

‘Als je aan de ene kant aan het touw trekt, dan creëer je aan de andere kant een knoop’

Ingewikkelde problemen en integrale oplossingen voor infrastructurele planvorming in Amstelstad.



[Amstelstad](#) is een gebied met veel grote kantoorgebouwen in het zuidoosten van Amsterdam. De komende jaren wordt het getransformeerd naar een duurzaam woon-werk gebied. Geen eenvoudige opgave, zo blijkt uit onderzoek. Niet alleen staat er een verdubbeling van kantoren en huizen op het programma, er moet ook invulling worden gegeven aan opgaven omtrent circulariteit, klimaatbestendigheid en de energietransitie. En dat terwijl de ondergrondse ruimte toch al schaars is. Past de infrastructuur van de toekomst nog wel in het straatprofiel van Amstelstad? Projectteam [Koppelkansen](#) Amstelstad ging op verkenning samen met leden van het Amsterdamse Planvormingsoverleg (PVO).

Onderzoek naar techniek en governance

Omdat *business-as-usual* (BAU) - d.w.z. een sectorale benadering - geen soelaas meer biedt, zoeken de Gemeente Amsterdam, Waternet en Liander naar innovatieve, integrale oplossingen voor de inrichting van de onder- de bovengrond in Amstelstad. Om de kansen en knelpunten in beeld te brengen zijn de afgelopen maanden interviews gehouden met diverse nutspartijen, gemeentelijke diensten en externe experts. Op 21 november presenteerden de onderzoekers hun bevindingen aan het (verbreed) [Planvormingsoverleg](#) waar kabel- en leidingbeheerders grote en ingrijpende infrastructurele plannen vanaf de initiatieffase bespreken.

Het onderzoek is opgedeeld in een technisch-inhoudelijk deel en een governance deel. Onderzoek naar de *technische dimensies* van het vraagstuk concentreert zich op [de S111](#) (Holterbergweg, Spaklerweg, Muntbergweg) - een hoofdader in Amstelslad, niet alleen voor mobiliteit, maar ook voor de toevoer van warmte, elektra, telecom, water en riolering. Uit de interviews is naar voren gekomen dat er wat *leiding*-infrastructuur betreft weinig problemen te verwachten zijn. Onder de rijwegen is voldoende ruimte beschikbaar en ook met de toename van woningbouw is er (door over-dimensionering in het verleden) voorlopig geen capaciteitsuitbereiding nodig. Wel is het van belang om, met het oog op de toekomst: een ruimtereservering te maken voor een koude en warmtetracé; de gasleiding te handhaven t.b.v. toekomstig gebruik voor bijvoorbeeld waterstofgas; en drinkwater onder een groenstrook aan te leggen i.v.m. opwarming van de bodem.

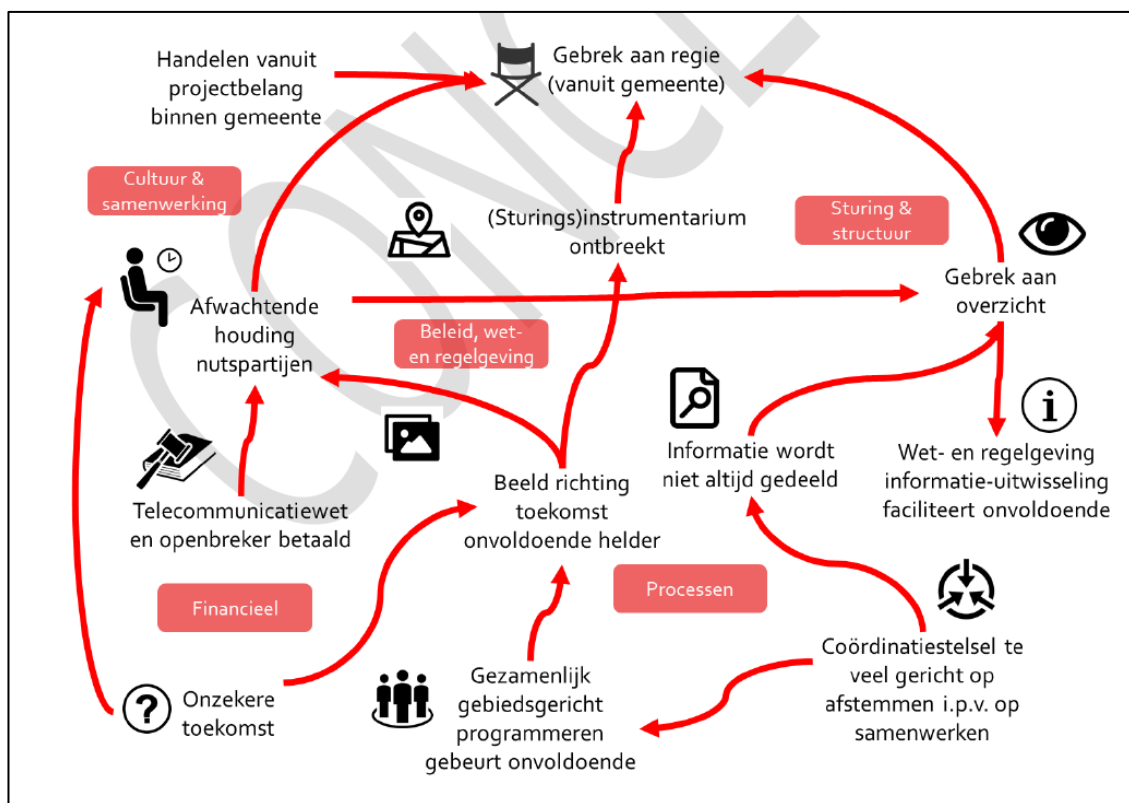
Waar leidingen naar verwachting geen grote problemen zullen opleven, is de *kabel*-infrastructuur een ander verhaal. In de berm van de S1.11, waar het merendeel van de elektra- en telecomkabels ligt, is geen ruimte meer. Dit gaat ten koste van de bereikbaarheid van de kabels en het beperkt de ruimte voor de aanleg van groen-infrastructuur. Omdat een verdubbeling van kabels volgens BAU zou betekenen dat het huidige kabelbed nog verder wordt verbreed (van 8 naar 16 meter), moet er worden gezocht naar andere, innovatieve oplossingen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door weesleidingen te rooien, door onderlinge afstanden tussen kabels te verkleinen, door kabels te stapelen en/of door kabels onder te brengen in een mantelbuis of integrale leidingen tunnel. Vanuit de individuele bedrijfsbelangen, zo blijkt uit de ronde interviews, is het zaak om de kosten van alternatieve oplossingen zo laag mogelijk te houden, om te zorgen voor een goede bereikbaarheid (t.b.v. onderhoud en verhelpen van storingen), en om het aantal verleggingen zoveel mogelijk te beperken.

Het onderzoek naar de *governance dimensies* richt zich op het duiden van uitdagingen omtrent organisatie en bestuur, specifiek de wijze waarop de inrichting van de ondergrond is vormgegeven. Om het vraagstuk goed in beeld te krijgen is er niet alleen gekeken naar Amstelslad zelf, maar ook op stedelijk en landelijk niveau. Uit het onderzoek blijkt o.a. dat de afwachtende, risicomijdende houding van nutspartijen een barrière vormt voor innovatieve vormen van samenwerking. Men gaat doorgaans pas investeren wanneer er zekerheid is over ontwikkelingen in een bepaald gebied. Dit is niet alleen een kwestie van bedrijfscultuur en gebrekkige informatie-uitwisseling, maar wordt ook ingegeven door gemeentelijke processen en landelijke wet- en regelgeving. Zo zorgt een gemeentelijke regeling omtrent wegwerkzaamheden (de WIOR verordening) ervoor dat nutspartijen soms wachten met werken tot andere partijen 'de grond in gaan'. De regeling is immers zo dat 'de openbreker betaalt'. Ook het gemeentelijke [Coördinatiestelsel Werken aan de Weg](#), dat voornamelijk is gericht op het onderling afstemmen van (individuele) projecten, werkt een afwachtende houding in de hand. In het Coördinatiestelsel geldt het individuele project als vertrekpunt, waar het vanuit Koppelkansen oogpunt juist wenselijk is om pro-actief samen te ontwerpen.

Ook landelijk gezien is er sprake van belemmerende institutionele structuren, bijvoorbeeld in de vorm van sectorspecifieke regelgeving die aanstuurt op kosten-efficiëntie binnen individuele sectoren. Zo ziet de Autoriteit Consument & Markt (ACM) erop toe dat investeringen van netbeheerder Liander 'doelmatig' zijn. Wanneer dit onvoldoende het geval is kan Liander

worden gekort op de tarieven die het in rekening mag brengen bij afnemers. Bijgevolg hanteert Liander vaak het 'Niet-Meer-Dan-Anders'-principe dat stelt dat de kosten voor maatwerkoplossingen in redelijke verhouding moeten staan tot de kosten voor een traditionele aanleg. Eventuele meerkosten moeten worden gedragen door andere partijen.

Zoals dit voorbeeld illustreert, staan governance-barrières vaak niet op zichzelf. Ze zijn sterk onderling verweven. Het Koppelkansen vraagstuk kan dan ook worden geduid als een '[wicked problem](#)', oftewel een ingewikkeld, ongestructureerd en taai vraagstuk. Kenmerkend voor een wicked problem is (o.a.) dat het zich moeilijk eenduidig laat definiëren, dat er veel wederzijdse afhankelijkheden zijn tussen actoren met onderling verschillende belangen, dat er geen duidelijke oplossing is, en dat het vraagstuk ook zelf aan verandering onderhevig is. Het is voor te stellen als een kluwen touw dat zich maar moeilijk laat ontrafelen: trek je aan de ene kant aan het touw, dan creëer je aan de ander kant een knoop.

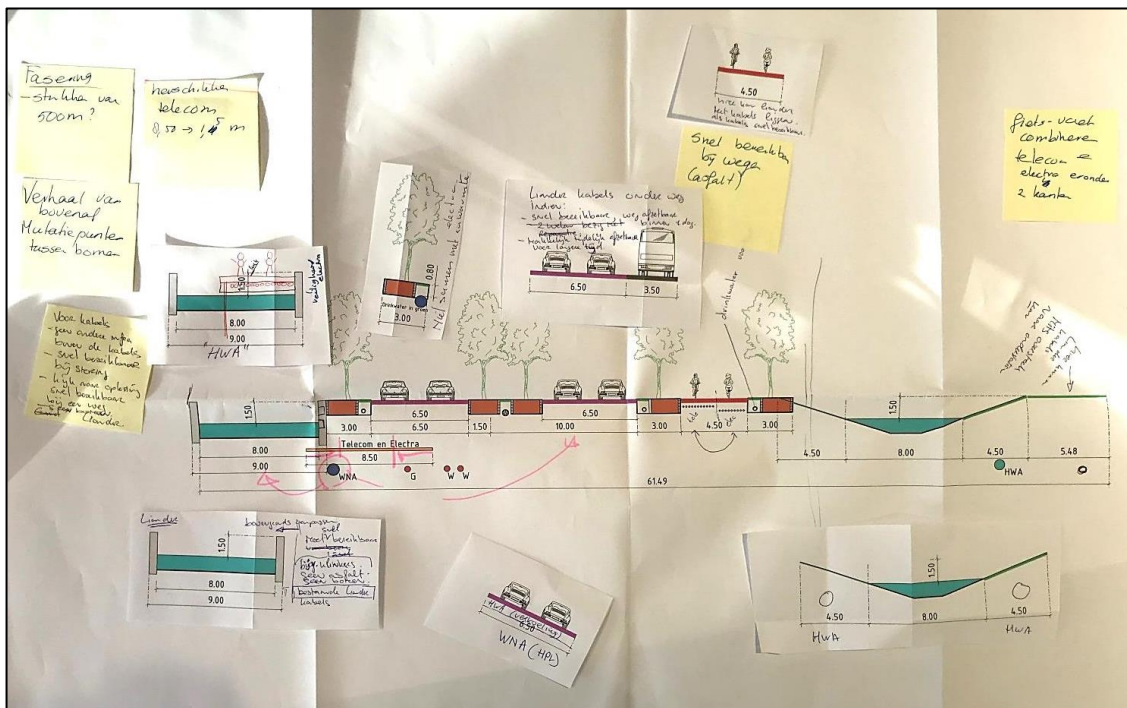


Samen aanknopingspunten zoeken

In het vervolg van de sessie werden deelnemers uitgedaagd om samen met het Koppelkansen team de problematiek verder te ontwarren en te werken aan nieuwe oplossingen: Waar zit de ruimte? Hoe kan het anders? En wat is er precies nodig om dit mogelijk te maken? Deelnemers gingen aan de slag in twee werkgroepen.

De eerste werkgroep richtte zich op het *integraal ontwerpen* van de infrastructurele hoofdader S111. De uitdaging was om een straatprofiel te ontwerpen waarin de verschillende opgaven vanuit de energietransitie en klimaatbestendige inrichting voor het gebied worden meegenomen. Omdat het op traditionele wijze niet gaat passen, wordt gezocht naar creatieve, innovatieve ideeën. Hoe kunnen we opgaven slim combineren? Waar liggen de kansen? Met

behulp van een dwarsprofiel, diverse bouwstenen en een aantal begeleidende vragen werden diverse kansen geïdentificeerd. Zo zou het, onder bepaalde voorwaarden, mogelijk moeten zijn om de drinkwaterleiding langs de bomenrij aan te leggen, telecom en elektrakabels onder (plastic) fietspaden en trottoirs aan te leggen, elektrakabels onder de rijbaan te leggen, en telecomkabels ofwel te herschikken (van 8,5m naar 1,5m) ofwel te verhuizen naar mantelbuizen onder de bomenrij. In plaats van 'kan niet' of 'mag niet' ontstond er tijdens de werksessie een denkwijze van 'waarom niet eigenlijk?'



De tweede groep stond voor de uitdaging om samen na te denken over het *omgaan met onzekerheden* in een context van organische gebiedsontwikkeling. Hoe kan de afwachtende, risicomijdende houding van nutspartijen worden doorbreken? Wat hebben nutspartijen nodig om pro-actief te kunnen handelen in een context die nog volop in beweging is? Om de vraag concreet te maken werd ingezoomd op de mogelijkheid om restwarmte van datacenters in het gebied te benutten voor het verwarmen van woningen. Dat dit een kans is, staat vast. Het is echter nog onduidelijk voor welke warmtesysteem wordt gekozen (lage- of hogetemperatuur), welke afnemers er zullen zijn, wie eigenaar zal zijn van het betreffende systeem, en wie het zal aanleggen en exploiteren. Omgaan met deze onzekerheden zou volgens de deelnemers op verschillende manieren kunnen. Ten eerste zou je scenario's kunnen maken op basis van zaken waar wel zekerheid over is. Deze scenario's kunnen vervolgens worden gebruikt door nutspartijen om 'voor te sorteren', bijvoorbeeld in de vorm van (flexibele) ruimtereserveringen. Daarnaast zou er gezamenlijk kunnen worden gewerkt aan een warmteplan met heldere (systeem)keuzes, en aan goede samenwerkingsafspraken met duidelijke keuzemomenten. Tot slot kan er samen met autoriteiten op stedelijke en landelijk niveau worden gekeken naar regelgeving en het 'creëren van ruimte voor initiatief', bijvoorbeeld met het ACM omtrent voorfinanciering.

Op naar de volgende sessie

De Koppelkansen sessie 'smaakte naar meer'. Deelnemers zien 'nut en noodzaak' van integraal en in een vroeg stadium met elkaar samenwerken. Tegelijkertijd zijn er op weg naar een volgende sessie nog voldoende uitdagingen. Zo werd het Koppelkansen team getipt om de sessie nog concreter te maken en ook andere (nog niet betrokken) nutspartijen aan te haken. Ook het integraal beschouwen van technische en governance vraagstukken vormt nog een uitdaging. Techniek en governance staan immers niet los van elkaar, ook al worden ze vaak door afzonderlijke diensten en/of werknemers behandeld. In de wetenschappelijk literatuur over duurzaamheidstransities en [systeeminnovatie](#) gaat het dan ook over 'sociaal-technische systemen'. Deze vragen om een samenhangende benadering. Hoe kun je mensen vanuit beide invalshoeken samen te laten werken aan een vraagstuk wat voor beiden relevant is? In Amstelsad is de uitdaging om het ontwerp van een integraal straatprofiel te verbinden met governance vraagstukken omtrent regie, onzekerheden, financiële incentives, organisatiestructuren en wet- en regelgeving.