

## Notitie

### Regie op kabels en leidingen in Amsterdam en Rotterdam

#### *Reflectie op basis van onderzoeken Hanna Ton en Sheena Lensing*

Geert Roovers, 23 augustus 2018

Versie 02 - definitief

In de periode februari – juni 2018 hebben Hanna Ton en Sheena Lensing in het kader van hun afstuderen aan de Hogeschool van Amsterdam (Bestuurskunde) onderzoek gedaan naar de wijze waarop resp. de gemeente Amsterdam (Sheena) en de gemeente Rotterdam (Hanna) regie voeren op de aanleg en aanpassingen van kabels en leidingen in beide steden. Zij hebben dit verwoord in twee afstudeerscripties. De voorliggende memo geeft een reflectie op de resultaten van beide onderzoeken, gebaseerd op de werksessie met beide gemeenten over de resultaten van de onderzoeken. De memo is *aanvullend* op de resultaten van beide onderzoeken.

#### Regie

Regie is een bijzondere vorm van sturen die gericht is op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat (Ministerie van BZK, 2006).

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(1) <b>Beheersingsgerichte regisseur</b> (inhoudelijk én procesmatig)	(2) <b>Uitvoeringsgerichte regisseur</b>
	Nee	(3) <b>Visionaire regisseur</b>	(4) <b>Faciliterende regisseur</b>

Beiden gemeenten voeren in de onderzochte cases op verschillende wijze regie op kabels en leidingen:

- Amsterdam veelal facilitair, met soms elementen van beheersgerichte en visionaire regie. Deze wijze van regie is congruent met de werkwijze zoals Amsterdam die heeft vastgesteld in hun 'Coördinatie-regeling';
- Rotterdam veelal visionair, met soms elementen van facilitair. Deze wijze van regie is congruent met de werkwijze zoals vastgelegd in hun 'Handboek Leidingen'.

De wijze van regie van Amsterdam lijkt **in de onderzochte cases – gericht op uitvoering** (voorzichtig) wat effectiever dan de wijze van regie van Rotterdam. Dit is in lijn met de theoretische notie dat in een omgeving waarin een partij onvoldoende doorzettingsmacht heeft en van diverse andere partijen afhankelijk is om zijn doel te bereiken, een procesgerichte aanpak effectiever is. De facilitaire

stijl lijkt op wat we in de literatuur processturing of netwerksturing noemen. Daarbij ook opgemerkt dat de stijl in concrete uitvoeringscases is onderzocht, en niet in de beleidsfase of op strategisch niveau.

De toe te passen wijze van regie moet passen bij de situatie en context. In een minder complexe situatie kan juist beheersgerichte regie effectief zijn en in een meer complexe situatie facilitaire regie. Visionaire regie kan helpen om partijen in beweging te krijgen. Het is voor de gemeenten dan ook van belang om te kunnen schakelen tussen verschillende vormen van regie, als de situatie daarom vraagt. Daarnaast kan de effectiviteit van de regievorm versterkt worden door (soms) gericht elementen van andere regievormen toe te passen.

Daarbij is het ook relevant onderscheidt te maken in drie interacterende processen die in het werkveld kabels en leidingen een rol spelen (afgeleid van COB-ketenanalyse 'Van Gas Los'):

1. Beleidsvorming (beleidskader)
2. Programmeren en plannen
3. Uitvoering van (individuele of gekoppelde) projecten

De regie van gemeenten moet in elk proces op passende wijze vorm worden gegeven. Daarbij heeft de gemeente in elke fase andere en meerdere rollen. De gemeente heeft daarbij vijf verschillende rollen in te nemen (afgeleid uit Ketenanalyse COB):

1. *Visionair en inspirerend* in beleidsvorming en programmering;
2. *Sturend* in de beleidsvorming, inclusief het nemen van besluiten;
3. *Faciliterend* in de programmering en planning, en bij de afstemming tussen individuele projecten;
4. *Toetsend* bij het uitvoeren van projecten;
5. *Uitvoerend* bij eigen projecten in de programmering en planning en de uitvoering.

Het verder verdiepen en verfijnen van het gebruik (en het mengen) van regievormen, passend bij de context, complexiteit, en binnen de verschillende processen met bijbehorende rollen, van kabels en leidingen is een mooie opgave voor Common Ground.

### **Samenwerking**

Regie over kabels en leidingen is – gegeven het gefragmenteerde veld van wederzijds afhankelijke partijen en de verschillende belangen van deze partijen – in essentie een vraagstuk over samenwerken tussen organisaties en het versterken van deze samenwerking. Het versterken van deze samenwerking vraagt om verbinding tussen gemeente(n) en netbeheerders op strategisch, tactisch én operationeel niveau – ook gegeven de rol en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. Momenteel is dit veelal alleen op operationeel niveau (projecten) en soms op tactisch niveau (regieoverleg Amsterdam, convenanten Rotterdam). Op strategisch niveau kunnen gezamenlijke ambities geformuleerd worden en spelregels afgesproken, die op tactisch niveau worden doorvertaald naar kaders voor de uit te voeren projecten. Aanvullende middelen die hierin op tactisch kunnen helpen zijn het koppelen van opgaven en programma's op gebiedsniveau. Samenwerking gaat ook om de wijze waarop wordt omgegaan met afwijkingen. Het gaat om het maken van gezamenlijke afspraken vanuit ieders belang, het betrouwbaar handelen conform deze afspraken en (liefst gezamenlijk) handhaven van deze afspraken.

## Kabels en leidingen als ordeningsvraagstuk

In de onderzoeken van Sheena Lensing en Hanna Ton is ingegaan op de regievraag inzake kabels en leidingen. Daarbij is het aspect 'ordering' niet expliciet aan bod gekomen, ook gezien hun case-analyses op projectniveau. *Ordering is een mogelijk middel om regie te voeren*. De roep om ordening is in de wereld van ondergrondse infrastructuur alom aanwezig, en wordt urgenter door gemeentelijke opgaves als energietransitie, stedelijke verdichting, vergroening, verkeersmanagement (hinder). Daarbij is verbinding nodig tussen ondergrondse ordening en bovengrondse ordening. Gegeven dit belang is Rotterdam bijvoorbeeld de dialoog aangegaan met netbeheerders als Stedin, Evides, Eneco en Nuon. Rondom het vraagstuk van ordening en de verbinding van bovengrondse en ondergrondse ordening komen ook organisatorische vragen aan bod: hoe wordt de verbinding tussen de beheerafdelingen/medewerkers en ontwikkelafdelingen/medewerkers vorm gegeven? En hoe zetten we daarbij effectief ruimtelijke ordeningsinstrumenten (zoals bijvoorbeeld bestemmingsplannen of omgevingsplannen) in. Het verder verdiepen en verfijnen van ordening en organisatie daarvan bij kabels en leidingen is een mooie opgave voor Common Ground.

## Problemen en opgaven

Gemeenten ervaren rondom kabels en leidingen een aantal problemen en opgaven:

1. Graafhinder
2. Graafschade
3. Calamiteiten
4. Toenemende schaarste aan ruimte – gegeven de opgaven als energietransitie, digitalisering, etc.

Ten aanzien van graafhinder en graafschade lijkt het probleem niet bij iedere partij voldoende urgent om gezamenlijk actie te ondernemen. Graafschade lijkt ook politiek weinig urgent. Graafhinder is geregeld een politiek issue. Interessant is dat in Amsterdam nu verdicht wordt gebouwd (smallere straten met meerdere functies) waardoor graafhinder naar verwachting steeds vaker een issue zal worden. Calamiteiten lijken daarentegen nog niet tot werkelijk politieke agendering van het onderwerp te leiden.

Daarbij:

1. de verdeling van de kosten en baten van graafschade en graafhinder is tussen partijen en in de tijd onevenredig verdeeld;
2. de oorzaken van graafschade en graafhinder kunnen op vier niveaus liggen:
  - a. oorzaken in een individueel project
  - b. oorzaken in de regie / samenwerking op projectniveau
  - c. oorzaken in de programmeringsfase / tactisch niveau
  - d. oorzaken in de beleidsfase / strategisch niveau

Daarbij komt dat deze problemen momenteel vooral bij de regisseurs / beheerders van de gemeenten lijken te worden gevoeld, en veel minder prioriteit lijken te hebben in de rest van de gemeentelijke organisatie. Een substantieel deel van de graafkosten volgen uit een ongeordende inrichting van de ondergrondse infrastructuur. De oorzaken daarvan kunnen zowel op tactisch en strategisch niveau liggen. Nadere duiding hiervan is noodzakelijk. Een nadere analyse ten aanzien van

graafschades en graafhinder, en de analyse rondom de problematiek van ordening, zou op deze aspecten een nader beeld moeten geven, en is een mooie opgave voor Common Ground.

### **Doorzettingsmacht en handhaven**

De regietheorie maakt gebruik van de term doorzettingsmacht. Dit is bedoeld in de context dat een partij zijn/haar wensen kan opleggen aan de ander. Voor kabels en leidingen betekent dit dat bijvoorbeeld dat een gemeente het tracé, ligging en/of uitvoering kan opleggen aan netbeheerders. Het verlenen van vergunningen en daarop handhaven, zien we in dit kader niet als doorzettingsmacht, maar is wél een middel die in alle vormen van regie gebruikt kan worden. Daarbij zien we dat strakke handhaving tijdens de uitvoering lastig is, onder meer vanwege capaciteits- en prioriteitsgebrek en de druk tijdens de uitvoering.

### **Effectiviteit van middelen en instrumenten**

Diverse middelen en instrumenten zijn in de onderliggende studie benoemd (geen uitputtende lijst):

- covenant met netbeheerders
- ordening van de ondergrond
- leggen van lege mantelbuizen
- juridische maatregelen, inclusief eventuele sancties om samenwerking af te dwingen
- financiële incentives om samenwerking af te dwingen
- graafrust
- handhaving en toezicht
- schonen van de ondergrond
- registratie, data, kaarten en bestanden – zoals de leidingverzamelkaart van Rotterdam
- boringen – nieuwe technieken

De effectiviteit van deze middelen is niet scherp, en zou in het kader van de typen regie en de samenwerkingsopgave nader verkend moeten worden. De vraag 'welke type middelen en maatregelen zijn effectief bij welke situatie en regievorm, en hoe kunnen daarbij consistente elkaar versterkende pakketten van middelen en maatregelen worden samengesteld?', kan een mooie vervolgvraag zijn voor het Common Ground project.

### **Overig**

In het overleg zijn nog een aantal meer losse noties en interessante suggesties gedaan:

- Omdraaien KLIC-systeem: is het interessant te verkennen over omdraaien van het verantwoordelijkheidssysteem bij KLIC en graven, zou kunnen helpen? Dus dat de beheerder van een leiding aansprakelijk is voor de schade als een aannemer conform de regels werkt en toch een leiding raakt omdat deze op een andere plek ligt dan in de KLIK vermeld?
- Vraaggericht of aanbodgericht werken: proberen de gemeenten zelf vast te stellen waar leidingen, mantelbuizen, etc. moeten komen te liggen, of gaan zij daarin de netbeheerders volgen? In aansluiting hierop: hoe kan ordening vorm krijgen: ook dit kan aanbod- of vraaggestuurd, ruimtelijk en/of procesmatig en/of in de tijd. Hierbij kunnen we ook aansluiten bij de inzichten rondom uitnodigingsgericht beheer.
- In de ILT Mahlerweg lijkt relatief frequenter onderhoud plaats te vinden dan bij reguliere systemen. Het is dan ook mogelijk dat andere typen van constructies van kabels en leidingen

andere vormen en frequenties van onderhoud mogelijk kunnen maken, juist omdat onderhoud geen bovengrondse hinder meer veroorzaakt. Hierin liggen kansen voor verdere optimalisatie van ontwerp van dergelijke constructies en de inliggende kabels en leidingen. Dit is ook een mooi voorbeeld van 'complex systeem' en emergente (onverwachte) effecten. Dit kan ook de vraag oproepen of daarmee het repertoire aan mogelijke onderhoudsvormen en vervangingswijze voor de netbeheerders niet groter wordt, en daarmee de onderhouds- en vervangingskosten lager.

- De interne verbindingen tussen beheer en stadsontwikkeling, stedenbouw en andere partijen zijn als zeer belangrijk benoemd, en behoeven verbetering. Hierin kan een belangrijke sleutel liggen voor het omgaan met de opgaves en de problemen zoals hierboven benoemd.
- Culturaspecten spelen een belangrijke rol, bijvoorbeeld bij de 'oude nuts-bedrijven', waar veelal impliciet ook nog in maatschappelijke waarden wordt gedacht, en de 'nieuwe kabelboeren', die juist een sterke commerciële driver hebben.
- Rol van innovaties, zoals sleufloze techniek. Deze kunnen regie in de (nabije) toekomst makkelijker maken
- Kansen voor samenwerking tussen boven- en ondergrondse ordening en het belang daarvan op de verschillende niveaus (strategisch, tactisch en operationeel)

## Vervolg

Uit deze reflectie volgen een aantal zaken die relevant zijn voor het Common Ground onderzoek en het verder versterken van de regie over kabels en leidingen:

- Het verder verdiepen en verfijnen van het gebruik (en mengen) van regievormen bij de context en complexiteit van kabels en leidingen;
- Het verder uitwerken van de samenwerkingsopgave en hoe deze op stadsniveau vorm te geven – juist ook uitgesplitst naar de drie verschillende niveaus van samenwerking (strategisch, tactisch en operationeel);
- Uitwerking wijze(n) van ordenen die passen bij effectieve regie en samenwerking;
- Analyse graafschade en graafhinder: grootte, oorzaak, typering en mogelijkheden ter verbetering;
- Effectieve middelen en instrumenten ter versterking regievormen, ontwikkelen samenwerking en in die context verminderen van graafschade, graafhinder en omgaan met opgaven.
- De rol van cultuurverschillen en dialoog binnen de samenwerkingsvormen.

Daarbij is het interessant en belangrijk de verbinding te zoeken en te houden met andere lopende / startende onderzoeken rondom regie en samenwerking bij kabels en leidingen, waaronder:

1. Onderzoek van Leon Olde Scholtenhuis, Universiteit Twente, zie ook <https://people.utwente.nl/l.l.oldescholtenhuis> ;
2. pHD-onderzoek van Erwin Biersteker aan Erasmus Universiteit: <https://www.linkedin.com/in/erwin-biersteker-8143319b/>
3. Onderzoek (CASPER) dat gemeente Rotterdam opstart met KWR Water, Evides en Stedin, /