

Samenvatting Review Omgevingsmanagement Programma Sterke Lekdijk van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR) heeft aan WesselinkVanZijst gevraagd om de kwaliteit van het omgevingsmanagement in de uitvoering van het hoogwaterbeschermingsprogramma Sterke Lekdijk (SLD) te reviewen, en op basis van een professioneel oordeel verbeteradviezen te geven. Daartoe zijn interviews gehouden binnen en buiten HDSR, is deelgenomen aan bijeenkomsten en zijn stukken gelezen. Er is daarbij gekeken naar de relatie met de Vereniging Sterke Lekdijk (VSL) en naar de relatie met de bredere groep van belanghebbenden bij deze dijkversterkingsopgave. Ook is de verbinding gelegd met programmadoelstellingen en organisatiegebieden. In het eindrapport van WesselinkVanZijst staan de bevindingen, beoordeling en aanbevelingen.

Het doel van de review is de doorontwikkeling van het omgevingsmanagement binnen HDSR/SLD. Er worden op basis van de beoordeling van de bevindingen zeven aanbevelingen gedaan over hoe het beter kan. De review is niet bedoeld als evaluatie van het programma SLD of van een van de zes projecten van het programma. De focus ligt op advisering over kansen op verbetering.

Bevindingen

Omgevingsmanagement is als discipline goed ingebed in de organisatiestructuur van SLD, zowel op programmaniveau als binnen de zes projecten. De inhoudelijke opgave per dijkvak is duidelijk en de teams werken binnen de kaders van HDSR oprecht aan een goede relatie met de belanghebbenden. Bewoners uit het te beschermen gebied achter de dijk zijn in het algemeen tevreden over de informatievoorziening en de mogelijkheden voor betrokkenheid. Een aantal omwonenden van de dijkversterkingsopgave, directe burens, roept echter een ander beeld op. Zij voelen zich onvoldoende serieus genomen, weten niet goed wat HDSR met hun voorstellen doet, en twijfelen aan de bereidheid van ambtenaren en bestuurders van HDSR om daadwerkelijk tot gezamenlijk gedragen oplossingen te komen. Een deel van hen heeft zich daarom verenigd in de VSL om gezamenlijk de dialoog aan te gaan met HDSR. De relatie tussen HDSR en VSL is kwetsbaar, ook na de instelling van de Werkgroep Sterke Lekdijk (WSL) onder leiding van een onafhankelijke voorzitter.

Centraal thema in het onderzoek is het grondverwervingsbeleid van HDSR, bron van een groot deel van de conflicten met belanghebbenden langs de te versterken Lekdijk. Daarbij spelen twee kwesties de hoofdrol: de inhoud van het beleid (het effect van het beleid op eigendom en op de hoeveelheid grond die nodig is voor de dijkversterking en toekomstig beheer en onderhoud) en de onduidelijkheid over de scope van de versterkingsopgave gedurende de projectfasen van verkenning en planuitwerking (zolang de fysieke ingreep niet duidelijk is, is ook het benodigde grondbeslag onduidelijk). In het project Salmsteke waren ten tijde van ons onderzoek gesprekken over grondverwerving gaande. In dit dijkvak speelde de prijsvorming aan de keukentafel enigermate mee in het wantrouwen van deze belanghebbenden. In andere dijkvakken moeten deze gesprekken te zijner tijd nog gaan plaatsvinden.

Andere bevindingen bij externe belanghebbenden betreffen de tijdigheid van informatievoorziening, de lange stiltes tussen bijeenkomsten, de argwaan rond voorstellen en scopewijzigingen, en de inzet van medewerkers van de partnerorganisaties van SLD¹. Aan de meeste kritiek ligt een inherent probleem van de inzet van omgevingsmanagement ten grondslag, namelijk de wens om belanghebbenden zo vroeg mogelijk te betrekken bij een geplande ontwikkeling, terwijl in die fase veel zaken nog onduidelijk zijn, immers in de verkenningsfase zitten. Dat is voor externe belanghebbenden moeilijk te bevatten en vergt van de zijde van HDSR bijzondere aandacht in de communicatie en participatie.

Beoordeling

De samenwerking tussen HDSR en VSL is verbeterd, maar blijft kwetsbaar. Ons oordeel is dat de instelling van de werkgroep onder onafhankelijk voorzitterschap een succesvolle maar ook noodzakelijke interventie is geweest, die ook in het verdere verloop van de uitvoering van het programma nuttig kan blijven. Er blijven namelijk volgens externe deelnemers aan de WSL onduidelijkheden bestaan, er zijn toezeggingen gedaan die

¹ De partnerorganisaties zijn de bedrijven en instellingen die in opdracht van HDSR onderzoek en uitvoeringswerkzaamheden verrichten in het kader van het programma Sterke Lekdijk.

nog niet zijn nagekomen en er komt onvoldoende informatie over de reden van het uitstel of een datum van follow-up. Dergelijke zorgen dienen binnen de werkgroep opgelost te worden.

Omgevingsmanagement in de verkenningsfase is omgaan met een opgave die pas met de vaststelling van een Voorkeursalternatief definitief wordt, maar zelfs in de planuitwerking toch weer kan wijzigen. Dit vergt van de vertegenwoordigers van HDSR een handelswijze die aansluit bij de mate van duidelijkheid/onduidelijkheid in de loop van de verkenning, en daarna ook van de planuitwerking. Dit wordt versterkt als al werkende weg ook nog beleidsontwikkelingen zoals grondverwerving, materiaalkeuze, aanvullende inpassingsmogelijkheden (maatwerk), e.d. plaats vinden, die tot aanvullende onzekerheid leiden. Dit vergt ook intern HDSR/SLD meer organisatie van afstemming en coördinatie, zowel op dijkvakniveau als voor het programma als geheel.

De ruimte voor meekoppelkansen vraagt om een nog zorgvuldiger proces dan de scopebepaling zelf, mede vanwege het afbreukrisico op de reputatie van het waterschap als de beoordeling van de koppelkans negatief afloopt. Het *Kader Koppelkansen* kan wat dat betreft nog eens tegen het licht worden gehouden. Overigens is er bij sommige stakeholders wel 'koppelkansangst', namelijk het risico dat door een meegekoppeld project van een derde op een ander argument dan waterveiligheid er aanleiding kan zijn voor nog meer grondverwerving, bijvoorbeeld voor natuur, recreatie of waterberging.

Verschillende belangenorganisaties en medeoverheden ervaren verschillen in de benadering van de IPM-teams van SLD waarmee zij te maken hebben. Dat levert bij hen onduidelijkheid op. Zij maken vanwege gelimiteerde arbeidstijd het liefst afspraken op programmaniveau. Het verdient aanbeveling om de relatie met deze categorie stakeholders primair te beleggen op programmaniveau en de raakvlakken op projectniveau te coördineren vanuit deze SOM-functie.

Extern is er enerzijds het besef dat HDSR de Lekdijken moet versterken; de waterveiligheidsopgave staat niet ter discussie. Anderzijds ervaren externe partners (ook medeoverheden) in de inhoudelijke uitwerking van het resultaat en het proces om tot dat resultaat te komen een terughoudendheid die argwaan veroorzaakt. Dat gaat om het niet delen van onderzoeksrapporten, het onvoldoende nakomen van afspraken, verschillen in woordvoering tussen vertegenwoordigers van HDSR (programma, dijkbeheer en lijn) over cruciale onderwerpen als de grondverwerving en de in hun ogen niet nagekomen verwachting die is gewekt over actieve(re) participatie dan inloopavonden. De meeste van deze punten zijn oplosbaar met afspraken over woordvoering, gezamenlijke redenerlijnen en meer transparantie in het proces.

Daarvoor zijn ruimte en handelingsperspectief vanuit het bestuur en een actieve rol van de programmaleiding nodig, alsmede een duidelijke stijl van omgevingsmanagement die zich toont in houding en gedrag van de omgevingsmanager als vooruitgeschoven post van HDSR/SLD. De omgevingsprofessionals brengen in de eerste plaats hun eigen 'bagage' mee, en dat is nogal divers gezien de verschillende achtergronden en herkomst (intern, inhuur). De 'onboarding' van nieuwe medewerkers op programmaniveau kan zorgdragen voor een uniformere start van nieuwe omgevingsprofessionals binnen SLD.

Het lerend vermogen op omgevingsgebied kan beter. Er is aandacht voor en betrokkenen willen het graag, maar door werkdruk en verschillende fasen waarin de zes dijkvakken zich bevinden, komt het er onvoldoende van. Werkdruk is ook een belemmering voor de introductie van innovaties op het gebied van omgevingsmanagement. Hier ligt een opgave voor omgevingsmanagement op programmaniveau.

Aanbevelingen

WesselinkVanZijst komt met 7 aanbevelingen voor de toekomst van omgevingsmanagement bij HDSR/SLD.

1. Werk aan een herkenbare eigen stijl

Draag zorg voor:

- a. een heldere en uniforme boodschap over de visie achter hoogwaterbescherming en specifiek nut en noodzaak van de opgave van SLD;
- b. een eenduidige behandeling van verzoeken om informatie, onderzoeksrapporten, e.d.;
- c. een scherpere bewaking van gedane beloften en na te komen afspraken;
- d. een beter verwachtingenmanagement richting stakeholders;
- e. een betere aansturing vanuit programmadoelstellingen in plaats van uit projectdoelstellingen.

2. Versterk de rol van omgevingsmanagement op programmaniveau

Voorzie de Strategisch Omgevingsmanager op programmaniveau van voldoende ondersteuning om de noodzakelijke strategische rol te vervullen, inclusief de coördinatie over de projecten heen. Dat betreft vooral de issues die op meerdere dijkvakken spelen en een gezamenlijk antwoord vergen, maar ook de ontwikkeling van de eigen stijl. De teamleider in de lijnorganisatie speelt hierin een belangrijke rol, zeker ten aanzien van werving en begeleiding van medewerkers.

3. Ga bewuster om met flexibele scope

- a. Zorg voor een eenduidige aanpak intern en extern over hoe met de scope wordt omgegaan. Maak met elkaar helder op welke manier er wordt toegewerkt naar een afgebakende scope (het VKA);
- b. Krijg in een zo vroeg mogelijk stadium helderheid over issue-specifieke belangen van stakeholders;
- c. Zorg dat je als omgevingsteam in staat bent proactief belanghebbenden te betrekken. Een nog onduidelijke scope heeft als voordeel dat er meer mogelijkheden zijn om aan ingebrachte belangen van derden tegemoet te komen;
- d. Onderbouw de aanleiding en de keuzes bij een veranderende scope zo helder mogelijk. De afwegingen (en keuzes) die gemaakt worden, moeten op zijn minst navolgbaar zijn waarbij inzichtelijk is op welke manier met de belangen van derden rekening is gehouden (zorgvuldigheidseis);
- e. Betrek mensen en organisaties met grote belangen nadrukkelijk bij het proces van dataverzameling die belangrijk zijn om keuzes te onderbouwen;
- f. Op de onderdelen van het werk die veel spanning geven bij stakeholders omdat hun belangen geraakt (kunnen) worden, past het om korte lijnen met hen te hebben en vaste momenten om elkaar te treffen, ook zonder directe aanleiding;
- g. zet omgevingsprofessionals in die de scope-onzekerheden van een verkenningsfase aan kunnen.

4. Zet in op onderscheidende participatievormen

De grootste belangen verdienen de meeste aandacht. De stakeholders op programma- en projectniveau met zwaarwegende belangen verwachten een hoger participatieniveau dan het algemene publiek. Dit vraagt een specifieke aanpak waarbij gezamenlijk met stakeholders wordt gezocht naar een passende werkwijze die aansluit op de vraagstukken, mogelijkheden van stakeholders en doelen van SLD. Als belanghebbenden betrokken zijn bij een probleem verdienen ze het ook om onderdeel te zijn van de oplossing. Dan is het nodig samen na te denken over de wijze van samenwerken, het bepalen van de inhoud en de wijze van keuzes maken (in relatie tot de besluitvorming).

5. Benut de ervaring en kennis van stakeholders

Het invulling geven aan partnerschap met medeoverheden en belangenorganisaties vraagt van beide kanten extra inspanning om goede afspraken te maken en wederzijdse verwachtingen scherp te hebben. De samenwerkingsovereenkomsten helpen hierbij, maar vragen wel opvolging om de intenties 'levend' te houden. Ook als beslissingen overduidelijk lijken, moeten ze samen genomen worden als men partner is. Dan kan gezamenlijk worden bewaakt of het proces goed wordt ingevuld.

6. Experimenteer met publieksacties

Werk samen met de communicatiecollega's een aantal publieksacties uit die bijdragen aan het verhaal van de dijkversterkingsopgave. Laat betrokken bewoners hierover meedenken. Onderzoek ook of de opgave van SLD te koppelen valt aan andere maatschappelijke opgaven rondom gezondheid, sport en beweging of specifieke doelgroepen in het gebied.

Bewaak dat duidelijk is wat deze acties betekenen. Als er het idee ontstaat dat belanghebbenden nog van alles kunnen vinden van de inrichting, het gebied en eventuele koppelkansen, kan dit zo maar tot verkeerde verwachtingen leiden en dan krijgt de omgevingsmanager er eerder last van dan dat het iets oplevert.

7. Waak over de omgevingsmanagers

Omgevingsprofessionals ervaren spanning met belanghebbenden, die een wissel trekt op hun inzet en gezondheid. Bewaak actief de relatie tussen werkdruk en gezondheid. Meer duidelijkheid vanuit een gezamenlijke visie en meer houvast in de uniforme stijl van opereren maken een kwalitatieve verbetering mogelijk.