

OMGEVINGSMANAGEMENT BETUWERROUTE

Oog voor belangen en in overleg zoeken naar meerwaarde

Auteur:

Constant Gras

Dat opdrachtgever en projectmanager belangrijke rollen vervullen in projecten behoeft geen betoog. Er is echter nóg een 'partij' die in vooral grote maatschappelijke projecten mede bepalend is voor het succes daarvan: de projectomgeving. De aanleg van de Betuweroute is een goede leerschool gebleken voor het managen van die omgeving. Peter Luitjens en Hubert van Renterghem gingen samen met een aantal collega's namens de Projectorganisatie Betuweroute in de uitvoeringsfase de dialoog aan met provinciale en lokale bestuurders, belangengroepen en individuele burgers. Niet om medewerking aan een politiek besluit op basis van wetgeving af te dwingen, maar om met oog voor verschillende belangen in overleg te zoeken naar meerwaarde. Omgevingsmanagement in de marges van het tracébesluit.

Het project Betuweroute is nagenoeg afgerond. De 160 kilometer lange spoorlijn tussen Rotterdam en Zevenaar ligt er en wordt momenteel getest. Volgend jaar zal de lijn worden overgedragen aan de exploitant ervan. Hoewel politiek en maatschappelijk nog steeds omstreven, kijken Luitjens en Van Renterghem terug op een



Hubert van Renterghem was namens de projectorganisatie in de uitvoeringsfase van de Betuweroute verantwoordelijk voor het afsluiten van overeenkomsten met overheden en het aansturen van vergunningen.

technisch en procedureel geslaagd project. Het projectdoel is binnen de randvoorwaarden voor tijd, geld en kwaliteit gerealiseerd.

RUIMTELIJKE INPASSING

"Als je een product moet verkopen dat de omgeving niet wil, is het best bereikbare resultaat dat ook de omgeving van mening is dat het proces goed is verlopen", stelt Luitjens vast. "Wat dat betreft hebben we een ultieme marketinginspanning verricht." De contractmanager bij railinfrabeheerder Prorail was als omgevingsmanager bij het project Betuweroute betrokken. Ruimtelijke en maatschappelijke inpassing zijn bij grote infrastructuurprojecten altijd complicerende factoren. Het scheppen van de juiste condities voor het bouwen in harmonie met de omgeving was dan ook niet nieuw voor Prorail. Toch was het omgevingsmanagement een nieuw aspect voor de projectorganisatie. "De laatste spoorlijn die voor de Betuweroute in Nederland werd aangelegd, was de Flevolijn in de jaren zeventig. Die liep vooral door weilanden", vertelt Luitjens. "De Betuweroute is de eerste spoorlijn die op basis van de Tracéwet door Den Haag van bovenaf is opgelegd en waar de omgeving mordicus tegen was. Dat heeft al tijdens de politieke besluitvorming voor veel animositeit gezorgd."

WERELD VAN WEERSTAND

Het project maakte volgens Van Renterghem in de relatie met de omgeving dan ook direct een valse start. "Met een opdrachtgever en projectorganisatie die op één lijn zitten, ben je er in dit soort projecten nog niet", aldus de jurist en projectmanager die in de projectuitvoering van de Betuweroute verantwoordelijk was voor het afsluiten van overeenkomsten met overheden en het aansturen van vergunningen. "Het gaat om een megaproject dat directe en ingrijpende gevolgen heeft voor een groot aantal partijen met verschillende belangen. We hadden te maken met meerdere provincies, gemeenten, grondeigenaren, grondgebruikers en omwonenden. Als je zo'n project tot een succes wilt brengen, heb je de medewerking van al die partijen nodig. Van meet af

aan was het voor ons duidelijk dat we het in die wereld van weerstand met de gebruikelijke projectaanpak voor naleving van harde zakelijke regels en afspraken niet zouden redden. We hebben dat pad dan ook verlaten en er voor gekozen om in goed overleg met omgevingspartijen tot overeenkomsten te komen die voor alle partijen meerwaarde opleveren." Omgevingsmanagement dus, waarbij niet alleen het politieke besluit en wettelijke kader primair bepalend zijn voor een succesvolle projectuitvoering, maar juist ook de relaties met belangengroepen in de projectomgeving.

TRACÉWET

De Betuweroute bestaat uit twee tracés: de Havenspoorlijn van de Maasvlakte in Rotterdam tot Kijfhoek en het A15-tracé van Kijfhoek tot de Duitse grens bij Zevenaar. De tracébesluiten hiervoor in het kader van de Tracéwet werden respectievelijk in 1996 en 1998 genomen. De politieke besluitvorming over grote infrastructuurprojecten verloopt in Nederland vaak traag omdat hierbij meerdere overheden betrokken zijn. Met de Tracéwet van 1993 werd het zwaartepunt in die besluitvorming naar rijksniveau verlegd om dit proces te kunnen versnellen. Provincies en gemeenten dienen via aanpassing van hun streek- en bestemmingsplannen planologische medewerking te verlenen aan door de regering genomen tracébesluiten. Zo niet, dan vindt een ministeriële aanwijzing plaats.

"De Havenspoorlijn betrof verdubbeling en elektrificatie van bestaand spoor, waartegen nauwelijks weerstand bestond", vertelt Luitjens. "Maar het A15-tracé, de aanleg van een geheel nieuwe spoorlijn, was omstreden en kreeg direct te maken met diverse Raad van State-procedures. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft weliswaar vooraf overleg gevoerd met de lagere overheden en de daar gemaakte afspraken in het tracé-

besluit verwerkt, maar de tracéwetprocedure werd toch ervaren als een regelrechte oorlogswetgeving. In die situatie moesten wij de juiste manier zien te vinden om in dialoog te komen met de overheden, belanggroepen en burgers die zich tegen het project gekeerd hadden." Inmiddels is de Tracéwet op enkele punten aangepast aan de eisen van de praktijk.

RELATIES OPBOUWEN

De dialoog aangaan met de projectomgeving bleek niet mee te vallen, want hoe kom je als projectorganisatie tot een constructief overleg met tegenstanders van het project als de realisatie daarvan niet meer ter discussie staat en de startdatum van het project heilig is? "Dan moet je onder druk de dialoog aan, zonder wisselgeld, en krijg je te maken met nare dingen zoals ruzies en rechtzaken", zegt Van Renterghem. "Voor veel omgevingspartijen is alles aan het project op voorhand fout. De eerste gesprekken zijn dan ook heel moeilijk en weinig constructief. Op alle slakken wordt zout gelegd. Maar je moet die confrontatie aangaan, met de intentie om ondanks het politieke besluit tot projectuitvoering en de tegenstand daartegen samen te gaan zoeken naar meerwaarde voor alle partijen. Relaties opbouwen dus met begrip voor elkaars situatie. Dat was de basis waarop we samen met omgevingspartijen in de smalle marges van het tracébesluit gezocht hebben naar mogelijkheden om ze tegemoet te komen."

"Ons belang was natuurlijk dat de projectuitvoering op tijd gerealiseerd kon worden", vult Luitjens aan. "Want daarvoor heb je toch echt de medewerking van lagere overheden nodig. Op basis van louter zakelijke en juridische trajecten is dit soort grote infrastructuurprojecten niet te plannen. Het aan laten komen op onteigening bijvoorbeeld is geen optie." Luitjens en Van Renterghem



Hoewel politiek en maatschappelijk nog steeds omstreden, mag de Betuweroute een technisch en procedureel geslaagd project genoemd worden. Het projectdoel is binnen de randvoorwaarden voor tijd, geld en kwaliteit gerealiseerd.



geven toe zich na de eerste hectische gesprekken met lagere overheden te hebben afgevraagd of overleg nog wel zin had. Van Renterghem: "Je weet soms werkelijk niet wat je overkomt en welke verrassingen de verschillende wet- en regelgevingen voor je in petto hebben. Maar als iedereen moe is van het ruziemaken en de rook is verdwenen, ontstaan er mogelijkheden om heel voorzichtig relaties op te bouwen. Daarbij moet je er als projectorganisaties voor waken die relaties niet alsnog te frustreren met te veel verloop van jouw vertegenwoordigers daarin."

DYNAMISCH PROCES

Het afsluiten van overeenkomsten met lagere overheden tot het verlenen van planologische medewerking aan uitvoering van het tracébesluit. Dat was de concrete opdracht waarmee Luitjens en Van Renterghem de weerbarstige omgeving van het project Betuweroute in gestuurd werden. "Het is dus niet gelukt om alle overeenkomsten af te sluiten voordat de bouw van start ging", zegt Van Renterghem. "Zo'n proces van communiceren, relaties opbouwen en samen zoeken naar meerwaarde kost tijd, zeker in een complexe omgeving als die van de Betuweroute. Het is een dynamisch proces dat grotendeels parallel loopt aan de projectuitvoering." Een dynamisch proces met als uitgangspunt het tracébesluit en de afspraken die op ministerieel niveau gemaakt waren met lagere overheden.

"In de uitvoeringspraktijk konden wij daar geen chocola van maken", aldus Van Renterghem. Dat op rijksniveau politiek reeds was besloten de Betuweroute aan te leggen, liet immers onverlet dat lagere overheden en maatschappelijke groeperingen alle middelen in de strijd gooiden om hun belangen te verdedigen, waarvan zij

vonden dat die geschaad werden door de aanleg van de spoorlijn. "Aan ons de taak dus om na het tracébesluit met lagere overheden en belangengroepen in overleg te komen en gegeven dat besluit te onderzoeken of we aan hun belangen tegemoet konden komen en hun planologische medewerking konden verkrijgen voor de projectuitvoering. Dus enerzijds strak vasthouden aan het politieke besluit en anderzijds flexibel omgaan met de uitvoering daarvan. Eigenlijk waren we in de implementatiefase ook nog erg politiek bezig. Het probleem en tegelijk ook de uitdaging daarbij was dat we geen wisselgeld hadden."

OOG VOOR BELANGEN

Luitjens en Van Renterghem moesten het daarom vooral hebben van praten en overtuigen, maar wel met oog voor de belangen in de projectomgeving. "Als projectorganisatie moet je je bewust zijn van de ingrijpende gevolgen die jouw project heeft voor de omgeving", meent Van Renterghem. "Onze taak in de projectorganisatie diende het projectbelang, maar dat betekent dat nog niet dat de omgevingsbelangen waarmee het project in conflict komt niet legitiem zijn. Het managen van projecten is dan ook niet alleen het bewaken van de uitvoering ervan, maar voor een belangrijk deel ook het scheppen van de juiste condities daarvoor. Ons uitgangspunt is dat dit in zulke grote infrastructuurprojecten alleen lukt op basis van goede relaties en samenwerking met provincies, gemeenten, openbare lichamen en andere betrokkenen, met wederzijds respect en begrip voor elkaars belangen."

Omgevingsmanagement dus ter ondersteuning van het contractmanagement, maar wel met een eigen verantwoordelijkheid naar de projectomgeving. Luitjens: "De



Informatieavond IPMA-certificering

Op woensdag 11 oktober 2006 organiseert Cito in samenwerking met PMI-Nederland, een informatieavond over IPMA-certificering.

Locatie: KPN te Den Haag
Tijd: 17.00 uur - 20.00 uur
(ontvangst vanaf 16.30 uur)
Voor: opleiders, opdrachtgevers, kandidaten en belangstellenden

Inhoud

Tijdens deze avond krijgt u aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden, antwoord op vragen als:

- Wat houdt IPMA-certificering in?
- Wat is het verschil tussen IPMA-B en IPMA-C niveau?
- Wat is de meerwaarde van IPMA-certificering in de praktijk?

Tevens zullen tijdens een informatiemarkt verschillende opleidingsinstituten zichzelf presenteren.

Aanmelden

Deelname aan de informatieavond is gratis.
Ga naar www.ipma.nl om u direct aan te melden.

Contact

Telefoon: 026 - 352 14 90
E-mail: ipma@cito.nl



houding die je daarbij aanneemt naar de omgeving toe is erg belangrijk. Het idee van een algemeen belang en het nastreven van een gemeenschappelijk doel hebben wij bijvoorbeeld bewust laten varen. Dat is bij zo'n omstrede project als de Betuweroute gewoon niet aan de orde. Dat de projectomgeving in haar belangen geschaad wordt, is een gegeven. Wat je dan nog kan doen, is in het kader van de projectuitvoering samen met lagere overheden en belangengroepen zoeken naar oplossingen en mogelijkheden waarmee de projectomgeving het beste gediend is. Heel simpel bijvoorbeeld door afspraken te maken over de wijze van uitvoering van bouwwerkzaamheden. Bijvoorbeeld over de aanvoer van materialen zoals zand, per as of per buis. De omgeving bij het project betrekken door er open en pro-actief over te communiceren en vervolgens mee te denken over en mee te helpen aan het realiseren van omgevingsbelangen."

MEERWAARDE

Behalve het beperken van de negatieve gevolgen van veranderingen in de omgeving heeft het omgevingsmanagement in het geval van de Betuweroute ook meerwaarde opgeleverd. "In het kielzog van de projectuitvoering hebben we veel werkzaamheden voor gemeenten kunnen meenemen", vertelt Van Renterghem. "Niet door gesjoemel of het uitdelen van cadeautjes, maar door bijvoorbeeld optimaal gebruik te maken van menskracht en materieel dat voor de bouw van de spoorlijn nu eenmaal ter plaatse was. Werk met werk maken dus. Het slim combineren van werkzaamheden leverde tijdswinst en efficiëntievoordelen op, waardoor deze voor gemeenten goedkoper waren dan wanneer ze apart uitgevoerd zouden worden. Daarmee creëer je meerwaarde omdat in de projectomgeving op die manier zaken gerealiseerd worden die zonder het project niet of niet zo snel tot stand gekomen zouden zijn. Dat heeft ons als projectorganisatie veel goodwill opgeleverd."

Jarenlang zijn Luitjens en Van Renterghem in overleg geweest met de projectomgeving van de Betuweroute, op basis van relaties die langzaam groeiden. "Tot 2002. Daarna is het laatste tracébesluit onherroepelijk geworden", vertelt Luitjens. "Veel gemeentes in het bastion Gelderland gingen er lange tijd van uit dat de spoorlijn er niet zou komen. Toen dit onherroepelijk werd, zijn in 2002 de laatste convenanten getekend in de sfeer van 'agree to disagree'.

Voor het project Betuweroute is het omgevingsmanagement een leerproces geweest, afgedwongen door de ruimtelijke, bestuurlijke en maatschappelijke realiteit. "We hebben in de praktijk ervaren dat de kwaliteit van



De aanleg van een geheel nieuwe spoorlijn (het A15-tracé) was omstrede. De projectorganisatie was zich bewust van de ingrijpende gevolgen die deze bouw had voor de omgeving.

de relatie met de omgeving van cruciaal belang is voor het slagen van zo'n project", stelt Luitjens vast. "De projectorganisatie is de eerstverantwoordelijke voor die relatie en dient daarin pro-actief te investeren. Dus niet wachten op problemen, maar het initiatief nemen in de communicatie over het project, afspraken beheren, betrokkenheid ontwikkelen én behouden. Want laat je het los, dan bloeit de weerstand weer op. Alleen op die manier lukt het je om de natuurlijke weerstand tegen een project te laten afnemen en om te zetten in informatiehonger. De tegenstanders blijven weliswaar tegenstanders, maar in ons geval niet lager ongeïnteresseerd in het project. Ik ben ervan overtuigd dat onze benadering van en relatie met de projectomgeving ertoe heeft bijgedragen dat deze zich heeft ontwikkeld tot professionele en actief tegenstribbelende partij die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het succes van het project." Een goede relatie als basis voor constructieve samenwerking en het realiseren van meerwaarde, die volgens Luitjens en Van Renterghem al moet beginnen met interactieve planvorming voorafgaande aan het tracébesluit.

De term omgevingsmanagement is in de laatste paar jaar een begrip geworden als voorwaardig onderdeel van projectmanagement. Het betreft vooral projecten die van invloed zijn op de kwaliteit van de leefomgeving. Technisch en juridisch overleg en communicatie vormen de drie hoofdpeilers van omgevingsmanagement. De juridische component gaat verder dan het sluiten van overeenkomsten alleen en bestaat vooral ook uit het begeleiden van de samenwerking tussen projectpartners en -partijen door het hele project heen. De unieke ervaringen die op dit gebied in het project Betuweroute zijn opgedaan, vormen een bron van kennis voor toekomstige projecten. ■