

# Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement

De gevolgen van de Elverding-adviezen voor  
omgevingsmanagement in de verkenningsfase

Margreet Krol

Afstudeeronderzoek

Universiteit Twente  
Civiele Techniek  
Augustus 2009



Rijkswaterstaat  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat



**Universiteit Twente**  
*de ondernemende universiteit*

# Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement

De gevolgen van de Elverding-adviezen voor  
omgevingsmanagement in de verkenningfase

Afstudeeronderzoek voor de Master Civil Engineering &  
Management van de opleiding Civiele Techniek aan de  
Universiteit Twente

Het afstudeeronderzoek is uitgevoerd binnen Rijkswaterstaat

Auteur	Margreet Krol
Datum	13 augustus 2009
Afstudeercommissie:	Universiteit Twente Prof.dr.ir. M.F.A.M. van Maarseveen Ir. R.J. Lagerweij
	Rijkswaterstaat Ir. C. Stoffer (Regionale Dienst Utrecht) Dr. ir. F. Tillema (Dienst Infrastructuur)

## Samenvatting

---

### *Aanleiding*

Om een versnelling en kwaliteitsverbetering van de besluitvorming bij infrastructuurprojecten te realiseren heeft de commissie Elverding in 2008 advies uitgebracht. Een van de aanbevelingen van de commissie is om dit besluitvormingsproces te starten met een brede verkenningsfase en deze verkenning af te sluiten met een gedragen voorkeursalternatief. Dit vraagt om een intensievere manier van het betrekken van omgevingspartijen in de verkenningsfase.

Omgevingsmanagement staat in de belangstelling en is bij Rijkswaterstaat sterk in ontwikkeling, zeker voor planstudies en verkenningen. Rijkswaterstaat streeft naar een meer uniforme aanpak van het omgevingsmanagement en heeft behoefte aan het borgen van bestaande praktijkkennis in een werkwijze.

Deze twee aanleidingen hebben geleid tot een afstudeeronderzoek waarin de gevolgen van deze adviezen voor omgevingsmanagement centraal staan. Dit afstudeeronderzoek is afgebakend tot het omgevingsmanagement in de verkenningsfase. In deze fase worden de grootste veranderingen verwacht door de aanbevelingen van de commissie.

### *Doelstelling*

Het hoofddoel van het onderzoek is het ontwerpen van een werkwijze voor omgevingsmanagement bij verkenningen van infrastructuurprojecten die rekening houdt met de gevolgen van de adviezen van de commissie Elverding.

### *Methodiek*

Om het ontwerp voor omgevingsmanagement voor verkenningen zorgvuldig vorm te geven bestaat het onderzoek uit:

- 1) een literatuurstudie naar theorie over besluitvorming en participatie
- 2) een analyse van de huidige eisen en randvoorwaarden voor omgevingsmanagement en verkenningen
- 3) een praktijkstudie naar (kritische succesfactoren van) het omgevingsmanagement van afgeronde verkenningen met kwalitatieve interviews
- 4) een inventarisatie van de verwachte gevolgen van de commissieadviezen, voor omgevingsmanagement in de verkenningsfase met kwalitatieve interviews
- 5) het ontwerp en evaluatie van een werkwijze voor omgevingsmanagement in de verkenningsfase

### *Resultaten*

De kaders van omgevingsmanagement in de verkenningsfase worden enerzijds gevormd door eisen aan een verkenningsfase, anderzijds door het verantwoordelikhedenpakket van een omgevingsmanager. De omgevingsmanager is in de voorbereiding van een verkenning verantwoordelijk voor het opstellen van een communicatieplan en het maken van een stakeholderanalyse. Tijdens de verkenningsstudie is de manager verantwoordelijk voor het inventariseren van problemen, eisen en randvoorwaarden bij omgevingspartijen, voor het bepalen van globale oplossingsrichtingen, het afstemmen van oplossingsrichtingen en effecten met de omgeving en voor de organisatie van bestuurlijke afspraken en convenanten. Het afbakenen van de scope speelt in de verkenning een belangrijke rol.

De praktijkaanpak van het omgevingsmanagement in verkenningsprocessen is afhankelijk van de historie van een project, de gekozen theoretische benadering, de afstemming

tussen de projectmanager en de omgevingsmanager en de competenties van de omgevingsmanager.

De verkenning van de toekomst heeft een integrale en gebiedsgerichte benadering en in deze fase neemt de bestuursovereenkomst een prominente plaats in. Hierdoor wordt het organiseren van (publieks)participatie om te komen tot draagvlak voor een oplossing steeds belangrijker. Dit vergt een open proces en veel afstemming met omgevingspartijen.

Het eindresultaat van dit onderzoek is een werkwijze voor omgevingsmanagement in de verkenningsfase. De belangrijkste kenmerken van deze 'Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement' zijn:

- 1) Elke verkenning staat in een kader. De verkenning vloeit voort uit bestuurlijke overleggen en kan worden voortgezet in een planuitwerkingsfase.
- 2) Een goede voorbereiding van het omgevingsmanagement is essentieel voor de rest van het proces. De tijd die hierin wordt gestoken verdient zich later terug.
- 3) Tijdens het gehele verkenningsproces wordt helder en royaal gecommuniceerd naar de omgeving
- 4) Participatie vindt tijdens elk deelproces plaats. In dit participatietraject vinden verschillende ronden van besluitvorming plaats.
- 5) Een *gedragen* voorkeursalternatief is de cruciale factor om de gewenste versnelling en kwaliteitsverbetering in het gehele planproces te bereiken.

#### *Conclusies & Aanbevelingen*

De belangrijkste conclusies van het onderzoek luiden:

- Een verkenningsproces vraagt om een procesbenadering;
- In de huidige praktijk is de aanpak van omgevingsmanagement zeer divers. Iedere omgevingsmanager geeft hier op eigen manier vorm en inhoud aan.
- Kritische succesfactoren voor het omgevingsmanagement in afgeronde verkenningen zijn een open proces, (politieke) urgentie, een heldere scope en goede contacten met en tussen partijen bij aanvang van de studie. Ook een competente omgevingsmanager is van doorslaggevend belang.
- In toekomstige verkenningen wordt aandacht voor omgevingsmanagement belangrijker, vanwege de gebiedsgerichte benadering en de noodzaak om tot een gedragen alternatief te komen. Dit vergt een centrale plaats voor publieksparticipatie, een goede voorbereiding en een verandering van houding en gedrag van de omgevingsmanager.
- Een evaluatie toont aan dat de werkwijze geschikt is voor alle verkenningen, houvast geeft, maatwerk toelaat en toepasbaar is in de praktijk.

De belangrijkste aanbevelingen van het onderzoek zijn:

- Aan omgevingsmanagers wordt sterk aangeraden tijd en energie te steken in een goede voorbereiding van een verkenning;
- Omgevingsmanagers en andere teamleden moeten zich voor twee jaar committeren aan een verkenning. Dit zorgt voor een meer stabiele situatie;
- Aanbevolen wordt de Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement verder uit te werken op basis van een praktijkevaluatie en te integreren met de handreiking omgevingsmanagement (DVS/PDPD);
- Aanbevolen wordt om in vervolgonderzoek het omgevingsmanagement uitgevoerd door andere partijen en omgevingsmanagement gezien vanuit andere partijen te bestuderen.

## Management Summary

---

### *Introduction*

In 2008 the Elverding committee published a report on the structural improvement and acceleration of the process of realising infrastructure projects. In this report, the committee gave recommendations with respect to legislative, participative and administrative processes. One of the main recommendations is to start the planning process with a broad explorative study (*brede verkenningsfase*) and to finish this study with broad administrative commitment for one alternative. This requires a new and intensive way of involving stakeholders in the explorative phase.

Nowadays, stakeholder management (*omgevingsmanagement*) draws a lot of attention. The Directorate-General for Public Works and Water Management (*Rijkswaterstaat*) has been developing and implementing it for a while now. Yet, it is relatively new for explorative studies. The Directorate-General for Public Works and Water Management aims at more uniform approach in stakeholder management. As a consequence, the organization aims at a guideline with existing practical knowledge.

This has led to a Master's Thesis project focussed on the consequences of the Elverding recommendations for stakeholder management. This project is restricted to the explorative phase, because the most comprehensive changes are expected in this phase.

### *Research objective*

The objective of this research is to design a guideline for stakeholder management in explorative studies that takes into account the recommendations of the Elverding committee.

### *Methodology*

To design the guideline thoroughly, the research is built-up by:

- 1) A literature study into decision-making and participation of stakeholders;
- 2) An analysis of the requirements and preconditions for stakeholder management and explorative studies;
- 3) An investigation of the stakeholder management key success factors of accomplished explorative studies by qualitative interviews and desk research;
- 4) Qualitative interviews to list the expected consequences of the committee's recommendations for stakeholder management;
- 5) Design and evaluation of a guideline for stakeholder management in explorative studies.

### *Results*

Stakeholder management in explorative studies consists of 1) requirements for explorative studies and of 2) responsibilities of a stakeholder manager. This stakeholder manager is responsible for setting up both a communication plan and a stakeholder analysis. During the explorative study the stakeholder manager is responsible for making an inventory of problems, requirements and design criteria. Furthermore, the manager is responsible for identifying and adjusting solutions, communicating impacts with the stakeholders and for the organization of administrative consultation and agreements. The definition of the scope has an important role during the whole explorative study.

In practice the stakeholder management approach in explorative studies depends on the history of the project, the theoretical approach, the competences of the stakeholder manager and the division of tasks between the project manager and stakeholder manager.

Future explorative studies ask for an integral and area-oriented approach with a prominent role for the governmental, or administrative, commitment. Therefore the importance of the organization of (public) participation rises. The explorative study demands an open process and elaborate communication with stakeholders.

The result of this research is a guideline, the "New Approach for Stakeholder Management". The main characteristics of this new approach are:

- 1) Explorative studies are part of a greater framework. They are the result of political consultation and will be continued in a plan phase;
- 2) A thorough preparation of stakeholder management is an essential factor for the rest of the exploratory process. Time spent preparing will be regained in the remaining part of the process;
- 3) During the whole explorative study communication should be transparent and frequent;
- 4) Participation should be part of every constituent process. There should be different rounds of decision-making;
- 5) A preferred alternative with public support is a crucial factor to reach the desired acceleration and improvement of the whole planning process.

#### *Conclusions & Recommendations*

The main conclusions that can be drawn from the results of this research are:

- An explorative study needs a process approach;
- The approach of stakeholder management widely differs. Every stakeholder manager organises it in his own way;
- Stakeholder management's key success factors of accomplished explorative studies are (political) urgency, an open process, a clear scope and personal relations with and between stakeholders;
- In future explorative studies attention for stakeholder management is necessary, because of the area-oriented approach and the need for reaching commitment for an alternative during the explorative phase. This leads to a central role for stakeholder participation, thorough preparation and a change of attitude and behaviour of stakeholder managers;
- An evaluation shows that the guideline is appropriate for all sorts of explorative studies and applicable in practice. Besides that, it guides the stakeholder manager and leaves room for creativity and spontaneity.

The main recommendations are:

- Preparation of the study is important for stakeholder managers;
- Stakeholder managers and other team members are recommended to commit themselves to explorative studies for two years. This will lead to a more stable process;
- Further development and application of the New Approach for Stakeholder management based on an evaluation of the approach in practice. Besides that, integration of the New Approach for Stakeholder Management into the "Handreiking Omgevingsmanagement" is recommended.
- Further research into stakeholder management by other stakeholders and seen by other stakeholders.

## Voorwoord

---

Het rapport dat voor u ligt is het sluitstuk van mijn studietijd aan de Universiteit Twente. Zes jaar terug begon ik aan de studie Civiele Techniek (& Management). Na drie jaren de volle breedte van de civiele techniek te hebben verkend, begon ik me tijdens mijn master verder te verdiepen in de verkeerskunde. In dit afstudeeronderzoek heb ik me gericht op het raakvlak tussen infrastructuurprojecten en hun omgeving, meestal omgevingsmanagement genoemd. Daarmee zijn de randen van de Civiele Techniek verkend. Het afstudeeronderzoek focust op de gevolgen van de Elverding-adviezen voor het omgevingsmanagement in de verkenningsfase van infrastructuurprojecten.

Het onderzoek is uitgevoerd binnen Rijkswaterstaat, de eerste maanden bij Dienst Oost-Nederland, de laatste maanden bij Dienst Utrecht. Tussendoor zijn vele andere diensten bezocht en ook de kerndepartementen binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn niet overgeslagen. Terugkijkend kan ik zeggen dat het een leuke en leerzame tijd was waarin ik de organisatie aardig heb leren kennen!

Ik wil iedereen bedanken die inhoudelijk heeft bijgedragen aan dit onderzoek. Chris Stoffer en Frans Tillema wil ik bedanken voor de behulpzame begeleiding vanuit Rijkswaterstaat, hun enthousiasme over het werken bij de overheid, voor het gebruik maken van hun netwerk en voor de vele praatjes tussendoor. Rudi Lagerweij, de dagelijks begeleider vanuit de Universiteit Twente, wil ik bedanken voor het meedenken bij de opzet van het onderzoek, de zorgvuldige tussentijdse feedback en de leuke gesprekken over het werkveld. Professor van Maarseveen wil ik bedanken voor het voorzitten van de commissievergaderingen en de mogelijkheid om op dit onderwerp af te studeren. Daarnaast wil ik andere betrokkenen bedanken voor hun enthousiaste medewerking aan dit onderzoek, in het bijzonder de personen die mij hun tijd schonken voor een interview.

Tot slot wil ik familie, vrienden en vriendinnen en vooral Lieuwe bedanken voor de voortdurende interesse en bemoedigingen en de vele leuke momenten van ontspanning tijdens het afgelopen half jaar.

Ik wens u veel plezier toe bij het lezen van deze scriptie!

Utrecht, augustus 2009

Margreet Krol

## Inhoudsopgave

---

Verklarende woordenlijst .....	10
Lijst met afkortingen .....	12
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>13</b>
1.1. Aanleiding 1: Ontwikkeling rol omgevingsmanager .....	13
1.2. Aanleiding 2: Advies commissie Elverding .....	13
1.3. Probleem- en doelstelling .....	14
1.4. Leeswijzer .....	15
<b>2. Onderzoeksmethodiek .....</b>	<b>17</b>
2.1. Methodiek praktijkstudie .....	17
2.2. Methodiek evaluatie .....	21
<b>3. Besluitvorming &amp; Participatie .....</b>	<b>23</b>
3.1. Besluitvormingsprocessen .....	23
3.2. Participatie .....	25
3.3. Samenvatting: Overzicht met aandachtspunten vanuit theorie .....	28
<b>DEEL I. HUIDIGE SITUATIE .....</b>	<b>29</b>
<b>4. Achtergrond van omgevingsmanagement .....</b>	<b>30</b>
4.1. Omgevingsmanagement en het IPM-model .....	30
4.2. Basisvormen omgevingsmanagement .....	31
4.3. Taken en verantwoordelijkheden omgevingsmanagement .....	32
4.4. Samenvatting: Omgevingsmanagement .....	33
<b>5. Achtergrond van de verkenningsfase .....</b>	<b>34</b>
5.1. Eisen aan de verkenningsfase .....	34
5.2. Opbouw van de huidige verkenning .....	35
5.3. De huidige planstudiefase .....	37
5.4. De huidige realisatiefase .....	37
5.5. Samenvatting: Eisen aan de verkenningsfase .....	38
<b>6. Praktijk omgevingsmanagement bij verkenningen .....</b>	<b>39</b>
6.1. Aanpak verkenningen .....	39
6.2. Aanpak omgevingsmanagement in de praktijk .....	40
6.3. Tussentijdse conclusies .....	46
6.4. Samenvatting: Praktijkbeeld en aandachtspunten .....	48
<b>DEEL II. TOEKOMSTIGE SITUATIE .....</b>	<b>50</b>
<b>7. Het planproces volgens Elverding .....</b>	<b>51</b>
7.1. De toekomstige verkenningsfase .....	51
7.2. De toekomstige planuitwerkingsfase .....	53
7.3. De toekomstige realisatiefase .....	54
7.4. Samenvatting: Verschillen huidige en toekomstige planproces .....	54
<b>8. Vertaalslag Elverding voor omgevingsmanagement .....</b>	<b>57</b>



<b>DEEL III. ONTWERP .....</b>	<b>61</b>
<b>9. Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement .....</b>	<b>62</b>
9.1. Algemene aandachtspunten .....	63
9.2. Aandachtspunten per deelproces .....	63
9.3. Discussie .....	63
<b>10. Conclusies &amp; Aanbevelingen .....</b>	<b>70</b>
10.1. Conclusies .....	70
10.2. Aanbevelingen .....	74
<b>11. Referenties .....</b>	<b>76</b>
<b>BIJLAGEN.....</b>	<b>I</b>
Inhoudsopgave bijlagen.....	ii
Bijlage A. Stroomschema procesontwerp Sneller & Beter.....	3
Bijlage B. Lijst met betrokkenen.....	iv
Bijlage C. Beschrijving cases .....	v
Bijlage D. Interviewvragen praktijk omgevingsmanagement.....	vii
Bijlage E. Interviewvragen gevolgen Elverding .....	ix
Bijlage F. Evaluatie.....	xi
Bijlage G. Overzicht Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement .....	xix

## Verklarende woordenlijst

---

### **Beleidskern**

De onderdelen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat waar beleid gemaakt wordt, bijvoorbeeld het Directoraat-Generaal Mobiliteit of Directoraat-Generaal Water.

### **Bevoegd gezag**

De instantie die bevoegd is tot het nemen van een besluit in het kader van de Tracéwet en de Wet Milieubeheer. Bij grote infrastructurele projecten is de minister van Verkeer en Waterstaat, vaak samen met de minister van VROM, bevoegd gezag. Dit is in de praktijk vaak gemandateerd aan een van de beleidskernen.

### **Commissie Elverding**

De veel gebruikte naam voor de commissie 'Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten' (VBIP) die onderzoek heeft verricht naar de oorzaken van vertraging bij infrastructurele projecten en aanbevelingen heeft opgesteld voor versnelling van deze besluitvorming.

### **Expertgroep omgevingsmanagement**

Een aantal experts op het gebied van omgevingsmanagement die maandelijks bij elkaar komt om kennis en ervaring uit te wisselen over het werkveld. Deze groep bestaat zowel uit omgevingsmanagers als andere experts. Momenteel is deze expertgroep gecombineerd met de kenniskring omgevingsmanagement.

### **Initiatiefnemer**

"Degene die wat wil." Voor een infrastructuurproject is de formele initiatiefnemer de minister van Verkeer en Waterstaat.

### **Integraal ProjectManagement model**

Het projectmanagementmodel van Rijkswaterstaat. De teamrollen in dit model zijn een projectmanager, manager projectbeheersing, omgevingsmanager, contractmanager en technisch manager.

### **Joint Fact Finding**

Een participatiemethode waarbij kennisontwikkeling op interactieve wijze centraal staan. Het doel is het verkrijgen van gedeelde en geaccepteerde kennis als basis voor de onderbouwing van beleid en politieke keuzes.

### **Werkwijzer MIT-Verkenning Nieuwe Stijl**

Een uitwerking van de procedure van de verkenningfase voor projecten die zijn opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur & Transport. Onderdeel van het MIT-Spelregelkader

### **MI(R)T Spelregelkader**

Formele investeringskader van het Rijk voor besluiten over ruimtelijke en infrastructurele projecten. Het beschrijft de belangrijkste stappen die nieuwe projecten doorlopen.

### **Omgevingsmanagement**

Het actief betrekken van omgevingspartijen om gezamenlijke doelen te onderkennen, te realiseren en regie te houden op de uitvoering van projecten.

**Participatie**

Een verzamelterm voor alle vormen van deelname van het publiek aan de voorbereiding, uitvoering, besluitvorming of evaluatie van beleid.

**(Project)omgeving**

Het geheel aan partijen waarbinnen het project zich bevindt.

**Rijkswaterstaat (DG RWS)**

De uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

**Scope**

De beschrijving of afbakening van hetgeen gerealiseerd gaat worden.

**SNIP**

Het Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten (SNIP) is sinds 2002 van toepassing op alle projecten voor aanleg van hoofdwatersystemen (waterkeren en waterbeheren).

**Tracébesluit**

Besluit van de Ministers van V&W en VROM om een verbinding uit het hoofdwegenet aan te leggen of te verbreden.

**Tracéwet**

De wet die bepaalt hoe besluiten over uitbreiding of aanpassing van hoofdwegen gemaakt moeten worden. Het beschrijft de procedure die nodig is om te komen tot een besluit.

**Verkenning**

De voorbereidende fase van het besluitvormingsproces van een (infrastructureel) project. In deze fase vindt een inventarisatie van het probleem en mogelijke oplossingen plaats.

**Werkwijzer Aanleg**

Een intern document bij Rijkswaterstaat waarin procedures, handreikingen en tips over aanleg van infrastructuurele projecten zijn gebundeld. In deze werkwijzer zijn ook de taken en verantwoordelijkheden van de omgevingsmanager weergegeven per fase van het planvormingsproces.

## Lijst met afkortingen

---

DON	Dienst Oost-Nederland
DGMo	Directoraat-Generaal Mobiliteit
DGP	Directoraat-Generaal Personenvervoer
DGW	Directoraat-Generaal Water
DVS	Dienst Verkeer en Scheepvaart
DWW	Dienst Weg- en Waterbouwkunde
DP	Directie Projecten
DUT	Dienst Utrecht
DVS	Dienst Verkeer & Scheepvaart
HA	Haarlemmermeer-Almere
IPM	Integraal ProjectManagement
KGT	Kanaal Gent-Terneuzen
m.e.r.	milieueffectrapportage, de procedure
MER	Milieueffectrapport, het rapport
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (tot 2008)
MIRT	Meerjaarprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (vanaf 2009)
(M)KBA	(Maatschappelijke) Kosten-batenanalyse
MVNS	MIT-verkenning nieuwe stijl
OEI	Overzicht Effecten Infrastructuur
OM	Omgevingsmanagement
OTB	Ontwerp-tracébesluit
PDPD	Programmadirectie Planstudies Droog
PMR	Project Mainport Rotterdam
PMZ	Project Mainportcorridor Zuid
PPS	Publiek-private samenwerking
ProSes	Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium 2010
RWS	Rijkswaterstaat
SNIP	Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten
Staf DG	Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat
TB	Tracébesluit
TMC	Tracé/m.e.r.-centrum
TN	Trajectnota
VBIP	Versnelling Besluitvorming InfrastructuurProjecten
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieubeheer
Wro	Nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (sinds juli 2008)

## 1. Inleiding

---

Infrastructurele projecten worden vaak gekenmerkt door tijd- en kostenoverschrijdingen. Bovendien eindigen veel projecten bij de Raad van State waar burgers, bedrijven of belangenorganisaties een tracébesluit aanvechten. Dit gaf aanleiding voor het instellen van de commissie 'Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten'. Een van de aanbevelingen van deze commissie is om omgevingspartijen al vroeg in het proces bij het project te betrekken. Hierdoor verandert de inrichting en aanpak van het 'omgevingsmanagement'.

De adviezen van de commissie en de veranderingen voor het omgevingmanagement bij infrastructuurprojecten vormen aanleiding voor een afstudeeronderzoek. In dit hoofdstuk wordt deze tweeledige aanleiding eerst uitgebreider besproken (§1.1 en §1.2). Daarna volgen de probleem- en doelstelling van het onderzoek (§1.3). Het hoofdstuk sluit af met een vooruitblik op deze scriptie en leestips voor omgevingsmanagers en andere professionals die een visie willen vormen op omgevingsmanagement.

### 1.1. Aanleiding 1: Ontwikkeling rol omgevingsmanager

Omgevingsmanagement krijgt de laatste jaren steeds meer nadruk, niet alleen vanwege de adviezen van Elverding. Rijkswaterstaat wil een publieksvriendelijke organisatie zijn, voor gebruikers van (vaar)wegen, maar ook richting de partijen waar ze mee samenwerken bij de realisatie van projecten. Zodoende staat omgevingsmanagement in de belangstelling en is het werkveld sterk in ontwikkeling.

Een van de ontwikkelingen is dat het integraal projectmanagement (IPM) model (waarvan de omgevingsmanager een van de rollen is), steeds breder wordt ingezet. Oorspronkelijk is dit model ontworpen voor realisatieprojecten, sinds een aantal jaren wordt het ook gebruikt voor planstudieprojecten. Voor de verkenningsfase wordt nog gezocht naar een goede invulling. Momenteel bestaat voor het omgevingsmanagement in deze verkenningsfase dus nog geen vastomlijnd kader.

Bovendien wordt opgebouwde kennis en ervaring op het gebied van omgevingsmanagement binnen de organisatie nog onvoldoende ontsloten en geborgd. Hierdoor moeten omgevingsmanagers het werkproces binnen hun project en de aanpak van afstemming met hun omgeving zelf uitvinden. Overigens lopen er wel allerlei initiatieven om deze kennis vast te houden en te verspreiden. Zo is in 2008 bijvoorbeeld een expertgroep omgevingsmanagement opgericht die kennis en ervaring uitwisselt en verspreidt. Ook bestaat het voornemen tot het uitbrengen van een handreiking omgevingsmanagement eind 2009. De scope van deze handreiking beperkt zich echter tot de planstudiefase.

Om de opgebouwde praktijkkennis op het gebied van omgevingsmanagement vast te houden en toe te kunnen passen in de verkenningsfase bestaat er behoefte aan een gedragen kader voor omgevingsmanagement in de verkenningsfase.

### 1.2. Aanleiding 2: Advies commissie Elverding

De commissie 'Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten' (VBIP), ook wel commissie Elverding genoemd naar zijn voorzitter Peter Elverding, bracht begin 2008 advies uit. Het advies van de commissie bestaat uit een aantal aanbevelingen om procedures te versnellen, ambtelijke organisaties beter te laten functioneren en wetgeving te veranderen. Ook adviseert de commissie een nieuwe werkwijze voor het

besluitvormingsproces van infrastructuurprojecten. Het hoofddoel is om te komen tot een versnelling en kwaliteitsverbetering van het besluitvormingsproces (Elverding, 2008).

Een belangrijke aanbeveling van de commissie is om het besluitvormingsproces te starten met een brede verkenningsfase waarin bewoners, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties vroeg en ruim participeren. Zo hoopt de commissie dat vertraging door nieuwe zienswijzen in een later stadium wordt beperkt. Indien het relevant is wordt deze verkenningsfase integraal en gebiedsgericht aangepakt. De verkenningsfase wordt afgesloten met een politiek voorkeursbesluit dat moet worden goedgekeurd door de Staten Generaal. Na dit genomen voorkeursbesluit kan een kortere en doelgerichte planuitwerkingsfase worden gestart, doordat slechts een plan verder uitgewerkt wordt. De commissie introduceert ook een opleveringstoets: na de overlevering van de infrastructuur wordt gemeten of de milieunormen worden gehaald en eventueel een extra pakket van milieumaatregelen wordt ingezet. Tot slot zijn aanbevelingen voor de ambtelijke voorbereiding en bestuurscultuur opgesteld.

#### *Recente ontwikkelingen*

In een reactie op het advies van de commissie heeft het kabinet in mei 2008 de intentie uitgesproken om de aanbevelingen van de commissie over te nemen. De ministers van VROM en V&W hebben naar aanleiding hiervan een actieplan opgesteld. (Projectdirectie VBIP, 2008; V&W, 2008). Het actieplan geeft invulling aan de lange termijn doelstellingen van de commissie. Naast deze lange termijn doelstellingen zijn korte termijn doelstellingen gesteld, waaronder het doorstarten van een dertigtal projecten dat in procedureel opzicht is vastgelopen. Dit zijn de zogenaamde spoedwetprojecten.

In juni 2009 is een wijzigingsvoorstel voor de Tracéwet ingediend bij de Tweede Kamer. Op 29 juni 2009 geven de meeste fracties van de Tweede Kamer volledige steun aan de plannen Versnelling Besluitvorming Infrastructuur die zijn opgezet door de projectdirectie Sneller en Beter. Deze plannen bestaan onder andere uit een procesontwerp (zie Bijlage A) en een code voor publieksparticipatie.

### **1.3. Probleem- en doelstelling**

De brede verkenning die de commissie Elverding adviseert vraagt om een intensievere manier van het betrekken van omgevingspartijen in de verkenningsfase. Daarnaast streeft Rijkswaterstaat naar een meer uniforme aanpak van het omgevingsmanagement bij verkenningen voor grote projecten en het borgen van bestaande kennis.

Om deze aanpak voor omgevingsmanagement voor verkenningen zorgvuldig vorm te geven is behoefte aan inzicht in de randvoorwaarden en eisen waarbinnen deze aanpak moet worden vormgegeven en aan praktijkkennis en ervaring op het gebied van omgevingsmanagement om deze werkwijze in te vullen. Dit heeft geleid tot de volgende doelstelling voor dit onderzoek:

#### **Doelstelling**

Het doel is het ontwerpen van een werkwijze voor omgevingsmanagement bij verkenningen van infrastructuurprojecten rekeninghoudend met de gevolgen van de adviezen van de commissie Elverding, door inzicht te geven in de eisen aan omgevingsmanagement bij verkenningen en inzicht te geven in kritische succesfactoren uit afgeronde verkenningen.

Deze doelstelling is bereikt door antwoord te geven op de volgende hoofdvragen:

- I. Welke eisen en randvoorwaarden worden aan omgevingsmanagement in de verkenningsfase gesteld?
- II. Hoe wordt omgevingsmanagement momenteel in de praktijk uitgevoerd?
- III. Wat zijn de aandachtspunten voor omgevingsmanagement in de verkenningsfase volgens de adviezen van de commissie Elverding?
- IV. Hoe ziet een ontwerpaanpak voor omgevingsmanagement in de verkenningsfase eruit rekeninghoudend met de huidige praktijk, eisen uit literatuur en de gevolgen van Elverding?

Om de onderzoeksdoelstelling te behalen en bovengenoemde vragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van kwalitatieve methodes. Deze methodes en verantwoording ervan is te vinden in hoofdstuk 2.

#### *Afbakening onderzoek*

Uitgangspunt van dit onderzoek is het commissieadvies. Nu het kabinet heeft besloten om het planproces op basis van dit advies in te richten is aangenomen dat het eindproduct van dit afstudeeronderzoek moet passen binnen de reeds opgezette kaders en aanbevelingen om uniformiteit te borgen. Dit betekent dat het eindproduct rekening houdt met de commissieadviezen en past binnen de kaders van het procesontwerp voor het planproces van de projectdirectie Sneller en Beter.

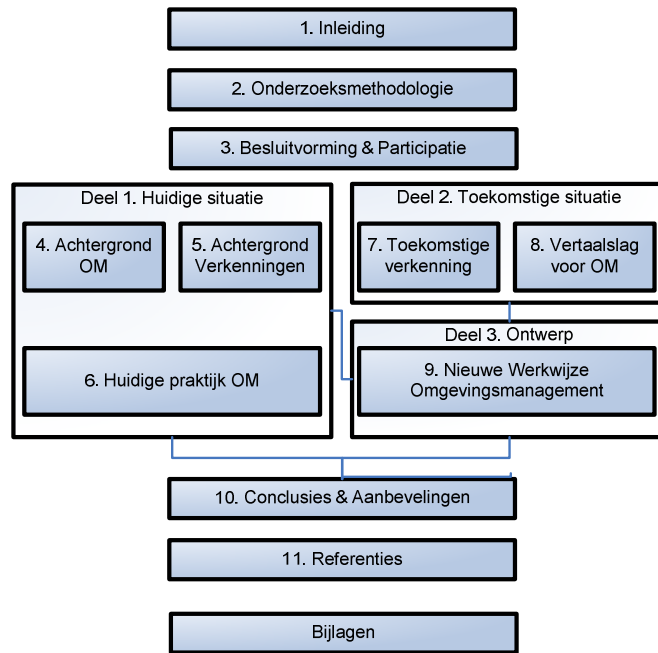
Deze afstudeeropdracht vindt binnen Rijkswaterstaat plaats, een van de organisaties binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De praktijkstudie richt zich op cases binnen zowel Rijkswaterstaat als de beleidskernen van het ministerie van V&W. Het eindresultaat is daarom van toepassing op omgevingsmanagement bij projecten die vanuit V&W worden opgepakt.

In eerste instantie lag de focus op droge projecten die de Tracéwetprocedure volgen. Al snel werd duidelijk dat de aanbevelingen van de commissie ook zullen worden toegepast in de natte sector. De focus van het onderzoek is daarom verbreed en de werkwijze is te gebruiken voor het omgevingsmanagement bij zowel natte als droge projecten.

Het uiteindelijke doel voor Rijkswaterstaat is om een handreiking omgevingsmanagement voor verkenning, planstudie en realisatiefase in te passen in de bij Rijkswaterstaat gebruikte Werkwijzer Aanleg. Het maken van deze integrale handreiking omgevingsmanagement valt buiten de scope van dit onderzoek. Het onderzoek beperkt zich tot de verkenningsfase en levert input voor de uiteindelijke handreiking.

#### **1.4. Leeswijzer**

Dit rapport is opgedeeld in drie delen (zie figuur 1). Vooraf is de methodiek van dit onderzoek uitvoerig uiteengezet in hoofdstuk 2. Bovendien is hoofdstuk 3 een theoretisch kader over besluitvorming en participatie beschreven. In deel I staat de achtergrond en praktijk van het huidige omgevingsmanagement en de huidige verkenning centraal. Op basis van de informatie uit dit deel is een kader voor omgevingsmanagement geschetst en ingevuld met aandachtspunten uit de praktijkstudie. Deel II van het rapport geeft de verwachte gevolgen van het advies van de commissie weer en geeft daarmee een beschrijving van de situatie zoals deze wordt voorzien in de toekomst. Deel III bestaat uit het eindontwerp van dit onderzoek, de Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement. Het rapport sluit af met de conclusies van dit onderzoek en een overzicht van de gebruikte bronnen.



figuur 1: Opbouw rapport

Aan omgevingsmanagers en de expertgroep omgevingsmanagement wordt aangeraden in ieder geval aandacht te besteden aan hoofdstuk 6 (Huidige praktijk), hoofdstuk 8 (vertaalslag Elverding) en hoofdstuk 9 (Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement). Ook zijn enkele aanbevelingen voor omgevingsmanagers beschreven in hoofdstuk 9.

Aan andere professionals, bijvoorbeeld leidinggevendenden of beleidsmedewerkers, wordt aangeraden hoofdstuk 8 en 9 te lezen. Deze hoofdstukken zullen bijdragen aan het vormen van een visie over omgevingsmanagement in toekomstige verkenningen.



## 2. Onderzoeksmethodiek

---

Om de onderzoeksdoelstelling te behalen is gebruik gemaakt van kwalitatieve methodes, waaronder een literatuurstudie, een documentenanalyse en twee rondes met kwalitatieve interviews. Het onderzoek heeft een overwegend exploratief karakter, omdat nog weinig kennis in het onderzoeksgebied is vastgelegd. De onderzoeksmethodiek bestaat uit de componenten analyse, synthese en ontwerp, die zijn hieronder globaal beschreven. De methode van de praktijkanalyse is uitgebreider beschreven in §2.1, de methodiek van de evaluatie van het ontwerp in §2.2.

### *Analyse*

Door middel van een literatuurstudie en bestudering van documenten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een analyse van de huidige eisen en randvoorwaarden aan een verkenningsfase plaatsgevonden. Daarnaast is uitgediept wat omgevingsmanagement precies is en welke taken en verantwoordelijkheden een omgevingsmanager doorgaans heeft. Tot slot zijn middels een aantal kwalitatieve semi-structureerde interviews empirische data verzameld over de wijze waarop omgevingsmanagement momenteel in de praktijk wordt uitgevoerd en hoe de ervaringen daarmee zijn.

In de analyse van de toekomstige situatie is het advies van Elverding het uitgangspunt. Middels een literatuurstudie is het door de commissie geadviseerde planproces in beeld gebracht. Door middel van een aantal kwalitatieve interviews met experts op het gebied van omgevingsmanagement, is vervolgens geïnterviewd wat de gevolgen zijn van dit commissieadvies voor het omgevingsmanagement in een toekomstige verkenning.

### *Synthese*

De aandachtspunten vanuit en eisen aan de huidige situatie zijn gemigreerd naar en ingepast in het toekomstig planproces. Uit deze synthese blijkt het planproces voor de toekomst en welke verantwoordelijkheden een omgevingsmanager dan heeft. Op basis van de resultaten van de praktijkstudie zijn theorie en praktijk met elkaar vergeleken en is een conclusie getrokken over de meest kritische succesfactoren in het omgevingsmanagement.

### *Ontwerp*

Het nieuwe pakket van verantwoordelijkheden resulteert samen met de randvoorwaarden en aandachtspunten in een nieuwe werkwijze voor omgevingsmanagement. De werkwijze is getoetst, onder andere op volledigheid en toepasbaarheid in de praktijk, in een evaluatiebijeenkomst met een groep omgevingsmanagementdeskundigen.

### 2.1. Methodiek praktijkstudie

Een werkwijze kan niet worden vormgegeven zonder een beeld te hebben van de huidige praktijk met zijn belangrijkste aandachtspunten, leereffecten en kritische succesfactoren. Deze empirische onderzoeksdata zijn verkregen door middel van interviews en via bureauonderzoek voor een aantal cases. Deze paragraaf geeft weer waarom voor deze methodes is gekozen.

Besluitvormingsprocessen kennen zowel inhoudelijke als procesmatige componenten (De Bruijn e.a., 2002, zie §3.1). Omdat zowel de verkenningsfase als omgevingsmanagement een deelproces van een besluitvormingsproces is, is aangenomen dat ook voor invulling van het omgevingsmanagement in de verkenningsfase met inhoudelijke en procesmatige

aspecten rekening moet worden gehouden. De focus van de praktijkstudie ligt daarom op deze twee elementen. De inhoudelijke elementen zijn voornamelijk onderzocht met behulp van een documentenanalyse van een aantal uitgevoerde verkenningen en bijbehorend plan van aanpak. Informatie over de procesmatige elementen zijn zowel via deze analyse van documenten als met behulp van interviews verkregen.

#### *Bureauonderzoek: documentenanalyse*

Om gebruik te maken van bestaande informatie is via bureauonderzoek voor elke case de inhoudelijke aanpak van de verkenning geanalyseerd en waar mogelijk ook enkele procesmatige elementen van omgevingsmanagement. De nadruk lag op inhoudelijke kenmerken als (het betrekken van de omgeving bij) de probleemanalyse, het genereren en beoordelen van oplossingsrichtingen en de wijze van besluitvorming. Ook zijn specifieke omgevingsdocumenten, als een plan van aanpak, participatieplan of stakeholderanalyse opgevraagd en bestudeerd. Uit deze documenten konden de samenstelling van het projectteam, de betrokken omgevingspartijen en een deel van de aanpak van het omgevingsmanagement gedestilleerd worden. Voor een aantal verkenningen bestaat ook een (evaluatie)onderzoek (Boers & Verheij, 2007; Buuron, 2006; Klinkers, 2005; Ruimtelijk planbureau, 2007).

#### *Interviews*

In het kwalitatieve, semi-gestructureerde interview staat de proceskant van de uitvoering van de verkenning centraal. Er is gekozen voor een semi-gestructureerd of half open interview, omdat gevraagd wordt naar ervaringen en leereffecten. Steeds zijn dezelfde hoofdvragen gesteld, daarbinnen is afhankelijk van de antwoorden van de geïnterviewde doorgevraagd. Het uiteindelijke doel van het onderzoek is het vormgeven van een werkwijze voor omgevingsmanagement, daarom ligt de focus op ervaringen, leereffecten en kritische succes- en faalfactoren uit de afgeronde verkenningen. Er is dus niet alleen gevraagd naar de feitelijke situatie, maar ook naar leerpunten en aandachtspunten voor de toekomst vanuit een reflectie op de afgeronde verkenning.

Het interview bestaat uit twee delen, gebaseerd op de theoretische aspecten uit de hoofdstukken 3, 4 en 5. Het eerste deel gaat in op de procesmatige aanpak van de verkenning. Het tweede onderdeel betreft de procesmatige en inhoudelijke aanpak van omgevingsmanagement in de betreffende verkenning. De geïnterviewde personen staan in Bijlage A, het gehele interview is te vinden in Bijlage D.

De individuele interviews hebben plaatsgevonden met zowel omgevingsmanagers als projectmanagers. Steeds is degene geïnterviewd die vorm en inhoud heeft gegeven aan het betrekken van omgevingspartijen gedurende het verkenningproces en de afstemming aan het einde van de verkenning.

#### *Analysekader*

Op basis van het analysekader in tabel 1 is de praktijk beschreven. Het analysekader is opgesteld aan de hand van de taken en verantwoordelijkheden uit de Werkwijzer Aanleg en de theoretische inhoudelijke en procesmatige aspecten opgenomen en ingevuld op basis van de resultaten van de praktijkinterviews. Het kader biedt structuur voor de uitwerking van de interviewresultaten.

Onderdelen MVNS	Werkwijzer Aanleg	Inhoudelijk	Procesmatig
<b>Vorbereiding</b>	Stakeholderanalyse	Aanwezigheid analyse, aanwezigheid rol, macht, belangen en relatieve invloed <sup>1</sup>	
	Communicatieplan	Aanwezigheid	Contact met opdrachtgever
	Afstemming procesontwerp		Rol en invloed omgeving
<b>Probleemanalyse (PA)</b>	Inventarisatie problemen, eisen en randvoorwaarden	Probleemanalyse: eisen vanuit omgeving Inhoudelijke verrijking	Rol en invloed omgeving: Aanpak (vorm en participatieniveau)
	Inventarisatie eisen studiegebied	Afbakening studiegebied	Rol en invloed omgeving: Aanpak (vorm en participatieniveau)
	Betrokken omgevingspartijen	Afbakening betrokken partijen	Aanpak participatietraject
<b>Oplossings-richtingen</b>	Globale oplossings-richtingen bepalen	Inhoudelijke verrijking	Rol en invloed omgeving: Aanpak (vorm en participatieniveau)
<b>Effectenonderzoek</b>	Effecten oplossing-richtingen bepalen	Inhoudelijke verrijking	Aanpak (vorm en participatieniveau)
<b>Overleg en verankering</b>	Oplossing + effecten afstemmen		Aanpak afstemmingstraject (vorm en participatieniveau)
	Bestuurlijke afspraken en convenanten	Vorm en reikwijdte overeenkomst	Aanpak afstemmingstraject
<b>Algemeen</b>		Taken en verantwoordelijkheden	Algemene aanpak, rol omgeving, rol omgevingsmanager, teamsamenstelling en theoretische benadering

Leerpunten, aandachtspunten & kritische succes- en faalfactoren

tabel 1: Analyse kader praktijk omgevingsmanagement

Op basis van het toepassen van dit beoordelingskader kan een conclusie worden getrokken over de inhoudelijke en procesmatige aanpak van omgevingsmanagement in een verkenning. Ook kan op basis van het toepassen van dit beoordelingskader een conclusie worden getrokken over de procesaanpak van een verkenning.

Voor het beschrijven van de omgevingsmanagementpraktijk is het soms moeilijk om onderscheid te maken tussen inhoudelijke en procesmatige aandachtspunten. Daarom is gekozen om in het vervolg van dit hoofdstuk steeds het onderdeel van de verkenning te beschrijven en daarbinnen –zover mogelijk –onderscheid te maken tussen inhoud en proces.

### 2.1.1. Selectie van cases

De afgelopen tien jaar zijn relatief weinig verkenningen gestart en afgerond<sup>2</sup>. De oorzaak is dat voor veel projecten geen echte verkenning is uitgevoerd of dat direct een planstudietraject is gestart. Bovendien lag de nadruk tijdens de vorige kabinetsperiode op beheer, onderhoud en filebestrijding, waardoor weinig nieuwe aanlegprojecten zijn gestart (Beuckens, 2005). De hoeveelheid afgeronde cases waaruit gekozen kan worden is dus

<sup>1</sup> Macht en invloed is gedefinieerd door Van de Graaf & Hoppe (1989)

<sup>2</sup> Uitgezonderd 2008/2009. Zie MIRT Projectenboek (2009). Door de adviezen van Elverding ligt er weer meer nadruk op het doen van een verkenning alvorens een planstudie te starten. Deze verkenningen zijn echter nog niet afgerond en daardoor minder geschikt voor deze studie.

beperkt. De vijf gekozen cases beslaan een groot deel van de uitgevoerde verkenningen en geven daardoor een goed beeld van deze praktijk.

De leidende factor bij de selectie van cases was 'diversiteit'. Verkenningen kunnen variëren in scope, trekker en tijdsduur van de verkenningfase. Hier is diversiteit in gezocht, maar verder is ook gelet op de fase waarin het project zich tijdens het onderzoek bevindt (zodat voor twee cases ook de doorwerking in de planstudie bekend is) en de achtergrond van de te interviewen persoon.

Er is gekozen om iemand te interviewen van de Verkenning Haarlemmermeer-Almere (HA), Doortrekking A15 (ViA15), Project Mainportcorridor Zuid (PMZ), ProSes (verdieping Schelde) en Verkenning Kanaal Gent-Terneuzen (KGT). Achtergrondinformatie van deze cases is te vinden in tabel 2 en Bijlage C.

	Soort project (MIRT)	Trekker	Duur	Aanpak	Omgeving	Fase
<b>HA</b>	Droog: integraal	DGMo	1 jaar	Gebiedsgericht, MVNS	Complex, burgers niet betrokken	Planstudie: OTB
<b>ViA15</b>	Droog: sectoraal	Provincie Gelderland	3 jaar	Onofficiële verkenning	Laat geconsulteerd	Planstudie: TN/MER
<b>PMZ</b>	Integrale gebiedsopgave	RWS (gedelegeerd)	3 jaar	Gebiedsgericht	Intensief betrokken, Vroege marktverkenning	Stopgezet
<b>ProSes</b>	Nat: integraal	RWS (gedelegeerd)	3 jaar	Gebiedsgericht	Adviesgroep betrokken via Joint Fact Finding	Voorbereiding Realisatie
<b>KGT</b>	Nat: sectoraal	RWS (gedelegeerd)	3 jaar	Twee nationale overheden	Grote rol omgeving in adviesgroep	Verkenning afgerond

tabel 2: Cases met enkele kenmerken

#### **Verkenning Haarlemmermeer-Almere**

HA was een van de eerste officiële MIT-Verkenningen Nieuwe Stijl die door DG Mobiliteit is getrokken. Deze case is gekozen omdat het een beeld geeft van de wijze waarop een integrale verkenning door DG Mobiliteit wordt ingericht

#### **Doortrekking A15**

Van ViA15 was vooraf bekend dat de omgeving nauwelijks is betrokken in de verkenningfase. Omdat het ook van belang is voor dit onderzoek om te achterhalen wat de gevolgen zijn van keuzes in de verkenningfase voor een planstudie of realisatiefase is deze case juist niet uitgesloten.

#### **Verkenning Kanaal Gent-Terneuzen**

KGT is gekozen vanwege de dubbele nationaliteiten in zowel projectteam als betrokken omgevingspartijen.

#### **Project Mainportcorridor Zuid (PMZ)**

PMZ is gekozen omdat het bedrijfsleven in deze verkenning intensief betrokken is en de studie na afloop van de verkenning is gestopt.

#### **ProSes**

Deze verkenning in de natte sector is gekozen omdat het door dezelfde projectleider is getrokken als PMZ. Voor deze twee cases heeft een interview plaatsgevonden, omdat de cases op soortgelijke wijze zijn uitgevoerd. In dit interview lag de focus op de meest recente verkenning, namelijk PMZ. Ook de verkenning Projectmainport Rotterdam (PMR)

door dezelfde projectleider getrokken. In het interview is daardoor ook een aantal voorbeelden van het omgevingsmanagement bij PMR aan de orde gekomen.

## 2.2. Methodiek evaluatie

Het conceptontwerp van de Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement is in juni 2009 ter verificatie en aanvulling voorgelegd aan (een deel van) de RWS expertgroep omgevingsmanagement. De werkwijze is met een aantal stellingen geëvalueerd op de criteria 1) volledigheid van de werkwijze en de kritische succesfactoren, 2) toepasbaarheid van de werkwijze in de praktijk, 3) geschiktheid voor verschillende soorten verkenningen en 4) flexibiliteit<sup>3</sup> van de werkwijze. De stellingen en vragenlijst waarmee deze criteria getoetst zijn staan in Bijlage F, gevolgd door het conceptontwerp.

Er is gekozen voor een groepsdiscussie om inhoudelijke verrijking van de feedback te realiseren en mogelijke verschillende ideeën met elkaar te confronteren. Om te toetsen of de groepsmening overeenkomt met de persoonlijke opvattingen is na afloop van de discussie ook een vragenlijst aan de deelnemers voorgelegd.

### 2.2.1. Input vanuit evaluatiebijeenkomst

Voorafgaand aan de discussie wordt aangegeven dat de invulling van de taken in praktijk belangrijker is dan de structuur van een werkwijze. Ook moet het kader waarbinnen de verkenningsfase zich bevindt (gebiedsagenda's vooraf en een mogelijke planstudie na afloop) nog duidelijker worden gemaakt. Verder wordt gewezen op een onderliggende aanname: de werkwijze gaat er impliciet vanuit dat wordt gewerkt met een soort IPM-model waarin de omgevingstaken apart zijn belegd<sup>4</sup>. De aangedragen adviezen en aanvullingen zijn hieronder per criterium beschreven.

#### *Volledigheid*

De werkwijze moet nog een aparte plaats toekennen aan de vaststelling van de probleemdefinitie, verder zijn de benoemde verantwoordelijkheden volgens het panel volledig. Of de verantwoordelijkheden ook echt door de omgevingsmanager worden uitgevoerd hangt af van de interactie binnen het projectteam, met name tussen de projectmanager en de omgevingsmanager. Er ontbreekt nadruk op de competentie bestuurlijke of politieke sensitiviteit, aan interne afstemming (o.a. met de beleidskern), afstemming van het procesontwerp en contact met het Centrum voor Publieksparticipatie<sup>5</sup> van het Rijk. Verder wordt aanbevolen dat de omgevingsmanager na afloop van elke fase aangeeft wat de overgebleven ontwerp- en beslisruimte is.

#### *Toepasbaarheid in de praktijk*

De toepasbaarheid van de werkwijze hangt samen met de rol die RWS in een verkenning speelt. Indien RWS gedelegeerd opdrachtgever is, is de werkwijze direct toepasbaar.

---

<sup>3</sup> Om de charme en het vernieuwende van interactieve (besluitvormings)processen te behouden, moet niet gekozen worden voor een 'juridificering' van de rol van de procesmanager of omgevingsmanager (Van Buuren en Edelenbos, 2008). Hieruit wordt geconcludeerd dat om dynamiek en creativiteit mogelijk te maken, het eindresultaat een zekere mate van flexibiliteit moet bevatten. Een vastomlijnd model zorgt voor te veel beperkingen en staat maatwerk in de weg. Tegelijk moet ook voldoende gedragen kader worden geschapen om houvast te bieden aan de omgevingsmanager.

<sup>4</sup> Daarom is aangenomen dat in het vervolg van de bijeenkomst wordt gesproken over een verkenning waarin RWS gedelegeerd opdrachtgever is.

<sup>5</sup> Tot 2009 het Inspraakpunt

Indien de beleidskern de leiding heeft is aanpassing aan de door hen gebruikte terminologie en werkwijze noodzakelijk.

Om de structuur en presentatie van de werkwijze beter te laten aansluiten op de vraag vanuit de praktijk is het van groot belang dat slechts een omgevingsmanagement-werkwijze voor RWS wordt gemaakt<sup>6</sup>.

De term 'zienswijze' is een juridisch begrip en moet worden gewijzigd. Door het gebruik van deze term wordt de verwachting gewekt dat formele inspraak kan worden ingediend op de voorkeursbeslissing. De voorkeursbeslissing is echter een politiek besluit en geen juridisch besluit.

Tot slot wordt geadviseerd om gericht, met zowel omgevingsmanagers als projectmanagers, voor hun specifieke project een 'workshop' te houden om te kijken waar nog knelpunten qua volledigheid en toepasbaarheid zitten.

#### *Flexibiliteit*

De deelnemers vinden de relevantie van dit criterium matig. Toch blijkt uit de discussie dat de begrippen 'gedragen kader' en 'maatwerk' van belang zijn voor brede acceptatie en toepassing van de werkwijze in de praktijk.

#### *Geschiktheid voor alle soorten verkenningen*

De werkwijze wordt voor nagenoeg alle verkenningen geschikt geacht. Voor de beleidskern is deze werkwijze geschikt mits ze met een teamrollenmodel werken, waarin de omgevingsverantwoordelijkheden aparte aandacht hebben.

Uit de resultaten van de tussenevaluatie is geconcludeerd dat de werkwijze geschikt is voor alle verkenningen binnen de scope van dit onderzoek, houvast geeft, maar ook voldoende ruimte biedt voor maatwerk. Bij aanpassing van sommige termen aan de terminologie van de beleidskern is de werkwijze ook toepasbaar in de praktijk.

---

<sup>6</sup> Dit betekent dat is afgestemd met de projectleider van de Handreiking omgevingsmanagement (in ontwikkeling bij Dienst Verkeer en Scheepvaart).

### 3. Besluitvorming & Participatie

---

Voor de meeste beslissingen over grote infrastructuurprojecten bestaan geen eenduidige oplossingen. Bovendien zijn infrastructurele projecten vaak complex, omdat de omgevingspartijen zich in een netwerk van afhankelijkheden bevinden. In deze context zijn grillige besluitvormingsprocessen onontkoombaar (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Inzicht in de verschillende aspecten van een besluitvormingsproces is noodzakelijk om een deel ervan, bijvoorbeeld een verkenningsproces, vorm te kunnen geven. Dit hoofdstuk begint in §3.1 daarom met een uiteenzetting van diverse theoretische aspecten van het besluitvormingsproces, waar tijdens een verkenning rekening mee moet worden gehouden. Wanneer omgevingspartijen worden betrokken in de besluitvorming wordt gesproken van participatie. In §3.2 zijn de kaders van en eisen aan participatie beschreven.

#### 3.1. Besluitvormingsprocessen

Hoewel de verkenningsfase geen formele fase is, behoort het wel tot de eerste onderdelen van het besluitvormingsproces van een infrastructureel project. De verkenning die vooraf gaat aan infrastructuurprojecten beslaat de fasen beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling uit algemene beleidsprocesleer. Een besluitvormingsproces, of deelproces ervan, kent zowel inhoudelijke als procesmatige aspecten.

De belangrijkste *inhoudelijke* aandachtspunten voor de start van een besluitvormingsproces zijn het nut van een problemdiagnose en het met partijen komen tot een gezamenlijk probleemdefinitie. Indien consensus over de definitie bestaat wordt de deze namelijk gezaghebbend (De Bruijn, Ten Heuvelhof, & In 't Veld, 2002). Naast de probleemstructurering zijn andere punten het genereren en beoordelen van alternatieven en het identificeren van omgevingspartijen (Beuckens, 2005). Deze directe eisen aan een verkenningsfase zijn in hoofdstuk 5 uitgebreider uitgewerkt.

Het belangrijkste *procesmatige* aspect is de aanpak van een besluitvormingsproces. Hommes (2008) en De Bruijn et al. (2002) onderscheiden twee uitersten: de analytische (of inhoudelijke) aanpak en de participatieve (of procesontwerp) aanpak.

##### *Analytische of inhoudelijke aanpak*

Indien een besluitvormingsaanpak is gestoeld op rationaliteit en objectiviteit, wordt gesproken van een analytische besluitvormingsaanpak (Hommes, 2008). Deze analytische benadering is nog sterk aanwezig in het denken binnen Rijkswaterstaat (De Graaf, 2009). Een van de oorzaken is dat binnen het besluitvormingsproces rond infrastructuur veel handelingen zijn vastgelegd in procedures en vaste inspraakmomenten. In de projecten van Rijkswaterstaat moet binnen deze procedures (bijvoorbeeld de tracé/m.e.r.-procedure) gewerkt worden.

##### *Participatieve of procesontwerpaanpak*

De participatieve besluitvormingsaanpak is in tegenstelling tot de hiervoor beschreven aanpak, wel interactief. Hier dragen verschillende actoren bij aan het proces van probleemstructurering (Hommes, 2008). In deze aanpak moet een evenwicht bestaan tussen openheid, bescherming van de eigen kernwaarden, voortgang en inhoud (De Bruijn e.a., 2002). Welke benadering het meest geschikt is hangt af van het doel van het besluitvormingsproces (De Graaf, 2005). In §3.2.2 wordt verder ingegaan op deze interactieve besluitvorming en rol van participatie daarbinnen.

Binnen de participatieve benaderingen zijn drie grote stromingen te onderscheiden (De Graaf, 2005). De communicatieve benadering is een filosofische benadering waarin elke partij gelijkwaardig is en evenveel zeggingskracht of inspraak heeft. De interactieve, of netwerkbenadering staat in het teken van besluitvorming met de omgeving, waarbij rekening wordt gehouden met macht en middelen van omgevingspartijen. Een van de aannames is dat bij voldoende interactie met alle partijen de implementatie soepel zal verlopen. De strategische benadering is een interactieve benadering waarbij veel waarde wordt gehecht aan het meenemen van de implementatie (of realisatie bij infrastructuur) aan de start van het proces. Steeds wordt een afweging gemaakt tussen ambities en haalbaarheid. Een belangrijke aanname is hier dat de omgeving gedurende het planproces aan verandering onderhevig is. Geprobeerd wordt al bij aanvang van het proces met deze veranderingen rekening te houden.

#### *Een verkenning vraagt om een procesontwerpaanpak*

Met nadruk is de verkenningfase een proces en nog geen project. De verkenning verdient daarom een procesbenadering (De Bruijn e.a., 2002; Edelenbos & Klijn, 2009), dit in tegenstelling tot een projectbenadering. Bovendien eindigt een infrastructureel project vaak als een proces doordat allerlei partijen zich met het project gaan bemoeien (De Bruijn e.a., 2002). Deze externe dynamiek doet eerder opgestelde probleemanalyses en oplossingen snel verouderen. In deze situatie raadden De Bruijn en Ten Heuvelhof (2002) aan om een procesbenadering toe te passen, omdat deze geschikt is voor ongestructureerde problemen die in een netwerk moeten worden opgelost. Ook Hommes (2008) adviseert in haar proefschrift om een participatieve of procesgerichte aanpak te kiezen, overigens was de scope van dit onderzoek beperkt tot natte (waterbeheers)projecten. Geconcludeerd wordt dat een participatieve of procesbenadering het beste past bij de meeste gebiedsgerichte brede verkenningen.

Voor een (kleine) verkenning waarin problemen en oplossingen redelijk stabiel zijn, kan voor een analytische of inhoudelijke benadering worden gekozen. Dan is het mogelijk om projectmanagement toe te passen dat sterk gericht is op interne projectbeheersing qua inhoudelijke kwaliteit, kosten, tijd, organisatie en informatie (Edelenbos & Klijn, 2009).

De procesontwerpaanpak houdt wel rekening met de dynamiek en complexiteit van belangen en perspectieven van actoren. Deze benadering streeft niet te snel naar het aangeven van een oplossing voor het probleem (Edelenbos & Klijn, 2009). De toepassing van procesmanagement hangt af van de context waarin en het tijdstip binnen een project waarop het wordt uitgevoerd. In een verkenning ligt het accent van procesmanagement op het gezamenlijk (met omgevingspartijen) in kaart brengen van problemen en oplossingen, intensivering van verbindingen tussen partijen en aandacht voor creëren van inhoudelijke variëteit voor problemen en oplossingen (Edelenbos & Klijn, 2009).

Het risico van de procesbenadering is dat een initiatiefnemer toch vasthoudt aan de klassieke projectmanagementstijl. Dan wordt geprobeerd het proces en de betrokken partijen te controleren in plaats dat ruimte aan hen wordt gegeven. Het tweede risico is dat alle sturing volledig procesmatig wordt vormgegeven. Dit gaat ten koste van de inhoud, ook worden de oorspronkelijke doelstellingen uit het oog verloren. Een ander risico treedt op wanneer veel partijen betrokken zijn en allen veel agendapunten opvoeren en eigen belangen niet onderhandelbaar verklaren. De kans dat zo'n proces traag verloopt of in een patstelling eindigt is zeer groot (De Bruijn e.a., 2002). Het hanteren van een procesbenadering voor het betrekken van partijen kost dus tijd. Dit vertaalt zich later in het proces niet altijd terug, zeker niet wanneer bovenstaande risico's optreden.



## Netwerken

Het netwerk van partijen waarin een infrastructuur project zich bevindt bestaat grofweg uit bestuurders, burgers, bedrijven en ambtenaren (of bureaucraten). Vanwege de verschillen tussen burgers en belangenorganisaties wordt deze laatste groep ook vaak benoemd. Burgers hebben namelijk meerdere belangen (zo min mogelijk geluidsoverlast, maar ook betere bereikbaarheid) en nemen daardoor meestal een meer genuanceerde houding aan. Belangenorganisaties zijn doorgaans opgericht voor een enkelvoudig belang en moeten succes behalen voor hun voortbestaan. Goed samenspel tussen al deze partijen is noodzakelijk om tot besluitvorming te komen.

Besluitvorming in een netwerk verloopt veel grilliger dan in een hiërarchische structuur. (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007) Bovendien vindt deze besluitvorming vaak plaats in meerdere ronden (Teisman, 1992). In een dergelijke ronde komen omgevingspartijen tijdens een onderhandeling tot een besluit of proberen zij dit juist te voorkomen. Wanneer de ronde afloopt levert dit een voorlopig resultaat op, met winnaars en verliezers. Een volgende ronde levert weer andere winnaars en verliezers op (De Bruijn e.a., 2002).

## 3.2. Participatie

Participatie is de verzamelterm van alle manieren waarop omgevingspartijen bij besluitvorming rond projecten betrokken worden. Participatie kan zowel formeel als informeel plaatsvinden. Een inspraakavond, zoals bij het ontwerptracébesluit, is een voorbeeld van een formele participatiemogelijkheid. Informele participatie vindt bijvoorbeeld plaats tijdens een informatieavond of via een website. Vaak wordt gesproken over *publiek*participatie (Pröpper, Cornips, de Jong, & Weststeijn, 2008), dan gaat het over inbreng door burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Met de term participatie wordt vaak verwezen naar het moment van het genereren van inbreng. Participatie beslaat ook een voortraject waarin de participatievorm wordt uitgedacht en een natraject waarin terugkoppeling en verantwoording van de inbreng in het proces moet plaatsvinden.

### 3.2.1. Geschiedenis

De manier van participatie is de laatste decennia sterk veranderd. Voor de jaren zestig wordt de besluitvorming in Nederland gekarakteriseerd door een top-down benadering: de overheid beslist en voert uit (nuance: politiek beslist, ambtenarij voert uit), de burger accepteert. In deze situatie vindt geen enkele participatie van andere partijen plaats. In de jaren zestig klinkt er een roep om medezeggenschap die wordt ingevuld door inspraakmomenten te creëren. Hoewel er inspraakmogelijkheden komen, wordt beleid nog steeds top-down ingevoerd en heeft de nieuwe werkwijze nauwelijks consequenties voor het besluitvormingsproces.

Wanneer inspraak ingeburgerd raakt wordt het in de jaren zeventig voor burgers ook mogelijk om eerder in het proces inspraak te hebben en zo hun mening te laten horen bij de totstandkoming van beleid. Later, in de jaren tachtig wordt de overheid als stroperig en langzaam orgaan gezien. Als oorzaak hiervan worden de inspraakprocedures voor besluitvorming genoemd (Edelenbos & Monnikhof, 1998). De focus verschuift dan van democratisering naar het vergroten van efficiency van beleidsvorming. Zo ontstaan allerlei netwerken van partijen waarin, in overleg, beleid wordt gevormd.

In de jaren negentig neemt de belangstelling voor democratisering weer toe. Interactie tussen overheid en burger wordt geïntensiveerd en met name de burger wordt gestimuleerd een actieve rol in te nemen in het beleidsproces. Hier doet interactieve besluitvorming en beleidsvorming zijn intrede. In de volgende paragraaf wordt dit containerbegrip voor open planprocessen of participatieve planvorming beschreven.

### 3.2.2. Interactieve besluitvorming

Interactieve besluitvorming is de participatievorm die in Nederland het meest toegepast wordt. Van interactieve besluitvorming is sprake “wanneer een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij de besluitvorming betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van besluitvorming te komen” (Pröpper & Steenbeek, 1999). Bij interactieve besluitvorming wordt er dus ruimte gecreëerd om de partijen te laten participeren in het besluitvormingstraject. Door de jaren heen worden hiervoor vier doelstellingen onderscheiden (Edelenbos & Monnikhof, 1998; Otto, 2007; Van Buuren & Edelenbos, 2008): efficiëntieverbetering, draagvlakvorming voor het besluit(vormingsproces), inhoudelijke verrijking<sup>7</sup> van de besluitvorming en verhoging van de democratische legitimiteit van het besluit. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat onderkent expliciet de eerste drie doelen (Inspraakpunt V&W, 2009).

### 3.2.3. De mate van participatie; de participatieladder

De mate waarin omgevingspartijen invloed kunnen uitoefenen kan worden weergegeven met een participatieladder: hoe hoger op de ladder, hoe groter de rol van de omgevingspartij in de besluitvorming. Het oorspronkelijke ontwerp is ontwikkeld door de bestuurskundige Arnstein (1969) en dit ontwerp is sindsdien door velen aangevuld en gereconstrueerd. Een aangepaste participatieladder voor de mate van participatie is in Nederland gemaakt door Edelenbos en Monnikhof (2001). Zij onderscheiden vijf niveaus (zie figuur 2 en figuur 3). Ook Pröpper en Steenbeek (1999) hebben een ‘participatieladder’ ontwikkeld (zie figuur 3). Deze participatieladder onderscheidt een aantal bestuursstijlen aan de hand van de rol van de overheid en de rol van de omgevingspartij. Met uitzondering van de gesloten autoritaire bestuursstijl, waarbij de inbreng van de omgeving geheel is uitgesloten, is bij alle andere bestuursstijlen sprake van een zekere mate van wisselwerking tussen de initiatiefnemer en omgevingspartij(en).

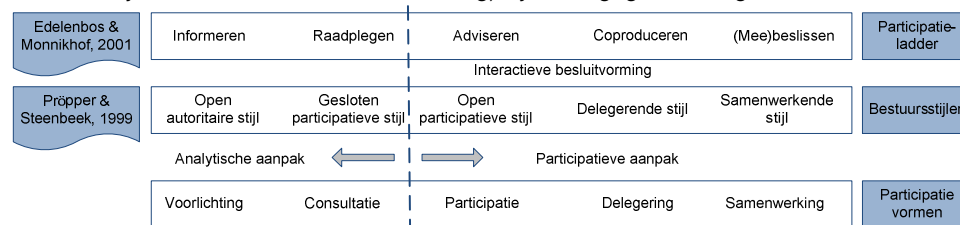


figuur 2 Participatieladder

#### Relatie interactieve besluitvorming en participatie

Interactieve besluitvorming bevindt zich tussen adviseren en coproduceren in (Edelenbos, 2001). Interactieve beleidsvorming geeft partijen wel gelegenheid om meningen te uiten en (in mindere mate) om bij te dragen aan de vorming van beleid, maar geeft partijen nauwelijks invloed op de (eind)beslissingen (Otto, 2007).

De relaties tussen deze begrippen (de mate van participatie, de verschillende bestuursstijlen en interactieve besluitvorming) zijn weergegeven in figuur 3.



figuur 3 Relatie participatie en interactieve besluitvorming

<sup>7</sup> Inhoudelijke verrijking is het realiseren van bruikbare inbreng (Edelenbos, 2001)

### 3.2.4. Randvoorwaarden participatie

Sinds het begin van de jaren negentig wordt geëxperimenteerd met verschillende vormen van interactie tussen omgevingspartijen en overheid. Wanneer omgevingspartijen worden betrokken bij een besluitvormingsproces worden daar door Pröpper & Steenbeek (1999) verschillende randvoorwaarden aan gesteld. Deze randvoorwaarden worden hieronder uitgewerkt en aangevuld met andere literatuur. Indien niet aan deze randvoorwaarden wordt voldaan biedt de situatie matige mogelijkheden voor participatie.

#### *Openheid*

Een open proces waarin de uitkomst van de besluitvorming of de inhoud van het beleid nog niet vaststaat is een voorwaarde voordat partijen kunnen participeren. Ook moet een voldoende mate van inhoudelijke openheid aanwezig zijn (Van Dijk, 2007). Inhoudelijke openheid betekent dat er ruimte bestaat voor nieuwe ideeën en plannen (in deze context de formulering van probleem en oplossingsrichtingen) en de ruimte om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskaders van de initiatiefnemer. Tot slot is openheid voor zoveel mogelijk belangen en voor het realiseren van een zo groot mogelijke gelijkwaardigheid tussen deze belangen gewenst (Edelenbos et.al. 2000(b), geciteerd in Van Buuren, 2006).

#### *Managen van verwachtingen*

Voorafgaand aan het interactieve proces is er volstrekte helderheid over de rol van de partijen, over de invloed die burgers krijgen, het kader waaraan de overheid de inbreng van burgers toetst en hoe zij deze weegt in de belangenafweging. Deze verwachtingen worden gemanaged door duidelijke procesafspraken te maken. Een gezamenlijke visie op publieksparticipatie en gezamenlijk optreden is een belangrijke succesfactor.

#### *Meerwaarde van participatie*

Van te voren ligt het in de lijn der verwachting dat de bijdrage van de participanten voor inhoudelijke verrijking van de besluitvorming zorgt. Ook verworven steun/draagvlak of verbetering van relaties biedt meerwaarde. Daarnaast zijn de participanten in staat én bereid om deze verwachte bijdrage te leveren.

#### *Constructieve relatie tussen overheid en participant*

Wanneer partijen afhankelijk van elkaar zijn om bepaalde doelen te realiseren of reeds van te voren een goede verhouding met elkaar hebben leidt dit sneller tot gezamenlijke wilsvorming. Belangrijk is dat er verbindend vermogen (Teisman, 2005, geciteerd in Van Buuren, 2006) aanwezig is of wordt gecreëerd waardoor ambities met elkaar verbonden worden of tegen elkaar worden uitgeruild op een voor alle partijen bevredigende wijze. Indien dit verbindend vermogen ontbreekt, bestaat er een verhoogd risico op versplintering van de wilsvorming (Weggeman & Van Buuren, 2005).

#### *Geschikte problematiek*

De aard van de problematiek verhindert participatie niet, mits de problematiek hanteerbaar is, openbaar mag worden behandeld, voldoende urgent is en in de belangstelling van de participanten staat.

#### *Voldoende capaciteit en hulpmiddelen*

Ten slotte biedt een situatie mogelijkheden voor participatie indien zowel overheid als participanten voldoende capaciteit (menskracht en budget) en andere benodigde hulpmiddelen, die nodig zijn voor participatie, ter beschikking hebben.

### 3.3. Samenvatting: Overzicht met aandachtspunten vanuit theorie

Een verkenning behoort tot de eerste onderdelen van een besluitvormingsproces. Bij de inrichting van de verkenning moet rekening worden gehouden met inhoudelijke en procesmatige aspecten van een besluitvormingsproces.

De belangrijkste inhoudelijke aspecten zijn de problemdiagnose, het genereren en beoordelen van alternatieven en het identificeren van omgevingspartijen. Deze eisen komen uitgebreider in hoofdstuk 5 aan de orde. Het belangrijkste procesmatige aspect is de aanpak die wordt gekozen voor het proces. Voor een verkenning moet een procesbenadering leidend zijn, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de diverse partijen. In een verkenning dient het accent van procesbenadering te liggen op het gezamenlijk (met omgevingspartijen) in kaart brengen van problemen en oplossingen, intensivering van verbindingen tussen partijen en aandacht voor creëren van inhoudelijke variëteit voor problemen en oplossingen.

Wanneer omgevingspartijen worden betrokken in de besluitvorming wordt gesproken van participatie. Participatie bestaat uit het ontwerpen van het participatietraject, de momenten van inbreng en uit terugkoppeling en verantwoording. Er is pas sprake van participatie wanneer de overheid zich laat adviseren door belangenorganisaties, burgers en/of bedrijven. Participatie gaat dus verder dan het informeren van burgers.

Een situatie biedt goede mogelijkheden voor participatie wanneer aan de volgende randvoorwaarden wordt voldaan:

- Het proces is een open proces waarin alles bespreekbaar is;
- De juiste verwachtingen worden geschapen;
- Participatie biedt naar verwachting meerwaarde;
- De partijen staan constructief tegenover elkaar in het proces;
- De problematiek is geschikt voor participatie;
- Partijen beschikken over voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen.

Bij het opzetten van een plan van aanpak bij aanvang van een verkenningsproces en bij het maken van een participatieplan moeten deze randvoorwaarden in acht worden genomen.

# DEEL I. HUIDIGE SITUATIE

Deel I (hoofdstuk 4 tot 6) beschrijft het omgevingsmanagement bij verkenningen in de huidige situatie. Hoofdstuk 4 schetst de achtergrond van het gehele werkveld omgevingsmanagement. Vervolgens is in hoofdstuk 5 het kader van de verkenningsfase beschreven, van de eisen die eraan worden gesteld, de opbouw van deze fase van het planproces, tot aan de plaats van het omgevingsmanagement in deze fase. Tot slot is in hoofdstuk 6 een beeld geschetst van de huidige praktijk. Daarvoor is een aantal omgevingsmanagers geïnterviewd die het omgevingsmanagement in een verkenning hebben ingericht en geleid. Dit inzicht in de huidige situatie voorziet in een eerste kader voor het eindontwerp, de Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement, dat in deel III van dit rapport te vinden is.

## 4. Achtergrond van omgevingsmanagement

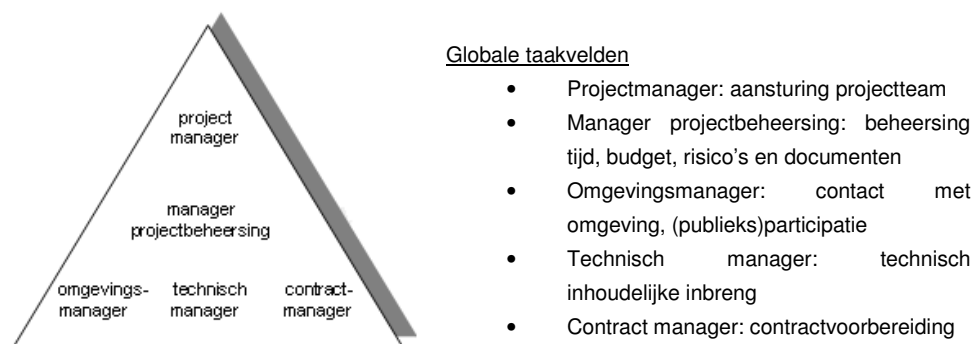
Goede omgang met omgevingspartijen is bij infrastructurele projecten van groot belang. In de huidige maatschappij die wordt gekarakteriseerd door een netwerksamenleving met mondige burgers en maatschappelijke organisaties (Huetting, 2008) wordt dit alleen maar belangrijker. De focus ligt daarom steeds meer op het onderhouden van relaties met omgevingspartijen, participatie en het beheersen van omgevings specifieke risico's. Zo wordt de voortgang van het project gewaarborgd, een zo breed mogelijk draagvlak gecreëerd of behouden en het imago van de opdrachtgever versterkt (Loonstra, 2008). Dit werkveld heeft zijn eigen naam verworven: stakeholder- of omgevingsmanagement.

Dit hoofdstuk geeft een inleiding op het werkveld omgevingsmanagement van Rijkswaterstaat. Het beschrijft een aantal vormen van omgevingsmanagement dat wordt onderscheiden en geeft een overzicht van de taken en verantwoordelijkheden van Rijkswaterstaat-omgevingsmanagers voor zowel verkenning-, planstudie- als realisatiefase.

### 4.1. Omgevingsmanagement en het IPM-model

Elke partij die betrokken is bij een infrastructuurproject probeert op een of andere manier vorm te geven aan omgevingsmanagement. Ook voor het ministerie van V&W is het cruciaal geworden om de omgeving bij zijn projecten te betrekken en relaties te onderhouden. Praktisch alle kennis en ervaring op het gebied van (de uitvoering van) omgevingsmanagement is te vinden bij de uitvoeringsorganisatie van dit ministerie, Rijkswaterstaat. Ook wanneer de markt intensief wordt betrokken bij een infrastructuurproject wordt het omgevingsmanagement doorgaans niet uitbesteed, omdat Rijkswaterstaat dit als een van haar kerntaken ziet. Hierdoor is Rijkswaterstaat een van de belangrijkste spelers op het gebied van omgevingsmanagement en worden in het vervolg van dit hoofdstuk met name bronnen vanuit deze organisatie aangehaald. Rijkswaterstaat definieert omgevingsmanagement als *“het proactief betrekken van omgevingspartijen, teneinde gezamenlijke doelen te onderkennen en te realiseren en regie te houden op de uitvoering van projecten”* (DUO werkgroep omgevingsmanagement, 2007).

Sinds een kleine tien jaar is het Integraal Project Management (IPM)-model bij Rijkswaterstaat in gebruik. Hierdoor heeft ieder infrastructuurproject een managementteam met vijf rollen die ieder hun eigen taakveld hebben (figuur 4). De omgevingsmanager is een van de vijf rollen. Hij of zij is binnen het projectteam de intermediair tussen de (project)organisatie en de omgevingspartijen in de omgeving van het project (RWS DP, 2008a).

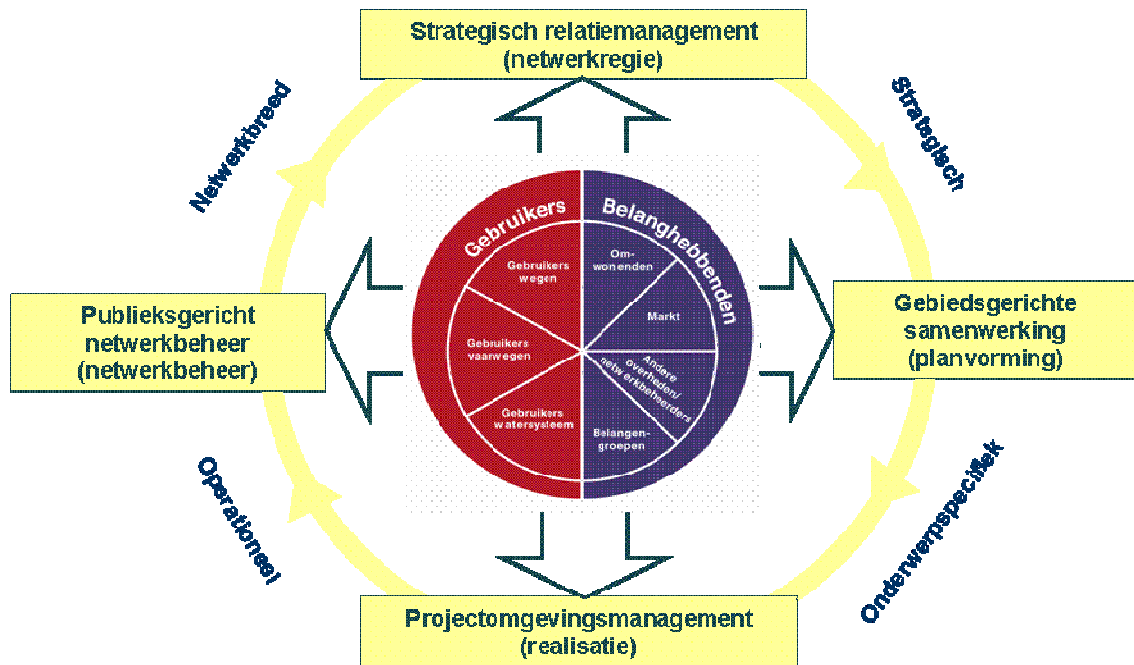


figuur 4: Integraal projectmanagement model met globale taakvelden per rol

De omgevingsmanager vervult een relatief nieuwe rol in vergelijking tot de andere IPM-rollen, zeker in de verkenning en planstudiefase. Het model was oorspronkelijk voor realisatieprojecten bedoeld om risicomanagement te borgen binnen de organisatie. Sinds 2007 wordt het IPM-model ook toegepast voor grote planstudieprojecten. Voor kleine planstudies wordt hier een pragmatische invulling aan gegeven. Voor verkenningen wordt het model slechts sporadisch gebruikt en is het nog in ontwikkeling. In deze voorbereidende fase worden de contacten met de omgeving doorgaans onderhouden door de projectmanager en is er geen specifieke omgevingsmanager.

#### 4.2. Basisvormen omgevingsmanagement

Omgevingsmanagement kan worden onderverdeeld in vier verschillende basisvormen die onderling verbonden zijn (RWS DON, 2008; RWS DP, 2008b): strategisch relatiemanagement, gebiedsgerichte samenwerking, projectomgevingsmanagement en publieksgericht netwerkbeheer. Een overzicht van deze vormen met hun onderlinge relaties is weergegeven in figuur 5. Het publieksgericht netwerkbeheer heeft als kerntaak het onderhouden van relaties buiten projecten om. Voor aanlegprojecten speelt het omgevingsmanagement zich af binnen het strategisch relatiebeheer, gebiedsgerichte samenwerking en projectomgevingsmanagement. Het strategisch relatiebeheer heeft het zwaartepunt liggen in de verkenningfase, wanneer relaties met omgevingspartijen worden gelegd op zoek naar gezamenlijke probleem(h)erkenning en draagvlak. Gebiedsgerichte samenwerking vindt zowel in de verkenning- als planstudiefase plaats. Bij deze vorm wordt met omgevingspartijen gezocht naar een gezamenlijk probleembesef en naar inpassing van de infrastructuur in de omgeving. Het projectomgevingsmanagement schept de fysiek-ruimtelijke en bestuurlijk-maatschappelijke randvoorwaarden om tot een geslaagde realisatie van een project te komen. Deze vorm vindt daardoor vooral plaats in de (voorbereiding van de) realisatiefase.



figuur 5: Vormen van omgevingsmanagement

### 4.3. Taken en verantwoordelijkheden omgevingsmanagement

De taken en verantwoordelijkheden van RWS-omgevingsmanagers zijn vastgelegd in een intern document, de Werkwijzer Aanleg met bijbehorende Werkwijze Planstudies Droog<sup>8</sup>. Deze werkwijzer laat zien dat de RWS-omgevingsmanager bij aanleg van grote infrastructurele projecten idealiter zorgdraagt voor communicatie, stakeholdermanagement, verkeersmanagement en conditionering (RWS DP, 2008a, 2008b, 2009). De beschrijving van de taken van de omgevingsmanager is niet eenduidig. Daarom is de hieronder beschreven uitwerking van deze taakvelden gebaseerd op zowel de Werkwijzer Aanleg als beschrijvingen van advies- en ingenieursbureaus en een Regionale Directie van RWS (RWS DON, 2008; DHV, 2002; Wesselink, 2007).

#### *Stakeholdermanagement*

De omgevingsmanager is verantwoordelijk voor het inventariseren van eisen vanuit de omgeving, het maken van een stakeholderanalyse, afstemming en contact met diverse partijen, het toetsen van het programma van eisen in de omgeving en het beheersen van de omgevingspecifieke risico's. Door buiten projecten om contact te onderhouden met bestuurlijke partijen en wegbeheerder kan contact bij aanvang van een verkenning eenvoudig worden geïntensiveerd. De stakeholderanalyse, een van de technieken die de omgevingsmanager kan toepassen, heeft als doel het krachtenveld waarin de problematiek zich afspeelt in kaart te brengen. In het kader van strategisch relatiebeheer moet begrip en vertrouwen worden gecreëerd bij de omgevingspartijen om tot goede samenwerking in projecten te komen.

#### *Communicatie & informatie*

De omgevingsmanager is ook verantwoordelijk voor het opstellen van een communicatieplan. Een dergelijk communicatieplan bevat onder andere de wijze van communicatie van werkzaamheden aan omgevingspartijen. Daarnaast zorgt hij voor de afhandeling van mediavragen, de analyse van de binnengekomen publieksinbreng en voor het aankaarten van onderwerpen vanuit de omgeving binnen het projectteam. Met sommige partijen vind indien nodig ook specifieke afstemming plaats, bijvoorbeeld met de welstandscommissie. Soms is de omgevingsmanager ook de voorzitter van de klankbordgroep (DHV, 2002), maar meestal organiseert hij een onafhankelijke voorzitter.

#### *Verkeersmanagement*

Het beperken van hinder voor weggebruikers, als gevolg van aanlegwerkzaamheden, valt ook binnen het takenpakket van de omgevingsmanager. Hiervoor stelt de omgevingsmanager hinderbeperkende maatregelen voor, voert daarover overleg met de betrokken omgevingspartijen en ziet toe op de vaststelling en uitvoering van deze maatregelen. Zo is de omgevingsmanager in de realisatiefase bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het mobiliteitsmanagement. Daarnaast draagt hij zorg voor de verkeersveiligheid en maakt hij een calamiteitenplan.

#### *Conditionering*

Een aantal van de juridische en fysieke randvoorwaarden van een project wordt ook gemanaged door de omgevingsmanager, bijvoorbeeld de implementatie van (bestuurs)overeenkomsten in het project en de interactie met betrokken partijen bij de

---

<sup>8</sup> Het plan is opgevat om de werkwijzer Planstudies Droog (2009) binnenkort op te nemen in de Werkwijzer Aanleg. Daarom wordt in dit rapport verder alleen gesproken over de Werkwijzer Aanleg, ook wanneer de informatie zich nu nog bevindt in de Werkwijzer Planstudies Droog.



uitwerking van de overeenkomsten. In de verkenning en planstudiefase is de omgevingsmanager verantwoordelijk voor het inbrengen van de omgevingseisen voor het programma van eisen en voor de totstandkoming van een bestuursovereenkomst ter afsluiting van de verkenningsfase. Daarnaast inventariseert hij welke gronden nodig zijn voor de uitvoering van projecten en in hoeverre verwerving nodig is. Verder is in de realisatiefase en voorbereiding daarvan een groot aantal vergunningen en meldingen nodig. De omgevingsmanager inventariseert deze en weegt af welke vergunningen door welke partijen worden aangevraagd. Gedurende het gehele project draagt de omgevingsmanager zorg voor een goede hantering van de geldende wettelijke kaders en de daaruit voortvloeiende procedures. Daarnaast probeert hij door afstemming juridische procedures te voorkomen.

#### *Houding en gedrag*

Bij bovengenoemde taken en verantwoordelijkheden is niet alleen de juiste kennis van de uitvoering van belang, ook een goede houding en passend gedrag is noodzakelijk. In het contact met omgevingspartijen is dit van doorslaggevend belang.

Belangrijke vaardigheden voor een omgevingsmanager zijn bijvoorbeeld luisteren, doorvragen, makkelijk contacten kunnen leggen met partijen, gevoeligheden en belangen kunnen onderkennen en eisen en wensen vanuit de omgeving helder en eenduidig kunnen documenteren. Daarnaast vergt de meer abstracte planstudiefase, waarin concepten en globale ideeën centraal staan, andere vaardigheden van een omgevingsmanager dan de concrete realisatiefase. Zo is in een verkenning of planstudiefase het kunnen manoeuvreren tussen uiteenlopende belangen en bestuurlijke affiniteit veel belangrijker dan in een realisatieproject vanwege de bestuurlijk-maatschappelijke gevoeligheden die aan het licht komen. Een van de experts die is geïnterviewd over de gevolgen van Elverding merkt treffend op: *“Vaardigheden zijn voor een omgevingsmanager van veel groter belang dan inhoudelijke kennis”*.

#### **4.4. Samenvatting: Omgevingsmanagement**

Omgevingsmanagers binnen Rijkswaterstaat vormen de verbindende schakel tussen het projectteam en omgevingspartijen. Deze manager draagt zorg voor de taakvelden stakeholdermanagement, communicatie, verkeersmanagement en conditionering. Een passende houding en de juiste vaardigheden zijn hierbij van doorslaggevend belang. Het werkveld is in ontwikkeling, zeker in de verkenning en planstudiefase krijgt het steeds meer vorm.

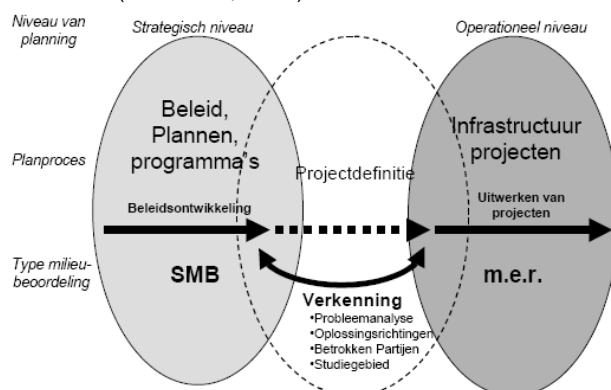
In de verkenningsfase wordt informatie over actoren zoals invloed, standpunten en belangen (stakeholdermanagement) in kaart gebracht. Daarnaast wordt gewerkt naar een gedragen probleem en oplossingsrichtingen via samenwerking en afstemming (participatie) en wordt de omgeving geïnformeerd over relevante ontwikkelingen (communicatie).

## 5. Achtergrond van de verkenningsfase

Voordat een planstudie voor een infrastructuurproject vormt krijgt, wordt idealiter een proces doorlopen waarin het probleem en mogelijke oplossingen grondig worden verkend. Deze voorbereidende of verkenningsfase legt het fundament voor een goed project. Dit hoofdstuk begint allereerst met de eisen aan verkenningen die in literatuur worden gesteld (§5.1). Daarna volgt een beschrijving van de verschillende fasen van de huidige verkenning (MIT-Verkenning Nieuwe Stijl) en het onderdeel omgevingsmanagement daarin (§5.2). In een verkenning wordt onderzocht of een planstudie- en realisatietraject wordt gestart, daarom worden de contouren van deze fasen van het planproces ook kort besproken (§5.3 en §5.4). Tot slot zijn de belangrijkste eisen die aan verkenningen worden gesteld samengevat weergegeven (§5.5).

### 5.1. Eisen aan de verkenningsfase

De huidige verkenning is het informatieve, niet-verplichte proces tussen beleid en een mogelijk project (Arts, Tomlinson, & Voogd, 2005), zoals weergegeven in figuur 6. Een verkenning kan variëren in de *tijdsduur*, de *trekker* (bijvoorbeeld V&W, een samengestelde projectdirectie of bijvoorbeeld helemaal door regio of bewoners<sup>9</sup>) en de *scope* (Nijsten, 2009). De aanpak van een verkenning kent daardoor twee uitersten: een smalle sectorale benadering, met weinig betrokken actoren en financiering door V&W, en een brede gebiedsgerichte aanpak waarin veel actoren worden betrokken en medefinanciering plaatsvindt (Beuckens, 2005).



figuur 6: Positie verkenning tussen beleid (strategisch niveau) en een project (operationeel niveau) (Arts, Tomlinson, & Voogd, 2005)

De belangrijkste eisen aan een verkenning zijn de analyse van de problemen, het genereren van oplossingsrichtingen, het inventariseren en betrekken van omgevingspartijen, het bepalen van het studiegebied en een financiële onderbouwing. Bij alle onderdelen van de verkenning speelt het bepalen van de scope een grote rol (Arts e.a., 2005; Raad voor Verkeer en Waterstaat, 1998; Ten Heuvelhof, 2004; V&W, 2002).

In de *probleemanalyse* en *definiëring* moet volgens de Raad voor Verkeer en Waterstaat (1998) de afweging van nut en noodzaak van een project plaatsvinden. Onderzocht moet worden of er een probleem is en of het urgent genoeg is om het aan te pakken (V&W, 2002). De Raad constateert dat deze afweging van nut en noodzaak vaak door elkaar loopt met een te vroege discussie over inpassingdetails. Hierdoor wordt de nut-en-noodzaakdiscussie te vaak zonder helder en eenduidig resultaat afgesloten.

<sup>9</sup> Zoals bij de Overdiepse polder bij Waalwijk – overigens is het een uitzondering.

Het genereren en beoordelen van *oplossingen* is volgens Ten Heuvelhof (2004) de volgende stap in een verkenning. Zoals omgevingspartijen verschillende opvattingen hebben over de probleemstelling, zo variëren de standpunten en belangen ook voor de verschillende oplossingsrichtingen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Daarom moet bij het *inventariseren* en *betrekken van actoren* een integrale afweging van belangen plaatsvinden, zo vroeg mogelijk in de verkenningsfase (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 1998). Volgens Parking en Sharma (geciteerd in Raad van Verkeer en Waterstaat, 1998, pag. 41-45) moet rekening gehouden worden met verschillen tussen actoren wat betreft hun belang, rol en macht. Naast belangen moeten ook ambities en bereidheid tot samenwerking aan de orde komen.

Een *financiële onderbouwing* is nodig om kosten en baten in beeld te brengen en om budget voor een mogelijk project te kunnen vaststellen. Daarnaast is het ook van belang om in beeld te brengen welke partijen in welke mate bijdragen aan het project.

De verkenningsfase is de plek om de *scope* van een mogelijk project vast te stellen. Beuckens (2005) geeft verschillende vragen weer die hierbij moeten worden gesteld. Welke alternatieven worden meegenomen? Op welk niveau wordt informatie gepresenteerd? Wat is het beschikbare budget en de beschikbare tijd? De leidende vraag is volgens hem welke informatie noodzakelijk is om tot besluitvorming te komen. Het bepalen van de scope vormt de verbindende schakel tussen het strategische niveau van beleid en programma's naar het operationele niveau van infraprojecten (visualisatie in figuur 6).

Wanneer wordt besloten om een probleem aan te pakken start het daadwerkelijke project. Voor droge infrastructurele projecten betekent dit dat de tracéwetprocedure gevolgd wordt, voor een waterkering wordt de Wet op de Waterkering (WOW)-procedure gestart en voor bouwopgaven wordt bijvoorbeeld een bestemmingsplanprocedure gevolgd.

## 5.2. Opbouw van de huidige verkenning

Het doel van de verkenning is het kunnen nemen van een zorgvuldige beslissing over het wel of niet erkennen van het (verkeer- en vervoer)probleem en welke oplossingen relevant zijn. Ook geeft het de noodzaak aan om bepaalde (infrastructurele) oplossingsrichtingen te bestuderen in een planstudietraject en welk globaal investeringsbedrag hiervoor wordt opgenomen in het Meerjaarprogramma Infrastructuur, (Ruimte) en Transport (MI(R)T) (V&W, 2004). De richttijd voor de huidige verkenning is 1 jaar, maar in de praktijk duurt de fase 12-24 maanden (DWW, 2006). Een uitwerking van het proces van de verkenningsfase voor MIRT-projecten is gegeven in de werkwijzer 'MIT-verkenning Nieuwe Stijl' (V&W, 2002). De fasen van dit verkenningsproces zijn weergegeven in figuur 7 (DWW, 2006; V&W, 2002).

De MIT-verkenning Nieuwe Stijl (MVNS) start met een intakebesluit (MIT-beslismoment 1). Daarbij besluit de minister een probleem om een initiatief op het gebied van verkeer en vervoer met een maatschappelijke meerwaarde voorlopig te erkennen. Daarna wordt het vraagstuk grondig geanalyseerd en worden oplossingsrichtingen bepaald. Voor goede besluitvorming is inzicht in de effecten en kosten van oplossingsrichtingen noodzakelijk. Op basis van deze informatie wordt aan het einde van de verkenningsfase besloten of het probleem en de potentiële oplossingen al dan niet nader bestudeerd gaan worden in een planstudiefase (MIT-beslismoment 2). Bij een positief besluit wordt het probleem definitief erkend en stroomt het project door naar de planstudiefase (V&W, 2007).

De verkenning wordt doorgaans niet aan de markt uitbesteed. Enerzijds omdat vanwege de aard van de fase nog geen heldere opdracht op de markt kan worden gezet, anderzijds

omdat de discussies die plaatsvinden in de verkenningsfase tussen het ministerie en bestuurders van decentrale overheden moeten plaatsvinden. In de facilitering van deze discussie is een rol voor ambtenaren gewenst, zij zoeken het maatschappelijk belang en zijn niet winstgedreven.

### 5.2.1. Omgevingsmanagement in de verkenningsfase

Bij de start van een verkenning is een omgevingsmanager verantwoordelijk voor het leggen van contacten en voor het maken van een stakeholderanalyse en communicatieplan. De stakeholderanalyse die bij de intake van een probleem wordt geleverd betreft een overzicht van de initiatiefnemer met een eerste inschatting van de verschillende soorten omgevingspartijen (RWS DP, 2008b; V&W, 2002). Ook in de uitvoering van de verkenningsstudie, de probleemanalyse en de uitwerking van oplossingsrichtingen, speelt omgevingsmanagement een belangrijke rol.

#### *Fase 1: Probleemanalyse*

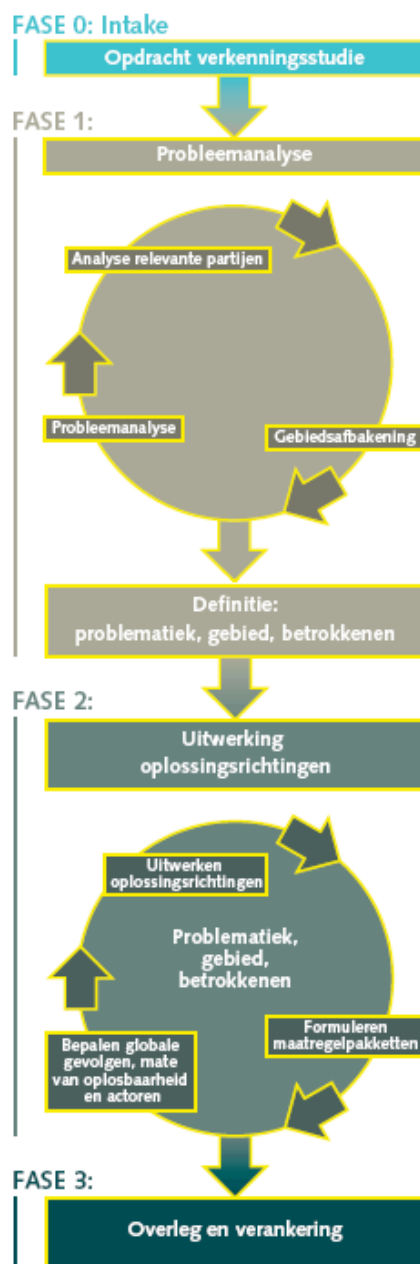
Bij het maken van een probleemanalyse is een analyse nodig om het gehele krachtenveld waarin het probleem zich bevindt vast te leggen. In deze analyse is aandacht voor betrokkenheid en belangen van de verschillende omgevingspartijen en of ze in enig moment van het project een risico vormen. Daarnaast worden ook de problemen, eisen en randvoorwaarden die uit de omgeving voortvloeien vastgelegd en wordt een gebiedsafbakening gemaakt.

#### *Fase 2: Uitwerking oplossingsrichtingen*

De oplossingsrichtingen dienen zoveel mogelijk met de betrokken partijen te worden ontwikkeld. Bij het bepalen van de gevolgen van de verschillende oplossingen is het van belang verder inzicht te verwerven in de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de verschillende partijen bij de diverse oplossingen. Hierbij moet de omgevingsmanager ook inzicht verwerven in het draagvlak voor de diverse oplossingen en hun realisatie- of slagingskans.

#### *Fase 3: Overleg en verankering*

De derde fase in de verkenning bestaat uit overleg en verankering om te komen tot besluitvorming. In dit overleg over de diverse oplossingsrichtingen staan het draagvlak, de realisatietermijn, de kosteneffectiviteit en de haalbaarheid centraal. Ook wordt bepaald wie voor dergelijke oplossingen of maatregelpakketten initiatiefnemer is, wie bijdraagt in de financiering en wie op andere wijze betrokken is. Zo wordt de mate van bereidheid tot medewerking van de omgevingspartijen aan een mogelijke oplossing geïnventariseerd. Daarnaast is er aandacht voor



figuur 7: Huidige verkenning (MVNS)

het politiek en bestuurlijk draagvlak. Op basis van dit overleg wordt een keuze gemaakt voor de uitwerking van een of meerdere maatregelpakketten. De verankering vindt doorgaans plaats door het sluiten van een bestuursovereenkomst of convenant door de deelnemende partijen (dit betreft vaak het Rijk met regionale overheden). In een dergelijk convenant worden meestal afspraken gemaakt over een gezamenlijke probleemerkenning en intenties over (financiële) bijdragen aan een oplossing. De omgevingsmanager draagt ook zorg voor de bestuurlijke convenanten en overeenkomsten die van belang zijn voor het afsluiten van de verkenningsfase.

In het kort zijn de hoofdonderdelen van een verkenning (MVNS) met bijbehorende verantwoordelijkheden voor de omgevingsmanager dus:

Onderdeel Verkenning (MIT-Verkenning Nieuwe Stijl, (V&W, 2002))	Verantwoordelijkheid omgevingsmanager (Werkwijzer Aanleg, (RWS DP, 2008b))
Vorbereiding	Stakeholderanalyse Communicatieplan
Probleemanalyse + Studiegebied	Inventarisatie problemen, eisen en randvoorwaarden
Betrokkenheid actoren	Stakeholderanalyse Afstemming
Oplossingsrichtingen (inclusief maatregelenpakketten)	Bepalen globale oplossingsrichtingen Afstemming oplossingsrichtingen met omgeving
Effecten (inclusief budget)	Effectenonderzoek Afstemming effecten met omgeving
Overleg & verankering	Bestuurlijke afspraken en convenanten

tabel 3: verantwoordelijkheden van de omgevingsmanager per onderdeel van de verkenning

### 5.3. De huidige planstudiefase

Na de verkenningsfase wordt bij een positief MIT-besluit een planstudie gestart. In deze fase van het planproces worden vooral de wat- en hoe-vragen gesteld. De belangrijkste vragen zijn hier: wat moet er gebeuren om het (verkeer- en vervoers)probleem aan te pakken, hoe ziet de beste oplossing eruit en hoe moet dit worden aangepakt? (V&W, 2004). Het uitwerken van de planstudie wordt doorgaans aan de markt uitbesteed.

In de planstudiefase worden de alternatieven en effecten daarvan in meer detail onderzocht, zodat de beste oplossing voor het probleem kan worden gekozen. Indien de tracéwetprocedure wordt doorlopen, wordt dit achtereenvolgens vastgelegd in een trajectnota (TN), een ontwerp-tracébesluit (OTB) en uiteindelijk het definitieve tracébesluit (TB) (DWW, 2006). In de planstudiefase wordt voor m.e.r.-plichtige projecten ook de m.e.r.-procedure doorlopen. De m.e.r. staat voor de procedure voor de milieueffectrapportage, hierin worden milieuaspecten en verwachte milieueffecten voor de verschillende alternatieven beschreven.

### 5.4. De huidige realisatiefase

De realisatiefase begint met een voorbereiding waarin vergunningen, onteigening en voorbereidende werkzaamheden centraal staan. Als deze technische en procedurele voorbereidingen zijn afgerond wordt de uitvoering gestart met het nemen van het uitvoeringsbesluit (MIT-beslismoment 4). Als de uitvoering van het project is afgerond volgt het opleveringsbesluit (MIT-beslismoment 5). Hierna gaat het project over naar de beheerfase (V&W, 2007).

## 5.5. Samenvatting: Eisen aan de verkenningsfase

Een verkenning is het proces tussen beleid en een mogelijk project waarin een probleem en mogelijke oplossingsrichtingen worden verkend, partijen worden betrokken en een scope wordt gedefinieerd. Elke verkenning kan op de dimensies tijdsduur, trekker en scope worden geclassificeerd.

Op basis van de eisen uit planningsliteratuur en de MIT-verkenning Nieuwe stijl moet een verkenning in ieder geval uit de volgende kernelementen bestaan:

- Een goede analyse en definitie van het probleem: aanleiding, oorzaak en verantwoordelijke omgevingspartijen;
- Het uitwerken van oplossingsrichtingen: combinaties van maatregelen en de effecten daarvan op hoofdlijnen;
- Het inventariseren en betrekken van omgevingspartijen en hun mogelijke (financiële) betrokkenheid bij het proces. (Dit is een belangrijk onderdeel voor de omgevingsmanager);
- Het bepalen van het studiegebied en de relatie van de problematiek met dit gebied;
- Een financiële onderbouwing.

De uitkomst van de verkenningsfase laat zien waarom er een probleem is en of dit probleem is op te lossen. Bij alle onderdelen is het bepalen van een heldere en gedragen scope een van de belangrijkste eisen. Indien wordt besloten dat de problematiek wordt aangepakt, start een planstudietraject.

De omgevingsmanager is in deze verkennende fase verantwoordelijk voor het volgende:

- Stakeholderanalyse opstellen en bijhouden
- Communicatieplan opstellen
- Inventariseren van problemen, eisen en randvoorwaarden
- Bepalen van globale oplossingsrichtingen
- Effectenbepaling: Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) en Kosten-baten-analyse (KBA)
- Afstemmen van oplossingsrichtingen en effecten met omgeving
- Organisatie rond bestuurlijke afspraken en convenanten

Deze taken en onderdelen van de verkenningsfase geven de contouren voor het analysekader van de praktijkstudie (methodiek, zie hoofdstuk 2). Ook zijn de taken en eisen aan de verkenningsfase gebruikt als startpunt voor het ontwerp van de Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement.

## 6. **Praktijk omgevingsmanagement bij verkenningen**

---

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de praktijk van omgevingsmanagement in verkenningen. Allereerst wordt de aanpak van de geselecteerde verkenning beschreven (§6.1). Dit wordt gevolgd door een beschrijving van de huidige omgevingsmanagementpraktijk (§6.2). Deze beschrijving begint met een algemene beschrijving van de aanpak van het omgevingsmanagement. Daarna wordt de praktijk met bijbehorende aandachtspunten per onderdeel van de verkenningfase beschreven. In de derde paragraaf volgen enkele conclusies over de doorwerking van keuzes in de planstudie- en realisatiefase, de belangrijkste succesfactoren en een vergelijking van theorie en praktijk (§6.3). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting (§6.4). De methodiek van deze praktijkstudie is beschreven in hoofdstuk 2.

### 6.1. **Aanpak verkenningen**

De aanpak van de cases varieert van een MIT-Verkenning Nieuwe Stijl bij HA en een eigen ontwerp bij PMZ, ProSes en een samengesteld Nederlands/Vlaams ontwerp bij KGT tot een informele verkenning in de vorm van een haalbaarheidsstudie van een alternatief bij ViA15. De aanpak van de verkenningen is dus divers. Toch komen steeds dezelfde inhoudelijke elementen aan bod, namelijk een probleemanalyse, het genereren en beoordelen van oplossingsrichtingen en het maken van formele afspraken (zie verder 6.2). Alleen ViA15 wijkt af omdat daar slechts een alternatief is beschouwd. Dat niet elke verkenning volgens de aanpak van de MIT-Verkenning Nieuwe Stijl is opgepakt, wordt verklaard doordat de verkenningen niet allemaal door RWS zijn getrokken. Meer informatie over de aanpak van elke studie is beschreven in Bijlage C.

Buiten de bestudeerde cases zijn nog geen verkenningen in de geest van het advies van Elverding afgerond. Wel kan geconcludeerd worden dat in de loop der jaren in verschillende verkenningen (en ook planstudies) al diverse componenten van het advies zijn toegepast, zoals het afsluiten van de verkenningfase met een voorkeursalternatief (helaas bij ViA15 zonder de omgeving te betrekken en de nut-en-noodzaakdiscussie af te ronden) of het breed en vroeg betrekken van de omgeving (het processpoor bij KGT of de invloed van de adviesgroep bij ProSes).

#### *Projectteam*

De teamsamenstellingen zijn divers. Bij HA is een interdepartementaal team samengesteld met vertegenwoordiging vanuit diverse ministeries, Rijkswaterstaat en iemand vanuit de regio. Het team werd getrokken door de beleidskern DGMO (toen DGP) vanwege het integrale karakter van de studie en de te maken keuze voor een verstedelijkingsoptie. ViA15 is volledig door de provincie geïnitieerd en getrokken. Voor PMZ en ProSes bestaat het team voornamelijk uit Rijkswaterstaat-medewerkers. Bij PMZ is daarbij bewust gekozen voor variëteit (in kennis, maar zeker ook qua standpunten) binnen het projectteam. KGT bestaat zowel uit Belgen als Nederlanders. In de teams vinden redelijk veel wisselingen plaats. Een groot risico voor voortgang en kwaliteit van het project vormt de discontinuïteit in projectsamenstelling.

Het integraal projectmanagement model van RWS is niet, of aangepast, toegepast. De reden hiervoor is tweeledig: RWS is niet altijd de trekker en in andere situaties leent de aard van het proces zich er minder voor (er is bijvoorbeeld nauwelijks een rol voor een contractmanager of het team is erg klein). Vanwege het grote belang van inbreng van en afstemming met de 'omgeving', worden de meeste contacten in de praktijk gelegd en onderhouden door de projectmanager. Een deel van het formele



verantwoordelijkhedenpakket van het omgevingsmanagement ligt in de praktijk van verkenningen dus bij de projectmanager. Bij grotere studies is een aparte omgevingsmanager en/of een communicatieadviseur aangesteld. Opvallend is dat in bijna ieder proces de teamleden voor hun eigen onderzoek of deelproces persoonlijk naar omgevingspartijen gaan. Bij PMZ functioneert de omgevingsmanager voor die contacten als een afstemmanager die op de hoogte wordt gehouden van alle contacten met omgevingspartijen. In praktijk draagt een omgevingsmanager ook de verantwoordelijkheid om alle lopende contacten met omgevingspartijen bij te houden en intern te communiceren.

## **6.2. Aanpak omgevingsmanagement in de praktijk**

Deze paragraaf geeft op basis van het eerder geschetste kader een beeld van de uitvoeringspraktijk van omgevingsmanagement in de uitgevoerde verkenningen. Eerst wordt de inhoudelijke en procesmatige aanpak van het omgevingsmanagement in het algemeen beschreven. Vervolgens wordt in §6.2.3 tot en met §6.2.7 de rol van omgevingsmanagement in de verschillende onderdelen van de verkenning en de bijbehorende aandachtspunten, leerpunten en kritische succesfactoren beschreven.

### **6.2.1. Inhoudelijke aspecten algemeen**

De inhoudelijke componenten van omgevingsmanagement komen redelijk overeen bij de verschillende studies. In elke verkenning bestaat het omgevingsmanagement uit interne en externe afstemming met omgevingspartijen rond probleemanalyse en/of oplossingsrichtingen (zowel voor het bestuurlijk als maatschappelijke proces<sup>10</sup>), communicatie, het (laten) maken van een stakeholderanalyse, participatie- en communicatieplan, het inventariseren van eisen en wensen bij omgevingspartijen en de organisatie rond de te sluiten overeenkomsten.

Het bepalen van oplossingsrichtingen en effectenonderzoek valt meestal onder de verantwoordelijkheid van een technisch manager. Het proces van overleg en verankering in besluitvorming is in de onderzochte studies altijd door de projectmanager geleid. In die situaties heeft de omgevingsmanager een ondersteunende rol, onder andere in de communicatie naar externe partijen.

Vooral PMZ, ProSes en KGT komen sterk met elkaar overeen. De reden is dat PMZ en ProSes volgens dezelfde procesarchitectuur zijn opgezet en KGT is voortgekomen uit de ontwikkelingsschets die met ProSes is gemaakt. ViA15 vormt een uitzondering omdat alleen een haalbaarheidsstudie is gedaan en geen volledige verkenning heeft plaatsgevonden.

### **6.2.2. Procesaspecten algemeen**

De aanpak van omgevingsmanagement verschilt per verkenning. Bij KGT wordt het omgevingsmanagement getrokken door een communicatieadviseur en een projectmanager, zij organiseren samen alle contacten en afstemming met de adviesgroep (het stakeholdersadviesforum). In de studie is een grote rol weggelegd voor deze groep van 'zware' managers uit het bedrijfsleven en bestuurders, die hebben bijgedragen in elk onderdeel van het verkenningenproces.

De verkenning HA heeft zowel een 'Projectleider omgeving' als een communicatieadviseur. Verder is elke projectleider verantwoordelijk voor afstemming met eigen 'doelgroep'. De regiovertegenwoordiger in het projectteam fungeerde als liaison tussen het Rijk en de

---

<sup>10</sup> Het maatschappelijke proces is het proces waarin burgers en maatschappelijke organisaties worden betrokken. Omdat de beslissingsbevoegdheid bij bestuurlijke partijen ligt, loopt het maatschappelijke proces om draagvlak te creëren soms parallel aan en apart van het bestuurlijke proces.



regio. De afstemming tussen de verschillende ministeries nam een grote plaats in, vanwege de koppeling tussen het verstedelijkingsvraagstuk in de Randstad en aanleg van infrastructuur. Dit is vormgegeven doordat vanuit diverse ministeries iemand vertegenwoordigd was in een stuurgroep. Zo waren er korte lijnen met de directe partijen.

Typerend voor de aanpak van PMZ & ProSes is dat omgevingsmanager hier een afstemfunctie heeft en communicatie zwaar is aangezet. Ieder teamlid gaat voor zijn eigen deelonderwerp persoonlijk 'naar de regio' en geeft deze contacten door aan de omgevingsmanager. Ook Rijkswaterstaat werd als een van de omgevingspartijen gezien en zo benaderd. Daarnaast hebben verschillende sessies met een adviesgroep plaatsgevonden. Binnen deze groep participeerden de deelnemende partijen op verschillende niveaus.

Omdat de omgeving bij ViA15 nauwelijks is betrokken, is niet bewust vorm en inhoud gegeven aan omgevingsmanagement in deze verkenning. Voor omgevingsmanagement in de planstudie zijn de uitgangspunten van *Inspraak Nieuwe Stijl* leidend voor de aanpak, dat betekent onder andere brede publieksparticipatie met maatwerk, heldere communicatie en streven naar goed samenspel tussen bestuurders en beleidsmakers (Pröpper e.a., 2008). Er is dus gekozen voor een proces- en besluitvormingsgerichte aanpak van omgevingsmanagement, terwijl in de verkenning een zeer analytische benadering is aangenomen. De geïnterviewde omgevingsmanager van de planstudie is verantwoordelijk voor een processtrategie en de organisatie van participatie: 'het maximaliseren van maatschappelijke consensus en van inbreng vanuit de omgeving' (Hueting, 2008).

De aanpak van omgevingsmanagement verschilt dus per verkenning. Wel lijkt de aanpak van PMZ, ProSes en KGT op elkaar vanwege de procesgerichte benadering. Toch wordt het omgevingsmanagement in elke studie weer anders ingericht. Bij HA voert het onderzoeksspoor de boventoon (ook dit is door het verleden bepaald, omdat de omgeving zich al had geëngageerd aan een oplossing). ViA15 vormt een uitzondering omdat de omgeving nauwelijks is betrokken in de haalbaarheidsstudie. Wel was de stadsregio betrokken bij het onderzoek, maar op welke wijze is niet bekend.

De verandering van de heersende opvattingen over participatie (zie praktijkstudie in hoofdstuk 6) zijn ook terug te zien in deze cases. In de loop der jaren ligt veel meer nadruk op participatie en het halen van kennis uit de omgeving. Ook is een overeenkomst te zien in de karakters van de managers. Allemaal hebben ze een hang naar het bereiken van draagvlak, netwerkvaardigheden en bezieling voor hun werk. Door dit enthousiasme en hun competenties krijgen ze veel voor elkaar in de door hen geleide processen.

### 6.2.3. Voorbereiding

Uit ieder interview blijkt dat een goede voorbereiding zeer belangrijk is. Voor de meeste verkenningen is een stakeholderanalyse en communicatiestrategie gemaakt voor aanvang van de studie. Een aantal managers schaaft ook het maken en afstemmen van een procesontwerp, inclusief het in kaart brengen van relevante procedures, onder omgevingsmanagement. Tijdens deze afstemming worden procesafspraken gemaakt tussen alle partijen over het vervolg van het traject. Ook wordt aan de partijen de range waarbinnen keuzes kunnen worden gemaakt kenbaar gemaakt. Anders gezegd wordt gecommuniceerd in hoeverre de scope vaststaat en waar participatie mogelijk is. Het schrijven van een communicatieplan en het maken van een stakeholderanalyse worden regelmatig uitbesteed aan de markt.

Inhoudelijke aandachtspunten bij het opstellen van een communicatieplan zijn het opnemen van contact met de opdrachtgever en aangeven welke partijen "meedoen,

meedenken en meeweten". Met deze laatste groep bedoelde de geïnterviewde de partijen die (wetenschappelijke) kennis aanleveren. In de communicatie richting externe partijen moeten lange (radio)stiltes worden voorkomen. Tussen de geïnterviewden (en ook in de praktijk) bestaat onenigheid over de verantwoordelijkheid voor communicatie richting burgers. Waar de een vindt dat Rijkswaterstaat dit moet organiseren en betalen, is de ander van mening dat deze communicatie voor rekening komt van regionale of lokale bestuurders.

#### **Aandachtspunten voorbereiding**

De geïnterviewde managers raden aan om voorafgaand aan het maken van een *stakeholderanalyse* de historie van het project te achterhalen. Zo worden gevoeligheden sneller herkend en is bekend welke alternatieven politiek onbespreekbaar zijn geworden. Enkele tips uit de praktijk zijn verder om ook de relatieve invloed van partijen op te nemen in een stakeholderanalyse, deze analyse regelmatig bij te werken en minstens een keer terug te koppelen naar de omgevingspartijen. Door het terugkoppelen worden ook redenen en belangen achter de standpunten achterhaald. Ook moet het verschil tussen een proces en een project vooraf duidelijk zijn en doorklinken in het procesontwerp. Om bij aanvang snel contact te leggen en belangen in te schatten heeft een omgevingsmanager netwerkvaardigheden en is omgevingsbewust.

#### **6.2.4. Probleemanalyse en oplossingen**

Bij de analyse van het probleem en het genereren van oplossingsrichtingen speelt de afbakening van de scope een grote rol. Drie geïnterviewden geven aan dat steeds een afweging heeft plaatsgevonden tussen budget en draagvlak (voor bepaalde oplossingen is bijvoorbeeld wel draagvlak, maar geen budget) en tussen een smalle en een brede scope. Sommigen vinden dat de scope zo breed moet zijn als nodig is om tot besluitvorming te komen. Anderen benoemen hierbij het risico dat bestuurders onzekerheid graag reduceren en te gedetailleerde onderzoeksresultaten vragen.

#### **Aandachtspunten probleemanalyse en oplossingen - inhoudelijk**

Tijdens de probleemanalyse moeten eisen en wensen correct worden weergegeven. Indien eisen en wensen door de omgeving worden ingebracht wordt aanbevolen om de 'status' van deze eisen bij te houden. Op dit moment gebruiken overheidsorganisaties voor het systematisch vastleggen van eisen en ontwerpcriteria de methode system engineering. Door al in de verkenning hiermee te werken kunnen de eisen in een planstudiefase gemakkelijk verder worden uitgewerkt.

Bij de inhoudelijke afweging van belangen en wensen moet de omgevingsmanager blijven handelen met het doel van de organisatie (RWS of Ministerie van V&W). Een voorbeeld dat recentelijk plaatsvond is bij het project over de afsluitdijk. In deze situatie wil de provincie Friesland bij de uitmonding van de IJssel graag een energiecentrale. Voor energievoorziening is Rijkswaterstaat echter niet verantwoordelijk en de scope kan niet zomaar verbreed worden, ook al is dat positief voor het draagvlak.

#### *Afstemming probleemanalyse en oplossingsrichtingen*

In sommige studies is kennis ingebracht door de omgeving bij de probleemanalyse. Bij het bepalen en beoordelen van oplossingsrichtingen zijn omgevingspartijen bij alle verkenningen, behalve ViA15, in meer of mindere mate betrokken. De inventarisatie van problemen, eisen en randvoorwaarden wordt in de praktijk soms gemaakt met behulp van een klankbordgroep, ook komt het voor dat een omgevingsmanager persoonlijk langs alle

partijen gaat. Er is een duidelijk verschil geconstateerd tussen het mét partijen ontwikkelen van probleemdefinitie en oplossingsrichtingen en partijen alleen te laten reageren op tussenproducten. Ook blijkt dat in praktijk vaak een late afweging van belangen plaatsvindt. De meeste geïnterviewden geven aan dat het betrekken van partijen bij de probleemanalyse een van de belangrijkste succesfactoren is in de door hen geleide studie. In het algemeen heeft het betrekken van partijen geleid tot draagvlak, inhoudelijke verrijking en grotere legitimiteit van de uiteindelijk genomen besluiten.

#### **Aandachtspunten afstemming**

Aandachtspunten bij afstemming van de probleemanalyse en oplossingsrichtingen zijn het luisteren en waaromvragen stellen om belangen te achterhalen. Door goed na te gaan op welk niveau belangen moeten worden gedefinieerd en hierbij naar overeenkomsten tussen partijen te zoeken, wordt zichtbaar welke partijen voor dezelfde belangen opkomen.

Uit de praktijk blijkt dat zowel bij het definiëren van de problemen als bij de keuze voor een oplossingsrichting een open en luisterende houding van de omgevingsmanager gewenst is. Een faalfactor is vooringenomenheid over een probleem of oplossing. Succesfactoren zijn een competente omgevingsmanager en persoonlijke relaties met partijen. Korte lijnen met partijen leiden sneller tot onderling begrip voor elkaars belangen en standpunten.

### **6.2.5. Effectenonderzoek**

Het organiseren van het onderzoek naar de effecten van oplossingsrichtingen valt in de praktijk vaak onder de verantwoordelijkheid van de technisch manager. Ook wordt het onderzoek zelf vaak uitbesteed aan de markt. De afstemming van resultaten met omgevingspartijen hoort wel in alle studies bij het omgevingsmanagement.

#### *Rol en invloed omgeving*

Wanneer omgevingspartijen zijn betrokken bij het effectenonderzoek is het doel om te komen tot gedeelde kennis. Dit geeft een solide basis onder de onderhandelingen over de selectie van alternatieven. Gedeelde kennis is kennis waarvan de feiten door alle partijen worden erkend. Feiten erkennen betekent volgens een van de geïnterviewden nadrukkelijk niet dat *“deze partijen dan ook hun ziel verkopen en het met alle uit het onderzoek voortvloeiende standpunten eens moeten zijn”*. Tijdens het maken van procesafspraken wordt hierover gesproken met de betrokken partijen. Dan wordt met partijen afgesproken dat meedoen aan het participatietraject niet hetzelfde betekent als instemmen met alle uitkomsten van dit traject.

#### **Aandachtspunten effectenonderzoek**

Alle geïnterviewden hebben goede ervaring met het streven naar openbaarheid van onderzoek. Dit hebben ze bijvoorbeeld vormgegeven door resultaten op internet te plaatsen of partijen de onderzoeksresultaten aan te laten scherpen. Een tip uit de praktijk is om de resultaten samengevat naar belanghebbenden te sturen. Dit vergroot de kans dat de resultaten worden gelezen in de bestuurlijke drukte.

### **6.2.6. Besluitvorming**

Bij afronding van de meeste verkenningen is tussen het Rijk en de regionale overheden een bestuursovereenkomst gesloten, waarin beide partijen zich achter een of meerdere

oplossingen scharen. Bij ProSes en HA zijn hieruit meerdere projecten voortgekomen. ViA15 en KGT zijn afgesloten met een voorkeursalternatief en PMZ is gestopt.

#### *Rol en invloed omgeving*

Het traject tot besluitvorming is een *rijpingsproces*, zo blijkt sterk uit de studies KGT, ProSes en PMZ. Een van de geïnterviewde verwoordt dit treffend: “*Bij aanvang van de verkenning zien de partijen elkaar als concurrenten,[...] tot slot groeit bereidheid om mee te werken en gaan partijen onderhandelen*”. Een ander sluit hier bij aan en vertelt dat “*bestuurders zich gedurende het proces bewust zijn geworden van bepaalde belangen die ze hadden*”. Bij ViA15 is (anno 2009) nog geen convergentie van opinies opgetreden. Bij HA hadden partijen in de regio (De Uitweg) zich al geïnterviewd aan een oplossing en had het rijpingsproces al plaatsgevonden.

Uit alle interviews blijkt, over dit proces naar gezamenlijke wilsvorming, dat omgevingspartijen strategisch gedrag vertonen en alle trucs inzetten die men paraat heeft. Een omgevingsmanager moet de competenties hebben om in dit bestuurlijke krachtenveld te opereren. Daarnaast maken alle geïnterviewden een duidelijk onderscheid tussen het werk van het projectteam en het politieke besluit dat door bestuurlijke partijen wordt genomen (“... *dan speelt de discussie waar hij thuishoort: tussen stakeholders en niet in het projectteam*”). Dit betekent voor het projectteam dat het een onafhankelijke houding aanneemt en een niet verwachte uitkomst toch steunt.

#### **Aandachtspunten besluitvorming**

Uit de praktijk blijkt dat wanneer niet de juiste partijen aan tafel zitten vertraging van de besluitvorming plaatsvindt. Dit komt doordat het terugschakelen van informatie naar de achterban in dat geval meer tijd in beslag neemt. Ook is een verandering van bestuurscultuur zeer gewenst bij de geïnterviewde personen: strategisch gedrag in onderhandelingen is ongewenst en vertraagt het proces om te komen tot besluitvorming. De belangrijkste factor om tot besluitvorming te komen is urgentie voor het starten van een project of politieke druk om een besluit te nemen.

### **6.2.7. Participatie**

Uit de interviews blijkt overduidelijk dat participatie een groot onderdeel is van omgevingsmanagement. Daarom wordt in deze paragraaf apart aandacht besteed aan de betrokkenheid van externe partijen, het niveau en de vorm van participatie. Tot slot is geconcludeerd dat participatie in de bestudeerde cases tot inhoudelijke verrijking heeft geleid.

Hoewel participatie een belangrijk onderdeel is van een verkenning, wordt het niet altijd benoemd in de verkenningsrapporten. Het verkenningenrapport van HA geeft de verschillende standpunten van partijen weer. KGT geeft de betrokken partijen weer en de methode van participatie. PMZ benoemt de belangrijke rol van betrokkenheid van bedrijven in de zoektocht naar publiekprivate samenwerking (PPS).

#### *Betrokkenheid partijen*

Niet bij elk verkenningsproces worden dezelfde partijen betrokken. In alle projecten is zowel de Rijksoverheid als een regionale of lokale overheid op een of andere wijze inhoudelijk betrokken, bijvoorbeeld in de vorm van een stuurgroep. In de helft van de verkenningen zijn beide partijen ook in het projectteam vertegenwoordigd. Burgers zijn in geen enkele verkenning op directe wijze betrokken. Bij KGT en ProSes zijn burgers wel

indirect betrokken via belangenorganisaties in de adviesgroep en bij ProSes ook via formele inspraakavonden. Typisch voor de stijl van PMZ en ProSes is het voorbeeld van PMR dat de projectleider de verontruste bewoners van Voorne wel direct informeert omdat hij voor hen belangrijke informatie had. Het bedrijfsleven is meestal alleen als participant betrokken en weinig als samenwerkingspartner. Uitzonderingen zijn PMZ & HA waar een zoektocht heeft plaatsgevonden naar mogelijkheden voor PPS. In de adviesgroepen van KGT, PMZ, HA en ProSes waren bedrijven als stakeholder aanwezig.

Geconcludeerd kan worden dat bestuurlijke trajecten meer vorm en inhoud krijgen dan trajecten voor burgers en maatschappelijke organisaties. De achterliggende reden is de adviserende rol die bestuurders spelen in de besluitvorming, zij adviseren meestal rechtstreeks aan het bevoegd gezag.

#### *Participatieniveau en vorm*

Het niveau waarop en de vorm waarmee partijen betrokken worden varieert. De ene manager geeft aan dat "*alles bespreekbaar was - tot aan slaande deuren aan toe*" en laat zich adviseren door omgevingspartijen. De ander is terughoudender in het betrekken van omgevingspartijen en kiest voor consultatie. Wel lijken ze het met elkaar eens dat partijen zowel bij het genereren en beoordelen van oplossingsrichtingen als bij het afstemmen van een probleemanalyse betrokken moeten worden.

Ook de vormen en participatiemethoden zijn zeer divers. De overeenkomst is dat bij bijna iedere studie een georganiseerde groep met publieke en private omgevingspartijen georganiseerd. De frequentie waarmee deze groep bij elkaar komt, het niveau waarop de groep participeert en aan wie deze groep adviseert loopt uiteen. Zo is bij PMZ, ProSes en KGT een adviesgroep aanwezig die direct advies uitbracht aan het bevoegd gezag. Bij HA is een klankbord samengesteld dat wordt geraadpleegd over concepten van tussenproducten van de studie en het projectteam van advies voorziet.

Bij KGT is voor de participatiemethode 'joint fact finding' gekozen vanwege de goede ervaringen bij ProSes, wel is hier een eigen invulling aangegeven. Ook bij HA speelt historie een sterke rol in het proces. In deze studie was de omgeving al georganiseerd en tot een alternatief gekomen. Voor deze partijen staat dus zowel het probleem en nut en noodzaak al vast op het moment dat het Rijk een verkenning start. Rijk en regio hadden dus een andere invalshoek, dit is de openheid van het proces niet ten goede gekomen.

Het onafhankelijke Platform PMZ bestaat uit bestuurders uit zowel de publieke als private sector. Daarnaast wordt op deze manier gezocht naar het beste samenwerkingsmodel (PPS). Ook wordt joint fact finding toegepast op de kosten-batenanalyses. Ook bij ProSes zijn fora in het leven geroepen en hebben diverse werksessies plaatsgevonden.

#### **Aandachtspunten adviesgroep**

Uit PMZ blijkt dat variëteit in de adviesgroep qua deelnemers leidt tot kwalitatieve inbreng. Uit de verkenning KGT blijkt dat wanneer een adviesgroep wordt ingesteld, een onafhankelijke voorzitter gewenst is. Daarnaast draagt de aanwezigheid van een adviesgroep bij aan draagvlakvorming en wordt een unaniem advies van een adviesgroep vaak overgenomen door het bevoegd gezag.

Bij complexe verkenningen blijkt joint fact finding een geschikte methode. Bij deze projecten ontstaat in praktijk echter een participatieparadox. Hoe meer partijen betrokken zijn en hoe groter de inspanning die wordt geleverd om te participeren in een adviesgroep, des te hoger de verwachtingen ten aanzien van de uitkomsten van het project. Dit is een lastig fenomeen om rekening mee te houden. Het is in de verkenningsfase namelijk nog niet zeker is of ooit een projectbesluit wordt genomen. Het vraagt om het scheppen van reële verwachtingen en het verbinden van partijen aan het proces.

### *Inhoudelijke verrijking*

De geïnterviewden vinden allemaal dat participatie heeft geleid tot *inhoudelijke verrijking* van de probleemanalyse of van de gegenereerde oplossingen. Zo kon bij HA bijvoorbeeld veel worden overgenomen van de regionale partijen van de Uitweg – zij waren eerder door veel onderhandelen tot consensus gekomen over een oplossing voor het gebied. Bij KGT zijn onder andere de onderzoeksmodellen in samenwerking met het havenbedrijf aangepast en verbeterd waardoor de kwaliteit van het effectenonderzoek steeg. Het feit dat in de studies waar met joint fact finding is gewerkt tot besluitvorming is gekomen wijst uit dat inhoudelijke verrijking heeft plaatsgevonden, omdat het kenmerkende van deze methode is dat door het bundelen van de kennis tot verrijking van onderzoek en keuzes wordt gekomen. Ook bij ViA15 heeft participatie, in de planstudie, tot inhoudelijke verrijking van oplossingsrichtingen geleid.

Het begrip inhoudelijke verrijking kan nog beter getoetst worden door aan omgevingspartijen te vragen of ze de eigen inbreng terugzien in de probleemdefinitie op oplossingsrichtingen. Hier bestaat echter wel het gevaar dat een dergelijke partij niet snel spreekt van inhoudelijke verrijking indien hun inbreng wel is meegenomen, maar niet doorklinkt in de uiteindelijke besluitvorming. Het interviewen van deze wederpartijen valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

#### **Aandachtspunten participatie**

Om de mening van burgers over alternatieven in beeld te krijgen, wordt geadviseerd qua participatievormen de breedte te kiezen. Zo bleek bij (de planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere na) HA dat een breed uitgezette enquête met representatieve respons een heel ander beeld gaf van de standpunten in de regio dan een georganiseerde informatieavond waar relatief veel tegenstanders verschenen.

Uit de praktijk blijkt dat wanneer de juiste partijen aan tafel zitten (die goed schakelen naar hun achterban) en de juiste verwachtingen worden geschapen over en weer, een voortvarend proces naar gezamenlijke wilsvorming kan plaatsvinden. Ook bevelen de managers aan om mogelijkheden te bieden om 'losjes' te participeren, meedoen in een participatietraject vergt namelijk veel tijd en energie van partijen. Tot slot is het raadzaam om gelijke partijen op dezelfde manier te behandelen en hen van dezelfde communicatie te voorzien. Dit speelt vooral bij ProSes en KGT waar soortgelijke partijen uit twee landen betrokken waren.

Succesfactoren in de praktijk zijn een competente omgevingsmanager die integer is, voet bij stuk houdt en een innerlijke hang naar het bereiken van draagvlak heeft. Ook leiden bij de situatie passende participatievormen en een open houding tot succes.

## **6.3. Tussentijdse conclusies**

De gemaakte keuzes in de verkenningsfase hebben effect op de planstudie en realisatiefase. Deze doorwerking is in §6.3.1 beschreven. Vervolgens geeft §6.3.2 de meest kritische succesfactoren weer en is in §6.3.3 het resultaat van een vergelijking tussen theorie (uit hoofdstuk 3, 4 en 5) en praktijk weer.

### **6.3.1. Doorwerking in planstudie en realisatie**

Wanneer de nut-en-noodzaakdiscussie niet in de verkenningsfase wordt afgerond, resulteert dit in praktijk in lange en terugkerende discussies tussen omgevingspartijen in

de planstudiefase. Dit zelfde geldt voor afspraken over budget. Tegelijkertijd zorgt een bestuursovereenkomst waarin wel alles is vastgelegd voor een beperking van de ontwerpvrijheid in de planfase. Steeds moet dus een afweging worden gemaakt tussen vastleggen en openlaten van de scope met het oog op de latere planstudie- en realisatiefase.

De ervaring met het niet informeren en laten participeren van burgers in de verkenningfase, is dat burgers in de planstudiefase door de formele kennisgeving rond de inspraakmomenten 'wakker schrikken' en ophef veroorzaken. Illusterend is de opmerking van de geïnterviewde persoon: *"In de planstudie hadden we nog veel uit te leggen aan de burger. [...] Achteraf vind ik dat burgers ook hadden moeten worden betrokken – al was het maar informerend."*

Geconcludeerd wordt dat de planstudie en realisatiefase voorschrijven dat de verkenning wordt afgesloten met een heldere scope, een afgeronde nut-en-noodzaakdiscussie en dat omgevingspartijen op zijn minst geïnformeerd worden over de lopende studie.

#### **Verschillen natte en droge sector**

De natte sector onderscheidt zich van de droge sector door het meer diverse en complexere wettelijke kader (bijvoorbeeld Wet op de waterkering, planologische kernbeslissing, etc), de gebiedsgerichte aard en meerdere initiatiefnemers. Zo is er ook een rol voor ministerie van VROM en provincie of waterschap. Hierdoor vindt de afstemming plaats in een meer complexe omgeving, soms met meerdere opdrachtgevers. Tegelijk is het voordeel in de natte sector dat partijen doorgaans al meer gericht zijn op samenwerking en meer begrip hebben voor elkaars belangen vanwege de dubbele doelstelling van de meeste natte projecten (zowel waterkwaliteit, recreatie, veiligheid etc.). Waar voor droge projecten vaker hetzelfde kader toegepast wordt (MIT-verkenning Nieuwe Stijl), loopt de aanpak voor natte projecten meer uiteen.

### **6.3.2. Kritische succesfactoren**

De meest kritische succesfactoren in de praktijk van omgevingsmanagement zijn:

- Het betrekken van omgevingspartijen bij de probleemanalyse;
- Een open proces waarin alle belangen ter tafel komen en niet gestuurd wordt door het team of door bestuurders op een bepaald probleem of oplossing;
- Een competente omgevingsmanager met netwerkvaardigheden en bestuurlijke sensitiviteit die betrouwbaar en omgevingsbewust is;
- Urgentie of politieke druk op het nemen van een besluit. Urgentie maakt zaken "vloeibaar". Het draagt sterk bij aan de bereidheid van partijen om te onderhandelen;
- Bestaande contacten met partijen. Bijkomend voordeel zijn reeds bestaande goede relaties tussen partijen, bijvoorbeeld persoonlijke relaties of een goed georganiseerd, bestaand netwerk.

Ingebrachte faalfactoren zijn blijvende onduidelijkheid over doelstellingen van het proces, vooringenomenheid voor een probleemdefinitie of oplossingsrichting, slecht (of geen) ontwerp voor het maatschappelijk proces, interpretatieruimte in overeenkomsten en radiostiltes in de communicatie naar de omgeving. Door niet specifiek te vragen naar faalfactoren, maar naar succesfactoren is zichtbaar minder inzicht in de faalfactoren verkregen in verhouding tot de succesfactoren.



#### *Andere kritische succesfactoren*

Andere veel genoemde kritische succesfactoren in de aanpak van een omgevingsmanager zijn het bewustzijn van historie en omgeving van het project, gelijke partijen ook gelijk behandelen (bijvoorbeeld in communicatiestroom), vroeg in de verkenning de benodigde procedures in kaart brengen (procesontwerp) en tijdens het project hier op inspelen. Voor de interne afstemming binnen het team leidt bezieling van het team, de interne sturing van de bedrijfsleider, betrouwbaarheid, integriteit en stabiliteit van het projectteam, en openbaarheid tot succes. Overige kritische succesfactoren zijn een unaniem advies van een adviesgroep, het tijdig betrekken van de Tweede Kamer, een gedragen probleemdefinitie, sterk onderscheid tussen het werk van het projectteam en politieke besluiten (onafhankelijkheid projectteam).

### **6.3.3. Theorie versus praktijk**

De meeste managers hebben weinig idee in hoeverre hun praktijk aanpak overeenkomt met algemene theorie. Wel kennen ze de heersende kaders binnen hun organisatie, soms wijken ze hier beargumenteerd van af. De manager van ProSes, PMZ en PMR heeft zijn eigen procesarchitectuur opgezet, deze studies zijn hierdoor op basis van dezelfde theorie opgezet en uitgevoerd.

In vergelijking tot de verschillende *theorieën over aanpak van besluitvormingsprocessen* wordt het omgevingsmanagement in de praktijk bij een aantal studies meer projectmatig dan procesgericht aangepakt. Dit komt vooral door verschillende procedures waar binnen moet worden gewerkt. De studies die kiezen voor een procesontwerpaanpak voor het omgevingsmanagement, zijn vooral de studies die recenter zijn uitgevoerd. Het lijkt dat de gestegen aandacht in de planstudie voor draagvlak en inbreng vanuit de omgeving ook in de verkenningfase doorklinkt. Het niveau van participatie varieert in de cases van informeren tot adviseren, 'raadplegen' kwam het meeste voor.

Aan de meeste inhoudelijke *eisen aan een verkenning* is in de praktijk voldaan: er vindt een problemdiagnose plaats, partijen worden betrokken bij het genereren van oplossingsrichtingen en er wordt een afbakening van de scope gemaakt. De manier waarop inhoud gegeven wordt aan deze eisen is niet altijd in overeenstemming met de aandachtspunten uit literatuur. Zo vindt een te late afweging van belangen plaats in plaats van een vroege integrale afweging. Ook blijkt uit de praktijk duidelijk waarom de Raad voor Verkeer en Waterstaat (1998) als eis stelt dat in de verkenning een gedegen afweging van nut en noodzaak van een project plaatsvindt.

De omgevingsmanagers hebben het omgevingsmanagement niet exact op basis van het *verantwoordelijkhedenpakket* uit de Werkwijzer Aanleg ingericht. Een van de redenen is overigens dat de Werkwijzer Aanleg ten tijde van de start van de bestudeerde verkenningen alleen het heersende kader was voor de realisatiefase. Toch komen de taken en verantwoordelijkheden die ze op zich hebben genomen in hoofdlijnen met elkaar overeen.

### **6.4. Samenvatting: Praktijkbeeld en aandachtspunten**

Momenteel wordt niet ieder infrastructureel project voorafgegaan door een goede verkenningfase waarin ook de omgevingspartijen worden betrokken. Maar als een verkenning wordt uitgevoerd is het projectteam zich meestal bewust dat men de omgeving in deze fase al moet betrekken.

De omgevingsmanager is in praktijk verantwoordelijk voor interne en externe afstemming met omgevingspartijen, participatie en communicatie, inventarisatie van eisen en wensen



bij omgevingspartijen en de organisatie rond de te sluiten overeenkomsten. Veel van deze taken en processen spelen zich af op het raakvlak tussen projectmanagement en omgevingsmanagement. Het is een erg organisatorisch werkveld, waarin het proces centraal staat en goede afstemming met de projectmanager noodzakelijk is.

De uitvoering en aanpak van omgevingsmanagement in de praktijk verschilt echter sterk per verkenning en blijkt afhankelijk van de historie van een project, de gekozen theoretische benadering, de afspraken tussen de projectmanager en de omgevingsmanager en de competenties van de omgevingsmanager. Een van de geïnterviewden illustreert deze conclusie en kijkt naar de toekomst: *“Als deze manier van werken in je genen zit is het niet zo moeilijk om à la Elverding te werken”*

De verschillende omgevingsmanagers hebben in grote lijnen ongeveer hetzelfde beeld van wat de functie omgevingsmanager inhoudt, maar de details en gelegde accenten verschillen behoorlijk. Vanwege deze diversiteit in aanpak van omgevingsmanagement wordt geconcludeerd dat iedere manager het omgevingsmanagement op zijn eigen manier vorm en inhoud geeft.

In de praktijk gaat een groot deel van de tijd van een projectteam op aan interne en externe discussies over de scope van een verkenning. Ook vindt in de praktijk relatief late weging van belangen en discussie over de grote issues plaats. Het risico hiervan is dat niet goed uitgeselecteerde eisen en wensen worden doorgegeven naar de volgende fase of aan de markt.

Regelmatig ontbreekt continuïteit in de projectteams. Voor een omgevingsmanager is het daarom extra belangrijk om afspraken goed te rapporteren en omgevingscontacten uitvoerig over te dragen indien nodig.

Bestuurlijke trajecten krijgen meer vorm en inhoud dan trajecten voor burgers en maatschappelijke organisaties. Bij grote of complexe verkenningen wordt regelmatig gewerkt met een adviesgroep of klankbord. Een unaniem advies van een dergelijke groep heeft veel effect op de keuze van het bevoegd gezag. Terugschakelen van informatie vanuit en naar de achterban is zeer belangrijk. Rijkswaterstaat mag partijen daar bewust van maken in een participatietraject. In de bestudeerde verkenningen leidt participatie tot inhoudelijke verrijking van probleemanalyse of oplossingsrichtingen en draagt het bij aan draagvlak voor proces en product.

De planstudie en realisatiefase schrijven voor dat de verkenning wordt afgesloten met een heldere scope, een afgeronde nut-en-noodzaakdiscussie en dat omgevingspartijen zijn geïnformeerd tijdens de verkenningstudie.

De aanpak van de onderzochte verkenningen wordt soms meer gekenmerkt door een projectbenadering dan een procesbenadering. Het participatieniveau varieert van informeren tot adviseren.

Kritische succesfactoren voor omgevingsmanagement zijn een open proces en open houding van het projectteam waarin inbreng van omgevingspartijen wordt meegenomen. Andere belangrijke factoren zijn het betrekken van partijen bij de probleemanalyse, urgentie, een heldere scope en goede contacten met en tussen partijen bij aanvang van de studie.

## DEEL II. TOEKOMSTIGE SITUATIE

De adviezen van Elverding drukken een stempel op de inrichting van het besluitvormingsproces rond infrastructurele werken. Maar wat zijn de precieze gevolgen van deze adviezen voor het omgevingsmanagement binnen verkenningen? Om deze gevolgen in beeld te brengen zijn in hoofdstuk 7 allereerst de contouren van het nieuwe verkenningsproces in beeld gebracht, inclusief de formele consequenties voor omgevingsmanagement. Ook is de rest van het nieuwe planproces beschreven, van planuitwerking tot realisatie.

De verwachtingen en risico's voor omgevingsmanagement die met deze formele veranderingen gepaard gaan komen aan de orde in hoofdstuk 8. Daarnaast is onderzocht aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan en met welke aandachtspunten in de toekomst rekening moet worden gehouden. Zo is tot een vertaalslag gekomen van het commissieadvies naar het werkveld omgevingsmanagement. Deze vertaalslag geeft de richting aan voor het eindontwerp.

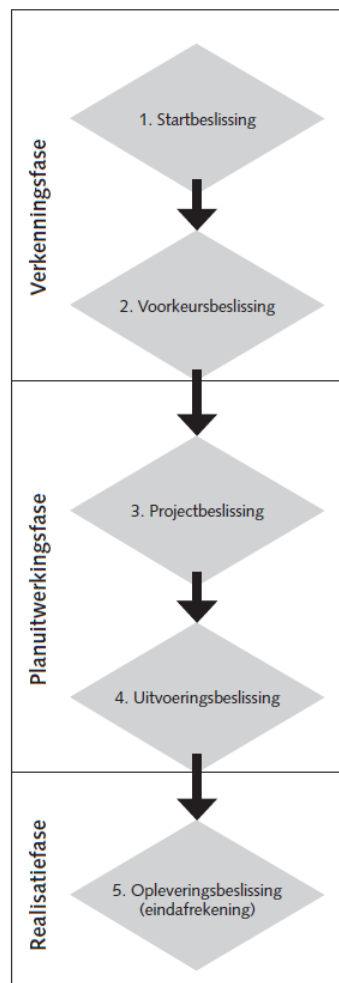
## 7. Het planproces volgens Elverding

Dit hoofdstuk beschrijft het nieuwe planproces zoals dat door de commissie Elverding (Elverding, 2008) is voorgesteld. Ook beschrijft het de formele consequenties van het commissieadvies voor het onderdeel omgevingsmanagement binnen de verschillende fasen van het planproces.

Nadat de adviezen van Elverding in april 2008 zijn gepresenteerd is een start gemaakt met de praktische vertaling van deze adviezen. Een aantal relevante kaders en handreikingen, dat reeds beschikbaar is:

- Het **MIRT Spelregelkader** (V&W en VROM, 2009) is het formele investeringskader voor besluiten over (aanleg)projecten. Het beschrijft de belangrijkste processtappen voor aanlegprojecten en is van toepassing voor projecten die in 2009 en later opgestart worden. Een korte weergave van de beslismomenten in dit nieuwe proces is weergegeven in figuur 8.
- Het **Procesontwerp Sneller en Beter** (Projectdirectie Sneller & Beter, 2009) is een praktische uitwerking van de adviezen van Elverding welke parallel loopt aan het MIRT Spelregelkader. Het is vooral bedoeld voor interne sturing richting departementen en andere overheden en vermeldt welke onderdelen aan de orde moeten komen in elke fase van het toekomstige planproces.

Deze kaders zijn leidend geweest bij het beschrijven van het toekomstige planproces.



figuur 8: het nieuwe MIRT-proces

### 7.1. De toekomstige verkenningfase

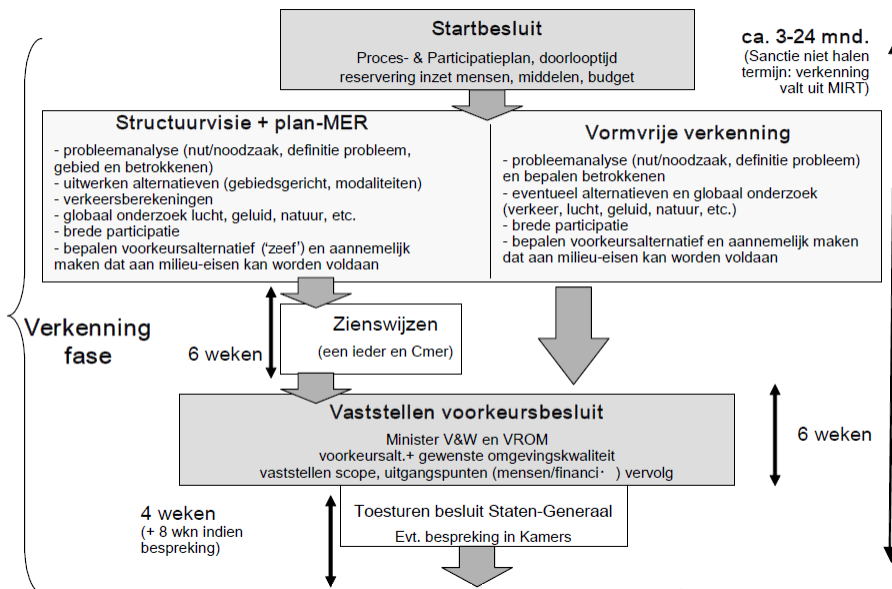
In de verkenningfase staat, net als in de huidige procedure, een probleemanalyse en het genereren van alternatieven centraal. In tegenstelling tot de huidige procedure wordt ook een beste oplossing voor het probleem, het voorkeursalternatief, gekozen. Dit moet een breed gedragen alternatief zijn, waardoor in een vroeg stadium alle omgevingspartijen bij het project moeten worden betrokken. In deze eerste fase van het besluitvormingstraject worden de alternatieven alleen globaal uitgewerkt.

De verkenning kan de vorm hebben van een structuurvisie (bij gebiedsgerichte projecten met meerdere doelen en/of meerdere betrokkenen) of een vormvrije verkenning (bij eenvoudige, sectorale projecten). Het initiatief tot een verkenning ligt bij de regio, bijvoorbeeld een provincie of kaderwetgebied. Wanneer de overheid een verkenning uitvoert wordt deze getrokken door een van de beleidskernen van het Ministerie van V&W (bijvoorbeeld het DG Mobiliteit of DG Water). Hierdoor zal een verschuiving van taken bij Rijkswaterstaat optreden: van opdrachtgever naar adviseur, partner of toeleverancier.

De nieuwe verkenningfase wordt afgebakend door twee MIRT-beslismomenten: het startbesluit aan het begin van de verkenning en de voorkeursbeslissing aan het einde (zie

figuur 8. Het startbesluit beschrijft het proces tot aan de voorkeursbeslissing en is een soort plan van aanpak. Hiermee wordt (ook door het rijk) erkend dat er een potentieel probleem bestaat dat nadere verkenning verdient. Na een positief startbesluit start de uitvoering van de daadwerkelijke verkenningstudie. Deze studie bestaat uit een analytische fase, beoordelingsfase en een besluitvormingsfase (zie het procesontwerp in Bijlage A). Tijdens de analytische fase wordt een gebiedsafbakening vastgesteld en worden alternatieven geïventariseerd. Vervolgens worden deze alternatieven beoordeeld. De basis hiervoor is een effectenstudie (MKBA/OEI-onderzoek) en eventueel een plan-MER voor de kansrijke alternatieven. Een plan-MER is een globale studie naar (milieu)effecten van alternatieven voor verkenningen in de vorm van een structuurvisie. Vervolgens worden de globale effecten voor alle (deel)projecten binnen het voorkeursalternatief in beeld gebracht. In de besluitvormingsfase vindt besluitvorming plaats over de ontwerp-voorkeursbeslissing en wordt de definitieve voorkeursbeslissing vastgesteld. Met de uiteindelijke voorkeursbeslissing wordt ook besloten of het project verder wordt uitgewerkt in een planuitwerkingsfase.

De processtappen van de verkenningfase met de gewenste doorlooptijden zijn weergegeven in figuur 9.



figuur 9: De toekomstige inrichting van de verkenningfase (Elverding, 2008)

### Omgevingsmanagement in de toekomstige verkenningfase

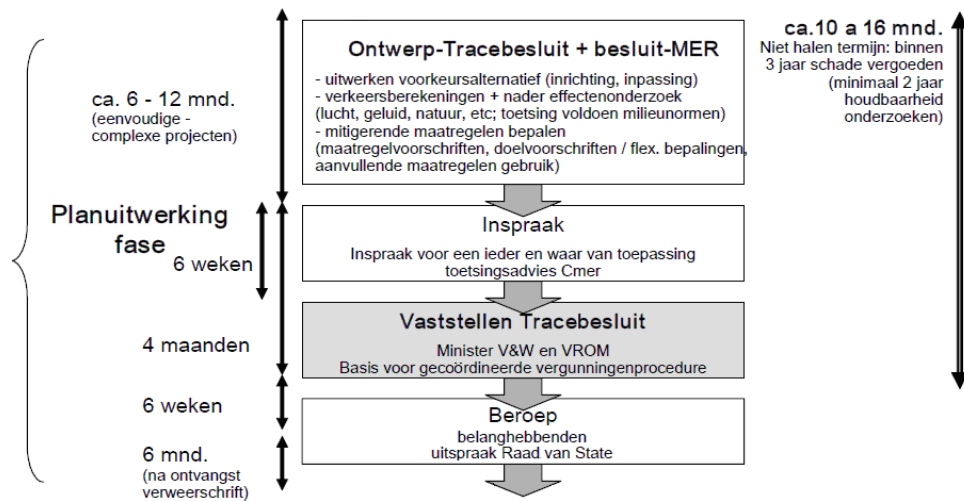
De te nemen voorkeursbeslissing vraagt om vroege participatie van betrokkenen. Hiervoor moet al in de verkenningfase met omgevingspartijen overlegd worden om tot een breed gedragen alternatief te kunnen komen. Ook de gewenste gebiedsgerichte benadering leidt tot extra afstemming, onder andere met meerdere ministeries. Daarnaast zijn enkele juridische knelpunten die betrekking hebben op omgevingsmanagement door de commissie voorzien. Een ieder kan een reactie indienen op het (ontwerp)voorkeursalternatief. Daarnaast worden de beroepsmogelijkheden voor decentrale overheden bij rijksinfrastructuur beperkt.

Voor de bestuurlijke coördinatie tot en met de planuitwerkingsfase wordt een bestuurlijk duo aangewezen. Dit duo bestaat uit een rijkscoördinator en een regiocoördinator vanuit de decentrale overheden. Daarnaast geeft de startbeslissing aan wie 'eigenaar' is van het

probleem en wat de rolverdeling tussen de verschillende partijen is. Zo worden rollen, taken, verantwoordelijkheden en de wijze van participatie van omgevingspartijen aangegeven. Ook kan in de startbeschrijving de mate van het bestuurlijk draagvlak voor het probleem worden beschreven. Voordat de voorkeursbeslissing vastgesteld wordt, bepalen de belangrijkste omgevingspartijen uit de potentiële oplossingen een voorkeursalternatief. Hiervoor is voorafgaand in een stakeholderanalyse de mate van bereidheid tot medewerking aan een mogelijke oplossing weergegeven. Ook wordt het politiek en bestuurlijk draagvlak in beeld gebracht. In een procesontwerp wordt aangegeven welke processtappen doorlopen worden, welke partijen daarbij een rol spelen, welke kansen publieksparticipatie biedt en hoe deze participatie door het project heen wordt vormgegeven (V&W en VROM, 2009). Tegen een startbesluit en een voorkeursbeslissing staat geen bezwaar of beroep open.

## 7.2. De toekomstige planuitwerkingsfase

In de planuitwerkingsfase wordt het voorkeursalternatief uitgewerkt en wordt de uitvoering voorbereid. Voor droge infrastructurele projecten wordt net als in de huidige situatie de tracéwetprocedure gevolgd. Indien voor een (deel)project verschillende (inpassing)varianten mogelijk zijn, worden in deze fase de effecten voor deze varianten bepaald en de besluitvorming over de variantkeuze voorbereid. Doordat in de verkenningfase al een alternatief is gekozen wordt de planstudie gericht ingestoken, de wens is dat dit resulteert in een kortere en meer stabiele planuitwerkingsfase. Daarnaast wordt het budget voor de realisatiefase bepaald. Het procesoverzicht van de planuitwerkingsfase is weergegeven in figuur 10 (Elverding, 2008).



figuur 10: De toekomstige inrichting van de planuitwerkingsfase (Elverding, 2008)

Deze fase bevat twee MIRT-beslismomenten (figuur 8). De eerste is het tracébesluit/ of projectbeslissing<sup>11</sup> (MIRT-beslismoment 3). Dit besluit geeft duidelijkheid over de gekozen inpassingsvariant, de effecten van de beschouwde varianten, planning van de uitvoering, de verantwoordelijkheden en (financiële) inbreng van de betrokken partijen. Ook wordt een milieueffectrapportage opgesteld. Het tracébesluit geldt als een projectbesluit in de zin van de nieuwe Wro en zet het bestemmingsplan opzij. Hiermee vervalt de noodzaak tot het verkrijgen van een aantal vergunningen. De planuitwerkingsfase eindigt wanneer alle voorbereidende werkzaamheden zijn afgerond, dan kan de uitvoeringsbeslissing (MIRT-beslismoment 4) worden genomen. Bij een positieve uitvoeringsbeslissing kan het project

<sup>11</sup> De projectbeslissing is de gehanteerde term bij projecten waarop de tracéwet niet van toepassing is. Hoofdstuk 7 - Het planproces volgens Elverding

worden gegund. Idealiter valt de uitvoeringsbeslissing samen met de projectbeslissing. Eventueel kan eerder ook al een gedeeltelijke uitvoeringsbeslissing worden genomen voor het starten van een marktverkenning (indien niet is gekozen voor traditionele aanbesteding).

#### *Omgevingsmanagement in de planuitwerkingsfase*

Aan het begin van de planuitwerkingsfase beschrijft het plan van aanpak een nadere uitwerking van de publieksparticipatie. De mogelijkheden voor publieksparticipatie hangen af van de overgebleven ontwerpvrijheid in het gekozen voorkeursalternatief. Verderop in het proces geeft de projectbeslissing de rolverdeling en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen bij de uitvoering weer, inclusief de concrete afspraken over de afwikkeling daarvan. Verder beschrijft het plan ook de verdeling van de kosten en opbrengsten tussen de betrokken partijen, nog verder uitgewerkte mogelijkheden voor participatie en een communicatieplan. Ook verandert de wijze van inspraak. In de planuitwerkingsfase vindt nu eenmaal formeel inspraak plaats over het Ontwerp-tracébesluit. Lagere overheden hebben geen recht meer op beroep, tenzij hun burgerlijke rechten in het geding zijn.

### 7.3. De toekomstige realisatiefase

De realisatiefase bestaat globaal uit het aanvragen van de benodigde vergunningen, de bouwwerkzaamheden, de ingebruikname van de voorziening en een nieuwe component, de opleveringstoets (zie figuur 11, MIRT-beslismoment 5). De realisatiefase eindigt met deze opleveringsbeslissing en bestaat uit het opstellen van de eindafrekening, de aanbidding van een financiële verantwoording en een voorstel tot evaluatie. Dit wordt weergegeven in een opleveringsrapport.



figuur 11: De toekomstige realisatiefase (Elverding, 2008)

Een jaar na ingebruikname vindt een opleveringstoets plaats, omdat pas dan een reëel beeld van de verkeersontwikkelingen ontstaat. Deze toets houdt in dat als sluitstuk van de procedure wordt gecontroleerd of de milieunormen in de praktijk worden gehaald. Mocht dit niet het geval zijn dan worden de mitigerende maatregelen, die sinds het tracébesluit op de plank liggen, ingezet. Zo wordt extra zekerheid ingebouwd dat aan de milieunormen kan worden voldaan.

#### *Omgevingsmanagement in de realisatiefase*

Na de projectbeslissing volgen voorbereidende werkzaamheden als vergunningaanvragen, grondwerving en aanbesteding. Ook dit valt onder verantwoordelijkheid van de omgevingsmanager (RWS DON, 2008). Het is gewenst dat alle vergunningprocedures zijn afgerond op het moment dat de uitvoeringsbeslissing wordt genomen. In de realisatiefase is de rolverdeling tussen de betrokken partijen gelijk aan die in de planuitwerkingsfase.

### 7.4. Samenvatting: Verschillen huidige en toekomstige planproces

De belangrijkste verschillen tussen het huidige en toekomstige planproces, met een focus op de verkenningfase, zijn samengevat in tabel 4:

	Huidige procedure	Toekomstige procedure	Verschillen
<b>Processtappen</b>	Verkenning Startnotitie - Trajectnota/MER Standpunt- OTB - TB	Verkenning: Voorkeursbeslissing Planuitwerking: OTB/Besluit-MER - TB	Startnotitie en Trajectnota/MER vervallen. Nieuw: voorkeursbeslissing
<b>Probleem</b>	Verkeer- en vervoer (sectorspecifiek)	Gebiedsgericht (integraal)	Scope is breder
<b>Moment alternatief keuze</b>	Planstudiefase: Standpunt	Verkenning: voorkeursbeslissing	Vroege politieke keuze voor 1 alternatief
<b>Duur verkenning</b>	Geen maximale duur	Maximale duur 2 jaar	Maximale duur
<b>Doorlooptijd tot start aanleg</b>	Gemiddeld 11 jaar (Elverding,2008) basisdoorlooptijd planstudie = 5,5 jaar	5 jaar: verkenning 2 jaar + 3 jaar planuitwerking	Kortere doorlooptijd
<b>Initiatiefnemer</b>	Rijk of regio	Regio (kaderwetgebied of provincie)	Veranderde rol regio
<b>Trekker/ probleemeigenaar</b>	Rijk (DGMo/RWS) of regio	Beleidskern V&W (bv DGMo of DGW) of RWS gedelegeerd	Nieuwe rol beleidskern. Veranderde rol RWS: toeleverancier of partner Bestuurlijk duo
<b>Bestuurlijke lus</b>	Vernietiging (tracé-) besluit bij wijzigingen	Reparatie mogelijk	Reparatie mogelijk
<b>Controleren milieunormen</b>	Vooraf modelmatig	Vooraf modelmatig, achteraf met opleveringstoets	Beschikbaar hebben extra pakket aan milieumaatregelen
<b>Inspraak</b>	Formele inspraak op: TN/MER OTB Beroep TB	Formele inspraak op: OTB & TB. Zienswijzen: op voorkeursbeslissing of structuurvisie	Aantal formele inspraak- momenten neemt af Beperking van inspraak voor dec. overheden
<b>Participatie (soort en momenten)</b>	Formele inspraak + participatie vanaf Startnotitie, afh. van initiatief team	Participatie vroeg in project noodzakelijk, formele participatie in planuitwerkingsfase	Eerder participatie noodzakelijk, wanneer plannen nog niet concreet zijn.

tabel 4: Verschillen huidig en toekomstig planproces

#### *Procedure*

De verkenningsfase wordt zwaarder en complexer en eindigt in principe na maximaal 2 jaar met een voorkeursbeslissing. Hierdoor vindt een accentverschuiving van de planuitwerkingsfase naar de verkenningsfase plaats. De scope van de verkenningsfase wordt veel breder, de planuitwerkingsfase wordt eenvoudiger en korter.

#### *Initiatiefnemer & probleemeigenaar*

Het initiatief verschuift van de landelijke overheid (in de praktijk doorgaans een regionale dienst van Rijkswaterstaat) naar de regionale overheid. De beleidskern van V&W (bijvoorbeeld DGMo) krijgt een nieuwe rol: voortaan worden alle verkenningen vanuit een beleidskern getrokken. Zodoende zal RWS in de toekomst steeds minder optreden als hoofdvoerder van een verkenning en steeds meer een partner of toeleverancier van kennis en ervaring worden.

### *Participatie & Inspraak*

De formele inspraakmomenten nemen af. In plaats van inspraak en advies op de startnotitie en de trajectnota/MER, is het voor een ieder mogelijk om zienswijze over de structuurvisie in te dienen. Tegen een voorkeursbeslissing staat geen beroep open, in tegenstelling tot het OTB dat voorheen voor beroep open stond. Daarentegen is het verplicht om in de verkenningsfase alle betrokkenen te benaderen – al vanaf de totstandkoming van het startbesluit. Hierbij is een sterke betrokkenheid van de decentrale overheden gevraagd. Deze verbreding van de verkenningsfase zal leiden tot een intensivering van het omgevingsmanagement in de verkenningsfase. Ook de formele inspraakmomenten wijzigen. In de planuitwerkingsfase vindt nu eenmaal formeel inspraak plaats op het ontwerp-tracébesluit. Lagere overheden hebben geen recht meer op beroep, tenzij hun burgerlijke rechten in het geding zijn.



## 8. Vertaalslag Elverding voor omgevingsmanagement

---

Naast een aantal formele wijzigingen van het planproces wijzigt ook een deel van het werk van de omgevingsmanager, zowel inhoudelijk als procesmatig. Bovendien leven er allerlei verwachtingen met betrekking tot de gevolgen en risico's van de adviezen van Elverding. Deze gevolgen en verwachtingen zijn in beeld gebracht door een aantal professionals binnen Rijkswaterstaat te interviewen. In deze interviews lag de focus op het omgevingsmanagement binnen verkenningen. Het interview is te vinden in Bijlage E, de geïnterviewden worden genoemd in Bijlage A. Centraal in dit hoofdstuk staat de vertaalslag van de adviezen van Elverding voor omgevingsmanagement. Allereerst zijn de verwachte gevolgen voor omgevingsmanagement in beschreven (§8.1), inclusief de aandachtspunten voor omgevingsmanagers (§8.1.1), mogelijke risico's (§8.1.2) en stappen die Rijkswaterstaat nog moet maken voordat de adviezen van Elverding geheel in de praktijk kunnen worden gebracht (§8.1.3). Ter afsluiting volgt een samenvatting (§8.2).

### 8.1. Gevolgen voor omgevingsmanagement in een verkenningsfase

De gevolgen van Elverding voor omgevingsmanagement zijn volgens de experts van Rijkswaterstaat afhankelijk van de rol die RWS speelt in de verkenningsfase. Vanwege de trekkersrol van de beleidskern is het de vraag of een projectteam in de verkenningsfase op basis van het IPM-model wordt ingericht. Daarnaast kan de 'omgevingsmanager' iemand zijn die werkzaam is bij een beleidskern, bij de regio of bij RWS. Niettemin zal afstemming en contact met omgevingspartijen door iemand op zich worden genomen en deze zal rekening moeten houden met het commissieadvies.

De integrale en gebiedsgerichte benadering leidt naar verwachting tot grotere diversiteit in omgevingspartijen waar rekening mee moet worden gehouden. Immers bij aanvang van de verkenning zal veelal ook het ministerie van VROM een rol hebben. In de tweede helft van de verkenning kan wel voor een sectorale insteek worden gekozen, in dat geval is alleen het ministerie van V&W bevoegd gezag.

Vanwege de prominente plaats van de bestuursovereenkomst met een voorkeursbeslissing wordt het streven naar draagvlak in de afstemming met omgevingspartijen van groter belang. Een van de gevolgen hiervan is dat het organiseren van (publieks)participatie steeds belangrijker wordt. Ook de beperking van inspraakmogelijkheden draagt hieraan bij. Een aantal experts verwacht dat publieksparticipatie steeds meer langs de geïnstitutionaliseerde paden zal lopen. De kwaliteit zal in dat geval ook steeds meer afhangen van de verantwoordelijkheid die lagere overheden voelen om hun achterban te laten participeren en informatie naar hen terug te schakelen. Een van de experts illustreert dit met het voorbeeld van de gemeente Amstelveen. Deze gemeente kon tijdens de bestuurlijke afstemming echt namens bewoners spreken doordat ze vooraf verschillende publieksrondes organiseerde.

Een ander gevolg is dat de verkenning echt een open proces moet zijn. Het moet voor de omgevingspartijen duidelijk zijn dat de verkenning dé plaats is om alle belangen op tafel te brengen - later kunnen goede ideeën niet meer worden meegenomen. Strategisch gedrag kan dus niet meer. Een aandachtspunt voor omgevingsmanagers is het voorkomen van 'jumping to solutions' en daarom moet de verkenning niet te taakgericht worden in gegaan. Ook moet eerst aandacht zijn voor verbreding en moet duidelijk worden welke problemen nog meer spelen. Kortom, er is een open proces gewenst waarin alles bespreekbaar is.

Een mogelijke ontwikkeling die wordt voorzien is dat omgevingsmanagement steeds meer door de markt wordt uitgevoerd – nu al neemt de aannemer regelmatig het vergunningentraject op zich. Wellicht zet deze ontwikkeling zich ook door naar de verkenningsfase. Belangrijk bij het uitbesteden van omgevingsmanagementtaken is dat echt vertrouwen wordt gegeven aan de marktpartij.

### 8.1.1. Aandachtspunten voor de omgevingsmanager

Voor omgevingsmanagers is het noodzakelijk om tijd te steken in een goede voorbereiding en dan ook de benodigde kennis in te roepen. Om dit te bereiken is een gedragsverandering noodzakelijk.

#### Goede voorbereiding

Aan de start van een verkenningsfase moet een omgevingsmanager vaststellen wat voor soort project het is, welke partijen een rol spelen en in welke mate de probleemdefinitie, en daarmee een deel van de scope, reeds vaststaat. Dit laatste is afhankelijk van de uitkomst van de gebiedsagenda's. Zo kunnen latere onduidelijkheden worden voorkomen. Bij het maken van een stakeholderanalyse is het ook belangrijk om de prioriteit van elke partijen aan te geven op basis van de mate van invloed en kans van gebruiken van deze invloed. Daarnaast worden omgevingsrisico's in beeld gebracht, zeker wat betreft de houdbaarheid van mogelijke besluiten.

#### Kennis inroepen

Om te voorkomen dat een omgevingspartij in de planstudiefase beroep aantekent, omdat hij stelt dat het alternatief in de verkenningsfase niet goed is gekozen, wordt aangeraden de afweging voor een alternatief ook juridisch juist te omschrijven. In dat geval moet al in de verkenningsfase juridische kennis in worden geroepen. Zo wordt ook vroeg duidelijk welke besluiten genomen moeten worden. Daarnaast moet uitvoeringskennis in de verkenningsfase aanwezig zijn en wordt door sommige experts ook aangeraden de markt in te schakelen. Deze rol van de markt is nog een blinde vlek voor omgevingsmanagement. Er wordt nauwelijks nagedacht over wat de markt kan bieden. Een van de respondenten pleit voor het betrekken van de markt bij het vormgeven van de publiek-publieke-samenwerking. Bedrijven kunnen hierin meedenken of het organiseren.

#### Houding en gedrag

Volgens de experts is een verandering van houding en gedrag het “*allerbelangrijkste aandachtspunt voor omgevingsmanagers*”. De meest genoemde gedragsveranderingen zijn het vasthouden aan of nakomen van gemaakte afspraken en keuzes, het luisteren naar eisen en wensen uit de omgeving, het investeren in relaties buiten projecten om en het transparant en royaal communiceren naar omgevingspartijen. Door de respondenten met ervaring als omgevingsmanager wordt ook aangedragen dat een open en eerlijke discussie moet worden gewaarborgd (hoewel onderkend wordt dat dit lastig is als bepaalde alternatieven politiek onbespreekbaar zijn geworden). Ook moet voorkomen worden dat de omgevingsmanager boodschappenjongen van de omgeving wordt, want “*de meeste projecten van Rijkswaterstaat worden gerund door de omgeving*” en dat hij dingen toezegt die niet waar kunnen worden gemaakt. Goed documenteren (volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en overdragen is noodzakelijk, omdat de continuïteit van een projectteam nogal eens ontbreekt. Dit komt deels omdat in een verkenning een andere stijl van omgevingsmanagement gewenst is dan tijdens de uitvoering. De omgang met bestuurders verdient nog enkele aandachtspunten: project- en omgevingsmanagers moeten leren om houding en gedrag van bestuurders te doorzien, leren te onderhandelen, over de juiste dingen open zijn en moeten overtuigender worden, bijvoorbeeld in het vasthouden aan de afgesproken scope.

### 8.1.2. Risico's

Het commissieadvies brengt door zijn hoge ambities voor versnelling en kwaliteitsverbetering van het besluitvormingsproces een aantal risico's met zich mee. De geïnterviewde experts benoemen de volgende risico's:

- Tijdsdruk verkenningfase. De sanctie op overschrijding van de maximale duur van een verkenning (twee jaar) vormt een risico voor het nemen van een hard besluit. Gevolgen hiervan zijn een te grote focus op het nemen van een besluit in plaats van kwalitatieve inhoud van het besluit. Ook de prominente rol van de bestuursovereenkomst draagt bij aan het te graag willen nemen van een besluit.
- Afstemming met bestuurders. Omgevingsmanagement met bestuurders is lastig voor ambtenaren en er bestaan nog geen instrumenten voor. Het advies voor een omgevingsmanager in dit web van partijen is om altijd transparant en consequent te zijn en afspraken vast te houden en na te komen.
- Bestuurscultuur. De huidige bestuurscultuur wordt door Elverding getypeerd als druk en weinig consistent. De experts vullen dit en masse aan met het te graag willen nemen van een planstudiebesluit. In deze situatie kan de houdbaarheid van een voorkeursbeslissing een zwak punt worden. Betwijfeld wordt of regionale bestuurders vast blijven houden aan het afgesproken voorkeursalternatief en scope – zeker bij een nieuwe ambtstermijn. Daarnaast worden bestuurders in Den Haag regelmatig te gevoelig genoemd voor lobby van provincies en gemeenten. Zij laten met regelmaat scopewijzigingen toe bij lopende projecten.
- Eenvoudiger rekenen. Berekningen moeten globaal blijven en tegelijkertijd voorzien in voldoende informatie om aan het eind van de verkenning een harde voorkeursbeslissing te nemen. Gevolg kan zijn dat toch detailstudies gemaakt worden om onzekerheid te reduceren.
- Beperking mogelijkheden inbreng markt. Door een voorkeursbeslissing met een vastgestelde scope vervalt een stuk vervlechting. Hierdoor is kennis van de markt die een scopewijziging vergt, later niet meer te implementeren. Er zal dus steeds een afweging moeten worden gemaakt tussen het vastleggen van zaken en het behouden van flexibiliteit en ontwerp vrijheid
- Omgang met burgers. Burgers kunnen over het algemeen alleen reageren op concrete plannen (dan weten ze welk belang ze erbij hebben). Tijdens een (toekomstige) verkenning bestaan alleen globale plannen. In deze fase is de ontwerp vrijheid en daarmee de invloedsmogelijkheden door omgevingspartijen groot. Nadat de voorkeursbeslissing is genomen is weinig invloed mogelijk, maar bestaan er wel concrete plannen waar burgers op kunnen reageren. Bestuurders zullen goed moeten informeren, de juiste verwachtingen moeten scheppen en bij participatie duidelijk moeten aangeven waar wel en niet inspraak op mogelijk is.

### 8.1.3. Aandachtspunten voor Rijkswaterstaat

Het takenpakket van RWS wordt beperkter en eenvoudiger. De verkenning wordt door een beleidskern getrokken en in de planuitwerkingsfase hoeven geen grote scopediscussies meer te worden gevoerd. De samenwerking tussen de beleidskernen en RWS verdient daardoor extra aandacht, zeker in de verkenningfase. Tegelijk moet de hele planfase in minder tijd worden uitgevoerd. Dit vormt momenteel een risico vanwege gebrek aan capaciteit qua medewerkers. De organisatie is klaar voor implementatie van de adviezen, de vraag is met name of de mensen binnen de organisatie er ook klaar voor zijn. Hiervoor vinden de respondenten dat Rijkswaterstaat de volgende stappen nog moet maken.

#### **Kennis ontwikkelen en vasthouden**

Om in een vroeg stadium met globale plannen kosten en globale effecten te kunnen ramen moeten technieken en instrumenten ontwikkeld worden. Elverding (2008) noemt al

vuistregels voor het bepalen van lucht en geluidsbelasting. Een aandachtspunt hierbij is de dialoog over deze zaken, er moet niet alleen kennis via documenten worden overgedragen. Ook noemt een aantal respondenten dat specialistische kennis van landelijke diensten van Rijkswaterstaat globaler moet worden ingebracht. Daarnaast moet Rijkswaterstaat zijn gegevens op orde brengen, beter documenteren en een systeem ontwikkelen voor relatiebeheer. Voor een omgevingsmanager betekent dit relaties bijhouden en gemaakte afspraken expliciet maken. Ook verdient de continuïteit van projectteams aandacht.

#### **Omslag in denken en handelen**

De meest genoemde actie voor Rijkswaterstaat is het maken van een omslag in denken en handelen. De meeste respondenten noemen dat Rijkswaterstaat meer integraal moet gaan werken. Dit betekent in deze context niet alleen naar het eigen onderdeelje of eigen fase van het project kijken, maar het gehele project in het oog houden. Vertraging toegestaan (en aandurven) indien dat later versnelling oplevert. Hier zal ook een wisselwerking met het ministerie van V&W/bevoegd gezag moeten plaatsvinden: er moet veel meer worden afgerekend op het gehele project en minder op deelprojecten. Een andere stap is nog te maken van sectoraal denken naar een gebiedsgerichte benadering.

#### **Strategie bepalen**

Op concernniveau moeten de nieuwe rollen van Rijkswaterstaat, beleidskern en bestuurders bij verkenningen nog beter worden uitgedacht. Op dit gebied is Rijkswaterstaat begonnen met visieontwikkeling. Dit aandachtspunt geldt ook voor de beleidskernen van het ministerie van V&W en sommige onderdelen van VROM.

## **8.2. Samenvatting: Gevolgen Elverding-advies**

De verkenning van de toekomst heeft een integrale en gebiedsgerichte benadering waarin de bestuursovereenkomst een zeer prominente plaats inneemt. Hierdoor wordt het organiseren van (publieks)participatie om te komen tot draagvlak voor een oplossing steeds belangrijker. Dit vergt een open proces en veel afstemming met omgevingspartijen. Het wordt voor de omgevingsmanager nog belangrijker om zich goed voor te bereiden op het proces. Ook roept de omgevingsmanager tijdig juridische kennis en uitvoeringskennis in. De meeste aandacht verdient een omslag in houding en gedrag. Belangrijke steekwoorden daarbij zijn vasthouden aan de scope, luisteren naar de omgeving en omgang met bestuurders. Rijkswaterstaat dient de kennis die intern in de organisatie aanwezig is vast te houden, maar moet ook nieuwe kennis ontwikkelen. Daarnaast is een omslag in denken naar een integrale gebiedsgerichte benadering en een verandering van houding en gedrag van werknemers noodzakelijk. Op concernniveau moet de strategie voor verkenningen nog verder worden uitgewerkt.

De intermediair tussen projectteam en projectomgeving is in een toekomstige verkenning niet per definitie een 'omgevingsmanager'. Bovendien wordt deze rol naar verwachting niet door RWS ingevuld, maar door de beleidskern of een afgevaardigde van de regio. Toch is de vraag wat de gevolgen zijn van het commissieadvies voor omgevingsmanagement relevant. Binnen ieder projectteam zal iemand deze verantwoordelijkheden op zich moeten nemen vanwege de groeiende noodzaak van afstemming en contact met de omgeving.

In het achterhoofd moet worden gehouden dat het speelveld waarbinnen deze processen en projecten plaatsvinden Nederland is: een dichtbevolkt gebied met mondige burgers en een poldercultuur. In dit speelveld verandert gedrag en cultuur niet zomaar door een geschreven advies of een nieuwe methode. Rijkswaterstaat kan omgevingspartijen geen werkwijze of een bepaald gedrag opleggen, maar is wel in staat er een gezonde invloed op uit te gaan oefenen.

## DEEL III. ONTWERP

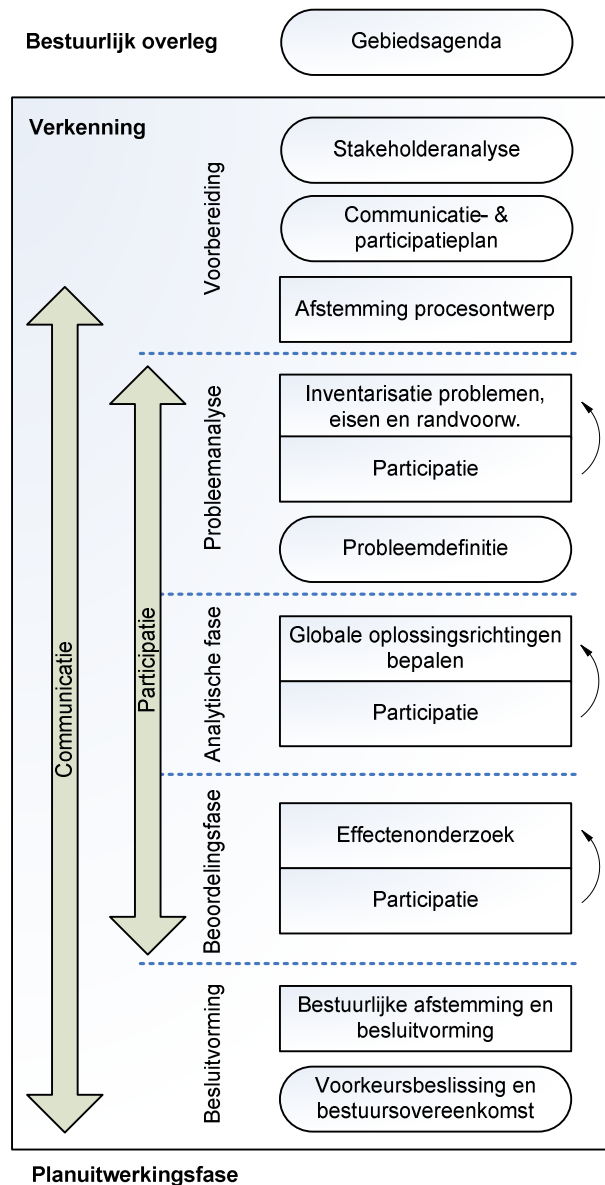
In deel I is ingegaan op omgevingsmanagement en de huidige verkenningen, waarna in deel II de gevolgen van de adviezen van Elverding zijn beschreven voor het omgevingsmanagement binnen de verkenningen van de toekomst.

Door de informatie uit deze twee delen met elkaar en met de theorie uit hoofdstuk 3 te combineren, zijn conclusies getrokken hoe het omgevingsmanagement er in toekomstige verkenningen uit moet zien. Deze conclusies zijn verwerkt in een procesontwerp voor omgevingsmanagement in de verkenningsfase met bijbehorende aandachtspunten. Dit resulteert in een werkwijze, de Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement, weergegeven in hoofdstuk 9.

## 9. Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement

*Hoe richt ik het omgevingsmanagement van een nieuwe verkenning in?*

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op bovengenoemde vraag in de vorm van een werkwijze voor omgevingsmanagement voor toekomstige verkenningen. De hoofdlijn van de werkwijze bestaat uit een procesontwerp (figuur 11) met algemene aandachtspunten (§9.1) en met de processen en producten waarvoor de omgevingsmanager verantwoordelijk is in de verkenningfase. Voor alle verantwoordelijkheden zijn de aandachtspunten en kritische succesfactoren, vanuit het onderzoek naar de gevolgen van Elverding en de interviews over de huidige praktijk, weergegeven (§9.2). Ook is een volledig overzicht van de werkwijze met randvoorwaarden, aandachtspunten en succesfactoren weergegeven in Bijlage G. Het hoofdstuk sluit af met een discussie van het onderzoeksresultaat en de onderliggende methodes (§0).



figuur 12: Procesontwerp met verantwoordelijkheden omgevingsmanagement

Een evaluatie met een panel deskundigen (methode zie §2.2) toont aan dat de werkwijze geschikt is voor alle soorten verkenningen binnen de scope van dit onderzoek. Daarnaast geeft de werkwijze voldoende houvast en laat voldoende ruimte over voor maatwerk.

## 9.1. Algemene aandachtspunten

Voor de inrichting van omgevingsmanagement bij toekomstige verkenningen gelden de volgende algemene aandachtspunten:

- **Proces.** Een verkenning is nadrukkelijk geen project, maar het proces tussen beleid en een mogelijk project. Daarom moet het gehele projectteam zich bewust zijn dat men bij aanvang met een open proces, zonder vaststaande scope, te maken heeft.
- **Takenpakket.** Opvallende functionele verschillen met het oorspronkelijke takenpakket (Werkwijzer Aanleg) zijn de terugkerende participatie, de voorkeursbeslissing en de mogelijkheid om reacties in te dienen op het voorkeursalternatief.
- **Competenties.** Natuurlijk vergt elke taak zijn eigen competenties - deze zijn in de volgende paragraaf ook aangegeven - maar de belangrijkste competenties voor een omgevingsmanager zijn bestuurlijke affiniteit, netwerkvaardigheid en overzicht bewaren.
- **Team.** Continuïteit in de samenstelling van het projectteam zorgt voor stabiliteit en een gevarieerde samenstelling van het team leidt tot variëteit in ideeën. Het IPM-model wordt niet klakkeloos ingevuld, maar aangepast aan het proces. Het team bestaat in ieder geval uit een persoon die de interne processen aanstuurt, een persoon die de externe contacten legt en onderhoudt en een boekhouder. Wanneer voor het IPM-model wordt gekozen moeten de werkstijl van de projectmanager en omgevingsmanager op elkaar aansluiten.
- **Rollen beleidskern en RWS.** De beleidskern (bijvoorbeeld DGMO) wordt trekker van alle verkenningen. Zodoende zullen de meeste projectteams niet (volledig) met RWS'ers worden gevuld. Vanwege de goede contacten wordt geadviseerd dat de omgevingsmanager 'uit de regio' komt.
- **Afspraken vooraf.** Bij de start worden met bevoegd gezag goede afspraken over maximale duur en budget van de verkenningsfase gemaakt.

## 9.2. Aandachtspunten per deelproces

In deze paragraaf worden, voor elk deelproces waarvoor de omgevingsmanager verantwoordelijk is, de belangrijkste nieuwe acties en aandachtspunten door Elverding en aandachtspunten uit de praktijk weergegeven. De aandachtspunten zijn bij elke taak ook weergegeven in een figuur. De dik gedrukte aandachtspunten en eisen zijn in de praktijkstudies (zie Bijlage C) succesfactoren gebleken.

### 9.2.1. Voorbereiding

Een goede voorbereiding van een verkenning is zeer belangrijk. Aanbevolen wordt eerst de vorm van de verkenning (wel/geen structuurvisie) te kiezen, een stakeholderanalyse te maken, een communicatie- en participatieplan en een procesontwerp op te stellen. Vervolgens kunnen de overige benodigde onderdelen voor het informatieprofiel van de voorkeursbeslissing in kaart worden gebracht (V&W en VROM, 2009) en worden procesafspraken gemaakt met de betrokken partijen. Zo wordt vroeg in het project helder wie wanneer betrokken wordt. De omgevingsmanager is tijdens deze voorbereidingstijd verantwoordelijk voor het maken van een stakeholderanalyse en een plan voor communicatie met en participatie van omgevingspartijen.

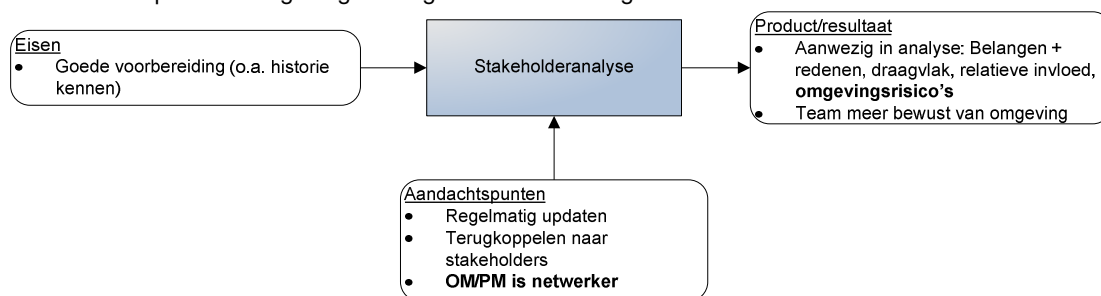
#### *Stakeholderanalyse*

In een toekomstige verkenning worden omgevingsrisico's tijdig in beeld gebracht. Een voorbeeld van een risico ten aanzien van de houdbaarheid van een mogelijk bestuursbesluit zijn naderende (gemeenteraads)verkiezingen. Een regelmatige update van deze analyse is noodzakelijk tijdens een dynamisch proces als een verkenning. Naast het

in kaart brengen van deze risico's en de reguliere onderdelen van een stakeholderanalyse, worden ook de relatieve invloed van een stakeholder en het draagvlak voor het proces in beeld gebracht.

Als voorbereiding op het maken van een stakeholderanalyse wordt de historie van de omgeving achterhaald. Daarnaast heeft men in de huidige praktijk goede ervaring met het terugkoppelen van een stakeholderanalyse naar de stakeholders. Daarmee worden ook de redenen achter de standpunten en belangen verkregen. Op deze wijze maakt een stakeholderanalyse het projectteam meer bewust van de (proces)omgeving waarmee men te maken heeft.

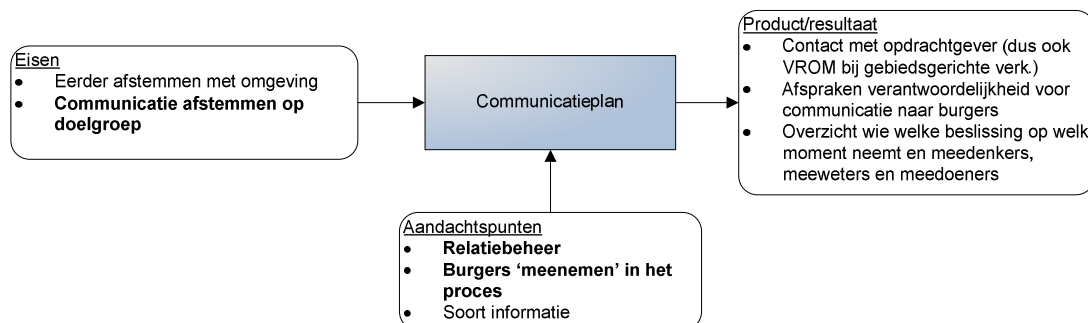
- Succesfactoren: omgevingsrisico's in beeld
- Competentie omgevingsmanager: netwerkvaardigheid.



### Communicatieplan

Een gebiedsgerichte verkenning zal regelmatig twee opdrachtgevers hebben (VROM en V&W), waardoor communicatie en interne afstemming goed doordacht moeten worden bij aanvang van de verkenning. Dit wordt vastgelegd in een gecombineerd communicatie- en participatieplan. Het communicatieplan bevat onder andere het contact met externe partijen, communicatie met de opdrachtgever(s) en geeft aan wie op welk moment beslissingen neemt. Ook geeft het aan wanneer en hoe uitkomsten van het participatietraject worden teruggekoppeld en worden meegenomen in de besluitvorming. Bovendien legt het de verantwoordelijkheid voor communicatie naar burgers vast (uit praktijk blijkt dat het vaak een discussiepunt is of provincie, gemeente of RWS verantwoordelijk is voor deze communicatie). Daarnaast dient het communicatieplan ook aan te geven welke informatie (onderwerpen en detailniveau) naar buiten wordt gebracht. Een tip vanuit de praktijk is om hierin transparant te zijn en na te gaan welke soort informatie de omgevingspartijen nodig hebben (in tegenstelling tot het zenden van alle door het team ingewonnen informatie).

- Succesfactoren: communicatie afgestemd op de doelgroep, burgers 'meenemen' in het proces, relatiebeheer.





## 9.2.2. Participatietraject

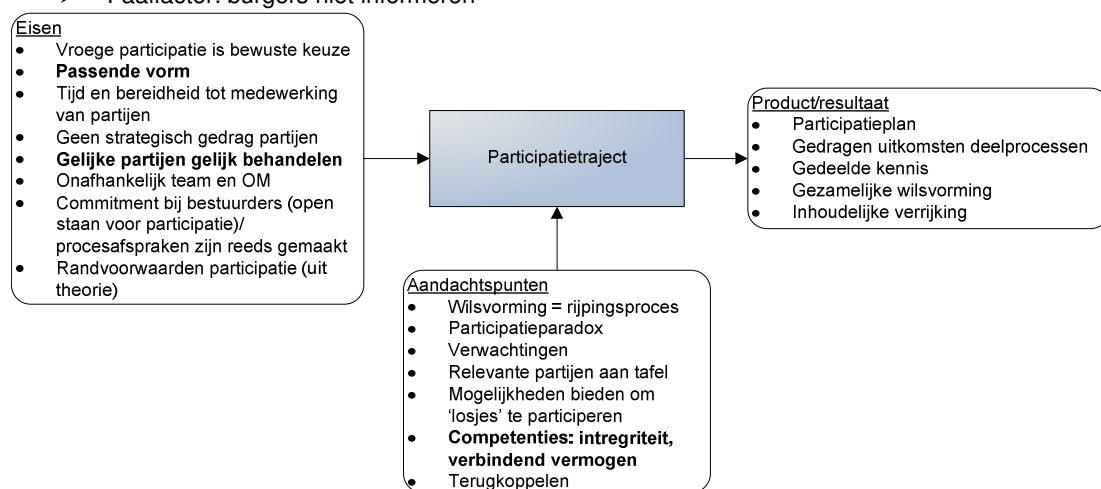
Geconcludeerd is dat participatie een belangrijk onderdeel wordt van de verkenningsfase, vanwege het belang van vroege input van omgevingspartijen en de vermindering van formele inspraakmomenten. Participatie krijgt daarom vanaf de aanvang van het proces expliciet aandacht en een nieuwe activiteit voor de omgevingsmanager is het (laten) opstellen van een participatieplan. De participatiemomenten worden opgenomen in de procesplanning, evenals de overige relevante bestuurlijke overleggen. Een belangrijke voorwaarde is commitment van bestuurders aan een participatietraject. Deze partijen moeten bereid zijn om de uitkomsten van het traject mee te nemen in de besluitvorming.

Vanaf de start van de probleemanalyse tot aan de besluitvorming wordt een participatietraject met omgevingspartijen doorlopen. Elke fase van de verkenning is hierbij als een nieuwe ronde waarin participatie plaatsvindt. Na elke ronde wordt de overgebleven ontwerp- en beslisruimte aangegeven. Ter voorbereiding wordt onderzocht of de situatie mogelijkheden biedt voor participatie. Literatuur stelt aan een situatie de volgende eisen: dat alles bespreekbaar is, dat partijen constructief tegen over elkaar staan, dat de problematiek openbaar behandeld mag worden en voldoende urgent is.

Bij elke verkenning wordt gekozen voor passende participatie, qua vorm, participatieniveau, geschikte momenten en benodigde communicatie. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar burgers, bestuurders, belangenorganisaties en bedrijven. Ondanks gebrek aan ervaring wordt sterk geadviseerd om burgers in de verkenningsfase te betrekken in het proces (niveau: raadplegen of adviseren), omdat uit praktijk blijkt dat burgerinbreng voor inhoudelijke verrijking zorgt en het niet betrekken van burgers later tot vertraging leidt. Hier bestaat echter wel een risico, omdat de meeste burgers pas kunnen meepraten als het over concrete plannen gaat. Bij dit soort dilemma's bij het inrichten van het participatietraject is bij het Centrum voor Publieksparticipatie informatie en hulp beschikbaar.

Uit praktijk blijkt ook dat het van doorslaggevend belang is om de juiste partijen aan tafel te hebben en verwachtingen over en weer kenbaar te maken. Vanwege dit belang van het op tafel krijgen van alle belangen en het gezamenlijk vinden van een oplossing binnen beperkte tijd is strategisch gedrag van bestuurders ongewenst. Bij dit streven naar gezamenlijke wilsvorming moet in het achterhoofd worden gehouden dat een rijpingsproces wordt ingegaan: naarmate het proces vordert en politieke druk toeneemt zijn partijen pas in staat om boven hun eigen belang uit te stijgen.

- Succesfactoren: het gebruiken van een klankbord- of adviesgroep, gelijke partijen gelijk behandelen, passende participatie
- Competenties: Integriteit, hang naar draagvlak, verbindend vermogen
- Faalfactor: burgers niet informeren

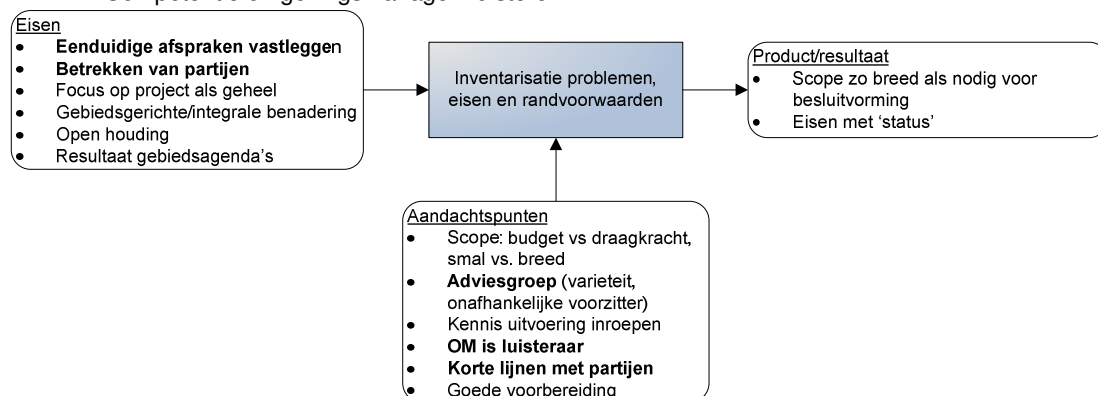


### 9.2.3. Probleemanalyse: Inventarisatie problemen, eisen en randvoorwaarden

Waar vroeger slechts intern een inventarisatie van problemen en eisen werd gemaakt, is een externe integrale inventarisatie nu ook gevraagd. Door met andere partijen in gesprek te gaan over hun perceptie van het probleem kan tot een gedeelde probleemdefinitie worden gekomen. Deze inbreng van partijen en uitvoering geeft een gedegen fundament voor de rest van de verkenning. In de verkenning van de toekomst dient de focus van de probleemanalyse op het project als geheel te liggen, vooringenomenheid over een bepaalde probleemdefinitie leidt tot een beperking. Tijdens de analyse wordt uitvoeringskennis ingeroepen, om eisen en randvoorwaarden voldoende helder te krijgen. Dit voorkomt latere vertraging. Bij het vaststellen van de probleemdefinitie wordt gekozen voor een gebiedsgericht of sectoraal probleem, zo wordt een belangrijke afbakening van de scope gemaakt.

Het participatietraject tijdens de probleemanalyse vergt een open proces en een open houding van het projectteam. Vooringenomenheid voor een bepaalde insteek is funest – zo blijkt uit de praktijk. Uiterst belangrijk is het ook om de gemaakte afspraken goed en eenduidig vast te leggen en weer te geven hoe deze afspraken worden meegenomen in de latere besluitvorming. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van de omgevingsmanager om de 'status' van de inbreng van omgevingspartijen te communiceren naar het projectteam. Goede relaties in de regio bij aanvang van de verkenning zorgen voor een snelle opstart van dit onderdeel.

- Succesfactoren: het betrekken van partijen, afspraken eenduidig vastleggen, korte lijnen met partijen, het gebruiken van een klankbord of adviesgroep
- Faalfactor: vooringenomenheid over de problemen of een bepaalde oplossing
- Competentie omgevingsmanager: luisteren.



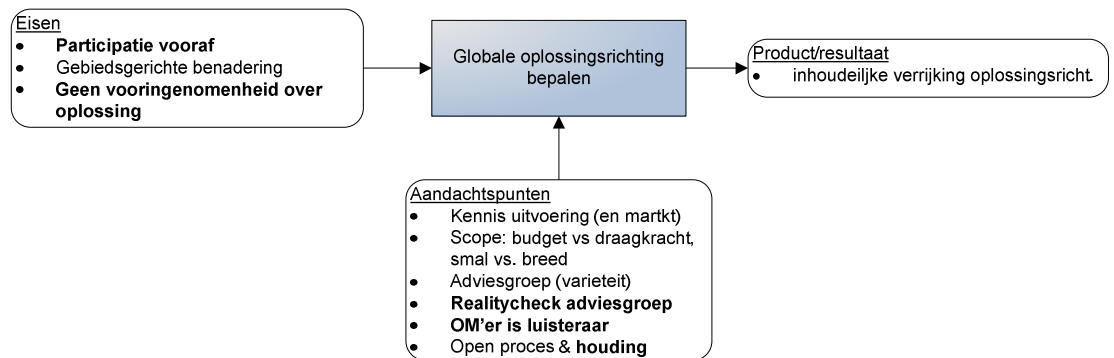
### 9.2.4. Analytische fase: Globale oplossingsrichtingen bepalen

Het bepalen van globale oplossingsrichtingen is een open proces waarin alle mogelijke oplossingen bespreekbaar zijn en de partijen hun (integrale) oplossingen kunnen inbrengen. Daarnaast wordt uitvoeringskennis ingeroepen om te toetsten of de oplossingsrichtingen technisch uitvoerbaar zijn – risico hierbij is dat de openheid van het proces afneemt. De heersende idee is om hier te trechteren tot drie alternatieven. Belangrijker dan dit aantal is dat het kansrijke alternatieven zijn. Bij het laten afvallen van oplossingsrichtingen wordt steeds een afweging gemaakt tussen budget en draagvlak en een smalle of brede insteek bij het bepalen van de scope.

Uit afgeronde verkenningen blijkt dat inbreng van omgevingspartijen bij het bepalen van oplossingsrichtingen leidt tot inhoudelijke verrijking van oplossingsrichtingen.

- Succesfactoren: reality check van oplossingsrichtingen door adviesgroep, open houding van het projectteam, betrekken van partijen.

- Faalfactor: vooringenomenheid voor een bepaalde oplossing
- Competenties omgevingsmanager: luisteren



### 9.2.5. Beoordelingsfase: Effectenonderzoek

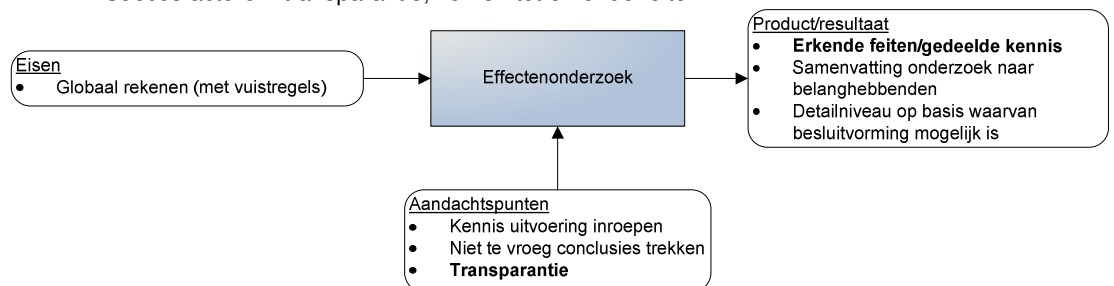
Typerend voor een toekomstige verkenning is dat de alternatievenafweging in de verkenningfase én op hoofdlijnen plaatsvindt. Hiervoor adviseert Elverding om de effecten van oplossingsrichtingen globaal te bepalen met vuistregels. Dit moet in ieder geval tot op het niveau waarop bestuurders een politiek besluit over de oplossingen kunnen nemen. Hier bevindt zich een risico voor het gewenste detailniveau.

Het Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI)-rapport geeft een basis voor de keuze voor een oplossingsrichting door inzicht te geven in de (onderscheidende) gevolgen van de diverse oplossingsrichtingen. Ook hier is uitvoeringskennis gewenst aan tafel. Bij een m.e.r-plichtige activiteit of indien een passende beoordeling is vereist, wordt daarnaast ook een Plan-MER opgesteld. De plan-MER's die tot op heden opgesteld zijn, laten de gevolgen voor het milieu in brede zin zien. Er dienen verschillende alternatieven in kaart gebracht te worden. Een meest milieuvriendelijke alternatief zoals dat voor een m.e.r. vereist is, hoeft in een plan-MER niet benoemd te worden.

Van doorslaggevend belang is of de resultaten van het effectenonderzoek worden erkend door alle partijen – overigens betekent dit nog niet dat ze dan ook 'hun ziel verkopen' voor een bepaalde oplossing. Een tip uit de praktijk is om de openbaarheid van onderzoek vorm te geven door de resultaten samengevat naar belanghebbenden terug te koppelen (i.v.m. de bestuurlijke drukte).

In praktijk neemt de technisch manager de aansturing van dit onderzoek vaak voor zijn rekening.

- Succesfactoren: transparantie, komen tot erkende feiten



### 9.2.6. Besluitvormingsfase: Afstemming en besluitvorming

De bestuurlijke afstemming en besluitvorming krijgen een prominente rol. Waar bestuurlijke afspraken en convenanten allerlei vormen konden aannemen, wordt nu aangestuurd op het nemen van een voorkeursbeslissing waarin Rijk en regio zich committeren aan een alternatief.

### Afstemming

Voorafgaand aan het *afstemmingstraject* is gecommuniceerd met welke omgevingspartijen de afstemming plaatsvindt, wat er van hen wordt verwacht en op welk niveau zij participeren. De brede participatie die aan de afstemming vooraf is gegaan is een voorwaarde om te kunnen komen tot een houdbare en gedragen voorkeursbeslissing. Bovendien dient in het voortraject vertrouwen te zijn opgebouwd met de partijen die in het afstemmingstraject een rol spelen. Uit de praktijk blijkt dat het opbouwen van persoonlijk contact en een onafhankelijke procesleider tijdens de overleggen hieraan bijdraagt. Tijdens de afstemming houdt de omgevingsmanager de door partijen toegezegde medewerking en budget voor mogelijke oplossingsrichtingen bij.

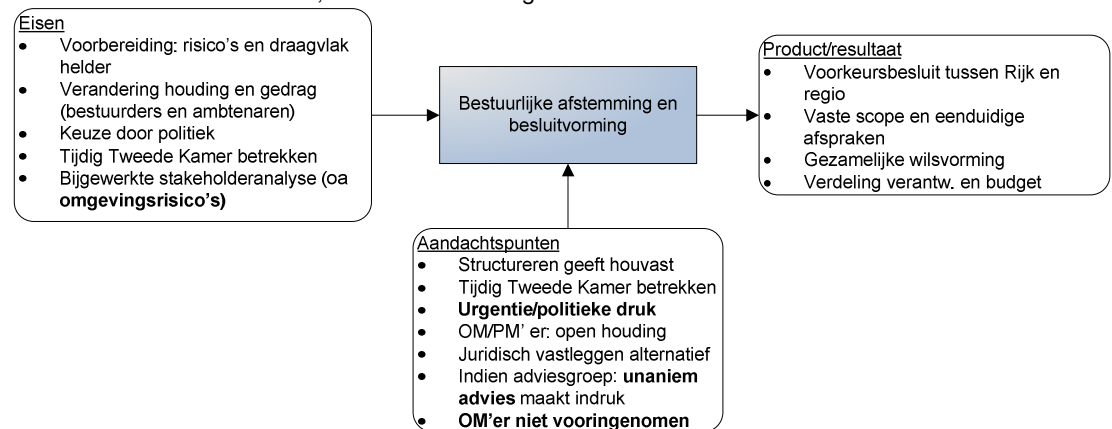
### Besluitvorming

Het nemen van een *voorkeursbeslissing* binnen twee jaar vergt een aantal veranderingen, waaronder een verandering in houding en gedrag van zowel bestuurders als ambtenaren. Beide partijen moeten een meer open houding aannemen; strategisch gedrag door bestuurders is niet langer gewenst. Politieke druk helpt om te komen tot een voorkeursalternatief en deze vast te leggen in een convenant. Het projectteam let hierbij op of eenduidige afspraken zijn vastgelegd en of tot een vaste scope voor een mogelijke planstudie wordt besloten, zonder (te veel) flexibiliteitsbepalingen. De afgesproken scope bepaalt de overgebleven ontwerpvrijheid voor de planuitwerkingsfase en daarmee voor de aannemer.

Om te voorkomen dat een omgevingspartij in de planstudiefase beroep aantekent omdat hij van mening is dat het alternatief in de verkenningsfase niet gedegen is gekozen, moet het alternatief juridisch goed onderbouwd worden. Tegen de voorkeursbeslissing staat geen bezwaar en beroep open. Met dit besluit wordt de nut-en-noodzaakdiscussie afgesloten, de scope voor de mogelijke planuitwerkingsfase bepaald en het budget vastgelegd. Aan het toegezegde budget is de urgentie van het probleem bij rijk en regio af te lezen.

Naast de bestuurlijke keuze voor een alternatief en een planstudiebesluit door het bevoegd gezag, kan juist ook worden gekozen om geen project te starten. Dit moet zich voordoen wanneer de urgentie voor het oplossen van het probleem niet hoog is. Uit praktijk blijkt dat hier veel lef voor nodig is.

- Succesfactoren afstemming: omgevingsrisico's vooraf in beeld, open houding projectteam, omgevingsmanager is niet vooringenomen voor de keuze, goede contacten met partijen; Succesfactoren besluitvorming: urgentie/ politieke druk, unaniem advies adviesgroep;
- Faalfactoren: nut-en-noodzaakdiscussie niet afronden;
- Competenties omgevingsmanager: open houding, doelgericht, bestuurs sensitiviteit, verbindend vermogen en kaders kunnen stellen.



### 9.3. Discussie

In de praktijkstudie is zowel de natte als de droge praktijk beschouwd. De uiteindelijke werkwijze is geschikt voor beide sectoren (in ieder geval voor alle MIRT-verkenningen). Echter niet alle kaders en handreikingen die zijn gebruikt voor het in kaart brengen van de eisen zijn ook van toepassing op de natte sector. In de Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement worden accenten en randvoorwaarden vanuit de SNIP procedure gemist.

Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat de beleidskern trekker wordt van toekomstige verkenningen. Bij de eerste ronde interviews over de gevolgen van het commissieadvies voor omgevingsmanagement zijn echter alleen deskundigen binnen Rijkswaterstaat geïnterviewd. De verwachtingen die binnen de beleidskern leven over de gevolgen voor omgevingsmanagement ontbreken hierdoor in hoofdstuk 8. Effect daarvan is de onderliggende aanname van het eindontwerp dat er een 'omgevingsmanager' is (en dus een soort van IPM-model wordt gebruikt). Deze nieuwe rol van de beleidskern is ook de reden dat later in het traject is gekozen om in de praktijkstudie een project/omgevingsmanager van zowel het DG Mobiliteit als het DG Water te interviewen over hun verkenning.

De praktijkstudie bestaat slechts uit 4 interviews, 5 cases en een documentenanalyse. Aangezien de 5 cases een groot deel beslaan van de afgeronde verkenningen van de laatste 10 jaar, is een goed beeld gekregen van de diversiteit van de praktijk, maar zijn niet alle conclusies generiek. Meer interviews afnemen leidt waarschijnlijk tot grotere diversiteit in aanpak, omdat geconcludeerd is dat elke omgevingsmanager het omgevingsmanagement op zijn of haar manier inricht. Aangezien de aandachtspunten die tijdens de interviews zijn ingebracht sterk met elkaar overeenkomen is besloten om de praktijkstudie niet uit te breiden.

De helft van de aanwezigen bij de evaluatie is ook geïnterviewd in de eerste ronde. De doorwerking hiervan is dat deze deelnemers weinig nieuwe inzichten inbrengen tijdens de evaluatie. Echter, de 'nieuwe' deelnemers brengen wel een nieuwe kijk op de zaak en de anderen reageren daar op. Zodoende kan wel van een waardevolle evaluatie worden gesproken. Het blijft de vraag of het criterium 'volledigheid' voldoende getoetst is, omdat de werkwijze niet aan een volledig nieuwe groep is voorgelegd. Bovendien kan niet worden gesproken van een validatie.

## 10. Conclusies & Aanbevelingen

---

Dit onderzoek is opgezet om een werkwijze voor omgevingsmanagement bij verkenningen van infrastructurele projecten te ontwerpen. In het ontwerp is rekening gehouden met de gevolgen van de adviezen van de commissie Elverding, de eisen aan omgevingsmanagement bij verkenningen en kritische succesfactoren uit afgeronde verkenningen. Dit heeft geresulteerd in een praktisch product, de 'Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement' (zie hoofdstuk 9). Naast dit praktische resultaat van het onderzoek in de vorm van een werkwijze, resulteert dit onderzoek ook in een aantal conclusies en aanbevelingen. Dit hoofdstuk formuleert allereerst conclusies aan de hand van de hoofdvragen van dit onderzoek (§10.1). Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen voor omgevingsmanagement en voor vervolgonderzoek (§10.2).

### 10.1. Conclusies

Uitgangspunt van dit onderzoek is het advies van de commissie Elverding. Onderzocht is wat de gevolgen zijn voor het werkveld omgevingsmanagement en op welke wijze dit omgevingsmanagement vorm en inhoud moet krijgen in toekomstige verkenningen. Aangezien kennis van en eisen aan de huidige praktijk niet geborgd waren, is deze praktijk ook geanalyseerd. Enerzijds is het onderzoek gericht op het borgen van bestaande theoretische kennis (eisen en wensen uit literatuur en Rijkswaterstaatkaders) en empirische kennis (kritische succesfactoren uit de praktijkstudie). Anderzijds is het gericht op het ontwikkelen van kennis door het vertalen van de adviezen van de commissie Elverding naar het omgevingsmanagement in de verkenning van de toekomst.

#### 10.1.1. Eisen en randvoorwaarden omgevingsmanagement en verkenningen

*I. Welke eisen en randvoorwaarden worden aan omgevingsmanagement in de verkenningsfase gesteld?*

*Eisen vanuit literatuur*

**Conclusie I.A) De verkenningsfase vraagt om een procesontwerpaanpak. De situatie biedt mogelijkheden voor participatie mits het een open proces is waarin de juiste verwachtingen worden geschapen en partijen constructief in het proces staan.**

De verkenningsfase is een van de eerste onderdelen van het besluitvormingsproces rond een infrastructureel of gebiedsgericht vraagstuk. In een besluitvormingsproces is sprake van participatie wanneer de overheid zich laat adviseren door omgevingspartijen. Participatie gaat dus verder dan het informeren van burgers. Een proces biedt mogelijkheden voor participatie wanneer het een open proces is, alles bespreekbaar is, de juiste verwachtingen worden geschapen en partijen constructief tegenover elkaar staan.

Bij de inrichting van een verkenningsfase moet rekening worden gehouden met inhoudelijke en procesmatige aspecten. De belangrijkste inhoudelijke eisen aan de verkenningsfase zijn de analyse van het probleem, het uitwerken van oplossingsrichtingen, inventariseren en betrekken van omgevingspartijen, het bepalen van het studiegebied en een financiële onderbouwing. Bij alle onderdelen speelt het bepalen van de scope een grote rol. De zogenoemde MIT-Verkenning Nieuwe Stijl voorziet in een uitwerking van een aanpak van de verkenningsfase waarin deze eisen zijn geborgd. De belangrijkste procesmatige eis is dat een passende aanpak wordt gekozen voor het besluitvormingsproces. De procesontwerpaanpak is een geschikte theoretische benadering voor de aanpak van een verkenningsfase.

**Conclusie I.B) Omgevingsmanagement is een organisatorisch en procesmatig vakgebied met eigen taken en verantwoordelijkheden.**

Omgevingsmanagement bestaat uit het organiseren van een aantal processen en het uitvoeren van een aantal taken. Ter voorbereiding maakt een omgevingsmanager een stakeholderanalyse en een communicatie- en participatieplan. Tijdens de verkenning is hij verantwoordelijk voor het afstemmen van probleemanalyse, het bepalen van oplossingsrichtingen, het afstemmen van het effectenonderzoek met omgevingspartijen en alle organisatie rond het sluiten van bestuurlijke afspraken en convenanten. Omgevingsmanagement is dus een organisatorisch en procesmatig vakgebied, daarom bestaat het eindresultaat ook uit een procesontwerp met verantwoordelijkheden voor omgevingsmanagement.

**Conclusie I.C) Aan het eind van een verkenningsfase moet de nut-en-noodzaakdiscussie worden afgerond.**

De planstudie en realisatiefase schrijven voor dat met het afsluiten van verkenning ook de nut-en-noodzaakdiscussie wordt afgerond, een heldere scope wordt gedefinieerd en dat budget voor de vervolgfases eenduidig is vastgelegd. Daarnaast dienen langlopende procedures voor grondverwerving en vergunningtrajecten vroeg in kaart te worden gebracht.

## **10.1.2. Praktijk omgevingsmanagement**

*II. Hoe wordt omgevingsmanagement momenteel in de praktijk uitgevoerd?*

**Conclusie II.A) De uitvoering en aanpak van omgevingsmanagement verschilt sterk per verkenning. Iedere omgevingsmanager vult het op eigen wijze in en goede samenwerking met de projectmanager is noodzakelijk.**

De verschillende omgevingsmanagers hebben in grote lijnen hetzelfde beeld wat het omgevingsmanagement inhoudt, maar de details en gelegde accenten verschillen behoorlijk. De uitvoering en aanpak van het omgevingsmanagement is afhankelijk van de historie van een project, de gekozen theoretische benadering, de afspraken tussen de projectmanager en de omgevingsmanager en de competenties van de omgevingsmanager. Vanwege deze diversiteit in procesaanpak wordt geconcludeerd dat iedere manager het omgevingsmanagement op zijn eigen manier vorm en inhoud geeft. In de huidige praktijk ligt een deel van de taken van het omgevingsmanagement bij de projectmanager. Samenwerking tussen de omgevings- en projectmanager en afstemming van de werkstijlen is dus noodzakelijk voor de prestaties van het team.

In de praktijk gaat een groot deel van de tijd van een projectteam op aan interne en externe discussies over de scope van een verkenning. Ook vindt in de praktijk een relatief late weging van belangen en discussie over de grote kwesties plaats. Dit vergt voor omgevingsmanagement dat belangen vroeg in het proces ter tafel komen. Continuïteit in de projectteams ontbreekt regelmatig. Voor een omgevingsmanager is het daarom extra belangrijk om afspraken goed te rapporteren en omgevingscontacten uitvoerig over te dragen indien nodig.

**Conclusie II.B) Participatie leidt tot inhoudelijke verrijking en draagt bij aan draagvlak en legitimiteit van het voorkeursbesluit.**

Participatietrajecten worden verschillend vorm gegeven qua participatieniveaus en momenten. Uitersten zijn het mét partijen ontwikkelen van de probleemdefinitie en



oplossingsrichtingen, ten op zichte van het alleen laten reageren van partijen op tussenproducten. De gevonden extremen qua participatieniveau zijn dat in sommige studies externe partijen direct adviseren aan het bevoegd gezag, in andere studies wordt de omgeving nauwelijks geïnformeerd. Participatie van bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties leidt in praktijk tot inhoudelijke verrijking van probleemanalyse of oplossingsrichtingen en draagt bij aan draagvlak voor proces en product. Wanneer de omgeving niet wordt betrokken en niet met deze partijen wordt afgestemd leidt dit tot ophef en vertraging in de planstudiefase.

**Conclusie II.C) Kritische succesfactoren in de huidige omgevingsmanagementpraktijk zijn het betrekken van partijen bij de probleemanalyse, openheid in het proces, urgentie, een heldere scope en goede contacten.**

Kritische succesfactoren voor omgevingsmanagement zijn een open proces waarin inbreng van omgevingspartijen wordt meegenomen. Andere belangrijke factoren zijn het betrekken van partijen bij de probleemanalyse, urgentie, een heldere scope en goede contacten met en tussen partijen bij aanvang van de studie.

**Conclusie II.D) Er is een duidelijke overeenkomst tussen het commissieadvies en de leereffecten uit de huidige praktijk.**

De afgelopen jaren zijn al diverse componenten van het commissieadvies terug te zien in de afgeronde verkenningen: brede participatie van omgevingspartijen of het afronden van de verkenning met een convenant waarin een voorkeursalternatief is vastgelegd. Ook blijken uit de praktijkstudie allerlei aandachtspunten die reeds in het commissieadvies zijn geborgd. Bij het opstellen van het commissieadvies is dus rekening gehouden met de huidige praktijk.

### 10.1.3. Aandachtspunten vanuit de adviezen van Elverding

*III. Wat zijn de aandachtspunten voor omgevingsmanagement in de verkenningfase volgens de adviezen van de commissie Elverding?*

**Conclusie III.A) In de toekomstige gebiedsgerichte verkenning wordt aandacht voor omgevingsmanagement steeds belangrijker. Publieksparticipatie krijgt een belangrijke rol, vanwege de noodzaak om tot een gedragen voorkeursalternatief te komen.**

Om te komen tot een draagvlak voor een oplossing krijgt (publieks)participatie in toekomstige gebiedsgerichte verkenningen een centrale plaats. Dit vergt een open proces en veel afstemming met omgevingspartijen. Aandacht voor het omgevingsmanagement wordt dus steeds belangrijker. Dit wordt niet noodzakelijkerwijs ingevuld door een omgevingsmanager, omdat het de vraag is of de beleidskernen met een projectmanagementmodel, als het IPM model van Rijkswaterstaat, gaan werken.

**Conclusie III.B) Een gedragen voorkeursalternatief is de cruciale factor om de gewenste versnelling en kwaliteitsverbetering in het gehele planproces te bereiken.**

In de toekomstige verkenning krijgt de bestuurlijke overeenkomst met voorkeursalternatief een prominente rol. De (versnelling van de) rest van het traject staat of valt met een gesloten overeenkomst met duidelijke scope, afgesloten nut-en-noodzaakdiscussie en draagvlak voor een voorkeursoplossing. Dit vormt een enorm risico voor het slagen van het commissieadvies. Voor de omgevingsmanager betekent dit dat hij na elke ronde alert is op de overgebleven beslis- en ontwerpruimte, dat hij een participatietraject ontwerpt en dat belangen vroeg ter tafel moeten komen en worden afgewogen. De planstudie en realisatiefase in de nieuwe situatie vragen bovendien om het juridisch onderbouwen van



het voorkeursbesluit en het toetsen van de haalbaarheid van oplossingen door uitvoeringsdeskundigen.

**Conclusie III.C) Belangrijke aandachtspunten voor de toekomst zijn een goede voorbereiding en verandering van houding en gedrag**

De belangrijkste aandachtspunten voor de toekomst zijn een goede voorbereiding en een omslag in houding en gedrag. Dit laatste betekent voor een omgevingsmanager dat hij luistert naar eisen en wensen uit de omgeving, investeert in relaties, gemaakte afspraken nakomt, voorkomt dat hij boodschappenjongen van de omgeving wordt en transparant en royaal communiceert naar de omgeving. Voor Rijkswaterstaat betekent dit dat de focus verschuift van subfasen naar het gehele project en van sectoraal denken naar een integrale benadering. Ook moet gewerkt worden aan goede doorlopende contacten in de regio en samenwerking tussen de beleidskernen en Rijkswaterstaat.

#### 10.1.4. Ontwerp omgevingsmanagement in de verkenningsfase

*VI. Hoe ziet een ontwerpaanpak voor omgevingsmanagement in de verkenningsfase eruit rekeninghoudend met de huidige praktijk, eisen uit literatuur en de gevolgen van Elverding?*

**Conclusie IV.A) De Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement voorziet in een procesontwerp voor het omgevingsmanagement in de verkenning van de toekomst.**

De werkwijze houdt rekening met zowel aandachtspunten uit de praktijk als met de doorwerking van de adviezen van de commissie Elverding. Ook geeft de werkwijze voldoende handvatten en aanknopingspunten voor de uitwerking van een handleiding omgevingsmanagement voor verkenningen.

De belangrijkste kenmerken van de Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement zijn:

- 1) Elke verkenning staat in een kader. De verkenning vloeit voort uit bestuurlijke overleggen. Na een projectbesluit kan de verkenningsfase worden voortgezet in een planuitwerkingsfase.
- 2) Een goede voorbereiding van het omgevingsmanagement is essentieel voor de rest van het proces. De tijd die hierin wordt gestoken vertaalt zich later terug.
- 3) Tijdens het gehele verkenningsproces wordt helder en royaal gecommuniceerd naar de omgeving (behalve tijdens het voorbereidingstraject, dan wordt nagedacht over een communicatiestrategie). Tijdens de verkenning mogen geen radiostiltes vallen en wordt ook gecommuniceerd naar burgers.
- 4) Participatie vindt tijdens elk deelproces plaats. Het primaire doel is het komen tot een gedragen probleemdefinitie en voorkeursalternatief, andere doelen zijn het vergroten van de legitimiteit van het besluit en inhoudelijke verrijking van probleemanalyse en oplossingsrichtingen. In dit participatietraject vinden verschillende ronden van besluitvorming plaats.
- 5) Een gedragen voorkeursalternatief is de cruciale factor om de gewenste versnelling en kwaliteitsverbetering in het gehele planproces te bereiken.

De Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement vertoont overeenkomst met de strategische benadering uit besluitvormingstheorie. De werkwijze legt namelijk nadruk op het rekening houden met de latere uitvoering tijdens de verkenning. Echter, momenteel worden projecten in de praktijk doorgaans afgerekend op deelprocessen. Hierdoor zal het voor omgevingsmanagers in de praktijk lastig zijn om deze strategische benadering ten uitvoer te brengen en zal naar verwachting een interactieve benadering aan worden genomen per fase.

## 10.2. Aanbevelingen

Op basis van de opgedane kennis tijdens het onderzoekstraject worden voor het onderzochte werkveld en voor vervolgonderzoek de volgende aanbevelingen gedaan.

### *Aanbevelingen aan omgevingsmanagers*

Onder het motto 'een goed begin is het halve werk' wordt aan omgevingsmanagers sterk aangeraden om tijd en energie te steken in een goede voorbereiding van een verkenningsfase. Dit betekent onder andere het vormen van een visie op omgevingsmanagement, participatie en omgang met de verschillende gremia.

Om omgevingsmanagers te helpen een geschikt detailniveau en de juiste insteek te kiezen bij de inrichting van het participatietraject, wordt aanbevolen om de mogelijkheid te bieden om participatie- en communicatieplannen intern te laten toetsen. Het risico van een dergelijke toetsing is dat mogelijk een te strakke norm ontstaat die creativiteit en eigen inbreng in de weg staat. Dit weegt echter niet op tegen de voordelen van uniformering van participatieplannen en het richting geven aan omgevingsmanagers.

### *Aanbevelingen aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat*

Gezien de vraag naar uniforme en geïntegreerde handreikingen bij Rijkswaterstaat, wordt aangeraden de Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement te integreren met de 'Handreiking omgevingsmanagement voor planstudies' die eind 2009 zal verschijnen. Het eindresultaat is een algemene, integrale handreiking omgevingsmanagement voor alle fasen van het planproces.

Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat is Elverding momenteel (zomer 2009) zeer actueel. Diverse projectteams proberen snel enkele Elverding-componenten toe te passen om ook mee te doen aan deze vernieuwing. Aanbevolen wordt het advies alleen in het *geheel* toe te passen in projecten, mede op basis van de bevindingen bij het project ViA15. Een smalle planuitwerkingsfase mag niet worden gestart voordat een brede verkenning met participatietraject is afgesloten met een breed gedragen voorkeursalternatief. Anders is deze nieuwe werkwijze van het planproces over twee jaar reeds uitgehold en een fiasco gebleken voordat er één project volledig op de voorgestelde wijze is afgerond.

Het IPM-model van Rijkswaterstaat is een *projectmanagement* model, een verkenning is een *proces*. Daarom wordt aan de beleidskernen aanbevolen om het IPM-model enigszins aan te passen voordat het wordt geïmplementeerd in de verkenningsfase. Overigens kan dan beter worden gesproken over een 'procesmanagement'-model.

De huidige discontinuïteit in projectteamsamenstellingen bij Rijkswaterstaat is zeer hinderlijk, leidt tot kwaliteitsdaling en soms zelfs tot vertraging. Voor verkenningen wordt aanbevolen om er voor zorg te dragen dat teamleden zich ook daadwerkelijk voor twee jaar committeren aan een studie. Dit vraagt voor de organisatie om stabiliteit in de samenstelling van teams in de verkenningsfase meer prioriteit te geven dan de persoonlijke ontwikkeling van individuen.

### *Vervolgonderzoek: uitwerking en evaluatie werkwijze in de praktijk*

Aanbevolen wordt om de Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement verder uit te werken totdat alle onderdelen van de werkwijze zich op operationeel niveau bevinden. Geadviseerd wordt om deze werkwijze eerst met een projectteam te evalueren en op basis van deze bevindingen verder uit te werken. In deze evaluatie wordt het procesontwerp en de inrichting van het omgevingsmanagement aan het begin van een verkenning afgestemd op deze werkwijze. Tijdens de verkenning wordt getracht de

aandachtspunten van deze werkwijze in praktijk te brengen. Aan het einde van de studie wordt de aanpak geëvalueerd en de werkwijze bijgesteld. Overigens is ook deze wijze van evalueren geen zuivere validatie, omdat er geen referentiegroep bestaat.

#### *Vervolgonderzoek: andere partijen*

In dit onderzoek is omgevingsmanagement van 'binnenuit' de organisaties van het ministerie van V&W (RWS of beleidskernen van V&W) beschouwd. Het karakteristieke aan omgevingsmanagement is dat de wederpartij altijd een grote rol speelt. Aanbevolen wordt om in vervolgonderzoek het omgevingsmanagement gepercipieerd vanuit andere partijen en omgevingsmanagement uitgevoerd door andere partijen te onderzoeken.

Het eerste onderzoek bestudeert de wijze waarop het omgevingsmanagement bij rijksprojecten wordt ervaren door regionale bestuurders, burgers, belangenorganisaties en bedrijven. Er zijn verschillende diepteonderzoeken over dit thema geweest waarbij steeds diverse partijen binnen een project zijn gehoord. Een breed onderzoek waarin de belangrijkste externe spelers van rijksprojecten aan het woord komen ontbreekt nog.

In de tweede studie wordt onderzocht hoe omgevingsmanagement door de markt of door een regionale overheid wordt uitgevoerd. Aanbevolen wordt om te onderzoeken of er een verschil bestaat tussen omgevingsmanagement uitgevoerd door het bedrijfsleven of de overheid, zodat beide partijen van elkaar kunnen leren.

### **10.3. Tot slot**

Het werkveld omgevingsmanagement is een zeer dynamisch werkveld waarin met veel bezieling wordt gewerkt. Bovendien is het werkveld sterk in ontwikkeling, evenals het gehele planproces.

De toekomst zal uitwijzen wat de omvang van de versnelling en kwaliteitsverbetering is die wordt bereikt door de toepassing van de commissieadviezen. Vooral nog is het zoeken naar een invulling van de adviezen in de praktijk. De Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement hoopt hier een bijdrage aan te leveren.

## 11. Referenties

---

- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American institute of planners*, 35, 216-224.
- Arts, E., Tomlinson, P., & Voogd, H. (2005). EIA and SEA tiering: the missing link? Praag.
- Beuckens, J. (2005). *Besluitvorming bij natte infrastructuur verkend*. Afstudeerscriptie, Delft: DWW.
- Boers, P., & Verheij, T. (2007). *Project Mainportcorridor Zuid - Een kleine twee jaar PMZ, de eerste fasen geanalyseerd*. Utrecht: Berenschot.
- Buuron, M. (2006). *Grensoverschrijdende Regionale Samenwerking - Een blik op de Kanaalzone Gent-Terneuzen*. Afstudeerscriptie, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- De Bruijn, J., Ten Heuvelhof, E., & In 't Veld, R. (2002). *Procesmanagement. Bedrijfskundige signalen (2e ed.)*. Den Haag: Academic Service.
- De Bruijn, J., & Ten Heuvelhof, E. (2007). *Management in netwerken* (3e ed., p. 184). Den Haag: LEMMA.
- De Graaf, R. (2009). Interview over besluitvorming(sprocessen) in Nederland.
- De Graaf, R. (2005). *Strategic Urban Planning*. Ph.D. Thesis, Universiteit Twente.
- DHV. (2002). Omgevingsmanagement HSL-Zuid. *DHV*. Verkregen van <http://www.dhv.nl/files/cc/Markten/Milieu/Effectstudies/Omgevingsmanagement/Omgevingsmanagement%20HSL-Zuid.pdf>.
- DUO werkgroep omgevingsmanagement. (2007). *Projecten komen, projecten gaan, maar de beheerder blijft bestaan - Een visie op het regionale omgevingsmanagement van RWS*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- DWW. (2006). *Handleiding voor de tracé/m.e.r.-procedure 2006*. Delft: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Edelenbos, J. (2001). Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces. *Bestuurskunde*, 10, 349-356.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. (2009). Management van complexe ruimtelijke projecten - Methodiek procesmanagement. In *Wikipagina's van Nederland boven water*, Programma gebiedsontwikkeling 2007-2009.
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (1998). *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam: Uitgeverij Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming, een vergelijkend onderzoek naar consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- Elverding, P. (2008). *Sneller en Beter! - Advies commissie VBIP*. Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten.
- Hommel, S. (2008). *Conquering complexity*. Ph.D. Thesis, Universiteit Twente.
- Hueting, A. (2008). *Plan van aanpak Omgevingsmanagement ViA 15*. Arnhem: Rijkswaterstaat.
- Inspraakpunt V&W. (2009). Expertisecentrum Publieksparticipatie. *Inspraakpunt >> Expertisecentrum Publieksparticipatie*. Verkregen van [www.inspraakpunt.nl](http://www.inspraakpunt.nl).
- Klinkers, L. (2005). *Evaluatie van ProSes*. Technische Scheldec commissie.
- Loonstra, H. (2008). Omgevingsmanagement.nl. *Omgevingsmanagement - de ontmoetingsplaats voor omgevingsmanagers*. Verkregen op Januari 13, 2009, van <http://www.omgevingsmanagement.nl/>.
- Nijsten, R. (2009). Interview Elverding & Omgevingsmanagement in verkenningsfase.

- Otto, M. (2007). Gemeentelijke herindeling: de burger buitenspel? Twynstra Gudde. Verkregen van <http://www.twynstragudde.nl/pdf/Artikelen/Gemeentelijkeherindelingdeburgerbuitenspel.pdf>.
- Projectdirectie Sneller & Beter. (2009). *Procesontwerp Sneller & Beter*. Den Haag: MinVenW en VROM.
- Projectdirectie VBIP. (2008). *Actieplan Sneller en Beter*. Den Haag.
- Pröpper, I., Cornips, J., de Jong, J., & Weststeijn, E. (2008). *Inspraak Nieuwe Stijl beproefd - Onderzoek naar de toepassing en resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl*. Vught: Partners + Pröpper.
- Pröpper, I., & Steenbeek, D. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. (2e ed.). Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat. (1998). *Ambities bundelen - Advies over de inpassing van infrastructuur*.
- Ruimtelijk planbureau. (2007). *Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen - Leren van HSL-Zuid, Schelde en IJzeren Rijn*. Den Haag: NAI Uitgevers, Rotterdam.
- RWS DON. (2008). *Omgevingsmanagement in projecten*. Arnhem: Cluster Omgevingsmanagement.
- RWS DP. (2008a). *Werkwijzer Aanleg Deel 1: Sturing & Beheer*.
- RWS DP. (2008b). *Werkwijzer Aanleg Deel 2: Kaders per IPM-proces*.
- RWS DP. (2009). *Werkwijzer Planstudies Droog*. Utrecht: Rijkswaterstaat Directie Projecten.
- Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming. een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.
- Ten Heuvelhof, E. (2004). Voorbereiding en uitvoering van grote infrastructuurprojecten: Lex Specialis? In *Grote projecten: inzichten en uitgangspunten. Kamerstuk 2004-2005, Kamerstuk 2004-2005, 29285, Nr. 10* (Tijdelijke Commissie Infrastructuur, achtergrondstudies., pp. 91-110).
- V&W. (2002). *Werkwijzer MIT-Verkenning Nieuwe Stijl*. Delft: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- V&W. (2004). *Werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen*. Delft: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- V&W. (2007). Procedure MIT/SNIP projecten 2007. *MIT projecten*. Verkregen Januari 5, 2009, van <http://www.verkeerenwaterstaat.nl/mit/2007/inleiding8.html>.
- V&W. (2008, Oktober). Routekaart naar halvering besluitvorming. *Verkeerenwaterstaat.nl* nieuwsbericht, . Verkregen op Januari 6, 2009, van <http://www.verkeerenwaterstaat.nl/actueel/nieuws/routekaartnaarhalveringbesluitvorming.aspx>.
- V&W en VROM. (2009). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*. Den Haag.
- Van Buuren, M. (2006). *Competente besluitvorming*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van Buuren, M., & Edelenbos, J. (2008). Kennis en kunde voor participatie - Dilemma's voor legitimiteit in de participatiemaatschappij. In *Jaarboek Kennis Samenleving* (pp. 184-212). Amsterdam: Aksant. Verkregen van <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/13398/Van%20Buuren.pdf>.
- Van Dijk, J. (2007). Interactieve beleidsvorming in de gemeente Harderwijk.
- Wesselink, M. (2007). *Strategisch Omgevings Management (SOM) - samenvatting*. Amersfoort: Twynstra Gudde.

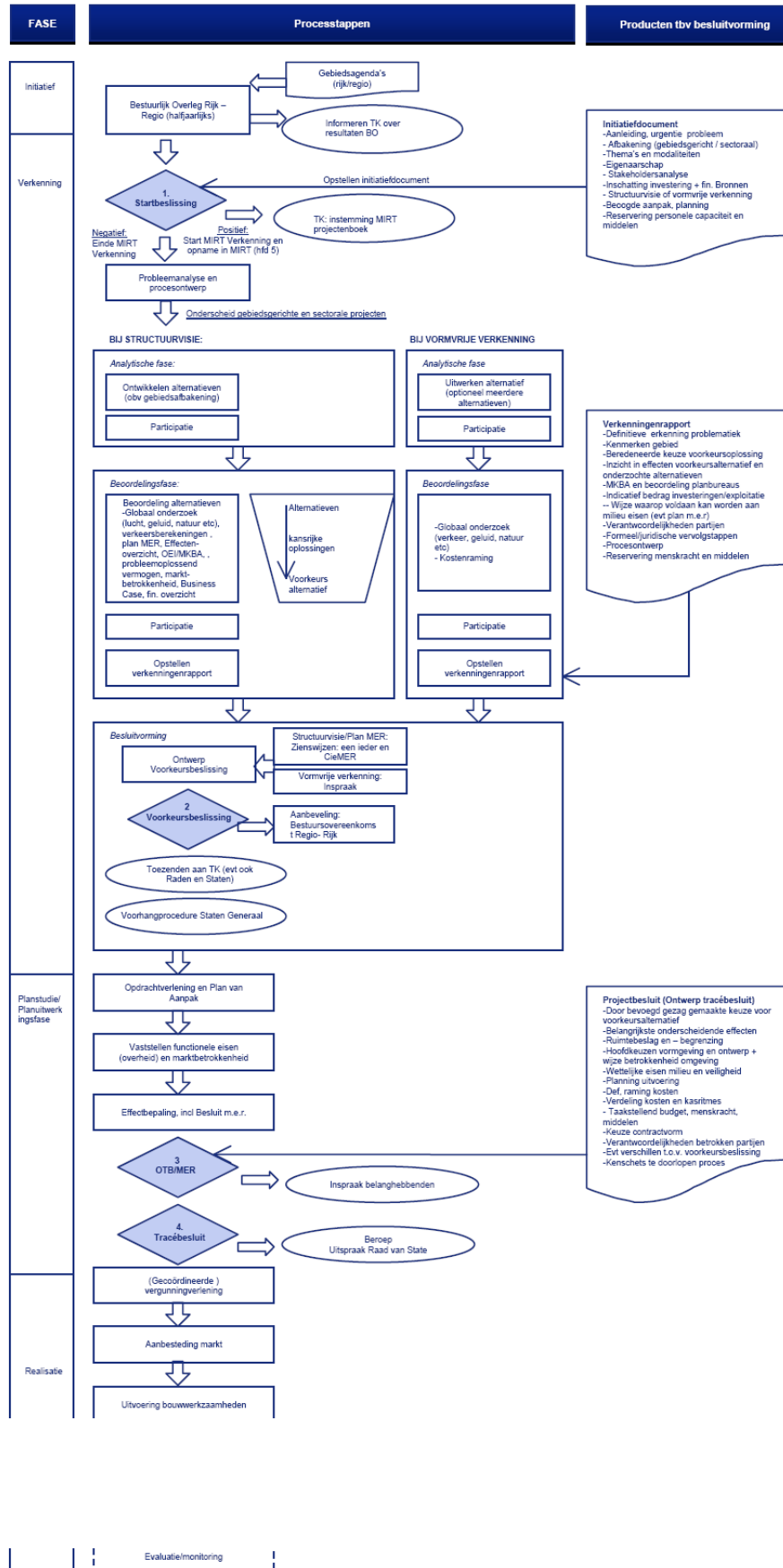
# BIJLAGEN

## Inhoudsopgave bijlagen

---

<b>Bijlage A. Stroomschema procesontwerp Sneller &amp; Beter.....</b>	<b>3</b>
<b>Bijlage B. Lijst met betrokkenen.....</b>	<b>iv</b>
<b>Bijlage C. Beschrijving cases .....</b>	<b>v</b>
<b>Bijlage D. Interviewvragen praktijk omgevingsmanagement.....</b>	<b>vii</b>
D.1. Functie en rol.....	vii
D.2. Omgevingsmanagement tijdens verkenning X .....	vii
<b>Bijlage E. Interviewvragen gevolgen Elverding .....</b>	<b>ix</b>
E.1. Functie en rol.....	ix
E.2. Inhoudelijke deel interview.....	ix
<b>Bijlage F. Evaluatie.....</b>	<b>xi</b>
F.1. Algemene informatie evaluatiebijeenkomst .....	xi
F.2. Stellingen.....	xi
F.3. Vragenlijst.....	xii
F.4. Conceptontwerp Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement .....	xiv
<b>Bijlage G. Overzicht Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement .....</b>	<b>xix</b>

# Bijlage A. Stroomschema procesontwerp Sneller & Beter





## Bijlage B. Lijst met betrokkenen

---

Deze bijlage geeft aan welke personen zijn betrokken bij dit onderzoek

Met de volgende mensen is gesproken over de gevolgen van het advies van Elverding

- Loek van Schie – clustercoördinator Verkenningen & Planstudies (Dienst Oost-Nederland) & Adviseur programmadirectie Planstudies Droog (PDPD)
- Lisette Versteeg (Directie Projecten, Dienst Infrastructuur)
- Rob Prins (Projectdirecteur ViA15, Dienst Oost-Nederland)
- Harry de Boer (hoofd cluster omgevingsmanagement Dienst Zuid-Holland, voorzitter expertgroep omgevingsmanagement)
- Jos Arts (bijzonder hoogleraar Infrastructuur en Milieu, Rijksuniversiteit Groningen, topadviseur leefomgeving RWS)
- Roel Nijsten (hoofd Tracé/m.e.r.-centrum, Dienst Verkeer en Scheepvaart)
- Arthur van Looij (adviseur ontwikkeling infrastructuur, Dienst Infrastructuur)
- Theo van de Gazelle (plaatsvervangend Directeur-Generaal Rijkswaterstaat)
- Robert van Winden (adviseur hoofdwegen, Staf DG)

De volgende omgevingsmanagers zijn geïnterviewd over hun verkenning(en):

- Aat Hueting (Stadsregio Arnhem/Nijmegen, projectorganisatie ViA15)
- Huub van Zwam (MinV&W, DG Water)
- Sandra Konijn (MinV&W, DG Mobiliteit)
- Pieter Jonker (Rijkswaterstaat, Dienst Zeeland, RWS)

Verder is met de volgende experts gesproken/meegelopen:

- Robin de Graaf (Bouwprocesmanagement, Universiteit Twente)
- Cees Brandsen (Hoofd Ingenieur Directeur, Dienst Infrastructuur, RWS)
- Jeroen Weertman (adviseur Tracé/m.e.r., Dienst Verkeer en Scheepvaart, RWS)
- Aad van den Burg (adviseur gebruikers, Dienst Verkeer en Scheepvaart, RWS)
- Eric Ivens (projectleider N18, Dienst Oost-Nederland, RWS)
- Saskia Jordens (omgevingsmanager integraal groot onderhoud A1/A35, RWS)

De onderzoeksopzet is voorgelegd aan de expertgroep omgevingsmanagement .

Het eindresultaat is ter evaluatie voorgelegd aan de volgende personen:

- Lisette Versteeg (Directie Projecten, Dienst Infrastructuur)
- Arthur van Looij (adviseur ontwikkeling infrastructuur, Dienst Infrastructuur)
- Harry de Boer (hoofd clusteromgevingsmanagement Dienst Zuid-Holland, voorzitter expertgroep omgevingsmanagement)
- Esther de Lange (omgevingsmanager A2 – Everdingen-Deil, Dienst Oost-Nederland, RWS)
- Jacqueline Risselada (hoofd cluster omgevingsmanagement, Dienst Utrecht, RWS)
- Chris Stoffer (afdelingshoofd realisatie infrastructuur, Dienst Utrecht, RWS)

## Bijlage C. Beschrijving cases

---

In deze bijlage is een overzicht van de gekozen cases weergegeven. Voor elke case is een beschrijving van het probleem dat in deze verkenning is verkend weergegeven en de aanpak van de verkenning, maar ook is de scope, trekker en tijdsduur van de studie beschreven.

### **Verkenning Haarlemmermeer-Almere**

De aanpak van deze verkenning is een van de eerste verkenningen die volgens de aanpak van de MIT-Verkenning Nieuwe Stijl is uitgevoerd. Karakteristiek is de gebiedsgerichte benadering waarmee problemen in de corridor zijn geanalyseerd en uitgewerkt. Ook zijn diverse oplossingsrichtingen geïnventariseerd. In de studie is rekening gehouden met meerdere modaliteiten en diverse verstedelijkingsopties. De bereikbaarheidsproblemen in de corridor die reeds door de regio waren bestudeerd, waren de aanleiding voor deze studie.

De verkenning is getrokken vanuit DG Mobiliteit (toen DGP) en uitgevoerd door een interdepartementale projectgroep waarin de ministeries VROM, LNV, EZ en V&W (zowel DGMo, DGTL als RWS) en de regio betrokken waren. De verkenning is onder andere voortgezet in de planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere.

Scope: breed (weg, OV en ruimtelijke ordeningsvraagstuk)

Probleem: bereikbaarheid (weg + OV) in relatie tot verstedelijking

Trekker: DG Mobiliteit

Tijd: 1 jaar (2003-2004)

Situatie zomer 2009: Planstudie (Schiphol-Amsterdam-Almere)

### **ProSes**

De Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium 2010 (ProSes) is ingesteld naar aanleiding van de wens van de Vlaamse regering voor de derde verdieping van de Schelde (naar Antwerpen). Al snel wordt een koppeling gemaakt tussen deze verdieping en natuurontwikkeling in het gebied. De aanpak van deze verkenning (geen MIT-Verkenning in de Nederlandse zin) is afgeleid van het Project Mainport Rotterdam en wordt gekenmerkt door een onderzoekspoor en een processpoor. Het eerste spoor leidt tot wetenschappelijke (effecten)studies. Het tweede leidt door het bieden van ruimte aan experts en een zoektocht naar gezamenlijke wilsvorming. Het principe dat hierbij leidend is, is dat van joint fact finding. (Verkenning: [www.ontwikkelingsschets.nl](http://www.ontwikkelingsschets.nl), planstudie/realisatie: [www.verruiming.vaargeul.nl](http://www.verruiming.vaargeul.nl))

Scope: gebiedsgericht (verdieping en natuurontwikkeling)

Probleem: Verdieping Schelde en natuur

Trekker: RWS (gedelegeerd vanuit DG Water)

Tijd: 3 jaar (2002 – 2005)

Situatie zomer 2009: voorbereiding realisatie

### **VIA 15**

Het haalbaarheidsonderzoek naar doortrekking van de A15 is gestart naar aanleiding van de bereikbaarheidsproblematiek in de regio Arnhem-Nijmegen. In de verkenning stonden nut en noodzaak van deze doortrekking en de financiële haalbaarheid centraal. Alternatieve oplossingen zijn niet onderzocht. Deze onofficiële verkenning is getrokken door de provincie Gelderland. In november 2006 sloten de minister van V&W, de provincie Gelderland en de Stadsregio Arnhem Nijmegen een bestuursovereenkomst waarin onder

meer is afgesproken een nieuwe planstudie te starten. Vanwege onrust in de regio is besloten om meerdere alternatieven in de planstudie op te nemen. ([www.via15.nl](http://www.via15.nl))

Scope: sectoraal (droog)

Probleem: bereikbaarheid

Trekker: provincie Gelderland

Tijd: 2 jaar (Haalbaarheidsstudie 2002 – 2003, Quick netwerkscan 2003 – 2005, bestuursovereenkomst 2006)

Situatie zomer 2009: Planstudie (TN/MER, met meerdere alternatieven)

### **Verkenning Kanaal Gent-Terneuzen**

KGT2008 werd opgericht door de Vlaamse en Nederlandse overheid ten behoeve van de "Grensoverschrijdende verkenning maritieme toegang Kanaal Gent-Terneuzen in het licht van de logistieke potentie". De uitvoering van deze verkenning lag bij een Vlaams-Nederlandse projectgroep, die expliciet aandacht schonk aan de procesaspecten met belanghebbenden in de regio. Voor Nederland was deze verkenning gedelegeerd vanuit het DG Luchtvaart en Maritieme zaken aan Rijkswaterstaat Zeeland. Het project is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Vlaams Nederlandse Scheldecommissie (VNSC). Het projectteam werkt met een onderzoeksspoor- en een spoor van procesgerichte besluitvorming. Tijdens de verkenning wordt geconcludeerd dat beschikbaarheid, betrouwbaarheid en grootte van de zeesluis een groeiend probleem vormt voor de maritieme toegankelijkheid van de Kanaalzone Gent-Terneuzen. Op basis van het onderzoek adviseert het Stakeholders Advies Forum unaniem om een grote zeesluis binnen het complex in Terneuzen aan te leggen. ([www.kgt2008.nl](http://www.kgt2008.nl))

Scope: sectoraal (nat)

Probleem: capaciteit en toegankelijkheid

Trekker: RWS (gedelegeerd vanuit DGTL)

Tijd: 3 jaar (2005-2008)

Situatie zomer 2009: Verkenning afgerond

### **Project Mainportcorridor Zuid (PMZ)**

De projectdirectie Project Mainportcorridor Zuid (PMZ) werkte samen met overheden en het bedrijfsleven aan de realisatie van een bereikbaar en leefbaar gebied tussen de havensteden Rotterdam en Antwerpen. In deze grote gebiedsgerichte verkenning stond ook het realiseren van de A4-Zuid, de inpassing van deze ontbrekende schakel in het landschap en beperking van geluidsoverlast centraal. Ook werd via een marktverkenning gezocht naar een private exploitant als ontwikkelaar en verkeersmanager (PPS-constructie). Naast het hoofddoel bereikbaarheid met optimaal effect op de welvaart werden ook nevendoelen gesteld als inzet van de markt, andere overheden en draagvlak. ([www.p mz-rws.nl](http://www.p mz-rws.nl))

Scope: gebiedsgericht

Probleem: integrale gebiedsopgave (bereikbaarheid en leefbaarheid)

Trekker: Projectdirectie (voornamelijk RWS)

Tijd: 3 jaar (2005 – 2008)

Situatie zomer 2009: project gestopt – delen zijn overgegaan in Randstad Urgent en Ruit Rotterdam

## Bijlage D. Interviewvragen praktijk omgevingsmanagement

---

Deze bijlage geeft een overzicht van de interviewvragen van de praktijkstudie.

Doelen van dit interview:

- Inzicht krijgen in de wijze waarop het onderdeel omgevingsmanagement van een verkenning in de praktijk wordt uitgevoerd
- Ervaringen en leereffecten uit de praktijk van omgevingsmanagement in beeld brengen.
- inzicht krijgen in de kritische succesfactoren van het omgevingsmanagement uit afgeronde verkenningen

### D.1. Functie en rol

- Zou u allereerst kort wat over uw functie kunnen vertellen?
- Kunt u wat meer vertellen over uw rol bij de [betreffende verkenning]?

### D.2. Omgevingsmanagement tijdens verkenning X

*De vragen waarop bij de analyse van het verkenningenrapport al een antwoord is gevonden worden niet meer gesteld tijdens het interview. Tenzij controle van het gevonden antwoord gewenst is.*

#### D.2.1. Aanpak van de verkenning

- Op welke manier is de verkenning aangepakt?
  - Welke stappen zijn uitgevoerd? (In hoeverre is de werkwijze van MIT-Verkenning Nieuwe stijl (MVNS) gevolgd?)
  - Waar is de meeste tijd in gaan zitten?
  - Wat waren de grootste dilemma's/issues?
  - In hoeverre komt de praktijkaanpak volgens u overeen met gestelde eisen in procedures en literatuur? (bijvoorbeeld MIT-verkenning Nieuwe stijl, literatuur participatie/besluitvormingsprocessen)
- Op welke wijze is de uitkomst van de verkenningfase verankerd?

*Representativiteit van deze aanpak*

- Welke verkenningen zijn op dezelfde wijze aangepakt?
- Kent u voorbeelden van een inrichting van het omgevingsmanagement bij verkenningen?

#### D.2.2. Aanpak omgevingsmanagement

- [Visie op omgevingsmanagement] Hoe is vorm en inhoud gegeven aan omgevingsmanagement in [betreffende verkenning]? Hoe wordt hier idealiter vorm en inhoud aangegeven?
- Op welke manier is het contact met, en participatie van [bestuurders, bedrijven, burgers, belangenorganisaties en eventueel district] vormgegeven? (doorvragen op momenten in proces, vormen/methoden, participatieniveau en ervaringen met deze vormen/momenten)
- Hoe is de ervaring met [participatievorm]?
- Heeft participatie gezorgd voor inhoudelijke verrijking van de probleemanalyse of oplossingsrichtingen? Kunt u hier voorbeelden van noemen?
- Hoe is het contact met uw opdrachtgever (DGMO) verlopen? Of: Hoe worden verkenningen door DGMO uitgevoerd/aangestuurd?
- Wat zijn de geleerde lessen voor het omgevingsmanagement bij [betreffende verkenning]? (doorvragen over geleerde lessen bij specifieke onderdelen)

- Waar bent u tegenaan gelopen?
  - Welke onderdelen zou u wel en welke juist niet nogmaals op dezelfde wijze uitvoeren?
- Wat zijn de belangrijkste succes- en faalfactoren in [de betreffende verkenning]?

### **D.2.3. Gevolgen Elverding**

- In hoeverre zijn al componenten van de nieuwe werkwijze volgens Elverding toegepast? En wat is het resultaat ervan?
- Komt het resultaat overeen met de geschapen verwachtingen in het advies van de commissie Elverding?

*In de door Elverding geadviseerde werkwijze wordt aanbevolen dat de beleidskern (bv DGMO) opdrachtgever wordt van alle verkenningen.*

- Welke gevolgen verwacht u dan voor uw werk/dit project?
- Hoe zou deze verkenning zijn vormgegeven als het over twee jaar wordt gestart?

## Bijlage E. Interviewvragen gevolgen Elverding

---

Deze bijlage geeft een overzicht van de interviewvragen voor de verkennende studie naar de gevolgen van de adviezen van de commissie Elverding voor het onderzoeksgebied.

Doel van dit interview:

- Inzicht krijgen in de wijze waarop binnen RWS tegen adviezen Elverding aan wordt gekeken.
- Inzicht krijgen in de verwachte gevolgen van Elverding voor verkenningen, en dan specifiek de aanpak van omgevingsmanagement daarin.
- Wens om aan te sluiten bij huidige vragen & uitdagingen van RWS: wat leeft er met betrekking tot het advies van Elverding?

### E.1. Functie en rol

- Zou u allereerst kort wat over uw functie kunnen vertellen?
- Kunt u wat meer vertellen over uw rol als het gaat om implementatie van de adviezen van Elverding?

### E.2. Inhoudelijke deel interview

#### E.2.1. Elverding - algemeen

- Welke voordelen of kansen ziet u als alle adviezen van Elverding worden overgenomen?
- Wat is wat u betreft het vernieuwende in dit advies?
- Kunt u wat meer vertellen over de manier waarop men binnen RWS aankijkt tegen de adviezen van Elverding voor de verkenningsfase?
  - Waar ziet men kansen?
  - Op welke onderdelen bestaat weerstand tegen de adviezen van Elverding?
- Welke complicaties of bedreigingen verwacht u?
- Hoe denkt u dat RWS vorm en inhoud gaat geven aan deze adviezen en het bijbehorende kabinetsstandpunt?
  - Op welke wijze(n) verwacht u dat de door Elverding geadviseerde werkwijze wordt ontweken?
- Welke stappen heeft Rijkswaterstaat nog te maken voordat er volgens de nieuwe werkwijze wordt gewerkt?

#### E.2.2. Elverding en omgevingsmanagement

- Welke invloed zal de nieuwe werkwijze hebben op omgevingsmanagement?
- Welke invloed zal de werkwijze hebben op participatie en formele inspraak?
- Welk advies zou u een omgevingsmanager meegeven bij start van een project?

#### E.2.3. Extra vragen – Elverding en Verkenningen

Indien nog tijd beschikbaar was zijn deze vragen gesteld:

- Welke eisen stelt deze nieuwe procedure volgens u aan een goede verkenning? En welke wensen?
- Wat vindt u ervan dat een bestuurder/de regio initiatiefnemer wordt van verkenningen?
- In hoeverre vindt u het verbreden van de verkenningsfase een goede ontwikkeling?

#### E.2.4. Specifieke vragen voor experts

Aan sommige experts is nog een (aantal) specifieke vragen gesteld, omdat zij voor bepaalde onderdelen van het onderzoeksgebied nuttige informatie en vaardigheden bezitten.

Experts op het gebied van omgevingsmanagement [H. de Boer/A. van Looij]

- Welke trends hebben momenteel invloed op de (uitvoering) van omgevingsmanagement?
- Wat gebeurt er op het gebied van omgevingsmanagement aan kennisontwikkeling?
- Hoe wordt de overgang van de planstudiefase naar realisatie gemaakt? Hoe wordt dan met contacten omgegaan? Wat zijn knelpunten?
- Welke problemen/ uitdagingen komen omgevingsmanagers tegen in de verkenningfase, en planstudie- en realisatiefase?

Voormalig omgevingsmanager [L. Versteeg]:

- In hoeverre is de Tweede Coentunnel op deze nieuwe werkwijze aangepakt? Hoe zijn de ervaringen daarmee?

Tracé/MER-centrum [J. Arts & R. Nijsten]

- Welke extremen in aanpak van verkenningen bestaan er? (ook extremen in loop van verkenning/planstudie)
- Hoe is het vakgebied omgevingsmanagement ontstaan en hoe verhoudt zich dit tot de ontwikkeling van publieksparticipatie?

*Het nut van een verkenning is door velen onderkend en aangehaald (TCI, WRR)*

- Waarom worden er zo weinig verkenningenstudies uitgevoerd, terwijl daarna wel de planstudiefase wordt ingestoken?

Bestuur/staf RWS [Th. van de Gazelle]

*In mijn onderzoek hoop ik kritische succesfactoren uit de praktijk van omgevingsmanagement in verkenningen te onderscheiden. Daarvoor is het noodzakelijk om te weten wat 'succes' betekent in deze context.*

- Welke doelen onderscheidt u in een verkenning/planstudietraject?
  - En wat is wat u betreft het primaire doel/ Wanneer is een verkenning succesvol?
  - Welke verschuiving van de doelstelling van RWS met projecten/verkenningen treedt op door Elverding?

## Bijlage F. Evaluatie

---

Deze bijlage bevat de opzet van de evaluatie die gehouden is op 18 juni 2009 met de gebruikte stellingen in F.2 en de vragenlijst in F.3. Ook is in F.4 het conceptontwerp van de Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement weergegeven.

### F.1. Algemene informatie evaluatiebijeenkomst

Datum: 18 juni 2009

Tijd: 09.00 – 10.30

Voorzitter: Harry de Boer (voorzitter expertgroep omgevingsmanagement)

Notulist: Chris Stoffer

Presentatie: Margreet Krol

Aanwezigen: Harry de Boer, Jacqueline Risselada, Lisette Versteeg, Esther de Lange, Arthur van Looij, Chris Stoffer en Margreet Krol

De toetsbijeenkomst bestaat uit de volgende onderdelen:

09.00	Introductie + Presentatie	10 min
09.15	Plenaire bespreking	45 min
10.10	Vragen	5 min
10.15	Vragenlijst + afsluiting	10 min

### F.2. Stellingen

De plenaire bespreking is opgezet aan de hand van een aantal stellingen. Individuele meningen en meer gedetailleerde stellingen worden met behulp van de vragenlijst geïntariseerd. Hieronder zijn alle stellingen weergegeven met de criteria waar op getoetst wordt.

#### **Stelling 1: volledigheid takenpakket = verificatie van de basis**

*Het overzicht van taken en verantwoordelijkheden (rechts) voor de omgevingsmanager bij een verkenning is volledig.*

#### **Stelling 2: toepasbaarheid van participatietraject**

*Als ik binnenkort omgevingsmanager word van een verkenning, ga ik zowel bestuurders, belangenorganisaties als burgers betrekken bij de probleemanalyse.*

#### **Stelling 3: balans tussen gedragen kader en maatwerk (flexibiliteit werkwijze)**

*De geschetste werkwijze laat te weinig ruimte over voor maatwerk en creativiteit.*

#### **Stelling 4: haalbaarheid van aandachtspunten**

*Het goed voorbereiden en up-to-date houden van de verschillende analyses (stakeholder, risico, etc.) is in de praktijk niet haalbaar vanwege ...*

#### **Stelling 5: geschiktheid voor soorten verkenningen**

*De werkwijze is geschikt voor alle soorten verkenningen. (sectoraal/ gebiedsgericht, getrokken door RWS/ DGMO, nat/droog, etc.)*

#### **Stelling 6**

*De Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement kan rechtstreeks worden opgenomen in de Werkwijzer Aanleg*



### Stelling 7

De deelnemers kunnen zelf een stelling ter tafel brengen. De extra stellingen die worden ingebracht variëren van “De discipline begint al in de verkenningsfase” (discipline: echt gebruiken van kaders en handreikingen. Doelen echt halen) tot “We blijven altijd te maken hebben met de politiek, dat staat haaks op een lineair proces”.

## F.3. Vragenlijst

### F.3.1. Algemene informatie expert

No.	Kenmerken van de expert					
1	Functie:					
2	RWS-Dienst:					
		Geen ervaring	0-5 jaar	5-10 jaar	10-15 jaar	> 15 jaar
3	Totaal aantal jaren werkervaring					
4	Aantal jaren ervaring met 'omgevingsmanagement'					
5	Aantal jaren ervaring als omgevingsmanager					
	Wilt u de eindschrijftie ontvangen?					
	Zo ja, wat is uw emailadres?					

### F.3.2. Stellingen

Voor elke stelling geven de deelnemers, via onderstaande vijfpuntsschaal, aan in hoeverre ze het met onderstaande stellingen eens zijn.

	Oneens	Gedeeltelijk oneens	Niet oneens/ Niet eens	Gedeeltelijk eens	Eens
Stelling x					

#### *Criterion: volledigheid van de werkwijze*

- 1 De werkwijze geeft een volledig overzicht van de verantwoordelijkheden voor omgevingsmanagers bij een verkenning à la Elverding
- 2 De genoemde succesfactoren geven een volledig beeld van de succesfactoren in de praktijk
- 3 De werkwijze kan rechtstreeks worden opgenomen in de Werkwijzer Aanleg

De volgende taken en verantwoordelijkheden ontbreken:

De volgende succesfactoren ontbreken:

Overige opmerkingen:

#### *Criterion: toepasbaarheid van de werkwijze in de omgevingsmanagementpraktijk*

- 1 De genoemde aandachtspunten bij de verschillende omgevingsmanagementtaken sluiten aan bij de gevraagde aandachtspunten vanuit de praktijk
- 2 Na het lezen van deze werkwijze weet een omgevingsmanager wat er van hem verwacht wordt bij een 'Elverding-verkenning'

- 3 Deze werkwijze houdt voldoende rekening met randvoorwaarden die door planuitwerkings- en realisatiefase worden gesteld aan de uitvoering van omgevingsmanagement in de verkenningsfase.
- 4 Het goed voorbereiden en up-to-date houden van stakeholderanalyse, risicoanalyse (etc.) is in de praktijk niet haalbaar.

De toepasbaarheid voor de praktijk wordt vergroot door:

Overige opmerkingen:

*Criterion: geschiktheid voor verschillende soorten verkenningen*

- 1 De werkwijze is geschikt voor een verkenning die vanuit RWS wordt getrokken
- 2 De werkwijze is geschikt voor een verkenning die vanuit de beleidskern wordt getrokken
- 3 De werkwijze is geschikt voor zowel natte als droge verkenningen
- 4 De vorm en presentatie van de werkwijze zijn geschikt voor gebruik in de praktijk

De werkwijze wordt voor meer soorten verkenningen geschikt door:

Opmerkingen:

*Criterion: flexibiliteit van de werkwijze*

- 1 De werkwijze geeft voldoende richting en houvast
- 2 In de werkwijze is voldoende ruimte overgelaten voor maatwerk

Opmerkingen:

*Overig*

- 1 De verantwoordelijkheid voor alle communicatie naar burgers ligt bij gemeenten
- 2 In tegenstelling tot deze werkwijze moeten belangengroepen en burgers pas betrokken worden vanaf het bepalen van oplossingsrichtingen
- 3 Het is noodzakelijk om als RWS buiten projecten om contact te onderhouden met bestuurders in de regio
- 4 Vaardigheden zijn voor een omgevingsmanager belangrijker dan kennis van zaken
- 5 Bij een verkenningenproces moet het IPM-model niet worden toegepast

De belangrijkste competenties voor de omgevingsmanager zijn volgens mij:

Overige opmerkingen en vragen:

## F.4. Conceptontwerp Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement

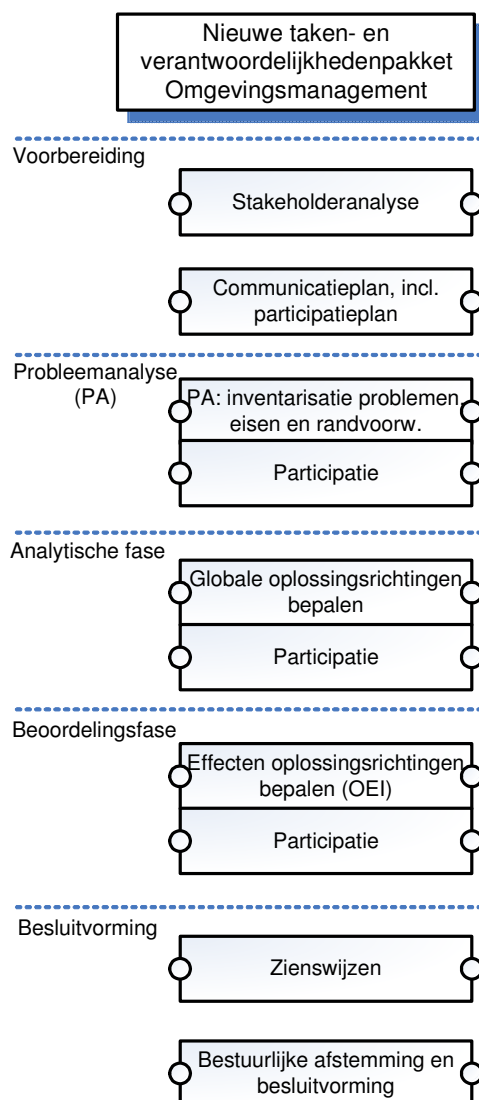
*Hoe richt ik het omgevingsmanagement van een nieuwe verkenning in?* Dit document geeft een antwoord op deze vraag met een voorstel voor een nieuwe werkwijze voor omgevingsmanagement (OM) voor 'Elverding-verkenningen'. De hoofdlijn van de werkwijze is weergegeven in figuur 12. De aangegeven onderdelen aan de linkerkant van het figuur (Vorbereiding tot Besluitvorming) komen overeen met de fasen van het procesontwerp van de projectdirectie Sneller & Beter.

Op basis van de vertaalslag van Elverding naar omgevingsmanagement (zie Bijlagen) is een transitie gemaakt van de oorspronkelijke omgevingsmanagement-taken uit de Werkwijzer Aanleg naar een nieuw takenpakket. Dit takenpakket kan worden gezien als een functionele specificatie van de taken en verantwoordelijkheden van de omgevingsmanager in de verkenningfase. Het pretendeert dus niet het gehele werkveld te beschrijven. De aandachtspunten vanuit het onderzoek naar de gevolgen van Elverding en de interviews over de huidige praktijk zijn hieronder per taak beschreven en gevisualiseerd.

### F.4.1. Algemene aandachtspunten

Voor de inrichting van omgevingsmanagement bij toekomstige verkenningen gelden de volgende algemene aandachtspunten:

- **Proces.** Een verkenning is nadrukkelijk geen project, maar het proces tussen beleid en een mogelijk project. Daarom moet het gehele projectteam zich bewust zijn dat men met een open proces, zonder vaststaande scope, te maken heeft.
- **Takenpakket.** Opvallende functionele verschillen met het oorspronkelijke takenpakket (Werkwijzer Aanleg) zijn de terugkerende participatie, de voorkeursbeslissing en de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op deze voorkeursbeslissing.
- **Afspraken vooraf.** Bij de start worden met bevoegd gezag goede afspraken over maximale duur en budget van de verkenningfase gemaakt.
- **Competenties.** Natuurlijk vergt elke taak zijn eigen competenties - deze zijn in de volgende paragraaf ook aangegeven -, maar in het algemeen heeft een omgevingsmanager bestuurlijke affiniteit, legt en onderhoudt gemakkelijk contact met partijen en houdt te allen tijde overzicht.
- **Projectteam.** Een gevarieerde samenstelling van het team leidt tot variëteit in ideeën. Het IPM-model wordt niet klakkeloos ingevuld, maar aangepast aan het



figuur 13: Werkwijze OM

proces. Een aandachtspunt hierbij is het op elkaar aansluiten van de werkstijl van de projectmanager en omgevingsmanager. Wanneer gekozen wordt voor een externe adviesgroep is de zwaarte en onafhankelijkheid van deze voorzitter van doorslaggevend belang voor de samenstelling en input van dit klankbord.

- **Rollen DGMO en RWS.** DGMO wordt trekker van alle verkenningen. Zodoende zullen de meeste projectteams niet (volledig) door RWS'ers worden gevuld. Vanwege de goede contacten wordt geadviseerd dat de omgevingsmanager 'uit de regio' blijft komen.

#### F.4.2. Aandachtspunten per taak

In deze paragraaf worden voor elke taak/verantwoordelijkheid de belangrijkste nieuwe (!) aandachtspunten door Elverding en aandachtspunten uit de praktijk weergegeven. De aandachtspunten zijn bij elke taak ook weergegeven in een figuur. De dik gedrukte aandachtspunten en eisen zijn in de praktijkstudies (zie bijlage B) echte succesfactoren gebleken.

##### *Stakeholderanalyse*

Als voorbereiding op het maken van een stakeholderanalyse wordt de historie van het proces achterhaald. Naast de reguliere onderdelen van een stakeholderanalyse worden ook de relatieve invloed van een stakeholder, draagvlak voor het proces en de omgevingsrisico's in beeld gebracht. Een voorbeeld van een risico ten aanzien van de houdbaarheid van een mogelijk bestuursbesluit zijn naderende gemeenteraadsverkiezingen. Een regelmatige update van deze analyse is noodzakelijk tijdens een dynamisch proces als een verkenning. Daarnaast heeft men in de huidige praktijk goede ervaring met het terugkoppelen van deze analyse naar de stakeholders. Zo worden ook de redenen achter de standpunten en belangen verkregen. Op deze wijze maakt een stakeholderanalyse het projectteam meer bewust van de procesomgeving waarmee men te maken heeft.

- Succesfactoren: omgevingsrisico's in beeld; competentie omgevingsmanager: netwerken.

##### *Communicatieplan, inclusief participatieplan*

Geconcludeerd is dat participatie een belangrijk onderdeel wordt van de verkenningsfase, vanwege het belang van vroege input van omgevingspartijen en de vermindering van formele inspraakmomenten. Participatie krijgt daarom vanaf de aanvang van het proces expliciet aandacht. Het communicatieplan, dat onderdeel is van het projectplan, voorziet in een plan voor vroegtijdige afstemming met de omgeving. Het plan bevat onder andere het contact met participanten, communicatie met de opdrachtgever en geeft aan wie op welk moment beslissingen neemt. Ook geeft het plan aan hoe uitkomsten van het participatietraject worden meegenomen in de besluitvorming en legt het de verantwoordelijkheid voor communicatie naar burgers vast (uit praktijk blijkt dat het vaak een discussiepunt is of provincie, gemeente of RWS verantwoordelijk is voor deze communicatie). Door de nadruk van Elverding op een gebiedsgerichte insteek zal zeker afstemming met VROM en diverse bestuurders moeten plaatsvinden bij aanvang van de verkenning. De participatiemomenten worden opgenomen in de procesplanning, evenals de overige relevante bestuurlijke overleggen.

- Succesfactoren: communicatie afgestemd op de doelgroep, burgers 'meenemen' in het proces, relatiebeheer.

##### *Probleemanalyse: Inventarisatie problemen, eisen en randvoorwaarden*

Waar vroeger slechts intern een inventarisatie van problemen en eisen werd gevraagd, wordt een externe inventarisatie nu ook noodzakelijk. Door andere partijen te vragen naar

hun perceptie van het probleem kan tot een gedragen visie op het probleem worden gekomen. Dit geeft een gedegen fundament voor de rest van de verkenning. In de praktijk wordt een dergelijke externe inventarisatie vaak gemaakt met behulp van een klankbordgroep. Daarnaast wordt ook uitvoeringskennis ingeroepen. De integrale probleemanalyse neemt niet alleen verkeer- en vervoersproblemen onder de loep. Na de probleemanalyse wordt gekozen voor een gebiedsgericht of sectoraal probleem, zo wordt een belangrijke afbakening van de scope gemaakt. Uiterst belangrijk is het om de gemaakte afspraken goed en eenduidig vast te leggen en weer te geven hoe deze afspraken worden meegenomen in de latere besluitvorming. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van de omgevingsmanager om de 'status' van de inbreng van omgevingspartijen te communiceren naar het projectteam.

Participatie vanaf de aanvang van de probleemanalyse vergt een open proces en een open houding van het projectteam, vooringenomenheid voor een bepaalde insteek is funest – zo blijkt uit de praktijk. Goede relaties in de regio bij aanvang van de verkenning zorgen voor een snelle opstart van dit onderdeel.

- Succesfactoren: het betrekken van partijen, afspraken eenduidig vastleggen, korte lijnen met partijen, het gebruiken van een klankbord of adviesgroep; competentieomgevingsmanager: luisteren.
- Faalfactor: vooringenomenheid over een probleem of een bepaalde oplossing

### *Participatie*

Bij elke verkenning wordt gekozen voor passende participatie, qua vorm, participatieniveau<sup>12</sup>, geschikte momenten en benodigde communicatie. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar burgers, bestuurders, belangenorganisaties en eventueel bedrijven. In de huidige praktijk wordt nauwelijks vorm en inhoud gegeven aan een participatietraject voor burgers. Ondanks gebrek aan deze ervaring wordt sterk geadviseerd om in de verkenningsfase het publiek mee te nemen in het proces (niveau: raadplegen of adviseren), omdat uit praktijk blijkt dat burgerinbreng voor inhoudelijke verrijking zorgt en het niet betrekken van burgers later tot vertraging leidt. Hier bestaat echter wel een risico: de meeste burgers kunnen pas meepraten als het over concrete plannen gaat. In een Elverding-verkenning is in een vroeg stadium veel inbreng mogelijk, maar er is sprake van globale en abstracte plannen. Later is door de genomen voorkeursbeslissing de ontwerprijheid echter zo beperkt is dat weinig aanpassingen door burgerinbreng meer mogelijk zijn.

Uit praktijk blijkt ook dat het van doorslaggevend belang is om de juiste partijen aan tafel te hebben en verwachtingen over en weer kenbaar te maken. Vanwege het belang van het op tafel krijgen van alle belangen en het gezamenlijk vinden van een oplossing in de verkenningsfase is strategisch gedrag van bestuurders ongewenst. Bij dit streven naar gezamenlijke wilsvorming moet in het achterhoofd worden gehouden dat een rijpingsproces wordt ingegaan: naarmate het proces vordert en politieke druk toeneemt zijn partijen pas in staat om boven hun eigen belang uit te stijgen.

Wanneer een adviesgroep wordt ingesteld is een onafhankelijke voorzitter gewenst. Zeker bij complexe verkenningen blijkt joint fact finding een geschikte methode. Bij deze projecten ontstaat in de praktijk echter een participatieparadox: hoe meer partijen betrokken zijn en hoe groter de inspanning die moet worden geleverd om mee te doen, des te hoger de verwachtingen worden ten aanzien van de uitkomsten van het project. Dit is een lastig gegeven om rekening mee te houden op een moment waarop nog niet zeker is of ooit een projectbesluit wordt genomen.

---

<sup>12</sup> Participatieniveaus in literatuur: informeren (voorlichting) – raadplegen (consultatie) – adviseren (participatie) – meebeslissen (delegering) – coproduceren (samenwerking) [Edelebos & Monnikhof, 2001]

Tot slot stelt literatuur ook allerlei randvoorwaarden aan participatie, o.a. dat alles bespreekbaar is, dat partijen constructief tegen over elkaar staan en dat de problematiek openbaar behandeld mag worden en voldoende urgent is.

- Succesfactoren: het gebruiken van een klankbord of adviesgroep, gelijke partijen gelijk behandelen, passende participatie;  
Competenties omgevingsmanager: integer, vasthoudend, innerlijke hang naar draagvlak
- Faalfactor: burgers niet informeren

#### *Globale oplossingsrichtingen bepalen*

Het bepalen van globale oplossingsrichtingen is een open proces waarin alle mogelijke oplossingen bespreekbaar zijn en alle partijen hun (integrale) oplossingen kunnen inbrengen. Dit betekent wederom vroege participatie met omgevingspartijen waarin ruimte wordt gecreëerd voor hun inbreng. Uit afgeronde verkenningen blijkt overigens dat inbreng van omgevingspartijen bij het bepalen van oplossingsrichtingen ook echt leidt tot inhoudelijke verrijking van oplossingsrichtingen. Tijdens deze afstemming houdt de omgevingsmanager toegezegde medewerking of budget door partijen voor mogelijke oplossingsrichtingen bij. In deze fase is uitvoeringskennis gewenst die vooruit ziet. Uitvoeringsexperts kunnen toetsen op haalbare oplossingen – het gevaar hiervan is echter dat de openheid van het proces afneemt. In dit deelproces wordt steeds een afweging gemaakt tussen budget en draagvlak en een smalle of brede insteek bij het bepalen van de scope.

- Succesfactoren: reality check van oplossingsrichtingen door adviesgroep, open houding van het projectteam, betrekken van partijen. Competenties omgevingsmanager: luisteren
- Faalfactor: vooringenomenheid voor een bepaalde oplossing

#### *Onderzoek effecten*

Typerend voor een Elverding-verkenning is dat de alternatievenafweging op hoofdzaken plaatsvindt in de verkenningsfase. Hoewel effectenonderzoek in de praktijk vaak wordt uitbesteed, valt het onderzoek naar effecten formeel onder verantwoordelijkheid van de omgevingsmanager (zie Werkwijzer Aanleg). In de praktijk neemt de technisch manager de aansturing vaak voor zijn rekening. Het Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI)-rapport geeft een basis voor de keuze voor een oplossingsrichting door inzicht te geven in de (onderscheidende) gevolgen van de diverse oplossingsrichtingen. Door met vuistregels te rekenen adviseert Elverding om effecten van oplossingsrichtingen globaal te bepalen. Dit moet in ieder geval tot op het niveau waarop bestuurders een politiek besluit over de oplossingen kunnen nemen. Ook hier is uitvoeringskennis gewenst aan tafel. Bij een m.e.r.-plichtige activiteit of indien een passende beoordeling is vereist, wordt daarnaast ook een Plan-MER opgesteld. De plan-MER's die tot op heden opgesteld zijn, laten de gevolgen voor het milieu in de brede zin zien. Er dienen verschillende alternatieven in kaart gebracht te worden, maar een meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) zoals dat voor een m.e.r. vereist is, hoeft in een plan-MER niet benoemd te worden.

Van doorslaggevend belang is of de resultaten van het effectenonderzoek worden erkend door alle partijen – overigens betekent dit nog niet dat ze dan ook 'hun ziel verkopen' voor een bepaalde oplossing. Een tip uit de praktijk is om de openbaarheid van onderzoek vorm te geven door de resultaten samengevat naar belanghebbenden terug te koppelen (in verband met de bestuurlijke drukte.)

- Succesfactoren: transparantie, komen tot erkende feiten

### *Zienswijzen*

Volgens de adviezen van Elverding kan een ieder zienswijzen indienen op de ter inzage gelegde ontwerp-voorkeursbeslissing. Het aantal zienswijzen zal mede afhangen van de wijze waarop het participatietraject voor het publiek is vormgegeven.

Voor aanvang van de termijn waarop een ieder een zienswijze kan indienen op de ontwerp-voorkeursbeslissing is door middel van de bijgewerkte stakeholderanalyse het draagvlak voor het ontwerp in beeld gebracht. Dit voorkomt dat men voor verrassende zienswijzen komt te staan. Door het verdwijnen van de startnotitie en van de mogelijkheid om hierop formeel inspraak in te dienen neemt het aantal inspraakmomenten af. Mede hierdoor neemt het belang van vroegtijdige participatie toe.

### *Bestuurlijke afstemming en besluitvorming*

De bestuurlijke afstemming en besluitvorming krijgen een prominente rol. Waar bestuurlijke afspraken en convenanten allerlei vormen konden aannemen, wordt nu aangestuurd op het nemen van een voorkeursbeslissing waarin Rijk en regio zich committeren aan een alternatief.

Voorafgaand aan het afstemmingstraject is gecommuniceerd met welke omgevingspartijen de afstemming plaatsvindt, welke inspanning van hen wordt verwacht en op welk niveau zij participeren. De brede participatie die aan de afstemming vooraf is gegaan is een voorwaarde om te kunnen komen tot een houdbaar en gedragen voorkeursbeslissing. Met het nemen van dit besluit wordt de nut-en-noodzaakdiscussie afgesloten, de scope voor de mogelijke planuitwerkingsfase bepaald en het budget vastgelegd. Aan het toegezegde budget is de urgentie van het probleem bij rijk en regio af te lezen.

Het nemen van een voorkeursbeslissing binnen twee jaar vergt een aantal veranderingen, waaronder een verandering in houding en gedrag van zowel bestuurders als ambtenaren. Beide partijen moeten een meer open houding aannemen; strategisch gedrag door bestuurders is niet langer gewenst. Politieke druk helpt om te komen tot een voorkeursbeslissing en deze vast te leggen in een convenant. Het projectteam let hierbij op of eenduidige afspraken zijn vastgelegd en of tot een vaste scope voor een mogelijke planstudie wordt besloten, zonder (te veel) flexibiliteitsbepalingen. De afgesproken scope bepaalt de overgebleven ontwerprijheid voor de planuitwerkingsfase en daarmee voor de aannemer.

Om te voorkomen dat een omgevingspartij in de planstudiefase beroep aantekent omdat hij stelt dat het alternatief in de verkenningsfase niet gedegen is gekozen, moet het alternatief juridisch goed onderbouwd worden. Tegen de voorkeursbeslissing staat geen bezwaar en beroep open.

Naast de bestuurlijke keuze voor een alternatief en een planstudiebesluit door het bevoegd gezag, kan juist ook worden gekozen om geen project te starten. Dit moet zich voordoen wanneer de urgentie voor het oplossen van het probleem niet hoog is. Uit praktijk blijkt dat hier veel lef voor nodig is.

- Succesfactoren:
  - afstemming: omgevingsrisico's vooraf in beeld, open houding projectteam, omgevingsmanager die 'ongeïnteresseerd' is in uitkomst; Competenties omgevingsmanager: open houding (niet 'geïnteresseerd' in politieke keuze) luisteren en kaders kunnen stellen
  - besluitvorming: urgentie/ politieke druk, unaniem advies adviesgroep
- Faalfactoren: nut-en-noodzaakdiscussie niet afronden.



## Bijlage G. Overzicht Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement

Deze bijlage bevat een overzicht van de onderdelen van de Nieuwe Werkwijze Omgevingsmanagement.

Deelproces	Product	Randvoorwaarden	Aandachtspunten	Competenties	Toelichting op product	
<b>Bestuurlijk overleg</b> Voorbereiding Plan van Aanpak	Gebiedsagenda	<ul style="list-style-type: none"> <li>Goede voorbereiding: ken historie van project/omgeving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regelmatig updaten</li> <li>Terugkoppelen naar stakeholders</li> <li>Draagvlak voor proces per stakeholder weergeven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Netwerkvaardigheid, Omgevingsbewustzijn</li> </ul>	Belangen + redenen & relatieve invloed; draagvlak inschatten; team (meer) bewust van omgeving; Omgevingsrisico's	
	Stakeholderanalyse	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eerder afstemmen met omgeving = participatie bewust opnemen</li> <li><b>Communicatie afstemmen op doelgroep</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Relatiebeheer</b></li> <li><b>Burgers 'meemenen' in proces</b></li> <li>Afstemming met VROM bij gebiedsgerichte verkenning</li> <li>Soort informatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toegankelijk kunnen schrijven</li> </ul>	Participatieplan: aangeven vormen en momenten en wie welke beslissing neemt welk moment. Communicatieplan: verantwoordelijkheid voor communicatie met burgers afspreken	
Start	Inventarisatie eisen en wensen omgeving	Startbeslissing / Initiatief document	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gebiedsgerichte/ integrale benadering</li> <li>Focus op project als geheel</li> <li><b>Eenduidige afspraken vastleggen</b></li> <li>Open houding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Status van eisen en wensen communiceren</li> <li>Kennis uitvoering inroepen</li> <li><b>Korte lijnen met partijen</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Luisteren en doorvragen</li> <li>Analytisch</li> <li>Netwerkvaardigheid</li> <li>Duidelijk documenteren</li> </ul>	eisen met 'status', weergeven hoe afspraken worden meegenomen in latere besluitvorming
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Probleemdefinitie en deels afgebakende scope</li> <li>Input = Resultaat gebiedsagenda's</li> <li><b>Betrekken van partijen</b> (streven naar gedeelde definitie)</li> <li>Eenduidige afspraken vastleggen</li> <li>Open houding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scope: budget vs. draagvlak &amp; smal vs. breed</li> <li>Goede voorbereiding</li> <li><b>Gebruik adviesgroep</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scope: budget vs. draagvlak &amp; smal vs. breed</li> <li>Goede voorbereiding</li> <li><b>Gebruik adviesgroep</b></li> </ul>	Scope: zo breed als nodig voor besluitvorming Keuze voor sectoraal of gebiedsgericht probleem
Probleemanalyse	Participatie (tijdens probleemanalyse)	(Gedeelde) probleemdefinitie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tijd en bereidheid tot medewerking partijen</li> <li>Passende participatievorm</li> <li>Randvoorwaarden literatuur</li> <li>Geen strategisch gedrag partijen</li> <li><b>Gelijke partijen gelijk behandelen</b></li> <li>Onafhankelijkheid projectteam</li> <li><b>Geen vooringemomentheid over probleem</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wilsvorming = rijpingsproces</li> <li>Verwachtingen</li> <li>Relevante partijen aan tafel</li> <li>Mogelijkheden bieden om 'losjes' te participeren</li> <li>Participatieparadox</li> <li>Bij adviesgroep: variëteit, onafhankelijke voorzitter)</li> <li>Terugkoppeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Integriteit</b></li> <li><b>Hang naar draagvlak</b></li> <li><b>Verbindend vermogen</b></li> <li>Onafhankelijkheid</li> <li>Bestuurssensitiviteit</li> <li>Interpersoonlijke sensitiviteit</li> <li>Schakelen</li> </ul>	Gedragen uitkomsten deelprocessen Hier: gezaghebbende definitie, gezamenlijke wilsvorming
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Globale oplossingsrichtingen</li> <li>Maatregelpakketten</li> <li>Top (3) oplossingen</li> <li><b>Participatie vooraf</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kennis uitvoering (en markt)</li> <li><b>Openheid qua proces en houding</b></li> <li><b>Bij adviesgroep: variëteit</b></li> <li>Scope: budget vs. draagvlak &amp; smal vs. breed</li> <li><b>Reality check adviesgroep</b></li> <li>Verwachtingen</li> <li>Relevante partijen aan tafel</li> <li>Mogelijkheden bieden om 'losjes' te participeren</li> <li>Participatieparadox</li> <li>Terugkoppeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Luisteren</b> en doorvragen</li> <li>Verbindend vermogen</li> <li>Samenwerken</li> <li>Open houding</li> </ul>	Toegezegde medewerking en budget door partijen Inhoudelijke verrijking oplossingsrichtingen door inbreng partijen
Analytische fase	Participatie (tijdens analytische fase)	Participatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tijd en bereidheid tot medewerking partijen</li> <li>Passende participatievorm</li> <li>Randvoorwaarden literatuur</li> <li>Geen strategisch gedrag bestuurlijke partijen</li> <li><b>Gelijke partijen gelijk behandelen</b></li> <li>onafhankelijkheid projectteam</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparantie</li> <li>Kennis uitvoering inroepen</li> <li>Niet te vroeg conclusies trekken</li> <li>Structureren geeft houvast</li> <li><b>Urgentie/ politieke druk</b></li> <li>Indien adviesgroep: unaniem advies maakt indruk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Open houding = niet vooringenomen over keuzes</li> <li>Verbindend vermogen</li> <li>Stressbestendigheid</li> <li>Bestuursensitiviteit</li> </ul>	Erkende feiten/gedeelde kennis; gezamenlijke wilsvorming
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Effecten onderzoek</li> <li>Afstemming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OEI, Plan-MER (indien m.e.r.plichtig)</li> <li>Voorkeursalternatief</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verkenningerrapport / Structuurvisie</li> <li>Ontwerp bestuurlijke overeenkomst</li> <li>Tijdig Tweede Kamer betrekken</li> <li>Partijen koppelen uitkomsten terug aan achterban</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gezamenlijke wilsvorming</li> </ul>
Beoordelingsfase	Bestuurlijk overleg	Verkenningerrapport / Structuurvisie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keuze door politiek</li> <li>Tijdig Tweede Kamer betrekken</li> <li>Partijen koppelen uitkomsten terug aan achterban</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Structureren geeft houvast</li> <li><b>Urgentie/ politieke druk</b></li> <li>Indien adviesgroep: unaniem advies maakt indruk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Open houding, <b>Niet vooringenomen</b></li> <li>Doelgericht</li> <li>Bestuursensitiviteit</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Inbreng participatietraject verwerkt en teruggekoppeld</li> <li>Juridische onderbouwing voorkeursalternatief</li> <li>Draagvlak duidelijk</li> <li>Bijgewerkte stakeholderanalyse</li> <li>Eenduidige afspraken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scope: voorkomen van te veel flexibiliteitsbepalingen</li> <li>Overgebleven ontwerp vrijheid voor aannemer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scope: voorkomen van te veel flexibiliteitsbepalingen</li> <li>Overgebleven ontwerp vrijheid voor aannemer</li> </ul>	Voorkeursbesluit tussens Rijk en regio met vaste scope en verdeling verantwoordelijkheden + budget
Besluitvormingsfase	Besluitvorming	Bestuurlijke overeenkomst met voorkeursbesluit	Bestuurlijke overeenkomst met voorkeursbesluit	Bestuurlijke overeenkomst met voorkeursbesluit	Bestuurlijke overeenkomst met voorkeursbesluit	Bestuurlijke overeenkomst met voorkeursbesluit
<b>Planuitwerkingsfase</b>						