



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

# Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Ruimte om te groeien en meer...



# Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Ruimte om te groeien en meer...

Bijna 50 jaar geleden werden de eerste schetsen getekend voor de uitbreiding van de Rotterdamse haven. Pas tientallen jaren later werd Maasvlakte 2 realiteit. Een succesvol traject met hoogte- en dieptepunten. Met valkuilen en kansen, maar bovenal lessen. Wat ging goed, wat kon beter? En wat waren de kritische succesfactoren voor de uiteindelijke realisatie van de havenuitbreiding binnen budget en planning?

# Inhoudsopgave

	Voorwoord	<a href="#">7</a>
<b>1</b>	PMR: hoe het begon	<a href="#">9</a>
	<i>Interview Wim van Sluis</i> 'Verzelfstandiging Havenbedrijf cruciaal voor Maasvlakte 2'	<a href="#">17</a>
<b>2</b>	Tijd voor Visie en Vertrouwen	<a href="#">21</a>
	<i>Interview Ronald Paul</i> 'Lessen van meest complexe infraproject in historie Havenbedrijf'	<a href="#">23</a>
	<i>Interview Tom den Boer</i> 'Als onderhandelaar was ik blij met stakeholdermanagement'	<a href="#">31</a>
	<i>Interview Richard Jorissen</i> 'Ontdekkingsreis door het woud van besluitvorming'	<a href="#">37</a>
<b>3</b>	Monitoring PMR	<a href="#">41</a>
	<i>Interview Sybilla Dekker</i> 'Tafel van Borging is de omgevingswet avant la lettre'	<a href="#">46</a>
<b>4</b>	PMR en SOM: welke lessen zijn te trekken?	<a href="#">53</a>
	Bijlage: SOM in een notendop	<a href="#">63</a>



## Voorwoord

Van de sluiting van de zeewering door toenmalig Koningin Beatrix, de nautische opening van Maasvlakte 2 tot de inbedrijfstelling van twee nieuwe hypermoderne containerterminals: de Tweede Maasvlakte heeft tijdens mijn ministerschap een enorme ontwikkeling doorgemaakt.

Jarenlange planning en bouwwerkzaamheden vertalen zich nu in een indrukwekkend nieuw haven terrein dat ruimte biedt aan de uitdagingen van de toekomst. De haven is niet alleen met 25 procent gegroeid, maar we zetten ook de poort wijd open voor de nieuwste generatie containerschepen. We bieden ruimte aan de modernste terminals. De containercapaciteit verdubbelt.

Er is bovendien volop ruimte gecreëerd voor de faciliteiten voor off-shore-activiteiten en de plaatsing en onderhoud van windturbines op zee. Ook de transitie van fossiele naar hernieuwbare grondstoffen, de ontwikkeling van de circulaire economie en vormen van autonoom goederenvervoer zullen de komende jaren om ruimte vragen in het bestaande Rotterdamse havengebied.

Maar er is meer. Binnen het project hebben we in het kader van de zogeheten dubbeldoelstelling niet alleen geïnvesteerd in economie en bedrijvigheid, maar ook in de leefbaarheid in en rondom Rotterdam.

Dat hebben we naast de natuurcompensatie in de Voordelta en Spanjaardsduin gedaan met de aanleg van omvangrijke natuur- en recreatiegebieden in Schiezone, de Vlinderstrik en het Buitenland van Rhoon. Daarnaast hebben we de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in leefbaarheidsprojecten in de stad Rotterdam.

We zijn nog niet klaar, maar wel ver gevorderd. Met dit boekje presenteer ik u mede namens alle betrokken partners de lessen die we tot op heden hebben kunnen leren. De gezamenlijkheid waarmee dit project is opgepakt, een nauwe en langdurige samenwerking tussen de rijksoverheid, decentrale overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, is in hoge mate bepalend geweest voor het succes van dit project. Het is goed dat die samenwerking ook nu nog vaste vorm heeft gekregen om de gestelde doelen en de voortgang op alle projectonderdelen te bespreken en bewaken. Dat houdt alle partijen betrokken en zo blijven we scherp.

De goede resultaten en de manier waarop wordt samengewerkt maken dat dit project een goed voorbeeld is voor alle toekomstige grote projecten. Ik wens u veel leesplezier en inspiratie!

De minister van Infrastructuur en Milieu  
*Melanie Schultz van Haegen*





# 1

## PMR: Hoe het begon...

Vooraf: Een uitgave over 10 jaar Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) vraagt om een eerste hoofdstuk dat iets eerder start. Niet alleen omdat bijna 50 jaar geleden voor het eerst werd gesproken over de havenuitbreiding, maar ook omdat de voedingsbodems voor de vernieuwende en succesvolle aanpak van het project eind jaren negentig werd gelegd.



De Rotterdamse haven, gelegen in de delta van grote Europese rivieren, is voor zeeschepen goed bereikbaar en heeft een achterland met honderdvijftig miljoen mensen op één dag rijden. Het is de natuurlijke plek voor de belangrijkste Europese haven. Een knooppunt in onze handelsrelaties met het buitenland. Niet voor niets heeft na de tweede wereldoorlog het herstel van de Rotterdamse haven prioriteit. Als in de jaren zestig de eerste bedrijven zich vestigen in Europoort zet de groei van de haven door. De Botlek wordt aangelegd en in 1962 streeft Rotterdam zelfs New York voorbij als grootste haven ter wereld. De opkomst van het container-tijdperk heeft grote gevolgen voor de haven. Op aandringen van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) slaan enkele stukgoedoverslagbedrijven de handen ineen en vestigen aan de Eemhaven het eerste containeroverslagbedrijf, Europe Container Terminal (ECT). Rotterdam is zeer in trek bij buitenlandse bedrijven en kan het zich zelfs permitteren aantrekkelijke kandidaten af te wijzen. Dankzij de diepte ontwikkelt Rotterdam zich tot de belangrijkste oliehaven van Europa.

In de jaren zeventig breidt de haven uit richting het westen; Maasvlakte I wordt aangelegd. Nog voordat deze af is, vermoedt de overheid dat er in de toekomst meer ruimte nodig is. Het geloof in economische groei is op dat moment heilig en bedrijfsleven en overheid willen meer ruimte om te groeien. Véél meer. De grote vraag is alleen: waar naartoe uitbreiden?

De ideeën resulteren begin 1969 in het Plan 2000+ met de ondertitel: 'Een harmonische ontwikkeling van haven- en industriegebieden en van recreatie-, natuur- en woongebieden in het noordelijke deel van de Delta'. Opstellers zijn onder meer het

Havenbedrijf, Stadsontwikkeling en Gemeentewerken. De eerste fase van dit plan gaat om een uitbreiding van de Maasvlakte in zuidwestelijke richting en een haven- en industrieontwikkeling op het oostelijke deel van Voorne-Putten en het westelijke deel van de Hoekse Waard. In een later stadium zal ook de westelijke helft van Voorne-Putten voor hetzelfde doel moeten worden ontwikkeld. Zover komt het echter niet.

De plannen leiden tot groot maatschappelijk verzet. Naar aanleiding van de grote concentratie milieubelastende activiteiten in verstedelijkt gebied besluit de toenmalige Rijnmondraad in 1971 tot oprichting van de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR), die snel aan invloed wint. Als een paar jaar later de oliecrisis uitbreekt, is duidelijk dat er veel verandert. Het investeringsklimaat, de besluitvorming en de beeldvorming. De plannen voor uitbreiding van de haven met een tweede Maasvlakte verdwijnen in de prullenbak. Pas in 1993 worden de gesprekken over uitbreiding hervat, resulterend in Havenplan 2010.

#### Havenplan 2010

In Havenplan 2010 geven de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf aan hoe de Rotterdamse haven wil omschakelen van 'tonnenhaven' naar 'waardehaven'. De haven moet een aantrekkelijk vestigingsgebied worden voor bedrijven die waarde toevoegen aan de goederen die in de haven worden overgeslagen. De plannen behelzen onder andere uitbreiding van het havengebied door middel van landwinning uit zee voor de aanleg van een tweede Maasvlakte. Direct na het verschijnen van Havenplan 2010 krijgt de gemeente lof, maar ook kritiek. De Kamer van Koophandel en het bedrijfsleven reageren

positief. Maar tuinbouwers in het Westland en milieuorganisaties kraken het plan af. De glastuinbouw in het Westland ziet weinig heil in de geplande uitbreiding van de Oranjevallen op de noordoever van de Nieuwe Waterweg voor de afvoer van tuinbouwproducten. Liever gebruiken ze de grond voor de bouw van kassen die elders moesten wijken voor woningbouw. De Zuid-Hollandse Milieufederatie vindt dat het Havenplan 2010 op een groot aantal punten tekort schiet. De milieuorganisatie wil eerst de milieueffecten onderzocht zien voordat de gemeenteraad de definitieve versie van het plan vaststelt.

#### Een tweede Maasvlakte?

Naar aanleiding van de bevindingen van, en reacties op Havenplan 2010 besluit het kabinet een verkenningsfase in te richten conform de Wet Regeling Grote Projecten. De vragen waarvoor het kabinet zich in de verkenningsfase gesteld ziet zijn: wat is de aard, omvang en urgentie van het ruimtetekort in de Rotterdamse haven, wat betekent het oplossen van dit ruimtetekort voor economie en leefomgeving en welke oplossingsrichtingen komen in aanmerking?

#### Verkenningsfase

Met het project VERM (Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam) is voor de eerste keer in de Nederlandse geschiedenis een Verkenningsfase van een groot infrastructureel project uitgevoerd, conform het WRR-Advies over de aanpak van grote projecten. Vooraf was duidelijk wat het doel van de Verkenningsfase was: voorafgaand aan de formele planvorming een nationale discussie voeren over nut en noodzaak van uitbreiding van de mainport Rotterdam. De vorm en de aanpak zijn echter onbekend. Deze worden gaandeweg en met voortschrijdend inzicht ingevuld, aangepast en

gewijzigd. Voor de Verkenningsfase wordt een open planproces opgezet. Het open planproces van het project VERM kent twee trajecten: de dialoog met de samenleving en het onderzoekstraject. Deze twee onderdelen beïnvloeden elkaar gedurende het gehele proces.

#### Elementen VERM

'Voor grote projecten van nationaal belang dient een nationale discussie over nut en noodzaak plaats te vinden, alvorens wordt begonnen met de formele planvorming', luidde het kabinetsstandpunt dat op basis van een advies uit 1996 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd geformuleerd. Deze zogenaamde Verkenningsfase over nut en noodzaak heeft primair tot doel in een vroeg stadium een draagvlak voor een bepaald (groot) project te vinden. Daarnaast moet de Verkenningsfase de besluitvorming efficiënter laten verlopen en daarmee tot korte procedures leiden.

Proces en inhoud van een Verkenningsfase zijn niet vastgelegd. Alleen de volgende structurerende elementen zijn aangegeven:

- Aanvangsbeslissing: markeert het moment waarop de Verkenningsfase van start gaat. De aanvangsbeslissing bevat de probleemstelling en een beschrijving van de te volgen aanpak.
- Begeleidingscommissie: bewaakt de kwaliteit van de Verkenningsfase. Deze onafhankelijke commissie ziet erop toe dat ter zake doende gezichtspunten voldoende aan bod komen en dat relevante groeperingen bij het proces worden betrokken.
- Projectbeslissing: markeert het einde van de Verkenningsfase. De projectbeslissing bestaat uit een uitspraak door het kabinet over aard, omvang en urgentie van het gesignaleerde probleem, een vaststelling van het nationale belang, het benoemen van mogelijke oplossingsrichtingen met hun globale effecten en haalbaarheid, en een uitspraak over de vervolprocedure (Planologische Kernbeslissing, milieu-effectrapportage, streekplanprocedure, e.d.).

De VERM wordt zodanig ingericht dat er sprake is van een integrale discussie waarbij economie én milieu, ruimtelijke ordening, natuur, mobiliteit, maatschappelijke kosten en baten en de bedrijfs-economische dimensie aan de orde komen. Bovendien wordt er een open discussie georganiseerd waarbij iedereen in principe moet kunnen participeren: maatschappelijke geledingen, deskundigen, politiek, et cetera. Participanten wordt niet alleen gevraagd te reageren, maar worden daadwerkelijk en nadrukkelijk opgeroepen en gestimuleerd tot meedenken en het aandragen van oplossingen. Belangrijk motief achter de gekozen aanpak is het mobiliseren van maatschappelijk draagvlak voor het probleem (nut en noodzaak) en de mogelijke oplossingsrichtingen.

Het initiatief en de uitvoering van de VERM liggen bij het kabinet. De toenmalig minister van Verkeer en Waterstaat, Annemarie Jorritsma, wordt aangewezen als project-minister en eerstverantwoordelijke. In samenwerking met de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en Economische Zaken (EZ) wordt een interdepartementale projectorganisatie in het leven geroepen. Deze projectorganisatie was verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van de Verkenningfase omtrent het ruimtetekort in mainport Rotterdam.

De Commissaris van de Koningin van de provincie Friesland wordt benoemd tot voorzitter van de begeleidingscommissie.

Tijdens de Verkenningfase is gedurende een jaar met verschillende maatschappelijke groeperingen gediscussieerd over het gesignaleerde ruimtetekort in mainport Rotterdam en de mogelijke oplossingsrich-

tingen daarvoor. De partijen die deelnamen aan deze discussie zijn globaal in vier groepen te verdelen: burgers, bestuurders, belangengroepen en deskundigen. Bij de discussie over het ruimteprobleem is gekozen voor een nationale opzet, uitgevoerd in verschillende regio's in Nederland, uitgaande van de gedachte dat de mainport Rotterdam als een landelijk netwerk is op te vatten.

In de Verkenningfase is daarom ook gekeken naar wat regio's buiten de Rijnmond kunnen bijdragen aan het oplossen van het ruimtetekort in Rijnmond. Een belangrijk selectiecriteria om locaties in de Verkenningfase te betrekken is het feit dat zij ruimte kunnen bieden (naar aard en omvang) aan activiteiten waarvoor de mainport Rotterdam mogelijk een ruimteprobleem verwacht. Naast Rijnmond zijn vier havenregio's geselecteerd voor deelname aan de discussie: Amsterdam-Noordzee-kanaalgebied (ANZKG), Vlissingen/Terneuzen, Noord-West-Brabant (Moerdijk), Delfzijl/Eemshaven. Daarnaast nemen twee inland locaties deel: Knoop-punt Arnhem/Nijmegen (KAN) en Venlo.

#### Fase 1

In de eerste fase van het open planproces van VERM worden gesprekken gevoerd met belangenorganisaties op het gebied van recreatie, natuur, milieu en economie en met deskundigen uit de wetenschappelijke wereld. Daarnaast wordt gesproken met bestuurders uit de betrokken regio's. Het doel van deze gesprekken is om de betrokken partijen kennis te laten maken met de plannen, ook kan men aanbevelingen doen over de opzet van het open planproces. De gesprekspartners brengen in deze gesprekken ook knelpunten en kansen naar voren die zij zien bij een

mogelijke uitbreiding van mainport Rotterdam. De belangenorganisaties pleiten voor een goed georganiseerde discussie over nut en noodzaak van de havenuitbreiding.

#### Fase 2

Tijdens fase twee, de probleemanalyse, worden nut en noodzaak van het oplossen van het ruimtetekort in mainport Rotterdam in kaart gebracht. Dit gebeurt onder meer door steekproefsgewijze telefonische enquêtes in Rijnmond, enquêtes in landelijke en regionale dagbladen en rondetafelgesprekken in de zeven betrokken regio's. Parallel aan de rondetafelgesprekken vinden twee expertmeetings plaats met deskundigen op het terrein van bestuurskunde, beleidsvorming, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, natuur en milieu, en economie. Tenslotte wordt er een klankbordgroep georganiseerd, waaraan belangengroepen op het gebied economie, natuur en milieu deelnemen.

#### Fase 3

In de derde fase van het open planproces ligt de nadruk op het formuleren van de oplossingsrichtingen voor het eventuele ruimtetekort in mainport Rotterdam. Hiertoe worden verschillende activiteiten georganiseerd. De regionale werkateliers vormen daarvan het belangrijkste onderdeel. In deze werkateliers wordt onder leiding van een onafhankelijk voorzitter gediscussieerd over onderwerpen als :

- Nut en noodzaak van uitbreiding van haven gerelateerde activiteiten.
- Mogelijke oplossingsrichtingen en gewenste bedrijvigheid in de betreffende regio's, gerelateerd aan het ruimtetekort in mainport Rotterdam.

- Aan de oplossingen gekoppelde voorwaarden.
- Noodzakelijke maatregelen bij de voorgestelde oplossingen. Deze maatregelen hadden betrekking op infrastructuur, bedrijfslocaties, logistiek en op de kwaliteit van de leefomgeving.

#### Fase 4

In fase vier van het planproces ligt de nadruk op het formuleren van de projectbeslissing. Ten behoeve van de dubbele doelstelling van de Verkenningfase (versterking van de economische structuur en de leefomgeving) wordt een extra onderzoek uitgezet om de mogelijkheden voor het ontwikkelen van natuur- en recreatiegebieden bij het aanleggen van een tweede Maasvlakte in kaart te brengen.

De conceptversie van de projectbeslissing wordt voorgelegd aan een aantal externe en ambtelijke adviesorganen: de Nationale Havenraad, Raad voor Milieubeheer en Raad voor Verkeer en Waterstaat, de commissie m.e.r., de Rijksplanologische Commissie (RPC) /Rijksmilieuhygiënische Commissie (RMC), en de Interdepartementale Commissie voor Economische Structuurversterking (ICES). Een aantal van deze organen hebben in reactie op het concept een advies gegeven.

#### Projectbeslissing

In 1997 wordt de Verkenningfase afgerond met een projectbeslissing. Het kabinet geeft in de beslissing aan dat er uitbreidingsruimte gevonden moet worden voor de Rotterdamse haven en dat de kwaliteit van de leefomgeving rond de haven moet verbeteren: de gedachtevorming over de dubbele doelstelling is gestart. Naast de door het kabinet geïnitieerde Verkenningfase resulterend in de

Projectbeslissing wordt er eind jaren negentig ook op Rotterdams niveau gewerkt aan plannen en consensus voor de havenuitbreiding.

#### Visie en Durf

Op uitnodiging van het Bestuurlijk Overleg Mainport Rotterdam voert de gemeente Rotterdam vanaf eind 1999 overleg met natuur- en milieuorganisaties (i.c. Vereniging Natuurmonumenten, Stichting Natuur en Milieu en Consept<sup>1</sup>). Frans Evers, destijds Hoofddirecteur van Vereniging Natuurmonumenten over die periode: *“Tijdens een overleg bij de gemeente Rotterdam stelde een topambtenaar ons de vraag te zeggen wat we wél wilden in plaats van sec wat we niet wilden. Die uitdaging hebben we aangenomen. We hebben een groep samengesteld met naast Natuurmonumenten, de Stichting Natuur en Milieu en de Milieufederatie Zuid Holland en onszelf de vraag gesteld ‘Wat willen we?’ In diezelfde periode sprak ik de burgemeester, Ivo Opstelten, en stelde hem de vraag: ‘Waarom staat de gemeente Rotterdam vooraan als het gaat om industrie en werkgelegenheid in Rotterdam en is het Natuurmonumenten die op de bres staat voor de leefomgeving van de Rotterdammers?’ Vanaf dat moment was er vertrouwen. De vechthouding maakte plaats voor samenwerken en meedenken. Er ontstond een dialoog tussen de natuur- en milieuorganisaties en de gemeente Rotterdam.”*

De natuur- en milieuorganisaties zijn niet tegen de aanleg van 1000 hectare nieuw havengebied (landaanwinning). Onder de voorwaarden van de ontwikkeling van een duurzame haven, een natuurvriendelijke ligging en (wettelijke) compensatiemaatregelen wordt een overeenkomst gesloten met de gemeente Rotterdam. Deze overeenkomst krijgt de naam Visie en Durf. In Visie en Durf verbinden de partijen zich aan de dubbele doelstelling van de Rotterdamse regio, samengevat: een sterkere en meer gedifferentieerde economie, meer natuur en een florerende stad. Er wordt een integraal maatregelenpakket voorgesteld dat op gezamenlijke steun kan rekenen, mits in samenhang gerealiseerd. Het convenant Visie en Durf wordt in 2000 ondertekend door Vereniging Natuurmonumenten, Stichting Natuur en Milieu, Consept en de gemeente Rotterdam. Met de overeenkomst Visie en Durf<sup>2</sup> doet het Mutual Gains Approach gedachtegoed (MGA) waar Frans Evers van Natuurmonumenten een voorvechter van is, zijn intrede. Door met elkaar de taart te vergroten was het niet langer een discussie van wel/niet een Maasvlakte 2, maar ligt de focus op de belangen.

#### Overleg Niet-Rijkspartijen

De samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en de belangenorganisaties

beïnvloedt ook de besluitvorming op nationaal niveau. Hans Alders, destijds Commissaris van de Koningin in Groningen, wordt benoemd tot mediator om ook op nationaal niveau structureel overleg te organiseren met belangenorganisaties. Niet alleen met de natuur- en milieuorganisaties, maar met de meest invloedrijke stakeholders. Deelnemers aan dit Overleg Niet-Rijkspartijen (ONR) zijn de bestuurders en directieleden van ANWB, Consept, FNV, Nederland Distributieland, Stichting Natuur en Milieu, Unie van Waterschappen, Vereniging Natuurmonumenten, VNO-NCW, provincie Zuid-Holland, stadsregio Rotterdam en de gemeente Rotterdam. Het ONR brengt adviezen uit aan het kabinet voorafgaand aan kabinetsbesluiten over de drie deelprojecten van PMR: intensivering van het ruimtegebruik en verbetering van het leefklimaat in het bestaand Rotterdams haven- en industriegebied, het ruimtelijk reserveren van 1000 hectare voor landaanwinning én het ruimtelijk reserveren van 750 ha natuur- en recreatiegebied nabij de stad. Dit overlegproces, onder voorzitterschap van Hans Alders wordt ook wel het groene poldermodel genoemd. Juun de Boer, destijds directeur Externe Zaken van Vereniging Natuurmonumenten zegt hierover: *“De werkwijze sloot aan bij het MGA-gedachtegoed. Overigens allesbehalve soft. Er zijn stevige discussies gevoerd en Hans Alders heeft regelmatig al zijn kwaliteiten uit de kast moeten halen om de boel bij elkaar te houden. Maar het lukte. Met als belangrijke mijlpaal een akkoord tussen alle ONR-partijen. Ook wel het Alders-akkoord genoemd. Vervolgens hebben we stap voor stap met elkaar de verschillende delen van de Planologische Kern Beslissing (PKB) in elkaar gezet. Zo legden we met elkaar een belangrijke basis voor het uiteindelijke vervolg van het traject waarbij de op MGA gebaseerde SOM-aanpak leidend werd.”*

#### PKB+

Voor dit project wordt een bijzondere PKB gemaakt: een PKB+. In een PKB+ worden concrete beleidsbeslissingen vastgelegd over nut en noodzaak van een project en over de daadwerkelijke realisering. Ook worden beslissingen vastgelegd over de manier waarop de ruimtelijke ingreep op hoofdlijnen zal worden uitgevoerd. Deze hoofdlijnen beschrijven, met keuzemogelijkheden, de aard, omvang, ligging en ruimtelijke hoofdfuncties van de ingreep. Het pluskarakter houdt in dat deze beleidsbeslissingen bindend zijn voor andere bestuursorganen en belanghebbenden. Ook zijn ze richtinggevend en kaderstellend voor vervolgbesluiten, wat het mogelijk maakt deze vlotter te nemen.

#### PMR in stroomversnelling

In mei 2001 wordt het eerste deel van de PKB+ PMR gepubliceerd. In december van ditzelfde jaar volgen deel twee en drie van de PKB+ PMR. In 2003 krijgt Maasvlakte 2 een positief EU-advies. In 2004 besluit de regering tot de aanleg van Maasvlakte 2 en wordt er een Bestuursakkoord gesloten tussen het Rijk en de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam. Binnen het Havenbedrijf wordt de Projectorganisatie Maasvlakte 2 opgericht. Ronald Paul wordt benoemd tot directeur. Het project komt in een stroomversnelling. Talrijke schaalmodellen, studies en simulaties later blijkt het optimale ontwerp (zowel technisch als financieel) een toegang te hebben via de huidige Maasvlakte. Een zachte en een harde zeewering, dat wil zeggen het grootste deel zacht, met zand en duinen en een klein deel hard met betonblokken. Het ontwerp heeft een mooie gestroomlijnde contour waardoor het effect op bestaande zeestromen beter is dan de effecten van de al bestaande eerste Maasvlakte. Het

<sup>1</sup> Consept is het samenwerkingsverband van provinciale natuur- en milieuorganisaties.

<sup>2</sup> De belangrijkste afspraken uit Visie en Durf: De doelstellingen ontwikkeling mainport en versterken leefbaarheid zijn nevenschikte doelstellingen. Dat wil zeggen dat maatregelen voor het bereiken van deze beide doelstellingen van een gelijkwaardig belang zijn en dat deze maatregelen in principe gelijktijdig moeten worden uitgevoerd.

- De gelijkwaardigheid van doelstellingen en gelijktijdigheid van maatregelen komt tot uitdrukking in één samenhangend pakket wat betreft landaanwinning en compensatie, BRG en 750ha Natuur en Recreatie.
- Er komt een integraal plan voor de Rotterdamse regio, met in elk geval de varianten voor de landaanwinning, mitigatie, compensatie en de 750 ha, die deel zullen uitmaken van de PKB-procedure.
- Er wordt instrumentarium ontwikkeld en toegepast, zodat de prikkel tot zuinig ruimtegebruik door bedrijven toeneemt, zonder dat de totale lasten en daarmee de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven verslechtert.



geheel ligt vast in een gedegen Programma van Eisen. Dit betekent eveneens de start van de aanbestedingsprocedure voor de realisatie van het werk, de klantselectie en het begin van een milieueffectrapportage (m.e.r.) voor de aanvraag van de vergunningen en het bestemmingsplan. Koud een jaar later wordt in januari 2005 de Planologische Kernbeslissing (PKB+ PMR) die was gestart in 2001, op onderdelen afgekeurd. De Raad van State heeft een aantal bezwaren van stakeholders gegrond verklaard en de voor de aanleg van Maasvlakte 2 relevante plannen op essentiële onderdelen (de concrete beleidsbeslissingen) vernietigd. Het betrof hier partijen (inclusief twee regionale natuurorganisaties) die geen ondertekenaar waren van Visie en Durf. Een belangrijk punt was dat de PKB+ (zijnde een beslissing van wezenlijk belang) als instrument om de natuurcompensatie voor de landaanwinning te borgen tekort schiet. De natuurcompensatie had volgens de Raad van State in de vorm van een concrete beleidsbeslissing moeten worden gegoten (Bron: uitspraak RvSt 200307350/1 van 26 januari 2005).

#### Verzelfstandiging Havenbedrijf Rotterdam

Op 1 januari 2004 werd het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam verzelfstandigd en omgevormd tot een NV. Het heeft twee aandeelhouders: de gemeente Rotterdam (70,8%) en de Staat (29,2%). De linkse partijen, PvdA voorop, waren tegen de verzelfstandiging. Zij vreesden dat publieke belangen zoals veiligheid, milieu en werkgelegenheid in het gedrang zouden komen. Toenmalig verantwoordelijk wethouder Wim van Sluis (zie [interview op pagina 17](#)) was groot voorstander van de verzelfstandiging. "Het geeft het bedrijf meer slagkracht door een grotere afstand tot de politiek. Rotterdam is dankzij de verzelfstandiging klaar voor de volgende stap: de aanleg van Maasvlakte 2."

## ‘Verzelfstandiging Havenbedrijf cruciaal voor Maasvlakte 2’

### Interview Wim van Sluis

**Van 2002 tot 2006 was Wim van Sluis wethouder Haven, Economie, Milieu en Werkgelegenheid. Een roerige periode waarin Leefbaar Rotterdam meer dan een derde van de stemmen won tijdens de Rotterdamse gemeenteraadsverkiezingen, het Havenbedrijf Rotterdam verzelfstandigde en er maar liefst 18 beroepen tegen Maasvlakte 2 werden ingediend bij de Raad van State. Desalniettemin werd in 2004 een Bestuursakkoord voor de uitvoering van PMR getekend.**

Wethouder Wim van Sluis, namens Leefbaar Rotterdam nieuw in de politieke arena was voorstander van de uitbreiding van de Maasvlakte. "De belangrijkste concurrenten zoals Hamburg en Antwerpen zaten ook niet stil. Wilden we tot de top van de werelddhavens blijven behoren dan moesten we naar mijn mening uitbreiden. Pim Fortuyn dacht daar overigens anders over. Hij had niks met de haven. Ik wel, ik vind het fascinerend."

*En dan worden er in 2003 maar liefst 18 beroepen ingediend en raakt het project in een impasse...*

"Het was een politiek onrustige periode. Pim (Fortuyn) werd vermoord. De kabinetten Balkenende I en II sneuvelden. Maar zowel minister Zalm van Financiën als minister Peijs van Verkeer en Waterstaat zegden toe mee te willen werken aan verkenning van de mogelijkheden om Maasvlakte 2 alsnog te realiseren. Zij zagen de kansen van de uitbreiding, maar erkenden ook het belang van een effectief, efficiënt en financieel sterk Havenbedrijf. Dat was ik volledig met ze eens. De wijze waarop tot dan werd omgegaan met de besturing van het Havenbedrijf was onvoldoende bedrijfsmatig. Neem alleen al het Strategisch Havenberaad op zaterdagochtend, eindeloze vergaderingen, daar moest verandering in komen. Ik was ervan overtuigd dat de haven, waar miljarden omgaan, effectiever zou kunnen worden bestuurd als er meer afstand zou zijn tot de gemeente. Verzelfstandiging van het Havenbedrijf was dan ook een allesbepalende zet voor de realisatie van Maasvlakte 2. De verzelfstandiging maakte de weg vrij voor het Bestuursakkoord. Sterker, Maasvlakte 2 zou er niet zou liggen als het Havenbedrijf destijds niet was verzelfstandigd."

Het Havenbedrijf verzelfstandigde in 2004. In het in datzelfde jaar gesloten Bestuursakkoord werd vastgelegd dat het Rijk voor 500 miljoen euro nieuwe



aandelen in het Havenbedrijf Rotterdam nam en zo een derde van de aandelen in handen kreeg. Het bedrag werd toegevoegd aan het eigen vermogen waardoor een financieel krachtig havenbedrijf ontstond dat zelfstandig in staat was om de Tweede Maasvlakte te financieren. De gemeente Rotterdam behield het meerderheidsbelang (twee derde) in het Havenbedrijf. Met de gemeente Rotterdam werd afgesproken dat de belangrijkste aandeelhoudersbesluiten door het Rijk en de gemeente Rotterdam samen zouden worden genomen. Rotterdam en de Staat delen gezamenlijk in de winst. Daarnaast werd afgesproken dat het Rijk in 2011-2012 726 miljoen euro beschikbaar zou stellen voor de zeekering van Maasvlakte 2. Ook zijn in het Bestuursakkoord afspraken gemaakt over de financiering en de uitvoering van het project voor de aanleg van 750 hectare natuur- en recreatiegebied en het project Bestaand Rotterdams Gebied.

Wim: “Ronald Paul werd aan boord gehaald om Maasvlakte 2 te realiseren. Al snel werd duidelijk dat in een bedrijfsmatige setting met minder mensen meer voor elkaar werd gekregen. Een belangrijke succesfactor bleek de wijze waarop Ronald Paul het stakeholdermanagement vorm gaf. Hij begrijpt dat je een ‘license to grow’ moet verdienen. En dat je daar je stakeholders bij nodig hebt. Overigens hebben in het proces ook de NGO’s durf getoond. Zij stonden voor hun achterban en belangen, maar erkenden ook de noodzaak van de vooruitgang en de daarvoor noodzakelijke uitbreiding van de haven. De compensatieprojecten in combinatie met onafhankelijke monitoring en borging via de Tafel van Borging bleken een succesformule. We hebben destijds de wereld verbaasd. En het mooie is dat het nog steeds zo functioneert als bedoeld. Na mijn wethouderschap werd ik voorzitter van Deltalinqs, de belangenvereniging van logistieke en industriële bedrijven in het Rotterdamse haven- en industriegebied en vanuit die functie maakte ik deel uit van de Tafel van Borging. Onder de zeer deskundige leiding van Sybilla Dekker wordt dat wat is afgesproken aan die Tafel waargemaakt.”

*Zijn er naast de verzelfstandiging, het stakeholdersmanagement en de Tafel van Borging andere lessen te leren van PMR?*

“Tot 2002 werden er in Rotterdam nog wel eens megalomane plannen gelanceerd die financieel volstrekt onrealistisch waren. Gelukkig konden we vanaf 2002 die periode achter ons laten. Een gedegen, realistisch plan is voor elk project cruciaal. Dat bleek ook bij Maasvlakte 2. Neem daarom de tijd voor een zorgvuldige voorbereiding. Regel de financiën zodat je laat zien dat je het ook daadwerkelijk kunt waarmaken. Kloppen het plan en de financiën, dan zal de Raad van State het niet snel afkeuren. Ik zeg altijd ‘Je kunt beter de oorlog, dan een slag winnen.’”

< *Wim van Sluis* wethouder Haven, Economie, Milieu en Werkgelegenheid van de gemeente Rotterdam (2002-2006).





## 2

# Tijd voor visie en vertrouwen

Hoewel het besluitvormingstraject werd gezien als voorbeeld voor toekomstige projecten verklaart de Raad van State op 26 januari 2005 een aantal bezwaren tegen PMR gegrond. De PKB+ PMR wordt op delen vernietigd.



In het bestuurlijk overleg met de Gemeente Rotterdam, het Havenbedrijf Rotterdam en de provincie Zuid-Holland wordt de te volgen route voor het herstel van de PKB+ besproken. De uitkomst van dit overleg is dat alle PMR partners zich committeren aan herstel van de PKB+ vanaf deel 3. Afgesproken wordt dat dit herstel gebeurt volgens een aanpak en een realistische planning, met oog voor alle betrokken belangen.

Een belangrijk onderdeel van het hersteltraject is de zogenaamde passende beoordeling Waddenzee. Dit is een onderzoek naar mogelijke effecten van de landaanwinning bij Rotterdam op de ecologie van de Waddenzee en, indien effecten niet uit te sluiten zijn, eventuele compenserende en mitigerende maatregelen.

Naast deze beoordeling worden de belangen van de aanwezige (agrarische) bedrijven in de drie gebieden van deelproject 750 hectare natuur- en recreatiegebied in kaart gebracht. Tevens worden andere aspecten, waaronder de effecten van PMR op de luchtkwaliteit, nader onderzocht.

#### **SOM doet intrede bij PMR**

Dankzij het besluitvormingstraject is bij alle partijen de basis om door te gaan sterk. Maar de uitdaging is groot. Daarom kiest in 2005 de net gestarte directeur van projectorganisatie Maasvlakte 2, Ronald Paul, in samenwerking met Marc Wesselink (toen Twynstra Gudde) voor een compleet nieuwe strategie. Besloten wordt de goedkeuringsprocedure voor de PKB 2006, m.e.r.'en, vergunningen en bestemmingsplannen niet af te wachten. Een ongebruikelijke situatie, maar door de negatieve uitspraak van de Raad van State over de PKB+, dreigt het hele project vertraging op te lopen.

Op de volgende pagina start een interview met Ronald Paul. Liever (eerst) de tekst van dit hoofdstuk verder lezen? [Klik dan hier](#).

# ‘Lessen van meest complexe infraproject in historie Havenbedrijf’

## Interview Ronald Paul

**Ronald Paul was van 2004 tot 2012 directeur Projectorganisatie Maasvlakte 2 van het Havenbedrijf Rotterdam N.V. In die functie was hij verantwoordelijk voor de voorbereiding, aanbesteding en uitvoering van de havenuitbreiding. In 2010 werd hij benoemd tot Havenman van het jaar. Deze onderscheiding kreeg hij vanwege zijn unieke aanpak van de ontwikkeling en realisatie van Maasvlakte 2 waarbij samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en milieuorganisaties centraal stond. Sinds 2012 is Ronald Paul directeur Infrastructuur & Maritieme Zaken (COO) bij Havenbedrijf Rotterdam. Hij blikt terug op een dynamische periode waarin op vernieuwende wijze het grootste infrastructuurproject uit de historie van het Havenbedrijf vorm kreeg en stakeholdermanagement opnieuw werd uitgevonden.**

“De opdracht die ik in 2004 kreeg was: zoek een klant, zoek een aannemer, regel de vergunningen en zorg voor een behoorlijk rendement van het project. Zo klinkt het eenvoudig, maar we stonden voor een complex traject met dito besluitvorming. Ondanks een akkoord met de stakeholders werd in 2005 de Planologische Kernbeslissing (PKB) door de Raad van State op onderdelen vernietigd. We konden opnieuw beginnen.”

*Een moment om het roer om te gooien? “Zeker! Ik besloot dat het anders moest. Het project Maasvlakte 2 mocht nooit meer op inhoud onderuit gaan en het stakeholdermanagement gooiden we over een andere boeg. We introduceerden SOM (Strategisch Omgevingsmanagement) en gingen met de omgeving de diepte in. Geen uitwisseling van standpunten, maar doorvragen naar het achterliggende belang. Dat vereist wel verregaande transparantie. Alleen dan krijg je een gesprek over de inhoud en kun je kijken welke oplossingen er zijn om er samen uit te komen. Aan ‘wij zijn tegen Maasvlakte 2 heb je niets’. Met een aantal NGO’s hebben we de kansen voor verbetering in kaart gebracht. Daarin gingen we zo ver dat ik van mijn achterban regelmatig te horen kreeg met vuur te spelen. “Je deelt inhoudelijke documenten met partijen die we later bij de Raad van State kunnen tegenkomen!”*



Wat we deden was uniek. Ons uitgangspunt: Als we er samen van overtuigd zijn dat het niet beter kan, dan kunnen we er ook samen voor staan. Wij zaten relaxed bij de zittingen van de Raad van State. Want wat heb je te verliezen als de inhoud goed en degelijk is? Ik ben ervan overtuigd dat je als je in Nederland grote projecten wilt realiseren niet op de traditionele wijze met stakeholders moet omgaan. Met alle partijen waarmee we uiteindelijk constructief samenwerkten, zaten we ook vóór de introductie van SOM aan tafel. De resultaten zijn echter onvergelijkbaar. Dat tekent voor mij de waarde van SOM. Je hebt als organisatie de omgeving keihard nodig om je eigen doelen te kunnen realiseren. Zonder SOM was Maasvlakte 2 er wellicht nooit gekomen.”

*Hoe houd je als slagvaardige projectorganisatie die werkt volgens een vernieuwende aanpak de aansluiting met de aandeelhouders, politiek en ambtenaren?*

“Tussen 2004 en 2012 hebben we drie verantwoordelijke ministers en vijf projectleiders bij VenW (IenM) gehad. Er waren vijf ministeries bij betrokken waarvan met de regelmaat van de klok contactpersonen wisselden. Ik was de eerste tweeënhalf jaar zeker 80% van mijn tijd bezig met het delen van kennis. Telkens weer het verhaal vertellen. Aan de politiek, maar ook aan het ambtelijk apparaat. Een les die ik zeker wil delen: onderschat de ‘ambtelijke invloed’ niet als kritische succesfactor in de realisatie van complexe, grote projecten. Afspraken die op het hoogste niveau worden gemaakt, impliceren niet dat de daaronder functionerende lagen die ook kennen en/of daarnaar handelen.

Het collectieve kennisniveau en een gedeeld beeld van de werkelijkheid bepaalt of je meters kunt maken. Het is dus zaak dat je voortdurend investeert in het op peil houden van het kennisniveau van alle betrokkenen. Het lijkt wellicht een open deur, maar borg dit ook in de overlegstructuur.”

*Hoe zag de overlegstructuur er uit?*

“Het Bestuursakkoord en de Regeling grote projecten vroegen om een interdepartementaal overleg waarin de verantwoordelijke ministeries (VenW, VROM (nu samen IenM) en EZ) waren vertegenwoordigd, alsmede de projecttrekkers van de uitvoerende partijen voor de deelprojecten (provincie Zuid-Holland, Havenbedrijf Rotterdam, gemeente Rotterdam). Door dit interdepartementale overleg op meerdere niveaus te organiseren zorgden we voor afstemming en blijvende betrokkenheid. Dankzij het zogenoemde TOP-beraad met de Directie Havenbedrijf en directeuren van de betrokken ministeries, de provincie Zuid-Holland en de uitvoerende partijen was er voor besluitvorming escalatie mogelijk.

< **Ronald Paul** directeur Projectorganisatie Maasvlakte 2 van het Havenbedrijf Rotterdam N.V., 2004 tot 2012. (Sinds 2012 COO Havenbedrijf Rotterdam).

Zonder gestructureerd interdepartementaal overleg zou het hangen op mensen en contacten. Bovendien was het dankzij het interdepartementaal overleg mogelijk specialistische collectieve overleggen te organiseren. Om de inhoud tot in de kleinste details te doorgronden, besloten we de experts bij elkaar te brengen. Zo huurden we een kantoorruimte en zetten alle juristen en deskundigen van de verschillende bevoegde gezagen bij elkaar om gezamenlijk op dezelfde wijze alle zienswijzen te beantwoorden. Het was ongebruikelijk, maar de beste manier om het project door het juridische woud te loodsen. Bovendien verdween door deze toch wel ongebruikelijke wijze van samenwerken het onderscheid wij/zij. PMR werd de gemeenschappelijke deler en het gezamenlijke doel.”

*Het project is binnen planning (en budget) gerealiseerd. Hoe hielden jullie de vaart erin?*

“We werkten volgens parallelle sporen. Dat moest wel want zonder klant mocht het Havenbedrijf niet starten met de werkzaamheden. Vanaf 2005 liepen parallel aan elkaar de Europese aanbesteding voor de bouw, de werving van klanten, de m.e.r.-procedures voor de hoofdvergunning en het bestemmingsplan, de natuurcompensatie en het herstel van het PKB. Gebruikelijk was deze zaken volgtijdelijk aan te pakken. Door dat juist niet te doen, zijn we binnen planning gebleven. De kernaanpak was bovendien op elk spoor een plan B te hebben en de integraliteit te bewaken. Hierdoor is de in 2005 opgestelde planning op slechts drie maanden na gehaald.”

*Heb je nooit eens ergens wakker van gelegen?*

“Neen, niet echt wakker gelegen, maar als je bedoelt wat mijn grootste zorg of het zwaarste risico is geweest, dan was dat de opdracht aan de aannemer met het werk te starten terwijl er nog enkele procedures bij de Raad van State liepen. Tegelijkertijd was dit naar onze inschatting een beheerst risico. We hadden ons huiswerk immers op orde en waren overtuigd van ons gelijk. Maar gelijk hebben en gelijk krijgen zijn twee verschillende dingen. Ook hierdoor is het project binnen planning gebleven. Wachten op een Raad van State uitspraak zou een forse vertraging hebben opgeleverd.”

*Er is gewerkt met een bandbreedte MER, wat houdt dat in?*

“Omdat we de exacte ontwikkeling van de toekomstige klantvraag niet konden voorspellen, hebben we verschillende scenario's in het MER onderzocht. Door voor verschillende scenario's de maximale effecten te hanteren, ontstond een zogenaamde bandbreedte MER waarmee elke klant te allen tijde kon worden gevestigd. Dit gedachtegoed is later ook de basis geweest voor het zogenaamde koepelconcept voor het havengebied dat nu onderdeel uitmaakt van de uitgangspunten in de Omgevingswet. Als je flexibel wilt zijn en tijd wilt winnen, biedt een bandbreedte MER flexibiliteit en tijdwinst.

Daarnaast is er gezocht naar geschikte contractvormen met de verschillende

aannemers, inclusief afspraken om optimalisaties na afsluiting van het contract mogelijk te maken. Die ruimte moet je ook contractueel creëren. Een voorbeeld van een optimalisatie is het ontwerp van de harde zeewering. De nu gebouwde zeewering heeft een halfopen blokkendam en een keienstrand. Het oorspronkelijke ontwerp was een massieve dijk. Daardoor is bespaard op aanleg- en onderhoudskosten, zonder in te leveren aan veiligheid. Door dit soort innovaties ook na contractering te blijven omarmen is het project binnen budget gerealiseerd. Van belang daarbij is wel dat je ook kwalitatief goede aannemers hebt en strak contractmanagement hanteert.”

*Terugkijkend op het project. Wat had anders, beter gekund?*

“Die vraag wordt natuurlijk vaker gesteld; eigenlijk zou ik het met de kennis van nu niet anders doen. Het ging gewoon goed en we hebben er veel van geleerd. Een waardevolle les voor mij zelf is dat je ook met de grootste criticasters mogelijkheden kunt creëren voor een gesprek over de inhoud. Het is goed zaken doen met NGO's. Ze handelen vanuit een oprechte wil om de situatie te verbeteren. Hun belang is helder en authentiek.”



^ Sluitingsceremonie met koningin Beatrix.



### 'Geen verrassingen meer'

De passieve benadering van stakeholders verandert in een actieve zoektocht naar stakeholders. Marc Wesselink: "De opdracht van Ronald Paul was duidelijk. Hij wilde geen verrassingen meer. Dus kozen we voor proactief omgevingsmanagement; Strategisch Omgevingsmanagement, kortweg SOM". SOM is ontwikkeld vanuit de gedachte dat ingewikkelde opgaven een oplossing verdienen die een meerwaarde heeft voor alle betrokken stakeholders. De aanpak is gebaseerd op de Mutual Gains benadering die door Fisher en Ury (MIT-1981) is uitgewerkt in hun bestseller 'Getting to Yes', aangevuld met projectmatig werken en inzichten uit de sociale psychologie. Ook bevat de aanpak invloeden van Sun Tzu, de Chinese krijgshere die onbewust grondlegger was van één van de basiswerken voor de diplomatie. De kern van deze input is dat een zorgvuldige voorbereiding van een dialoog of onderhandeling met de omgeving een cruciale factor is voor succes. [Lees in de bijlage meer over SOM.](#)

### SOM bij PMR

SOM werd ingezet in een periode waarin omgevingsmanagement aan terrein won. Marc Wesselink: "In 2005 lag er weliswaar een akkoord met stakeholders, maar we wisten niet welke stakeholder wat wilde, en waarom. Wat waren de achterliggende belangen?" Om - conform de nieuwe koers gebaseerd op SOM - de issues en stakeholders goed in kaart te brengen, is een stapje terug noodzakelijk. In het najaar van 2005 wordt begonnen met het analyseren van de omgevingsissues. Welke onderwerpen spelen een rol in de media, bij Havenbedrijf Rotterdam en bij stakeholders? Per partij

wordt in omgevingsmonitoren en dossiers aangegeven op welke wijze issues en belangen met elkaar samenhangen. Bij elk omgevingsissue worden de belangrijkste stakeholders geïnventariseerd. Het werk wordt uitgevoerd door medewerkers van Projectorganisatie Maasvlakte 2 samengevoegd in het Team Omgeving dat wordt aangevuld met experts van Twynstra Gudde. Een minicursus bereidt het team voor op hun taak.

Het resultaat is een gecategoriseerd overzicht van issues en stakeholders: de zogenoemde SOM Matrix. Deze belangenmatrix maakt duidelijk welke stakeholders een aantoonbaar belang hebben. Dit blijken er zo'n 25 te zijn. Begin 2006 wordt door de Projectorganisatie Maasvlakte 2 met hen gesproken. In de gesprekken werd de analyse getoetst. Wat is het belang van deze organisatie? Is het standpunt ten aanzien van Maasvlakte 2 in lijn met het belang? Staat de organisatie open voor een gesprek op basis van belangen? Is hun achterban goed georganiseerd, zijn ze betrouwbaar? De antwoorden op deze en andere vragen werden vastgelegd in het issue- en stakeholderdossier.

Maartje van de Hulsbeek, destijds omgevingsmanager Projectorganisatie Maasvlakte 2, over de intrede van SOM. *"Het kost tijd om een organisatie te laten werken en denken volgens SOM. Gelukkig zijn er middelen om bestuurders en collega's mee te nemen in de gedachtewereld. Zoals de tabellen met stakeholders en issues. Daarmee laat je zien wat je doet en waarom, en neem je ze mee in de belevingswereld van de stakeholders. Dat maakte het werken met SOM binnen de projectomgeving een stuk gemakkelijker."*

Op basis van het issue- en stakeholderdossier werden de zogenaamde 'priori-

taire stakeholders' bepaald. Prioritaire stakeholders worden geacht een groot aantoonbaar belang te hebben, betrouwbaar te zijn en een brede achterban te vertegenwoordigen. Voorbeelden hiervan zijn: Natuurmonumenten, Zuid-Hollands Landschap, gemeente Westvoorne en de Zuid-Hollandse Milieufederatie. Deze partijen worden op een hoger niveau bij PMR betrokken. Hoe hoger op de participatieladder, hoe intensiever het contact.

### PKB hersteld

In oktober 2006 stemt de Tweede Kamer definitief in met de uitvoering van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam. Tijdens een notaoverleg geeft de Kamer steun aan de herstellende PKB Deel 3. Ook keuren zij de eerder gemaakte afspraken van het Bestuursakkoord (2004) en de Uitwerkingsovereenkomsten (2005) goed. In november volgt ook de instemming van de Eerste Kamer. Het regeringsbesluit PKB deel 4 wordt genomen en de uitvoering van PMR gaat van start. Conform de Regeling grote projecten wordt met ingang van deze fase halfjaarlijks aan de Tweede Kamer gerapporteerd over de voortgang van die uitvoering.

Uitgangspunt voor de PKB zijn twee samenhangende doelstellingen:

1. Versterken van de mainport Rotterdam door het ruimtetekort voor haven- en industriële activiteiten in het Rotterdamse havengebied op te lossen.
2. Verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving in de regio Rijnmond. De PKB PMR (2006) geeft invulling aan deze doelstellingen door het ruimtelijk vastleggen van drie deelprojecten. In het Bestuursakkoord PMR en de Uitwerkingsovereenkomst per deelproject

hebben de PMR-partners (het Rijk, de gemeente Rotterdam, het Havenbedrijf Rotterdam N.V., de stadsregio Rotterdam en de provincie Zuid-Holland) afspraken gemaakt over de uitvoering van de deelprojecten, in het bijzonder over de financiering, verantwoordelijkheden en risico's. Het gaat om de volgende drie deelprojecten:

- Landaanwinning: nieuw haven- en industrieterrein in de Noordzee (maximaal 1000 ha netto uitgeefbaar haventerrein) en de daarbij behorende natuurcompensatie. De PKB biedt voor de natuurcompensatie mogelijkheden voor een zeereservaat (ca. 31.250 ha), een duingebied (maximaal 100 ha) en een zeereep (maximaal 23 ha).
- 750 ha natuur- en recreatiegebied: nieuw natuur- en recreatiegebied op Midden-IJsselmonde (600 ha) en aan de Noordrand van Rotterdam (150 ha). Tevens is voorzien in een verbinding voor langzaam verkeer tussen Midden-IJsselmonde en Rotterdam-Zuid.
- Bestaand Rotterdams Gebied (BRG): een serie projecten in het bestaande havengebied, waarmee impulsen worden gegeven aan het oplossen van het ruimtetekort voor havenactiviteiten (200 ha ruimtewinst), het verbeteren van de milieukwaliteit, het aanbod en de kwaliteit van natuur- en recreatiegebied en aan de ruimtelijke kwaliteit van de regio Rotterdam.

### Tijd van onderhandelen en convenanten

Er worden in de periode 2007 – 2008 circa 140 bezwaren ingediend. Hiervan wordt circa 95% via de weg van dialoog en door het sluiten van convenanten opgelost. Een aantal maanden voordat de formele inspraak begint, zijn informatieavonden nieuwe stijl (weinig zenden, veel dialoog)

georganiseerd. Op basis van de uitkomsten hiervan wordt de eerder opgestelde aandachtspunten tabel omgevormd naar een zienswijze/inspraakverwachting tabel. Deze tabel geeft aan welke partijen naar verwachting met welke bezwaren zullen komen en wat er door wie aan gedaan kan/moet worden. Deze tabel is overigens geen alternatief voor de (juridische) risicoanalyse. Uiteindelijk blijkt construerend onderhandelen (te beschouwen als een gesprek waarin de belangen van de partijen bij

de voorgenomen activiteiten worden getoetst) voor vijf partijen niet toereikend. Met hen is Projectorganisatie Maasvlakte 2 het traject van conflict oplossend onderhandelen ingegaan. Daarbij beschikt het Havenbedrijf dankzij de dan recente verzelfstandiging over meer slagkracht en mogelijkheden dan het Rijk.

Op de volgende pagina start een interview met [Tom den Boer](#). Liever (eerst) de tekst van dit hoofdstuk verder lezen? [Klik dan hier](#).

∨ Voor de aanleg van Maasvlakte 2 was een gigantische hoeveelheid zand nodig. De zee waaruit Maasvlakte 2 omhoog komt was in 2008 nog zo'n 17 meter diep. Nu ligt het nieuwe land ruim 5 meter boven NAP. Dit zand komt grotendeels uit de Noordzee. Uit onderzoek uitgevoerd voor de Milieueffectrapportage bleek dat een zandwingebied circa 12 kilometer uit de kust het meest gunstige is. De relatief kleine vaarafstand tot het aanleggebied bespaart een aanzienlijke hoeveelheid energie en daarmee emissies van schadelijke stoffen.



## ‘Als onderhandelaar was ik blij met stakeholdermanagement’

Interview Tom den Boer

**Tom den Boer was vanaf 2004 namens Natuurmonumenten nauw betrokken bij PMR. “Toen ik tijdens PMR kennismaatte met Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) en het Mutual Gains gedachtegoed ontdekte ik dat ik al zo dacht voordat ik wist dat het zo heette. Ik ga altijd met mensen in gesprek. Wil weten waarom mensen ergens voor of tegen zijn, wat hen drijft en wat het achterliggende belang is. Als onderhandelaar namens Natuurmonumenten was ik dan ook heel blij met de wijze waarop met het stakeholdermanagement binnen PMR werd ingestoken. We hebben daarmee met elkaar invulling gegeven aan een cruciale succesfactor.”**

“In 2004 moesten de afspraken uit Visie en Durf verankerd worden in een PKB, bestemmingsplannen en allerlei formele besluitvorming. Natuurmonumenten was niet vòòr Maasvlakte 2, maar wilde de afspraken uit Visie en Durf inclusief de natuurcompensatie wèl goed geregeld hebben. Dat was ons belang en daar hebben we ons op gericht. Daarover wilden we meepraten, meedenken en geïnformeerd worden. Natuurbeschermers zijn zachtaardige mensen, maar tegelijkertijd weten ze hoe de hazen lopen. Gedreven door idealen zijn natuurbeschermers ook vasthoudend. De sterkste ‘macht’ die we indertijd hadden was de beroepsgang. Als maatschappelijke organisatie moet je daar niet mee dreigen, maar het is wel iets wat je achter de hand hebt. Ons vertrekpunt was samenwerking op basis van wederzijds vertrouwen, in lijn met het gedachtegoed achter het stakeholdermanagement waar Marc Wesselink en Ronald Paul voor stonden.

Als Natuurmonumenten zijn we nauw opgetrokken met de Stichting Zuid-Hollands Landschap en de Milieufederatie Zuid-Holland. Door samen te werken, konden we gebruik maken van elkaars kennis en vaardigheden om alle informatie en dossiers te doorgronden. Gezamenlijk hebben we bewaakt wat we minimaal wilden behalen. Niet meer, maar ook niet minder. We bleken voor het Havenbedrijf prioritair stakeholders. Stukken werden vooraf in vertrouwen met ons gedeeld. Dat was tot dan toe ongekend. Tegelijk was dat welbegrepen eigenbelang voor het Havenbedrijf: zorgen dat er geen onnodige fouten in de documenten stonden waar Maasvlakte 2 op zou kunnen struikelen.”





*Altijd vertrouwen gehad in een goede afloop?*

“We waren met elkaar in gesprek en zolang je dat doet op basis van meetbare feiten, kun je stappen zetten. Joint Fact Finding bleek bijzonder waardevol. Het gezamenlijk inzicht vergroten zorgt voor gedeeld draagvlak en acceptatie.

Natuurlijk ging het niet allemaal van een leien dakje. Het is ook niet eenvoudig om afspraken te maken met zulke verschillende partijen, bijvoorbeeld over mogelijke milieueffecten. Weinig mensen zien de waarde die je samen zou kunnen creëren. Ik vind het nog steeds ongelooflijk dat het gelukt is om samen de puzzel te leggen van al die onderwerpen in overeenkomsten, monitoring en dat het gelukt is dat te borgen voor een periode van 25 jaar!

Achteraf is er één onderdeel waar ik van baal. In de hele Voordelta hebben we nergens een 100% gesloten gebied voor bodemberoerende visserij kunnen realiseren. Hierdoor kunnen we nog steeds niet onderzoeken wat het verschil is tussen wel of niet bodemberoerende visserij.”

*Terugkijkend op PMR. Welke lessen wil je, naast wat je al genoemd hebt, delen?*

“PMR bewijst het cruciale belang van de kwaliteit van het proces. Zorg dat je aan tafel zit met de juiste partijen – of beter juiste personen – en deel meetbare, transparante gegevens met elkaar. Dat is de enige manier om te ontkomen aan ‘achter de schermen gedoe’. Daarbij is het zaak in onderhandelingen je eigen werkelijkheid op orde te hebben. Zorg altijd voor een plan B.

Voor Natuurmonumenten was PMR een project volgens een nieuwe aanpak. Die aanpak paste bij mijn aard en paste als een jas. Later ben ik SOM coaching en SOM trainingen binnen Natuurmonumenten gaan organiseren omdat de behoefte aan deze kennis heel groot was onder medewerkers. Tot slot: Wil je als stakeholder een project als PMR goed doen, dan moet je zowel inhoudelijk als juridisch weten wat je wilt en waar je voor staat, en daar gedurende het gehele traject naar alle betrokken partijen open en eerlijk over zijn.”

< *Tom den Boer* vanaf 2004 namens Natuurmonumenten nauw betrokken bij PMR.



### PMR in uitvoering – parallele sporen

In de Planologische Kernbeslissing PMR uit 2006 is vastgelegd waar en onder welke voorwaarden het Havenbedrijf Rotterdam Maasvlakte 2 kan aanleggen en exploiteren. Voor die aanleg daadwerkelijk van start kan, moeten de gemeenten Rotterdam en Westvoorne de benodigde ruimte reserveren en bestemmingen vastleggen. Daarnaast moet de Rijksoverheid vergunningen verlenen voor het winnen van zand, het bouwen en onderhouden van een zeekering, het aanleggen van land en het waarborgen van aanwezige natuurwaarden. In het kader van de voortgang wordt parallel aan de procedure voor vergunningen en bestemmingsplannen begonnen met de aanbesteding en het klantwervings-traject. Deze vervlechting brengt weliswaar onzekerheid met zich mee, maar het biedt de partijen ook voordelen. Voor de vergunningverleners betekent het dat ze rekening moeten houden met de praktische kanten van het baggerwerk. Voor de aannemers dat ze al vanaf het begin bekend moeten zijn met de milieuvorwaarden die aan de aanleg worden gesteld.

### Bestemmingsplan Maasvlakte 2 – het vertrouwen groeit

In de eerste helft van 2007 wordt door het Havenbedrijf en de gemeente Rotterdam intensief gewerkt aan het ontwerp bestemmingsplan voor Maasvlakte 2. Met de natuur- en milieuorganisaties wordt regelmatig overleg gevoerd over de milieubepalingen, mede op basis van het zeer uitvoerige m.e.r.-onderzoek (6300 pagina's). Regelmatig wordt expliciet de vraag gesteld of partijen opnieuw op een beroepsprocedure bij de Raad van State afstevenen? Natuurmonumenten, Milieufederatie Zuid-Holland en het Zuid-Hollands Landschap verkennen met het Havenbedrijf de mogelijkheden van een alternatieve route. Bij een beroepsprocedure is geen van de partijen gebaat. Het zorgt voor onzekerheid voor alle partijen. Het groeiende vertrouwen tussen het Havenbedrijf en deze natuur- en milieuorganisaties vertaalt zich in een concreet idee om de onzekere gang naar de rechter te vervangen door de zekerheid van een overeenkomst tussen de meest betrokken partners, waarin de uitvoering

van de afspraken wordt vastgelegd en een overlegtafel wordt ingericht waar de partners elkaar met enige regelmaat treffen om te monitoren of de afspraken worden nagekomen. In september 2007 beginnen de onderhandelingen over deze overeenkomst. Het resultaat is 'Visie en Vertrouwen', een convenant dat op 15 mei 2008 op het gemeentehuis van Rotterdam wordt ondertekend door 13 partijen: de ministeries van VenW, VROM en LNV, de provincie Zuid-Holland, gemeente en stadsregio Rotterdam. Milieufederatie Zuid-Holland, Vereniging Natuurmonumenten, Stichting het Zuid-Hollands Landschap, Stichting Duinbehoud, Deltalinqs, VNO-NCW en Havenbedrijf Rotterdam. In Visie en Vertrouwen is vastgelegd hoe de partijen tot 2033 omgaan met afspraken over havenuitbreiding, het gebruik van Maasvlakte 2, verbetering van de leefbaarheid in Bestaand Rotterdams Gebied, de natuurcompensatie en het aanleggen van 750 ha. nieuw natuur- en recreatiegebied. Minstens een keer per jaar gaan alle partijen rond de tafel om te beoordelen of de doelstellingen op koers liggen. In hoofdstuk 3 staat de monitoring van Visie en Vertrouwen centraal. In mei 2008 stemt de gemeenteraad van Rotterdam in met het bestemmingsplan voor Maasvlakte 2. Het bestemmingsplan wordt inhoudelijk onderbouwd door twee omvangrijke milieueffectrapportages (MER) die het Havenbedrijf Rotterdam als initiatiefnemer heeft opgesteld.

Op de volgende pagina start een interview met [Richard Jorissen](#). Liever naar hoofdstuk 4? [Klik dan hier](#).

### Het bijdragemodel

De betrokkenheid van de rijksoverheid bij PMR heeft een bijdragekarakter. Dit is een wezenlijk verschil met andere Grote Projecten (zoals bijvoorbeeld de Betuweroute en de HSL), waarbij de rijksoverheid direct opdrachtgever is. Conform het bijdragemodel zijn de uitvoerende partijen zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij hun projectorganisaties inrichten en in dit geval is ervoor gekozen de eindverantwoordelijkheid bij het Havenbedrijf Rotterdam te beleggen.

Uitgangspunten zijn:

1. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij die partij die daar het beste toe is uitgerust.
2. De risico's liggen daar waar ze het meest adequaat kunnen worden beheerst.

Op basis hiervan zijn het Bestuursakkoord met per deelproject een Uitwerkingsovereenkomst tot stand gekomen, waarbij de verantwoordelijkheden tussen Rijk en PMR-partners in 2006 als volgt zijn verdeeld:

- Het Havenbedrijf Rotterdam is verantwoordelijk voor de aanleg van Maasvlakte 2.
- De provincie Zuid-Holland draagt zorg voor de ontwikkeling van 750 hectare natuur- en recreatiegebied.
- De gemeente Rotterdam is verantwoordelijk voor de uitvoering van het deelproject Bestaand Rotterdams Gebied.
- Het Rijk is verantwoordelijk voor de realisatie van de wettelijk verplichte natuurcompensatie voor Maasvlakte 2.

Naast de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de natuurcompensatie betreft de directe verantwoordelijkheid van het Rijk voor PMR:

- Het ruimtelijk faciliteren van het project door middel van de PKB en andere publiekrechtelijke instrumenten (vergunningen etc.).
- Het verlenen van de rijksbijdragen.
- Het toetsen aan de geldende voorwaarden en uitgangspunten.
- Het afhandelen van het staatssteundossier in Brussel.



^ Een hutkoffer met de twee MER-en en vergunningaanvragen staat in de kamer van COO Ronald Paul en herinnert nog altijd aan deze fase van PMR.



# ‘Ontdekkingsreis door het woud van besluitvorming’

Interview Richard Jorissen

**Richard Jorissen van Rijkswaterstaat staat er om bekend de meest ingewikkelde projecten goed door de besluitvorming te kunnen loodsen. Dat deed hij onder meer voor ZuidasDok, de Zeesluizen van IJmuiden, A4 Midden Delfland en voor PMR.**

Als in 2006 de PKB PMR is hersteld, wordt onder het motto: ‘Laat elk deelproject uitvoeren door de geschikteste partij’ gekozen voor het bijdragemodel als sturingsfilosofie. Het Havenbedrijf Rotterdam blijft verantwoordelijk voor alle procedures en de realisatie van het project Maasvlakte 2, maar vanuit de bestuurlijke samenwerking wordt de regie op de uitvoering van het Programma Mainportontwikkeling Rotterdam verdeeld. LNV staat aan de lat voor de 750 hectare, VROM voor de projecten Bestaand Rotterdams Gebied (BRG) en VenW voor Maasvlakte 2. Het ministerie van VenW coördineert het programma als geheel. Met het bijdragemodel als vertrekpunt is het aan het Rijk en de uitvoerende partijen om privaatrechtelijke afspraken te maken voor de realisatie van de PMR-projecten. Richard Jorissen krijgt vanuit de coördinerende rol van VenW de opdracht een procesmodel op te stellen met focus op besluitvorming, vergunningverlening en natuurcompensatie. “We stonden samen voor een stevige uitdaging. Het vergunningenpakket voor PMR was breed en veelomvattend. Denk aan bestemmingsplannen en WBR-vergunning, een concessie voor landaanwinning, natuurcompensatie, ontheffing Flora- en faunawet, Naturazoo en geluidsc contouren. PMR was een ontdekkingsreis. Met elkaar zijn we in valkuilen gestapt, maar hebben we ook een vernieuwende aanpak gerealiseerd en successen geboekt.”

*Beginnen met een valkuil?*

“Aanvankelijk schoten we door in discussies over maatregelen die nodig zouden zijn om de invloed van Maasvlakte 2 op de omgeving te neutraliseren. Als er door de havenuitbreiding meer vrachtwagens over de A1 richting Duitsland rijden, moeten we dan uit voorzorg langs de hele A1 en langs de Duitse Autobahn geluidschermen plaatsen? We concludeerden dat je in theorie overal waar je een effect niet kunt uitsluiten maatregelen zou moeten treffen. Maar dat zou waanzin zijn. In plaats daarvan optimaliseer-

< *Richard Jorissen* projectdirecteur PMR, 2007-2008.

den we bestaande situaties en creëerden daarmee ruimte voor groen. Zo zijn er voor het thema luchtkwaliteit aanvullende maatregelen als snelheidsbeperking en subsidie op schonere motoren getroffen. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de ‘modal split’ (verbinding scheepvaart – vrachttrein – vrachtwagens) en is voor het gehele havengebied (Maasvlakte 1 en 2) versneld de verplichting van schone dieselmotoren (EuroVI) ingevoerd. Hierdoor konden we binnen het huidige CO<sub>2</sub>-plafond een effectiever instrument inzetten dan geluidschermen plaatsen langs snelwegen in Nederland en West-Europa.”

*Een voorbeeld van vernieuwing?*

“Na de eerste inspraakronde bleek dat zonder nadrukkelijke regie de vergunningen niet tijdig gereed zouden zijn. De effectiviteit en reactiesnelheid van de bevoegde gezagen moest omhoog en er was meer onderlinge afstemming nodig. Toen hebben we als projectorganisatie een veel strakker regiemodel opgetuigd: Een taskforce gericht op het halen van de deadlines vergunningverlening en op het benutten van de samenhang vanuit het motto ‘bedrijfsproject’. Samen analyseerden we de inspraakreacties en vervolgens werden deze onderdeel voor onderdeel in concept beantwoord en toebedeeld aan het bevoegd gezag dat verantwoordelijk bleef voor de vergunningen. Aan mij de taak deze tijdelijke organisatie rechtstreeks en dagelijks aan te sturen. Het bleek een succesvolle aanpak die zorgde voor tempo, kwaliteit en slagkracht. De streefdata werden allemaal gehaald.”

*Het bijdragemodel (zie ook [kader op pagina 35](#)) impliceert dat er goede afspraken moeten worden gemaakt tussen de betrokken partijen en het Rijk. Zijn er lessen te trekken uit de wijze waarop werd samengewerkt?*

“Als je twee of meer grote dossiers verbindt, komt er druk op de koppeling. Dat merkten we ook bij PMR. Naast Maasvlakte 2 dat was toebedeeld aan VenW hadden we te maken met het grote dossier Natura 2000 van het ministerie van LNV. Inhoudelijk, maar ook wat betreft de planning, want in eerste instantie zou de natuurcompensatie voor Maasvlakte 2 ruim voor de start worden vastgelegd in beheerplannen. Uiteindelijk hebben we dat vanuit de projectorganisatie moeten regelen.

Op een bepaald moment ontstond er concurrentie tussen de dossiers. Ik zal nooit dat telefoontje vroeg op kerstavond vergeten waarin werd voorgesteld de natuurdoelstellingen in de Voordelta aan te scherpen. Daarmee zouden we bij PMR/Maasvlakte 2 in één klap niet meer voldoende maatregelen hebben. Je kan de visserij immers maar één keer verbieden. Het enige wat we toen konden doen, was terug gaan naar het oorspronkelijke plan. Wat hebben we met elkaar afgesproken? Waar hebben we een handtekening onder gezet? Het was een uitdaging om beide dossiers tot een goed einde te brengen zonder verantwoordelijkheid voor allebei te nemen. Een belangrijke les: Onderschat de complexiteit

aan overheidszijde niet. Het omgevingsmanagement richting private partijen kan nog zo goed zijn, als de publieke partijen die nodig zijn voor de besluitvorming niet op dezelfde wijze betrokken zijn, red je het niet. ‘Take nothing for granted’ en blijf ook alle publieke stakeholders goed betrekken.”

*Andere belangrijke lessen?*

“Zorg voor doorwrochte krachtige redeneerlijnen om voor- en tegenstanders te overtuigen. Daarnaast is het belangrijk de perspectieven van je partners op jouw project te kennen. Toen ik vanuit Rijkswaterstaat bij PMR werd gedetacheerd kreeg ik de opdracht mee ‘Geen geluidschermen langs onze wegen’. Tijdens mijn eerste gesprek bij het Havenbedrijf vroeg Ronald Paul me: ‘Wanneer gaan we de geluidschermen plaatsen?’ Dit is maar één voorbeeld, maar illustratief voor de verschillen. Een door alle partijen ondertekend Bestuursakkoord is pas het begin. Voordat de uitvoering start moet er een gedegen procesmodel liggen dat de doelstellingen van het project bewaakt en waarin duidelijk is vastgelegd waar op wordt gestuurd. Dat realiseer je alleen door in contact te blijven met alle betrokkenen. Blijf altijd zoeken naar verbinding en keer zo nodig terug naar de oorspronkelijke afspraken om de klokken gelijk te zetten. Dankzij de wijze waarop binnen PMR afspraken zijn gemaakt en de monitoring is geborgd via de Tafel van Borging was het een goed werkende hub-constructie.”





# 3

## Monitoring PMR

In mei 2008 werd het convenant Visie en Vertrouwen gesloten. De kers op de taart van de intensieve samenwerking tussen 13 partijen met verschillende belangen bij de realisatie van PMR. Maar wel een taart en een kers die lang houdbaar moeten zijn. Het afsprakenkader dat in 2008 wordt ondertekend heeft als einddatum 2033. In die periode moet de voortgang van een groot aantal afspraken worden gemonitord en geborgd. Hoe dat gebeurt staat beschreven in dit hoofdstuk.

De belangrijkste kenmerken van Visie en Vertrouwen zijn:

**a. Expliciete vermelding van de te behalen doelstellingen PMR**

Alle 35 afspraken over de harde aspecten van de aanleg van Maasvlakte 2 met de bijbehorende natuurcompensatie, het toekomstig gebruik van Maasvlakte 2, de realisatie van 750 ha nieuwe natuur- en recreatiegebieden en de projecten in Bestaand Rotterdams Gebied zijn vastgelegd in een bijlage van het Afsprakenkader. De opname van doelstellingen was in de onderhandelingen een belangrijk punt. Immers, op welk niveau van detail waren partijen bereid zich vast te leggen? Of anders gezegd: wanneer is een doelstelling gerealiseerd? De onderhandelingspartners bleven dicht bij de juridische teksten van de beleidsregels uit het PKB en de verplichtingen van de Uitwerkingsovereenkomsten tussen de bevoegde overheden. Zo ontstonden er geen afwijkingen van reeds aangegane verplichtingen (en daarmee ruis). Tegelijkertijd waren de natuur- en milieuorganisaties van mening dat het Havenbedrijf vanuit haar eigen rol als havenontwikkelaar en -beheerder in de bijzondere positie was om meerwaarde te creëren. Het Havenbedrijf was gevoelig voor deze opvatting en bood aan om waar het in haar eigen mogelijkheden lag, een aantal initiatieven te nemen om de impact van de haven van Rotterdam op de omgeving vrijwillig verdergaand te mitigeren. Uiteindelijk zijn op deze wijze elf extra toezeggingen gedaan (bovenop de reeds bestaande vergunningsverplichtingen), waarvan acht resultaatverplichtingen en drie inspanningsverplichtingen. De lijst is opgenomen in Visie en Vertrouwen zelf,

en is dus geen onderdeel van de bijlage met de 35 doelstellingen. De afrekenbaarheid is daardoor anders, namelijk in dialoog tussen de maatschappelijke organisaties en het Havenbedrijf (dus zonder de overheden).

**b. Externe monitoring van het realiseren van doelstellingen**

Hoewel het vertrouwen tussen de onderhandelingspartners in het najaar van 2007 groeit, is de monitoring van de doelstellingen een heet hangijzer. Gaat het om zelfmonitoring door de zes betrokken overheden en het Havenbedrijf, of gaat het om onafhankelijke monitoring door een extern bureau. De natuur- en milieuorganisaties maken zich sterk voor externe monitoring en dit wordt opgenomen in Visie en Vertrouwen. DCMR komt al snel in beeld als uitvoerder. DCMR is weliswaar een overheidsdienst, maar wordt algemeen gezien als een deskundig en zelfstandig opererend bureau, dat ook kan bogen op vertrouwen vanuit de milieuorganisaties. Sinds de start van de Tafel van Borging maakt DCMR jaarlijks een rapport over de stand van zaken van alle 35 doelstellingen. Het rapport wordt door de bevoegde gezagen aangeboden aan de Tafel van Borging. Gezien de vrijwilligheid van de elf extra verplichtingen die het Havenbedrijf is aangegaan, is bij het rapporteren over de realisatie hiervan wel sprake van zelfmonitoring door Havenbedrijf Rotterdam. Dit was voor de maatschappelijke organisaties (natuur- en milieuorganisaties en bedrijfsleven) aanvaardbaar.



^ Situatie in januari 2009.

**c. Creatie van een periodiek overleg: de Tafel van Borging**

Partijen spraken in Visie en Vertrouwen af dat zij elkaar minimaal eenmaal per jaar treffen om op basis van de jaarrapportage (van DCMR en Havenbedrijf) de uitvoering van de afspraken van 2007 te bespreken. De combinatie van een jaarrapport met een periodiek overleg bleek de manier om zekerheid te bieden. En kreeg de voorkeur boven de onzekere uitkomst van een beroepsgang bij de Raad van State. Visie en Vertrouwen spreekt van 'periodiek overleg', maar al vrij snel kwam de term Tafel van Borging op als naam van het overleg; en daar gaat het in de kern ook om: een overlegtafel ter borging van een uitgebreid afsprakenkader PMR (opgenomen in bijlage 1 van de overeenkomst). Deelnemers zitten aan tafel namens hun bestuur, met mandaat.

Indien de actualiteit daar aanleiding toe geeft, kan de voorzitter een extra vergadering agenderen, hetgeen in de afgelopen jaren meerdere keren is gebeurd. De zes maatschappelijke organisaties hebben samen (als collectief) een algemeen adviesrecht richting overheidsleden en Havenbedrijf ten aanzien van de jaarrapportage, maar ook andere onderwerpen die in het overleg over tafel komen.

**d. Onafhankelijk voorzitterschap en secretariaat**

Vanaf het begin is ingezet op een onafhankelijk voorzitter, een persoon met bestuurlijke ervaring, met betrokkenheid bij het gebied en gevoel voor de aard van de kwesties die aan de tafel kunnen spelen. Na de ondertekening van Visie en Vertrouwen werd Sybilla Dekker,

oud-minister van VROM, gepolst voor de functie en zij stemde toe. Het secretariaat werd toevertrouwd aan het Havenbedrijf, opnieuw een teken van groeiend wederzijds vertrouwen tussen de maatschappelijke partners en het bedrijf. Het Havenbedrijf koos er zelf voor om vervolgens aan Hans van Zijst, extern opsteller van Visie en Vertrouwen, te vragen het secretariaat op zich te nemen. Daarmee werd de facto ook deze functie onafhankelijk.

**e. De regeling van het proces voor onverwachte situaties of nieuwe onderwerpen**

Elke overeenkomst van deze aard is per

definitie verouderd op het moment van ondertekening. Daarom voorziet Visie en Vertrouwen uitdrukkelijk in een procedure voor twee situaties. In de eerste plaats kan het uitvoeren van een ambitie of het realiseren van een doelstelling stuiten op nieuwe werkelijkheid, zoals tegenvallende economische ontwikkeling, nieuwe wet- en regelgeving of tegenvallers in de proceduretijd van voorgenomen initiatieven (veroorzaakt door derden buiten de kring van ondertekenaars). Het zal dan misschien niet mogelijk zijn om de in 2008 geformuleerde doelstelling exact te realiseren, maar wat kan er wel? De procedure voorziet in het in consensus

overeenkomen van een bijstelling van die doelstelling, of intrekking en vervanging door een alternatief. In 2013 bleek dat er geen reële economische basis was voor de beoogde busverbinding tussen Rotterdam en het strand van Maasvlakte 2. Na enige verkenning van mogelijke alternatieven, hebben partijen er gezamenlijk toe besloten om deze doelstelling los te laten. Het is tot nu toe (2017) de enige van de 35 doelstellingen die niet meer wordt nagestreefd en dus ook niet meer wordt gemonitord. In de tweede plaats kan er behoefte zijn om bestaande doelstellingen aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht. Visie en Vertrouwen voorziet in de mogelijkheid om dat in consensus te doen. Tot nu toe (2017) is niet van deze optie gebruik gemaakt.

Kortom, na negen jaar Visie en Vertrouwen worden de 34 doelstellingen nog altijd actief gemonitord door DCMR in de jaarlijkse rapportagecyclus en de 11 extra doelstellingen door Havenbedrijf Rotterdam.

**f. Overige opvallende elementen  
Tot slot nog enkele korte, maar opvallende punten:**

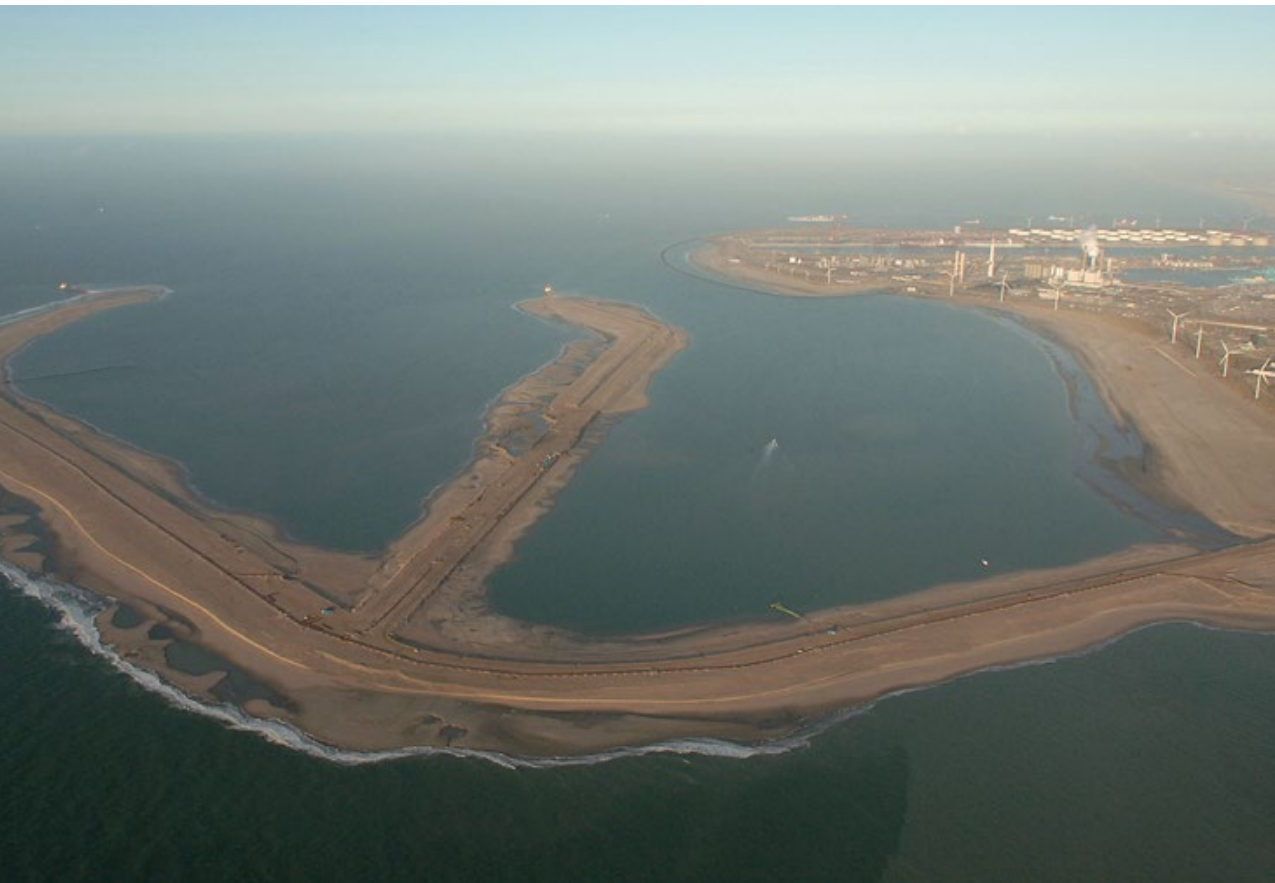
- De overeengekomen doorlooptijd van Visie en Vertrouwen is 25 jaar, gebaseerd op de voorgenomen maximale ontwikkeltijd van Maasvlakte 2 van 2009 tot 2033. Deze langjarige verplichting bood de natuur- en milieuorganisaties de maximale zekerheid van borging, die zij zochten als compensatie voor het afzien van een gang naar de rechter.
- Visie en Vertrouwen bevat de mogelijkheid om bovenop de jaarlijkse monitoring door DCMR extra monitoringsonderzoeken uit te voeren, bijvoorbeeld door een onderzoeksinstituut of een

wetenschappelijke instelling. Dit was voor de onderhandelaars een extra borgingsmaatregel, een satéprikker door alle jaarrapportages. Hiervan is overigens tot en met heden (2017) geen gebruik gemaakt vanwege de kwaliteit van de jaarrapportages en het vertrouwen in het proces.

- Visie en Vertrouwen bevat een bepaling dat de maatschappelijke partners toegang hebben tot alle rapportages die onderdeel zijn van de bronnen voor de jaarrapportage. Met de toenemende transparantie van onderzoeksresultaten bij overheden is deze bepaling inmiddels achterhaald door de feiten (Verdrag van Aarhus). Voor zover bekend heeft nog nooit een lid van de Tafel van Borging een beroep gedaan op deze bepaling, terwijl het bij de onderhandelingen in 2007 een gevoelig punt was.

Op de volgende pagina start een interview met [Sybilla Dekker](#). Liever naar hoofdstuk 4? [Klik dan hier](#).

∨ *Situatie november 2009.*





# ‘Tafel van Borging is de omgevingswet avant la lettre’

Interview Sybilla Dekker

**“Nog te vaak wordt een project als ‘af’ beschouwd als de vlag wordt gehesen en het glas geheven. Maar de daaropvolgende fasen van uitvoering en beheer verdienen net zoveel aandacht. Je kunt geen ingrepen in de omgeving plannen en vertrekken als de veranderingen zich voltrekken. Daarom ben ik zo blij met de Tafel van Borging.”**

Onder leiding van Sybilla Dekker komt de Tafel van Borging doorgaans tweemaal per jaar bijeen. “Het besluit tot de aanleg van de Maasvlakte 2 is genomen door het kabinet waarvan ik als minister van VROM deel uitmaakte. Ik voel me dan ook zeer betrokken bij het project. Als voorzitter van de Tafel beschouw ik het als mijn taak om de afspraken en spelregels die aan het begin zijn gesteld te handhaven. De Tafel functioneert zoals we voor ogen hadden. Met het convenant Visie en Vertrouwen als papieren fundament en de jaarlijkse integrale rapportage van DCMR Milieudienst Rijnmond beschikken we niet alleen over een gezamenlijk vertrekpunt, maar ook over een onafhankelijk monitoringsinstrument en zichtbare resultaten.”

*Maasvlakte 2 ligt er, de projectorganisatie PMR is opgehouden te bestaan, maar de afspraken uit Visie en Vertrouwen lopen nog jaren door. Hoe behoudt u de betrokkenheid van alle partijen?*

“Je kunt de Tafel beperken tot een papieren aangelegenheid, maar dat is niet mijn stijl. We gaan regelmatig met elkaar het gebied in. Zien wat er gebeurt, horen wat er leeft. Wandel je bijvoorbeeld met elkaar en met de mensen van Zuid-Hollands Landschap bij Hoek van Holland (duincompensatiegebied) en dan voel je wat hen drijft en dit versterkt het begrip voor de belangen waar zij voor staan. De wijze waarop bij PMR invulling is en wordt gegeven aan het stakeholdermanagement zet mensen en groepen in hun kracht. Het convenant is tot stand gekomen na zorgvuldige belangeninventarisaties en veel overleg tussen en met de stakeholders en het bevoegd gezag. De partijen zijn mede daardoor zeer betrokken bij de inhoud van het convenant, goed ingewijd in de materie en kennen elkaar en elkaars belangen. Elk van de 13 partijen die een handtekening zette onder het convenant deed dat vanuit een oprechte betrokkenheid en belang bij het

Sybilla Dekker sinds 2009 voorzitter van de Tafel van Borging. >





gehele project. Ze hebben zich gecommitteerd aan alle afspraken en spelen allen een blijvende rol in het gebied. De verstandhouding tussen de partijen is ook goed, dat merk je tijdens de bijeenkomsten. In de afgelopen jaren zijn er als gevolg van functiewisselingen natuurlijk deels andere mensen aan tafel gekomen, maar dat maakt geen verschil voor de inhoudelijke bijdragen en de betrokkenheid.”

*Hoe past de Tafel van Borging bij de uitgangspunten van de nieuwe omgevingswet?*

“De Tafel van Borging is de omgevingswet avant la lettre. Met de nieuwe Omgevingswet wil het kabinet onder meer de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen. Een omgevingsvisie waarin rekening wordt gehouden met de verschillende belangen in een gebied, is verplicht en participatie is een belangrijke pijler onder de wet. Uitgangspunten die naadloos aansluiten op de dubbeldoelstelling van PMR en het op belangen gerichte stakeholdersmanagement (SOM) waarbij tijdig in dialoog met de omgeving wordt gewerkt aan oplossingen. De Tafel van Borging maakt het mogelijk de afstemming en gezamenlijke betrokkenheid ook tijdens de uitvoering te behouden. Dankzij de nulmeting en de jaarlijkse onafhankelijke rapportage over de monitoring door DCMR weten we of het juiste gebeurt. De rapportages worden vastgesteld in de Tafel van Borging en zo zijn we met 13 partijen deelgenoot van de voortgang.”

*Hoeveel ruimte biedt de agenda? Is er ruimte voor veranderde inzichten? Aanpassing van afspraken?*

“Het gebeurt wel eens dat een van de partijen tijdens de Tafel van Borging een actueel thema aankaart dat niet binnen het convenant valt, maar daar geef ik geen ruimte voor. Het risico bestaat dat je daardoor een ander type overleg wordt. Overigens komt het wel eens voor dat ik in een dergelijke situatie via een ander kanaal aandacht vraag voor het desbetreffende thema. De Tafel komt tweemaal per jaar bijeen, maar als de actualiteit er om vraagt, is er de vrijheid om tussentijds thema's aan te kaarten of vragen te stellen, dat doen de deelnemers ook. Als ergens pijn zit of als de uitvoering stopt,

∨ Oktober 2013 bij bezoek aan de Vlinderstrik.



^ Bezoek van mevrouw Dekker, gedeputeerde Weber, dhr. Van Belzen, mevr. Van Huffelen, dhr. De Paepe, mevr. De Wilde en hun ambtelijke begeleiders aan de Noordas.

ondernemen ik actie. Altijd vanuit de doelstellingen die we met elkaar hebben afgesproken.

Niet alles gaat natuurlijk van een leien dakje. Zo zijn van de leefbaarheidsprojecten wel Vlinderstrik en Schiezone gerealiseerd, maar Buitenland van Rhoon bleek complexer dan verwacht. Dankzij de relatie die de convenantpartijen met elkaar hebben is er een basis om in gesprek te blijven. Ook als het lastig is. Dat is waardevol. In september (2017) gaat voor het Buitenland van Rhoon de eerste spade de grond in, naar ik hoop. Een mooi succes dat het verdient om met elkaar te vieren.”

*Wat zijn, naast de combinatie van convenant, jaarlijkse monitoring en een onafhankelijk voorzitter van statuur, lessen die het verdienen gedeeld te worden?*

“Onderschat nooit de waarde van een gebied voor de inwoners en eigenaren. Zorg dat je weet wat er speelt, wat hen beweegt, toon respect. Investeer in de relatie. Regelgeving is niet bepalend, acceptatie wel. Begin niet meteen met onderhandelingen. Doe je dat wel, dan is elk bod te weinig. De energie die bij PMR in de voorbereiding is gestoken, krijgen we nu aan de Tafel van Borging terug. Het bewijs van het belang van een tijdig gestart, zorgvuldig traject.

Tot slot: Het is van cruciaal belang dat van meet af aan de rollen van de diverse partijen helder zijn. Milieu- en natuurorganisaties en werkgeversorganisaties hebben een andere verantwoordelijkheid ten opzichte van hun achterban dan het bevoegd gezag. Binnen de Tafel van Borging hebben we er daarom voor gekozen de stakeholders een andere rol te geven dan het bevoegd gezag. De stakeholders stellen we elk jaar na de integrale voortgangsrapportage de vraag ‘Is dit voldoende? Of willen jullie een apart advies geven?’. Het bevoegd gezag spreekt dan niet mee. Het is belangrijk om de verschillen in verantwoordelijkheden te erkennen en consequent te hanteren.”

### Tafel van Borging in de praktijk

Na de keuze van de voorzitter, de aanstelling van de secretaris en de opdracht aan DCMR is het overleg gestart op basis van twee vergaderingen per kalenderjaar. In de voorjaarsvergadering is er ruimte voor bijzondere onderwerpen en voor werkbezoeken aan projecten; in de najaarsvergadering staat de jaarrapportage van DCMR van het voorgaande jaar op de agenda. De cyclus herhaalt zich zo inmiddels ruim acht jaar.

Door de fusie van de ministeries van VenW en VROM in IenM en het opheffen van de Stadsregio Rotterdam telt de Tafel van Borging vanaf 2014 nog 11 leden. De onafhankelijk voorzitter en secretaris zijn sinds de ondertekening in functie gebleven, waardoor er een grote mate van continuïteit in de vergaderingen wordt geborgd. Van de zijde van de elf vertegenwoordigers van de leden zijn er nog slechts twee van het eerste uur. Job rotation bij de overheden en bestuurswisselingen bij de maatschappelijke organisaties zijn de belangrijkste reden voor dit verloop. Mede daarom is de continuïteit in de persoon van voorzitter en secretaris van groot belang.

In de loop van de jaren van de Tafel van Borging hebben enkele organisaties geïnformeerd naar een mogelijk lidmaatschap. Visie en Vertrouwen biedt de mogelijkheid om leden toe te voegen, mits deze het convenant onderschrijven. Er is geen definitief verzoek geweest, zodat de oorspronkelijke leden nog steeds de enige leden zijn.

De Tafel van Borging functioneert in de praktijk zoals bedoeld: dicht bij de oorspronkelijke doelstellingen van de partijen. Er zijn geen statutaire wijzigingen doorgevoerd, er zijn geen wijzigingen



^ De containercapaciteit van de Rotterdamse haven is verdubbeld.

geweest van de doelstellingen van bijlage 1 of de vrijwillig aangegane verantwoordelijkheden van het Havenbedrijf. Er zijn geen nieuwe leden bijgekomen en er zijn geen maatschappelijke organisaties vertrokken. Tijdens de door Berenschot in 2013 uitgevoerde evaluatie van de PKB PMR bleken de zes maatschappelijke organisaties zeer tevreden met het systeem en zagen zij ook geen aanleiding om op wijzigingen aan te sturen.

Desalniettemin zijn er momenten geweest waarbij de grenzen van de overlegtafel zijn opgezocht. Zo hebben de natuur- en milieuorganisaties aan de voorzitter gevraagd om de aanleg van de Blankenburgverbinding te agenderen, omdat deze mede werd onderbouwd met de extra vraag naar wegcapaciteit A15 tot aan Maasvlakte 2. De voorzitter heeft de overige partijen gehoord en besloten dat verzoek niet te honoreren, mede om focus

te houden op de reeds zeer volle agenda met ontwikkelingen op Maasvlakte 2 en de overige PMR-onderdelen. Enkele jaren later kwam de algemene uitwerking van de Programmatische Aanpak Stikstof voor het gehele havengebied op de agenda, ditmaal op verzoek van het Havenbedrijf. Dit verzoek is evenmin gehonoreerd omdat daarvoor een andere overlegtafel meer voor de hand lag, ook al heeft het onderwerp ook gevolgen voor de toepassing van de PAS binnen Maasvlakte 2. Het is interessant om te vermelden dat juist op dit onderwerp de inmiddels opgebouwde relatie tussen Havenbedrijf en Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland reeds had zorg gedragen voor korte lijnen op de werkvloer van beide organisaties rond dit en andere thema's.

Een opvallend verschijnsel in de najaarsvergadering van de Tafel van Borging is dat de behandeling van de jaarrapportage van DCMR steeds sneller gaat. De leden zijn inmiddels zo vertrouwd met de rapportagesystematiek en wijze van beoordeling van de voortgang in inhoud en proces, dat de behoefte aan uitputtende behandeling sterk is afgenomen. De laatste jaren hebben de maatschappelijke partners ook geen gebruik meer gemaakt van hun adviesrecht op de jaarrapportage.

In de beginjaren is wel regelmatig gebruik gemaakt van het adviesrecht. Er zijn in de acht jaar van de Tafel van Borging zes adviezen uitgebracht, grotendeels aan de beide ministeries (IenM en EZ) en de provincie Zuid-Holland. Voorts zijn er enkele brieven gestuurd om in voorkomende gevallen bij een voor PMR relevant dossier een collectieve mening van de Tafel te laten horen. Hoewel het adviesrecht volgens de tekst van Visie en Vertrouwen

alleen aan het collectief van de zes maatschappelijke partijen toekomt (zij moeten het dus samen eens worden over de tekst van het advies), hebben ook andere deelnemers in voorkomende gevallen aanleiding gezien om mee te tekenen. Het meest recent gebeurde dat bij de brieven van de Tafel van Borging aan de provincie Zuid-Holland inzake de besluitvorming over de gebiedscoöperatie van Buitenland van Rhooen (600 ha. nieuwe natuur en recreatie ten zuiden van Rotterdam): gemeente Rotterdam en Havenbedrijf tekenden mee met de zes maatschappelijke partners.

Adviezen worden gericht aan het lid dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de betreffende doelstelling. Dat betekent normaliter de bestuurder van een overheidsorgaan of het Havenbedrijf. In twee gevallen was de geadresseerde het controlerend gekozen orgaan van een lid van de Tafel van Borging. Het advies over de status van PMR als Groot Project was gericht aan de Tweede Kamer die deze status ging behandelen, maar is uitgebracht aan de minister van IenM, die het advies vervolgens betrok in haar brief aan de Kamer.

Het tweede geval betrof de behandeling van de gebiedscoöperatie van het Buitenland van Rhooen door Provinciale Staten van Zuid-Holland in 2016. Na eerst een advies te hebben uitgebracht aan het college van Gedeputeerde Staten, besloten acht leden van de Tafel van Borging hun zorg over het (in hun ogen) afwijken van afspraken uit Visie en Vertrouwen rechtstreeks onder de aandacht te brengen van Provinciale Staten. Dit was een novum in de geschiedenis van de Tafel van Borging.





# 4

## PMR en SOM: welke lessen zijn te trekken?

In dit hoofdstuk worden de ervaringen met tien jaar PMR en de Tafel van Borging vertaald in zeven lessen voor vergelijkbare gebiedsprocessen.

Aan het slot van dit hoofdstuk wordt vooruitgeblikt naar de praktische waarde van deze lessen voor de procesgang volgens de Omgevingswet, die in werking treedt op 1 januari 2021.

### #1 Standpunten versus belangen

Zoals in hoofdstuk 2 staat beschreven deed vanaf 2005 Strategisch Omgevingsmanagement zijn intrede. Daarmee brak een periode van onderhandelen aan waarbij de focus lag op oprechte interesse in elkaars belangen. Niet van de ene dag op de andere, maar na zorgvuldige voorbereiding waarin het vertrouwen in elkaar en in de aanpak groeide, ontstond er een klimaat waarin niet langer werd onderhandeld op basis van vloeibare standpunten, maar op basis van de werkelijke, achterliggende belangen. In 2007 bleek in de voortgaande besprekingen tussen Havenbedrijf, overheden en natuur- en milieuorganisaties dat partijen bereid waren mee te gaan in een werkvorm die de belangen van de natuur- en milieuorganisaties langdurig zou borgen (het bedrijfsleven stond hiervoor ook open). Ofwel, permanente betrokkenheid bij de uitvoering van de afspraken. Dus niet: “het bestemmingsplan is slecht voor Rotterdammers” (standpunt), maar “we gaan samen de ambitie aan om van Maasvlakte 2 een kans te maken om de leefkwaliteit rond de Rotterdamse haven te verbeteren (belang). De onderhandelaars formuleerden gedurende acht maanden de gezamenlijke belangen van de 13 partijen: Wat moet er gebeuren op beide aspecten van de dubbeldoelstelling om uiteindelijk allemaal als winnaar uit de bus te komen? Daarmee werd het belang om Visie en Vertrouwen te tekenen groter dan de (voor alle partijen onvoorspelbare) gang naar de rechter. De natuur- en milieuorganisaties gingen meeleezen en meedenken in de totstandkomingsfase van besluiten (zoals het concept bestemmingsplan voor Maasvlakte 2) in plaats van achteraf met een zienswijze commentaar te leveren. Daarmee werd hun visie

op het gebied en daarmee hun belang in een vroeger stadium betrokken en besproken.

### #2 Vertrouwen komt te voet, maar gaat te paard

In de publieke sector zijn partijen doorgaans territoriaal beperkt in hun rechtsmacht of invloed. De provincie Zuid-Holland gaat niet over de windmolens in Drenthe en de gemeente Rotterdam gaat niet over de naam van de Johan Cruijff Arena. Dat geldt ook voor het merendeel van de belanghebbenden (burgers, boeren, grondeigenaren) en hun organisaties (bijv. Verontruste Burgers van Westvoorne, het Zuid-Hollands Landschap, LTO-Noord). Eigenlijk stuit je in het publieke domein voortdurend op dezelfde maatschappelijke organisaties en hun vertegenwoordigers. In het verleden opgedane ervaringen in onderling contact nemen deelnemers mee van onderhandelingstafel naar gebiedscommissie naar samenwerkingsproject. Als daarbij sprake is geweest van schending van vertrouwen, heeft dat negatieve effecten op toekomstige ontmoetingen, zeker tussen personen, maar vaak ook tussen organisaties (die met elkaar ‘een geschiedenis hebben’). De ervaring leert dat het (weer) opbouwen van vertrouwen uiterst langzaam gaat en dat er weinig voor nodig is om het (weer) te breken (‘zie je wel, daar gaan we weer’). Omdat je elkaar altijd weer tegenkomt is het behoud van vertrouwen cruciaal.

In de lange geschiedenis van Maasvlakte 2 hebben de onderlinge relaties voortdurend onder druk gestaan. Zomaar van koers veranderen en ineens op basis van wederzijdse belangenafweging tot vertrouwen komen was onmogelijk. Dat heeft tijd, aandacht en energie gekost. Vertrouwen laat zich niet afspreken, maar moet verdiend en onderhouden worden.

Het covenant Visie en Vertrouwen onderkent dat door duidelijke procesregels af te spreken, zodat de rules of engagement helder zijn. Niemand is gebaat bij verrassingen over en weer. Bovendien bieden deze procesregels aan alle partijen duidelijkheid over de verwachtingen. De Algemene wet bestuursrecht biedt hiervoor geen kader omdat die wet zich richt op de rechten van derden bij de vaststelling van individuele formele besluiten. Hier is echter de belangenbehartiging van het gehele proces aan de orde. Dat past ook niet in een MER-procedure of een PKB. Er moet een andere vorm van vertrouwen worden gecontracteerd: bijvoorbeeld een covenant, een samenwerkingsovereenkomst of een afsprakenkader. Een contractvorm waarin ook voor ‘als...dan...-situaties’ een proces wordt aangereikt (contingent agreement). Wat doen we om het vertrouwen vast te houden als de werkelijkheid anders blijkt dan nu voorzien? Op die manier kunnen ook nieuwe onderwerpen een logische overlegplek krijgen. En -niet onbelangrijkdan bouwt het ook mee aan vertrouwen binnen de groep van PMR-partners op andere dossiers (externe werking). De ervaringen leren ook dat de overeengekomen scheiding van proces en inhoud, met onafhankelijke procesaansturing door de voorzitter en secretaris van de Tafel van Borging, binnen de bandbreedte van Visie en Vertrouwen, bijdraagt aan de borging van het vertrouwen. Het niet nakomen van een afspraak is geen optie. Bestuurswisseling bij een partij is geen vrijbrief voor het opzeggen van de in 2008 gemaakte afspraken, tenzij alle partijen in consensus instemmen (zoals bij het niet uitvoeren van een externe audit in 2014).

Vanuit de SOM-benadering is het goed om te melden dat het maken van afspraken over monitoring en evaluatie (vaak een vergeten of laat toegevoegd onderdeel van het onderhandelingsproces) noodzakelijkkerwijs een onderdeel moet zijn van het onderhandelingsproces zelf. Immers, in de monitoring is plaats voor afspraken die borgen dat de inhoudelijke afspraken regelmatig worden nagelopen, en daar waar de uitvoering te kort dreigt te schieten of erger: tekort schiet, partijen gezamenlijk bezien hoe dit kan worden opgelost. De Tafel van Borging heeft in het dossier van het Buitenland van Rhooon laten zien dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de 600 ha. nieuwe natuur en recreatiegebied niet alleen de natuur- en milieuorganisaties aangaat, maar ook het bedrijfsleven, de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf. Een ander voorbeeld: bij de lastige zoektocht inzake het aantonen van natuurontwikkeling in de Voordelta (het natuurcompensatiegebied in de Noordzee) kijken de ecologen van natuurorganisaties mee met de ecologen van Rijkswaterstaat en Havenbedrijf Rotterdam.

### #3 Getting to yes

Het totstandkomingsproces van Visie en Vertrouwen laat zich goed beschrijven aan de hand van de vier stappen van de Mutual Gains benadering, zoals gepresenteerd in “Getting to yes” (het boek van Fisher en Ury uit 1981; zie ook bijlage 1):

a. Goede voorbereiding: de onderhandelaars waren goed voorbereid, doordat zowel rond het concept-bestemmingsplan als rond de milieueffectrapportage voor Maasvlakte 2 sprake is van betrokkenheid van de maatschappelijke organisaties. De organisaties hadden hun belangen goed op orde. Er was





^ PMR: Investeren in economie, bedrijvigheid, leefbaarheid, recreatie en natuur.

sprake van een gezamenlijke nieuwsgierigheid naar het ontwikkelen van borging.

- b. Waarde creëren: Met name de natuur- en milieuorganisaties hebben aangegeven hoe zij de monitoring op de doelstellingen vorm wilden geven. Alle betrokkenen deden procesvoorstellen om het punt van de borging gezicht te geven.
- c. Waarde verdelen: Door elkaar wederzijds te bevragen op de wenselijke inhoud van de afspraken, ontstond over de looptijd van zes maanden een goed beeld van de wensen, maar werden er ook paaltjes geslagen. Met name de onderhandelingen over de vrijwillige toezeggingen van het Havenbedrijf waren een goed voorbeeld van 'waarde verdelen': het Havenbedrijf was bereid om vrijwillige verplichtingen aan te gaan en verder te

bouwen aan vertrouwen in de relatie met de natuur- en milieuorganisaties. Het ging onder meer om de aanleg van walstroomvoorzieningen, beperking van lichthinder (voor vogels), en een verdere optimalisatie van de beladingsgraad van vrachtvervoer. Tegelijkertijd is elke toezegging uiteindelijk een investering in menskracht en geld. Beide onderhandelaren waren zich hier van bewust en uiteindelijk ontstond de lijst van toezeggingen die voor de onderhandelaren het optimum resultaat betekende.

- d. Vastleggen en monitoren van het resultaat: Visie en Vertrouwen is de ondertekende vastlegging van het onderhandelingsresultaat. Het afsprakenkader regelt de inhoud en het proces van de monitoring, inclusief voorwaardelijke afspraken over de 'als...dan...-situaties'. Op gelijke wijze als in een

overeenkomst tussen private partijen. In het onderhandelingsproces is gebruik gemaakt van de één-tekst-benadering, waarbij alle partijen concrete tekstvoorstellen doen die worden bijgehouden in het moederdocument van de eindredacteur. Visie en Vertrouwen is dus al ontstaan tijdens de stappen 'waarde creëren' en 'waarde verdelen'.

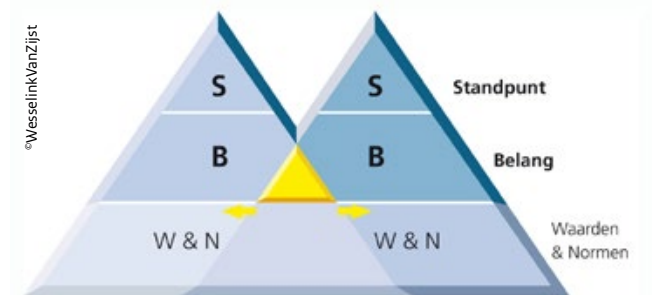
#### #4 Zorgvuldigheid

In het publieke domein is de zorgvuldigheid van procedures van groot belang. Bij de toetsing van een genomen besluit let de Raad van State (als hoogste bestuursrechter) vooral in de omgang met belanghebbende derden op de wijze waarop het bevoegd gezag zorgt dat belanghebbenden zijn geïnformeerd, gelegenheid hebben gehad om zich te laten horen en of de inbreng op een zorgvuldige wijze is beantwoord, zodat voor de indiener van een zienswijze of beroepsgrond duidelijk is hoe zijn individueel belang is afgewogen tegen het belang van de voorgenomen ingreep.

Bevoegde gezagen hebben zich dus aan zorgvuldigheidsregels te houden die zijn terug te vinden in de jurisprudentie. Dit is de minimumnorm waaraan een bevoegd gezag zich dient te houden. Inclusie, dat wil zeggen betrokkenheid van belanghebbenden aan de voorkant in plaats van de achterkant van een proces, biedt veel meer ruimte (vooral in doorlooptijd en interactie) om de inbreng van belanghebbenden een plaats te geven in het proces. Hun lokale kennis kan een voorgenomen initiatief beter maken. Meekoppelkansen kunnen vroeg worden geïnventariseerd zodat ze organisatorisch, financieel en juridisch kunnen worden beschouwd en zo nodig ingepast. Belanghebbenden kunnen ook bijdragen aan het ontwikkelen van de

criteria waarop mogelijke oplossingen onderling worden vergeleken. Hierdoor ontstaat vaak beter begrip bij belanghebbenden waarom een oplossing de beste is, ook al is dat niet noodzakelijkerwijs voor hen persoonlijk het geval. Het uitsluiten van belanghebbenden geeft doorgaans aanleiding tot felle reacties vanuit frustratie over de beleving van een oneerlijk en niet-toegankelijk planproces. PMR heeft laten zien dat de samenwerking tussen de betrokken organisaties, op bestuurlijk, technisch, planologisch en juridisch niveau, steeds samenkomend per discipline, veel waarde heeft. In de periode van 2005 – 2008 en daarna. Met enige regelmaat kijken de ecologen van de natuur- en milieuorganisaties mee in de uitdagingen van het rijk in het monitoren van de natuurcompensatieopgaven in de Voordelta.

Een bijzonder aspect van de zorgvuldigheid is die van het onderhandelingsproces zelf: Niets is akkoord tot alles akkoord is. Het proces dient de balans te bewaren tussen de offers die iedereen moet brengen, zodat uiteindelijk het eindresultaat voor iedereen meerwaarde biedt, of op zijn minst goed genoeg is. Dat geldt niet alleen voor de onderhandelaars: het moet ook bij de



De gouden driehoek: hoe maak je het gezamenlijke belang zo groot mogelijk? Zie ook: #5 Waar kunnen we elkaar vinden? Wat is het integratiepotentieel?



achterban gevoeld worden, en dus eerst uitgelegd worden. Zorgvuldigheid vergt dat de slapende honden tijdig wakker worden gemaakt.

#### #5 Waar kunnen we elkaar vinden? Wat is het integratief potentieel?

Bij een Mutual Gains proces gaan de onderhandelende partijen gezamenlijk op zoek naar het integratief potentieel. Vanuit de dubbeldoelstelling is overlap tussen de belangen van de partijen die eigenaar zijn van de ene doelstelling (bijvoorbeeld het Havenbedrijf voor de doelstelling inzake de economische ontwikkeling) en van de partijen achter de andere doelstelling (bijvoorbeeld Vereniging

Natuurmonumenten voor de doelstelling van de leefbaarheid) nog niet vanzelfsprekend. De onderhandelingen van Visie en Vertrouwen waren dan ook vooral een gezamenlijke zoektocht naar de kansen die de economische doelstelling bood voor de leefbaarheidsdoelstelling. Hoe kan het momentum van de besluitvorming over Maasvlakte 2 worden benut om de langjarige wens van de natuur- en milieuorganisaties voor meer ruimte voor natuur en recreatie, alsmede het aanpakken van oude havengebieden, knelpunten in de leefbaarheid in Rijnmond, een sterke impuls te geven. Wat neem je dan wel mee in het integratief potentieel, en waar overspeelt de vragende partij (over en weer) zijn hand?

Door in de fase van het 'waarde creëren' elkaar vrijheid te gunnen om breed in te zetten, werd in de fase van het 'waarde verdelen' strakker ingezet op wat wel of niet aanvaardbaar was voor de andere partij(en). Breed inzetten betrof overigens zowel de doelstellingen, als de vrijwillige inspanningen van het Havenbedrijf, als de invulling van een zorgvuldig proces.

Uiteindelijk leidde dat in de onderhandelingen tot een zodanig eindresultaat (lees: finale concept-tekst) dat alle beoogde ondertekenaars het een rechtvaardige uitkomst achtten. Vervolgens is dat aan de respectievelijke achterbannen voorgelegd en geaccordeerd. De juridische toetsing vanuit alle betrokken organisaties had reeds gelijktijdig met de onderhandelingen plaatsgevonden.

Toen alle achterbannen akkoord waren, kon daadwerkelijk gesproken worden van een gedeelde ambitie om het gehele gebied te upgraden naar een hoger niveau: meer economisch potentieel en werkgelegenheid en meer leefbaarheid en natuur.

#### #6 Mede-eigenaarschap creëren

De uitgangspunten van het Bijdragemodel (2006) zijn gebaseerd op het creëren van noodzakelijk mede-eigenaarschap van betrokken partijen. In plaats van alle PMR-lasten op de schouders van het Havenbedrijf of het ministerie van VenW (huidig IenM) te laten drukken is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van elk onderdeel neergelegd bij die partij die daar het beste toe is uitgerust. Bijvoorbeeld de natuur- en recreatiedoelstellingen bij de provincie Zuid-Holland, mede vanwege de noodzakelijke zoektocht naar locaties voor de beoogde 750 hectare. Daarbij past ook dat de risico's worden neergelegd bij de partij die deze het meest adequaat kan beheersen. Het dwingt de aangewezen partij om binnen de eigen financiële kaders te blijven. En om binnen het totaal van de afspraken van PKB-PMR en Visie en Vertrouwen ook voor de eigen opgave de betrokkenheid van stakeholders vorm en inhoud te geven, ook buiten de kring van ondertekenaars van het convenant.

Een goede illustratie van dit mechanisme is de ontwikkeling van het PMR-onderdeel Bestaand Rotterdams Gebied. Bij tussentijdse evaluaties en effectmetingen door DCMR bleek dat sommige projecten geen perspectief meer hadden, of goedkoper werden uitgevoerd dan oorspronkelijk geraamd. De vrijkomende middelen (budget van IenM) werden vervolgens herverdeeld door het Directeurenoverleg BRG, een commissie van overheidsvertegenwoordigers, DCMR en Havenbedrijf. Vereniging Natuurmonumenten stelde aan de Tafel van Borging enkele herprioriteringen aan de orde, waarna is besloten om

betrokken stakeholders te raadplegen bij voorgenomen herverdeling van vrijvallende middelen.

#### #7 Overlegstructuren – blijf je je doelen nastreven?

Mevrouw Dekker zegt in haar interview ([zie p. 46](#)) dat na de besluitvorming de daaropvolgende fasen van uitvoering en beheer net zoveel aandacht verdienen. De samenwerkende overheden van PMR hebben dat vroegtijdig ingezien. Zij hebben de overleg- en samenwerkingsstructuur grotendeels doorgetrokken in de volgende fase. Tien jaar na de eerste schop in de

∨ Woensdag 11 juli 2012 om 14.00 uur werd Projectorganisatie Maasvlakte 2 afgesloten van open zee. Bij doortij ontmoetten harde en zachte zeevering elkaar dan definitief.



grond voor de aanleg van Maasvlakte 2 bestaat het Coördinatieoverleg (op verschillende niveaus) tussen de drie overheidslagen en het Havenbedrijf Rotterdam nog altijd. De uitvoering van alle PMR-onderdelen wordt er nauwgezet gevolgd, afwijkingen worden besproken en waar nodig worden besluiten voorbereid en genomen. Er zijn nog altijd korte lijnen tussen de betrokken juristen onderling en hetzelfde geldt voor de andere disciplines. Het Coördinatieoverleg geeft ook jaarlijks de Integrale Rapportage van DCMR vrij voor bespreking aan de Tafel van Borging, zodat de vertegenwoordigers van de zes maatschappelijke

organisaties weten dat ze naar goedgekeurde monitoringgegevens kijken. Dat haalt ook een eventuele vrijblijvendheid van partijen (zowel overheden als maatschappelijke organisaties) er uit. Het is de verdienste van alle elf leden van de Tafel van Borging dat de voorbereiding van Visie en Vertrouwen in 2007 en 2008 ook anno 2017 nog zijn vruchten afwerpt, ondanks de personele wisselingen die er zijn geweest. Het systeem werkt dankzij duurzame structuren.

#### Tot slot

Nederland is vol bestemd (ook de Noordzee). Elke wijziging in de status quo

✓ Haven noteert 25% groei en nieuwste generatie containerschepen zijn welkom.



drukt een bestaande situatie uit de huidige bestemde functie. Een initiatiefnemer dient niet alleen steun te krijgen voor zijn eigen voornemen, maar hij moet ook antwoord geven op de vraag waarom dat voornemen een betere bestemming is dan de huidige of een alternatieve. Zo zijn de afgelopen decennia vele hectaren braakliggende landbouwgrond omgezet in nieuwe natuur of in woonwijken en bedrijventerreinen. En zo worden nu voormalige defensie terreinen (zoals Vliegbasis Soesterberg) voorzien van een nieuwe bestemming.

Bij Maasvlakte 2 werd Natura 2000-gebied in de Noordzee omgezet in haven terrein. Daar hoort adequate natuurcompensatie bij, maar dat was voor de natuur- en milieuorganisatie niet voldoende. Zij maakten zich sterk voor een plan waarin ook een verbetering van de leefomgeving in de Rotterdamse regio een krachtige impuls krijgt. Zo ontstond de dubbeldoelstelling: een bredere aanpak om de gebiedsontwikkeling ten behoeve van de Mainport Rotterdam (Maasvlakte 2) te koppelen aan de ontwikkeling van leefbaarheid (750 ha nieuwe natuur en recreatiegebied en de projecten van Bestaand Rotterdams Gebied). Een kans die werd benut ten gunste van een meer integrale ontwikkeling van de toekomst van de Rotterdamse regio. PMR laat zien dat dat kan, als alle partijen bereid zijn hun eigen belang te zien als onderdeel van de te creëren meerwaarde (zie hoofdstuk 2). Het kan, als overheden inclusief gaan denken en de belangen van anderen zien als kans in plaats van risico.

Daarmee raken we aan de kern van de Omgevingswet zoals deze nu voor ligt. De initiatiefnemer moet zijn eigen ontwikkel-

ruimte creëren door de belanghebbenden die door zijn initiatief positief of negatief worden geraakt, te betrekken bij zijn initiatief. We migreren van een license to operate (ik voldoe aan de wet en dus krijg ik een vergunning) naar een license to grow (ik ben maatschappelijk verantwoord bezig en krijg daarom de ruimte om verder te ontwikkelen). Organisaties (overheden, bedrijven, instellingen) zullen het moeten verdienen en zullen zich dus ook gaan aanpassen aan de nieuwe wet. Mutual Gains zet je niet naar believen 'aan' of 'uit'; je zult van omgevingsmanagement een organisatiecompetentie moeten maken, zoals minister Kamp in 2016 schreef aan de Tweede Kamer in zijn brief over de energietransitie.

Het is daarbij niet het vooropgezette doel om van elk initiatief een gebiedsontwikkeling te maken. Het is geen doel op zich om de taart groter te maken; soms moet de opgave kleiner worden om behapbaar te blijven. Evenmin moeten we de illusie hebben dat het altijd zal lukken om iedereen aan boord te houden en alleen maar winnaars te hebben. Maar door zorgvuldige, inclusieve participatiemethoden te hanteren zullen processen beter worden, en zullen belangen transparanter tegen elkaar worden afgewogen. Dat is het perspectief van de Omgevingswet, en dat is zoals het bij PMR is gegaan. In die zin zijn de woorden van mevrouw Dekker, voorzitter van de Tafel van Borging, in het interview op [pagina 46](#) terecht: PMR is de Omgevingswet avant la lettre!





# Bijlage

## SOM in een notendop

### Drie pijlers onder SOM

#### SOM en MGA

Bij SOM is oprechte interesse in het belang van de partijen cruciaal om winst te kunnen realiseren voor alle betrokkenen. Dit Mutual Gains uitgangspunt is niet te verwarren met consensus building, mediation of 'polderen'. Oplossingen vinden die door alle partijen als positief beoordeeld en ervaren worden, vergt een andere aanpak dan een oplossing die voor alle partijen acceptabel is.

Lawrence Susskind (Harvard, MIT) werkte het gedachtegoed van Fisher en Ury uit in zes principes voor een participatieve dialoog tussen een (publieke of private) initiatiefnemer en belangenpartijen/stakeholders (burgers, NGO's enzovoort).

#### Zes principes van de Mutual Gains Approach

1. Zorg dat je bekend bent met de belangen van de andere partijen.
2. Stimuleer Joint Fact Finding (gezamenlijk onderzoek), lever gezamenlijk resultaat op.
3. Streef naar minimalisatie van de impact en als dat niet kan of lukt, beloof compensatie.
4. Neem verantwoordelijkheid, geef fouten toe en deel macht.
5. Blijf te allen tijde geloofwaardig.
6. Focus op het bouwen van duurzame relaties.

### De psychologie van SOM

Duurzame dialogen en omgaan met conflicterende belangen vragen om aandacht voor de rol, emoties en het gedrag van personen en organisaties. Het resultaat van de gesprekken of de onderhandelingen wordt immers in belangrijke mate bepaald door de mate waarin partijen elkaar begrijpen en iets 'gunnen'. Taalverschillen die kunnen ontstaan doordat personen en partijen andere achtergronden hebben (zoals wetenschappers, politici en bewoners) moeten zo veel mogelijk teniet worden gedaan. Dat kan alleen door verdieping in de achtergronden, archetypen en communicatiestijlen van de betrokkenen. Daarom voegt SOM aan het MGA-gedachtegoed de veranderkundige kleuranalyse van De Caluwé en Vermaak toe. Dit kleurendenken helpt bij het diagnosticeren van de veranderopgave en geeft handvatten voor een plan van aanpak met interventies en communicatiestijlen die naar verwachting beter aanslaan bij een bepaald persoon of type. Naast verandekunde wordt in SOM aandacht besteed aan andere vanuit de psychologie afgeleide analysekaders.

### SOM en projectmatig werken

Een derde pijler waarop SOM is gebaseerd is Projectmatig Werken (PMW), zoals in diverse boeken beschreven door Gert Wijnen en Rudy Kor. De reden hiervoor is tweeledig. De belangrijkste reden is dat de op Mutual Gains gebaseerde SOM aanpak vraagt om transparantie, betrouwbaarheid



en vertrouwen. Daarnaast worden relatief veel omgevingsmanagementvraagstukken geïnitieerd vanuit een projectmatige context; een initiatief moet onder grote tijdsdruk tot resultaat worden gebracht. Denk bijvoorbeeld aan infrastructurele projecten zoals de aanleg van een weg of de uitbreiding van een vliegveld. Deze projecten zijn gebaseerd op het beheersen van projectrisico's. Managers zien 'de omgeving' vaak als een risico. Om intern aansluiting te krijgen en te behouden is aansluiting bij deze vorm van projectbeheersing een voorwaarde. In de praktijk betekent dit onder meer het uitwerken van SOM in verschillende fasen, stappen en projectbeheersingsinstrumenten.

#### De SOM principes:

- 1. Streef naar winst voor alle partijen**  
Het gaat er niet om een oplossing te vinden die voor alle partijen acceptabel is. Het resultaat moet door alle partijen als winst worden ervaren. Alleen dan draagt het resultaat bij aan een duurzame dialoog of een duurzame oplossing van het conflict.
- 2. Werk aan oprechte interesse in de belangen van de stakeholders**  
Het gaat er om de problemen, de pijn van stakeholder te begrijpen, dat kan alleen door oprechte interesse in de belangen van de stakeholders. Als de pijn van de stakeholder gevoeld wordt, is het beter mogelijk deze over te dragen aan andere partijen en vergroot de veranderbereidheid.
- 3. Maak onderscheid tussen standpunten en belangen**  
Standpunten zijn vloeibaar. Een argument toevoegen aan de discussie kan tot een nieuw standpunt leiden. Bij belangen ligt dat anders. Belangen liggen vaak dieper verankerd in een persoon of een organisatie en veranderen minder snel. Door de waarom-vraag te stellen kom je van standpunt tot inzicht in het achterliggende belang.
- 4. Wees betrouwbaar, maak waar wat je zegt**  
Voor alle partijen die door de omgeving als initiatiefnemer worden gezien geldt: bescheidenheid in toezeggingen en fouten durven toegeven hoort daarom bij deze aanpak.
- 5. Goede voorbereiding, goede analyse van de eigen situatie, de issues en de stakeholders**  
Verdiepen in omgevingskwesties (issues) en stakeholders zorgt voor inzicht in de risico's van de issues en in het belang, de macht en de emotie van de stakeholders. Ook ontstaat inzicht in posities, coalities, kansen en bedreigingen.
- 6. Inventariseer eerst de issues, dan pas de bijbehorende stakeholders**  
Door niet het bedrijf of de organisatie centraal te stellen, maar een issue (omgevingskwestie) en daar stakeholders bij te zoeken die een belang hebben bij dat issue wordt het overzicht completer.
- 7. Maak transparante afwegingen en deel deze tijdig met de betreffende partijen**  
Nadat de belangrijkste kenmerken van de issues en stakeholders zijn geïnventariseerd en duidelijk is welke partijen de grote belangen hebben, betrouwbaar zijn en waar bijvoorbeeld de urgentie groot is, kan de strategie naar een sector en de individuele stakeholders worden bepaald. Onderdeel van de strategie is de mate waarin de stakeholders bij het proces worden betrokken. Wie zijn de prioritaire stakeholders? Door deze informatie vroegtijdig met de stakeholder te bespreken worden verwachtingen gemanaged. Eventuele onvrede kan vroeg in het traject worden weggenomen en niet (of minder) aan het einde, als het spannend wordt.
- 8. Besteed de meeste tijd aan de stakeholders met het grootste belang**  
Te vaak besteden afdelingen communicatie of public affairs een groot deel van hun tijd aan het 'brandjes blussen'. Vragen of uitingen van stakeholders in de media zijn hiervan de oorzaak. Door issues vroegtijdig te inventariseren en te analyseren kan ook de dialoog met de meest stakeholders tijdig worden gestart. Stakeholders die wel veel aandacht vragen, maar geen of een laag aantoonbaar belang hebben kunnen worden verwezen naar de dialoog met de stakeholders die dat wel hebben.
- 9. Maak onderscheid tussen constructief onderhandelen en conflict resolution**  
In langlopende projecten of trajecten wordt een groot deel van de interactie met stakeholders besteed aan het begrijpen van elkaars belangen, beelden, ideeën en plannen. Deze gesprekken hebben impact op de plannen van de initiatiefnemer. In die zin kunnen ze ook als onderhandelingen worden gezien, zonder dat de setting te herkennen is als typische onderhandelingen. Na deze fase van 'constructief onderhandelen' blijft er mogelijk een aantal onderwerpen over waar de partijen elkaar niet op hebben kunnen vinden of zelfs lijnrecht tegenover elkaar staan. Dit vraagt om andersoortige onderhandelingen met andere, aangescherpte spelregels. Nog steeds volgens de Mutual Gains principes. Om de verwachtingen te managen en de relaties niet onnodig te beschadigen is het belangrijk de overgang van constructief onderhandelen naar 'conflict resolution' duidelijk te markeren.
- 10. Kies waar mogelijk voor pakketonderhandelingen**  
Vooral tijdens de fase van 'conflict resolution' kunnen de emoties hoog oplopen. Immers de belangen van de stakeholders zijn hier in het geding. Een goed proces is cruciaal. Door pakketonderhandelingen onderdeel te laten uitmaken van dit proces kunnen onnodige frustraties worden voorkomen. Pakketonderhandelingen voorkomen dat er slag-op-slag onderhandeld moet worden. En dat de emoties van de éne slag (ik heb nu al twee keer ingeleverd) leiden tot gefrustreerde onderhandelingen (machtsvertoon, niet rationeel op belangen gebaseerde onderhandelingsgedrag) in de daarop volgende slagen.
- 11. Goede monitoring van gemaakte afspraken**  
Een duurzame respectvolle dialoog tussen partijen is alleen mogelijk wanneer partijen ook verder kijken dan het concrete resultaat van het project of het ingezette traject. Door afspraken te maken over de monitoring en borging van de gemaakte afspraken en hoe met eventuele afwijkingen moet worden omgegaan vergroot de kans op een succesvolle uitvoering van de afspraken of het onderhandelingsresultaat aanzienlijk.
- 12. Blijf de SOM principes trouw**  
De aanpak is gebaseerd op transparantie, betrouwbaarheid en het daarmee verdiende vertrouwen. Als dit vertrouwen (herhaaldelijk) wordt beschaamd, valt de opgebouwde duurzame samenwerkingsrelatie als een kaartenhuis in elkaar.

**Colofon**

*Tekst:* Hans van Zijst (WesselinkVanZijst) en Esmeralda Willemsen (Medeo Communicatie)

*Vormgeving:* Metmateman Grafisch Ontwerp

*Fotografie:* Rob Vermaas (portretten), Mediatheek Rijksoverheid, ThinkstockPhotos (pag 8),

Luchtfoto's Havenbedrijf (Aeroview pag 40, 43, 44)

Dit is een uitgave van het

**Ministerie van Infrastructuur en Milieu**

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag

[www.rijksoverheid.nl/ienm](http://www.rijksoverheid.nl/ienm)

Oktober 2017