

Omgevingsmanagement in de praktijk
Dilemma's op het snijvlak van omgeving en project

CONCEPT ARTIKEL

Opmerking [M1]: Zoals overeengekomen met Danielle Snellen zal een aangepaste/aangevulde versie uiterlijk 30 september worden toegezonden

Marije Hamersma
Rijksuniversiteit Groningen
m.hamersma@rug.nl

Jos Arts
Rijksuniversiteit Groningen
e.j.m.m.arts@rws.nl

Tim Busscher
Rijksuniversiteit Groningen
t.busscher@rws.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
20 en 21 november 2014, Eindhoven**

Samenvatting:

In het planproces van een infrastructuurproject is het als omgevingsmanager constant schakelen tussen belangen en wensen van de omgeving en doelen van het project. In dit paper wordt ingezoomd op dilemma's in de afstemming tussen omgeving en project. Hierbij gebruiken we de ervaringen en observaties die verworven zijn via 'participerende observatie bij de projectorganisatie Blankenburgverbinding (BBV) ten tijde van de planuitwerkingsfase. Als analysekader is een aantal kernprincipes van Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) (Wesselink, 2010) gebruikt: het realiseren van win-win, het werken vanuit issues en belangen, voorbereiding en analyse, het bouwen van vertrouwen en transparantie.

De analyse laat zien dat de SOM-principes een belangrijke en ook waardevolle rol spelen in de toepassing van omgevingsmanagement bij de projectorganisatie BBV. Desalniettemin staat de zorgvuldigheid van de uitvoering van SOM-principes onder spanning in de planuitwerkingsfase; de uitgebreide samenwerking met de omgeving blijkt te conflicteren met m.n. de tijdplanning van het project.

Bij het efficiënt schakelen tussen omgeving en project spelen daarnaast factoren op micro, meso en macro niveau een rol. Op microniveau zijn dit persoonsfactoren zoals de competenties en (opleiding)vaardigheden van de omgevingsmanager bij communicatie en onderhandelingen met de omgeving. Ook capaciteit, continuïteit, diversiteit, ervaring en onderlinge communicatie in het omgevingsteam spelen een belangrijke rol in bijvoorbeeld het realiseren van win-win situaties, voorbereiding en analyse van contacten met stakeholders en vertrouwen. Op mesoniveau zijn de relaties met anderen in de projectorganisatie relevant in bijvoorbeeld het creëren van transparantie en vertrouwen, zoals de mate waarin informatie over het project wordt gedeeld en er een omgevingsgerichte mentaliteit bij andere clusters bestaat. Op macroniveau spelen factoren waarop minder invloed is uit te oefenen, zoals de organisatiecultuur van RWS/I&M en de dynamische externe omgeving een rol in de uitvoering van SOM. RWS/I&M schept financiële, tijd en ruimtelijke kaders waarin het project zich dient te bewegen, die van invloed zijn op het daadwerkelijk bereiken van win-win of nog beter sociaal kapitaal. Ook het optreden van andere RWS-ers buiten het project kan de vertrouwensband van het project BBV met de omgeving beïnvloeden. Daarnaast kunnen factoren uit de externe omgeving zoals veranderlijkheid bij gemeenten door politieke wisselingen, miscommunicatie bij externe partijen en andere externe risico's zoals het al dan niet aannemen van toelating een rol spelen in de relatie tussen omgeving en project.

Dit paper geeft een eerste aanzet in het inzichtelijk maken van dilemma's in de schakeling tussen omgeving en project. Het inspelen op (één van bovenstaande) geschetste aspecten maar ook het delen van best practices tussen projecten kan helpen in het verder inzichtelijk maken, maar ook het verder optimaliseren van de schakeling tussen omgeving en project. Ook geven we aanbevelingen voor verder verdiepend onderzoek naar de dilemma's en oplossingsrichtingen voor het verder optimaliseren van de relatie tussen omgeving en project.

1. Inleiding:

Een belangrijke reden voor het ontstaan van vertraging en kostoverschrijdingen bij infrastructurele projecten is de weerstand van de omgeving die zich niet kan vinden in voorgestelde plannen. Hiertoe is er steeds meer aandacht voor het betrekken van de (publieks)omgeving in de planning van projecten. Op basis van het adviesrapport van de Commissie Elverding is publieksparticipatie een nadrukkelijk onderdeel geworden van de besluitvorming, met daarin eerdere en ruimere participatie van betrokkenen. Een brede participatie in de verkenningsfase van het project zou protest in latere stadia verminderen (Elverding, 2008).

De omgeving die op enige wijze betrokken is bij het een infrastructuur project van Rijkswaterstaat is divers en kenmerkt zich door zowel interne als externe stakeholders. Interne stakeholders zijn dan anderen binnen Rijkswaterstaat en I&M, externe stakeholders de decentrale overheden, belangenorganisaties, omwonenden en bedrijven die een belang hebben in het project.

Om de belangen van de omgeving af te stemmen met en te borgen in het project wordt er in grotere projecten van RWS een omgevingsmanager benoemd; deze treedt op als een soort schakel tussen enerzijds het project en de randvoorwaarden hieruit volgend en anderzijds de belangen van de omgeving. Omgevingsmanagement is daarmee één van de pijlers van het Integraal Project Management (IPM) model waar binnen projecten van Rijkswaterstaat mee wordt gewerkt.

Om de koppeling tussen omgeving en project te leggen kan strategisch omgevingsmanagement (SOM) ondersteuning bieden. Het SOM is gebaseerd op het mutual gains gedachtegoed van Fisher & Ury (1991) en kenmerkt zich door een pro-actieve en oprechte interesse in belangen van stakeholders, die zorgdraagt voor een vroege dialoog waardoor overschrijdingen van budgetten en plannen in een later stadium zouden worden voorkomen (zie Wesselink, 2011).

In de praktijk blijkt het toepassen van theoretische principes in de uitvoering van omgevingsmanagement echter niet altijd makkelijk. Dit blijkt ook uit het planproces rond de Blankenburgverbinding. Het project werd in 2011 geprioriteerd als onderdeel van een groter opgezette bereikbaarheidsvisie "Rotterdam Vooruit" waarin samen met omgevingspartijen een plan was geschetst ter bevordering van de toekomstige bereikbaarheid van stad en omgeving. Het plan behelst een verbinding van de A15 en de A20 middels een tunnel over het Scheur (Onderdeel van de Nieuwe Waterweg). Het project wordt echter niet door de gehele omgeving omarmd, mede vanwege de doorsteking van een waardevol natuurgebied.

In dit artikel zal nader worden ingezoomd op de toepassing van omgevingsmanagement binnen de projectorganisatie Blankenburgverbinding in de planuitwerkingfase. Hierbij wordt specifiek aandacht aan het spanningsveld tussen omgeving en het project, waarbij een koppeling wordt gelegd met het SOM. Het doel hierbij is factoren op het spanningsveld tussen omgeving en project meer inzichtelijk te maken.

2. Theorie-over het schakelen tussen omgeving en project

2.1 Nut en noodzaak omgevingsparticipatie

Het idee van meer betrokkenheid van de omgeving in infrastructuurprojecten is niet nieuw. Sinds de jaren zeventig is er meer aandacht voor communicatie en dialoog binnen de planning (Woltjer, 2000). Healey (1997) noemt dit ook wel de "communicative turn". Deze communicatieve planning is een opvolging van een meer rationeel- technische manier van planning waarin participatie van de omgeving veel minder een rol speelde. In een meer communicatieve planning staat het proces tussen en de beleving van verschillende actoren juist meer centraal en is de macht meer verdeeld tussen de verschillende actoren (Healey, 1997). De verschuiving naar meer aandacht voor omgevingspartijen in de besluitvorming wordt ook wel de verschuiving van government naar governance genoemd (zie oa Van den Brink, 2009).

Studies noemen verschillende redenen waarom het betrekken van de omgeving een meerwaarde kan opleveren in de planning van infrastructuur (zie oa Woltjer, 2000; Verweij et al., 2013; Innes, 2004; Healey, 1997). Veelgenoemde redenen zijn bijvoorbeeld:

- Het bespaart geld en tijd-door het vroegtijdig betrekken van partijen kan de pijn vroeg worden genomen waardoor uiteindelijk minder vertraging wordt verwacht
- Het vergroot het vertrouwen in de overheid-meer open besluitvorming, minder black box
- Het geeft informatie over de behoeften en wensen van de maatschappij
- Het geeft lokale kennis-het geeft relevante informatie over impacts van planning.
- Het geeft meer controle over het planningsproces, omdat mensen worden betrokken en daardoor minder onzekerheid omdat we weten hoe ze over het project denken
- Het zorgt voor meer overeenstemming met het publiek
- Het verbetert de kwaliteit van plannen.

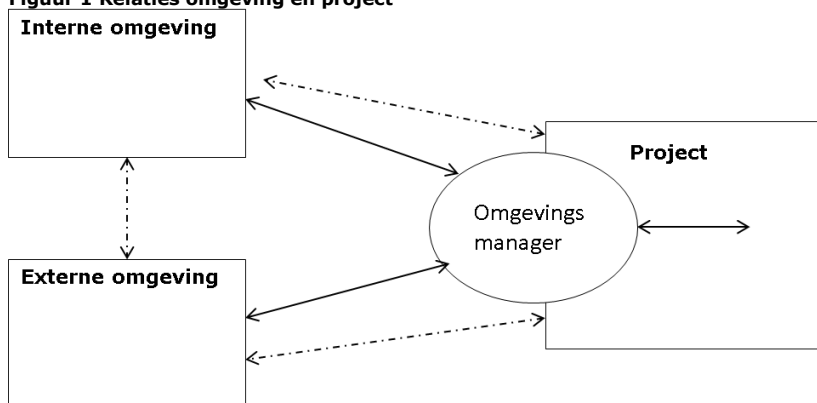
2.2 Omgevingsmanagement-relaties tussen omgeving en project

Vanwege de nut en noodzaak om de omgeving te betrekking in het planproces zijn omgevingsmanagers binnen projecten actief. Het vak omgevingsmanagement is vrij nieuw en vooral de laatste jaren sterk in ontwikkeling (Van Zijst, 2014; Mostert, 2014; Koppejan, 2010). Het begrip kent geen officiële definitie, maar het gaat grofweg om het schakelen tussen de wensen en belangen van de omgeving en de doelen van het project. Binnen het project wordt de omgevingsmanager geconfronteerd met de doelen en kaders van het te plannen project. Project management wordt ook wel gedefinieerd als de planning, monitoring en controle van alle aspecten van een project ten behoeve van het behalen van projectdoelen met betrekking tot tijd, kosten, kwaliteit en uitvoerbaarheid (Atkinson, 1999).

Naar buiten toe tracht de omgevingsmanager de doelen van het project af te stemmen met de wensen en belangen van de omgeving buiten het project. In deze omgeving zijn verschillende stakeholders aanwezig. Een stakeholder wordt volgens Freeman (1984) ook wel gedefinieerd als elke groep of persoon die de doelbereiking van die organisatie kan beïnvloeden of door die doelbereiking zelf beïnvloed wordt. Hierbij kunnen interne en externe stakeholders onderscheiden worden. Interne stakeholders zijn partijen binnen de eigen organisatie die een belang hebben in het project. Externe stakeholders zijn groepen buiten de organisatie die door het project worden geraakt.

Figuur 1 geeft een schematisch overzicht van de relaties tussen de omgevingsmanager, de omgeving binnen en buiten het project. Naast de omgevingsmanager hebben ook anderen in het project contacten met de omgeving; daarnaast kunnen er ook contacten zijn tussen de bredere interne organisatie en de externe omgeving (aangegeven met stippellijn).

Figuur 1 Relaties omgeving en project



2.3 Omgevingsmanagement-Strategieën om te schakelen tussen omgeving en project

Koppejan (2010) beschrijft twee verschillende strategieën voor omgevingsmanagement. Een nauwe aanpak van omgevingsmanagement richt zich vooral op de partijen waardoor het project mogelijk gemaakt wordt. Een ruime aanpak richt zich daarnaast ook op de partijen die door het project mogelijk gemaakt zullen worden.

In de literatuur worden drie oriëntaties voor omgevingsmanagement beschreven (Mertens en Koningsveld, 1992 in Koppejan, 2010):

1. Een technisch-inhoudelijke oriëntatie: Deze strategie richt zich op het realiseren van een doel en benadert de omgeving met name inhoudelijk. De inhoudelijke analyses worden in het ontwerp verwerkt waardoor omgevingsmanagement in principe vrijwel niet meer nodig zou zijn. De omgeving is met name een complicatie in het realiseren van dit doel en wordt vanuit deze optiek betrokken bij het project.
2. Een strategische oriëntatie: In deze oriëntatie wordt omgevingsmanagement vooral gezien als een instrument om te midden van andere partijen het eigen project te realiseren. 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 met als doel verzet te verminderen.
3. Een communicatieve oriëntatie: Hier ligt de nadruk vooral op de communicatie met de verschillende partijen in de omgeving. Het legt de nadruk op complexiteit en onzekerheid van de omgeving, waardoor samenwerking met andere partijen nodig is. Er wordt gewerkt aan gezamenlijke doelstellingen en oplossingsrichtingen. Deze samenwerking leidt tot een onderling vertrouwen richting de toekomst en leidt tot het bouwen van sociaal kapitaal.

Strategisch Omgevings Management (SOM)

In de toepassing van omgevingsmanagement is steeds meer aandacht voor een ruimere aanpak van omgevingsmanagement. Een populaire aanpak voor de toepassing van omgevingsmanagement in een project is het Strategisch Omgevings Management (SOM).

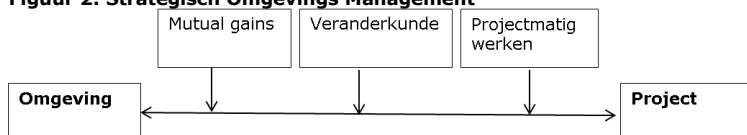
SOM is gebaseerd op het gedachtegoed van de *mutual gains* approach die werd ontwikkeld door Fisher & Ury (1981).

De benadering houdt in het streven naar winst voor alle partijen (Wesseling, 2010). Van Zijst (2014) beschrijft het als waarde creatie, waarbij je "aan de voorkant moet weten wat mensen eruit willen halen". Lawrence Susskind (1996) werkte het gedachtegoed van Fisher & Ury verder uit in zes principes die centraal zouden staan in het behalen van win-win situaties:

1. Houdt rekening met belangen van andere partijen
2. Stimuleer joint fact finding-gezamenlijk onderzoek
3. Streef naar minimalisatie van de impact-zorg voor compensatie
4. Neem verantwoordelijkheid en deel macht
5. Blijft te alle tijde geloofwaardig
6. Focus op het bouwen van duurzame relaties

Om het wat vage begrip mutual gains handen en voeten te geven wordt er daarnaast gebruik gemaakt van theoretische principes van *veranderkunde* en *projectmatig werken* (Figuur 2).

Figuur 2: Strategisch Omgevings Management



Veranderkunde is gebaseerd op onderzoek van Caluwé en Vermaak (2006) en legt de nadruk op het begrijpen hoe mensen aan tafel zitten en hoe ze het vraagstuk bekijken. Dit helpt om bewust een strategie uit te zetten die bijdraagt aan de oplossing en daarmee ook tot een bewuste keuze van passende interventies. Menselijk gedrag kan bepalen of men wel of niet tot een overeenkomst komt (Wesselink, 2010).

Projectmatig werken als toevoeging brengt structuur in de context van een project waar binnen korte tijd resultaten bereikt moeten worden. Hierdoor dient omgevingsmanagement een integraal onderdeel te zijn van de projectbeheersing. Dit vraagt om een uitwerking van SOM in verschillende fasen, heldere stappen en projectbeheersingsinstrumenten en om een verschuiving van risicobeheersende grondhouding naar transparantie. Het maakt dat de keuze voor SOM verantwoord kan worden naar andere partijen en achterban en draagt bij aan betrouwbaarheid van de opdrachtgever (Wesselink, 2010).

Door de combinatie van win-win, veranderkunde en projectmatig werken zweeft het SOM wat tussen de strategische en communicatieve oriëntatie in: het streeft naar het bereiken van win-win, maar uit het oogpunt het eigen project te realiseren.

De combinatie van bovengenoemde aspecten is door Wesselink (2010) samengevat in 12 principes voor de toepassing van omgevingsmanagement die zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: SOM-principes

	Principe	Kern
1*	Streef naar winst voor alle partijen	Zorg ervoor dat de taart groter wordt en dat er een oplossing komt die door alle partijen als winst wordt ervaren.
2*	Werk aan oprechte interesse in belangen van stakeholders	De pijn van de stakeholder te begrijpen zodat het makkelijker is deze over te dragen.
3*	Maak onderscheid tussen standpunten en belangen	Belangen zijn minder vloeibaar dan standpunten en liggen dieper. Zoek naar oplossingen op het niveau van belangen.
4*	Wees betrouwbaar, maak waar wat je zegt	Verinnerlijking van de aanpak, bescheidenheid in toezeggingen en fouten durven toegeven.
5*	Goede voorbereiding, goede analyse	Een goed inzicht in de belangen, macht en emoties.
6*	Inventariseer issues en dan pas stakeholders	Denken vanuit het gebied maakt het overzicht completer
7*	Maak transparante afwegingen en deel deze met partijen	Vroegtijds de kaarten op tafel leggen. Informatie verstrekken over mate van participatie en verwachtingsmanagement. Eventuele frustraties kunnen aan het begin gemanaged worden.
8*	Besteed de meeste tijd aan stakeholders met het grootste belang	Door issues vroegtijdig te inventariseren en te analyseren kan de dialoog met de meeste stakeholders tijdig worden gestart.
9	Maak onderscheid tussen constructief en conflicthandelen	In de eerste van gaat het erom elkaars belangen te begrijpen, die impact hebben op de plannen van de initiatiefnemer (constructief onderhandelen). In de tweede fase gaat het om het sluiten van overeenkomsten omtrent onderwerpen waar men elkaar niet kan vinden of tegenover elkaar staat.
10	Pakketonderhandelingen	Dergelijke onderhandelingen voorkomen dat er slag-op-slag onderhandeld moet worden.
11	Goede monitoring van gemaakte afspraken	Verder kijken dan het concrete resultaat van het project. Monitoring en borging van resultaten en gemaakte afspraken.
12	Blijf SOM principes trouw	Verlies de oprechte interesse niet uit het oog door snelle slagen binnen te halen. Vertrouwen is daarbij erg belangrijk.

3. Operationalisatie

3.1 Case beschrijving

In dit artikel zoomen we nader in op omgevingsmanagement bij de RWS-projectorganisatie Blankenburgverbinding (BBV). Het project werd in 2011 geprioriteerd als onderdeel van een groter opgezette bereikbaarheidsvisie "Rotterdam Vooruit" waarin samen met omgevingspartijen een plan was geschetst ter bevordering van de toekomstige bereikbaarheid van stad en omgeving. Het plan behelst een verbinding van

de A15 en de A20 middels een tunnel over het Scheur (Onderdeel van de Nieuwe Waterweg). Het project wordt echter niet door de gehele omgeving omarmd, mede vanwege de doorsteking van een waardevol natuurgebied. In november 2013 is de verkenningsfase geëindigd en de planuitwerkingfase aangevangen met de keuze voor de Blankenburgverbinding boven het alternatief de Oranjetunnel. In het voorjaar van 2015 hoopt de projectorganisatie het Ontwerp Tracé Besluit (OTB) aan te kunnen bieden, gevolgd door een Tracébesluit (TB) in 2016. In de verschillende fases van het project worden acties ondernomen om de omgeving te betrekken. Het totale budget voor het project bedraagt 1,2 miljard euro. Het budget is opgehoogd na een lobby van de omgeving voor een landtunnel.

Naast het proces rond het tracé wordt er door de regio gewerkt aan een kwaliteitsprogramma voor de bredere gebiedsontwikkeling. Via een motie-Cuijken is zo'n 25 miljoen beschikbaar gesteld voor gebiedsgerichte ontwikkeling. Dit geld is direct beschikbaar gesteld aan de Stadsregio Rotterdam als vertegenwoordiging van de gemeenten. Door middel van cofinanciering hoopt men dit bedrag nog verder te kunnen ophogen. Dit programma bestaat uit drie belangrijke doelen: het saldo 0 principe (zorgen dat het geluidsniveau/luchtkwaliteit gelijk blijft aan de huidige situatie), maatregelen aan het onderliggend wegennet en het landschapsplan waarbij investeringen zullen worden gedaan om daarmee de omgeving een impuls te geven.

3.2 Data en Methode

Om meer inzicht te krijgen in de praktijk van omgevingsmanagement is gedurende een viertal maanden intern meegekeken binnen de projectorganisatie BBV. Deze methode gaf de mogelijkheid om van binnenuit een beeld te krijgen van de dynamiek van een organisatie en van daaruit beter te begrijpen hoe en waarom processen lopen zoals ze lopen en welke aspecten hierop inspelen. Hiermee raken we aan ethnografisch onderzoek, oftewel een systematische methode om het sociale en culturele leven van een gemeenschap, een institutie en een organisatie te leren kennen (Berg en Lune, 2004).

Tijdens de interne periode is op de volgende manieren data verzameld:

- Deskstudie: Het bestuderen van literatuur rond omgevingsmanagement en relevante beleidsdocumenten.
- Observaties binnen de project organisatie: Hier betreft het algemene observaties op de werkvloer, maar ook observaties binnen (vergaderingen en bijeenkomsten van) het cluster omgevingsmanagement. Op deze manier is meer inzicht verkregen in de werkwijze en project cultuur die mogelijk van invloed zijn op het spanningsveld tussen omgeving en project
- Gesprekken over de relatie omgeving-project: Tijdens de interne periode zijn verschillende gesprekken gevoerd. In de eerste fase is met name inzicht verschaft in de ontwikkeling van het SOM (gesprekken met ontwikkelaars) en de rol van SOM binnen de Rijkwaterstaat (gesprekken bij de afdeling omgevingsmanagement binnen RWS). Vervolgens is zowel met betrokkenen binnen de projectorganisatie RWS als met omgevingsmanagers bij andere projectorganisaties (projectorganisatie A13/A16, Maasvlakte-Vaanplein, Schiphol-Amsterdam-Almere en Ring Utrecht A12/A27) gesproken over de toepassing van SOM in het spanningsveld tussen omgeving en project. Om daarnaast ook het omgevingsperspectief beter in kaart te brengen zijn tevens gesprekken gevoerd met de Stadsregio en de gemeente Vlaardingen.
- Meewerken in het project: Naast observaties en gesprekken is ervoor gekozen ook hier en daar ook actief taken te vervullen met als doel ook een gevoel te krijgen bij de werkzaamheden en de manier van aanpak.

Verwerking resultaten

De observaties, gesprekken en meewerk activiteiten zijn samengevat in een logboek. De meest relevante aspecten zijn opgenomen in dit rapport. In de verslaglegging ligt de focus op de projectorganisatie Blankenburgverbinding. De bevindingen worden hier en daar aangevuld met informatie uit andere gesprekken (in de kaders).

In het verslag is niet gestreefd naar volledigheid, wat ook niet mogelijk was vanwege de relatief korte tijdsperiode waarin de verschillende informatie is verzameld is. Doel met onderliggende beschrijving is een beeld te schetsen van de gedachten en belevingen die opkwamen bij de verschillende observaties, gesprekken en meewerk acties.

4. Analyse relatie omgeving-project bij projectorganisatie Blankenburgverbinding (BBV)

4.1 Perspectief op nut/noorzaak omgevingsmanagement binnen de BBV

In het planproces is tot dusver gekozen voor een intensieve participatie van de omgeving. De omgevingsmanagers in het team BBV zijn van mening dat het betrekken van de omgeving belangrijk is, om verschillende redenen. "Ik ga voor 100% betrokkenheid; ook al realiseer het behalen van meer draagvlak niet altijd lukt, iedereen moet de kans hebben gehad betrokken te zijn (Omgevingsmanager 1 BBV, 2014). Een ander focust vooral op het belang van lokale kennis. "Betrokkenheid van de omgeving maakt ons project rijker; het haalt lokale kennis naar binnen in projecten. Burgers en overheden weten ons soms details te vertellen waar we zelf nog niet aan gedacht hadden." (Omgevingsmanager 2 BBV, 2014).

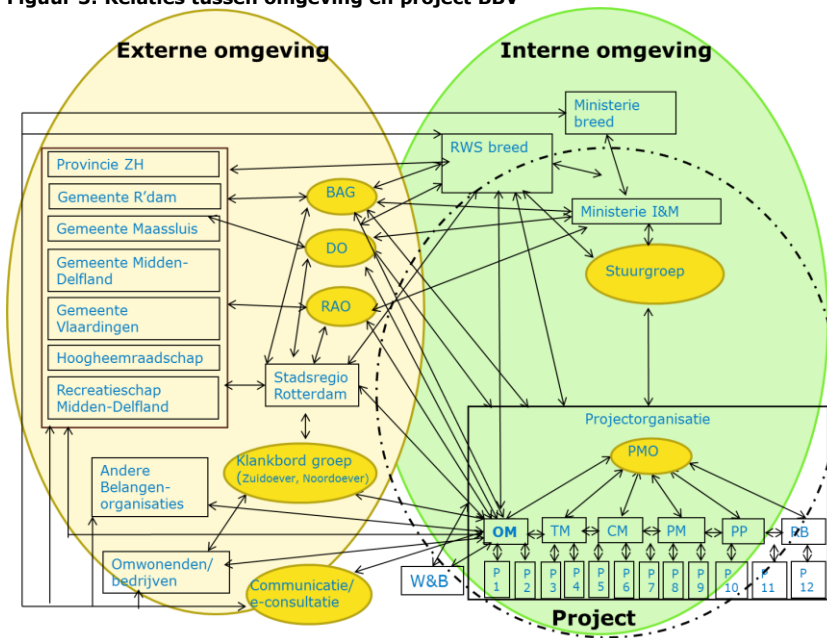
Vanuit dit perspectief is zowel in de voorfase als verkenningsfase van het project conform Elverding reeds intensief contact geweest met de omgeving om belangen en wensen in kaart te brengen door onder andere overleg met andere overheden en participatie van andere partijen door middel van gebiedstafels waarin samen werd nagedacht over verschillende varianten voor het uiteindelijke tracé.

Ook in de huidige planuitwerkingsfase van het project wordt door de omgevingsmanagers zoveel mogelijk getracht de opgebouwde participatie uit eerdere fases van het project voort te zetten "We willen de omgeving blijven betrekken en op deze manier onze goede relatie behouden" (Omgevingsmanagement BBV, 2014).

4.2 Huidige relaties omgeving-project

Figuur 3 geeft een overzicht van de relaties die er bestaan tussen de omgevingsmanager, het project en de omgeving in de huidige planuitwerkingsfase bij de BBV.

Figuur 3: Relaties tussen omgeving en project BBV



We bespreken beknopt de belangrijkste relaties tussen omgeving en project, met een nadruk op de relaties vanuit omgevingsmanagement.

Interactie binnen project:

Oprachtgever van het project BBV is het Ministerie van I&M. (of specifieker: DG Bereikbaarheid). Het project wordt geleid door een stuurgroep waarin het Ministerie (DG Bereikbaarheid), Rijkswaterstaat (HID) en de projectorganisatie BBV (Directeur) vertegenwoordigd zijn (pijlen richting stuurgroep). Hier worden belangrijke besluiten genomen en wordt geadviseerd aan de minister van I&M.

De projectorganisatie BBV voert het project uit binnen de afgesproken kaders. In projecten van RWS wordt gewerkt volgens Integraal Project Management (IPM) met daarin vijf rollen/clusters. Binnen de projectorganisatie is omgevingsmanagement één van de clusters naast een cluster techniek, projectbeheersing, planproducten, contractmanagement en project management. Het cluster planproducten is toegevoegd als afsplitsing van omgevingsmanagement, dit als gevolg van de grootte van het project. Om diezelfde reden bestaat ieder cluster uit meerdere teamleden met daarin verschillende specialismes. Ieder cluster heeft een trekker/manager. De trekkers van ieder cluster zitten gezamenlijk met de projectdirecteur in het Project Managers Overleg (pijlen van clusters naar PMO) om informatie af te stemmen en besluiten te nemen. Ook buiten het PMO wordt regulier tussen clusters afgestemd.

Het cluster omgevingsmanagement is binnen het project verantwoordelijk voor de contacten met de omgeving buiten het project en bestaat uit twee omgevingsmanagers aangevuld adviseurs met individueel eigen taken (pijlen OM naar Personeel). De taken zijn verdeeld rond de thema's communicatie & participatie, strategisch omgevingsmanagement en vastgoed & conditionering. Met het kernteam wordt wekelijks, en met een iets breder team (inclusief vastgoed & conditionering) wordt tweewekelijks overlegd. Daarnaast wordt er samengewerkt met de markt via het Best Value Procurement (BVP) principe; Witteveen en Bos (W&B) betrokken in de planuitwerkingsfase voor het verder ontwerpen van het tracé en het uitvoeren van de MER-onderzoeken (pijlen van W&B naar projectorganisatie). Omgevingsmanagement is niet uitbesteed aan W&B. *"We wilden hier geen geld op besparen"* (Omgevingsmanagement BBV, 2014). Om de koppeling met omgevingsmanagement te stimuleren sluit een vertegenwoordiger van W&B wel regulier aan bij omgevingsmanagement overleg (pijlen van W&B naar omgevingsmanagement).

Interactie met omgeving buiten project

Omgevingsmanagement BBV is verantwoordelijk voor de contacten met de omgeving buiten het project. Interne stakeholders van het project zijn belanghebbenden in de brede organisatie RWS/I&M. *"Intern liggen er eisen die we mee moeten nemen in het ontwerp van het tracé en het contract"* (Omgevingsmanagement BBV, 2014) (pijlen van omgevingsmanagement naar RWS-breed/Ministerie). Zo wordt er onder andere afgestemd met andere projecten in de regio en met de (RWS) weg en tunnel beheerder die straks de weg en tunnels in beheer zullen hebben. Daarnaast wordt er via een nieuwsbrief breed gecommuniceerd binnen RWS en het ministerie.

Daarnaast zijn er veel contacten met externe stakeholders. De samenwerking met andere overheden - Provincie Zuid-Holland, de Stadsregio Rotterdam, gemeente Rotterdam, Vlaardingen, Maassluis, Midden-Delfland, Waterschap en het Recreatieschap wordt vormgegeven in overlegorganen op ambtelijk (RAO), directeuren (DO) en bestuurlijk niveau (BAG) (pijlen naar RAO, DO, BAG), aangevuld met bilaterale contacten. Er is intensief contact met de Stadsregio Rotterdam, die ook op reguliere basis aansluit bij het omgevingscluster.

Daarnaast is er contact met andere zowel georganiseerde (zoals pro-rail, anwb, milieufederatie, staatsbosbeheer, bewonersorganisaties) als ongeorganiseerde partijen (omwonenden, bedrijven) via bilaterale contacten, verschillende klankbordgroepen en communicatie (website, informatiemarkten) en e-consultatie voor het bredere publiek.

4.2 De toepassing van SOM bij de BBV

Bij de toepassing van omgevingsmanagement kiest de projectorganisatie BBV in haar werkzaamheden voor een ruime aanpak van omgevingsmanagement (Koppejan, 2010), waarbij partijen die potentieel geraakt worden door het project zoveel mogelijk pro-actief worden benaderd. Hierbij wordt gebruik van het SOM-gedachtegoed. SOM helpt in de basis goed bij het schakelen tussen omgeving en project. Er wordt zoveel mogelijk volgens de filosofie van SOM gewerkt. "We trachten zoveel mogelijk win-win te creëren, open en betrouwbaar te zijn" (Omgevingsmanagement BBV, 2014).

Desalniettemin blijkt de uitvoering van SOM-principes bij de BBV in de praktijk niet vanzelfsprekend. In de huidige planuitwerkingsfase ervaren de omgevingsmanagers "een spanningsveld tussen tijd en zorgvuldigheid" (Omgevingsmanagement BBV, 2014). Onderstaand trachten we factoren achter het ontstaan van het spanningsveld beter inzichtelijk te maken door in te gaan op de uitvoering van een aantal SOM principes (zoals weergegeven in tabel 1) die relevantie hebben in de huidige fase van het project. Achtereenvolgens bespreken we het principe win-win behalen, werken vanuit belangen en issues, voorbereiding en analyse, het bouwen van vertrouwen en transparantie en van constructief naar zakelijk onderhandelen. Naast een beschrijving van de aanpak wordt ingegaan op de complexiteit van de uitvoering in de huidige planstudiefase. Zijdelingen worden ook aantal andere factoren besproken die de schakering tussen omgeving en project beïnvloeden.

Streven naar win-win (principe 1, tabel 1)

Wesselink (2010) beschrijft het streven naar win-win en het behalen van een grotere taart voor alle partijen als eerste en cruciale principe in het strategisch managen van de omgeving.

Tijdens de aanwezigheid bij de projectorganisatie BBV gedurende een aantal maanden bleek "win-win" een populair begrip. In de werkprocessen wordt er zoveel mogelijk naar gestreefd te zoeken naar situaties waarin zowel de omgeving als het project een voordeel hebben. Zo wordt er bijvoorbeeld gekeken naar raakvlakken tussen het tracé ("het OTB") en de vormgeving en inpassing hiervan enerzijds en de bredere gebiedsinrichting ("het Kwaliteitsprogramma van de Stadsregio") anderzijds, om zoveel mogelijk integraal te zoeken naar een door de omgeving gedragen invulling van het gebied. Ook wordt er bij de invulling van water en natuur compensatie zoveel mogelijk met de regio gekeken naar opties waarin de regio een voordeel kan hebben. Een voorbeeld is het zoeken naar opties om mee te financieren in een Waterharmonica die het waterschap graag wil in het kader van onder andere de bestrijding van Blauwalg. "De BBV kan hier in het kader van natuurcompensatie riet in kwijt dat elders wordt vernietigd, waardoor een win-win situatie kan ontstaan waarin beide iets behalen en de totaalsituatie beter wordt" (Omgevingsmanagement BBV, 2014).

Korte lijnen met de Stadsregio en individuele regionale partijen helpen om kansen voor win-win in kaart te hebben. Binnen het project BBV speelt de Stadsregio Rotterdam een belangrijke rol in het behartigen van belangen en mogelijkheden voor de regio.

*****Aanvullen: relatie omgeving-project in huidige fase *****
*****Aanvullen: andere factoren die relatie beïnvloeden*****

Opmerking [M2]:

Steeds:
-wat zegt SOM
-wat doet BBV (goed)
-in hoeverre spanning in de huidige projectfase
-welke andere factoren van invloed

Issues en belangen (principe 2,3,6,8, tabel 1)

Om uiteindelijk te komen tot een grotere taart is kennis van issues en belangen belangrijk. Het pro-actief in kaart brengen van issues en "slapende honden wakker maken" zou latere problemen en weerstand verminderen (Wesselink, 2009). Ook Binnen de projectorganisatie wordt intensief gewerkt vanuit issues en belangen. "We werken met issue management" (Omgevingsmanagement BBV, 2014). Issues zijn dan aspecten die in het gebied spelen waar verschillende partijen een belang bij hebben.

De projectorganisatie BBV heeft in de verkennende fase al veel issues, bijbehorende stakeholders en belangen reeds in kaart gebracht. Er wordt zoveel mogelijk pro-actief gewerkt om te kijken welke partijen mogelijk worden geschaad door het project. Een voorbeeld is het issue "visrechten". "We gaan een tunnel bouwen onder het water en

door onze werkzaamheden worden mogelijk partijen geschaad die het recht hebben te vissen in dit water. We zoeken daarom uit wie er rechten hebben, wat de consequenties zijn als we de rechten schaden en gaan vervolgens in gesprek" (Omgevingsmanagement BBV, 2014). Andere voorbeelden van issue zijn een beschermd plantje wat in het projectgebied groeit, maar ook geluidsissues, visrechten, afpaalrechten (recht op rust in een gebied rond een eendenkooi), etc.

*****Aanvullen: relatie omgeving-project in huidige fase *****
*****Aanvullen: andere factoren die relatie beïnvloeden*****

Een goede voorbereiding en goede analyse (principe 5, tabel 1)

Het voeren van een goed gesprek met stakeholders vraagt om een goede voorbereiding en analyse (Wesselink, 2009). Goed inzicht in macht, emoties en belangen speelt hierbij een rol.

Het omgevingsteam binnen de BBV doet haar best om issues en stakeholders zo goed mogelijk te inventariseren en te documenteren in dossiers. Daarnaast wordt zoveel mogelijk getracht verslagen te maken van bijgewoonde bijeenkomsten en gesprekken. Wel wordt er bij BBV minder gearchiveerd dan waar SOM eigenlijk om vraagt "Uitgebreide overzichten van macht en emoties vinden we wat minder relevant" (Omgevingsmanagement BBV, 2014).

In het kader van voorbereiding op gesprekken wordt er wel nagedacht over de competenties van teamleden in contact met de omgeving. "We denken er ook wel over na welke competenties we in ons team hebben en hoe we die het beste kunnen inzetten" (Omgevingsmanagement BBV, 2014). Door een takenverdeling in het team zijn de contacten met stakeholders ook wat geclusterd en is elk teamlid in principe verantwoordelijk voor een groep stakeholders.

*****Aanvullen: relatie omgeving-project in huidige fase *****
*****Aanvullen: andere factoren die relatie beïnvloeden*****

Vertrouwen (principe 4, tabel 1)

Een ander belangrijk aspect in het realiseren van duurzame relaties is vertrouwen. Volgens Wesselink (2010) vraagt dit om een verinnerlijking van de aanpak, bescheidenheid in toezeggingen en fouten durven toegeven.

Binnen de projectorganisatie BBV is betrouwbaarheid een belangrijk streven in de werkwijze en worden bovengenoemde aspecten zoveel mogelijk getracht in de praktijk te brengen. De SOM methodiek ligt verankerd in de projectorganisatie: "We krijgen veel ruimte om de omgeving te betrekken, dit hebben we ook in een plan van aanpak vastgelegd wat door de projectorganisatie is overgenomen" (Omgevingsmanagement BBV, 2014). Daarnaast wordt bewust geprobeerd enkel toe te zeggen wat we zeker weten en anders aan te geven dat men "het nog niet weet."

De samenwerking met de Stadsregio is mogelijk een belangrijke factor in de vertrouwensrelatie met de omgeving. De regelmatige afstemming en het samen naar buiten optreden in bijvoorbeeld klankbordgroepen en informatieavonden kan vertrouwen richting de omgeving stimuleren.

*****Aanvullen: relatie omgeving-project in huidige fase *****
*****Aanvullen: andere factoren die relatie beïnvloeden*****

Transparantie (principe 7, tabel 1)

Sterk gerelateerd aan betrouwbaarheid vraagt een goede relatie met de omgeving ook om transparantie. De kaarten open leggen aan de omgeving en openheid over het proces past hierbij, en zou ertoe leiden dat frustraties in het begin al gemanaged worden (Wesselink, 2009).

Binnen de projectorganisatie BBV wordt zoveel mogelijk transparant gewerkt. Er wordt veel informatie gedeeld; wel hebben sommige groepen zoals met name de interne RWS omgeving, de Stadsregio en ingenieursbureau W&B eerder toegang tot informatie dan anderen (Omgevingsmanagement BBV, 2014).

Verwachtingsmanagement is belangrijk in het proces. "Mensen moeten duidelijk weten waar ze wel en geen invloed op uit kunnen oefenen". Zo is er "binnen de klankbordgroepen bijvoorbeeld is aan het begin duidelijk gecommuniceerd over de adviserende rol die de groep uitoefent. Dat is soms in het begin wel moeilijk, maar uiteindelijk accepteert men dit wel" (Omgevingsmanagement BBV, 2014).

*****Aanvullen: relatie omgeving-project in huidige fase *****
*****Aanvullen: andere factoren die relatie beïnvloeden*****

5. Reflectie en Conclusie

Rijkswaterstaat staat steeds meer open voor samenwerking met omgevingspartijen in de planning en uitvoering van projecten. Op projectniveau is de omgevingsmanager aangesteld als schakel tussen deze omgeving en de doelen van het project.

In dit rapport is ingezoomd op de uitvoering van omgevingsmanagement in de praktijk bij de projectorganisatie Blankenburgverbinding. Hierbij stond centraal meer inzicht te krijgen in aspecten die het spanningsveld tussen omgeving en project beïnvloeden. Hierbij is gerefereerd zijn uitgangspunten van het gedachtegoed van Strategisch Omgevings Management (SOM) gebruikt als analyse kader: realiseren van win-win, issues en belangen, voorbereiding en analyse, vertrouwen en transparantie. Alhoewel niet compleet geeft de reflectie op de toepassing van het SOM bij de Blankenburgverbinding verschillende factoren aan die het spanningsveld tussen omgeving en project beïnvloeden.

Duidelijk is geworden dat omgevingsmanagement bij de BBV in de planuitwerkingsfase onder druk staat van de strakke project planning. Alhoewel vroege participatie een deel van de pijn weg kan nemen (zoals voorondersteld door Elverding), heeft ook de planuitwerkingsfase waarin het traject verder wordt uitgewerkt en effectstudies worden verricht nog veel aspecten waarin de omgeving betrokkenheid wenst. Verwachtingen richting omgevingsparticipatie zijn wel geschept in de verkenningsfase. Een meer zakelijke instelling richting de omgeving in de planuitwerkingsfase dan wel een wat ruimere planstudiefase waarin ook meer ruimte is en rekening wordt gehouden met de beslisruimte van omgevingspartijen zou dit spanningsveld tegemoet kunnen komen.

Daarnaast geeft de analyse ook inzicht in andere factoren die het schakelen tussen omgeving en projectdoelen beïnvloeden. Grofweg kunnen we de beschreven factoren onderscheiden op micro, meso en macro niveau.

Op *micro* niveau spelen persoonsfactoren een rol in de effectieve uitvoering van omgevingsmanagement. Omgevingsmanagement vraagt om verschillende competenties op verschillende momenten in het omgevingsproces. Het vraagt om omgevingsgevoeligheid, maar ook om onderhandelingsvaardigheden zowel binnen het project als richting omgeving. Ook ervaring met eerder projecten kan belangrijk zijn. Meer aandacht hiervoor in de selectie maar ook in de opleiding van omgevingsmanagers kan hieraan meer sturing geven. Hieraan gerelateerd op micro niveau is de samenstelling van het omgevingsmanagement team belangrijk. Variëteit maar ook continuïteit in het team zijn belangrijk in bijvoorbeeld de voorbereiding van gesprekken evenals het bouwen van vertrouwen met de omgeving. Voldoende capaciteit is hierin ook van belang en een kritische factor binnen omgevingsmanagement BBV. Hierdoor komt zorgvuldigheid in contacten met de omgeving onder druk te staan.

Op meso niveau spelen aspecten in de relatie met anderen in de projectorganisatie. De communicatie tussen clusters en een op de omgeving gerichte mentaliteit bij andere clusters is belangrijk om vertrouwen en transparantie richting omgeving te realiseren. Omgevingsmanagers hebben informatie nodig vanuit andere clusters voor de uitvoering van het project. Omgekeerd hebben andere clusters informatie nodig van omgevingsmanagement om hierin hun werk rekening mee te houden. Communicatie kan mogelijk gestimuleerd worden door als omgevingsmanagement een voorbeeldfunctie te geven en elkaar bewust te maken van activiteiten die in het kader van omgevingsmanagement plaatsvinden.

Op macro niveau spelen factoren waarop het project minder invloed heeft. Dit zijn aspecten gerelateerd aan de RWS en I&M cultuur en factoren komend uit de externe

omgeving. De RWS/I&M cultuur schept de kaders voor het project, ingegeven vanuit het doel de bereikbaarheid te verbeteren binnen een daarbij afgesproken budget en tijds kader. De aandacht voor gebiedsgerichte inpassing wordt hierin steeds groter, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de ministeriële toezegging van extra geld voor de omgeving bij het project BBV. Desalniettemin is een echte integraal perspectief waarbij de focus meer verschuift naar leefbaarheid nog niet in zicht. Ondanks de inspanningen om de omgeving te betrekken staat in projecten nog steeds het behalen van het eigen doel de bereikbaarheid te verbeteren voorop. Hierin nog niet te spreken over de politieke kaders die een belangrijke rol spelen in de continuïteit van het project. Op weg naar samenwerking waar ook daadwerkelijk win-win of zelfs sociaal kapitaal kan ontstaan door leerprocessen te creëren, is meer ruimte om daadwerkelijk vanuit een gezamenlijk doel te denken nodig. Ook de dynamiek van de externe omgeving is voor omgevingsmanagement van een project een factor die het schakelen tussen omgeving en project. Zo kan wispelturigheid bij de omgeving, een wisselende politieke situatie, miscommunicatie bij de omgevingspartij en onwil in samenwerking het bouwen van vertrouwen, het bereiken van transparantie en het behalen van win-win in de weg staan. Al met al biedt het SOM voor een projectorganisatie zoals de BBV een waardevol kader om de banden met de omgeving te versterken. Wel blijkt de zorgvuldigheid van de uitvoering en daarmee het bekrachtigen van de relaties met de omgeving in de planuitwerkingsfase onder druk te staan. Ook kan nog de vraag worden gesteld in hoeverre de toepassing van SOM in een RWS-project ook daadwerkelijk win-win en of nog een stap verder het ontstaan van sociaal kapitaal kan stimuleren. Dit laatste komt pas echt tot stand als men ook echt in staat is af te stappen van eigen doelstellingen en zoekt naar gezamenlijke doelstellingen, terwijl SOM nog veelal is ingestoken vanuit het behalen van het eigen project.

Dit paper geeft een eerste aanzet in het inzichtelijk maken van dilemma's in de schakeling tussen omgeving en project. Het inspelen op (één van bovenstaande) geschetste aspecten maar ook het delen van best practices tussen projecten kan helpen in het verder inzichtelijk maken, maar ook het verder optimaliseren van de schakeling tussen omgeving en project. Vervolgonderzoek kan zich richten op het verder in kaart brengen van factoren, maar ook het in kaart brengen van strategieën om de schakeling tussen omgeving en project te verbeteren. Hierin is ook aandacht voor het lerend aspect van samenwerking relevant.

Literatuurlijst

Boeken/artikelen/documenten:

- Fisher, R., Ury, W. and Patton, B. (1991). *Getting to Yes: negotiating Agreement Without Giving In*. New York: Penguin Books.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: MacMillan
- Innes, J., J. Gruber, M. Neuman & R. Thompson (1994) (Eds). *Coordinating Growth and Environmental Management Through Consensus Building*, California: California Policy Seminar, University of California.
- Koppejan, J. (2010). *De zoektocht naar het vak: Omgevingsmanagement*. Uitgave Kennis in het groot.
- Ministerie I&M (2013). *Governance Model grote projecten*. Den Haag: Ministerie I&M.
- Rijkswaterstaat (2009). *Omgevingsmanager: de onmisbare schakel buiten en binnen*. Den Haag: Rijkswaterstaat.
- Roloff, M.E. & Miller, G.R. (1980). *Persuasion: new directions in theory and research*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Susskind, L. & Cruikshank, J. (1987). *Breaking the Impasse: consensual approaches to resolve public disputes*. Basic Books Inc.: New York
- Voogd, H. (1997). On the role of will-shaping in planning evaluation, In: D. Borri, A. Khakee, C. Lacirignola (eds), *Evaluating Theory-Practice and Urban-Rural Interplay in Planning*, Dordrecht: Kluwer Academic Publ. 23-34.

Vos, S. T. van den Berg (2013). Organisatieverandering via programmamanagement versus lean management. Rijkswaterstaat presentatie voor PGM Open, 7 februari 2013.

Wesselink, M. (2010). Handboek Strategisch Omgevings Management. Deventer: Kluwer.

Woltjer, J. (2000). Consensus planning: the relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development. Ashgate, Aldershot

Gesproken/geïnterviewde personen

Organisatie	Functie	Datum
Binnen BBV		
Marlies Langbroek	Omgevingsmanager BBV (extern)	
Alwin Nijhuis	Omgevingsmanager BBV (intern)	
Marieke Elvering	Communicatie BBV (extern)	
Ellen Duijvestein	Omgevingsadviseur BBV (intern trainee)	
Hans van Zijst	Omgevingsadviseur BBV (extern)	
Win Leendertse	Contract manager BBV (intern)	
Denie.	Project beheersing (intern)	
Anderen	Verschillende clusters	
Buiten BBV, RWS		
Frans Merkx	Omgevingsmanagement RWS	
Aimee Mostert	Omgevingsmanagement RWS	
Buiten BBV-SOM		
Mark Wesselink	Ontwikkeling SOM	
Buiten BBV-andere projectorganisaties		
Stephan Lahaye	Omgevingsmanagement A12/A27	
Kees Abrahamse	Omgevingsmanagement SAA	
Sasa Jankovic	Omgevingsmanagement A13/A16	
Nicolette vd Berg	Omgevingsmanagement Mava	
Buiten BBV-omgeving		
Raymond van Keerbergen	Stadregio Rotterdam	
Erik van Duivenbode	Gemeente Vlaardingen	
Jaap van Heest	Gemeente Vlaardingen	

Opmerking [M3]: Nog invullen