

Transformatief omgevingsmanagers verbinden de watertransitie aan maatschappelijke opgaven

Nicolien van Alderen, Noor van Dooren (KWR), Margot Kwee (Dunea), Roger Hoofs (WML), Muriël Houdé (Vitens)

Omgevingsmanagement wordt steeds belangrijker om de drinkwaterdoelen te kunnen (blijven) halen. De ruimtelijke puzzel moet gelegd worden met een steeds grotere groep stakeholders, met ieder hun eigen belangen en behoeften. Uit een verkennende studie door KWR blijkt dat drinkwaterbedrijven omgevingsmanagement verschillend inrichten en dat er ook binnen bedrijven verschillen bestaan. Om als waterbedrijf te kunnen navigeren in een omgeving in transitie wordt een transformatieve oriëntatie voorgesteld. Met de transformatieve oriëntatie kan de watertransitie worden verbonden aan maatschappelijke opgaven en kan er gezamenlijk aan maatschappelijke meerwaarde worden gewerkt.

De afgelopen decennia is omgevingsmanagement steeds belangrijker geworden in de Nederlandse watersector. Sinds de introductie van omgevingsmanagement zijn er verschillende manieren ontstaan om dit in te vullen. Deze kunnen worden beschreven aan de hand van verschillende, al bekende, 'oriëntaties': de *technisch-inhoudelijke*, *doelgerichte (strategische)*, *communicatieve* en *organisatorische oriëntatie* [1], [2]. Ieder van deze oriëntaties heeft eigen uitgangspunten voor het invullen van omgevingsmanagement in projecten en organisaties. In deze studie wordt hieraan een nieuwe oriëntatie toegevoegd: de *transformatieve oriëntatie*. Omgevingsmanagers met een transformatieve oriëntatie kunnen gezien worden als zogenoemde '*agents of change*'. Zij kunnen de watertransitie verbinden aan bredere maatschappelijke opgaven.

De ontwikkeling van verschillende oriëntaties van omgevingsmanagement

Technisch-inhoudelijke oriëntatie

Vanaf de jaren 50 van de twintigste eeuw is een focus op technische en expert-gedreven probleemoplossing internationaal dominant in het watermanagement [3]. Stakeholderbetrokkenheid speelt hierin niet of nauwelijks een rol. Deze aanpak kan worden geduid als een *technisch-inhoudelijke oriëntatie* van omgevingsmanagement. De omgeving wordt hierin vooral inhoudelijk benaderd en geanalyseerd [1]. Deze oriëntatie is sterk gericht op de realisatie van het eigen doel. Omgevingsmanagement - dat in deze periode nog niet zo genoemd wordt - wordt vooral ingestoken vanuit de verplichte afstemming die bijvoorbeeld nodig is om vergunningen te krijgen. De omgeving wordt vooral gezien als een factor die het proces mogelijk bemoeilijkt.

Doelgerichte oriëntatie

Vanaf de jaren 90 verandert geleidelijk de manier waarop er naar de relatie tussen mens en ecosysteem wordt gekeken. Hiermee verandert ook de blik op de omgeving. De brede omarming van concepten en kaders als *integrated water resource management (IWRM)*, *ecosystem-based approaches (EBA)* en *adaptive management (AM)* benadrukken de menselijke dimensie van watermanagement en het belang van stakeholderbetrokkenheid bij besluitvorming [3]. Het begrip

‘omgevingsmanagement’ wordt in 2006 geïntroduceerd door Rijkswaterstaat als onderdeel van integraal projectmanagement (IPM) [4]. Omgevingsmanagement is hierbij vooral een instrument om een project te realiseren. Deze benadering kan worden geduid als een *doelgerichte (strategische) oriëntatie* van omgevingsmanagement [1]. Hierbij richt omgevingsmanagement zich op de realisatie van projecten te midden van andere stakeholders met eigen doelstellingen. Er wordt geprobeerd de eigen doelen te realiseren, door bijvoorbeeld coalities aan te gaan of partijen te betrekken om weerstand te verminderen. Stakeholders worden betrokken op basis van hun directe betrokkenheid bij het project en de noodzaak van hun betrokkenheid voor het slagen ervan.

Het expliciet maken van omgevingsmanagement in IPM bestendigt de positie van relatie- en stakeholdermanagement in organisaties. In navolging van Rijkswaterstaat is omgevingsmanagement de afgelopen tien tot vijftien jaar ook steeds meer verankerd in de werkwijze van waterschappen en drinkwaterbedrijven.

Communicatieve oriëntatie

Sinds ongeveer 2010 wordt er naast IPM ook een tweede model gebruikt in het omgevingsmanagement van de watersector: het strategisch omgevingsmanagement (SOM), ontwikkeld door Marc Wesselink [5]. De uitgangspunten van SOM zijn gestoeld op het realiseren van win-winsituaties voor de belanghebbenden. Het bouwen van duurzame relaties en vertrouwen zijn kernactiviteiten van de omgevingsmanager [5]. Hiermee past het SOM-model goed binnen de door Koppenjan [1] beschreven *communicatieve oriëntatie*. De communicatieve oriëntatie richt zich op de open uitwisseling van informatie tussen partijen in de omgeving om zo een gezamenlijk doel te bereiken. In deze benadering wordt er gezocht naar consensus en gemeenschappelijkheid. Stakeholders worden betrokken vanuit de ambitie om de legitimiteit en waarde van het project te vergroten. Deze oriëntatie vraagt echter veel van de betrokken professionals die het omgevingsmanagement beoefenen. Zij moeten vaak schipperen tussen de ambitie van gemeenschappelijkheid en beperkte ruimte om te manoeuvreren binnen het project [1].

Organisatorische oriëntatie

Naast deze verbreding van de interactie met stakeholders, is de focus ook in toenemende mate komen te liggen op het bestendigen van de positie van de activiteiten van omgevingsmanagement binnen organisaties. Deze nadruk kan worden omschreven als de *organisatorische oriëntatie* [2]. Van der Weerd en Schram [2] schetsen hoe organisaties steeds duidelijker behoefte hebben aan een holistische benadering van omgevingsmanagement. Dit ‘omgevingsgericht werken’ is daarin niet enkel een actie voor het individu, maar een organisatiecompetentie. Ook binnen het SOM-gedachtegoed is omgevingsgericht werken de afgelopen jaren een steeds belangrijkere organisatiecompetentie geworden [6]. Daarmee beweegt het SOM-model zich langzaam voorbij de puur *communicatieve oriëntatie*. In de organisatorische oriëntatie richt omgevingsmanagement zich op het verankeren van omgevingsbewustzijn in de eigen organisatie. Dit vraagt om steun vanuit de top van een organisatie en in de praktijk vaak een cultuurverandering [2].

Omgevingsmanagement in transitie(s)

De verschillende oriëntaties van omgevingsmanagement hebben zich in de loop van de tijd ontwikkeld, waarbij de eerdere oriëntaties bleven bestaan, maar zijn aangevuld op basis van nieuwe behoeften en inzichten. Hierbij geldt dat de nieuwe oriëntaties niet per se beter zijn dan de voorgaande, maar dat zij vooral een ander(e) uitgangspunt en benadering vertegenwoordigen. Zo hebben maatschappelijke ontwikkelingen en de toenemende complexiteit van opgaven en belangen in gebieden ertoe geleid dat een *communicatieve* en *organisatorische* oriëntatie een plek hebben gevonden in het omgevingsmanagement van de (drink)watersector. De *technisch-inhoudelijke oriëntatie*, waarbij de omgeving enkel inhoudelijk geanalyseerd wordt, speelt nauwelijks nog een rol in hedendaags omgevingsmanagement.

De grote ruimtelijke opgaven waarmee de maatschappij wordt geconfronteerd, vereisen soms een radicale breuk met oude werkwijzen, zowel in de omgang met de fysieke ruimte, als in de manier waarop ruimtelijke inrichting gestructureerd wordt door regels, infrastructuur of budgetten en de gehanteerde normen en waarden. Deze veranderingen worden vaak omschreven als transities (denk aan de energietransitie, de landbouwtransitie, en de watertransitie). De verschillende opgaven die aan deze transities zijn verbonden, zijn vaak nauw verweven en vormen een complex web van afhankelijkheden [7]. Deze complexiteit vormt een uitdaging voor omgevingsmanagers. Zij hebben te maken met zowel een complexiteit aan opgaven (energie, water, grondstoffen, etc.), als een complexiteit aan actoren, ieder met eigen belangen en behoeften in de verschillende opgaven. Hierbij kan gedacht worden aan behoeften van zowel omgevingspartijen als toekomstige generaties, als de maatschappij ten aanzien van betreffende transities. De beschreven oriëntaties van omgevingsmanagement bieden weinig handvatten om vanuit een transitie-ambitie de omgeving te benaderen.

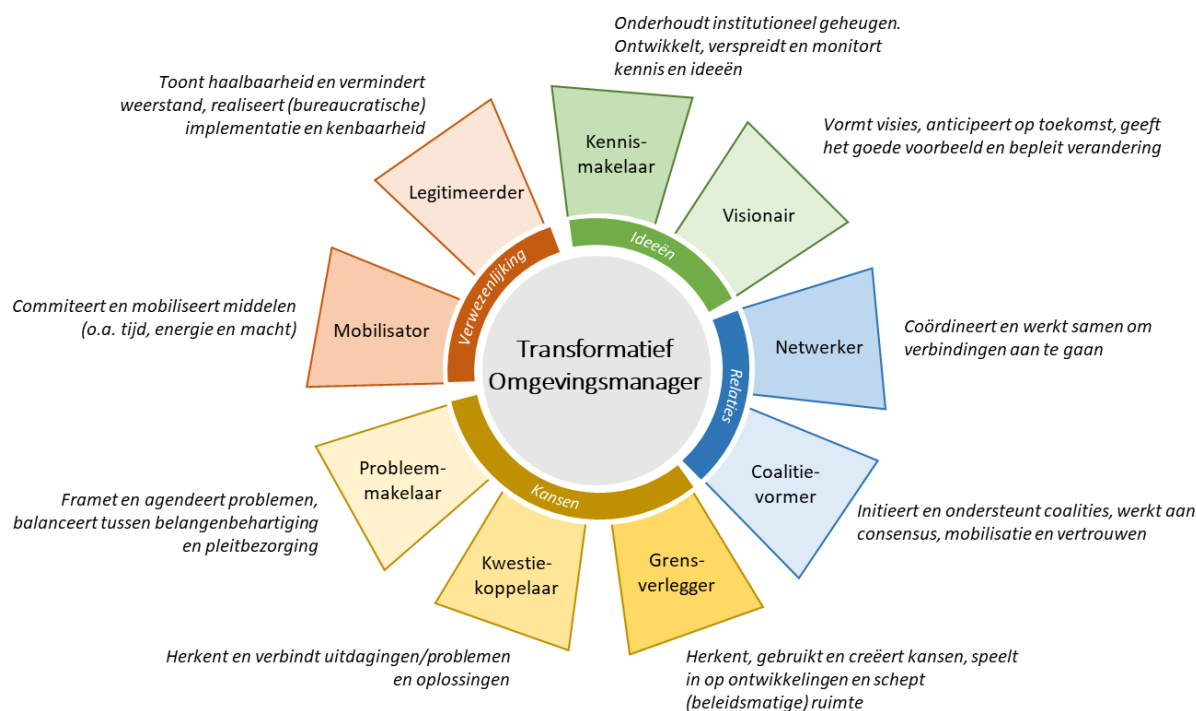
Op basis van een literatuurstudie en empirische verkenning is daarom een vijfde oriëntatie toegevoegd, namelijk de *transformatieve oriëntatie*. Deze oriëntatie onderscheidt zich van de andere vier in haar focus op het realiseren van een fundamentele verandering vanuit het algemene maatschappelijke belang (ofwel: het realiseren van transformaties). Het gaat hierbij expliciet om een 'ideaaltypische oriëntatie'. Dat wil zeggen dat deze oriëntatie zich mogelijk nog maar minimaal manifesteert in de praktijk, maar uit de literatuur onderbouwd kan worden als aanvullende en mogelijk zelfs noodzakelijke oriëntatie. Tabel 1 toont de belangrijkste kenmerken van de vijf oriëntaties.

Tabel 1. De belangrijkste kenmerken van de verschillende omgevingsmanagement-oriëntaties

	Technisch-inhoudelijke oriëntatie	Doelgerichte oriëntatie	Communicatieve oriëntatie	Organisatorische oriëntatie	Transformatieve oriëntatie
<i>Doel</i>	Voldoen aan verplichtingen	Projectrealisatie	Win-win creëren	Omgevingsgerichte organisatie	Realisatie fundamentele verandering voor algemeen maatschappelijk belang
<i>Stakeholders</i>	Geen	Omgevingspartijen noodzakelijk voor realisatie	Omgevingspartijen betrokken bij gebied	Afdelingen binnen de eigen organisatie	Huidige en toekomstige omgevingspartijen, inclusief maatschappij als geheel
<i>Motivatie stakeholderbetrokkenheid</i>	Geen	Realisatie eigen doelen	Legitimiteit (gezamenlijke) doelen waarborgen	Integraal werken en eenduidige boodschap	Realisatie transformatieve visie
<i>Focus</i>	Techniegericht	Projectgericht	Gebiedsgericht	Organisatiegericht	Transitiegericht

Transformatief omgevingsmanagement

Bij de transformatieve oriëntatie ligt de focus op het realiseren van verandering ten behoeve van het algemeen maatschappelijk belang. Hiervoor zijn soms radicale keuzes nodig van de betrokken actoren (professionals, organisaties, omgevingsmanagers). In de literatuur worden dergelijke actoren aangeduid als *agents of change*, oftewel actoren die streven naar de realisatie en waarborging van fundamentele veranderingen. Deze agents of change kunnen verschillende rollen vervullen. Op basis van een gestructureerde literatuurstudie is een overzicht van deze rollen opgesteld. De identificatie van de rollen en activiteiten van agents of change is vervolgens gebruikt voor de verdere uitwerking van de *transformatieve oriëntatie* van omgevingsmanagement, oftewel transformatief omgevingsmanagement. De andere vier oriëntaties zullen ook de beschreven rollen herkennen (bijv. de rol van netwerker), maar zijn minder gericht op het realiseren van verandering en daarom geen agents of change. In afbeelding 1 zijn de verschillende rollen van agents of change kort samengevat en gekoppeld aan de transformatieve oriëntatie. Via deze rollen en activiteiten kunnen omgevingsmanagers dus zelf als agent of change optreden.



Afbeelding 1. Conceptueel raamwerk met de negen rollen van een agent of change, met de bijbehorende activiteiten. De rollen zijn verdeeld in vier overkoepelende domeinen

Oriëntaties van omgevingsmanagement bij de waterbedrijven

Om te toetsen in hoeverre de transformatieve oriëntatie terug te zien is in de praktijk van drinkwaterprofessionals, is een vragenlijst uitgezet. 49 drinkwaterprofessionals in Nederland en Vlaanderen hebben de vragenlijst ingevuld, waarvan 38 compleet. Deze professionals werken volledig (n=25) of deels (n=24) aan omgevingsmanagement. Op basis van de vragenlijsten is per respondent de dominante oriëntatie van omgevingsmanagement bepaald. De technisch-inhoudelijke oriëntatie is hierbij buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet overeen lijkt te komen met wat in de huidige tijd onder omgevingsmanagement wordt verstaan. Uit de vragenlijst blijkt dat de communicatieve oriëntatie het meest voorkomt bij de respondenten: 21 respondenten zijn op basis van hun antwoorden ingedeeld in deze oriëntatie. Elf respondenten hebben een doelgerichte oriëntatie en drie respondenten een organisatorische. De transformatieve oriëntatie is toegeschreven aan acht respondenten. Zoals in de voorgaande paragraaf beschreven, is deze indeling gemaakt op basis van de veronderstelde uitgangspunten: het doel, de werkwijzen en de visie op stakeholders voor omgevingsmanagement. Bij zes respondenten was geen dominante oriëntatie te bepalen. Opvallend is dat bij geen enkel waterbedrijf slechts één oriëntatie voorkomt; bij bijna alle bedrijven is een sterke verdeling te zien.

Uit de vragenlijst en interviews blijkt dat de omgevingsmanagers met een transformatieve oriëntatie zich maar minimaal onderscheiden van de andere omgevingsmanagers als het gaat om de activiteiten en rollen die zij vervullen. Transformatief omgevingsmanagers noemen het verkennen van kansen (*kansen*) iets vaker 'belangrijk' dan niet-transformatief omgevingsmanagers. Ze vinden het waarborgen van realisatie (*verwezenlijking*) juist minder belangrijk. Voor het verbinden (*relaties*) en uitdragen van ideeën en visie (*ideeën*) is geen duidelijk verschil te zien tussen de twee groepen. De manier waarop omgevingsmanagers met verschillende oriëntaties deze activiteiten invullen kan echter wel degelijk verschillen. Dit is verder ingevuld aan de hand van interviews. Hierbij zijn drie

omgevingsmanagers geïnterviewd met een transformatieve oriëntatie. Hun waarden en uitgangspunten lijken zich te vertalen naar de manier waarop zij de activiteiten en rollen invullen. Transformatief omgevingsmanagers geven aan te kijken naar en hoe de drinkwateropgave gekoppeld kan worden aan andere maatschappelijke en ruimtelijke opgaven. Daarnaast stellen een aantal van de geïnterviewde transformatief omgevingsmanagers dat het belangrijk is om soms zelfs de drinkwaterbelangen aan de kant te zetten: “Ik denk dat het heel goed is om af en toe boven het belang van drinkwater uit te stijgen, om afstand te kunnen nemen. Dan kun je ook de relativiteit van drinkwater tot andere grote maatschappelijke problemen die we nu al hebben zien.”

Discussie en conclusie

Drinkwaterbedrijven kunnen hun rol in de omgeving op verschillende manieren inrichten. In deze studie is verkend op welke wijze omgevingsmanagers, of andere drinkwaterprofessionals die zich ook met omgevingsmanagement bezighouden, kunnen optreden als agent of change in de context van transitie. Met oog op de ambities van de sector met betrekking tot de watertransitie wordt het bewust invullen en leiden van transitie steeds belangrijker. De transformatief omgevingsmanager houdt zichzelf, evenals andere actoren, verantwoordelijk voor de realisatie van transitie. In deze rol wordt voorbij het belang van de eigen organisatie gekeken en verantwoordelijkheid genomen voor de realisatie van maatschappelijke doelen. Het realiseren van maatschappelijke meerwaarde (*societal gain*) staat centraal en hiervoor worden ook harde keuzes gemaakt.

Er kan gesteld worden dat de transformatieve oriëntatie momenteel zichtbaar is bij de drinkwaterbedrijven, zij het in beperkte mate. Het is hierbij belangrijk te herkennen dat de beschreven oriëntaties onderscheidend zijn in hun focus, doelen en motivaties (zie tabel 1), maar minder in hun activiteiten of rolinvullingen. Uit de empirische verkenning in deze studie blijkt dat er een overlap bestaat tussen de activiteiten en rollen van transformatief en niet-transformatief omgevingsmanagers. De omschreven rollen en activiteiten van de transformatief omgevingsmanager (afbeelding 1) lijken voor alle oriëntaties relevant. De manier waarop deze worden ingevuld zal echter per oriëntatie verschillen, c.q. uniek zijn voor de transformatief omgevingsmanager. Zo is bijvoorbeeld zowel voor de doelgerichte als de transformatieve oriëntatie de rol van kennismakelaar erg belangrijk, maar zal de kennis die gecreëerd en gedeeld wordt wezenlijk verschillen.

Een vraag die deze studie opwerpt, is welke verhouding tussen de verschillende oriëntaties van omgevingsmanagement wenselijk is bij organisaties. Het lijkt van belang om de verschillende rollen en activiteiten van agents of change in te vullen, maar minder om ook alle verschillende oriëntaties in huis te hebben. Welke oriëntatie voor omgevingsmanagement wordt gehanteerd, is afhankelijk van de eigen ambities: wil de organisatie de regie nemen in een (maatschappelijke) transitie, of richt die zich op de realisatie van zijn kerntaken? Het bewust duiden en hanteren van een oriëntatie kan duidelijkheid scheppen in het omgevingsmanagement. Mogelijk kunnen verschillende oriëntaties worden toegepast met betrekking tot verschillende inhoudelijke dossiers of activiteiten.

Zo zouden de ambities van de watertransitie bijvoorbeeld door omgevingsmanagers bij waterbedrijven ingevuld kunnen worden vanuit een transformatieve oriëntatie. In het visiedocument ‘Water Verbindt’ stellen de waterschappen en drinkwaterbedrijven transitiedoelen, zoals het beter vasthouden en verdelen van water, en water sturend laten zijn voor ruimtelijke ordening. Dit is noodzakelijk om de weerbaarheid tegen droogte en de waterkwaliteit te verbeteren. Voor waterbedrijven heeft dit onder meer impact op de beschikbaarheid van verschillende bronnen. De

transformatieve oriëntatie kan door waterbedrijven worden toegepast bij het ontwikkelen van een adaptieve aanpak voor de drinkwatervoorziening op de lange termijn. Een andere inrichting van het watersysteem, zoals beoogd in de watertransitie, kan bijdragen aan het vinden van nieuwe oplossingen en denkrichtingen met betrekking tot ruimtelijke inpassing en drinkwaterbronnen. Bezien vanuit een transformatieve oriëntatie van omgevingsmanagement zou de herinrichting van het watersysteem gekoppeld kunnen worden aan de realisatie van andere maatschappelijke opgaven. Zo kunnen naast een duurzame drinkwatervoorziening en een duurzaam watersysteem, ook andere maatschappelijke waarden worden geborgd, en kan de watertransitie worden gerealiseerd in gezamenlijkheid met maatschappelijke stakeholders. Op deze manier kan de watertransitie worden verbonden aan andere maatschappelijke opgaven.

Met betrekking tot andere drinkwaterdossiers met een meer doelmatige insteek, zoals assetvernieuwingen, kan gekozen worden voor een doelgerichte of communicatieve oriëntatie, om de gestelde doelen effectief en efficiënt te realiseren. Het verkennen van dergelijke invullingen van de verschillende oriëntaties, evenals de toepassing voor verschillende dossiers, is een interessante kans voor vervolgonderzoek.

Het bewust inrichten van transformatief omgevingsmanagement met betrekking tot bepaalde dossiers of doelen in de watertransitie, kan omgevingsmanagers in staat stellen op te treden als verandermanager en effectief te opereren in de omgeving. Hiervoor lijkt interne steun vanuit de organisatie cruciaal. De organisatorische oriëntatie blijkt dan ook een voorwaarde voor de communicatieve en transformatieve oriëntaties. In een vervolgonderzoek binnen het thema 'Omgeving en Transitie' van het Waterwijs-onderzoeksprogramma staat deze organisatorische oriëntatie centraal en wordt in kaart gebracht wat omgevingsbewustzijn betekent voor een organisatie en wat omgevingsgericht werken behelst.

Referenties

1. Koppenjan, J. (2010). 'Omgevingsmanagement: een meervoudige opgave', in *De zoektocht naar het vak: omgevingsmanagement*. Programma Kennis in het groot, Rijkswaterstaat, ProRail en Ontwikkelings Alliantie Gemeente Amsterdam.
2. Weerd, J. van de, Schram, R. (2022). *Omgevingsgericht werken als organisatiecompetentie*. WesselinkVanZijst Strategisch Omgevingsmanagement.
3. Schoeman, J., Allan, C., Finlayson, C.M. (2014). 'A new paradigm for water? A comparative review of integrated, adaptive and ecosystem-based water management in the Anthropocene'. *International Journal of Water Resources Development*, 2014. 30(3): p. 377-390.
4. Groenendijk, B., Melis, M. (2018). *Omgevingsmanagement bij waterschappen; een doorkijk in een veranderende rol*. platformomgevingsmanagement.nl: TASK.
5. Wesselink, M. (2010). *Handboek strategisch omgevingsmanagement*. Kluwer.
6. Wesselink, M. (2022). *Strategisch Omgevingsmanagement 2.0*. Amsterdam: Boom.
7. Dokkum, H. van et al. (2020). 'Transities en Water: Samen betekenis geven aan complexiteit'. *Water governance*, 2020. 03: p. 6-12.