

1. Systeembarrières identificeren

Het huidige uitlegschema is gebaseerd op standaarden van ongeveer 30 jaar geleden. Deze standaarden zijn in veel situaties niet meer toereikend, zo stellen betrokken partijen vast. Om de infrastructuur passend te maken, is het steeds vaker nodig om te zoeken naar 'creatieve oplossingen'. En dat nog zonder goed rekening te (kunnen) houden met alle ontwikkelingen op het gebied van energietransitie, klimaatadaptatie en de circulaire stad, en de onzekerheden die daarmee gepaard gaan. Op deze manier worden uitzonderingen op het uitlegschema eerder regel dan uitzondering.

Om deze problematiek het hoofd te bieden hebben de partijen het plan opgevat om niet alleen te sleutelen aan het uitlegschema zelf, maar op termijn ook aan het WIOR-proces (Werken In de Openbare Ruimte) – de methode voor het plannen, vergunnen, leggen en beheren van kabels en leidingen waar het uitlegschema deel van uitmaakt [8]. Eerder onderzoek [9] heeft uitgewezen dat het huidige WIOR-proces uitgaat van één speler die eerst eigen plannen maakt alvorens af te stemmen

met andere spelers. Dit waar integraal ontwerp van nutsinfrastructuur aan de voorkant nodig is om de ondergrond compacter in slimmer in te richten.

Het wezenlijk winstpunt 'uitlegschema' heeft zodoende te maken met (ten minste) drie systeembarrrières (kader 1): (1) 'denken vanuit de eigen sector of organisatie, ingegeven door wet- en regelgeving', (2) 'schaarste in werkbare ruimte ondergronds' en (3) 'onvoldoende regie op werken in de ondergrond, en verouderde inrichtingsprincipes'.

2. Winstpunten formeren

In opdracht van betrokken directeuren van Waternet, Liander en de gemeente Amsterdam is er in 2020 een reeks 'experttafels' georganiseerd om tot een goed en gedragen voorstel voor innovatie van het uitlegschema te komen. In eerste instantie is gewerkt aan een 'prototype 1', samengesteld op basis van de kortste onderlinge afstanden uit gebruikte uitlegschema's in binnen- en buitenland, evenals de bestaande landelijke norm NEN 7171-1 [10]. Daarmee wordt een verbeteringslag gemaakt binnen of op de grens van bestaande kaders.

Tegelijkertijd wordt verdergaande innovatie gestimuleerd door het implementeren van een tweejaarlijks actualisatiemechanisme en het ontwikkelen van een 'prototype 2' dat onder andere ruimtereserveringen en de toepassing van hulpconstructies, zoals kabelkokers en een mantelbuisputconstructie mogelijk maakt.

De actualisatie van de WIOR-verordening in 2021 vormt een 'natuurlijk' moment voor vastleggen van prototype 1 en het actualisatiemechanisme. Daarnaast kan ook de geplande herziening van de NEN 7171-1 [11] op landelijk niveau putten uit de resultaten van dit project. Om dit te bewerkstelligen is inmiddels een 'winstpuntenteam' geformeerd waarin deelnemers aan het Koppelkansentraject samenwerken met ambtenaren die betrokken zijn bij de herziening van de WIOR-verordening [12].

3. Reflecteren op de voortgang

Zoals te verwachten, loopt niet alles op rolletjes. Bij de ontwikkeling van 'prototype 1' bleek het bijvoorbeeld niet eenvoudig om de juiste mensen te vinden. Dat wil zeggen, werknemers van betrokken organisaties met de kennis en het mandaat om een beslissing te nemen over het aanpassen van gegevens in het uitlegschema. En ook toen de juiste mensen waren gevonden, bleek het niet eenvoudig om een akkoord te bereiken.

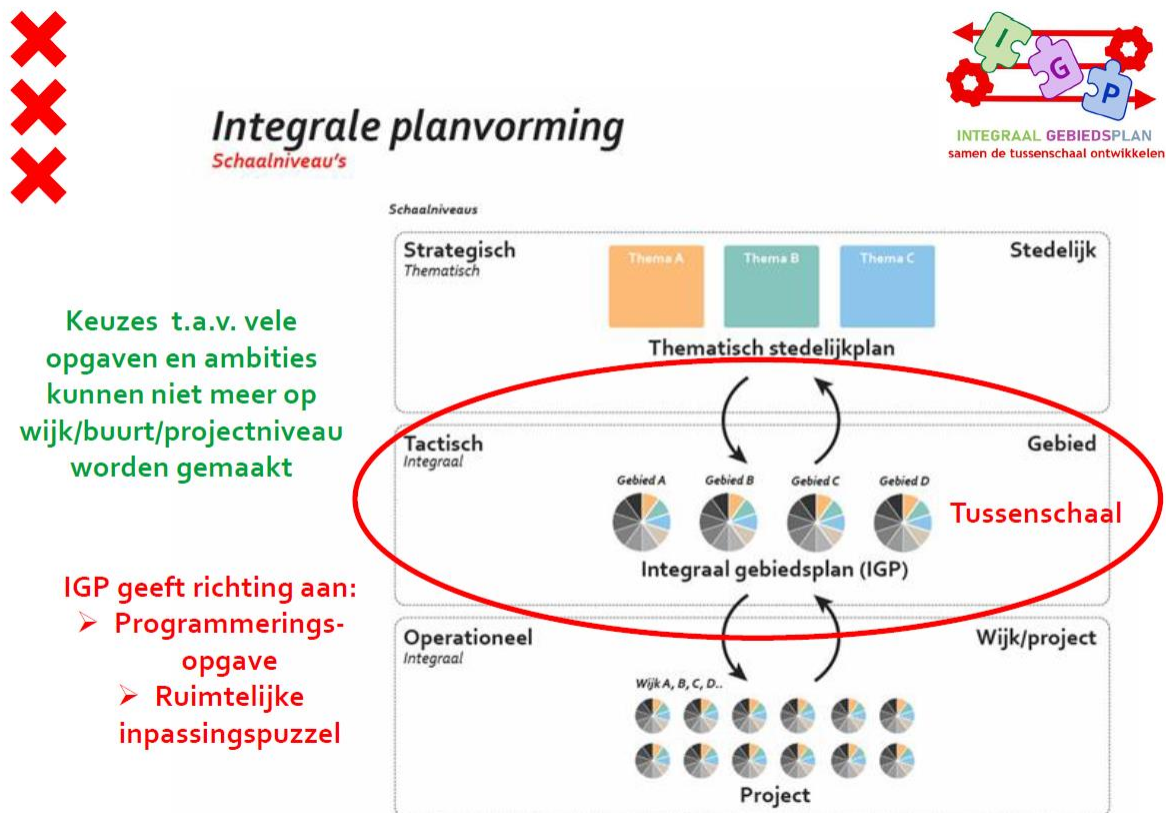
Eind 2020 was daarom eerst een 'verdiepingslag' nodig, alvorens prototype 1 ter besluitvorming kon worden aangeboden aan de gemeente. Hierbij werden 'stappentrackers' ingezet om bij te houden wat er nodig is om in de verschillende organisaties tot een akkoord op het nieuwe uitlegschema te komen. Een gezamenlijke reflectie op deze stappentrackers bracht diverse obstakels aan het licht. Zo zou de ingewikkeldheid van het vinden van de juiste mensen wel een kunnen voortkomen uit interne besluitvormingsprocessen. Daarin zijn taken en verantwoordelijkheden, evenals benodigde kennis, verdeeld over verschillende afdelingen en lagen in de organisatie (systeembarrrière 4?). Ook sectorale regelgeving die aanstuurt op standaardisatie (systeembarrrière 3?) lijkt een barrrière te vormen om af te wijken van 'business as usual' [13].

Per organisatie zal nader moeten worden uitgezocht welke organisatiestructuren precies in de weg zitten, en waar ingewikkeldheden te maken met routinematig denken en handelen. Dit proces biedt aanknopingspunten voor het aanscherpen van de eerder geïdentificeerde systeembarrrières (stap 1),

als ook voor het bijstellen van de gehanteerde strategie om aan dit wezenlijk winstpunt te werken (stap 2).

Integraal gebiedsplan

Waar herziening van het uitlegschema primair is gericht op aanpassing van *bestaande* structuren, wordt er ook gewerkt aan *nieuwe* structurelementen. Het beleidsinstrument met de werktitel 'Integraal GebiedsPlan' (IGP) is zo'n nieuw element (of proto-structuur) dat een belangrijke rol wordt toegedicht in het ruimtelijk kader van de toekomst. Een integraal gebiedsplan kan het ontwerpen en realiseren van koppelkansen in de hand werken door gezamenlijk gebiedsgericht de programmering, ontwikkeling en uitvoering van opgaven in de openbare ruimte vorm te geven (afbeelding 1).



Afbeelding 1. Ontwikkelrichting en positionering van het Integraal Gebiedsplan [14]

1. Systembarrières identificeren

Leidend in het werken aan een integraal gebiedsplan is de constatering dat er een essentiële schakel ontbreekt tussen het strategische niveau van de stedelijke Structuurvisie (de toekomstige Omgevingsvisie Amsterdam 2050) en de diverse duurzaamheidsambities enerzijds, en het operationele niveau van individuele gebiedsontwikkelingen en projecten anderzijds [15]. Zo is er vaak geen heldere sturingsinformatie beschikbaar voor de doorvertaling van stedelijk beleid naar concrete uitvoeringsprojecten [16].

Onderzoek [3] wijst uit dat er (ten minste) twee systeemeigenschappen meespelen die het realiseren en implementeren van een integraal gebiedsplan structureel bemoeilijken. Ten eerste de 'deductieve planlogica' die ten grondslag ligt aan stedelijke planprocessen. Deze planlogica begint bij

stedenbouwkundige idealen en hygiënische eisen, vertaalt deze naar ontwerpen voor wijken en straten, en mondt uit in allerlei voorwaarden en eisen voor de nutsvoorzieningen. In deze logica zijn de nutsvoorzieningen en inrichting van de ondergrond sterk afhankelijk van inrichtingsbeslissingen voor de bovengrond.

Ten tweede, de ‘functionele differentiatie’ van nutsvoorzieningen. Dit is het gegeven dat nutsfuncties zijn ondergebracht bij gespecialiseerde diensten en bedrijven in grotendeels gescheiden opererende sectoren. Beide systeemeigenschappen komen voort uit systeemkeuzes die zijn gemaakt aan het eind van de negentiende of het begin van de twintigste eeuw. Ze hebben lang goed dienst gedaan, maar werpen nu allerlei barrières op bij het werken aan een toekomstbestendige stad waarin verschillende (nuts)opgaven, als ook boven- en ondergrond, in onderlinge samenhang worden beschouwd.

Systeembarrrières (kader 1) die hiermee samenhangen zijn onder andere (1) ‘denken vanuit de eigen sector of organisatie, ingegeven door wet – en regelgeving’, (2) ‘ketendenken als gevolg van een lineair proces van besluitvorming, programmering en realisatie’, en (5) ‘schaalniveau van & investeringen in bestaande infrastructuur’.

2. Winstpunt formeren

Om te werken aan een integraal gebiedsplan is er begin 2021 een winstpuntenteam geformeerd. Het team bestaat uit deelnemers aan het Koppelkansentraject en diverse medewerkers van de gemeentelijke afdeling Stadsregie die (mede)verantwoordelijk is voor het programmeren van werkzaamheden in de openbare ruimte. Dit team heeft de afgelopen maanden interviews afgenomen met nutspartijen en andere stakeholders om draagvlak te toetsen en ideeën op te halen. Ook zijn er ‘thematafels’ georganiseerd om stakeholders bij elkaar te brengen, een plan van aanpak te ontwikkelen en casusgebieden te selecteren waarvoor een (prototype) gebiedsplan kan worden uitgewerkt.

Eerder opgestelde ‘Masterplannen Energie en Nutsvoorzieningen’ voor onder andere de Zuidas en Sloterdijk Centrum dienen als voorbeeld voor een integraal gebiedsplan. De Masterplannen zorgen ervoor dat er in de planontwikkeling voor deze gebieden veel nadrukkelijker rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de nutsvoorziening en de ondergrondse ordening.

Het voornemen is om het integraal gebiedsplan een dynamisch karakter te geven, zodanig dat nieuwe ontwikkelingen en inzichten kunnen worden meegenomen in de doorontwikkeling en detaillering van het plan. Ook de uiteindelijke vorm is nog een zoektocht; afhankelijk van wat nodig is en wat werkt, zou het een schriftelijk plan, maar ook een digitale kaart, portal of storymap kunnen worden [16].

3. Reflecteren op de voortgang

Na het opstellen van een initieel plan van aanpak is een speciale sessie georganiseerd waarin vertegenwoordigers van Liander, Waternet en de gemeente Amsterdam door het nieuw geformeerde winstpuntenteam werden bevraagd: aan welke kernbehoeften van de organisatie kan een integraal gebiedsplan invulling geven? Waar binnen de organisatie zit motivatie en energie om mee te doen? En welke (systeem)barrrières zijn te verwachten?

Uit de sessie kwam naar voren dat er bij Liander kansen liggen om met een integraal gebiedsplan bij te dragen aan het personele vraagstuk. Het verminderen van werkzaamheden in de ondergrond en het gezamenlijk organiseren van ‘graafrust’ (tijdelijk geen graafwerkzaamheden toegestaan) kan de druk op uitvoerend personeel als ook de behoefte aan werving van nieuwe krachten verlichten.

Daarnaast sluit het uitgangspunt van gebiedsgericht maatwerk goed aan bij de hernieuwde aandacht voor 'vakmanschap' bij (een deel van) de organisatie.

Ook bij Waternet gaan er steeds meer stemmen op om infrastructuur niet meer een-op-een te vervangen. In plaats daarvan zou per gebied bekeken kunnen worden hoe opgaven ten aanzien van de riolering, het watersysteem en terugwinning van grondstoffen en thermische energie slim te combineren zijn. Een integraal gebiedsplan zou daarvoor systeemingrepen moeten bevatten die door te voeren zijn op projectniveau.

De gemeentelijke afdeling Verkeer & Openbare Ruimte (V&OR), tot slot, ziet vooral kansen om omgevingshinder te verminderen en 'werk-met-werk' te maken (het combineren van werkzaamheden). Dat zorgt voor rust in de ondergrond en bevordert de leefbaarheid in de stad. Aangegeven wordt echter dat de nadruk op 'begrotingsrealisatie' per organisatie een belangrijke barrière opwerpt op bij het maken van een gezamenlijke onderhoudsplanning (systeembarrrière 10?). Een integraal gebiedsplan dat werk-met-werk mogelijk maakt, zou daarom tevens werk moeten maken van een 'gezamenlijke portemonnee' [17].

Een belangrijk uitdaging bij de verdere ontwikkeling van een integraal gebiedsplan zal zijn om aan te sluiten op de behoeften en kansen binnen betrokken organisaties, zonder daarbij het radicale karakter en het momentum te verliezen die essentieel zijn in de Wezenlijke Winstpunten-aanpak.

Tot hier en verder

Op basis van de ervaringen tot nu toe kan (met enige voorzichtigheid) worden gesteld dat de Wezenlijke Winstpunten-aanpak Waternet, Liander en de gemeente Amsterdam helpt bij het koppelen van maatschappelijke opgaven. De aanpak levert nieuwe inzichten op als het gaat om het karakter van de vraagstukken die voorliggen, en biedt handelingsperspectief om daarmee aan de slag te gaan via kleine, kernachtige innovatiestappen die elkaar relatief snel kunnen opvolgen. Ook buiten het Koppelkansentrajec wordt deze potentie herkend [19].

Tegelijkertijd zijn er nog tal van uitdagingen en openstaande vragen die aandacht vereisen om deze potentie ook te realiseren. Zo is het werken aan wezenlijke winstpunten een voortdurende zoektocht naar goede verankering binnen betrokken organisaties. Dat vergroot de kans om winstpunten daadwerkelijk te verzilveren. Maar vanuit welke plekken in de organisatie(s) kan een winstpunt het beste worden nagejaagd? En zijn op die plekken dan ook de tijd en ruimte te organiseren die nodig zijn voor het ontwikkelen van relevante competenties? Bij het werken aan een nieuw uitlegschema en een integraal gebiedsplan zijn hierin belangrijke stappen gezet. Lukt het ook om verder te komen en de beoogde structuuraanpassingen te realiseren?

Een andere complicerende factor is dat winstpunten worden nagejaagd, terwijl de aanpak nog in ontwikkeling is. Deze puzzel is inherent aan het vernieuwende karakter van het Koppelkansentrajec. Het zal vooral zaak zijn een productieve relatie tussen theorie en praktijk te creëren, waarbij ervaringen in de praktijk worden verwerkt in de aanpak, en ontwikkelingen in de aanpak weer richting geven aan de praktijk. Met de routekaart en de voorbeelden in dit artikel is ieder geval een basis gelegd waarop kan worden voortgebouwd.

Referenties

1. <https://transitiepraktijk.nl/nl/experiment/visie-vormen-herorienteren/wat-is-speciaal-aan-transitieprojecten>
2. <https://www.kennisactiewater.nl/co-creatie-trajecten/koppelkansen/>
3. Grin, J. (2020). 'Doing' system innovations from within the heart of the regime. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(5), 682-694.
4. Termeer, C. J., & Dewulf, A. (2019). 'A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems'. *Policy and Society*, 38(2), 298-314.
5. Naus, J. (2021). *Wezenlijke winstpunten aanpak; work in progress*. 18 februari 2021.
6. Koppelkansen (2020). *Programmaplan Koppelkansen 2021*, 11 december 2020. Geraadpleegd van: https://www.kennisactiewater.nl/wp-content/uploads/Koppelkansen-Plan-2021_v25nov2020_def.pdf
7. Koppelkansen (2021). *Uitleg schema kabels en leidingen, update voor directeurenoverleg*, 8 april 2021.
8. <https://www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/werken-openbare-ruimte/wior-proces/Koppelkansen>
9. Camps, S. (2019). *Verkenning governance Koppelkansen Amstelstad*. Rapportage. Gemeente Amsterdam, 24 december 2019. Geraadpleegd van: <https://www.kennisactiewater.nl/rapporten/governance-van-de-amsterdamse-ondergrond-vraagstukken-barrieres-en-oplossingsrichtingen/>
10. <https://www.nen.nl/nen-7171-1-2009-nl-129571>
11. https://www.landenwater.nl/water_bodem/herziening-nen-7171-1-ondergrondse-netten/
12. Koppelkansen (2020). *Plan van Aanpak Uitleg schema*, 9 juni 2021.
13. Koppelkansen (2021). *Notulen Kernteam Koppelkansen*, 1 april 2021.
14. Koppelkansen (2021). *2^e ThemaTafel Integraal Gebiedsplan (uit: Bestuurlijke opdracht Nutsvoorzieningen)*, 8 juli 2021.
15. Berg, J. van den & Made, H. van der (2020). *Integrale Ontwerpmethode Openbare Ruimte*. Amsterdam. ISBN 978-90-9033072-3. Geraadpleegd van: <https://openresearch.amsterdam/nl/page/58877/integrale-ontwerpmethode-openbare-ruimte>
16. Koppelkansen (2021). *Integraal Gebiedsplan, update voor directeurenoverleg*, 16 juni 2021.
17. Koppelkansen (2021). *Plan van Aanpak Integraal Gebiedsplan*, 3 maart 2021.
18. Koppelkansen (2021). *Notulen Kernteam Koppelkansen*, 4 maart 2021.
19. Kraker, J. de & Kemp, R. (2021). *Stedelijke duurzaamheidstransities: energie, klimaat & circulariteit: VerDuS SURF Synthesestudie Duurzaamheid*, NWO VerDuS. Geraadpleegd van: <https://www.verdus.nl/stedelijke-duurzaamheidstransities-energie-klimaat-circulariteit/>