

Een product van King staat nooit alleen...

Uitwisseling van ervaringen in de grote projecten in Nederland, is de basis van de activiteiten van het programma Kennis in het groot (King). Samen met de projecten en anderen (deskundigen uit de praktijk of wetenschap) bekijkt King of de uitvoering van grote infrastructurele projecten verbeterd kan worden.

Via uitwisseling van gedachten en gezamenlijk nadenken in de 10 domeinen van King worden hierin stappen gezet.

In de producten van King, zoals in dit boekje, worden deze discussies en resultaten vastgelegd. Producten van King hebben tot doel te stimuleren, de discussie verder te brengen en zo het projectmanagement van grote projecten te verbeteren.



www.kennisinhetgroot.nl

Nog niet eens zo heel lang geleden had nog nooit iemand van de term omgevingsmanagement gehoord. Maar vandaag de dag is het betrekken van de omgeving bij de totstandkoming en realisering van projecten niet meer weg te denken. De omgeving in de breedste zin van het woord heeft een belangrijke stem in het geheel. Omgevingsmanagement heeft dan ook een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Dit boekje geeft een goed beeld van de zoektocht naar een volwaardig en vooral ook professioneel omgevingsmanagement.

Het onderwerp wordt zowel vanuit de theorie als de praktijk aangevlogen. Zo is bijvoorbeeld omgevingsmanagement in theorie een manier om draagvlak te creëren met als ultiem doel een vlekkeloze uitvoering van complexe projecten. In de praktijk blijven deze verwachtingen niet zelden te hoog gespannen. Sterker, in sommige gevallen leidt een grote betrokkenheid van stakeholders juist tot grote ontevredenheid.

Kortom, de zoektocht naar de ideale wijze en invulling van omgevingsmanagement is nog niet voltooid. Maar we zijn mede door de inspanningen van het Kingdomein Omgevingsmanagement wel op de goede weg. Dit boekje is dan ook een must voor iedereen die zich met dit mooie vak bezighoudt!

De zoektocht naar het vak: Omgevingsmanagement



ProRail

 Gemeente Amsterdam
OntwikkelingsAlliantie



Rijkswaterstaat
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

ISBN 978-94-6049-016-3



9 789460 490163 >



Kennis in het groot.

leerzame ervaringen

De zoektocht naar het vak: Omgevingsmanagement

Kennis in het groot

Inhoud

Voorwoord		4
Inleiding		6
Hoofdstuk 1	Een meervoudige opgave	8
Hoofdstuk 2	ProRail wil een betrouwbare partner zijn voor de omgeving	18
Hoofdstuk 3	RWS geeft prioriteit aan houding en gedrag bij omgevingsmanagement	26
Hoofdstuk 4	Participatie in de theorie en praktijk van het omgevingsmanagement	34
Hoofdstuk 5	Tot besluit: de besturing	68

Voorwoord

Het is eigenlijk niet eens zo ontzettend lang geleden, dat nog nooit iemand van het woord omgevingsmanagement had gehoord. Nu kunnen wij ons bijna niet voorstellen dat we plannen ontwikkelen en uitvoeren zonder de omgeving daarbij te betrekken. Natuurlijk was daar vroeger ook wel aandacht voor maar door alle maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren kan het nu écht niet meer zonder oog en oor te hebben voor de omgeving. Een logisch gevolg is dan ook dat er professionele aandacht ontstaat voor de manier waarop we de omgeving betrekken bij het ontwikkelen en uitvoeren van plannen.

Het domein Omgevingsmanagement is niet voor niets een actief domein. Niet alleen worden binnen het domein actief ervaringen uitgewisseld, er wordt daarmee ook gezamenlijk gewerkt aan producten om het vak een stap verder te brengen. Een goed voorbeeld van zo'n praktijkproduct is het KOM-omgevingsmanagementspel dat samen met de TU-Delft tot stand is gebracht. Maar ook theoretische discussies die hun weerslag vinden in openbare discussies, in columns en op het internet dragen bij aan de professionalisering van het vak. Het betekent ook dat we op een fundamentele manier nadenken over de ontwikkeling van omgevingsmanagement. Zo verscheen bijvoorbeeld onlangs een artikel in Dagblad Cobouw waarin Leo Rusman van OV SAAL (Openbaar Vervoer Schiphol - Amsterdam - Almere - Lelystad) de omgevingsmanager als 'oliamannetje' bestempelde en wat leidde tot een onderhoudende discussie over de rol van omgevingsmanagement. Kortom, het vak is volop in beweging.

In deze uitgave laat King zien welke zoektocht er plaatsvindt op het terrein van het omgevingsmanagement. De activiteiten in specifieke bijeenkomsten van het domein, in de Community of Practice, in de discussie op het web zijn alleen maar mogelijk door de actieve bijdrage die de mensen uit de projecten en uit de organisaties aan dat geheel leveren. Zo hoort dat te werken in de kennisuitwisseling. Wij zijn iedereen die een bijdrage heeft geleverd zeer dankbaar. En al die

activiteit is stevig gestimuleerd door de domeinmanager Susanne Post. Ook zij verdient een grote pluim.

Het resultaat dat in dit boek voor u ligt mag er zijn. Ik wens u daar veel genoegens bij.

*Jaap Geluk,
programmadirecteur King*

Inleiding

Omgevingsmanagement is als onderdeel van grote infraprojecten – maar ook daar buiten – niet meer weg te denken. Met het toenemende belang van omgevingsmanagement, groeit ook de behoefte om het vak een stap verder te brengen en te professionaliseren. Dat gebeurt onder andere door inzicht te geven in de uitvoeringspraktijk, reflectie, het vastleggen van definities en het bevorderen van een deskundige uitvoering. Daarvoor is in de afgelopen jaren binnen het domein Omgevingsmanagement van King een brede basis gelegd. In de vele sessies en discussies die op touw zijn gezet, is een breed overleg van allerlei betrokkenen tot stand gekomen en is zowel voor de theorie als ook voor de praktijk, een grote hoeveelheid opvattingen verzameld. Deze uitgave geeft daar een goed beeld van.

Als eerste schetst Professor Dr. Joop Koppenjan vanuit de wetenschap het kader van omgevingsmanagement. Koppenjan is op dit moment hoogleraar aan de Erasmus-universiteit, maar was in zijn vorige functie bij de TU Delft één van de samenwerkingspartners van het programma King. Hij heeft aan een aantal activiteiten in het domein bijgedragen. Vanuit deze betrokkenheid geeft hij zijn perspectief op de ontwikkelingen.

De beleidspraktijk van twee grote opdrachtgevers in de King-projecten op het gebied van omgevingsmanagement is natuurlijk bijzonder van belang. De ontwikkeling van het vak binnen ProRail is dan ook onderwerp van gesprek met Harrie van Helvoort, manager Grondverwerving en Juridische Zaken. Binnen RWS is omgevingsmanagement één van de zogenaamde IPM-rollen in de uitvoering van projecten. Dat wil zeggen, dat in ieder project een omgevingsmanager binnen het projectteam verantwoordelijkheid draagt. Deze aanpak betekent nogal wat voor de ontwikkeling van het vak: immers er moeten veel omgevingsmanagers zijn/komen en zij moeten ook een professionele rol in het geheel vervullen. Chris Stoffer speelt in dat proces als voorzitter van de Kenniskring Omgevingsmanagement een belangrijke rol. Hij vertelt over de aanpak van RWS.

De activiteiten binnen het domein Omgevingsmanagement van het programma King zijn de afgelopen jaren gericht geweest op het verkennen van zowel de theorie als de praktijk. Dat heeft geleid tot een vierde, zeer uitgebreide bijdrage over procesaanpak en dynamisch management. Als eerste komt de theorie aan bod. Vervolgens worden in 5 praktijkvoorbeelden uit de grote infraprojecten, het spectrum van activiteiten, aanpak en uitvoering compleet gemaakt. Daarmee schetsen we een actueel beeld van de uitvoering. Tot slot is natuurlijk binnen King de vraag: hoe wordt het geheel bestuurd?

Helaas blijft de ruimte in een boekje altijd wat beperkt. Daarom hebben we gekozen voor een multimediale aanpak: aanvullingen op de zoektocht naar het vak zijn beschikbaar op de website van King: www.kennisinhetgroot.nl onder het domein omgevingsmanagement.

Hoofdstuk 1

Omgevingsmanagement: een meervoudige opgave

Joop Koppenjan: Hoogleraar Bestuurskunde, Faculteit der
Sociale Wetenschap, Erasmus Universiteit Rotterdam

Complexe projecten worden in een complexe omgeving gerealiseerd. Dat maakt projecten feitelijk nog complexer. Het negeren van die omgeving is echter geen optie. Want de omgeving wordt onder andere complex genoemd omdat deze zich tegen het project aan bemoeit. Een turbulente omgeving kan resulteren in late scopewijzigingen, hoogoplopende kosten, voortgaande discussies over nut en noodzaak - zelfs tijdens de uitvoering -, vertragingen en uitstel en soms zelfs afstel. Precies dat wat projectmanagement probeert te vermijden. De verwachtingen van omgevingsmanagement zijn dan ook hoog. Door de omgeving bij het project te betrekken en met de belangen van stakeholders rekening te houden wordt steun en vertrouwen opgebouwd, waardoor de projectrealisatie makkelijker verloopt. De inbreng van informatie en ideeën verrijkt de inhoud van het project: het resultaat kan zo een gemeenschappelijk project zijn, dat een breed scala aan maatschappelijke en publieke waarden realiseert.

Maar zijn al deze hoog gespannen verwachtingen wel zo reëel? Uit de participatie-literatuur komt namelijk naar voren, dat in sommige gevallen betrokkenheid van 'stakeholders' juist leidt tot een grotere ontevredenheid (Edelenbos en Monninkhof, 2001). Dit wordt verklaard doordat participatie leidt tot stijging van de verwachtingen over de invloed die men op de inhoud van het project zal hebben. En dat valt vaak tegen, met als gevolg verminderd vertrouwen en meer weerstand. Uiteenlopende of irreële verwachtingen over wat het betrekken van de omgeving bij een project vermag en inhoudt, kan dus tot brokken leiden. Vandaar de vraag: welke verwachtingen liggen er aan omgevingsmanagement ten grondslag, in hoeverre zijn deze reëel en wat houdt dat in voor de invulling van deze relatief nieuwe managementfunctie? Deze bijdrage draagt vanuit de wetenschap enige inzichten hierover aan en reflecteert op implicaties.

Verwachtingen rond omgevingsmanagement: drie handelingsoriëntaties

Omgevingsmanagement veronderstelt bij zowel de projectorganisatie als omgevingspartijen een zekere bereidheid om met elkaar tot afstemming te komen. Deze bereidheid is echter niet vanzelfsprekend. In de wetenschap worden 3 handelingsoriëntaties onderscheiden, oriëntaties die aan gedrag ten grondslag liggen; een technisch-inhoudelijke oriëntatie, een strategische oriëntatie en een communicatieve oriëntatie. Deze leiden elk tot een andere verwachting over de aard van en de omgang met de omgeving (Mertens en Koningsveld, 1992).

1. Een technisch-inhoudelijke oriëntatie houdt in dat een partij gericht is op de realisatie van een doel, een oplossing of project. Er wordt gedacht in termen van problemen en oplossingen; oorzaken en gevolgen, doelen en middelen. Projecten worden vaak vanuit deze inhoudelijke oriëntatie opgezet en uitgevoerd. De omgeving verschijnt dan vooral als een complicatie die het proces bemoeilijkt en door verzet soms zelfs blokkeert.
2. Een strategische oriëntatie houdt in dat een partij het project ziet als iets dat te midden van andere partijen en met eigen doelstellingen en eigen strategieën gerealiseerd moet worden. Getracht wordt de eigen doelen te realiseren door op deze complexiteit in te spelen. Dat kan door coalities aan te gaan of partijen te betrekken bij de eigen initiatieven om verzet te verminderen.
3. Een communicatieve oriëntatie betekent dat een partij op complexiteit en onzekerheid reageert door interactie. Door een open uitwisseling van informatie wordt getracht tot een gezamenlijke doelstelling en oplossingsrichting te komen. Deze samenwerking resulteert ook in een gedeelde definitie en onderling vertrouwen, die toekomstige interactie vergemakkelijkt. Er wordt sociaal kapitaal opgebouwd.

Deze drie handelingsoriëntaties zijn voor omgevingsmanagement op verschillende wijze relevant. Zo benadert een technische oriëntatie de

omgeving vooral inhoudelijk. De gedegen analyses worden vervolgens in het ontwerp verdisconteert waarna er feitelijk nog maar weinig reden voor omgevingsmanagement is. Een strategische benadering ziet omgevingsmanagement vooral als een instrument. Het gaat erom het project te realiseren, en partijen mogen daarin participeren, zolang dat bijdraagt aan het realiseren van het project. De derde oriëntatie ziet omgevingsmanagement vooral als een wijze van communicatie met de verschillende partijen in de omgeving. Waar termen gebruikt worden als 'consensus vorming', het 'bereiken van gemeenschappelijkheid', en 'gedeeld vertrouwen' voert de derde oriëntatie waarschijnlijk de boventoon.

Een 'beperkte' en 'ruime' visie op omgevingsmanagement

Het onderscheid tussen strategische en communicatieve oriëntatie valt samen met wat Bryson in zijn klassieke artikel over stakeholdermanagement een 'beperkte' en een 'ruime' stakeholdersbenadering noemt. Een beperkte benadering definieert stakeholders als partijen waardoor het project geraakt kan worden. Zij beschikken over middelen om het project te realiseren of te blokkeren. Dit leidt tot het onderscheid tussen 'critical' en 'non-critical actors'. Inspanningen richten zich dan vooral op de eerste groep. De ruime benadering definieert stakeholders als degenen die juist door het project worden geraakt. Deze benadering van stakeholders is meer normatief of zelfs democratisch van aard: als je belang geraakt wordt, moet er naar je worden geluisterd. Het leidt tot een ruimer veld van stakeholders en het kan bijdrage aan een sterke en robuuste legitimiteit van het project. Tegelijkertijd is met deze benadering meer interactiekosten gemoeid en vergt het meer van het omgevingsmanagement.

Omgevingsmanagement kan dus zijn ingegeven door een strategische en een communicatieve oriëntatie. Het kan eenzijdig worden ingezet als instrument om de omgeving te beheersen; of als communicatiemiddel om het project in gezamenlijkheid met de omgeving tot stand te brengen. Beiden komen in de praktijk vaak door elkaar voor. Dat kan de effectiviteit van omgevingsmanagement bemoeilijken. Het zal duidelijk zijn dat een

instrumentele benadering de ruimte om stakeholders te betrekken en steun en vertrouwen op te bouwen beperkt. Als een strategische manier vooral is gericht op winnen, en partijen eigen oplossingen probeert op te dringen, kan dat het vertrouwen schaden en meer kwaad dan goed doen. Omgevingsmanagement is dus geen slimme tool om de omgeving te disciplineren.

Voordat we nu de communicatieve benadering omarmen, is het goed te bedenken dat ook daaraan risico's spelen. Er wordt immers niet geopereerd in een open, machtsvrije omgeving. Het projectmanagement heeft een duidelijke opdracht. De manoeuvreerruimte is dus beperkt. En dat beperkt nogal eens de mogelijkheden om consensus en gemeenschappelijkheid te bereiken. Er is sprake van een asymmetrische verhouding tussen het project en de omgeving. Indien een omgevingsmanager tamboereert op gemeenschappelijkheid, wekt hij verkeerde verwachtingen waardoor zijn betrouwbaarheid vroeg of laat in het geding komt. Daarbij komt dat de drie eerder aangehaalde oriëntaties ook bij stakeholders worden aangetroffen. Partijen in de omgeving zijn vaak niet uit op het realiseren van consensus of het opbouwen van vertrouwen. Het gaat ook hen eerder om de knikkers dan om het spel (Edelenbos en Monnickhof, 2001). Niet alle partijen kunnen tevreden worden gesteld door hen bij het project te betrekken. Betrokkenheid leidt ook niet altijd tot minder bezwaar en beroep. Sommige partijen 'shoppen' bewust: ze praten mee in participatieve trajecten, doen vervolgens mee aan de diverse inspraakronden, maken vervolgens bezwaar en gaan dan in beroep.

Omgaan met dilemma's

Wat zijn nu realistische verwachtingen bij omgevingsmanagement? Het is goed te beseffen dat partijen hun eigen percepties en belangen hebben en dat ook zij strategische afwegingen maken. Tevens is de speelruimte beperkt. Wie zich te eenzijdig op een communicatieve oriëntatie verlaat, zet zichzelf en anderen op het verkeerde been. Op die manier wordt omgevingsmanagement met verkeerde verwachtingen ingezet en zijn teleurstellingen en breuken in vertrouwen slechts een kwestie van tijd. Tegelijkertijd geldt dat hoe minimaler en instrumenteler het omgevings-

management wordt ingestoken, hoe armoediger en instabieler het resultaat van de inspanningen zal zijn.

	Omgevingsmanagement als instrument	Omgevingsmanagement als open communicatie
Sterke kanten	<ul style="list-style-type: none"> • Draagt bij aan steun • Project blijft overeind • Vraagt beperkte management inspanning • Past bij de strategische oriëntatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimte voor verrijking en win-win oplossingen • Doet recht aan de complexiteit en dynamiek van de omgeving • Draagt sterk bij aan legitimiteit
Risico's	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkt verrijkmogelijkheden • Wekt verkeerde verwachtingen als partijen verwachten mee te mogen beslissen • Is statisch en beperkt effectief • Kwestbaar door beperkte legitimiteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Wekt verkeerde verwachtingen als de beperkte speelruimte genegeerd wordt • Negeert de strategische oriëntatie van partijen • Doet een groot beroep op capaciteit en vaardigheden van de omgevingsmanager

Tabel 1. Het dilemma tussen een strategische en communicatieve invulling van omgevingsmanagement

De missie van omgevingsmanagement is dan ook het omgaan met het dilemma tussen een strategische en communicatieve benadering. Het gaat erom te kijken in hoeverre een zo communicatief mogelijke benadering kan worden gerealiseerd in een omgeving die gedomineerd wordt door een strategische oriëntatie. Dit is jongleren met verwachtingen. Het plaatst de omgevingsmanager in een middenpositie: tussen het project aan de ene kant en de omgeving aan de andere kant wier uiteenlopende en tegengestelde verwachtingen hij of zij moet zien te

verzoenen, zonder zijn of haar geloofwaardigheid aan een van beide kanten te verliezen.

Implicatie 1: de omgevingsmanager onderhoudt een spanningvolle relatie met de omgeving

Dit betekent dat omgevingsmanagement niet mag worden gezien als een instrument om de omgeving te beheersen. Maar het is zeker ook geen uitnodiging aan de omgeving om in alle vrijheid mee te praten over het project. Naar de omgeving toe dient de omgevingsmanager helder te maken wat de marges voor betrokkenheid zijn en de omgevingspartijen te informeren over de inhoud van het project en de achterliggende overwegingen. Tegelijkertijd moet hij een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van het project hebben en niet de verdenking op zich laden het project te willen 'verkoppen'.

Omgekeerd is het zijn taak de verbinding van het project met de complexe omgeving te organiseren. Waarbij geldt dat 'de' omgeving eigenlijk niet bestaat. Deze is deels nog ongevormd, maar dat kan in de toekomst, als de kosten en baten van het project voelbaar worden, veranderen. Vaak worden omwonenden zich pas bewust van het feit dat hun belangen in het geding zijn als de bulldozer voor de deur staat, dus als met de uitvoering is begonnen. Daarnaast kan de gepassioneerde en de mate waarin partijen het project kunnen raken of erdoor geraakt worden sterk uiteenlopen. Er kunnen bovendien tegenstrijdige claims zijn. Het risico bestaat dat partijen vrijblijvend mee gaan beslissen over kosten die bij anderen terecht komen. De stelling 'hoe meer betrokkenheid hoe beter' gaat dus niet op. Er zijn belangentegenstellingen tussen het project en de omgeving; maar ook tussen omgevingspartijen onderling. De omgeving moet worden georganiseerd; daarbij worden belangen afgewogen. Soms kan 'de koek' worden vergroot door het project aan te passen. Het zoeken naar win-win situaties en compensatiemogelijkheden horen daarbij. Maar daar moet dan wel ruimte voor zijn. Het is de kunst van omgevingsmanagement - zeker in de fase van projectrealisatie - om binnen een beperkte speelruimte en met beperkte middelen op een zodanige wijze te communiceren, hoewel



niet iedereen tevreden gesteld zal worden dat de beslissingen door de meeste betrokkenen als fair worden ervaren. En daarbij zal niet iedereen tevreden worden gesteld. Immers, het volledig willen voorkomen van weerstand, bezwaar en beroepsprocedures is niet mogelijk en misschien zelfs onwenselijk. Het is het aloude dilemma van hoe ver kun en moet je gaan met het 'pleasen' van de omgeving? De omgevingsmanager moet een zekere afstand tot de omgeving bewaren.

Implicatie 2. de omgevingsmanager onderhoudt een spanningvolle relatie met het project

Internationale ervaringen laten zien dat de omgevingsmanager binnen zijn project niet alleen mag staan. Het besef dat het project afhankelijk is van de omgeving moet binnen de projectorganisatie en bij de projectmanager maar ook door de betrokken bestuurders breed worden gedragen. De vaardigheid om met stakeholders te communiceren dient dan ook niet alleen tot de omgevingsmanager beperkt te blijven (Hartogh et al, 2009). Als de omgevingsmanager binnen het project geen steun en gezag heeft, zal hij ook geen gezag en vertrouwen in de projectomgeving kunnen wekken.

Tegelijkertijd moeten projectdirecteur en omgevingsmanager niet als de spreekwoordelijke twee handen op één buik zijn. Er is immers een spanning tussen de wens het project te realiseren en de belangen van de omgevingspartijen. Om de rol van intermediair tussen omgeving en project te vervullen, is het handig als de omgevingsmanager een zekere afstand heeft tot het project. Dat stelt hem namelijk in staat een relatie met partijen in de omgeving op te bouwen, hun positie te leren begrijpen en op basis daarvan de projectorganisatie van informatie en adviezen te voorzien. Zijn taak is het om problemen die het project voor de omgeving oplevert en omgekeerd de omgeving voor het project, binnen de projectorganisatie aan te kaarten. Op die manier heeft de omgevingsmanager een meerwaarde voor het project. En doordat hij de belangen van omgevingpartijen binnen de projectorganisatie articuleert, heeft hij dus ook voor de omgeving een meerwaarde. Bij een conflict tussen project en omgeving fungeert hij vanwege zijn relatief

onafhankelijke positie hopelijk als communicatiekanaal. Maar tegelijkertijd is zijn onafhankelijkheid relatief. Ook hier moet hij balanceren. Een te grote afstand tot de projectorganisatie leidt tot een gebrek aan backing up en invloed; een te kleine afstand tot te weinig ruimte om de interactie met de omgeving effectief aan te gaan.

Tot slot: Omgevingsmanagement als meerzijdig instrument

Van belang voor het succes van omgevingsmanagement is dat verwachtingen realistisch en afgestemd zijn. Omgevingsmanagement kan daarom niet worden gezien als instrument, gericht op het stabiliseren van de omgeving. Zo gemakkelijk laat de omgeving zich niet managen. Omgekeerd is omgevingsmanagement ook geen open communicatieproces. Belangentegenstellingen en dynamiek stellen nu eenmaal grenzen aan de mogelijkheden tot draagvlak en consensusvorming. Wellicht moet daarom toch erkend worden, dat omgevingsmanagement een instrument is, maar wel een meerzijdig instrument. Een instrument dat de interfaces tussen het project en partijen in de omgeving arrangeert. Een heel praktisch instrument om de problemen die zich voordoen in de verschillende fasen van het project door informatie-uitwisseling te signaleren, te bespreken en aan te pakken. Dat veronderstelt wel dat de omgevingsmanager de verwachtingen ten aanzien van zijn eigen rol ook goed weet te managen. Zowel ten opzichte van het project, als de omgeving gaat het om het balanceren tussen het ontwikkelen van relaties op basis van vertrouwen en respect, en het houden van gepaste afstand.

Hoofdstuk 2

ProRail: 'Wij willen een betrouwbare partner zijn voor de omgeving'

Omgevingsmanagement is in opkomst bij ProRail. Harrie van Helvoort geeft inmiddels leiding aan twaalf omgevingsmanagers. Dat aantal zal, zo verwacht de manager Grondvererving en Juridische Zaken, in de nabije toekomst verder toenemen.

Omgevingsmanagement is volgens Van Helvoort het zo goed mogelijk bij elkaar brengen van aspecten en belangen in de omgeving van het project met aspecten en belangen van het project zelf. Dit alles met als doel dat het project zo ongestoord mogelijk kan doorgaan en de omgeving zo normaal mogelijk kan functioneren. 'Het doel hiervan is tweezijdig: een tevreden omgeving én het realiseren van de projectdoelen binnen tijd, geld en scope.' Het traditionele beeld dat omgevingsmanagement vooral dient om de uitvoering van een project te vergemakkelijken, verwerpt Van Helvoort. 'ProRail staat middenin de maatschappij. Wij willen een betrouwbare partner zijn voor de omgeving door meer rekening te houden met allerlei belanghebbenden dan voorheen. Onze ambitie is dat onze klanten én de omgeving ons waarderen met een '8'. We doen de projecten immers niet voor onszelf. We willen iets realiseren wat bijdraagt aan het maatschappelijk nut.'

ProRail maakt bij infrastructuurprojecten veel gebruik van innovatieve contractvormen als Design & Construct en allianties. Steeds vaker gaat de aannemer hierbij al aan de slag met het ontwerp voordat de tracé-wetprocedure is afgerond. En voor de omgeving dus formeel heeft kunnen inspreken. 'Wat de aannemer bedenkt, moet echter wel passen bij de wensen van deze omgeving', benadrukt Van Helvoort. 'Ook daarom is het nodig om vroeg en zorgvuldig met omgevingsmanagement aan de slag te gaan.'

Professionaliseringslag

De ervaringen bij de Betuweroute maakten ProRail duidelijk, dat het bij grote projecten belangrijk is om iemand specifiek met het omgevingsmanagement te belasten. Eerst was dit gewoon een lid van het projectteam dat hier affiniteit mee had. De laatste twee jaar vindt een professionaliseringslag plaats. 'Als het gaat om een complex project met

grote impact op de omgeving, stelt ProRail een gespecialiseerde omgevingsmanager aan', vertelt Van Helvoort. 'Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanleg van de Hanzelijn. Maar ook voor de Nieuwe Sleutelprojecten, zoals de verbouwingen van de stations Utrecht Centraal, Breda, Rotterdam Centraal en Arnhem. Bij de aanleg van de spoortunnel in Delft is eveneens een omgevingsmanager actief. En zo is er nog wel een aantal projecten te noemen. De omgevingsmanagers fungeren als procesmanagers. Ze coördineren en stemmen af. Er komen immers tientallen specialisten van ProRail bij gemeenten langs: van bodemdeskundigen tot bouwmanagers en van archeologen tot communicatiemedewerkers. Erg nuttig als iemand dit allemaal in goede banen leidt.'

Bij de honderden kleinere projecten van ProRail is de projectmanager zelf verantwoordelijk voor het omgevingsmanagement. Deze kan voor de communicatie met de omgeving een beroep doen op de ondersteuning van een communicatiemanager. Omgevingsmanagement is niet alleen van belang bij concrete projecten, beseft ProRail. 'Wij zitten midden in een herstructurering van de top. Een belangrijk onderdeel is het aanstellen van relatiedirecteuren voor de vier regio's van ProRail. Zij zijn straks verantwoordelijk voor de continue relatie met de omgeving. Het onderhouden van bestuurlijke contacten met gemeenten en andere regionale overheden zal een belangrijk onderdeel van hun taak zijn. ProRail wil op deze manier veel meer anticiperen op de wensen en behoeften van de omgeving.'

Vast contactpersoon

De rol van het omgevingsmanagement verschilt per fase van een project, maakt Van Helvoort duidelijk. 'Een gemiddeld ProRailproject heeft een doorlooptijd van vijf tot tien jaar. Traditioneel ligt de focus bij ProRail wat het omgevingsmanagement betreft vooral in de eerste helft. Dat zijn de fasen waarin de politieke besluitvorming en de conditionering voor de realisatie plaatsvinden. In de realisatiefase draait het om zaken als het periodiek informeren van omwonenden en om het opstellen van verkeerscirculatieplannen. Hierbij neemt de aannemer vaak het voortouw. Gemeenten willen echter het liefst een vast contactpersoon voor de

hele looptijd. Vandaar dat wij ons voor het eerst sinds de Betuweroute en de HSL-Zuid weer intensief bezighouden met het omgevingsmanagement in de realisatie- en de opleveringsfase. Dat vraagt wel om heel andere competenties van onze mensen. Je hebt bijvoorbeeld kennis nodig van verkeerskundige onderwerpen.'

Omgevings sensitiviteit

De begrippen 'omgevingsmanagement' en 'communicatie' worden in de praktijk vaak door elkaar gebruikt. 'Communicatie is een middel', stelt Van Helvoort. 'Omgevingsmanagement is echter breder. Het op afgesproken tijden heien door de bouwmanager maakt hier bijvoorbeeld ook deel van uit. Al onze medewerkers dienen zich overigens bewust te zijn van de omgeving. Onze werkzaamheden vinden steeds vaker plaats in stedelijk gebied. Dikwijls betreden we tijdens de conditioneringsfase het terrein van een derde voor bijvoorbeeld het nemen van een grondmonster. Het is belangrijk dat je dan zorgvuldig optreedt. Dit betekent ondermeer dat je niet nodeloos dwars door iemands tuin loopt. En dat je, als er onverhoopt schade ontstaat, zorgt dat deze snel wordt vergoed. Het zijn kleine dingen, maar hiermee kun je je echt onderscheiden als professionele organisatie. Ik denk trouwens dat het nog niet zo beroerd gesteld is met de omgevings sensitiviteit van ProRail. We komen zelden negatief in de pers. Terwijl het toch vrij makkelijk is voor een burger om de krant te halen wanneer hij bijvoorbeeld vindt dat hij ten onrechte een stuk grond moet afstaan voor een spooruitbreiding.'

Veiligheid en duurzaamheid: het zijn twee begrippen die bij ProRail onlosmakelijk verbonden zijn met omgevingsmanagement. Van Helvoort: 'Veiligheid is binnen ProRail al heel lang prioriteit nummer één. Sinds een aantal jaren proberen we ook steeds milieubewuster te opereren. Zo hebben we bijvoorbeeld een CO2-prestatieladder geïntroduceerd. Hierbij geldt: hoe meer een aannemer zich inspant om CO2 te reduceren, hoe meer kans het bedrijf heeft op gunning van een opdracht. Wellicht dat we in de toekomst bedrijven die zorgvuldig omgaan met de omgeving, op dezelfde manier gaan belonen.'

Zorg op maat

ProRail maakt voor de realisatiefase altijd een omgevingsplan. Dit plan bevat ondermeer een communicatieplan, maar ook maatregelen om de bereikbaarheid te waarborgen in de vorm van een verkeerscirculatieplan. 'Er bestaat trouwens niet zoiets als een generiek omgevingsplan', geeft Van Helvoort aan. 'Afhankelijk van de specifieke omstandigheden



op een bepaalde locatie gaan we in gesprek met een afvaardiging van bewoners, organiseren we een grote informatieavond of kiezen we voor een combinatie van beiden.' Zorg op maat behoort nadrukkelijk tot de mogelijkheden. 'Stel dat er in de buurt van de werkzaamheden iemand woont die nachtdiensten draait. En dat hij door geluidsoverlast overdag geen oog meer dichtdoet. Dan is het denkbaar dat we zo iemand een week elders onderbrengen. Soms moet je trouwens de rug recht houden. Je kunt niet elke overlast voorkomen. Mensen worden immers ook wel eens geconfronteerd met nutsbedrijven die de weg openbreken. Dat wordt ook geaccepteerd.'

De doelgroepen van het omgevingsmanagement van ProRail in de realisatiefase zijn erg divers. Natuurlijk spelen overheden zoals provincies, waterschappen en vooral gemeenten een belangrijke rol. Dat geldt ook voor omwonenden en nabijgelegen bedrijven. Een bijzondere positie is er voor de NS. Buitendienststellingen vanwege werkzaamheden aan het spoor en stations vinden in nauw overleg met de vervoerder plaats. Bij de verbouwing van de stations is er ook overleg hoe de kaartverkoop en andere commerciële activiteiten van de NS toch doorgang kunnen vinden. Ten slotte is er, net als bij andere infrastructuurprojecten, afstemming met nutsbedrijven. Hun kabels en leidingen mogen tijdens de werkzaamheden immers niet beschadigd raken.

Procesbeschrijving

Van Helvoort ziet een grote rol voor King op het gebied van kennisuitwisseling. 'ProRail is daarom zeer actief in het domein Omgevingsmanagement van King. Verder ontwikkelen we zelf een training omgevings sensitiviteit. Deze training gaan niet alleen de omgevingsmanagers, maar ook de projectmanagers van ProRail volgen. Onze projectmanagers doen bovendien mee aan de leerprogramma's van de Rijksprojectenacademie. Ook daarin speelt omgevingsmanagement een rol.' Een ander onderdeel van de professionalisering van het omgevingsmanagement is het opstellen van een speciale procesbeschrijving. Hierin worden rollen, taken, bevoegdheden, voorwaarden en processtappen nauwgezet omschreven.

Verskillende belangen

Van Helvoort noemt de wijze waarop het project Hanzelijn omgaat met de omgeving een 'parel' voor ProRail. Relatiebeheer speelt hier tijdens het hele project een prominente rol. 'De goede interactie die hierdoor ontstond met de omgeving, uit zich op allerlei manieren. Zo werd de nieuwe spoorbrug bij Hattem ingevaren onder het toezien van tribunes vol belangstellenden', aldus Van Helvoort. Natuurlijk loopt ProRail bij het omgevingsmanagement ook wel eens tegen knelpunten aan. Het is bijvoorbeeld lastig om omwonenden een betrouwbare inschatting te geven hoeveel treinen over tien jaar op een traject rijden. Gemeentebesturen kunnen bovendien veranderen, net zoals de beschikbare financiën voor een project. 'We hebben bij ProRail verder regelmatig te maken met verschillende belangen. Den Bosch is heel tevreden met de zeventig extra intercity's die de stad in de toekomst gaan aandoen. In Vught daarentegen, waar de treinen doorheen moeten, dreigt zowat een opstand. Het is de kunst de bezwaren in je project zo door te vertellen dat je uiteindelijk ook de gemeente Vught meekrijgt. Dit doe je vooral in de eerste, de politieke fase. In de realisatiefase is het vooral zaak om je aan de eerder gemaakte afspraken te houden. Je hebt de boel dan toch wat meer in eigen hand.'

Voorbeelden van risico's die vooral in de uitvoeringsfase op de loer liggen zijn dat de gekozen bouwmethodiek meer overlast geeft of dat er plotseling een beschermde diersoort wordt gevonden. Ook het kappen van bomen leidt nog als eens tot de nodige tumult. 'Risicobeheersing is een voorname taak van onze projectmanagers. Bij het vooraf inschatten van de risico's spelen ook omgevingsfactoren een rol. Dat kan tot gevolg hebben dat het project kiest voor een bouwoplossing die iets duurder is, maar minder overlast veroorzaakt. Of dat waardevolle bomen niet worden gekapt, maar verplaatst. Natuurlijk zijn er niet in alle situaties beheersmaatregelen mogelijk. Met behulp van een goede risicoanalyse kun je echter een heel eind komen.'



Hoofdstuk 2

RWS: 'Houding en gedrag zijn belangrijk bij omgevingsmanagement'

Omgevingsmanagement is de rode draad in de elfjarige loopbaan van Chris Stoffer bij Rijkswaterstaat. Als voorzitter van de Kenniskring Omgevingsmanagement vervult het hoofd Realisatie Infrastructuur van RWS Utrecht momenteel een voortrekkersrol. 'De basis ligt er. Nu is het zaak om het omgevingsmanagement binnen RWS stapsgewijs verder te professionaliseren. Dan kunnen we nog beter doen wat minister en maatschappij van ons verlangen.'

Voor Stoffer is projectgebonden omgevingsmanagement tweerichtingsverkeer. 'Aan de ene kant gaat het erom het gedachtegoed van een project van binnen naar buiten te brengen. Aan de andere kant brengt een omgevingsmanager de wensen en gedachten van de buitenwereld binnen bij een project. Naar buiten toe moet je weten waarvoor je staat, wat je kan en wat je niet kan. Je mag immers nooit valse verwachtingen kweken. Dat is dodelijk voor het draagvlak. Naar binnen toe moet je ervoor zorgen dat de buitenwereld wordt gehoord. Daarbij maak je steeds de afweging: moeten we hier iets mee of juist niet? En zo ja, op wiens bord hoort het dan thuis?'

Publieksgerichte organisatie

Rijkswaterstaat is van oorsprong een op techniek georiënteerde organisatie. 'De focus is nog steeds dat wat we doen technisch goed moet zijn', geeft Stoffer aan. 'Toch zijn er in de afgelopen jaren de nodige stappen gezet om te transformeren naar een publieksgerichte organisatie. Bij een publieksgerichte organisatie ligt de focus op wat een project betekent voor de gebruiker, de omgeving en het complete netwerk. Omgevingsmanagement is een belangrijk tool om tot zo'n publieksgerichte organisatie te komen.' De omslag leidde al tot de nodige 'parels' wat het omgevingsmanagement betreft. Stoffer noemt als voorbeeld de aanleg van een extra rijstrook op de A12 tussen Arnhem en Veenendaal. 'De omgeving was ontzettend tevreden over dit project, vooral door de grote betrokkenheid van de omgevingsmanager. Was er ergens meer geluidsoverlast dan zou moeten? De omgevingsmanager zorgde voor maatwerk. Hij was indien nodig dag en nacht bereikbaar. Houding en gedrag zijn sowieso heel belangrijk bij omgevingsmanagement.'

Ondanks dergelijke positieve uitschieters is Rijkswaterstaat nog niet de publieksgerichte organisatie die het wil zijn, beseft Stoffer. 'De neiging om de techniek voorop te stellen, is hardnekkig. Bij sommige projecten moeten we er flink aan sleuren om het publieksgerichte erin te krijgen. Soms ontstaan er ook nog onverwachte files bij wegwerkzaamheden. Dan denk ik: als we het iets slimmer aanpakken, kan de hinder flink omlaag. Het is een proces dat Rijkswaterstaat niet als enige doorloopt. De markt is eveneens volop in transitie. We moeten de slag samen maken.'

In hoeverre is het omgevingsbewustzijn in de markt aanwezig? 'Je ziet dat steeds meer marktpartijen omgevingsmanagers in dienst hebben. Er zijn ook aannemers bij wie het belang van het meenemen van de omgeving minder op het netvlies staat. Maar ik zie wel degelijk positieve ontwikkelingen. Het beperken van verkeershinder is steeds vaker een criterium waarop we offertes van marktpartijen beoordelen. Dan blijkt dat aannemers heel creatief kunnen zijn. Overigens blijft Rijkswaterstaat tijdens de realisatiefase het boegbeeld naar buiten toe. Ook als er wordt gekozen om de markt veel verantwoordelijkheid te geven. Bijvoorbeeld door middel van een DBFM-contract. Ik vind dat logisch. Als er iets misgaat tijdens de realisatie, wordt de minister hierop aangesproken. Niet de aannemer.'

Contractvoorbereiding

Het omgevingsmanagement binnen een Rijkswaterstaatsproject in de realisatiefase kent vier facetten. Natuurlijk maakt communicatie daar deel van uit. Het creëren en behouden van politiek-bestuurlijk draagvlak is eveneens een taak van de omgevingsmanager. Een ander belangrijk aandachtspunt is verkeersmanagement: het dusdanig uitvoeren van het project dat de (vaar-)weggebruiker er zo weinig mogelijk last van heeft. Het meest technische aspect van het omgevingsmanagement in de realisatiefase is de conditionering. Hierbij gaat het om zaken als grondverwerving, de kabels en leidingen, het regelen van de benodigde vergunningen.

In de realisatiefase ligt een belangrijke taak voor de omgevingsmanager

bij de contractvoorbereiding. Stoffer: 'Hij moet ervoor zorgen dat wat in een eerder stadium is afgesproken met belanghebbenden, ook terugkomt in het contract. Wanneer dat niet mogelijk is, dient hij hierover terug te koppelen naar de omgeving.' Een ander aandachtspunt is om het project door de uitvoering te loodsen met zo weinig mogelijk hinder voor omwonenden en weggebruikers. En om de omgeving steeds op de hoogte te houden van de belangrijkste ontwikkelingen binnen het project. Die omgeving is overigens divers. Ze varieert van omwonenden en weggebruikers tot lokale bedrijven. En van uiteenlopende belangengroepen tot regionale bestuursorganen.

In de realisatiefase is een project al afgebakend. Toch blijft omgevingsmanagement ook dan van groot belang, betoogt Stoffer. 'Voor veel mensen leeft een project pas echt als er wordt gebouwd. Bovendien kunnen er altijd nieuwe, onverwachte ontwikkelingen plaatsvinden. Dat is wel gebleken bij de Betuweroute en de HSL-Zuid.' Net als in andere fasen is de omgevingsmanager tijdens de realisatie het gezicht van het project naar buiten toe, aldus Stoffer. Dat wil overigens niet zeggen dat hij het contact met de buitenwereld moet monopoliseren. 'Een bezoek van een projectdirecteur, HID of de minister kan soms helpen om weerstanden bij andere overheden weg te nemen. Het is aan de omgevingsmanager om deze mensen op het juiste moment in te schakelen.'

Olievlekwerking

De nieuwigheid van het fenomeen omgevingsmanagement binnen Rijkswaterstaat leidt tot een knelpunt: er zijn onvoldoende gekwalificeerde omgevingsmanagers voor de grote hoeveelheid projecten. Vooral aan 'zwaardere' omgevingsmanagers ontbreekt het. 'Er is wel het nodige potentieel, maar soms komen we nog tekort. Mensen moeten zich nog hier op ontwikkelen.'

De schaarste heeft ook te maken met de waardering van het vak, denkt Stoffer. 'Projectmanagers en contractmanagers zitten over het algemeen in een hogere salarisschaal dan omgevingsmanagers. Dan kiezen de

beste mensen toch minder gauw voor omgevingsmanagement. Daarnaast concentreren de zwaarste projecten zich bij enkele regionale diensten: Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland. De zware omgevingsmanagers zijn echter keurig over het land verdeeld. Regionale diensten zijn niet erg geneigd om hun beste mensen af te staan en begrijpelijk, want iedereen heeft veel werk te verzetten. Toch is het belangrijk dat we meer gaan denken vanuit Rijkswaterstaat als geheel. De regionale diensten Utrecht en Noord-Holland hebben al de handen ineengeslagen in een Projectencentrum. Samen met de landelijke Dienst Infrastructuur kijken we waar we onze mensen het beste kunnen inzetten. We hopen dat dit initiatief een olievlekwerking krijgt. Ook denken we binnen de Kenniskring omgevingsmanagement na over een virtuele pool van omgevingsmanagers van Rijkswaterstaat, waaruit projecten kunnen putten zonder dat ze dan gebonden zijn aan de regiogrenzen.'

Meester-gezel systeem

Naast het beter benutten van de al aanwezige capaciteit, zoekt RWS de oplossing ook in kwaliteitsverbetering. 'De mensen die de ontwikkeling van het omgevingsmanagement de afgelopen drie jaar hebben meegemaakt, weten inmiddels van de hoed of de rand. Daar sluit je niet zomaar even bij aan als je nieuw binnenkomt. Het beste zou je het vak kunnen leren in een meester-gezel systeem. Zo heb ik het vroeger ook gedaan. Maar dat is lastig, want er zijn weinig ervaren omgevingsmanagers.' Een leerwerktraject voorziet deels in deze behoefte. 'De opleiding is opgezet bij de introductie van het IPM-model (zie kader pagina 32) binnen RWS. Ze bereidt de diverse rolhouders voor op hun taak. Het leerwerktraject kent ook een module publieksgericht werken. Net als bij de andere modules, zijn de docenten ervaren RWS'ers. Daardoor kunnen de deelnemers ervaringen uitwisselen en leren vanuit de praktijk.'

Een ander 'hulpmiddel' is de Kenniskring omgevingsmanagement. Hierin zijn regionale en landelijke diensten van Rijkswaterstaat vertegenwoordigd. De 'leden' komen eens in de zes weken bij elkaar om kennis en ervaringen uit te wisselen. Op dit moment wordt vanuit

de Kenniskring een kennisactieplan opgesteld. Hierin staan plannen om de kwaliteit van het omgevingsmanagement de komende jaren te vergroten. Ook wordt er gedacht aan een summer school. Daarbinnen zouden omgevingsmanagers kunnen worden bijgepraat over de nieuwste ontwikkelingen. Stoffer: 'De voornaamste doelstelling van de Kenniskring is echter dat er een netwerk van omgevingsmanagers ontstaat, zodat ze elkaar makkelijk kunnen vinden als ze behoefte hebben aan advies of ondersteuning. Verder verkopen we het vak omgevingsmanagement naar buiten toe. We hebben hiertoe onder andere een landelijke omgevingsdag georganiseerd.'

De expertgroep omgevingsmanagement zorgt tenslotte dat de best practices in een speciaal systeem terechtkomen, waar collega's van kunnen leren. Als ervaringen binnen projecten hier aanleiding toe geven, past de expertgroep de Werkwijzer Aanleg aan. Deze werkwijzer beschrijft wie waarvoor verantwoordelijk is bij een project en koppelt hier alle relevante documenten en handreikingen aan.

De interne kwaliteitsimpuls kan volgens Stoffer niet alleen het tekort aan zware omgevingsmanagers oplossen. 'Niet iedereen kun je op deze manier op het vereiste niveau krijgen. Daarvoor is ook vers bloed nodig.' Het aantrekken van zware omgevingsmanagers van buiten is echter verre van makkelijk. In de eerste plaats omdat deze expertise ook buiten RWS schaars is. Bovendien is de formatie vaak al 'vol'. 'We weten de situatie binnen Rijkswaterstaat trouwens wel altijd op te lossen', stelt Stoffer. 'Soms neemt de projectmanager het omgevingsmanagement op zich. Of we huren een externe deskundige in. Maar er is zeker nog werk aan de winkel.'

Elverding

Een aantal recente ontwikkelingen oefent invloed uit op het omgevingsmanagement binnen Rijkswaterstaat. Risicogestuurd projectmanagement speelt de laatste jaren bijvoorbeeld een prominente rol bij RWS. 'In de realisatiefase kun je denken aan risico's als verkeershinder, het niet halen van de bouwplanning, budgettaire tekorten en vergunningen die niet op tijd rond zijn. Een speciale risicomanager zorgt dat de rolhouders binnen het IPM-model hun risico's in kaart brengen. En beheersmaatregelen formuleren waarmee ze deze problemen kunnen beteugelen.

De adviezen van de Commissie Elverding hebben eveneens een grote impact op het projectmanagement binnen Rijkswaterstaat. Zo worden omgevingspartijen straks veel intensiever betrokken in de verkenningsfase. Dit zal ook gevolgen hebben voor het omgevingsmanagement tijdens de realisatie, verwacht Stoffer. 'We zullen nog zorgvuldiger moeten omgaan met hetgeen is afgesproken in de voorfase. Hiervoor bestaat immers een breed draagvlak. De precieze gevolgen van Elverding voor de realisatiefase zijn trouwens op dit moment nog moeilijk te overzien. Het is allemaal erg nieuw, het is nog niet doorleefd.'

Het IPM-model

Het Integraal Projectmanagement-model (IPM-model) is het standaard besturingsmodel van Rijkswaterstaat voor projecten. Het onderscheidt vijf rolhouders: de (integrale) projectmanager, de manager projectbeheersing, de technisch manager, de contractmanager en de omgevingsmanager.



Hoofdstuk 4

Participatie in de theorie en praktijk van het omgevingsmanagement

'Participatie betekent actieve deelname. Het is afgeleid van de Latijnse woorden pars (deel) en cipere (nemen). Wanneer over participatie wordt gesproken, is er altijd sprake van een subject en een object, ook als dat niet expliciet wordt gemaakt: een persoon of een groep die deelneemt (het subject) en datgene waaraan zij deelnemen (het object). Het woord participatie heeft een sterk maatschappelijke, vaak politieke connotatie.'

Aldus de omschrijving op de Wiki - Projectmanagement. Over participatie is inmiddels veel gesproken en geschreven. Zo ook over begrippen als stakeholdermanagement, netwerkmanagement en procesmanagement. Steeds wordt het belang benadrukt van het creëren van betrokkenheid vanuit de omgeving bij het realiseren van een verandering. Bij infrastructurele projecten speelt de omgeving een grote rol. Werd er voorheen 'slechts' een spoortracé of weg aangelegd, tegenwoordig wordt er niet zelden een heel gebied ontwikkeld. En in de praktijk blijkt dat vaak een fikse opgave waarbij je te maken krijgt met ondernemers, bewoners, belanghebbenden en overheden én met de afspraken die voor het gebied reeds zijn gemaakt. Omgevingsmanagement betekent daarom de dialoog aangaan, verwachtingen managen, mogelijkheden en risico's inschatten, en het betekent ook zeker anticiperen. Kortom: de omgeving betrekken om zo betrokkenheid te creëren.

Van polderen tot participeren

Het betrekken van de omgeving is een bekend fenomeen in Nederland. Zo stamt het typisch Nederlands poldermodel al uit de middeleeuwen toen boeren, edelen, stedelingen en overige burgers moesten samenwerken om dijken te bouwen. En in de jaren zeventig bracht inspraak de nieuwe democratie tot leven door het betrekken van burgers en belanghebbenden bij het voorbereiden, vormen of uitvoeren van overheidsbeleid. Burgers kregen 'inspraak' in ambtelijke procedures en werden gehoord door de overheid. In de praktijk hield dat niet meer in dat overheidsdiensten zich aan de wettelijk verplichte inspraakronde hielden. Zij hoorden de burger aan zonder dat zij op enigerlei wijze verplicht waren daar ook daadwerkelijk consequenties aan te verbinden. Daarop werd de term participatie gelanceerd: mensen wilden structureel

actief meedoen. En niet slechts het recht hebben om verbale kanttekeningen te mogen plaatsen, waartoe veel inspraakprocedures al snel waren verworden. Een mondige maatschappij volstaat immers niet meer met een formele inspraakprocedure, men wil worden betrokken.

Betrokken en betrokkenheid

Alleen blijkt in de praktijk dat stakeholders niet zomaar in beweging komen. En ook leidt een betrokken omgeving niet per definitie ook tot meer betrokkenheid. Ook niet wanneer de weerstand groot is. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat onvrede wel belangrijk, maar niet bepalend, is voor de mate van betrokkenheid. Andere elementen als kennis van het politieke proces, transparantie, vertrouwen, communicatie en invloed spelen ook een grote rol. En dus zijn er ook weer verschillende theorieën die dit soort elementen beschrijven in het proces van participatie. Het gaat bij projecten eveneens niet alleen om de 'harde' kant van een project, ook de 'zachte' kant speelt een rol. Maar hoe wordt invulling gegeven aan deze zacht kant? Hieronder een aantal inzichten vanuit de wetenschap naar aanleiding van de praktijk.

Procesmanagement

In het boek 'Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming' geven de auteurs Hans de Bruijn, Ernst ten Heuvelhof en Roel in 't Veld aan dat het bij het managen van een project vooral gaat om de sociale complexiteit. Een project speelt zich af in een sociale omgeving van vele betrokkenen, die van zich doen spreken middels in- en opspreek, actie en verzet. Dit beïnvloedt het project, maar tegelijkertijd kan de omgeving ook door het project worden beïnvloed.

Van consensus tot tolerantie

De besluitvorming is hierdoor complex. Door de omgeving worden allianties en coalities gesmeden en er ontstaan levendige interacties. De inhoud en zelfs aard van een te nemen beslissing binnen een project staan niet meer vast, maar zijn mede een product van deze sociale dynamiek. Volgens de auteurs zijn de ervaringen met deze processen nogal eens teleurstellend. En het uiteindelijke resultaat verschilt sterk

van het gewenste resultaat. De essentie hiervan is dat een verandering afhankelijk is van andere partijen die, naast de initiatiefnemer, zich niet laten overtuigen door de inhoudelijke argumenten. Pas wanneer zij hun argumenten herkennen, zullen zij het project steunen. Om dat te bereiken is het belangrijk om de interactie met de betrokken partijen in een proces te gieten. Eén van de hoofdstukken van het boek wijden de auteurs aan de procesbenadering tegenover de projectbenadering. De projectbenadering ziet men als een besluitvorming die lineair en gestructureerd verloopt. Er is een duidelijke doelstelling, een tijdspad, duidelijke randvoorwaarden en een helder eindproduct. In een statische wereld werkt deze projectbenadering. Maar, zo stellen de auteurs, wanneer een project zich ontwikkelt als een proces door de gevraagde of ongevraagde inbreng van partijen, of wanneer het project complexer blijkt dan in eerste instantie gedacht, biedt een procesbenadering meer uitkomst.

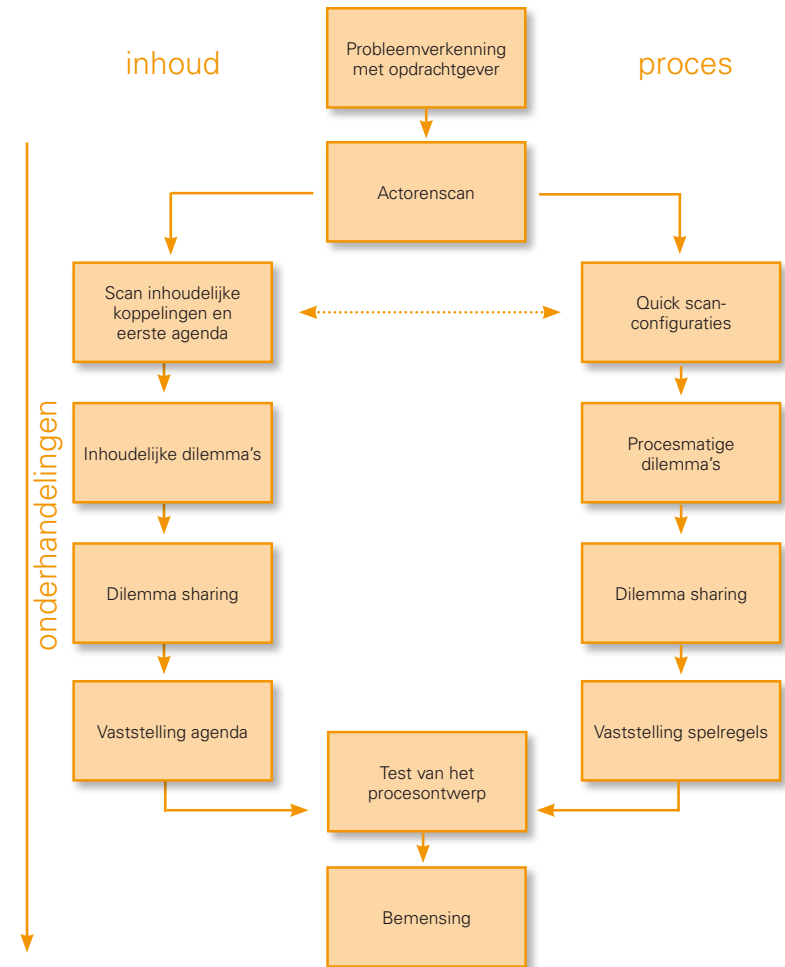
Hiërarchie	Netwerk
Regelmatig	Onregelmatig
Fasen	Ronden
Actoren zijn stabiel, gedragen zich loyaal en zijn betrokken bij de probleemformulering en de keuze van een oplossing	Actoren treden in en uit, gedragen zich strategisch; bij de probleemformulering zijn er vaak winnaars en verliezers
Duidelijk begin- en eindpunt	Geen geïsoleerd begin- en eindpunt
Inhoud probleem stabiel	Inhoud probleem verschuift
Probleem > oplossing	Oplossing > probleem

Tabel 2 Besluitvorming in een hiërarchie en een netwerk uit 'Procesmanagement over procesontwerp en besluitvorming'.

Het resultaat van een procesbenadering kan volgens de auteurs uitmonden in 3 verschillende vormen, allen met een verschillende mate van betrokkenheid. Het resultaat met de grootste mate van tevredenheid onder alle betrokkenen is consensus, de onderlinge partijen zijn het geheel met het resultaat eens. Wanneer de belangentegenstellingen hiervoor te groot zijn, maar er wel overeenstemming is, spreekt men over commitment. Commitment kan voor de betrokkenen echter ook een stap te ver zijn. Een bijdrage van alle betrokkenen is dan niet reëel, maar besluiten worden niet geblokkeerd of verhinderd. Onder de partijen heerst dan het gevoel van tolerantie.

Procesontwerp

Aan elke uitvoering van procesmanagement ligt een procesontwerp ten grondslag. In het boek introduceren de auteurs vier kernelementen waaraan dit moet voldoen: een open proces, bescherming van de kernwaarden van de betrokken partijen, de noodzaak tot voldoende voortgang en het bewaken van een inhoudelijke kwaliteit. Voor elk element gelden vervolgens weer principes die de kernkwaliteit borgen. Bij het procesontwerp hecht men tevens grote waarde aan het onderhandelen over de spelregels. Standaardisatie acht men onmogelijk omdat de omgeving en ook de problematiek in de loop der tijd kan wisselen. Hierbij speelt ook de sense of urgency (gevoel van urgentie) een belangrijke rol. Wanneer dit ontbreekt zullen partijen immers niet snel bereid zijn om over de procesafspraken te onderhandelen. Voor het vervaardigen van een procesontwerp wordt in het boek een aantal stappen beschreven zoals een actorenscaan, het benoemen van inhoudelijke dilemma's, het vaststellen van de agenda en het bepalen van de spelregels. Wanneer het procesontwerp staat en wordt gedragen zal dit uiteraard gemanaged moeten worden. Hiervoor gaan de auteurs terug naar de kernelementen van procesmanagement. Wanneer deze nauwlettend geborgd en bewaakt worden is men beter in staat om de complexiteit van de omgeving mee te nemen bij het management van grote projecten.



figuur 3 Activiteiten ten behoeve van het vervaardigen van een procesontwerp uit 'Procesmanagement over procesontwerp en besluitvorming'.

Playing with complexity

Ook Marcel Hertogh en Eddy Westerveld benoemen in hun proefschrift 'Playing with complexity' de complexiteit van de omgeving en de noodzaak om daar op in te spelen. De onderzoekers geven aan dat veel projecten sterk inhoudelijk worden aangepakt met een focus op de technische realisatie. En dat terwijl juist de omgevingsfactoren zorgen voor extra complexiteit. Rekening houden met onverwachte gebeurtenissen, ook van buitenaf, en daar adequaat op managen leidt volgens hen tot succesvolle projecten. Daarmee wordt tegelijkertijd project- en procesmanagement en het schakelen daartussen binnen een project nog belangrijker.

Sociale complexiteit

Voor hun proefschrift hebben Westerveld en Hertogh onderzoek gedaan naar de complexiteit van grote infrastructuurprojecten in Europa. Gekeken is naar eigenschappen en naar geschikte manieren om het management te verbeteren. Na onderzoek kwamen de auteurs op een rijtje van zes vormen van complexiteit: technisch, sociaal, financieel, juridisch, organisatorisch en tijd. In het proefschrift hebben Eddy Westerveld en Marcel Hertogh vervolgens verschillende managementmethoden bekeken die bij grote infraprojecten worden toegepast. Hierbij is gekeken naar de detail complexiteit, de mate waarin behoefte is aan controle van de dynamische complexiteit en de mate waarin behoefte is aan interactie. Op basis hiervan onderscheiden de auteurs een viertal methoden om projecten te besturen.

Vier managementmethoden

- *Interne en op inhoud gerichte aanpak*
Bij deze aanpak ligt de focus op het vinden van een technische oplossing voor een probleem, zonder veel aandacht te besteden aan strategieën voor beheersing en interactie. Er is hier weinig aandacht voor het tevreden houden van de betrokken stakeholders. Naarmate het project complexer wordt leidt deze aanpak snel tot ontevreden stakeholders.
- *Systems management*
Dit is gebaseerd op een deterministische aanpak, waarbij alle eindproducten van het project in kaart zijn gebracht. Hierdoor kan er strak worden gestuurd op zaken als tijd, geld en scope. Systems management helpt in het bewaken van de voortgang, het benoemen van verantwoordelijkheden van de verschillende partijen en het documenteren van veranderingen. Nadeel van deze aanpak is dat er blinde vlekken kunnen ontstaan op het gebied van de stakeholders.
- *Interactief management*
Deze aanpak geldt als een aanvulling op systems management. De aanpak heeft een externe focus waarbij wordt gekeken naar de belangen van alle stakeholders en waarbij de nadruk ligt op flexibiliteit om te kunnen omgaan met de vele veranderingen binnen het project.
- *Dynamisch management*
Dit is gebaseerd op de balans tussen controle en interactie. Enerzijds is de structuur en uitvoering van het project helemaal op orde, anderzijds blijft er voortdurend contact met de stakeholders. Samenwerking tussen partijen speelt hierbij een belangrijke rol.

Succesvol samenwerken

Edwin Kaats en Wilfred Opheij gaan in hun proefschrift 'Bestuurders van betekenis: Allianties en netwerken vanuit bestuurlijk perspectief' nader in op het belang van duurzame samenwerkingsrelaties en betekenisvolle interactie. Effectieve duurzame samenwerkingsrelaties zijn volgens hen complex en niet vanzelfsprekend. Vooral ook door de hoge mate van onzekerheid. Maar wanneer partners zekerheid vinden in het proces van samenwerken kan een succesvolle samenwerking ontstaan. Om de samenwerking beter te analyseren hanteren de auteurs het Kijkglas, welke bestaat uit drie ringen. De binnenste ring behandelt de ambities van de samenwerkingspartners. De partners komen in gesprek door een vraagstuk en de behoefte aan een oplossing. Betrokkenen zijn gedreven door zowel maatschappelijke als persoonlijke belangen, dit betreft de middelste ring. Vervolgens ontwikkelt de samenwerking zich in een bepaalde context, bestaande uit de spelers die participeren, het proces en de omgeving: dit vormt de buitenste ring. Dit procesmodel van Kaats en Opheij schetst daarmee het proces van verkenning tot uitvoering van de samenwerking.

Betekenisvolle interactie

Aan de hand van een analyse van verschillende samenwerkingstrajecten hebben Kaats en Opheij geconstateerd dat binnen een samenwerking min of meer vijf vergelijkbare fases zijn waar te nemen vanaf het moment dat potentiële partners serieus met elkaar in gesprek gaan. Deze vijf zijn: het verkennen van de situatie, het delen van belangen en ambities, de overeenkomst over de koers, het vormgeven van de oplossing en het uitvoeren en vernieuwen van een samenwerking. Als rode draad hier doorheen loopt de interactie tussen de verschillende partners met verschillende achtergronden en ervaringen. Interactie zien Kaats en Opheij als de manier waarop individuen zich tot elkaar verhouden en elkaars gedrag beïnvloeden. De essentie is vervolgens om een gezamenlijke inhoudelijke betekenis te geven aan de samenwerking, anders komt er geen samenwerking tot stand en kun je slechts spreken van een samenspraak. In hun proefschrift geven de auteurs vijf aanbevelingen die kunnen bijdragen aan een succesvolle samenwerking. Deze vijf

aanbevelingen betreffen het vertrouwen, machtsverschillen, conflicten, verbindend leiderschap en waardecreatie:

Vertrouwen

Het vertrouwen moet worden opgebouwd en in elke ronde worden bevestigd. Passende houding en passend gedrag zijn hierbij noodzakelijk. Oprechte interesse, transparantie en betrouwbaarheid en consistentie dragen hier aan bij.

Machtsverschillen

Machtsverschillen zijn van grote invloed, maar zijn nodig om resultaten tot stand te brengen en vormen een structurerende drijfveer in netwerken. Eén van de regels in netwerken is dat de machtigste actor zich terughoudend opstelt omdat deze een systeemverantwoordelijkheid heeft.

Conflicten

Conflicten zijn nodig om betekenis te geven, maar mogen geen schade aanrichten aan de samenwerking. Dit kan door betrokkenen inzicht te verschaffen in de oorzaken, de aanleiding, het mogelijk gedrag en de gevolgen hiervan. Partijen krijgen daarmee handvatten om bewust te kiezen tussen escalerend en de-escalerend gedrag.

Verbindend leiderschap

Verbindend leiderschap is belangrijk voor een succesvolle samenwerking anders wordt de samenwerking al gauw uitgehold. De vraag is echter of partijen zelf in staat zijn dit in goede banen te leiden of dat hiervoor een intermediair nodig is. In de praktijk blijkt het overigens niet zo moeilijk om de samenwerking op gang te brengen, maar wel om het proces gaande houden omdat het lastig blijkt het eigenbelang los te laten. De auteurs pleiten daarom voor een onafhankelijke, verbindende intermediair.

Waardecreatie

In een samenwerkingsverband moeten partijen niet alleen rekening houden met elkaars belangen, de andere partij moet ook haar belangen kunnen verwezenlijken. Zelfs wanneer deze lijken te conflicteren. Het streven naar een win-win situatie is uiteindelijk in het belang van alle partijen. Zoals ook het principe van de 'Mutual Gains'-benadering.

Hoewel de praktijk soms weerbarstig is en projecten feitelijk nooit hetzelfde verlopen, zien de auteurs dit model toch als een goede weergave van waar het project en de betrokkenen staan en welke onderwerpen aandacht vragen. Het helpt bij agendasetting en is tevens geschikt als analysekader. Samenwerken is daarmee zeker niet vanzelfsprekend. Maar met aandacht voor een betekenisvolle interactie neemt de kans op een succesvolle samenwerking volgens de auteurs aanzienlijk toe.

Van de theorie naar de praktijk

Er zijn, zo blijkt uit het voorgaande, nogal wat ideeën geformuleerd over de wijze waarop de complexe omgeving van projecten het beste kan worden gemanaged. Hoewel de uitwerking en de aandachtspunten van deze theorieën soms verschillen, hebben ze één duidelijke overeenkomst: het betrekken van de omgeving is belangrijk, maar gaat zeker niet vanzelf. Het betrekken van stakeholders bij de uitvoering van een complex infrastructureel project vergt een weloverwogen proces, los van de gebruikelijke formele procedures. Binnen infrastructurele projecten worden stakeholders steeds vaker gezien als volwaardige partners en worden zij daarom bij het gehele proces betrokken. Binnen de community Omgevingsmanagement is een aantal casussen, best practices en tools tijdens bijeenkomsten of in artikelen uiteengezet. Zo is er een staalkaart aan voorbeelden ontstaan van de manier waarop men binnen grote infrastructurele projecten de omgeving betreft. We laten vijf aansprekende voorbeelden de revue passeren.



Praktijkvoorbeeld 1 Strategisch OmgevingsManagement Maasvlakte 2

'Meer betrokkenheid en minder bezwaren'

Strategisch OmgevingsManagement (SOM) laat zich het makkelijkst omschrijven als een aanpak waarmee (ogenschijnlijke) tegengestelde belangen binnen een project pro-actief het hoofd wordt geboden. Jeanette Quak en Maartje van de Hulsbeek hebben hiermee als omgevingsmanager veel ervaring opgedaan bij het project de Maasvlakte 2 en deelden hun kennis met de community. De aanpak SOM is ontwikkeld door het Mutual Gains Adviesteam van Twynstra Gudde en bij de Maasvlakte 2 geïntroduceerd door Marc Wesselink. De aanpak is voornamelijk gebaseerd op het 'Mutual Gains'gedachtegoed van Fisher en Ury (Harvard): het zorgvuldig voorbereiden van een dialoog of onderhandeling met de omgeving is een cruciale factor voor succes. SOM biedt daarnaast ook een duidelijk stappenplan en een uitgebreide toolbox.

'Win-Win'

Met oprechte interesse in het belang van de partijen wordt binnen SOM gezocht naar winst voor alle betrokkenen. Hiervoor bepaalt men zorgvuldig een omgevingsstrategie, verankert het binnen het project en ontwikkelt vaardigheden zoals het maken van issue- en stakeholdersanalyses en het voeren van dialoog of onderhandeling. In plaats van aanpassing van stukken tijdens de inspraak worden de plannen nu interactief juist in een vroeg stadium verbeterd. Met als resultaat meer betrokkenheid en minder bezwaren, maar ook duidelijkheid in een vroeg stadium over discussiepunten. Om goed om te kunnen gaan met conflicterende belangen en de dialoog duurzaam te kunnen opzetten is er ook veel aandacht voor de rol van de stakeholder, zijn emoties en het gedrag. Naast het Mutual Gains gedachtegoed wordt er daarom ook aandacht besteed aan de kleurentheorie van Léon de Caluwé en de Roos van Leary. Op het eerste oog doet SOM denken aan consensus building of 'polderen'. Hoewel enige gelijkenis hier gepast lijkt te zijn, moet het hier vooral niet mee worden verward. Waar men bij consensus building of 'polderen' genoeg neemt met een oplossing die voor alle

partijen acceptabel is, is men bij SOM pas tevreden wanneer de samenwerking hecht is en de wensen van beide partijen daadwerkelijk zijn meegenomen.

SOM bij de Maasvlakte 2

Eind jaren tachtig gingen er al stemmen op voor de aanleg van een Maasvlakte 2. Door een heftige discussie over nut en noodzaak duurde het nog tot 1997 voordat het voornemen vastere vormen aannam en het kabinet besloot dat de aanleg belangrijk was voor de Rotterdamse in het streven een wereldhaven te blijven. Tegelijkertijd werd vastgesteld dat de kwaliteit van de leefomgeving in en rond de haven moest worden verbeterd en er ruimte moest worden geboden voor nieuwe natuur. Voor het realiseren van deze dubbele doelstelling is vervolgens het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) opgericht. De aanleg van de Maasvlakte 2 maakt daar onderdeel van uit. De weerstand tegen een uitbreiding van de Maasvlakte 2 was groot, met name bij een aantal natuur- en milieugroeperingen en bij omwonenden. Zij vreesden voor aantasting van de natuur en hun leefomgeving. De dubbeldoelstelling was voor deze partijen een belangrijke afspraak. Maar ook andere aspecten kwamen aan bod. De uitkomsten van deze open discussie 'Visie en durf' en het stakeholdersakkoord Alders waren daarom twee belangrijke mijlpalen. Van 2001 tot 2003 is het PKB proces doorlopen. Door een aantal betrokken partijen is toch gekozen voor een beroepsprocedure, wat heeft geleid in een vernietiging op onderdelen van de PKB PMR in 2005. In 2004 is afgesproken dat het Havenbedrijf Rotterdam N.V. de Maasvlakte 2 voor eigen rekening en risico zou gaan aanleggen en de stakeholders daarbij anders en meer pro-reactief benadert. Het begin van Strategisch OmgevingsManagement.

Inventariseren belangen en standpunten

Door goed naar elkaar te luisteren, duidelijk te zijn en open met elkaar te

communiceren zijn er bij de Maasvlakte 2 heel wat obstakels weggenomen. Maar dit alles begint met een goede analyse. Quak en Van de Hulsbeek laten tijdens de bijeenkomst van de community Omgevingsmanagement zien dat bij de Maasvlakte 2 nauwkeurig in kaart is gebracht welke partijen betrokken zijn bij het project, welke standpunten ze innemen en wat hun belangen zijn. Bij SOM wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen belangen en standpunten. Het idee hierachter is dat standpunten vaak heel flexibel zijn (een mening kan door een nieuw argument veranderen), terwijl belangen van stakeholders dieper liggen en niet zomaar kunnen worden veranderd. Met deze zorgvuldige en diepgaande analyses is men op zoek gegaan naar oplossingen. Tijdens de community bijeenkomst gaf men al aan dat het inventariseren van de belangrijkste issues de eerste en voornaamste stap is. Wanneer de issues in kaart zijn gebracht worden de stakeholders erbij gezocht. Dit in tegenstelling tot andere stakeholdersanalyses waar eerst de stakeholders in kaart worden gebracht en daarna de standpunten en belangen. Het resultaat van deze exercitie is een SOM Matrix, een overzicht van issues, stakeholders en belangen. Binnen de Maasvlakte 2 vormt dit een belangrijke basis. De matrix wordt continu bijgehouden om te zorgen dat bij elk contact met een stakeholder iedereen op de hoogte is van de laatste ontwikkelingen. Maar het is ook een goed instrument richting de opdrachtgever gebleken. Immers, met deze nauwgezette informatie kan duidelijk worden gemaakt waar het project staat en wat de voortgang is. Daarbij brengt het snel mogelijke knelpunten naar voren.

Duurzame relaties

Met het in kaart brengen van de issues en stakeholders kan de onderlinge samenhang worden bestudeerd. Het is belangrijk dat boven tafel komt bij welke issues en stakeholders een groter belang gerechtvaardigd is. Zo gaat de meeste zitten in partijen met een groot belang en niet in partijen die veel aandacht vragen, maar waar het belang minder of niet aantoonbaar is. Het is zaak juist een relatie van vertrouwen op te bouwen met partijen die wél een groot aantoonbaar belang hebben. De volgende stap is om bij de partijen te toetsen of de gemaakte analyse klopt. Daarna wordt in een voortdurende dialoog gezocht naar (mogelijke)

knelpunten en creatieve oplossingen. Hierdoor kan de 'pijn' al in een vroeg stadium inzichtelijk worden gemaakt en veelal worden weggenomen. Zo wordt de kans op substantiële overschrijdingen van budgetten en plannings in een later stadium afgenomen. Op deze manier wordt tijd en geld bespaard en ontstaan er tegelijkertijd duurzame relaties met de omgeving. Als concreet voorbeeld noemen Quak en Van de Hulsbeek de gesprekken met de vertegenwoordigers van een kitesurfvereniging. De vereniging was één van de ruim zeventig groepen van stakeholders die zich verzette tegen de Maasvlakte 2. In een gesprek is aan hen gevraagd hun standpunten en belangen uiteen te zetten. Al snel bleek dat zij vreesden dat de golven straks door de Maasvlakte 2 niet meer geschikt zouden zijn om hun sport te kunnen beoefenen. Reden voor hun standpunt 'wij zijn tegen de aanleg'. Toen dit duidelijk werd kon door de projectgroep worden aangegeven dat het één het ander niet hoeft uit te sluiten. Het ijs was gebroken en vervolgens is samen gekeken naar de toewijzing van een stuk gebied dat geschikt is om te kitesurfen.

Het doel van deze intensieve dialoog is om een duurzame relatie met de omgeving op te bouwen door hen serieus bij het project te betrekken. Tevens kunnen zo argumenten voor de inspraak in een vroeg stadium worden besproken. En daarmee wordt voorkomen dat de inspraak en bezwarenprocedure meer tijd in beslag nemen dan uiteindelijk nodig is. Natuurlijk kunnen er onverhoopt onderwerpen overblijven waar de belangen echt regelrecht tegenover elkaar staan en de dialoog niet voldoende is. In dat geval valt men terug op 'conflict resolution', een stap naar de onderhandelingstafel. Bij de Maasvlakte 2 heeft SOM vooral geresulteerd in een intensieve dialoog met de omgeving en een hoge mate van betrokkenheid. Met als een van de mooie mijlpalen het Afsprakenkader 'Visie en vertrouwen'. In dit afsprakenkader zijn de uitgangspunten van de aanleg van de Maasvlakte 2 vastgelegd door vier milieuorganisaties, twee koepelorganisaties van het bedrijfsleven, drie ministeries, de provincie, de gemeente, de stadsregio en het Havenbedrijf Rotterdam voor een periode van 25 jaar. Het is de eerste keer dat voor een project van deze omvang dit soort langlopende afspraken gemaakt zijn met zulke uiteenlopende belangenorganisaties.

Praktijkvoorbeeld 2: Systems Engineering en Omgevingsmanagement

'Systematische processen in een dynamische wereld'

Bij het creëren van betrokkenheid wordt meestal gedacht aan processen om interactie op gang te brengen. Het inzetten van een tool lijkt minder voor de hand te liggen. De dynamische wereld van omgevingsmanagement is, zo denkt men vaak, niet zomaar in een systeem te vatten. Op het eerste oog lijkt een tool als Systems Engineering (SE) binnen omgevingsmanagement dan ook niet toepasbaar. Maar er zijn voor een project vaak goede redenen om met de omgeving een proces te doorlopen. Er is behoefte aan input voor het ontwerp, of controle op de gemaakte keuzes. SE wordt steeds meer met succes binnen projectmanagement en in de dynamische wereld van omgevingsmanagement toegepast. Reden om een bijeenkomst van de community hieraan te wijden. In een drieluik werd duidelijk wat SE is, wat de praktijkervaringen zijn en waar bij het inzetten van een dergelijke tool op moet worden gelet.

Spanningsveld

Lange tijd was SE een exclusief Amerikaanse methodiek die zich van de telefoniesector uitbreidde naar defensie en de lucht- en ruimtevaart. Eind vorige eeuw deed het Europa aan door eerst in Engeland en al snel daarna in Nederland voet aan wal te zetten. Op Nederlandse bodem is het gebruik van SE nu gemeengoed geworden in de GWW-sector en de overheid en de markt werken samen bij het ontwikkelen van SE. Bij Rijkswaterstaat en ProRail is SE inmiddels de voorkeursaanpak voor geïntegreerde contracten geworden. De voordelen zijn bewezen, maar geldt dat ook voor een meer dynamisch aspect als omgevingsmanagement? Wanneer de overheid bijvoorbeeld belooft de geluidsnorm te handhaven, vraagt een bewoner zich af wat dit betekent: geluidsschermen of stil asfalt? En als de keuze valt op schermen, wil hij weten hoe die er uit zien. Via SE wordt zo duidelijk, dat de norm is ontleend aan de wet- en regelgeving, terwijl bewoners soms een andere eis hebben. Zo wordt expliciet waar de basis ligt van een mogelijk conflict. Al lijkt het lastig voor de omgevingsmanager om een goede balans te



vinden tussen het projectbelang en de stakeholder. Een ingewikkeld spanningsveld. Maar toch is SE wel zeker van toegevoegde waarde, zo benadrukt omgevingsmanager Kees van de Kerk tijdens zijn bijdrage in de community bijeenkomst. Kees van de Kerk is lid van de community en heeft veel ervaring met SE opgedaan in de King projecten MaVa (Maasvlakte-Vaanplein) en HSL-Zuid. De grote winst van SE is volgens Van de Kerk dat, daar waar meerdere belangen spelen, vanaf het begin van het project de integraliteit van de oplossing kan worden geborgd. Iedereen denkt van nature vanuit zijn eigen systeem of belang. Volgens Van de Kerk is SE een geschikte tool om de belangen van anderen in het project zichtbaar een plek te geven en laat dit zien aan de hand van een tweetal casussen.

Casus MaasvlakteVaanplein (MaVa)

Op het traject Maasvlakte – Rozenburg wordt de bestaande A15 autoweg opgewaardeerd tot autosnelweg. Van Rozenburg tot aan het Hartelkruis worden er 2 plustroken aangelegd, en op het gedeelte Hartelkruis tot het Vaanplein wordt de weg uitgebreid van 2x3 rijstroken naar 2x3 + 2x2 rijstroken. Boegbeeld van dit project wordt onmiskenbaar de nieuwe Botlekbrug over de Oude Maas. Er komen twee hefdelen met elk een overspanning van zevenentachtig meter. Bij de voorbereiding van het plan is voorafgaand aan het OntwerpTracébesluit met alle betrokken bestuurders uit de regio een Bestuursovereenkomst gesloten. Hierin is het draagvlak voor de oplossing en de manier waarop partijen met elkaar om willen gaan beschreven en vastgelegd. Dit heeft geleid tot hechte relaties van Rijkswaterstaat met omgevingspartijen. Ter voorbereiding van de aanbesteding van het werk heeft Rijkswaterstaat afspraken gemaakt met alle partijen waarmee een raakvlak is, of waar door de uitvoering en het beheer van de nieuwe rijksweg een raakvlak ontstaat. Het project is hiervoor in gesprek gegaan met onder andere het Havenbedrijf Rotterdam, de gemeente Rotterdam, het Waterschap Hollandse Delta, de deelgemeente Hoogvliet, de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond en ProRail. Op hoofdlijnen zijn afspraken gemaakt die netjes in een document zijn opgeschreven, dat opgenomen is een aparte sectie van het Programma van Eisen

van het DBFMcontract. Dit is vervolgens aan de gegadigden meegegeven voor het uitwerken van een prijsaanbieding. Hierbij is duidelijk aangegeven welk deel de verantwoordelijkheid is van RWS en welk deel de verantwoordelijkheid wordt van de gegadigden. Van de Kerk: 'Kern van het verhaal is dat met elkaar een kader is geschapen waarbinnen nadere afspraken mogelijk zijn om de eisen verder uit te werken. Kaderende afspraken die één op één aan de aannemer worden meegegeven'. De opdrachtnemer heeft verder de vrijheid om er van af te wijken, maar slechts in overleg met de omgevingspartij. Daarmee is de opdrachtnemer verbonden aan de processen van de andere partijen en worden er dus procesafspraken gemaakt over hoe eisen worden geverifieerd door de omgevingspartij. Dat staat namelijk ook in die documenten. Van de Kerk verduidelijkt dat de praktijk moet uitwijzen of de kaders sterk genoeg zijn. Waar het volgens hem om gaat is dat de opdrachtgever en de omgevingspartijen het uitgangspunt delen om bij de start van het project het kader goed met elkaar vast te stellen.

Casus HSL-Zuid

Een ander praktijkvoorbeeld is de realisatie van beweegbare waterkeringen in de HSL-Zuid spoorlijn in de Hoeksche Waard. Het HSL-tracé gaat hier door twee secundaire waterkeringen, zogenaamde slaperdijken. In de planologische fase bij de vaststelling van het Tracébesluit waren Rijkswaterstaat en Waterschap het eens over de scope en uitvoering. Van de Kerk: 'Het Waterschap stelde de eis dat er met de hand bedienbare beweegbare deuren in de coupures moesten komen. Gaandeweg de bouw ontwikkelde het Waterschap een visie op de wenselijke sluitingstijd en de relatie met de eigen procedures uit het hoogwaterbestrijdingsplan. Hieruit volgde de eis: bediening van de deuren op afstand, en dat was een probleem. Het beton was al gestort en bij het ontwerp was uitgegaan van sluiting met de hand. De systemen, nodig voor een afstandsbediening, pasten niet in het gerealiseerde beton. Er is toen zelfs officieel bezwaar gemaakt tegen de eis van het Waterschap. Dat was een moeilijke beslissing, want niemand bij HSLZuid wilde een conflict met het Waterschap.' Het vergde van beide partijen veel inspanning om uiteindelijk weer tot elkaar te komen.

Rijkswaterstaat heeft het Waterschap aangegeven hun belang te erkennen, het te willen invullen afwijkend van de geformuleerde eis. De gewenste veiligheid bij hoogwater kon uiteindelijk ook worden gerealiseerd door een handmatige sluiting van de deuren. Deze aanpak past in het hoogwaterbestrijdingsprogramma van het Waterschap, kan door ProRail worden uitgevoerd en is voldoende betrouwbaar.

Volgens Van de Kerk had dit natuurlijk beter kunnen worden geregeld voorafgaand aan de realisatie en had men het systeem waterkering dus beter moeten doordenken. Als dat was gebeurd, was een systeem met afstandsbediening er mogelijk als optimale oplossing uitgerold. 'Alleen gaandeweg de bouw was het geen optimale oplossing meer. Dus ook hier blijkt maar weer dat je beter vooraf kunt bedenken wat een dergelijke systeem nu eigenlijk voor het hele project heen betekent. Vaak zie je dat omgevingspartijen geneigd zijn eisen neer te leggen, maar wanneer het wordt geplaatst in het licht van beheer en onderhoud, wordt het toch een ander verhaal. Het is dan belangrijk om aan de voorzijde de eisenset compleet te hebben. Een half A4tje is dan feitelijk voldoende. In het voorbeeld van de waterkering is de bottomline dat de structuur van SE niet is toegepast, en dat daardoor problemen onvoldoende zijn herkend.'

Van de Kerk meent dat de omgevingspartijen de gevolgen van de werken van derden niet altijd kunnen overzien, bijvoorbeeld omdat er andere technieken worden toegepast, of omdat de omgevingspartij te weinig capaciteit heeft, zowel kwantitatief als kwalitatief. Zijn stelling is dan ook, dat omgevingspartijen systemen toevoegen aan het contract dat gerealiseerd wordt. 'Deze moeten daarom apart worden gevolgd en daarvoor is SE een goed instrument.'

Praktijkvoorbeeld 3: **Bestuurlijke Samenwerking Ruimte voor de Rivier** 'Het gaat niet om overtuiging, maar om relaties'

Stel: in een groot infrastructureel project wordt een snelweg aangelegd. Aan alle belanghebbenden wordt gevraagd iets te bedenken wat het mogelijk maakt om elke tien kilometer een afslag aan te leggen, in plaats van om de drie kilometer. Alle suggesties en ideeën gaan in een apparaat waaruit uiteindelijk dé juiste oplossing rolt, die ook nog tot tevredenheid stemt. Dat is, heel in het kort, de manier waarop Ruimte voor de Rivier (RvdR) wordt uitgevoerd.

Ruimte voor de Rivier is een project van pure noodzaak. Voor de veiligheid van de gebruikers moet er iets gebeuren. Daarnaast spreekt voor velen de eeuwige strijd tegen het water nog steeds tot de verbeelding, net als het beroemde Hollandse rivierenlandschap. Toch is dit voor een programma waarin zeventien partners van provincies, gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat streven naar een veiliger en mooier rivierengebied geen garantie voor succes. Reden dan ook dat men bewust heeft gekozen om samen met overheden én belangenorganisaties maatregelen te ontwerpen. Maatregelen die na onderzoek op alle belangrijke effecten, kosten en opbrengsten zijn gezet in een beslissend ondersteunend systeem: de Blokkendoos.

De Blokkendoos vormde 'het zenuwcentrum' waarmee, op basis van alle maatregelen, samenhangende pakketten ontworpen konden worden. Het systeem werkte vanaf een cd-rom die onder ambtenaren, wethouders, dijkgraven, gedeputeerden en mensen van belangenorganisaties is verspreid. Er was zelfs een lightversie op internet. Iedereen 'thuis' kon ook maatregelpakketten samenstellen en met andere gebruikers delen. In de loop van het proces konden nieuwe of verbeterde projecten eenvoudig worden toegevoegd. De manier van besluitvorming was dus een open proces dat meedenken stimuleerde. In totaal zijn zo'n zevenhonderd maatregelen in de Blokkendoos gestopt. Binnen het project Ruimte voor Rivier vindt men ook dat de Blokkendoos heeft

gezorgd voor een enorme transparantie. Door de aanpak kwam de uitvoering in een stroomversnelling en het voorkwam dat men de hakken in het zand plaatsten. Een belangrijke trigger om mensen in het project mee te krijgen was volgens Cor Beekmans, riviertakmanager van Ruimte voor de Rivier, het feit dat zij werden meegenomen op de inhoud. 'Als je op tijd vertelt waarom je aan de gang gaat of dat een bepaalde maatregel nodig is, zijn mensen bereid om daarover na te denken.' Volgens Beekmans hoeft dat overigens nog niet te betekenen dat ze het eens zijn met wat je wil. Mensen hebben immers tijd nodig om veranderingen te onderkennen. Begrip is daarbij dan de sleutel, het gaat niet om overtuiging. Bij de Ruimte voor de Rivier heeft men ervaren dat het gaat om hoe je je opstelt: eerlijk, open, betrouwbaar en respectvol.'

Uit de honderden maatregelen zijn negenendertig projecten gedestilleerd die de rivieren meer ruimte gaan geven. Sommige zijn al in uitvoering, over andere moeten nog projectbesluiten worden genomen. De rol van de programmadirectie van RvdR is toezicht houden en toetsen of nog aan de opdracht wordt voldaan. Het grootste deel van de planstudies doen andere overheden. Een sterk punt is dan ook dat een landelijk project dat decentraal wordt uitgewerkt. Het bewerkstelligt nauwe betrokkenheid van bestuurders van andere overheden. En dat heeft als voordeel dat ze dicht bij de betrokkenen staan. Een goed voorbeeld hiervan is de rol van de wethouder. Dit is een zeer bekend gezicht in een gemeente en daarmee een veel makkelijker te bereiken aanspreekpunt dan een minister of staatssecretaris. De rol van de riviertakmanager binnen de directie is dat hij of zij het eerste contact houdt met de initiatiefnemers. Cor Beekmans ziet zichzelf dan ook meer als een soort accountmanager.

Een ander belangrijk punt van omgevingsmanagement bij Ruimte voor de Rivier is de juridische kant en de wijze waarop met vergunningentraject wordt omgegaan. 'Bij Ruimte voor de Rivier weet men, door het projectbesluit MIRT3, van tevoren hoe ieders pet staat en dus kunnen vergunningen veel sneller geregeld worden. Door ruim vóór het projectbesluit het bevoegd gezag bij elkaar te roepen hoeft het aanvraagtraject

niet pas na het projectbesluit te worden opgestart. En vóór de uitvraag naar ingenieursdiensten weet men al wat het bevoegd gezag aan informatie wil.' Volgens Cor Beekmans een klinkt dit misschien als een open deur, maar bovenal benadrukt het dat het meestal op de oude manier gaat.

Rene Peusens:

'Zichtbaarheid en aanwezigheid is een noodzakelijke voorwaarde'

De Overdiepse Polder is een gebied van 550 hectare in de gemeenten Waalwijk en Geertruidenberg. Hier wordt een nieuwe dijk aangelegd. Tevens wordt de polder opnieuw ingericht, zodat de regio in de toekomst op een duurzame en veilige manier beschermd blijft tegen hoog water. Het project moet in 2015 klaar zijn. De bedoeling is dat in de tweede helft van 2010 de schop in de grond gaat. Negen van de zeventien boerderijen in het gebied zijn inmiddels aangekocht. Ook komen er woonterpen, een plan dat de bewonersvereniging zelf heeft bedacht. En dat is vrij uniek, benadrukt Rene Peusens project- en programmamanager bij provincie Noord-Brabant.

'Als provincie hebben we er samen met de bewonersvereniging, gemeenten, waterschap en de programmadirectie van Ruimte voor de Rivier (PDR) voor gezorgd dat het terpenplan voor 95% wordt gerealiseerd. Dit is in Nederland denk ik best wel bijzonder. Op hoofdlijnen is de samenwerking met de omgeving dus zeer goed. Spanningen bestaan er natuurlijk altijd: de helft van de mensen vertrekt en de andere helft blijft. Ook zijn de vastgoedwaarde en bepalingen in het bestemmingsplan – in dit geval een provinciaal inpassingsplan – natuurlijk altijd een bron van discussie. Meestal komen we hier op minnelijke basis wel uit. Desondanks heeft een aantal bewoners tot aan de Raad van State tegen het plan geageerd omdat de maatregelen onnodige beperkingen aan het agrarisch gebruik zouden opleggen. Deze beroepen zijn overigens allemaal ongegrond verklaard.

Ik vind het in mijn werk belangrijk dat het overheidsbelang, in dit geval veiligheid en ruimtelijke kwaliteit, zo veel mogelijk parallel loopt met de gerechtvaardigde wensen van de mensen in het gebied. Toen ik pas bij het project betrokken raakte hebben we als provincie een behoorlijk pittige discussie met DG Water gevoerd (PDR was toen nog in oprichting). De vraag was of wij bewoners van meet af aan al de onteigeningswaarde voor hun onroerend goed zouden mogen bieden. Dat was voor DGW geen uitgemaakte zaak, terwijl het voor ons een noodzakelijke voorwaarde was om dit project überhaupt tot een goed einde te kunnen brengen. Gelukkig is vrij snel toestemming gekomen. Ingwer de Boer – HID van Ruimte voor de Rivier – bleek, toen de PDR op stoom begon te komen, wél ontvankelijk voor onze argumenten. Als dit dan procedureel ook nog eens binnen de planning wordt gerealiseerd, ben ik tevreden.

De relatie met Rijkswaterstaat vind ik in het algemeen als gewoon goed. Het zijn kwalitatief goede mensen met hart voor de zaak. Wel merk je soms dat ‘gebiedsontwikkeling’ als leidend principe nog niet overal is doorgedrongen en dat de organisatie soms nog wat vakinhoudelijk en hiërarchisch is ingericht. Het omgaan met provincies, gemeenten en waterschappen – allemaal overheidslagen met een democratisch gekozen bestuur – vereist een wat andere benadering dan het aansturen van organisatieonderdelen. Overigens speelt Riviertakmanagement in dat kader wel een goede intermediaire rol.

Ik heb op veel manieren met omgevingsmanagement te maken gehad. Wat mij vooral duidelijk is geworden is dat zichtbaarheid en aanwezigheid in het gebied een noodzakelijke voorwaarde is om de pretentie die wij als provincie hebben – ambtelijk en bestuurlijk zo dicht mogelijk bij de mensen staan – waar te kunnen maken.’



Praktijkvoorbeeld 4: Verkeersmanagement A2 Hooggelegen

'Complex project met minimale hinder'

De A2 tussen Amsterdam en Maastricht wordt op tal van plaatsen vernieuwd. Tussen Amsterdam en Utrecht wordt de A2 verbreed naar 2 x 5 rijstroken. Het Project A2 Hooggelegen beslaat 1,7 kilometer snelweg en ligt ten noorden van knooppunt Oudenrijn waar de A2 en de A12 elkaar kruisen. Het project is vanwege een aantal zaken een bijzonder project. De tijdsdruk is hoog: het project A2 Hooggelegen moet eind 2010 gerealiseerd zijn. Daarnaast is het project complex qua verkeer. Het is immers een drukke snelweg in een stedelijk gebied. Verder wordt het project uitgevoerd in een innovatieve samenwerkingsvorm, namelijk een Samenwerking in Alliantieachtig Verband tussen Rijkswaterstaat en de bouwcombinatie Trajectum Novum. Veel partijen zijn dus van invloed op het project, terwijl de eisen hoog zijn: de veiligheid en de doorstroming moet te allen tijde gegarandeerd zijn. Het betrekken van stakeholders is dus van groot belang.

Om de omgeving zoveel mogelijk bij het project te betrekken is voor een pragmatische aanpak gekozen. In eerste instantie is de omgeving zorgvuldig in kaart gebracht. Vervolgens is de Alliantie het gesprek aangegaan en zijn voorstellen, indien mogelijk, meegenomen in het ontwerp. Binnen deze voorstellen zijn keuzes gemaakt. Na het maken van de juiste afwegingen en beslissingen is uitgelegd dat hiermee verder zal worden gegaan. Om het gesprek met de omgeving effectief te maken is gebruik gemaakt van de verschillende bestaande overlegstructuren tussen betrokken partijen uit de omgeving. En als er overlegstructuren ontbraken, die bevordelijk waren, zijn deze vanuit de alliantie geïnitieerd. Sommige partijen moet je nu eenmaal zelf bij elkaar brengen, zo stelt de Alliantie. Leuk detail is dat deze overlegorganen in de loop der tijd zijn gaan groeien en zeer nuttig zijn gebleken. Ook gedurende de uitvoering.

Continue bereikbaar

Het vermijden van afsluitingen is nogal een ingewikkelde opgave als er op dezelfde locatie een nieuwe weg moet worden aangelegd. De scope

is daarnaast breed. Ten eerste wordt de A2 verbreed tussen de Leidsche Rijn Tunnel en knooppunt Oudenrijn naar 2 x 5 rijstroken. Hierin wordt ook een nieuwe aansluiting Hooggelegen gemaakt. In opdracht van de gemeente Utrecht wordt verder de Stadsbaan langs de A2 aangelegd en wordt een nieuw viaduct over de A2 gebouwd. De Meernbrug over het Amsterdam Rijnkanaal wordt opgeknapt en verhoogd. Tenslotte worden ook geluidwerende voorzieningen aangebracht. Om dit werk te kunnen realiseren moet een deel van de A2 worden verwijderd en een gemaal worden verplaatst. Het behouden van de doorstroming van zowel het verkeer op de A2 als het verkeer van en naar de stad, is dan ook oprecht een uitdaging. Reden ook dat men al binnen de contracten de doorstroming heeft laten borgen. Voor zowel communicatie als verkeersmanagement zijn zogenoemde kritische prestatie indicatoren afgesproken (KPI's). Voor de discipline communicatie is vastgesteld dat de tevredenheid van de weggebruikers voldoende moet zijn, evenals de tevredenheid van organisaties. De klachten moeten binnen een bepaalde termijn worden afgehandeld en het project moet positief in de publiciteit komen. Voor verkeersmanagement zijn de reistijden gemeten en deze mogen tijdens de werkzaamheden niet te veel afwijken. Voor het wel of niet behalen van de KPI's was een bonus-malus regeling afgesproken. Hiermee is een financiële prikkel gekoppeld aan omgevingsfactoren en zijn de uitvoerende partijen gemotiveerd om hier een grote bijdrage aan te leveren.

Optimaliseren waar mogelijk

Regelmatig worden er dus enquêtes onder de weggebruikers gehouden. Op basis van deze uitkomsten stuurt men continue bij. Het adagium is dan ook continue optimaliseren waar mogelijk. Er is veel gemeten op het gebied van doorstroming, maar ook is letterlijk vanaf het viaduct gekeken naar hoe weggebruikers op bepaalde oplossingen reageren. De conclusies die hieraan zijn verbonden zijn direct terugvertaald in mogelijke aanpassingen op de weg. Wat moet er op de borden komen te staan, waar mag men nog van rijbaan wisselen en waar niet? Uiteraard zijn er de bekende richtlijnen voor het borgen van de verkeersdoorstroming bij dergelijke complexe projecten, de doelstelling van de A2 was echter



om een stap verder te gaan. Een lastige klus. Ook al omdat dit punt van de A2 een belangrijke route is om Utrecht in en uit te gaan. Doorstroming naar en vanuit de stad is van invloed op de A2 en vice versa. Wanneer er in de stad bijvoorbeeld meer bussen gaan rijden, staan de stoplichten voor het autoverkeer vaker op rood en wordt de doorstroming gehinderd. Dit kan een negatief effect hebben op de doorstroming van het verkeer

van en naar de snelweg met files op de snelweg als gevolg. Hierbij is het dan ook weer belangrijk om de verkeersmaatregelen en doorstroming goed met de gemeente af te stemmen. Zeker in een stad met veel andere infraprojecten en evenementen is het goed te weten wat er zoal speelt. De alliantie heeft veel energie gestoken in houden van overzicht op al deze activiteiten en heeft hierop haar werkzaamheden afgestemd. In Utrecht werd dit nog niet allemaal gecoördineerd, maar er wordt nu gestimuleerd door de alliantie wel gewerkt aan het opzetten van een regioregie voor alle projecten.

Daarnaast heeft men veel samengewerkt met de andere projecten die werken aan de verbreding van de A2. Een lastig punt bij dit soort complexe infraprojecten is en blijft toch wel de navigatie. Door de vele wisselingen in routing stroken de actuele verkeerssituaties niet altijd meer met de navigatiesystemen in de auto's. En dit kan nog al eens voor lastige situaties zorgen. Het is echter erg complex om de informatie up to date te houden. De aanbieders van de gegevens voor de navigatie zijn hier ook nog niet over uit. RWS vraagt zich overigens ook af of je dit moet willen oplossen. Immers, de veranderingen zijn soms dagelijks, zodat je eigenlijk nooit helemaal kunt garanderen dat de navigatie klopt. Een passende oplossing vooralsnog lijkt dan de meest voor de hand liggende namelijk het plaatsen van bordjes met 'Navigatie uit' en 'Navigatie aan'.

Ambitieuze missie

Het project heeft een ambitieuze missie: 'A2 Hooggelegen wordt het voorbeeldproject voor het succesvol, samen realiseren van een integraal project voor en met de omgeving.' Reden ook dat omgevingsmanagement (waaronder de disciplines verkeersmanagement en communicatie vallen) intensief samenwerkt en een prominente plek heeft gekregen in de projectorganisatie. Ook de bezetting is groot. Met vele deskundigen wordt continue gekeken naar een goede doorstroming, rekening houdend met alles en iedereen die hierop van invloed is. Uit monitoring blijkt dat het project goed bezig is. De Alliantie zet de gebruiker centraal en stelt zich flexibel op met uiteindelijk winst voor de weggebruiker.

Praktijkvoorbeeld 5: Ontpoldering Noordwaard

'Vertrouwen komt te voet en gaat te paard...'

Wat moet je als projectgroep doen en reageren als er een crisissituatie ontstaat? Deze vraag stond centraal tijdens de King Rondetafel Conferentie van oktober 2009. Om die vragen adequaat te kunnen beantwoorden werd het zohenoemde crisisspel gespeeld. Daarna werden in verschillende workshops casussen nader bekeken. Bij omgevingsmanagement draaide het om een bekend risico binnen grote projecten: het verliezen van vertrouwen. Een erkend risico want bij gebrek aan vertrouwen kan gemakkelijk een crisissituatie ontstaan.

Centraal tijdens deze workshop stond een casus die door één van de leden van de community Omgevingsmanagement, Oskar de Kuijer, werd geïntroduceerd. De casus betrof een bijeenkomst waar een gedragen masterplan van een omvangrijk infrastructureel project werd gepresenteerd. Een omvangrijk project met nogal wat gevolgen voor de omgeving. Zo waren bijvoorbeeld enkele tientallen bewoners en agrarische bedrijven genoodzaakt te verhuizen of hun bedrijf te verplaatsen. Uitgangspunt van het project was daarom ook om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Wederzijds vertrouwen, transparantie en intensief contact waren sleutelwoorden. Dit resulteerde, ondanks de soms zeer uiteenlopende belangen, uiteindelijk in een -naar men dacht- breed gedragen masterplan. Er ontstond echter onrust tijdens de bijeenkomst door de uitwerking van de 'recreatiepoorten'. Er was gesproken over de mogelijkheid om de nieuw ontstane polder deels als recreatiegebied te gebruiken en twee 'recreatiepoorten' aan te leggen. Maar men was volledig verrast door de concrete uitwerking van de term 'recreatiepoort' met een schaalgrootte van 200 huisjes en 400 aanlegplaatsen. Men kreeg het gevoel alsof het hele traject tot nu toe toch niet zo oprecht en transparant was verlopen. De cooperatieve sfeer sloeg zichtbaar en voelbaar om. Wat nu?

De deelnemers van de workshop Omgevingsmanagement moesten de casus nader bekijken met als opdracht: wat doe je om de vertrouwensbreuk

te herstellen? Zowel voor de korte als de lange termijn. En de hamvraag was natuurlijk hoe een dergelijke crisis kan worden voorzien.

Vertrouwen op korte termijn

Na de bespreking in groepen werd centraal geïnventariseerd wat de bevindingen waren. Als eerste werd genoemd dat het heel belangrijk is om, als je voelt dat het misgaat tijdens zo'n presentatie, de inhoud van de presentatie gelijk los te laten en te benoemen wat er op procesniveau gebeurt. Men moet er voor zorgen dat 'de deur' naar overleg 'open blijft staan'. Eerst eens goed luisteren, betrokken partijen de kans geven hun emoties te uiten en 'de angel eruit halen' waren complementaire adviezen.

Vertrouwen terug op lange termijn

Om de relatie op lange termijn te herstellen werd benadrukt dat het belangrijk is om na de bewuste avond ook snel op de inhoud te handelen. Het (nogmaals) inventariseren van belangen werd hierbij als eerste stap genoemd. De vervolgstap is dan om naar de verschillende belanghebbenden toe te gaan, hun pijnpunten te inventariseren en heel duidelijk te communiceren waar eventueel nog aanpassingen mogelijk zijn. Meerdere hadden zich gebogen over de vraag of met belanghebbenden als één groep moet worden gesproken, of dat het wellicht beter is om op sommige momenten met subgroepen of individuele partijen te spreken. Aan de ene kant werd benadrukt dat het makkelijker praten is met een kleinere groep om de wensen in kaart te hebben. Aan de andere kant gaf men aan dat het ook belangrijk is om juist nu de groep bij elkaar te houden: 'blijven schaken op een bord.' Als advies werd meegegeven om in elk geval altijd samen het proces op een plenaire bijeenkomst af te sluiten.

Hoe voorkomen?

Om een dergelijke situatie te voorkomen benadrukten de deelnemers het belang van scenario's om voorafgaand een goed beeld te hebben van wat er mogelijk fout zou kunnen gaan. Escalatie moet in alle gevallen voorkomen worden. Ook werd er gewezen op het belang van een

onafhankelijke gespreksleider. Ten slotte bracht een aantal als aandachtspunt naar voren, dat een paar zeer kritische partijen in de zaal gemakkelijk de stemming van de rest van de zaal kan doen omslaan. Met andere woorden, het is dus belangrijk goed vooraf te identificeren wie degene zijn die mogelijk dit effect op de rest van de groep zou kunnen hebben.

De praktijk: 'Joint truth finding'

Na de adviezen eindigde het crisiscentrum met het ware verhaal. Oskar de Kuijer lichtte toe hoe de bijeenkomst uiteindelijk was verlopen en welk traject daarop volgde. Een aantal genoemde adviezen waren ook daadwerkelijk met succes in de praktijk gebruikt. Toen namelijk duidelijk werd dat de stemming omsloeg, is de presentatie stilgelegd en de emotie benoemd. De Kuijer: 'Uiteindelijk bleek dat er verschillende beelden bestonden over de Recreatiepoort en dat bracht de onzekerheid. Vervolgens zijn er direct afspraken over het vervolgproces gemaakt om samen de situatie op te lossen. Tevens is er collectief afgesproken om hier op de volgende grote presentatieavond met zijn allen op terug te komen. Daarna is gevraagd of de rest van het plan gepresenteerd kon worden, zodat de avond niet hiermee zou eindigen.'

Op de lange termijn is gebruik gemaakt van 'joint truth finding' om het onderlinge vertrouwen te herstellen. De belanghebbenden mochten een onderzoeksbureau uitkiezen. Dit bureau kreeg de opdracht te onderzoeken wat de mogelijkheden voor de recreatiepoort in het licht van het masterplan zijn. Daarnaast moesten partijen, zoals de gemeente, die belang hebben bij de komst van een recreatiepoort dit benoemen en actief uitdragen. De Kuijer: 'Het woord 'recreatiepoort' bleek achteraf dus verschillende associaties op te roepen. Wanneer je er nu op terugkijkt is dat nogal logisch, maar vooraf is dat allemaal niet zo voorzien.'



Hoofdstuk 5

Tot slot: de besturing

Het is duidelijk. Omgevingsmanagement heeft zo blijkt wel uit alle verhalen hiervoor een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Maar omgevingsmanagement staat wel op de kaart. Geen project kan meer worden uitgevoerd zonder uitgebreide aandacht voor de omgeving. Sommigen menen zelfs dat de omgang met de omgeving de belangrijkste taak is in een project en dat zonder die aandacht een project niet meer tot stand kan komen. Dat zou dan ook gevolgen hebben voor de positionering van het omgevingsmanagement, dat dan het 'nieuwe' projectmanagement genoemd zou kunnen worden.

Vooralsnog lijkt dat iets te ver doorgeslagen. Het belang van de omgeving is een van de belangen die moeten worden afgewogen in de veelheid van factoren die bij een project speelt. Het aanleggen van een complex infrastructuurproject moet uiteindelijk een intrinsiek waardevol doel dienen: een groter belang in de samenleving. Daarbinnen kunnen allerlei belangen in een mix van afwegingen een plek krijgen. En daar is de omgeving er een van. Het is de taak van de projectmanager om aan deze afwegingen leiding te blijven geven. En dus ook om het belang van de omgeving ten opzichte van andere belangen te relativieren.

Positionering

Bij het betrekken van de omgeving is meestal een afweging van verschillende tegengestelde belangen aan de orde. Er is maar zelden sprake van één belang. De omgevingsmanager moet deze verschillen in het oog houden. En de projectmanager moet het geheel overzien en de afweging met het geheel besturen. De dilemma's die optreden behoren door de omgevingsmanager in kaart te worden gebracht. En de projectmanager moet beoordelen op welk niveau de besluiten over die dilemma's genomen moeten worden. Dat kan zijn op projectniveau of bij de opdrachtgever omdat de scope of de bestuurlijke verhoudingen in het geding zijn.

Een bewuste keuze over de positionering van omgevingsmanagement binnen het geheel van het project is een belangrijk element hierin. Zeker ook nu steeds meer taken, ook betreffende omgevings-

management, worden uitbesteed. Nog niet helemaal duidelijk is waar de grens ligt bij het uitbesteden. Natuurlijk is het aanvragen van vergunningen iets wat zo dicht bij het eigenlijke ontwerp- en realisatieproces ligt dat die taak ook in de uitbesteding meegenomen kan worden. En ook lijkt het vanzelfsprekend dat mensen bij aannemers die zeer innovatief nadenken over het voorkomen van verkeershinder ook nauw betrokken worden bij de uitvoering daarvan. Maar uitbesteding in de overlegfase kan wel eens lastig zijn omdat de bestuurlijk verantwoordelijken aangesproken worden: de projectleiding moet toezeggingen doen om partijen tevreden te stellen. En dat kan niet zo gemakkelijk worden uitbesteed.

Het vak omgevingsmanagement raakt vele elementen van het projectmanagement. Het is van belang de verschillen en overeenkomsten in het oog te houden. Neem bijvoorbeeld omgevingsmanagement en communicatie. Communicatie kan een instrument binnen het omgevingsmanagement zijn, maar het is ook een eigenstandige functie voor het geheel van het project. De projectmanager bewaakt de samenwerking en bestuurt deze verschillen. Een gedegen afweging schept duidelijkheid, voor zowel de omgevingsmanager, de projectmanager als het gehele projectteam.

Continue proces

Eén van de voorwaarden om het omgevingsmanagement nu en in de toekomst goed te blijven besturen is dat er in de organisatie een breed gedeelde visie wordt ontwikkeld die men binnen de projecten kan toepassen en uitvoeren. Deze visie moet helderheid geven over vragen als:

- wat is de rol van de omgevingsmanager?
- hoe is de verhouding met de projectmanager?
(qua rapportage en aansturing)
- wat zijn de instrumenten en werkwijzen van de omgevingsmanager?
- hoe wordt de integrale afweging gemaakt?
- hoe wordt de kwaliteit bewaakt?
- hoe wordt de kennis over mogelijkheden en onmogelijkheden ontwikkeld en verspreid?



Als deze vragen binnen de organisatie beantwoord zijn en regelmatig worden getoetst, kan het kader voor omgevingsmanagement binnen de projecten verder worden ontwikkeld. Dit is een continue proces, want de omgeving is alles behalve statisch. Er is nu eenmaal een dynamische maatschappelijke context. De omgeving van projecten vraagt daarom om een deskundig en vaardige omgevingsmanager die zijn rol binnen en buiten het project met verve speelt. Het vraagt ook projectmanagers die zicht hebben op de complexe omgeving en die de aanpak door de omgevingsmanager kunnen besturen. En opdrachtgevers die zich bewust zijn van hun positie in een complex krachtenveld.

De zoektocht naar het vak omgevingsmanagement is natuurlijk een voortdurend proces. Een proces ook onderhevig aan allerlei invloeden en inzichten. In een dergelijke dynamiek is het belangrijk de juiste vragen te stellen en bewuste keuzes te maken. King zal daaraan in allerlei vormen blijven bijdragen. Door het uitwisselen van ervaringen, het stellen van vragen, het inspireren tot nieuwe inzichten en het borgen van kennis.

Participatie in de theorie en praktijk van het omgevingsmanagement

Procesmanagement

- Procesmanagement; over procesontwerp en besluitvorming, Hans de Bruijn, Ernst ten Heuvelhof en Roel in 't Veld

Playing with complexity

- Playing with complexity, Marcel Hertogh en Eddy Westerveld
- 'Dynamisch management leidt tot betere projecten', Kingpublicatie

Succesvol samenwerken

- Bestuurders zijn van betekenis: allianties en netwerken vanuit het bestuurlijk perspectief, Edwin Kaats en Wilfried Opheij
- Succesvol samenwerken: een kompas voor aanbevelingen en betekenisvolle interactie, Robin Bremekamp, Edwin Kaats, Wilfred Opheij en Irma Vermeulen

Praktijkvoorbeeld 1:

Strategisch OmgevingsManagement bij Maasvlakte 2

- Uitvoering aanleg in zicht, Twijnstra Gudde
- Excellent onderhandelen, Roger Fisher, William Ury en Bruce Patton
- Het kan wel!, Frans Evers en Lawrence Susskind
- Grond voor samenwerking; Het creëren van conceptvalue in complexe ruimtelijke projecten, Theo Camps, Rosanne Stotijn en Bram Brouwer
- Handboek Strategisch OmgevingsManagement, Marc Wesselink en Ronald Paul
- 'Geef het volk brood, spelen en een stem', Column King's Corner

Praktijkvoorbeeld 2:

Systems Engineering en Omgevingsmanagement

- 'Systems Engineering ook in omgevingsmanagement', Kingpublicatie
- Leidraad SE, www.leidraadse.nl

Praktijkvoorbeeld 5:

Ontpoldering Noordwaard

- 'Informeel ruimtelijk planproces: ruimte voor gemeenschappelijkheid en het managen van verwachtingen', Kingpublicatie
- Een kwestie van vertrouwen, Andre Rijsdorp en Oskar de Kuijer

Literatuur algemeen

- Management van processen, Titus Bekkering en Jaap Walter
- Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen, Geert Teisman
- N48: een leerzame route, PSI Bouw
- Bruggen bouwen, Jan-Jelle van Hasselt, Roelof Benthem en Lixel Huijts
- Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie, Bert Pol e.a.
- Boze burgers: Integriteit van ambtenaren en bestuurders in een mondige samenleving, Philip Brouwer e.a.
- Burgers als beleidsadviseurs: Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen, Instituut voor publiek en politiek
- Leidraad Omgevingsonderzoek, RVD-Communicatiereeks
- Centrum publieksparticipatie, www.inspraakpunt.nl
- 'Omgevingsmanagement als Haarlemmerolie', Column King's Corner
- 'Maastricht doet het anders', Column King's Corner
- Naar evidence based communicatie, Kingpublicatie
- Domeinpagina Omgevingsmanagement Kennis in het groot, www.kennisinhetgroot.nl

Colofon

*Uitgave van het Programma Kennis in het groot, een gezamenlijk programma van Rijkswaterstaat ProRail en Ontwikkelings Alliantie Gemeente Amsterdam.
Copyright 2010 Programma King (www.kennisinhetgroot.nl).*

*Coördinatie: Manon Raats
Tekst: Han van Gelder
Susanne Post
Joop Koppenjan
Noel Houben (Den Haag)
Thijs Weustink (Haarlem)
Hans Ouwerkerk (Zoetermeer)
Ontwerp en productie: Gumtree Creatieve Communicatie, Amersfoort
Druk: Koninklijke Drukkerij Callenbach, Nijkerk
Fotografie: Your Captain Luchtfotografie
www.beeldbankVenW.nl, Rijkswaterstaat / Ton Poortvliet
www.beeldbankVenW.nl, Rijkswaterstaat / Joop van Houdt
Ronald Tilleman Fotografie
Hollandse Hoogte, Gé Dubbelman*

Deze publicatie is met zorgvuldigheid samengesteld. King respecteert het auteursrecht dat rust op het gepubliceerde beeldmateriaal. Voor vragen of opmerkingen met betrekking tot het gepubliceerde beeldmateriaal kunt u contact opnemen via info@kennisinhetgroot.nl



Mixed Sources

Productgroep uit goed beheerde bossen
en andere gecontroleerde bronnen.
www.fsc.org Cert no. SGS-COC-2687
© 1996 Forest Stewardship Council