

Wunderline:

van spoorverbinding naar versterking van de regio

Over het creëren van meerwaarde en consensus voor een grensoverschrijdend infraproject

Na jarenlange verkenningen en onderzoeken gaan de plannen voor een magneetzweeftrein die de Randstad, Groningen en Noord-Duitsland met elkaar moet verbinden niet door. Wel krijgt de noordelijke regio een bijdrage van het Rijk om de infrastructuur in de regio te versterken. Een van de projecten die daaruit voortkomt, gaat over het verbeteren van de spoorverbinding met Duitsland, tussen Groningen en Bremen. Dit project kan niet direct op bijval rekenen. Sommigen zien een megalomaan, miljoenenverslindend project aan de horizon. Anderen zijn bang dat er meer goederenvervoer komt, wat meer herrie oplevert en ook nog ten koste gaat van de concurrentiepositie van de havens. En loopt die spoorlijn niet over de Friesenbrücke, de brug die pas geleden kapot gevaren is? Bovendien: wie investeert er nu zoveel geld in een regio waar het nou niet echt 'gebeurt'?

Een verhaal dat zo begint loopt zelden goed af. Een project waarin geen urgentie wordt gevoeld en dat niet kan rekenen op draagvlak heeft immers weinig kans van slagen. Toch komen op 7 februari 2019 alle

betrokken Nederlandse en Duitse bestuurders bij elkaar om de officiële samenwerkingsovereenkomst te tekenen die van de Wunderline een feit maakt. De sleutel? Een verbreding van de opgave,



WAT IS DE WUNDERLINE?

De Wunderline is een snelle, comfortabele treinverbinding tussen Groningen en Bremen. De ambitie van het project is een impuls te geven aan de sociaal-economische versterking en de leefbaarheid in de noordelijke grensregio, aan beide zijden van de grens. De verwachting is dat bedrijven, onderwijs- en zorginstellingen elkaar letterlijk sneller kunnen vinden en bereiken. Voor toerisme, kunst en cultuur is de Wunderline een belangrijke stimulans voor nieuwe initiatieven en ontmoetingen. Op deze manier draagt de Wunderline bij aan het vervagen van de grens tussen Duitsland en Nederland.

waardoor er voor alle partijen méér waarde is gecreëerd. Met daarbij een doelbewuste inzet van drie elkaar versterkende disciplines: SOM, lobby en het dagelijkse omgevingsmanagement.

DE WAARDE VAN EEN GOEDE OMGEVINGSANALYSE

Met de verkregen Rijksbijdrage kreeg de toenmalige projectleider de opdracht om de mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering van de verbinding Groningen - Bremen te onderzoeken. Dit haalbaarheidsonderzoek werd medegefinancierd door het CEF-T-fonds (Connecting Europe Facility for Transport), een Europees stimuleringsfonds gericht op het versterken van grensoverschrijdende infrastructuur binnen Europa.

“Toen wij aan boord kwamen was er een heel technisch traject gaande waarin werd onderzocht wat er moest gebeuren om de reistijd op de lijn Groningen - Bremen te

verkorten. Zeer geavanceerd rekenwerk: als een trein zo laat vertrekt, hoe laat komt hij dan aan onder verschillende omstandigheden...? Goed en noodzakelijk ingenieurswerk,” vertelt Eric van Vliet, senior adviseur Strategisch OmgevingsManagement (SOM) bij WesselinkVanZijst. “Maar ondertussen was het nog niet duidelijk, of de spoorlijn ook op draagvlak kon rekenen. En dat was belangrijk, omdat tweederde van de lijn op Duits grondgebied lag, dus daar waren ook aanzienlijke Duitse investeringen voor nodig.”

Een goede stakeholderstrategie kan alleen worden ontwikkeld op basis van een gedegen analyse. WesselinkVanZijst bracht alle (mogelijke) issues, meer dan honderd stakeholders en hun verschillende belangen systematisch in kaart met behulp van SOM SET ©. Daarmee werd snel inzichtelijk dat het project niet genoeg oplossend vermogen bood: de belangen van Duitsland werden simpelweg onvoldoende gediend met een snellere spoorverbinding. De analyse liet tegelijkertijd óók zien, dat bij onze Duitse burens de ‘pijn’ vooral bij de zwakke sociaal-economische situatie van de regio lag. Om voor alle partijen voldoende meerwaarde te creëren, werd daarom in nauw overleg met de gedeputeerde een nieuw projectkader geformuleerd: de Wunderline draagt met goed openbaar vervoer bij aan de economische ontwikkeling en de leefbaarheid van de noordelijke grensregio's.

PIJLERS VAN DE OMGEVINGSSTRATEGIE

Vanuit de omgevingsanalyse en de herziene projectkaders werkte WesselinkVanZijst een SOM-strategie uit. Deze strategie kreeg vier pijlers:

Pijler 1: De sociaaleconomische versterking van de regio moet centraal komen

te staan. Stakeholders langs de spoorlijn hebben allemaal hun eigen belangen op uiteenlopende gebieden, variërend van onderwijs en toerisme tot arbeidsmarkt en gezondheidszorg. Als de spoorlijn onderdeel is van een breder programma dat ook deze belangen dient, dan zal men eerder geneigd zijn bij te dragen aan de Wunderline.

Pijler 2: Financiële steun krijgen op regionaal, nationaal en Europees niveau. Het brede Wunderline-programma kan alleen tot stand komen als meerdere stakeholders bereid zijn hierin geld te steken. Daarvoor is het nodig dat men op alle bestuurlijke niveaus de brede ambitie voor de grensregio deelt en bereid is om te investeren in de beoogde kwaliteitsverbetering van de spoorlijn.

Pijler 3: De steun krijgen van alle stakeholders langs het spoor. In Duitsland neemt men alleen een besluit over infraprojecten als iedereen in de regio de plannen steunt. Bouwen aan de best denkbare relatie met deze regionale en lokale stakeholders is dan ook van groot belang. Door bijvoorbeeld gezamenlijk onderzoeken op te zetten naar kansen voor versterking (in SOM-termen: 'Joint Fact Finding'), bouw je aan vertrouwen met de stakeholders, ontwikkel je een gedeelde dataset en vergroot je het draagvlak.

Pijler 4: Snel herstel van de Friesenbrücke. Deze brug is een fysiek onderdeel van de verbinding Groningen - Bremen. De Wunderline heeft dus een groot belang bij een vlot herstel. Hoewel het Wunderline-project niet verantwoordelijk is voor de besluitvorming, draagt het wel bij aan het zoeken naar oplossingen.

Met deze maatwerk-strategie kreeg het omgevingsproces zijn structuur. Samen met de omgevingsmanager van Antea Group werd een helder stappenplan uitgewerkt, dat zorgde voor overzicht, uitzicht en inzicht ten aanzien van het complexe veld van stakeholders en belangen. Ook konden de verschillende verantwoordelijkheden binnen het omgevingsteam worden belegd. Zo kwam bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de financieringsstrategie bij lobbybureau Meines Holla & Partners te liggen, aangezien daar enorm veel kennis aanwezig was over financieringstrajecten in Duitsland.

INVULLING VAN DE BELOFTE: IMPULS VOOR DE REGIO

Hoe zorg je ervoor dat de Wunderline ook werkelijk bijdraagt aan de versterking van de regio? Het sociaal-economische onderzoek naar deze vraag liet zien dat twee zaken daarbij cruciaal waren: ketenmobiliteit en grensoverschrijdende samenwerking.

Van Vliet: "Zeker op het Duitse traject van de Wunderline was de aansluiting van trein op andere modaliteiten (bus, auto, fiets, taxi) te beperkt. Met het verbeteren van de ketenmobiliteit kan het aantal reizigers wel eens van 700 tot meer dan 1.900 reizigers per dag uitgroeien. Het projectteam heeft voor elk station in kaart gebracht waar de kansen liggen om de ketenmobiliteit te verbeteren. Dat hebben we vervolgens vastgelegd in een handboek per station. Zo werd voor elke plek langs de lijn goed zichtbaar wat de meerwaarde van de Wunderline kan zijn. Heel handig voor een lokale burgemeester of gemeenteraad.

Daarnaast zal je de barrières moeten aanpakken die een grensoverschrijdende

samenwerking in de weg staan, zoals verschillen in de geldigheid van diploma's. Ook moet je ervoor zorgen dat je kansen, bijvoorbeeld op het gebied van toerisme en onderwijs, benut. De Wunderline-overeenkomst bevat dan ook afspraken over grensoverschrijdende samenwerking."

HOE WERKT DUITSLAND?

In de tijd dat het omgevingsteam werd uitgebreid met de SOM-strategie, werd ook duidelijk dat het enthousiasme voor de lijn in Nederland een stuk groter was dan in Duitsland. De contacten met de Nederlandse overheid waren goed en hier was veel begrip voor de belangen van de regio en voor de mogelijkheden van een betere Nederlands-Duitse spoorverbinding. Dat begrip ontbrak in Duitsland bijna helemaal. Veel mensen daar zagen de Wunderline als een miljoenenproject, een hogesnelheidslijn of een verbinding met Kopenhagen. Maar de CEF-T-subsidie was binnen, dus het project moest nu echt iets met Duitsland gaan doen. Dat was het moment waarop Thomas Boom en Jan Hendrik Galdiga van lobby en Public Affairs-bureau Meines Holla & Partners aansloten bij het omgevingsteam.

Galdiga: "De eerste vraag aan ons was: kunnen jullie ons uitleggen hoe Duitsland in elkaar zit? In Nederland weten we de weg, maar waar komt de financiering in Duitsland vandaan? Wat zijn de bestuurlijke trajecten? Waar moet je op letten om niet van het kastje naar de muur gestuurd te worden in je gesprekken op federaal niveau en met het bestuur van de deelstaat?"

Het Duitse besluitvormingsproces zit heel anders in elkaar dan in Nederland. Hier kun je bijvoorbeeld elke raadsvergadering

en vrijwel elke commissievergadering van de Tweede Kamer volgen op tv. Dat kennen ze in de Bondsdag niet. Als burger weet je eigenlijk niet wat daar gebeurt, anders dan wat je te lezen krijgt in zeer beknopte besluitenlijsten. In Nederland kom je vrij makkelijk aan de stukken, maar in Duitsland moet je voor veel dingen een bureau hebben. Je moet er altijd iemand kennen die jou stukken of informatie kan toesturen. Wij hebben daarom een lobbyplan opgesteld met een strategie om de bestuurlijke kanalen optimaal te benutten."

Het verschil in organisatie tussen beide landen is bijvoorbeeld zichtbaar in de manier waarop de volksvertegenwoordiging tot stand komt. Waar in Nederland de volksvertegenwoordiging voortkomt uit landelijke kandidatenlijsten, is er in Duitsland altijd een Bondsdaglid uit je eigen regio. "Je moet dan ook goed weten," zegt Galdiga, "welke Bondsdagleden langs de spoorlijn zitten en wat hun belangen zijn. Een van de eerste dingen die wij deden was dan ook een overzicht maken van al die vertegenwoordigers, maar ook van de betrokken ambtenaren, langs het tracé. Met zo'n overzicht kun je vervolgens gaan bedenken hoe en wanneer je deze partijen het beste kunt benaderen."

Een typisch Duitse politieke aangelegenheid is bijvoorbeeld het parlementaire ontbijt. Daarbij nodigt een belangengroep een verzameling parlementsleden uit voor een ontbijt dat voorafgaat aan een parlementszitting. Dat geeft je dan een uur de tijd om je zaak toe te lichten, je netwerk aan te halen, nadere informatie te geven enzovoort. Je moet dan wel weten wie je moet hebben, met welke informatie, op welk moment in het besluitvormingsproces. Dat is een delicaat en voor een buitenstaander diffuus proces."

BOUWEN AAN VERTROUWEN

Marloes Kramer-Hammenga van Antea Group is omgevingsmanager van het Wunderline-project vanaf het eerste uur. De uitbreiding van het omgevingsteam met de strategische SOM-benadering en de resultaatgerichte lobby zag zij al snel als een verrijking. “Allereerst kon ik mijn handen vrijhouden voor een hele rits andere verantwoordelijkheden, zoals de koppeling met de techniek, het hele netwerk daarbuiten, Brussel, bestuurders, noem maar op. Ik was de coördinator van alle contacten en kon mij focussen op de relaties en het bouwen van vertrouwen.

Daarbij bleek de input vanuit SOM en lobby op veel fronten onmisbaar. Meines Holla adviseerde mij bijvoorbeeld over het juiste moment om weer met de politieke lijn aan de slag te gaan. Ik zei dan: hé Jan Hendrik, we hebben de Bondsdagleden in Berlijn alweer een tijdje niet gesproken, maar er gebeurt wel van alles en straks hebben we ze nodig. Dan kon hij me precies vertellen of op dat moment hun hoofd er wel of niet naar stond. Wat je echt nodig hebt is begrip voor elkaar, over en weer. Voor elkaars cultuur en voor elkaars belangen. Zo kreeg ‘verbinden’ en ‘bouwen aan vertrouwen’ voor mij er echt een dimensie bij.

Zo was ik op een dag in Bremen voor een vergadering van het AVO, het ambtelijk voorbereidingsoverleg. Daarin zijn de vertegenwoordigers uit beide landen op ambtelijk niveau met elkaar in gesprek. Als je ergens bouwt aan vertrouwen, dan is het daar wel. Als er tegenslagen waren, dan was het superbelangrijk dat je het goed met elkaar kon vinden en elkaar snel kon bereiken. De Duitse voorzitter nam het woord en zei, heel formeel: “Voordat we gaan beginnen, moet ik even iets vertellen... Ik stel voor dat we vanaf nu gewoon gaan dutzen, niet meer

sietzen’. Dus gewoon ‘je’ en ‘jij’ zeggen en elkaar met de voornaam aanspreken. Hij maakte daar echt een moment van, waaruit duidelijk werd hoe bijzonder het was. En hij vervolgde; weet je wat we moeten bereiken? Dat we de energie in het projectteam overbrengen op de omgeving. Dat vond ik echt fantastisch, want in één klap werd duidelijk dat daar een team stond dat er echt in geloofde. Zo zie je maar hoe het bouwen aan vertrouwen culturele verschillen kan wegnemen en grenzen kan laten vervagen.”

DRIE ELKAAR VERSTERKENDE DISCIPLINES

“SOM (Strategisch OmgevingsManagement) gaat over belangenmanagement, gericht op consensus. Dat begint met een grondige, transparante analyse van de belangen van alle betrokken stakeholders. Als daaruit blijkt dat er voor een of meer stakeholders onvoldoende meerwaarde in een project kan worden gerealiseerd, maakt de SOM-aanpak het mogelijk flexibele oplossingen te zoeken, waarin de belangen van stakeholders wél gediend worden. Die verbreding van was voor de Wunderline de sleutel tot het succes. Door de opgave te verbreden van spoorlijn naar sociaal-economische versterking van de regio voelden alle partijen zich meer betrokken, en voelden zij meer urgentie, waardoor een breed gedragen project kon ontstaan. SOM levert zo een stevige en betrouwbare basis voor het maken van afspraken. Met onze SOM-aanpak kunnen we bovendien het vertrouwen uitbouwen en bewaken, bijvoorbeeld door de grote bestuurlijke en strategische lijnen op alle niveaus, in elke projectfase én in de communicatie helder en consistent te houden.”

Eric van Vliet | WesselinkVanZijst B.V.

“Als omgevingsmanager zorg ik voor overzicht, inzicht en uitzicht. Ik overzie niet alleen het omgevingsteam, maar het hele speelveld. De omgevingsmanager heeft inzicht in de belangen van alle betrokkenen en is het centrale aanspreekpunt voor iedereen. Voor veel mensen ben ik dan ook het gezicht van het project. Daarnaast houd ik de deadlines en de beoogde procesresultaten nauwlettend in de gaten. Verbinden is het sleutelwoord bij deze rol. Vanuit mijn rol verbind ik niet alleen het strategische, tactische en operationele niveau, maar ook al die verschillende mensen, rollen en belangen die samen het Wunderline-project maken.”

Marloes Kramer-Hammenga | Antea Group

“Lobby is de individuele actie in een geregisseerd aanpak om resultaat te bereiken. Komen tot onderhandeling, de juiste gesprekken aangaan. Als lobbyisten spreken wij namens of samen met de opdrachtgever de juiste bestuurder of politicus, voorzien van de juiste kennis, op het juiste moment. Wij maken voortdurend actuele analyses van de politieke situatie rondom de Duitse en Nederlandse infrastructuur. We bemiddelen tussen de politiek-bestuurlijke realiteiten in beide landen. Daarbij is het een voordeel dat Thomas en ik Duitse Nederlanders zijn; wij kennen beide culturen door en door. Het aanvoelen van de nuances is erg belangrijk. Vandaar dat wij ook bijdragen aan het opstellen, bewaken en uitvoeren van de lobbystrategie voor de financiering van de maatregelen aan Duitse zijde binnen de bredere SOM-aanpak. Toen de coalitiepartijen in Nedersaksen zich in hun regeerakkoord uitspraken voor de Wunderline, ja, dat was voor ons echt een mijlpaal. Dat leverde niet alleen een boost op voor het project, het was voor ons ook een signaal dat onze aanpak klopte, dat de relaties waaraan we bouwden succesvol waren.”

Jan Hendrik Galdiga | Meines Holla & Partners

DE ONDERHANDELKRACHT VAN EEN INTEGRAAL OMGEVINGSTEAM

De toegevoegde waarde van de drie disciplines kwam het meest zichtbaar samen op het moment dat de afspraken over de financiering gemaakt moesten worden. Daar moest echt een concreet resultaat worden gerealiseerd. Maar ook voor de financieringsonderhandelingen bestonden geen vaste procedures. Duitsland en Nederland hebben hun eigen procedures voor financiering van projecten. Er moest dan ook gezocht worden naar een manier om die te verenigen. Daarnaast maakte het grote aantal stakeholders aan beide kanten van de grens de situatie buitengewoon complex. Ook voor de financieringsonderhandelingen was dus maatwerk nodig. De drie disciplines binnen het omgevingsteam leverden daarvoor elk hun specifieke expertise.

- Van Vliet: “Vanuit SOM hebben we een pakketonderhandeling ontworpen. Daarin stond niet alleen een voorstel voor ieders bijdrage per onderdeel van het project, maar ook de meerwaarde voor die partij; het ‘eigen’ belang dat ermee gediend werd. Bovendien was in de matrix direct zichtbaar welke gaten in de financiering er nog gedicht moesten worden. Wat deze aanpak

bijzonder maakt, is dat als iedereen genoeg meerwaarde ziet, iedereen zich ook inspant om de financiering rond te krijgen.”

- Het lobbybureau heeft veel inhoudelijke en proceskennis ingebracht. Galdiga: “Wij wisten soms beter hoe de Duitse financiering in elkaar zat, dan menig gesprekspartner aan Duitse zijde. Mijn collega Thomas Boom zat bij de onderhandelingen zelf aan tafel. Maar ook achter de schermen onderhielden we veel intensieve contacten en hebben wij veel met de Duitse ministeries afgestemd.”
- Terwijl aan tafel de onderhandelaars hun bijdrage leverden, was de omgevingsmanager druk bezig met het onderhouden van relaties en het zichtbaar maken van het draagvlak, zoals van Brussel en de partijen langs de spoorlijn. Daarvoor moesten voortdurend de juiste momenten worden gezocht en moest er veel worden uitgelegd. Een overeenkomst tekenen je immers niet zomaar, want die heeft consequenties. Kramer-Hammenga: “Overzicht, uitzicht en inzicht waren in deze fase dan ook belangrijker dan ooit!”

EEN GRENSOVERSCHRIJDEND SUCCES

De Wunderline-overeenkomst die op 7 februari jl. werd getekend door alle betrokken partijen langs de lijn Groningen – Bremen is een totaalpakket met afspraken

over de kwaliteitsverbetering van de spoorverbinding tussen Groningen en Bremen, over de financiering ervan én over de ketenmobiliteit en grensoverschrijdende samenwerking die noodzakelijk zijn om van de spoorlijn een Wunderline te maken. Het is een integrale verzameling afspraken die de belangen van alle stakeholders langs de lijn weerspiegelen, die samen niet alleen een spoorlijn opwaarderen, maar die een hele regio sociaal-economisch versterken.

De drie partijen in het omgevingsteam hadden vooraf niet voorzien dat hun gelegenheidssamenwerking zo'n succes zou worden in. Zo'n complex project – grensoverschrijdend, meertalig, met zoveel stakeholders, zonder vastomlijnde procedures om tot echte afspraken te komen en zonder enig format om op terug te vallen – daarvoor was maatwerk noodzakelijk en die werd goed zichtbaar in de strategische pijlers onder het besluitvormingstraject en in de aanpak van de financieringsonderhandelingen.

Deze bijzondere aanpak biedt mogelijkheden en kansen op andere terreinen waar complexe, grensoverschrijdende vraagstukken liggen te wachten op een breedgedragen oplossing, zoals energie en klimaat!

Tekst J. Alwin de Graaf www.alwins.nl

