



INTERN TOETSTRAJECT GEEFT BETERE BESLUITVORMING

Aan elk goed projectbesluit liggen onderzoeken van hoge kwaliteit ten grondslag. Zou dat niet het geval zijn, dan is het risico op een onzorgvuldig besluit met vertragingen groot. Rijkswaterstaat heeft daarom een traject om, al voor het publiceren van een ontwerpbesluit, de kwaliteit van de onderzoeken te toetsen. Hoe werkt dit interne toetstraject?

Het Projectbureau Verkenningen en Planuitwerking (PVP) organiseert het interne toetstraject van Rijkswaterstaat. Larissa Bakker en Tom Verhappen van PVP vertellen in dit artikel hoe de kwaliteitsborging Rijkswaterstaat helpt om beslisdocumenten bij de Raad van State staande te houden. Het Ontwerp Tracébesluit met bijbehorend MER van de Ring Utrecht is hiervan een voorbeeld. Een complex project dat met glans alle toetsen doorstond.

DE AUTEUR

Communicatiebureau Geke Kiers, kiersjrn@hetnet.nl

Meer informatie:

Mascha Lichtendahl, projectmanager Rijkswaterstaat,
mascha.lichtendahl@rws.nl



Regeerakkoord

De Ring Utrecht heeft, naast druk vanuit de omgeving, de aandacht van politiek en bestuur. Zo staat de Ring genoemd in het regeerakkoord Rutte II. Een complex project, waarop de toetsing door PVP dan ook is aangepast. Gekozen is voor drie afzonderlijke toetsen: een reguliere toets, een toets door de projectorganisatie zelf en een toets op het geluidonderzoek. Larissa Bakker: “Geluid is afzonderlijk getoetst, omdat hiervoor risico’s op vertraging werden voorzien. Toch bleek de extra ruimte in de planning achteraf niet nodig.” Volgens Larissa waren de degelijke voorbereiding en goede kwaliteit van alle producten van de Ring opvallend.



Goede kwaliteit is voor alle producten vanzelfsprekend. Waarom gaat een toets dan nog een stap verder? Tom Verhappen: “Als Rijkswaterstaat zoeken we een hoge mate van zekerheid. Sinds we kwaliteit op deze manier intern toetsen, blijkt de kans op vernietiging van besluiten door de Raad van State minimaal. Af en toe moeten we wel op onderdelen fouten herstellen. Onze interne toets werkt dus goed. Natuurlijk is het nog steeds spannend bij de Raad van State, zeker als je als eerste te maken hebt met nieuwe regelgeving en de toepassing ervan.”

Iedere toets is maatwerk. Doorgaans starten de voorbereidingen voor een toets ruim voordat het besluit genomen moet worden. Bij de Ring Utrecht was dat zelfs anderhalf jaar van tevoren. Het proces begint met afspraken over de uitgangspunten. Projecten kunnen complex zijn door de financiën, bestuurlijke omgeving of technische keuzen. Ook het type project kan bepaalde specialisten vereisen. Zo zal er voor een project als de Afsluitdijk andere kennis nodig zijn dan voor een project door stedelijk gebied. De grootte van het projectbudget is geen indicatie voor de complexiteit. Overnachtingsplaatsen Merwedede en het Kierbesluit voor de Haringvlietsluizen gelden bijvoorbeeld als kleinere projecten, maar zijn bestuurlijk wel heel ingewikkeld.

De uitgangspunten gaan naar de onderzoeksbureaus en daarna wordt samen de planning voor de toetsen bepaald. PVP regelt de toetsers en het projectteam zorgt dat de producten op tijd beschikbaar zijn. Tot aan de aanbidding aan de minister wordt elke stap in een draaiboek exact aangegeven, inclusief de datum en tijdstippen dat het commentaar van de toetsers terugkomt. Tom Verhappen: “Een strakke planning is echt nodig.”

Gezamenlijke aftrap

Projectteam en toetsers doen een gezamenlijke aftrap en schakelen de kennis gelijk. Larissa Bakker: “Voor kleinere wegenprojecten wordt soms een filmpje van de weg getoond, gezien vanuit de auto. Van sommige projecten is een animatie, die ook in de communicatie naar de omgeving wordt ingezet. Dat was bijvoorbeeld het geval bij Knooppunt Hoevelaken. Van waterprojecten zijn vaak foto’s beschikbaar van markante plekken in het gebied.” Vervolgens geven projectteam en toetsers hun visie op de aandachtspunten.

PVP verleent op meerdere manieren ondersteuning bij projecten. Niet alleen organiseren de adviseurs de toets, zij fungeren ook tussentijds als vraagbaak. Het is niet ongebruikelijk dat projectmedewerkers tijdens de toets vragen stellen aan de toetsers. Zo kunnen zij in hun producten zelf al aangeven waar zij twijfels hebben of hun aanpak goed is gekozen.

Mascha Lichtendahl, projectmanager Ring Utrecht, heeft gemerkt dat het essentieel is dat de toetsers meegroeit met het project. “Vlieg je aan het eind een toetsers in, dan kan dat hooguit nog de ‘gatekeeper’ zijn om je voor de grootste fouten te behoeden. Maar ben je uit op de beste variant, dan heb je veel meer aan een toetsers die van meet af aan met het projectteam meedenkt.” De toetsing zelf wordt altijd overgelaten aan specialisten, die niet bij eerdere advisering betrokken zijn geweest. Tom: “We hanteren een strikte waterscheiding, een toetsers moet onafhankelijk kunnen toetsen. Zo nodig huren we iemand van buiten Rijkswaterstaat in.”

Door de begeleiding door PVP van een grote hoeveelheid projecten komt bij hen veel projectkennis bij elkaar. Larissa: “Wij weten wat er speelt in projecten en signaleren ontwikkelingen die in meerdere projecten van toepassing kunnen zijn. Dat geldt ook bij nieuwe wet- en regelgeving.”



Soms wordt de rol van PVP als streng ervaren. “Ja, we kunnen lastig zijn,” stelt Larissa. “De ervaring is dat 95 procent van de processen soepel verloopt. Soms vinden projectteams dat ze weinig tot geen interne toets nodig hebben. Wij zijn dan vasthoudend. Maar doorgaans zien zowel toetsers als projectteam de meerwaarde van de toets als middel om de kwaliteit te verhogen.” Een toets is volgens haar ook goed voor de burger. Zo wordt nagegaan of de afweging van belangen netjes is gebeurd en of de producten publieksvriendelijk en gemakkelijk leesbaar zijn.

Better safe than sorry

Rijkswaterstaat werkt in veel projecten samen met andere overheden. Het initiatief ligt dan soms bij andere overheden. Volgens Tom wordt de grondhouding van Rijkswaterstaat ‘better safe than sorry’ niet altijd gedeeld. “Soms schatten onze partners de risico’s in een project minder zwaar in dan wij. En daar hebben ze weleens gelijk in. Voor ons is het een



leerpunt dat andere overheden meer risicogestuurd toetsen. Misschien moeten wij daar nog eens over nadenken.”

Mascha Lichtendahl vindt het goed om ook op dit punt kritisch te zijn: “Ik heb het idee dat binnen Rijkswaterstaat het toetsen weleens doorschiet. Heb je echt twee luchtspecialisten op één project nodig als je met de emissie onder de grenswaarden blijft? Ook de Commissie voor de MER vindt dat niet altijd nodig, als er maar voldoende kennis binnen het expertteam aanwezig is. Dat soort keuzen moeten gemotiveerd mogelijk zijn.”

Opvallend is dat andere overheden doorgaans minder zienswijzen krijgen dan Rijkswaterstaatsprojecten. Tom: “Onze projecten staan duidelijk meer

in de belangstelling en trekken meer vuur. Wij ontvangen vaak inspraakreacties van hoge kwaliteit door deskundigen van buitenaf. Deze inbreng is waardevol en wij doen er binnen het project vaak iets mee.”

Bij het toetsen kan het lastig zijn als er nét nieuwe regelgeving is waar nog geen ervaring mee is opgedaan. Tom noemt de geluidsbeleidsregels Swung (Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid) als voorbeeld. “In projecten is daar best veel om te doen geweest. De ervaring bij het ene project brengen we in bij andere projecten.” Soms is de wet- en regelgeving nog zo in ontwikkeling dat toetsers nog geen klip-en-klaar antwoord hebben. In dat geval wordt samen een oplossing gekozen. Tom: “De toetsers mogen pas naar huis als ze een knoop hebben doorgehakt.” ■

RING UTRECHT: TOETSEN, TOETSEN EN NOG EENS TOETSEN

Een intern toetsproces begint bij het planproces. De kwaliteitsborging wordt al bij de aanbesteding geregeld en komt terug in het ontwerpproces en het proces met de omgeving. Bij de Ring Utrecht is bewust gekozen om ook tijdens het werkproces kwaliteitsverhogende stappen te ondernemen. In het programma ‘Andere tijden’ is nog eens belicht hoe in de jaren 1970 is omgegaan met protesten tegen de aantasting van het landgoed Amelisweerd. Het was zelfs dé ommekeer voor de manier waarop Rijkswaterstaat de omgeving betreft bij projecten. Mascha Lichtendahl: “Wij realiseren ons voortdurend dat de Ring Utrecht een historisch beladen project is. Alleen daarom al moet het omgevingsproces driedubbel worden gedaan. Ook nu zijn de vragen kritisch. Daarom toetsen we veel van onze producten intern. De toets van de Commissie Schoof in 2013 was daarin een opmerkelijke. Voor ons was het een belangrijke uitkomst dat het besluitvormingsproces goed werd gevonden.”

Ook werd de methode value engineering drie keer toegepast om bij concrete vraagstukken stapsgewijs tot een keuze voor de beste oplossing te komen. Daarnaast zijn binnen het project aanbestedingskeuzen gemaakt, die de kwaliteit ten goede komen. (Kader 2: Value engineering) Bij de Ring Utrecht ging nadrukkelijk de kwaliteit van het proces en de studie boven snelheid. Mascha: “Kwaliteit is altijd een basisvoorwaarde. Omwille van de zorgvuldigheid hebben wij een aantal keren extra tijd uitgetrokken voor nader onderzoek, soms in kleine brokjes.” Om die reden zijn bij de Ring Utrecht alle discussies, argumenten en varianten in vooroverleggen en een interne stuurgroep behandeld. Betrokkenen kregen alle mogelijkheden voor extra informatie, waaronder ontwerpdeskundigheid om hun ideeën uit te werken. Met als resultaat dat nog een dertiende, een veertiende en zelfs een vijftiende locatievariant is onderzocht. Ook achteraf bleek dat de moeite waard en leverde het waardevolle keuzen op, die binnen het ‘evoluerend ontwerpen’ meegenomen konden worden. (Kader 1 Evoluerend ontwerpen)

Afbakenen was ook nodig om niet in details te verzanden, ondervond ze. “Natuurlijk zijn kabels en leidingen belangrijk, maar in dit geval niet van invloed op de keuze voor een variant. De variabelen die je kiest, moeten ook passen bij het detailniveau van de projectfase. En stel jezelf steeds de Bob de Bouwer-vraag: Kunnen wij dat maken? Enkele varianten zijn op die manier afgefallen, bijvoorbeeld omdat hulpconstructies zelf weer nieuwe aantastingen veroorzaakten.” Haar advies? “Zoek balans en hak een knoop door als verder studeren niet meer tot andere conclusies leidt. Niet bang zijn voor discussies hierover binnen het team, het draagt allemaal bij aan de uiteindelijke kwaliteit.”

Het contract van de Ring Utrecht is bij aanbesteding afgestemd op het doel en de kwaliteit die hiervoor nodig zijn. Geluidsonderzoek werd uit het contract gehaald en afzonderlijk uitbesteed om scherper op geluidsdeskundigheid te kunnen selecteren. Ook op andere onderdelen is gekozen voor flexibiliteit. Deze aanbestedingskeuze moest naar de opdrachtgever goed beargumenteerd worden, maar het doel om meer kwaliteit in te brengen gaf de doorslag. (Kader 3: Integraal denken)

Mascha twijfelt er niet aan dat ook de extra onderzoeken hun geld waard zijn: “Een goede planstudie is ‘the best way to save money’. Gemiddeld duurt een project van deze omvang twintig jaar, waarvan 80 procent in de besluitvorming zit. Toch kost een planstudie maar 4 procent van de totale projectkosten. Dat betekent dat als inderdaad de laatst uitgezochte variant de beste is, dit zichzelf uitbetaalt. Aan het eind van het proces moet duidelijk zijn dat alle reële alternatieven en oplossingen zijn beschouwd en dat zorgvuldige belangenafweging kan plaatsvinden. En hoe goed je het ook probeert, er zullen altijd enkele belangen zijn die niet kunnen worden gespaard.”



EVOLUEREND ONTWERPEN IN DE PRAKTIJK

Ontwerpen uit het begin van een planproces kunnen de basis zijn voor nieuwe oplossingen, waarbij gaandeweg betere (deel)oplossingen worden meegenomen. Om tot de beste eindoplossing te komen, waren bij de Ring Utrecht drie grote denkstappen nodig. Om het basisprobleem – het ontwerpen van de knooppunten Lunetten en Rijnsweerd – op te lossen, werd aanvankelijk gedacht aan een bypass aan de oostzijde van de huidige rijstroken. Van hieruit werd met behulp van het omgevingsproces verder gedacht over optimalisaties.

1. Door symmetrisch te bouwen (in plaats van asymmetrisch) blijft het cultuurhistorisch waardevolle Fort Het Hemeltje gespaard, in plaats van de oorspronkelijke gedachte om de bypass in zijn geheel aan de oostzijde neer te leggen;
2. Oplossingen voor twee verschillende rijrichtingen hoeven niet gelijk aan elkaar te zijn. Door het principe van gelijke oplossingen los te laten, kon voor beide zijden een eigen gunstigste variant worden gekozen; in vervolg hierop bleek dat door een bocht van de A27 naar de A28 naar binnen te trekken, enkele grote kantoorpanden konden worden gespaard.
3. Met inbreng door de gemeente Utrecht werd een knelpunt voorkomen door het splitsingspunt bij Rijnsweerd te verleggen.

VALUE ENGINEERING (VE) BIJ RING UTRECHT

VE is een methode om volgens bepaalde vastgestelde stappen te komen tot de beste oplossing. Een methode die volgens Mascha Lichtendahl geschikt is om in een groep mensen met heel diverse belangen tot een oplossing voor concrete problemen te komen. Proces en procedure liggen vast. Met respect voor elkaars belangen en tegenstellingen worden de oplossingsrichtingen volgens meerdere criteria beoordeeld.

Bij de Ring Utrecht is drie keer value engineering toegepast voor heel verschillende afgebakende vraagstukken. Zo is in een eerste VE-sessie een veroberingsslag in de varianten gemaakt. In een tweede sessie is de efficiency voor Knooppunt Rijnsweerd verbeterd. Daarna is VE nogmaals ingezet om samen met de regio mogelijke scenario's op te stellen voor de besteding van 15 miljoen euro voor extra inpassingsmaatregelen.



INTEGRAAL DENKEN: SLEUTEL TOT SUCCES

Mascha Lichtendahl: “Ik pleit ervoor om bij grote complexe projecten niet automatisch integraal uit te besteden. Zeker als je de omgeving mee wilt laten denken en eigen varianten uit wilt laten zoeken, is het handig om ruimte te houden om ontwerpen aan te passen. Vaak wordt gedacht dat integraal aanbesteden leidt tot integraal denken. Dat is niet zo: integraal denken staat los van de contractvorm.”