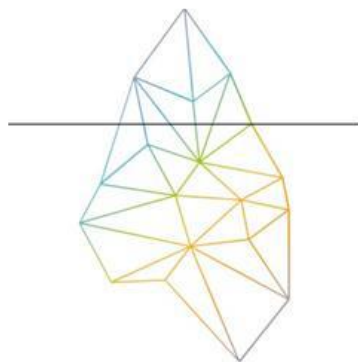


Online Nd Participatie Spiegel

Project Oostvaardersoevers

Verslag



Neerlands diep

Academie voor publieke
bouw- en infraprojecten

10 juli 2020

Over het project Oostvaardersoever

Het Markermeer, de Oostvaardersplassen en de Lepelaarplassen zijn drie bijzondere, maar kwetsbare natuurgebieden in het hart van Nederland. Ze zijn van cruciaal belang voor grote aantallen vogels en vissen die hier permanent leven of er een tussenstop maken op hun trekroutes. De gebieden kunnen op dit moment niet goed van elkaar profiteren. Dit komt omdat ze van elkaar gescheiden zijn door de Oostvaardersdijk. Binnen het project Oostvaardersoever wil een kernteam van Rijkswaterstaat en de provincie Flevoland samen met vijf partners:

- Het Markermeer verbinden met de Oostvaardersplassen en de Lepelaarplassen. Zo ontstaat een vitaal en gevarieerd zoetwater merengebied. Een gebied dat robuust genoeg is om klimaatverandering, verstedelijking, infrastructurele investeringen, economische groei en toenemende recreatie op te vangen.
- Dat de noodzakelijke maatregelen elkaar versterken en dat met innovatieve waterbouw een aantrekkelijker, beleefbaarder en veilig merengebied ontstaat.

Bijzonder aan het project Oostvaardersoever is de nauwe samenwerking tussen Rijkswaterstaat, de provincie Flevoland en partners gemeente Almere, gemeente Lelystad, Waterschap Zuiderzeeland, Staatsbosbeheer en Het Flevo-landschap. Deze partijen (de SOK7) hebben daartoe een samenwerkingsovereenkomst gesloten en zetten binnen een strategisch overleg regelmatig de klokken gelijk. Omwonenden, maatschappelijke organisaties en bedrijven kunnen daarnaast meedenken binnen een klankbordgroep.

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet, die naar verwachting in 2022 in werking treedt. Voor de kerninstrumenten omgevingsvisie, omgevingsplan, programma- en projectbesluit is participatie organiseren verplicht. Het project Oostvaardersoever is aangewezen als pilot: het wil in de aanpak van de participatie al zoveel mogelijk voorsorteren op de Omgevingswet. Meer informatie over het project en de inrichting van de participatie staat op www.markermeerijmeer.nl/oostvaardersoever.

Over de Nd Participatie Spiegel

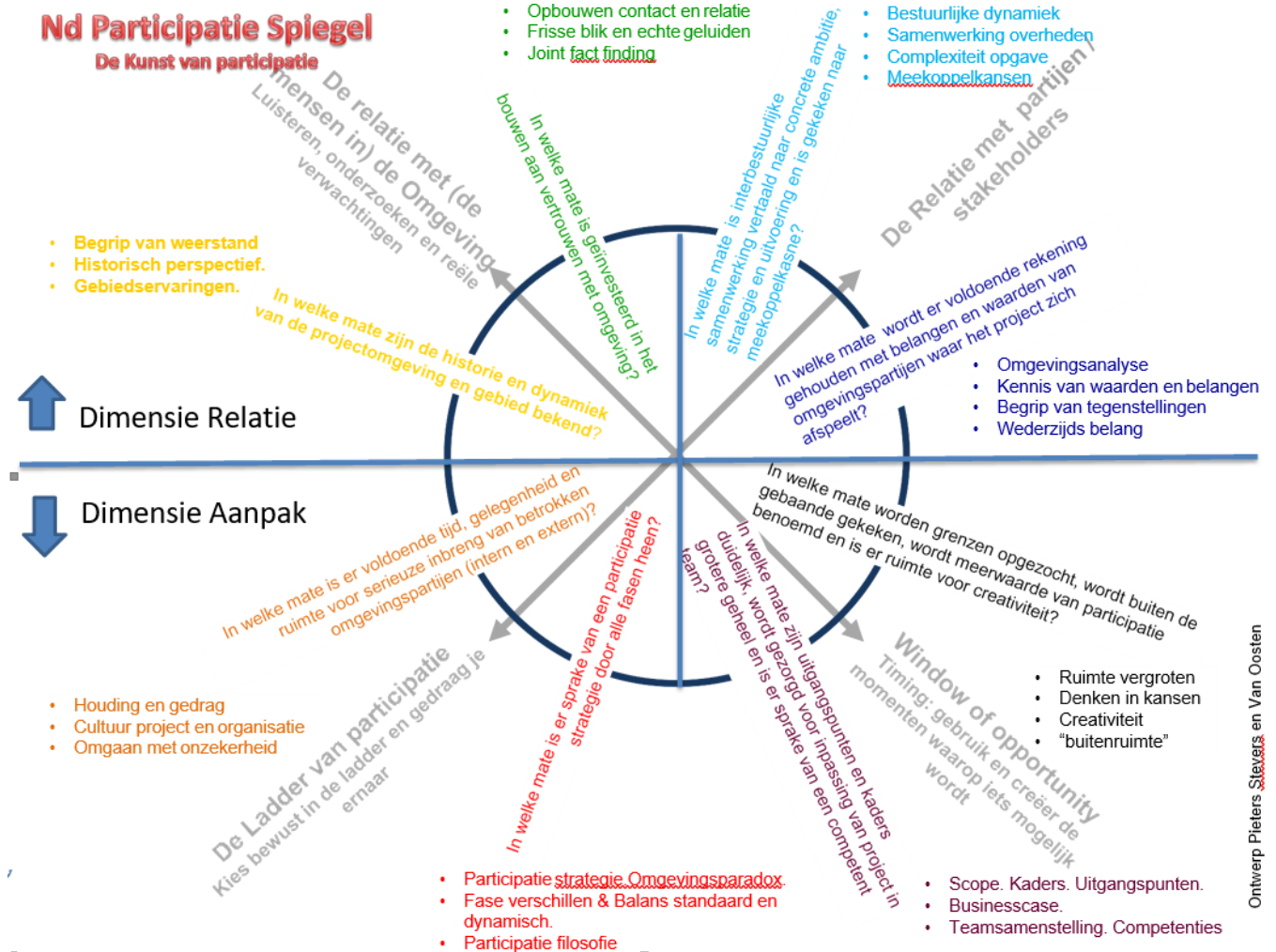
Wat doen we goed op het gebied van de participatie, en vooral: wat kan nog beter? Op deze vragen wilde het omgevingsteam van het project Oostvaardersoever antwoord krijgen in de Nd Participatie Spiegel. Zeker omdat Oostvaardersoever zich in de verkenningsfase bevindt, is er nog veel ruimte om verbeteringen mee te nemen in het vervolg van het project. In drie online sessies wisselden het team en collega's van andere projecten met elkaar van gedachten. Het was de eerste Participatie Spiegel én de eerste online Spiegel die Neerlands diep heeft georganiseerd.

Het Participatiewiel (zie volgende pagina) fungeerde als 'gespreksagenda' tijdens de Spiegel. Neerlands diep ontwikkelde dit hulpmiddel samen met professionals uit het netwerk tijdens een verkenning in het najaar van 2019 naar de lessen van participatie in bouw- en infraprojecten. Het Participatiewiel helpt om het goede gesprek te voeren aan de hand van twee dimensies (Relatie en Aanpak), vier aspecten (relatie met omgeving, relatie met stakeholders, ladder van participatie en window of opportunity) en acht vragen.

De Nd Participatie Spiegel begon met interviewrondes op maandag 15 juni 2020. De volgende dag vulden het omgevingsteam van Oostvaardersoever en de collega spiegelaars respectievelijk een zelf- en een collegaspiegel in. De uitkomsten zijn samengevat in Bijlage B. De beoordelingen en

opvattingen van het omgevingsteam staan hier in de donkerder gekleurde vlakken, de beoordelingen en opvattingen van de collega spiegelaars in de licht gekleurde vakken.

Dit verslag omschrijft de voornaamste aanbevelingen van de slotdialoog op maandag 22 juni 2020. Hiermee kan niet alleen het omgevingsteam van Oostvaardersoeverers zijn voordeel doen. Ook de collega spiegelaars en andere professionals binnen en buiten het netwerk van Neerlands diep kunnen leren van de ervaringen bij dit bijzondere project.



Algemene indrukken van het project

De participatie bij het project Oostvaardersoeverers is in handen van een competent en lerend team. In de verkenningsfase wordt er al veel samengewerkt met de omgeving: binnen het strategisch overleg van de SOK7 en met een grote klankbordgroep. Zeker in de samenwerking binnen de SOK7 is veel geïnvesteerd en de manier waarop deze partijen samen optreden is zeker vernieuwend. Het project springt er daarmee positief uit binnen Rijkswaterstaat en ook in de bouw- en infrastructuursector als geheel.

Binnen de intensieve samenwerking in de SOK7 is er veel aandacht besteed aan het opbouwen van onderling vertrouwen. Bovendien hebben de partners met hun verschillende invalshoeken en vaak regionale achtergrond het gebied waarin het project plaatsvindt en de historie en dynamiek hiervan goed in beeld. Er wordt gezamenlijk gezocht naar meekoppelkansen en relatie en escalatie zijn goed

beschreven in de samenwerkingsovereenkomst. Er is bovendien ook voldoende tijd en gelegenheid voor het samen optrekken binnen de SOK7. Ten slotte is het project Oostvaardersoever ook gekoppeld aan 'het grotere geheel' via programma's als Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW), Toekomstbestendig Ecologisch Systeem (TBES), de Agenda IJsselmeer en LIFE IP Deltanatuur.

Adviezen en verbeterpunten

Natuurlijk komen er in de slotdialoog tussen het omgevingsteam van Oostvaardersoever en de collega spiegelaars ook de nodige adviezen en verbeterpunten aan de orde. Deze zijn relevant voor het project Oostvaardersoever, maar ook relevant en leerzaam voor anderen die geïnteresseerd zijn in participatie onder de Omgevingswet.

Het gesprek focust zich op de thema's 'Belangen & waarden', 'Participatiestrategie' en 'Buiten de gebaande paden'. Reden hiervoor is dat zowel de zelfspiegel als de collegaspiegel lieten zien dat op deze onderdelen nog de meeste winst te behalen valt. In de praktijk blijkt er veel overlap te zijn tussen de suggesties die bij de verschillende thema's worden gedaan. Een punt wat hieronder wordt benoemd onder 'Belangen & waarden' kan dus ook betrekking hebben op de participatiestrategie, enzovoorts. Over het algemeen is er consensus tussen de spiegelaars (collega spiegelaars en het omgevingsteam van Oostvaardersoever) over mogelijke verbeterpunten.

Belangen & waarden

In welke mate wordt er voldoende rekening gehouden met belangen en waarden van omgevingspartijen uit het gebied waarin het project zich afspeelt? Deze vraag staat centraal binnen het thema 'Belangen en waarden'. Het al dan niet aanwezig zijn van een omgevingsanalyse en de kwaliteit hiervan is een aspect binnen dit thema. Maar ook kennis van waarden en belangen van omgevingspartijen en begrip van onderlinge tegenstellingen zijn belangrijk. En in welke mate wordt er gezocht naar een gezamenlijk belang? Hieronder enkele adviezen voor dit thema.

- Het is verstandig om goed te focussen op de onderliggende belangen en waarden van de partijen binnen de SOK7 en de partijen binnen de klankbordgroep. Zo kun je vaststellen waar tegenstellingen en spanningen zitten en of iedereen zich kan vinden in de centrale doelstelling van het project. Idealiter vloeit uit deze analyse van waarden en belangen de centrale doelstelling van het project voort. Het project Oostvaardersoever heeft deze benadering voor de SOK7 al gevolgd, maar nog in (veel) mindere mate voor de klankbordgroep.
- Bij het project Oostvaardersoever lopen budget, bijdragen en beschikbare tijd van verschillende partijen binnen de SOK7 uiteen. Dit maakt het lastiger om belangen en waarden vanaf het begin op een gelijkwaardige manier mee te nemen in het project. Het advies: bespreek vooraf goed met elkaar bespreken wat de invloed van deze ongelijkwaardigheid is op de ambitie van, zeggenschap in en besluitvorming van het project. Het is verstandig om dit te doen voordat de 'business case' van het project helemaal rond is.
- Overigens kun je soms met weinig geld veel draagvlak in de omgeving realiseren en bovendien dingen echt beter maken, is een door ProRail gedeelde ervaring. Voor omwonenden van een spoorproject kunnen bijvoorbeeld geluidsschermen die op een natuurlijke wijze opgaan in de omgeving het verschil maken. Dat hoeft niet veel meer te kosten dan 'gewone' geluidsschermen. 'Omgevingsvriendelijke' alternatieven zijn kortom niet per definitie duurder.
- Verwachtingsmanagement is een van de belangrijkste pijlers voor een succesvolle participatie. Communiceer helder per doelgroep wat zij kunnen verwachten van en

inbrengen in het project en leg dit ook uit, is het advies. Maak daarbij duidelijk hoeveel budget er beschikbaar is, voor welke scope dit kan worden ingezet en wanneer het project moet zijn afgerond. Heeft de omgeving wensen/doelstellingen die de scope uitbreiden en die (veel) geld kosten? Dan moeten ze daar in beginsel zelf geld voor meebrengen, zo komt in de slotsessie naar voren. Het is een les die onder andere bij het project Afsluitdijk is geleerd. Omgekeerd geredeneerd: als slechts voor een deel van de doelstellingen budget beschikbaar is, ontkom je niet aan een schifting van de doelstellingen.

- Taal is belangrijk. Het woord 'meekoppelkansen' geeft bijvoorbeeld een zekere ondergeschiktheid aan ten opzichte van een hoofddoelstelling. Daarmee past het niet bij een integraal project/gebiedsbenadering waarbinnen de opgave vanuit het kernteam (Rijkswaterstaat en de provincie Flevoland) wordt gekoppeld aan andere opgaven van stakeholders, vinden enkele spiegelaars. En een woord als 'klankbordgroep' straalt niet echt uit dat deelnemers hieraan het project mede mogen vormgeven. Misschien zou je hier ook een andere term voor moeten bedenken.
- Daarnaast is ook de naam van het project van invloed op hoe de buitenwereld tegen je aankijkt. In dit geval zijn de Oostvaardersplassen veelvuldig, veelal negatief, in het nieuws geweest. Dit straalt dan ook af op een project dat 'Oostvaardersoevers' heet, al heeft dit project wel degelijk een positieve invloed op (onder meer) de Oostvaardersplassen. Het advies in de Spiegel is om daarom nog eens goed naar deze naam te kijken. In algemene zin mag er bij projecten nog meer aandacht zijn voor het imago en de beeldvorming die een project in de omgeving/buitenwereld oproept.
- Een goed hulpmiddel om de belangen en waarden van de omgeving echt volwaardig mee te wegen bij het kiezen van een voorkeursalternatief, is om de omgevingspartijen mee te laten discussiëren over de beoordelingscriteria. De gemeente Amsterdam heeft hier goede ervaringen mee opgedaan. Voorwaarde is dan wel dat het kernteam eerst goed nadenkt over de beoordelingscriteria die zij zelf belangrijk vinden. En dat het team duidelijk communiceert met de omgeving dat de politiek uiteindelijk de eindafweging maakt. Ook hierbij is verwachtingsmanagement dus weer cruciaal.
- Het inrichten van een participatiebudget (bijvoorbeeld vijf procent van het projectbudget) biedt mogelijkheden om belangen en waarden van andere partijen te realiseren en daarmee het draagvlak te vergroten en de samenwerking te verbeteren. Onder andere het project A2 Maastricht heeft hier goede ervaringen mee. Het is ook zaak om te zorgen dat er voldoende tijd is binnen het project voor deze participatieaanpak, vinden de spiegelaars. Input ophalen in de omgeving en extra varianten uitwerken kost nu eenmaal tijd. Tijd en menskracht die nu binnen het project Oostvaartoever voor het intensief betrekken van de partijen in de klankbordgroep misschien niet aanwezig is.
- Je hebt voor zo'n aanpak hoe dan ook draagvlak nodig in de eigen organisatie. De uitdaging voor projecten is dan ook om bestuurders en (interne) opdrachtgevers te overtuigen van de voordelen hiervan. Dit is overigens een element waar ze bij Oostvaardersoevers zeker voldoende aandacht voor hebben.

Participatiestrategie

In welke mate is er sprake van een participatieaanpak door alle fasen heen? Om deze vraag draait het binnen het thema 'Participatiestrategie'. Een belangrijk issue hierbij is de omgevingsparadox: je wilt de omgeving aan het begin betrekken, maar de plannen zijn dan nog vaak te abstract voor de omgeving om er iets van te vinden. En als er eenmaal een plan ligt, vaak al met aannemer, dan is er nog maar weinig ruimte voor input.

Daarnaast zal de participatieaanpak vaak per fase van het project verschillen. Het is niet een vaststaand proces waarbij je strak werkt vanuit een vooraf gesteld plan, maar de participatiestrategie en -aanpak vragen om voortdurende aanscherping. Hoe kom je dan tot een goede balans tussen

‘standaard’ en ‘dynamisch’? En wat zijn de gedachten van de verschillende samenwerkingspartners hierover? Hieronder enkele adviezen voor dit thema:

- Participatie is *serious business*, zo maakt de Nd Spiegel bij Oostvaardersoeverers nog eens duidelijk. Het is net zo belangrijk als technisch management, contractmanagement, enz. Een heldere en gedegen participatiestrategie is dan ook een must. Het komt nu eenmaal niet vanzelf goed met de participatie, dit vereist organisatie en overleg.
- Hoe helderder de participatiestrategie is, hoe makkelijker het ook voor het team zelf wordt om buiten de gebaande paden te treden en adaptief te zijn. De participatiestrategie geeft hierbij dan houvast en zorgt dat je op koers blijft. En daar kan zeker ook het team van Oostvaardersoeverers, dat adaptief zijn hoog in het vaandel heeft staan, zijn voordeel mee doen.
- Het omgevingsteam en de collega spiegelaars zijn het met elkaar eens dat het belangrijk is om vooruit te (blijven) kijken. Zorg daarom in de participatiestrategie voor een doorkijk naar de fasen na de Verkenning, is de consensus. Als suggesties uit de omgeving niet kunnen worden meegenomen in de huidige fase, hoe kan dat in een vervolgfase eventueel wel?
- Het intensief betrekken van de omgeving bij je project is een middel en niet een doel op zich, is een ander inzicht uit de slotsessie. Maak in je participatiestrategie daarom vooral ook duidelijk waarom je de omgeving wilt betrekken en wat hier de toegevoegde waarde van is, zo luidt het advies.
- Ook wat betreft de participatiestrategie komt verwachttingsmanagement weer om de hoek kijken. Maak helder wat er gebeurt met de inbreng van de omgeving, hoe deze wordt meegewogen in het voorkeursalternatief (of niet) en wat er in de volgende fasen voor mogelijkheden zijn voor inbreng en betrokkenheid, geven de spiegelaars als aandachtspunten mee. Specifiek voor Oostvaardersoeverers verdient de klankbordgroep nog extra aandacht. Het zou duidelijker mogen worden welke invloed de klankbordgroep kan uitoefenen binnen het project en hoe haar rol zich verhoudt tot de SOK7 en het kernteam van Rijkswaterstaat en provincie.
- Ben als project ontwikkelings- en netwerkgericht en trek proactief naar buiten, is een ander inzicht. Zo kun je waarborgen dat alle belangen en relevante partijen in een vroeg stadium in beeld zijn en voorkom je verrassingen in een later stadium.
- Durf ook de basisscope van het project ter discussie te stellen, zeggen de spiegelaars. Participatie is bij uitstek het middel om vast te stellen of je wel met het juiste bezig bent. Het helpt immers om boven water te halen waar de omgeving echt behoefte aan heeft.
- Niet altijd komt uit de discussie tijdens de Nd Participatie Spiegel een eenduidig advies. De klankbordgroep van het project Oostvaardersoeverers is nu erg groot: 30 partijen met uiteenlopende belangen en interesses. Zou het niet beter werken om per projectdoelstelling klankbordgroepen in te stellen, zodat ieder zich beter gehoord en betrokken voelt, is een suggestie. Aan de andere kant maakt een brede klankbordgroep meer kruisbestuiving mogelijk. Wellicht heeft één partij bijvoorbeeld budget waarmee de wens van een andere partij in de klankbordgroep gerealiseerd kan worden. Er ontstaat ook meer inzicht in elkaars belangen als partijen samen in één klankbordgroep zitten. Welke aanpak het beste past in de participatiestrategie van Oostvaardersoeverers? Dit vraagt nog om een verdiepingsslag.
- Een belangrijk inzicht: participatie is een team effort van het hele projectteam. Het is dan ook belangrijk dat de doelstellingen van het omgevingsmanagement bekend zijn bij en worden gedragen door andere disciplines binnen het projectteam (projectmanager, contractmanager, technisch manager, manager projectbeheersing). Zij kunnen op hun beurt voor goede en originele inbreng zorgen wat betreft de participatie (buiten de gebaande paden). Betrek hen dus zeker bij de participatiestrategie en het vormgeven van de participatie in de praktijk.

Buiten de gebaande paden

In welke mate worden grenzen opgezocht, wordt buiten de gebaande paden gekeken, wordt meerwaarde van participatie benoemd en is er ruimte voor creativiteit? Dit is de centrale vraag bij het thema 'Buiten de gebaande paden'. Wanneer je lef en creativiteit combineert, ontstaan er kansen, zo laten vooruitstrevende bouw- en infraprojecten zien. Het draait bij dit thema om ruimte vergroten, denken in kansen, creativiteit en oog houden voor de 'buitenruimte': de randen van het project. Want hier liggen vaak mogelijkheden voor vernieuwing. Hieronder enkele adviezen voor dit thema:

- Het is al eerder gezegd: de intensieve samenwerking tussen Rijkswaterstaat, provincie Flevoland en vijf (regionale) partners binnen Oostvaardersoever maakt dit project uniek. Maar de participatie bij het project is voor het overige nog behoorlijk traditioneel ingericht, is een observatie. De status van pilot biedt ruimte voor nog meer innovatie. Ga daarvoor!
- Een voorbeeldproject vraagt om een vernieuwende aanpak. Makkelijk gezegd, maar hoe doe je dat concreet? De spiegelvaarders hebben meer dan genoeg ideeën. Richt de participatie bijvoorbeeld in op verschillende doelgroepen en gebruik daarbij de mogelijkheden van social design. Dit kan zich dan onder meer vertalen in een business case voor bedrijven in de vorm van een convenant. Een andere vernieuwende optie is om 'friskijkers' (bijvoorbeeld studenten) in te schakelen om creatieve ideeën aan te dragen voor de participatie.
- Nog een suggestie: benut de inbreng en ideeën van 'creatievelingen' als de Rijksbouwmeester en (andere) architecten. Een instrument zoals een prijsvraag kan bijvoorbeeld tot verrassende ideeën leiden. In algemene zin valt van de stedenbouwkundige aanpak van projecten van het Rijksvastgoedbedrijf veel te leren voor gebiedsgerichte projecten.
- Vaak speelt een ingenieursbureau (of een andere marktpartij) een belangrijke rol in de participatie van een project. Dan is het wel belangrijk dat je voor het in de markt zetten van het project expliciet maakt wat de ambities van het project zijn op het terrein van participatie, vinden de spiegelvaarders. Ook moeten inschrijvers weten welke rol van hen wordt verwacht op participatiegebied. Zorg dat vernieuwing op het gebied van participatie zeker zo zwaar meeweegt in de EMVI-score als de prijs die het bureau vraagt voor haar rol in de participatie, is een aanvullend advies. Anders resulteert de aanbesteding in een lage prijs, maar ook in weinig inspanningen en creativiteit van het bureau wat betreft het omgevingsmanagement.
- Een creatieve sessie organiseren met het bureau is zeker ook een optie. Dit kan originele ideeën voor participatie opleveren die niet per se (veel) extra geld hoeven te kosten.

Conclusie

De participatie binnen het project Oostvaardersoever is een positieve uitschieter binnen Rijkswaterstaat en in de bouw- en infrastructuursector als geheel. Dat komt doordat dit echt een project is van en door zeven samenwerkingspartners, maar ook door de chemie binnen en de competenties van het omgevingsteam. Winst valt nog te behalen bij het betrekken van andere partijen in de omgeving, die bij elkaar in een klankbordgroep zitten. Ook is er door de status als pilot nog extra ruimte voor creativiteit en frisse inbreng. Wat verder vooruitkijken op participatiegebied kan het omgevingsteam houvast bieden bij een ander sterk punt van het project: de adaptieve aanpak.

Bijlagen

Bijlage A. Deelnemers Nd Participatie Spiegel

Collega Spiegel team		
Eric Westerhuis	Omgevingsmanager	ProRail
Lukas Meursing	Omgevingsmanager	RWS
Jeroen Maas	Omgevingsmanager	RWS
Ad Dijkstra	Communicatieadviseur	RWS
Peter Blummel	Omgevingsmanager	Amsterdam
Veronie de Nijs	Afdelingsmanager omgevingsmanagement	ProRail
Team Oostvaardersoever		
Petra van Konijnenburg	Projectmanager	RWS
Arjen van der Schee	Projectleider	Flevoland
Mauk Burgdorffer	Omgevingsmanager	RWS
Regien Nelis	Communicatieadviseur	Flevoland
Sylvia de Bres	Communicatieadviseur	RWS
Begeleiding		
Ruud Stevers	Programmamanager	Nd
Janine van Oosten	Programmamanager	Nd
Guus Pieters	Programmamanager	Nd
Noël Houben	Verslaglegging	Nd