

Omgevingsmanagement: bevlogen verhalen uit de praktijk

Tik de term 'omgevingsmanagement' in op google en allerlei termen vliegen je om de oren: 'draagvlak creëren', 'randvoorwaarden scheppen', 'besluitvorming versnellen', 'verantwoording afleggen'. Het beeld dat met snel *googlen* over dit vakgebied ontstaat is dat het heel veel omvat én dat het steeds belangrijker wordt. Maar hoe kijken mensen uit het vakgebied zelf tegen omgevingsmanagement aan? In dit artikel geven wij, Mariya Ivanova en Elske Dölle, een beschouwing van de gesprekken die wij de afgelopen periode hebben gevoerd met omgevingsmanagers werkzaam bij Rijkswaterstaat, gemeente Amsterdam, de provincie Gelderland, het waterschap Rivierenland en een aannemersbedrijf. Wat is volgens de omgevingsmanagers het doel van het vakgebied, waar lopen zij tegenaan en welke belangrijke ontwikkelingen zien zij binnen omgevingsmanagement? Vanuit het perspectief van de omgevingsmanager geven wij met dit artikel een beeld van het vakgebied en hopen anderen te inspireren om vooral ook hun ervaringen te delen.

Waarom omgevingsmanagement?

> *Voorkomen van projectvertraging*

'Wij zijn nu eenmaal geen China, waar in één dag wordt bepaald dat een huis moet wijken voor een weg', was één van de reacties op de vraag waarom projecten omgevingsmanagement moeten inzetten. Omgevingsmanagement is een *must*, omdat in een democratische rechtsstaat zoals Nederland de overheid wettelijk verplicht is om inwoners goed te informeren en te verantwoorden waarom bepaalde keuzes voor het algemeen belang noodzakelijk zijn. Meermaals werd aangehaald dat het belangrijkste van omgevingsmanagement is dat je goed kan uitleggen 'waarom je iets wel of niet doet'. Voor het project is dit zowel belangrijk voor het verkrijgen van juridische legitimiteit als voor het krijgen van vertrouwen en begrip bij omwonenden en andere publieke- en private partijen. Doe je dit niet dan leidt dit onherroepelijk tot vertraging met alle gevolgen van dien. Uit de interviews kwamen vier categorieën naar voren waar vertraging kan optreden zonder goed omgevingsmanagement:

1. Rechtspraak

Voorbeeld: de Raad van State keurt de plannen af vanwege onvoldoende belangenafweging en het niet volgen van wettelijke procedures.



2. Politieke besluitvorming

Voorbeeld: bestuurders en vertegenwoordigers zijn niet overtuigd van de maatschappelijke nut en noodzaak.

3. Verkrijgen van vergunningen

Voorbeeld: een nutsbedrijf verleent geen vergunning, de aanvraag was te laat en voldoet niet aan de voorgeschreven wet- en regelgeving.



4. Maatschappelijk draagvlak

Voorbeeld: bewoners verzetten zich, hun individuele belang wordt geschaad, wat leidt tot imagoschade en verzet op politiek bestuurlijk niveau.



> *De buitenwereld naar binnen brengen*

Bovenstaande plaatje laat zien dat omgevingsmanagement een belangrijk instrument is om binnen een democratische context sneller tot een projectresultaat te komen. Maar het is meer. Omgevingsmanagement gaat volgens de geïnterviewden verder dan enkel de regels volgen, overtuigen en een goed verhaal vertellen:

‘Eigenlijk is de term omgevingsmanagement een arrogante houding, alsof je de omgeving van het project even kan managen, naar jouw hand kan zetten’

De geïnterviewden gaven aan dat de inbreng van de omgeving de sleutel is om tot betere *projectresultaten* te komen. Een projectdoel staat niet op zichzelf, het dient aan te sluiten bij behoeften in de samenleving. Om dit te bereiken is het belangrijk om ‘een relatie met stakeholders op te bouwen’ en ‘te luisteren, echt te begrijpen wat er in de omgeving leeft’. De omgeving kan door zijn kennis van het gebied het project bewust maken van blinde vlekken, want, zoals een omgevingsmanager het verwoordde, ‘we kunnen wel denken dat wat wij bedenken technisch gezien de beste oplossing is, maar daarmee hebben wij vaak nog geen flauw idee wat dit betekent voor de omgeving’. Door daarnaast als project serieus interesse te tonen in de vraag achter de vraag van de stakeholders, het onderzoeken van de *onderliggende* wensen en behoeften, ontstaat er ruimte om binnen de kaders van het project ‘win-win’ situaties (meerwaarde) te creëren:

‘Het project wil iets en de omgeving wil ook iets. Hoe kunnen we samen er het beste van maken? Vaak is dat meer dan mensen van te voren denken’

Schuiven de omgevingsmanagers hiermee conflicterende belangen niet al te snel ter zijde? In reactie op deze vraag gaven de geïnterviewden aan dat zij zeer bewust zijn hoe individuele belangen op zeer gespannen voet kunnen staan met die van het project. In sommige situaties is het onoplosbaar en moet het individuele belang simpelweg wijken voor die van het project. Uit de gesprekken bleek een grote betrokkenheid bij dit soort dossiers. Geïnterviewden gaven aan dat zij het, los van de juridische noodzaak, het ook op persoonlijk niveau als een morele plicht zien om juist aandacht te geven aan deze gedupeerden:

‘Heel vaak doen wij dingen voor het algemeen belang, maar er zijn altijd gedupeerden die niet profijt hebben. Het is belangrijk dat zij goed worden geïnformeerd. Het heeft grote impact op hun levens, het levert gezinnen soms jarenlang stress op’

Op welk moment omgevingsmanagement?

> *Wanneer heb je een omgevingsmanager nodig? Gisteren!*

Vanaf wanneer heb je in het project idealiter een omgevingsmanager nodig? Het antwoord op deze vraag was eenduidig: zo vroeg mogelijk in het proces. De omgevingsmanagers gaven aan dat in de wereld van de ruimtelijke ordening hun rol wordt gewaardeerd. Desondanks komt het nog steeds voor dat een omgevingsmanager pas wordt ingezet als het kwaad feitelijk al is geschied. Projecten hebben de neiging om vooral eerst intern bezig te zijn en dan pas naar buiten te gaan:

‘Het project heeft al een heel ontwerp uitgedraaid en dan word ik snel ingevlogen om uit te leggen waarom we het zo gaan doen’

Dit terwijl de geïnterviewden benadrukken dat voor een gedragen projectresultaat het belangrijk is om zo vroeg mogelijk in het proces de omgeving te verkennen en te onderzoeken wat er leeft, wat de wensen, frustraties en zorgen zijn. Met name in de beginfase van het project worden er keuzes gemaakt die grote gevolgen hebben voor de oplossingsruimte verderop in het project. Door vroegtijdig een participatietraject op te zetten is er meer ruimte om de diverse behoeften van de omgeving mee te nemen in het projectresultaat:

‘Ik ken geen enkele techneut die als hij input krijgt vanuit de omgeving niet geneigd is om mee te puzzelen naar oplossingen. Alleen hoe later in het proces van het project, hoe lastiger dit wordt. We zijn nu vaak te laat, alle technische keuzes zijn al gemaakt’

Om ervoor te zorgen dat het project meerwaarde heeft voor zoveel mogelijk mensen in de omgeving zijn verschillende geïnterviewden voorstander van het idee dat nog voordat een project wordt gevormd een omgevingsmanager in kaart brengt welke behoeften en belangen er spelen. Bij enkele van de organisaties die we gesproken hebben wordt deze werkwijze al wel toegepast. De omgeving wordt actief betrokken bij een fase waarin weinig tot niets vaststaat. Belanghebbenden krijgen een rol in de ideeënvorming, waarbij de output ter besluitvorming wordt voorgelegd op bestuurlijk niveau. Toch is dat nog niet bij alle organisaties het geval en zijn er verbeteringen mogelijk:

‘Vaak is de scope al zo afgebakend door de projectmanager dat er nog maar één oplossing mogelijk is. Ga toch praten met de stakeholders, breng de belangen in kaart voordat de scope is vastgesteld! Bestuurders kiezen liever uit drie opties met goede belangenafweging dan een kant-en-klaar projectplan’

Publieksparticipatie: van directieve opdrachtgever naar een faciliterende overheid

> *De nieuwe Omgevingswet*

Het pleidooi van de geïnterviewden om stakeholders vooral te zien als een kans om tot betere projectresultaten te komen in plaats van een risico die moet worden beheerst, past binnen een algemene ontwikkeling waarin de overheid zich steeds meer opstelt als *gelijkwaardige partner*. Een partner die met de omgeving invulling wil geven aan een *gezamenlijke ambitie*. De omgevingsmanagers zien de nieuwe Omgevingswet als een ontwikkeling die hun visie lijkt te ondersteunen:

‘Wat ik weet is dat er bij de Omgevingswet meer ruimte komt voor maatschappelijke participatie. Je moet aantonen dat je tijdig en op de juiste wijze de mensen betreft’

En het gaat verder. De nieuwe Omgevingswet wil stimuleren dat de maatschappij zelf met initiatieven komt. Initiatieven waarbij de inbrenger het eigenaarschap heeft en de overheid slechts faciliteert. De geïnterviewden zien dit als een positieve ontwikkeling, want, in de woorden van een omgevingsmanager, ‘succesvolle projecten zijn veelal projecten waar de omwonenden het project niet alleen hebben geaccepteerd, maar ook als iets zien waar zij zelf iets aan hebben bijgedragen, waar zij trots op zijn’.

> *Nieuwe uitdagingen binnen een veranderende rol*

Meer ruimte geven aan maatschappelijke participatie om tot een beter projectresultaat te komen. Het klinkt mooi. Toch gaven de omgevingsmanagers aan dat dit ook nieuwe uitdagingen met zich meebrengt. Want hoe zorg je er voor dat alle belangen goed worden afgewogen, wat is de rol van de politiek hierbinnen en hoe voorkom je dat individuen het gaan bepalen voor de rest? Zo gaf één van de geïnterviewden het volgende aan:

‘Uiteindelijk kun je het nooit helemaal puur democratisch doen. Er is een bepaalde visie voor de lange termijn die politiek bepaald is waarbinnen de belangen dienen te vallen. Niet iedereen zal daarom even tevreden zijn met de uitkomst’

Andere uitdagingen die tijdens de gesprekken aan de orde kwamen waren:

1.

Participatie betekent **niet dat iedereen tevreden** zal zijn met het resultaat. Aan de voorkant dient een omgevingsmanager heel helder te zijn welke invloed de stakeholder heeft en wat zijn inbreng voor kans van slagen heeft (valt het binnen de politieke ambitie, wet – en regelgeving etc.).

2.

Een project heeft **harde deadlines**. Deze deadlines leggen beperkingen op in de mate waarin de omgeving goed en tijdig kan worden betrokken.

3.

Participatie vraagt een **nieuwe houding** van de overheid en samenleving. De houding vanuit de samenleving is nu vaak nog reactief: een bewoner is tegen het project en dient een zienswijze in. Hoe ontstaat er een proactieve houding vanuit de samenleving en wat is de rol van de overheid hierin, hoe wordt dit gefaciliteerd? Laat je mensen zelf schetsen, of wat voor andere vormen zijn er?

4.

Om tot een integraal ontwerp te komen, dat ruimte geeft aan zoveel mogelijk wensen, is het aan de voorkant lastiger om een **vast budget** vast te stellen. In hoeverre is er bereidheid om een reservepotje op te zetten zodat het budget overvraagd kan worden?

5.

Hoe organiseer je dat alle input en besluiten goed worden **vastgelegd en teruggekoppeld**, dat je als overheid een betrouwbare partner bent?

> *Voorbeelden van nieuwe vormen van participatie*

Projecten doen draait om vertrouwen. Vertrouwen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, maar ook tussen stakeholders en de projectorganisatie. Om vertrouwen te creëren en te onderhouden zijn er volgens de geïnterviewden nog veel kansen te winnen op het gebied van stakeholderparticipatie. Stakeholderparticipatie geeft stakeholders meer inzicht in het proces, maar biedt ook de mogelijkheid om de omgeving mee te laten denken. Er zijn diverse manieren van participatie mogelijk. Sommigen plannen informatieavonden in, anderen proberen via online participatie een groter aantal mensen te bereiken. De volgende manieren van participatie zijn tijdens de interviews genoemd die wij ter inspiratie delen voor nieuwe projecten:

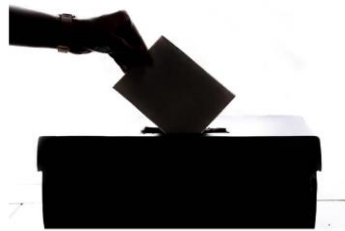


Leuke dingen en activiteiten in de omgeving

Voorbeeld: Kunstwerk tijdelijk bovengronds riool voor project Aanpak Ring Zuid: ijsjes of oliebollenkraam om te compenseren voor overlast in de omgeving; rondleiding in het projectgebied.

Bewoners stemmen mee op ontwerpen

Voorbeeld: Bij de Amstelveense fietsbrug over de A9 hebben bewoners gestemd op de laatste 3 ontwerpen uit de tender. Opdrachtgever kan via voorselectie bewoners laten kiezen uit 3 ontwerpen die minimaal voldoen aan de eisen van de opdrachtgever.



Online participatie

Voorbeeld: Geen klankbordgroep maar een online platform waar stakeholders samen de klankbord zijn en geïnformeerd worden over het project, ideeën kunnen aandragen, waar ze de opgenomen bewonersavonden kunnen terugkijken, kunnen reageren op concept-producten en alternatieven kunnen waarderen.

De mens achter de techniek laten zien

Voorbeeld: Video's over het project waarin uitvoerders aan het woord zijn en uitvoerder mee laten gaan op bewonersavonden.



Omgaan met media en de relatie met opdrachtnemer

> De rol van de media

Media is niet meer weg te denken uit ons dagelijks leven. Wij brengen veel van onze vrije tijd 'online' door, met als doel om contact met onze vrienden te onderhouden of op de hoogte te zijn van de laatste trends. De toenemende invloed die media op de samenleving heeft, maakt dat het een belangrijk thema was binnen onze gesprekken. Binnen projecten wordt *social media* steeds vaker ingezet als communicatiemiddel. Het biedt kansen om snel en effectief een grote groep te bereiken en hen op de hoogte te stellen van de laatste stand van zaken. Daarnaast zijn bouwprojecten ook een gewillig onderwerp in de media. Artikelen over vertraagde projecten, problemen met de aannemer of andere (vaak negatieve) betuigingen. De geïnterviewden gaven aan dat het lastig is om een project met de juiste feiten in de krant te krijgen. 'Voor media zijn feiten absoluut oninteressant', zo reageerde een omgevingsmanager. Dikke krantenkoppen en tweets spelen in op emoties en kunnen daarmee invloed uitoefenen op het speelveld van stakeholders:

'Het valt niet mee om het juiste verhaal bij mensen voor de bril te krijgen. Ze lezen een dikke kop in de krant en denken dan "Hey, ben ik de eerste die dit leest?" Mensen worden gelijk beïnvloed door de krant. We publiceren ons suf op onze eigen website maar het wordt toch op een andere manier gelezen dan een push-bericht van de lokale krant'

De rol van de omgevingsmanager hierin is om zowel stakeholders als media van de juiste betrouwbare informatie te voorzien. Maar bij wie ligt volgens de geïnterviewden de verantwoordelijkheid? Bij de opdrachtnemer of bij de opdrachtgever?

> Relatie opdrachtgever en aannemer

Het contact van de projectorganisatie met de media is vaak gescheiden georganiseerd: opdrachtgever is verantwoordelijk voor de communicatie in de planvorming, terwijl opdrachtnemer de communicatie tijdens uitvoering op zich neemt. Tegelijkertijd geven de omgevingsmanagers aan dat het belangrijk is dat zij als één projectorganisatie samen naar de media stappen om nuance in de nieuwsberichten te brengen en vertrouwen te creëren. In het belang van het projectresultaat en het vertrouwen in het project zullen opdrachtgever en opdrachtnemer op één lijn moeten zitten en dat uitstralen naar de buiten. Voor de buitenwereld is het één project. Daarom zijn er ook projecten waarbij het communicatieteam van de opdrachtgever en opdrachtnemer zijn samengevoegd, wat bijdraagt aan een eenduidige communicatie.

‘Transparantie vergt kwetsbaar opstellen en daarmee lef hebben: de luiken niet sluiten als het spannend wordt. Hier moeten we meer en meer op in gaan zetten als opdrachtgevers en opdrachtnemers samen.’

De omgevingsmanagers gaven aan dat het goed is om altijd voor ogen te houden dat beide partijen uiteindelijk hetzelfde doel hebben: een succesvol project realiseren. Door gezamenlijk projectbezoeken te organiseren en te leren van andere projecten werken beide partijen aan een relatie waar ze op kunnen bouwen. Belangrijk daarbij is dat de aannemer ook de ruimte krijgt om trots te zijn op wat zij realiseren:

‘De maakpartijen die het werk realiseren staan vaak in een hoekje heel klein genoemd. Maar als ik de trots zie waarmee die mannen aan het werk zijn denk ik dat waardering onvoldoende wordt gedeeld. Zeg ook waar je blij mee bent in plaats van alleen te hebben over wat contractueel niet in orde is’

De samenwerking tussen beide partijen kan volgens de geïnterviewden ook verbeteren door anders om te gaan met informatie tijdens de aanbestedingsfase. In veel gevallen doen aannemer aanbiedingen primair op basis van contractuele stukken: een vraagspecificatie. Daarbij is geen informatie beschikbaar over de context waarbinnen de eisen tot stand zijn gekomen. Het resultaat is een aanbieding die of niet aansluit bij de uitvraag of zich niet genoeg onderscheidt van de andere aanbieders. De aannemer heeft behoefte aan meer context, achtergrond van het project en historische ontwikkelingen. Door deze informatie te delen, kan de aannemer beter begrijpen wat er speelt in de omgeving, anticiperen op eventuele risico's en zich onderscheiden met een bijzondere aanpak.

Slot

Het algemene beeld dat wij overhouden van de gesprekken met de geïnterviewden is dat omgevingsmanagement een vak is met veel potentie én volop in ontwikkeling. De komende tijd staat er veel te gebeuren als het gaat om nieuwe vormen van publieksparticipatie, samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, de relatie tussen overheid en de omgeving, omgang met de media en ga zo maar door. Onze dank gaat uit naar de bevlogen omgevingsmanagers en de inspirerende gesprekken. Laten wij samen het vakgebied vooruit brengen!