

Een uniek project, een unieke samenwerking. De governance van Marker Wadden ontleed

Rapportage MEP Adaptieve Governance Marker Wadden



Een uniek project, een unieke samenwerking. De governance van Marker Wadden ontleed
Rapportage MEP Adaptieve Governance Marker Wadden

Juni 2020

Een uniek project, een unieke samenwerking. De governance van Marker Wadden ontleed
Rapportage MEP Adaptieve Governance Marker Wadden

Opdrachtgever	Rijkswaterstaat Water, Verkeer en Leefomgeving, LELYSTAD
Contactpersoon	Wiegert Dulfer
Referenties	
Trefwoorden	Marker Wadden; Governance; KIMA

Documentgegevens

Versie	1.0
Datum	26-06-2020
Projectnummer	11203732-001
Document ID	11203732-001-BGS-0003
Pagina's	50
Status	Definitief

Colofon

Auteurs: Stéphanie IJff (Deltares), Jannes Willems (EUR) en Niels van den Berg (Deltares)

Met input van: Nienke Nuesink (WEnR), Wiebren Kuindersma (WEnR), Jeroen Veraart (WEnR), Mike Duijn (EUR) en Gerald Jan Ellen (Deltares).

Rapportage MEP Adaptieve Governance, KIMA

Juni 2020

Doc. Versie	Auteur	Controle	Akkoord	Publicatie
1.0	Gerald-Jan Ellen Stéphanie IJff	Bonne van der Veen	Henriëtte Otter	
				

Voorwoord

Marker Wadden wordt veelvuldig geroemd vanwege de bijzondere bijdrage aan de natuur, de kansen die het biedt voor toerisme in het Markermeer en de innovatieve technieken die zijn gebruikt bij de aanleg. De *governance* van Marker Wadden is echter minstens zo innovatief en interessant. Denk daarbij aan de samenwerking tussen de Natuurmonumenten en de overheid, de korte tijd waarin het project tot stand is gekomen en de manier waarop de partijen en individuen vervolgens hebben samengewerkt.

Vaak blijft dergelijke 'proceskennis' verborgen in de hoofden van de direct betrokkenen. Zij kunnen deze ervaring weer in toekomstige projecten inzetten, maar de lessen worden niet vastgelegd of ontsloten naar de organisaties. Dit rapport zal daar – wat Marker Wadden betreft – verandering in brengen. In totaal zijn maar liefst 22 personen geïnterviewd, die op allerlei manieren bij het project Marker Wadden betrokken zijn of zijn geweest. Van overheid tot projectteam, en van kennisinstituut tot aannemer. Deze gesprekken hebben een schat aan informatie beschikbaar gemaakt. De belangrijkste lessen rondom samenwerking, adaptiviteit en continuïteit van het aanlegproject Marker Wadden zijn in dit rapport vastgelegd. Het doel van dit onderzoek is niet om het project of de samenwerking te evalueren, of om een sluitende consensus over de doorgemaakte ervaringen te krijgen tussen de verschillende partijen. Het doel is wel om de percepties vanuit verschillende invalshoeken te verzamelen, en hieruit de hoofdlijnen te destilleren. Deze veelheid aan percepties past bij een genuanceerde typering van een complex project, zoals Marker Wadden. De uitkomsten kunnen dienen als les voor toekomstige projecten en programma's. Daarom is ook een extra hoofdstuk toegevoegd, met als focus deze 'verbrede blik'. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een reflectiesessie besproken hoe de lessen van Marker Wadden toegepast kunnen worden in de toekomst.

Dit rapport heeft zich met name gericht op het 'aanlegproject' Marker Wadden. Als vervolg zal er een verdiepend onderzoek worden uitgevoerd naar de lessen van het Kennis en Innovatieprogramma Markerwadden (KIMA). Daarnaast loopt er een onderzoek naar contractvormen, aanbestedingsprocedures en financieringsmogelijkheden van Building with Nature projecten zoals Marker Wadden. Gezamenlijk zullen deze onderzoeken als product van het KIMA onderzoekspoor 'Adaptieve governance' een verrijking zijn van de kennis die op dit moment beschikbaar is over het organiseren en realiseren van innovatieve (Building with Nature) projecten.

Als laatste willen we graag aandacht schenken aan het overlijden van Ar den Boer. Hij is kort na het afnemen van het interview overleden. Zijn enthousiasme voor het project en persoonlijke betrokkenheid zijn ons bijgebleven. Ar sprak open met ons over de gevoeligheden van dit project in relatie tot zijn eigen rol en heeft ons waardevolle input gegeven. Omdat hij tijdens het interview heeft benadrukt dat hij veel belang hecht aan dit onderzoek en graag wilde meewerken, hebben we zijn gespreksverslag meegenomen in de analyse. Helaas heeft hij dit verslag zelf niet meer kunnen lezen.

Inleiding

Deze rapportage is onderdeel van het thema 'Adaptieve governance' van het Kennis- en Innovatieprogramma Marker Wadden (KIMA). Het voorliggend document is de eerste rapportage van het Monitoring en Evaluatieprogramma (MEP) Marker Wadden (onderdeel van KIMA). De vraagstelling zoals deze hieronder is verwoord is in 2017 tot stand gekomen door middel van een aantal bijeenkomsten, gesprekken en analyses. Een verdere beschrijving hiervan is te vinden in het MEP Markerwadden (Deltares, 2018). Deze is [hier](#) te downloaden.

In het MEP is adaptieve governance een van de KIMA thema's naast 'Bouwen met slib en zand' en 'Ecosystemen van waarde'. We hanteren 'governance' hier als een paraplubegrip waaronder we de wijze van samenwerken en de besluitvorming ten aanzien van het realiseren van Marker Wadden beschouwen.

Als belangrijke aspecten van de governance van Marker Wadden zijn samenwerking, adaptiviteit en continuïteit in het MEP benoemd:

Samenwerking richt zich op de wijze waarop partijen (zowel financiers, stakeholders, onderzoekers en uitvoerders) hebben samengewerkt, financiering hebben gevonden en afspraken hebben gemaakt en vastgelegd.

Adaptiviteit gaat over de capaciteit om te gaan met veranderingen die zich in de toekomst voordoen, niet alleen als het gaat om het fysieke systeem, maar voor governance juist ook over afspraken, financiering en betrokkenheid van partijen.

Met continuïteit wordt het in beeld houden van de oorspronkelijke beleids-, organisatie- en projectdoelen van het project Marker Wadden en het KIMA bedoeld. Continuïteit is belangrijk omdat het hier gaat om een innovatieve ontwikkeling waarbij het vasthouden aan doelen, het verkrijgen van inzichten en het invulling geven aan eigenaarschap een lange adem kennen.

De voorliggende rapportage beschrijft hoe samenwerking, adaptiviteit en continuïteit binnen het aanlegproject Marker Wadden en tussen het aanlegproject Marker Wadden en het KIMA is georganiseerd, om lessen te trekken voor toekomstige innovatieve projecten. De focus van het onderzoek ligt bij het aanlegproject Marker Wadden. Binnen het thema adaptieve governance wordt een apart onderzoek uitgevoerd met focus op het KIMA.

De hoofdvraag van het MEP Marker Wadden (Deltares, 2018), thema Adaptieve governance is: *Wat kunnen we leren ten aanzien van de governance van een innovatief project (multifunctioneel, adaptief, publiek privaat) zoals Marker Wadden om een dergelijk project op te kunnen schalen en in de toekomst elders te herhalen?*

Hierbij onderscheiden we de volgende deelvragen :

1. *Hoe werkt de samenwerking in het 'gouden vierkant' (overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisatie en kennispartijen)?*
2. *Is het aanlegproject- en het onderzoeksprogramma rond Marker Wadden adaptief, hoe blijft dit zo en wat kunnen hiervan leren voor vergelijkbare toekomstige projecten?*
3. *Hoe wordt de continuïteit van Marker Wadden in relatie tot beleidsdoelen, uitvoering, beheer en vergroten/doorgroeien geborgd? Hierbij wordt ook de relatie gelegd met het systeemniveau van het Markermeer.*

Methode

Dit rapport presenteert eerst de tijdlijn en de governancestructuur van het project Marker Wadden en die van het KIMA. Deze feiten zijn gebaseerd op een bureaustudie van beschikbare documenten, artikelen, rapportages van eerder onderzoek en aangevuld met informatie die vanuit de interviews is verkregen. Meer informatie over de relevante beleidscontext staat beschreven in Bijlage 2. In totaal zijn 18 interviews met 22 respondenten afgenomen in 2019 (Bijlage 1). De interviews zijn gecodeerd en geanalyseerd m.b.v. het programma Atlas.ti¹. Deze interviews zijn een belangrijke bron voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen en dienen tevens als input voor de aanbevelingen.

De analyse maakt onderscheid tussen vier groepen respondenten. Aan deze groepen zal worden gerefereerd in dit rapport.

- Projectteam Marker Wadden: Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat (RWS) (PPO/GPO/RWS Midden-Nederland).
- Opdrachtnemer: Boskalis ondersteund door Witteveen+Bos.
- Kennispartijen: Nederlands Instituut voor Ecologie (NIOO-KNAW), Deltares, Coördinator KIMA bij Natuurmonumenten, RWS (WVL/CIV) en EcoShape met de partners Wageningen Marine Research (WMR), Wageningen Environmental Research (WEnR), Witteveen+Bos en Arcadis.
- Financiers/participanten (van het aanlegproject): Provincie Flevoland, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) (voorheen Infrastructuur en Milieu, IenM), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) (voorheen onderdeel Economische Zaken, EZ), Natuurmonumenten.

Tenslotte is ook – redenerend vanuit het heden vooruitblikkend naar de toekomst – een reflectiesessie georganiseerd met vertegenwoordigers van het aanlegproject Marker Wadden en het KIMA.

¹ Windows Versie 8, <https://atlasti.com/product/v8-windows/>

Leeswijzer

In de rapportage wordt nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen het project Marker Wadden en het KIMA. Dit onderscheid wordt ook gemaakt in de verschillende hoofdstukken waarbij wordt ingegaan op de drie deelvragen. Hoofdstuk 1 is een beknopte beschrijving van de tijdlijn en governancestructuur van Marker Wadden, hoofdstuk 2 doet dat voor KIMA. Vervolgens worden in de hoofdstukken 3 (Samenwerking), 4 (Adaptiviteit) en 5 (Continuïteit) kort de feiten gepresenteerd om daarna in te gaan op de resultaten van de interviews. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies. Tenslotte worden in hoofdstuk 7 de aanbevelingen voor de toekomst vanuit de georganiseerde reflectiesessie gepresenteerd.

Inhoud

	Voorwoord	4
	Inleiding	5
	Methode	6
	Leeswijzer	7
1	Project Eerste fase Marker Wadden – de feiten	10
1.1	Project – Initiatiefase 2012-2015	10
1.2	Project – Aanlegfase 2015-2020	11
1.3	Project – Beheerfase vanaf 2021	13
1.4	Project – Financiering	13
2	KIMA – de feiten	15
3	Samenwerking	17
3.1	Introductie	17
3.2	Project Marker Wadden	17
3.2.1	Samenwerking binnen het Projectteam Marker Wadden	17
3.2.2	Samenwerking tussen het Projectteam Marker Wadden en de Opdrachtnemer	19
3.2.3	Samenwerking tussen het Projectteam Marker Wadden en de Financiers	20
3.3	KIMA	21
3.3.1	Samenwerking tussen de Kennispartijen met het Projectteam Marker Wadden (KIMA)	21
3.4	Conclusie	23
4	Adaptiviteit	24
4.1	Introductie	24
4.2	Vertrouwen	24
4.3	Commitment	25
4.4	Kennis	25
4.5	Sleutelfiguren	26
4.6	Overheidssteun	26
4.7	Conclusie	27
5	Continuïteit	28
5.1	Introductie	28
5.2	Continuïteit in beleidsdoelen	28
5.3	Continuïteit in de uitvoering	28
5.4	Continuïteit in beheer	29
5.5	Doorontwikkeling na Marker Wadden Fase 1	30
5.6	Continuïteit in kennis (KIMA)	30
5.7	Conclusie	31
6	Conclusies	32
6.1	Lessen over samenwerking	32
6.2	Lessen over adaptiviteit	32
6.3	Lessen over continuïteit	32

7	Een verbrede blik: verslag van de reflectiesessies Marker Wadden	34
8	Referenties	39
A	Bijlage 1 : Respondenten	41
B	Bijlage 2 : Beleidscontext	42
B.1	Beleidscontext en financiering	42
B.2	Gebiedsagenda's	42
B.2.1	Nota Ruimte	42
B.2.2	Toekomstvisie Markermeer-IJmeer	43
B.2.3	Natuuropgave Markermeer-IJmeer	43
B.2.4	Rijk-Regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM)	43
B.2.5	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte	43
B.2.6	Rijksstructuurvisie en Toekomstbestendig Ecologisch Systeem	43
B.3	Wet- en regelgeving water en bodem	44
B.3.1	Kaderrichtlijn Water	44
B.3.2	Nationaal Waterplan	44
B.3.3	Waterwet	44
B.3.4	Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren	44
B.3.5	Peilbesluit	44
B.3.6	Wet bodembescherming	44
B.3.7	Besluit bodemkwaliteit	44
B.3.8	Ontgrondingswet	45
B.3.9	Effectbeoordeling van Marker Wadden op water en bodem	45
B.4	Wet- en regelgeving natuur	45
B.4.1	Natura 2000 en Natuurbeschermingswet 1998	45
B.4.2	Ecologische Hoofdstructuur	46
B.4.3	Flora- en faunawet	46
B.4.4	Effect van Marker Wadden op natuur wet- en regelgeving	46
B.5	Referenties Bijlage 2	47

1 Project Eerste fase Marker Wadden – de feiten

Marker Wadden is een uniek natuur- en recreatiegebied in ontwikkeling. De natuureilanden zijn aangelegd met zand, klei en slib uit het Markermeer. Dit project moet een bijdrage leveren aan het natuurherstel van het Markermeer. Op deze nieuwe groep eilanden met natuurlijke oevers komt nieuwe natuur tot ontwikkeling, zowel onder als boven water. Het doel is om dit een natuurparadijs voor vissen en vogels te laten zijn én een recreatie-eiland. Daarnaast moet Eerste fase Marker Wadden samen met andere TBES maatregelen zorgen voor een robuust ecologisch systeem. Wat vervolgens *“juridische ontwikkelruimte biedt voor onder meer recreatieve, infrastructurele en stedelijke ontwikkelingen in en rond het Markermeer-IJmeer”*, zoals wordt gesteld in de Structuurvisie Amsterdam-Almere-Markeermeer (RRAAM). Deze structuurvisie stelt kader voor de ontwikkeling van een Toekomst Bestendig Ecologisch Systeem (TBES).

In dit rapport wordt onderscheid gemaakt tussen het *aanlegproject* Marker Wadden en het *Kennis- en Innovatieprogramma Marker Wadden (KIMA)*. Het aanlegproject gaat over de (voorbereiding van de) aanleg/bouw en beheer van de eilanden, en wordt opgedeeld in een initiatie-, aanleg- en beheerfase. Het KIMA gaat over alle kennisontwikkeling rondom Marker Wadden. KIMA gaat over toegepast onderzoek, wetenschappelijk onderzoek (inclusief het onderzoeksproject Natuur in Productie), het Monitoring en Evaluatieprogramma van Marker Wadden (MEP) en het Living Lab.

1.1 Project – Initiatiefase 2012-2015

In de initiatiefase (vanaf 2012) lag het initiatief bij Natuurmonumenten mede dankzij een bijdrage van 15 miljoen euro van de Nationale Postcode Loterij. Zij hebben samen met ingenieurs- en adviesbureau Royal HaskoningDHV opgetrokken om Marker Wadden te initiëren en op (juridisch) beleidsniveau vast te leggen (Tabel 1). Vanaf 2014 kreeg Natuurmonumenten bestuurlijke steun; samen met de Rijksoverheid (de toenmalige ministeries EZ en IenM), RWS en de provincie Flevoland werd er een samenwerkingsovereenkomst opgesteld. Zowel het Rijk als de provincie Flevoland steunen het project ook financieel. In 2014 is de aanbestedingsprocedure gestart en het contract met de uitvoerende partij (Boskalis) is uiteindelijk in september 2015 getekend.

Het project is tijdens de initiatiefase op systeemniveau ingebed in de Stuurgroep Markermeer-IJmeer. Zij zijn verantwoordelijk voor de afstemming van de ontwikkelingen in het Markermeer-IJmeer, de ecologische boekhouding in samenhang met de natuurmonitoring en het Opdrachtgeverschap van verschillende projecten. Deze Stuurgroep is vastgelegd in de bestuursovereenkomst van het Rijk-Regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM, 2013). De Stuurgroep Marker Wadden informeert de Stuurgroep Markermeer-IJmeer twee maal per jaar over de voortgang van het project.

Tabel 1. Actoren en beschrijving van hun rol in de initiatiefase van Marker Wadden

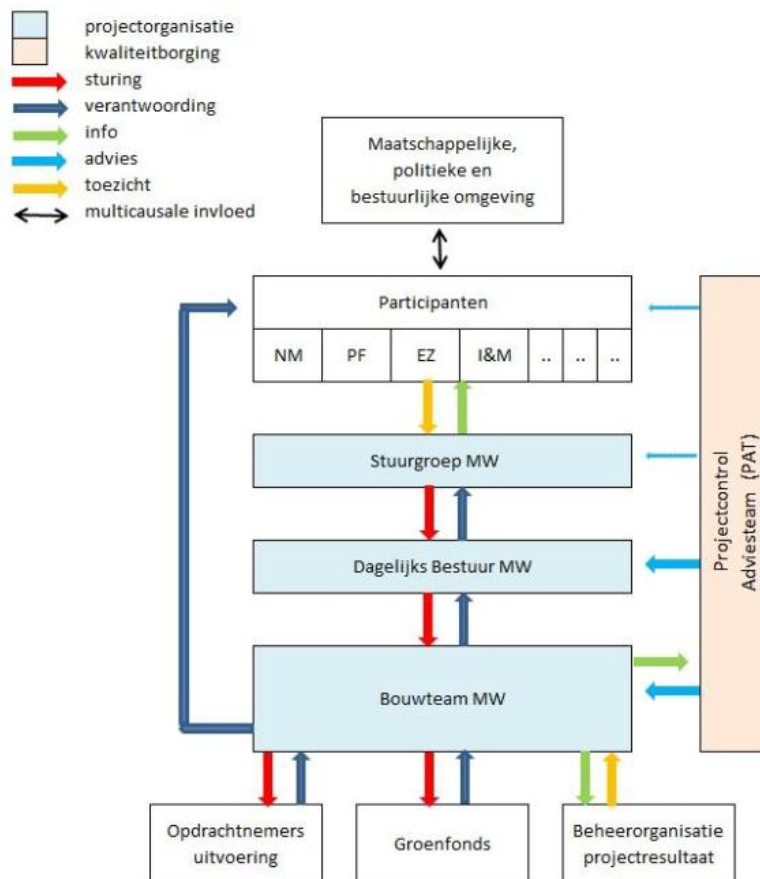
Actor		Rol initiatiefase
Projectteam Marker Wadden	Natuurmonumenten	Initiatiefnemer, financier, werven extra financiering, werken aan maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak, concept ontwikkeld met RHDHV, VZ Stuurgroep Marker Wadden
	RWS (Midden-Nederland en PPO)	Verantwoordelijk uitvoeren aanbestedingsproces, verantwoordelijk beheer grote wateren, TBES doelstellingen, Kader Richtlijn Water (KRW) en Natura2000 Markermeer, bevoegd gezag projectplan Waterwet, beheerder en secretaris Stuurgroep MIJ
	Royal HaskoningDHV ²	Adviesrol aan Natuurmonumenten en RWS over procedure/vergunningen
Opdrachtnemer	Consortium Boskalis (hoofdaannemer), Witteveen+Bos, Vista en Arcadis ³ .	Winnend bouwconsortium aanbesteding, maker ontwerp
Financiers	Natuurmonumenten	Financier en Opdrachtgever samen met RWS
	Ministerie EZ (inclusief latere LNV)	RRAAM partner, financier, partner WMIJ consortium, gezag passende beoordeling (vogel- en habitatrichtlijn, Natura2000) gemandateerd aan provincie, voorzitter Stuurgroep MIJ, lid Stuurgroep Marker Wadden
	Ministerie IenM (later IenW)	Financier, partner WMIJ consortium, bevoegd gezag ontgronding rijkswateren (gemandateerd aan ILT), verantwoordelijk uitvoering KRW, in Stuurgroep MIJ namens Rijkspartijen, lid Stuurgroep Marker Wadden
	Provincie Flevoland	Financier, partner WMIJ consortium, bevoegd gezag natuurbeschermingswet, lid Stuurgroep MIJ, lid Stuurgroep Marker Wadden

1.2 Project – Aanlegfase 2015-2020

In de aanlegfase is het accent verschoven van het beleidsniveau naar het uitvoeringsniveau, zowel op project- als systeemniveau. De uitvoering wordt aangestuurd door het Projectteam Marker Wadden, met Natuurmonumenten en RWS (Tabel 2). Zij sturen de Opdrachtnemer aan (Boskalis ondersteund door Witteveen+Bos, Vista en Arcadis). Het Projectteam Marker Wadden wordt aangestuurd door het Dagelijks Bestuur Marker Wadden en de Stuurgroep Marker Wadden. Deze projectorganisatie is schematisch weergegeven in Figuur 1 (Natuurmonumenten & RWS 2018).

² Royal HaskoningDHV is niet geïnterviewd voor dit onderzoek.

³ Vista en Arcadis zijn niet geïnterviewd voor dit onderzoek.



Figuur 1. Projectorganisatie aanleg Marker Wadden

Tabel 2. Actoren en beschrijving van hun rol in de aanlegfase van Marker Wadden

Actor		Rol aanlegfase
Projectteam Marker Wadden	Natuurmonumenten	Verantwoordelijk voor de aanleg, trekker Projectteam Marker Wadden, VZ Stuurgroep Marker Wadden, kernteam KIMA
	RWS Midden-Nederland RWS PPO RWS GPO	Verantwoordelijk voor aanleg en projectmanagement, lid Projectteam Marker Wadden, kernteam KIMA, VZ Dagelijks Bestuur marker wadden, verantwoordelijk beheer grote wateren, TBES doelstellingen, KRW en Natura2000 Markermeer, bevoegd gezag projectplan Waterwet, beheerder en secretaris Stuurgroep MIJ
Opdrachtnemer	Consortium Boskalis (hoofdaannemer), Witteveen+Bos, Vista en Arcadis.	Uitvoerder project
Financiers	Natuurmonumenten	Financier en Opdrachtgever samen met RWS
	Ministerie EZ (inclusief latere LNV)	Gezag passende beoordeling (vogel- en habitatrichtlijn, Natura2000) inpassen aanleg Marker Wadden binnen N2000 wetgeving, voorzitter Stuurgroep MIJ, lid Stuurgroep Marker Wadden
	Ministerie IeM (later IenW)	In Stuurgroep MIJ namens Rijkspartijen, lid Stuurgroep Marker Wadden

	Provincie Flevoland	Verantwoordelijk voor gezamenlijke realisatie TBES en integrale ontwikkeling natuur en ruimtelijk-economische ontwikkelingsmogelijkheden, lid Stuurgroep Marker Wadden
--	---------------------	--

1.3 Project – Beheerfase vanaf 2021

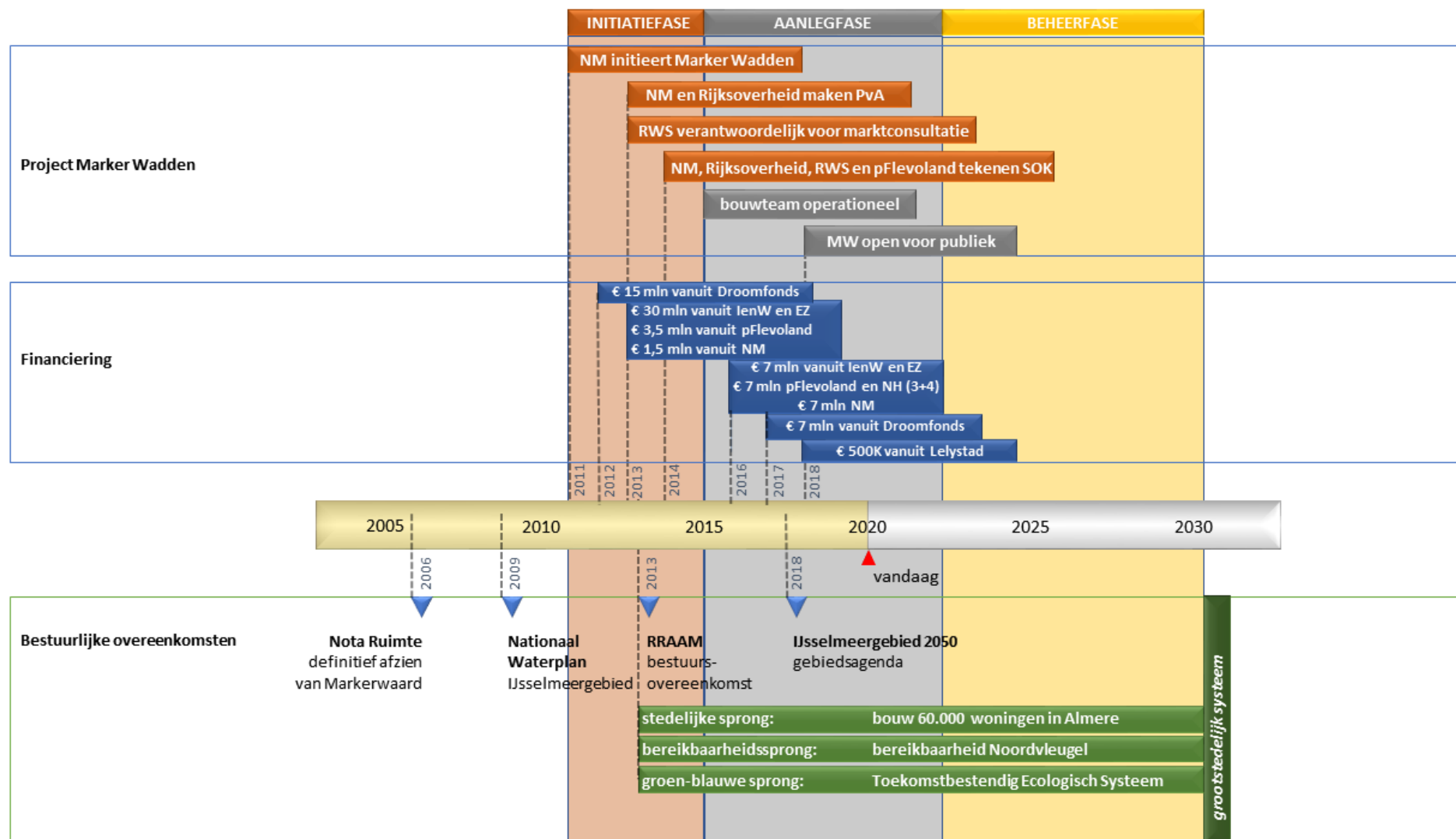
In deze fase is Natuurmonumenten als erfpachter verantwoordelijk voor het beheer en de exploitatie van Marker Wadden (Tabel 3). RWS blijft verantwoordelijke als waterbeheerder (Duijn et al., 2018). Boskalis is de eerste 10 jaar na oplevering nog verantwoordelijk voor het onderhoud van de randen van Marker Wadden.

Tabel 3. Actoren en beschrijving van hun rol in de beheerfase van Marker Wadden

Actor		Rol beheerfase
Projectteam Marker Wadden (wordt opgeheven in de beheerfase – vanaf 2021)	Natuurmonumenten	Pachter van het gebied en verantwoordelijk voor het beheer, exploitatie, ontvangen publiek, onderzoek faciliteren, bestuurslid Nationaal Park Nieuw Land, lid Stuurgroep Marker Wadden
	RWS Midden-Nederland	Beheer en beleid (directeur in Stuurgroep uitwerking RRAAM), inhoudelijk monitoring (in opdracht van Stuurgroep RRAAM), bestuurslid Nationaal Park Nieuw Land
Opdrachtnemer aanleg	Boskalis	Uitvoerder van de aanleg van het project en nog 10 jaar verantwoordelijk voor de functionele instandhouding van de randen van Marker Wadden
Financiers	Natuurmonumenten	Financier van beheer, onderhoud en exploitatie van Marker Wadden

1.4 Project – Financiering

Marker Wadden is gefinancierd door Natuurmonumenten (deels met bijdragen uit het droomfonds via de Postcodeloterij), provincies Flevoland en Noord-Holland, ministerie IenM (huidige ministerie IenW) en ministerie EZ (inclusief huidige ministerie LNV). In dit financieringsmodel wordt financiering uit publieke en private bronnen gecombineerd. Natuurmonumenten droeg met 30,5 miljoen euro bij aan het project, deels via bijdragen uit het Droomfonds van de Nationale Postcode Loterij (22 miljoen euro in 2 stappen: 15 + 7). Een bedrag van ca. 1 miljoen euro is door Natuurmonumenten ingebracht dankzij bijdragen uit het Nederlandse bedrijfsleven en andere NGO's. Marker Wadden werd gesteund door 37 miljoen euro van de nationale overheid (in 2 stappen, 30 + 7). Later, na een publieke uitvraag voor deelname aan het project is ook de provincie Flevoland in het project gestapt met 6,5 miljoen euro. De provincie Noord-Holland heeft in de tweede tranche 4 miljoen euro bijgedragen. Om de financiële bijdrage van alle partijen ook in de toekomst zeker te stellen, is een externe rekening geopend bij het Nationaal Groenfonds (een bank en strategisch adviseur voor Natuurmonumenten en andere partijen). Op deze rekening werd het geld van de verschillende partijen gestort om daarmee de projectkosten te betalen. Alle financierende partijen hebben een deelrekening bij het Groenfonds en nemen deel aan het project voor eigen rekening en risico. Door deze werkwijze is Marker Wadden een project zonder subsidies. Een ieder die meedoet, doet dat vanuit een eigen belang en rekening. Buiten deze regeling om heeft de Gemeente Lelystad 500 duizend euro geïnvesteerd in de voorzieningen van de haven op Marker Wadden.



Figuur 2 Tijdlijn project Marker Wadden

2 KIMA – de feiten

Verkenningen voor een Kennis en Innovatie programma Marker Wadden (KIMA) zijn gestart in 2015, met de leden RWS/Topsector Water, Deltares, Natuurmonumenten en EcoShape. Er werd een KIMA Stuurgroep in het leven geroepen. In 2015 hebben de Stuurgroepleden RWS, EcoShape, Deltares en Natuurmonumenten zich bereid verklaard ieder een eigen meerjarige financiële bijdrage te leveren. Door het KIMA consortium is eind 2015 samen met het bedrijfsleven (waterbouw), Kennispartijen en universiteiten gewerkt aan een voorstel voor een STW-perspectief aanvraag getiteld: Multifunctional Use of Dredged sediment (MUD). Dit voorstel heeft ook de basis gelegd voor de inhoudelijke onderzoekslijnen van het KIMA. Helaas werd MUD afgewezen. In 2018 is door RWS, EcoShape, Deltares en Natuurmonumenten een intentieverklaring getekend, waarmee het onderzoeksprogramma KIMA als samenwerkingsverband is vastgelegd en officieel is gestart. In 2016 is parallel aan het KIMA het project 'Natuur in Productie' gestart, waarvan Natuurmonumenten penvoerder is en het Nederlands Instituut voor Ecologie (NIOO-KNAW), de Radboud Universiteit en de Rijks Universiteit Groningen deelnemen. Het project 'Natuur in Productie' wordt gefinancierd door het Gieskes-Strijbis Fonds. Het project bestudeert het herstel van het voedselweb in het nieuwe ecosysteem Marker Wadden. In 2019 is Natuur in Productie onderdeel geworden van het KIMA, en is NIOO-KNAW (Liesbeth Bakker) toegetreden tot de KIMA Stuurgroep. KIMA loopt t/m 2021 en zal in 2022 worden geëvalueerd.

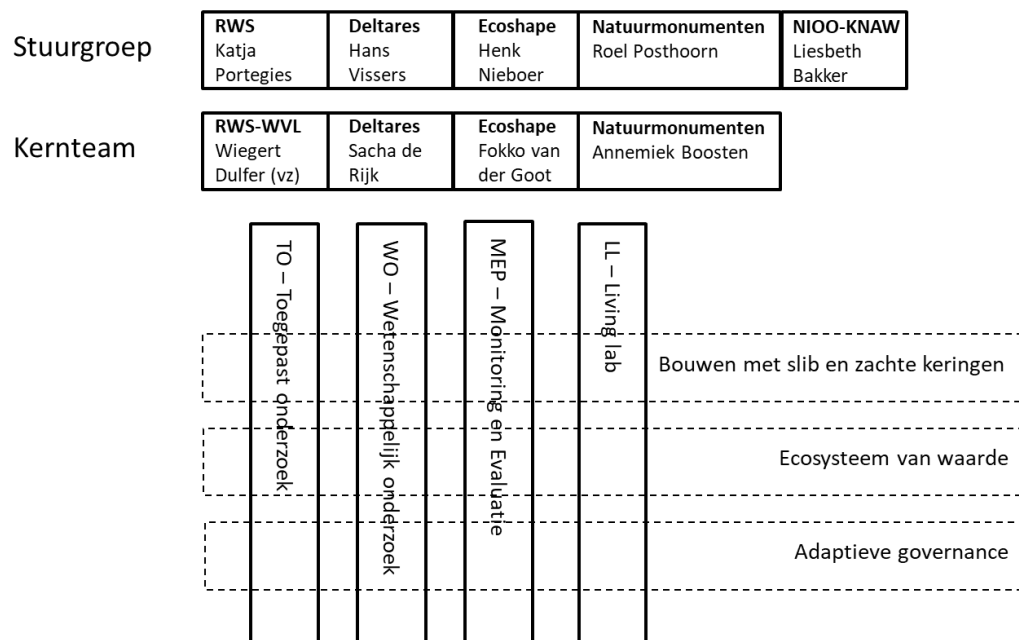
Organisatie

De KIMA Stuurgroep besluit over financiering van onderzoek en over de inhoudelijke keuzes die aan hen door het KIMA kernteam worden voorgelegd. In de Stuurgroep zitten RWS (voorheen Roeland Allewijn, nu Katja Portegies), Natuurmonumenten (Roel Posthoorn), Deltares (Hans Vissers), EcoShape (Henk Nieboer) en vanaf 2019 Liesbeth Bakker (NIOO-KNAW).

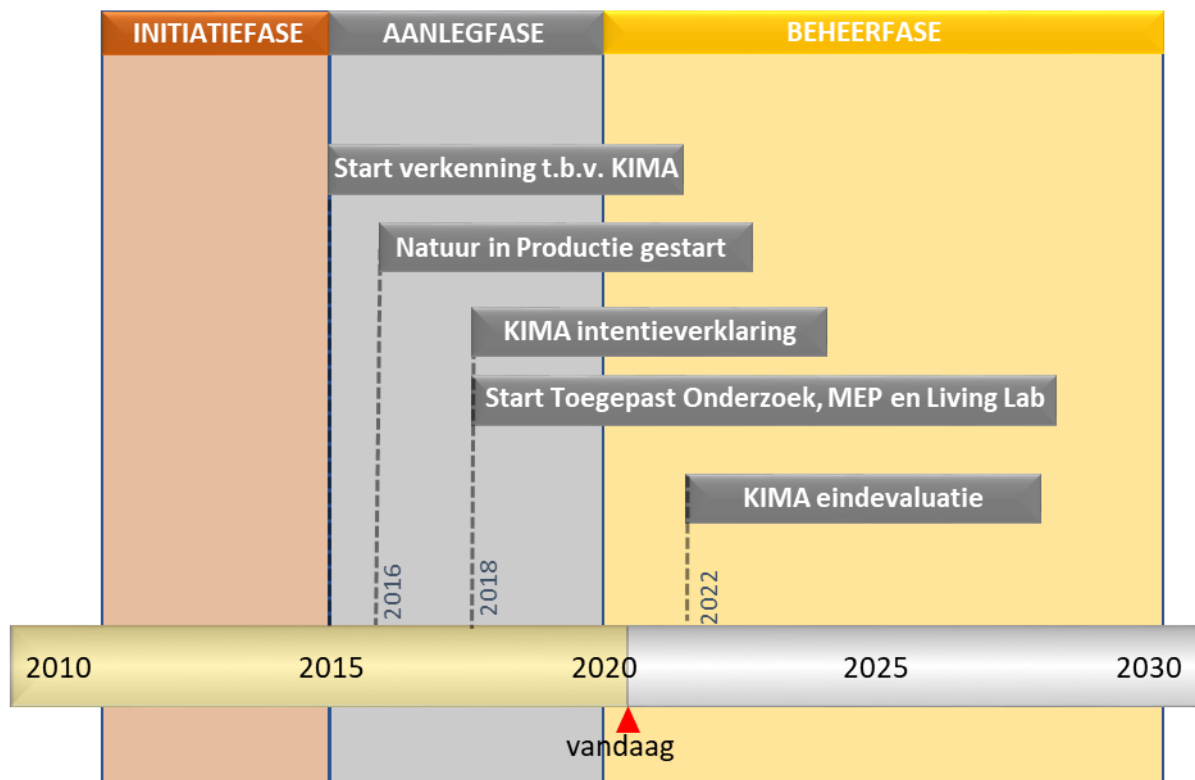
Het KIMA kernteam bereidt besluiten van de Stuurgroep voor en stuurt het KIMA programma aan. In het kernteam zitten RWS (Wiegert Dulfer), Natuurmonumenten (Annemiek Boosten), Deltares (Sacha de Rijk) en EcoShape (Fokko van der Goot). Het KIMA Operationeel Team is verantwoordelijk voor de praktische coördinatie van het onderzoeksprogramma. Sinds 2019 is een teamlid van KIMA Operationeel Team toegevoegd aan het Projectteam Marker Wadden. RWS (Jeroen Postema) heeft als taak om voor deze link te zorgen en neemt deel aan het tweewekelijks projectteam overleg.

Het KIMA programma is ingericht op basis van drie thema's met thematrekkers. De thema's zijn Bouwen met slib en zand, Ecosysteem van waarde en Adaptieve governance. De thematrekkers hebben als taak om het Toegepast Onderzoek, Wetenschappelijk Onderzoek en het Monitoring en Evaluatieprogramma op elkaar af te stemmen en resultaten te verbinden.

Binnen KIMA kunnen meerdere financieringssporen worden onderscheiden: financiering voor Natuur in Productie (door het Gieskes Strijbis Fonds), financiering van het Toegepast Onderzoek (door RWS-CIP, Deltares en EcoShape) en het Monitoring en Evaluatieprogramma (gefinancierd door IenW, Deltafonds).



Figuur 3. Structuur Kennis- en Innovatieprogramma Marker Wadden (KIMA -bemensing vanuit de situatie 2019)

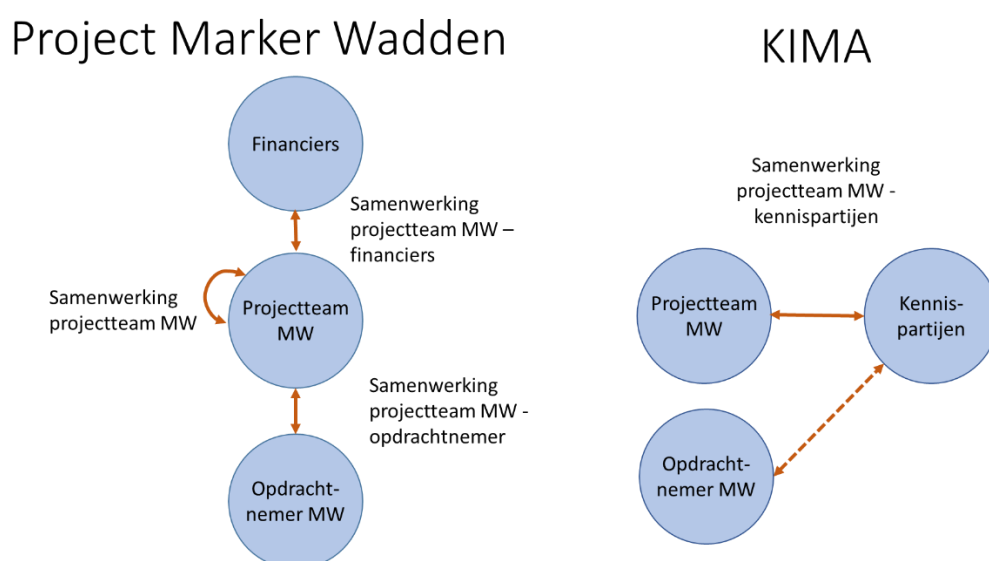


Figuur 4. Tijdlijn KIMA

3 Samenwerking

3.1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag *Hoe werkt de samenwerking in het 'gouden vierkant' (overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en kennispartijen)?* Hierbij wordt eerst ingezoomd op de samenwerking tussen de leden van de Projectteam Marker Wadden. Vervolgens gaat het hoofdstuk in op de samenwerking tussen de vier groepen Projectteam Marker Wadden, Opdrachtnemer, Kennispartijen en Financiers (Figuur 5). Hierbij is de overheid vertegenwoordigd in de Projectteam Marker Wadden (RWS) en de Financiers (ministeries en provincie Flevoland), het bedrijfsleven in Opdrachtnemer (Boskalis en Witteveen+Bos als adviseur) en maatschappelijke organisaties in Projectteam Marker Wadden en de financiers (Natuurmonumenten). In het hoofdstuk wordt zo consequent mogelijk onderscheid gemaakt tussen het project Marker Wadden en het KIMA.



Figuur 5. Samenwerking tussen de vier groepen, binnen het Project Marker Wadden en KIMA.

3.2 Project Marker Wadden

3.2.1 Samenwerking binnen het Projectteam Marker Wadden

De formele samenwerking binnen het Projectteam Marker Wadden vindt haar fundament in de volgende vier overeenkomsten:

1. De samenwerkingsovereenkomst eerste fase Marker Wadden tussen Natuurmonumenten, de Staat der Nederlanden (IenW en LNV en BZK) en de provincie Flevoland (Rijksoverheid, 2014);
2. Kaderovereenkomst tussen de Staat der Nederlanden, Natuurmonumenten, provincie Flevoland en stichting Groenfonds (2014);
3. Uitvoeringsovereenkomst tussen de Staat der Nederlanden (IenW/RWS) en Natuurmonumenten (2014);
4. Erfpachtovereenkomst (tussen Natuurmonumenten en RVO en ministerie BZK, 2014).

Het Projectteam Marker Wadden bestaat uit RWS en Natuurmonumenten als Opdrachtgever voor de uitvoering. Het Projectteam is zodanig georganiseerd dat het aansluit op de kernkwaliteiten van

de organisaties. Dit betekent dat binnen het Projectteam Marker Wadden RWS verantwoordelijk is voor het contract, technisch management en het informeren en betrekken het ministerie van IenW en haar minister, en dat Natuurmonumenten zich richt op de projectleiding, het secretariaat en de communicatie en omgevingsmanagement.

De hierboven genoemde 4 overeenkomsten zijn het resultaat van een proces dat door de betrokken partijen is doorlopen in ongeveer 1 jaar tijd. Hierbij werden de partijen ook geadviseerd door Boer en Croon, bijvoorbeeld ten aanzien van de op te richten projectorganisatie. De samenwerkingsovereenkomst regelt de samenwerking tussen partijen, maar adresseert ook een aantal risico's in de publiek-private samenwerking zoals een juiste omgang met het aanbestedingsrecht, mededinging, staatssteun *et cetera*. Binnen de uitvoeringsovereenkomst is zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande werkwijze zoals deze door RWS wordt gehanteerd bij grote infrastructurele projecten. Door het vastleggen van de afwijkingen van deze werkwijze in de samenwerkingsovereenkomsten werd maatwerk voor de aanleg van Marker Wadden mogelijk. Zo wordt er ieder kwartaal geëvalueerd middels een op maat gemaakte constructie, in de vorm van een Project control Advies Team (PAT) dat rapporteert aan het Dagelijks Bestuur van Marker Wadden.

Naast deze formele overeenkomsten is er in 2014 ook een projectfilosofie opgesteld. Ondanks dat het woord samenwerking niet in deze filosofie voorkomt, geeft het de 7 uitgangspunten weer van het *gezamenlijk* handelen van RWS en Natuurmonumenten: innovatie, vertrekkend vanuit ambities, focus op maximale doelrealisatie, ondernemende *mindset*, risico's beheersen, voortvarendheid als succesfactor en tenslotte het hieronder weergegeven *best team approach*. De reden dat we dit document hier nadrukkelijk noemen, is omdat het een procesresultaat is waarin betekenis is gegeven aan de samenwerking tussen door RWS en Natuurmonumenten. Het is dus geen juridisch document, maar een procesdocument door het Projectteam zelf opgesteld.

Best team approach. Wij geloven dat mensen het verschil maken. We kiezen bewust voor een klein team met goede mensen die de 'handen aan de ploeg' hebben. Mensen die de vaardigheid hebben om het beste uit de eigen organisatie te halen en ontstaan om optimaal van de onderlinge wisselwerking te profiteren. We richten ons op co-creatie, het verenigen van de sterkten die de twee werelden van Natuurmonumenten en RWS te bieden hebben. (Projectfilosofie Marker Wadden, 2014 versie 0.2, p.2)

Tijdens de interviews is de samenwerking binnen het Projectteam Marker Wadden in de initiatie- en aanlegfase door de teamleden als constructief positief beoordeeld. Uit de interviews komt naar voren dat samenwerking een hele bewuste keuze is geweest en dat samen dan ook echt samen betekende. Binnen het RWS-Natuurmonumenten team is toen ook echt de tijd genomen om te bepalen wat deze samenwerking dan inhield, en wat dit voor de organisaties betekende. De projectfilosofie zoals hierboven reeds genoemd geeft dit ook weer. Echter, dit wil niet zeggen dat er geen discussies of verschillen van inzicht waren en ook dat er – met namen in 2014 en 2015 – de nodige 'hobbels' zijn overwonnen. Een voorbeeld hiervan is het afwijzen van de EU-LIFE subsidie die was aangevraagd voor Marker Wadden. Dit had kunnen leiden tot een impasse, maar juist door onderling vertrouwen en drive om het project te laten slagen hebben de leden van de Stuurgroep gezamenlijk besloten om tot het allerlaatste moment door te gaan om toch de financiering rond te krijgen, wat uiteindelijk ook lukte. De respondenten geven aan dat de positieve wijze waarop de samenwerking wordt beoordeeld zowel te danken is aan de mensen die betrokken waren, als aan de spelregels (contracten en projectfilosofie).

Het Projectteam Marker Wadden geeft aan dat de samenwerking tussen RWS en Natuurmonumenten uniek is (niet eerder werkte de overheid samen met een NGO in een groot bouwproject), dus dat daarom ook een werkwijze op maat ontwikkeld diende te worden. Dat wil zeggen: een aanpak die mag afwijken van reguliere werkwijzen binnen de eigen organisaties. De

rolverdeling tussen RWS en Natuurmonumenten is zo dat iedereen doet waar zijn/haar expertise, bewegingsruimte en kernkwaliteiten liggen.

Wat volgens de respondenten ook bijdraagt aan de goede samenwerking is de kleine omvang van het team en de senioriteit van de teamleden. De teamleden hebben zelf de positie, kennis, ervaring en inzicht in risico's om beslissingen te nemen, en hoeven niet voor iedere beslissing eerst met een eigen team/organisatie te overleggen. Daardoor kunnen besluiten sneller worden genomen dan als voor iedere beslissing ruggespraak moet plaatsvinden.

“De samenwerking is zonder meer innovatief, twee verschillende culturen zo [te] laten samenwerken. [...] Dat wordt door een groot deel ook bepaald door de mensen, niet door de spelregels.”

In de beginfase (2013-2014) was het cultuurverschil tussen RWS en Natuurmonumenten nog erg merkbaar. Zo zijn er binnen RWS strikte regels over procedures, waarbij risico's zoveel mogelijk vermeden worden. In tegenstelling tot het projectgerichte RWS, is Natuurmonumenten volgens de respondenten van nature een meer kansgestuurde organisatie. Het heeft één jaar geduurd om de samenwerkingsovereenkomsten op te stellen (tussen Natuurmonumenten, Rijksoverheid en Provincie Flevoland en tussen RWS en Natuurmonumenten). Voor sommigen duurde dit langer dan ze hadden verwacht. In de samenwerking is een deel van de procedures van RWS overgenomen. Daar is voor gekozen om de gang van zaken voor RWS te kunnen verantwoorden, maar ook omdat de procedures (in aangepaste vorm) functioneel zijn en structuur geven aan het proces. Met de cultuurverschillen werd omgegaan door een geïnteresseerde en open houding te hebben als het gaat om elkaars belangen en kwetsbaarheden. Hierdoor ontstaat vertrouwen, zodat de teamleden ervan op aan kunnen dat iedereen vertelt wat er precies gaande is in de eigen organisatie of wat zij opkikken in hun netwerk.

Om de samenwerking te verbeteren (iedereen in dezelfde *mindset* te krijgen) zijn er wisselingen in het projectteam geweest. Soms zijn teamleden zelf opgestapt en soms was het een bewuste keuze om leden uit het team te vervangen door nieuwe. Daarnaast namen teamleden in de praktijk soms zelf keuzes voor hun moederorganisatie omdat het niet mogelijk was snel af te stemmen volgens de gebruikelijke procedure binnen de moederorganisatie. Zoals eerder gezegd, dit was mogelijk omdat de projectteamleden de eigen organisaties en procedures goed kenden en daarmee ook in staat waren op basis van ervaring de mogelijke impact van hun beslissingen op de eigen organisatie en het project Marker Wadden in te schatten.

3.2.2 Samenwerking tussen het Projectteam Marker Wadden en de Opdrachtnemer

De samenwerking tussen het Projectteam Marker Wadden en aanlegteam is vastgelegd in een UAV-gc contract (Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen). Er zijn twee communicatielijnen tussen het Projectteam Marker Wadden (Opdrachtgever) en de Opdrachtnemer, namelijk die van contractmanager en die als klant. De klant kijkt of het geleverde product inderdaad aan de wensen voldoet, ook als daarmee de eisen moeten worden bijgesteld. Dat wordt verwerkt door de contractmanager.

Uit de interviews komt naar voren dat de samenwerking door zowel het Projectteam Marker Wadden als de Opdrachtnemer als positief is ervaren. Factoren die hier volgens het Projectteam Marker Wadden aan bijdragen zijn de gezamenlijke wil om de eilanden te realiseren. Er is volgens de Opdrachtnemer veel vertrouwen onderling, een belangrijke voorwaarde voor de samenwerking. Deze rol van de Opdrachtgever als 'klant' is voor de aannemer soms als lastig ervaren. Op sommige momenten is de koers (realisatie van het ontwerp) door het Projectteam Marker Wadden aangepast omdat veldwaarnemingen daartoe aanleiding gaven. Maar soms ging het de Opdrachtgever meer om de filosofie achter het ontwerpen en minder om de details in de tekening. Met name rond een

dergelijke aanpassing was er soms onduidelijkheid over wat er precies van de Opdrachtnemer verwacht werd en wanneer het Projectteam Marker Wadden tevreden zou zijn met de uitvoering.

“Omdat het soms gaat om de filosofie achter de plannen en niet de exacte details op de tekeningen, is het ook lastig om de verwachtingen van de Opdrachtgever volledig duidelijk te krijgen en om te bepalen wanneer de Opdrachtgever tevreden is over de uitvoering.”

Informeel overleg wordt door beide partijen als belangrijk genoemd voor de relatie. Wanneer er onduidelijkheden zijn of de meningen verschillen (bijvoorbeeld over de interpretatie van de eisen bij oplevering) dan wordt dat liever eerst informeel besproken dan dat er gelijk formeel op de contractafspraken wordt teruggevallen en/of wordt geëscaleerd.

In het contract is een prikkel opgenomen door een knip te maken in het budget tussen de aanbesteding (60 mln. excl. BTW) en opdrachtverlening (in eerste instantie voor 33 mln.). Dit in de verwachting dat het zou lukken om gedurende de uitvoering extra financiering aan te trekken. Voor dit extra geld kan dan direct opdracht verleend worden (zonder nieuwe aanbesteding) omdat het werk al voor de volle omvang is aanbesteed. Er lag daarmee voor beide partijen een goede prikkel voor samenwerking omdat zowel het Projectteam Marker Wadden als de Opdrachtnemer baat hebben bij een zo robuust mogelijke kwaliteit. Wanneer de Opdrachtnemer in de eerste periode werk oplevert wat voldoet aan de contracteisen, vergroot dit de kans op aanvullende financiering voor uitbreiding van het aanlegproject Marker Wadden (zonder nieuwe openbare aanbesteding) waar zij dan een opdracht voor zullen krijgen.

In het begin moesten het Projectteam Marker Wadden en de Opdrachtnemer nog wel een weg vinden in deze manier van samenwerking. Zo was er discussie over de interpretatie van de contracteisen. Daarom was het gesprek eerst fel, later kwamen het Projectteam Marker Wadden en de Opdrachtnemer meer op één lijn. Door de Opdrachtnemer wordt deze werkwijze ('regiebasis') erg gewaardeerd. De kern die door de respondenten wordt benoemd, is dat je als Opdrachtgever en Opdrachtnemer samenwerkt aan een gezamenlijk doel en niet alles vooraf in detail uitwerkt (offerte), maar dat je gedurende het proces in overleg de aanpak aan kunt passen indien nodig.

3.2.3 Samenwerking tussen het Projectteam Marker Wadden en de Financiers

Nadat de ministeries in 2013 hun financiële bijdrage hadden toegezegd, werd een intentieverklaring getekend. In 2014 zijn vervolgens de eerder genoemde overeenkomsten opgesteld waarin de rolverdeling tussen het Projectteam Marker Wadden en de Financiers gedetailleerd zijn vastgelegd. De Financiers zijn lid van de Stuurgroep Marker Wadden, en/of het Dagelijks Bestuur en/of het Bouwteam en sturen zo het project aan.

In de interviews worden de samenwerkingsovereenkomsten door het Projectteam Marker Wadden genoemd als cruciaal fundament onder de samenwerking. Daarnaast was het volgens het Projectteam Marker Wadden en de Financiers voor de samenwerking belangrijk dat de doelen van Marker Wadden aansloten op de beleidsdoelen van de ministeries (met name de ecologie in de rijkswateren verbeteren en innovatieve waterbouw stimuleren). Doordat de Financiers al ver waren in gezamenlijke ideeën rondom gebiedsontwikkeling in het Markermeer (RRAAM⁴ en TBES⁵), was het mogelijk om Marker Wadden in korte tijd te realiseren. Hierop is door Natuurmonumenten voorgesorteerd door de doelen van Marker Wadden zó op te stellen dat ze aansloten bij deze beleidsdoelen. Daarnaast hadden de leden van de Stuurgroep Marker Wadden later nog inspraak in de uiteindelijke projectdoelen. Door beide partijen wordt de Ontwikkelingsvisie van Nationaal Park Nieuwland (2019) gezien als belangrijk middel om ook voor het vervolg de Financiers op één lijn te

⁴ Rijk-Regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer.

⁵ Toekomstbestendig Ecologisch Systeem.

krijgen. Hierin is een gezamenlijke ambitie vastgelegd om in 10% van het Markermeer eilanden aan te leggen. Het wordt door het Projectteam Marker Wadden als strategisch gezien dat dit een visie is van meerdere partijen, niet van hen alleen.

Samenwerkingsovereenkomst - Artikel 3: Binnen de samenwerking is Natuurmonumenten primair verantwoordelijk voor het werven van additionele geldmiddelen voor de realisatie van het Project. De andere partijen binnen de samenwerking ondersteunen de activiteiten van Natuurmonumenten daar waar mogelijk.

De Financiers vanuit de overheid hadden verwacht dat een groter deel van de financiering door het bedrijfsleven en EU-fondsen gedekt had kunnen worden. Dit is niet gelukt – waarbij het hierboven genoemde afwijzen van de EU LIFE subsidie vooral als een tegenvaller werd ervaren, maar ook het achterblijven van een bijdrage in de financiering door het bedrijfsleven was niet wat was verwacht. Minister Schultz-Verhagen beschreef dit als volgt in haar toespraak bij haar bezoek aan Marker Wadden in maart 2017.

.....Ik ben dan ook heel blij dat we aan de slag kunnen met de volgende eilanden. Ik feliciteer Natuurmonumenten van harte met de opgehaalde financiering. Want het was niet makkelijk. De EU kwam niet over de brug. VNO-NCW sprak grote woorden, maar de bijdrage van het bedrijfsleven is tot nu toe teleurstellend. Natuurmonumenten zette door en we zien hier vandaag het resultaat. Er is hier bovendien een aantal bedrijven aanwezig dat wel meebetaalt. Ik ben daar trots op: deze manier van fondsenwerven is nieuw en heeft de toekomst. En met het geld van de Postcodeloterij is ook het 5e eiland veiliggesteld. Met recht een knappe prestatie. (Bron: [link](#))

De werving van financiering was echter wel een belangrijk discussiepunt. Hierbij speelt het verschil in interpretatie van het hierboven genoemde artikel 3 van de samenwerkingsovereenkomst een rol. Volgens de Financiers vanuit de publieke sector had Natuurmonumenten aangegeven dat zij voor de aanvullende financiering zou zorgen bij EU-fondsen en het bedrijfsleven. Volgens Natuurmonumenten ligt de nadruk echter op de toevoeging *primair*: het betreft dus wel degelijk een gedeelde verantwoordelijkheid van alle Financiers. Dit laat onverlet dat toen financiering vanuit EU en bedrijfsleven niet haalbaar bleken het Rijk en decentrale overheden als voornaamste financier op moesten treden. Deze situatie – dat overheden toch als voornaamste financier hebben gediend – willen deze overheden voorkomen in fase 2 van Marker Wadden. Daarom gaven de publieke Financiers aan eerst een onderbouwing te willen zien van de effecten van Marker Wadden op het Markermeer. Om die reden zijn tussen het Projectteam Marker Wadden en de Financiers afspraken gemaakt over de monitoring van deze effecten op het Markermeer. De monitoring van de effecten van Marker Wadden op het Markermeer is een taak van RWS; Kennispartijen worden wel ingezet om een deel van deze monitoring uit te voeren.

3.3 KIMA

3.3.1 Samenwerking tussen de Kennispartijen met het Projectteam Marker Wadden (KIMA)

De samenwerking tussen de Kennispartijen is vastgelegd in de intentieverklaring KIMA. Jeroen Postema is sinds 2018 vanuit het KIMA Operationeel Team lid van het Projectteam Marker Wadden

om operationele zaken af te stemmen tussen het KIMA en het aanlegproject Marker Wadden. De looptijd van onderzoek is langer dan dat van de uitvoering. Dit wordt ondervangen door ook tussentijdse onderzoeksresultaten te delen met het Projectteam Marker Wadden, daarnaast worden onderzoeksresultaten gepubliceerd voor wetenschappelijke en communicatiedoeleinden.

Uit de interviews komt naar voren dat de samenwerking tussen het Projectteam Marker Wadden en Kennispartijen aan beide kanten leidde tot het naar beneden bijstellen van verwachtingen. Dit lijkt met name voort te komen uit verschillende verwachtingen over elkaars rol, de toegang tot en beschikbaarheid van middelen en de rol van kennis bij de aanleg van Marker Wadden.

Het Projectteam Marker Wadden had in de initiatiefase de verwachting dat Kennispartijen en Topsector Water financieel konden bijdragen aan het onderzoek rond de aanleg van Marker Wadden, om zo deel te worden van het aanlegconsortium. Die aanname bleek onterecht. Veel kennispartijen krijgen tussen de 10 en 20% van hun omzet strategische onderzoeksmiddelen vanuit het Rijk. De rest van de middelen moet uit 2^e (subsidie vanuit o.a. EU, NWO) of 3^e (contractonderzoek vanuit overheid en bedrijfsleven) geldstroom komen. De middelen van de Kennispartijen worden toegekend op basis van vraagarticulatie en ten aanzien van Marker Wadden kwam er geen vraag vanuit het coördinerende ministerie (EZ). Ook vanuit de Top Sectoren bleek uiteindelijk geen mogelijkheid te bestaan voor financiering. Daarnaast was ook de hoge mate van competitie en versplintering tussen Kennispartijen en adviesbureaus in Nederland en dat er binnen de organisaties slechts beperkt vrij te besteden budget beschikbaar was voor onderzoek op Marker Wadden niet zoals het Projectteam had verwacht. Natuurmonumenten heeft daardoor het heft in eigen hand genomen en heeft gezocht naar andere financieringsbronnen. Zij heeft dit gevonden in het Gieskes-Strijbis Fonds, waar het Natuur in Productie project uit is voortgekomen. Uiteindelijk is een onderzoeksprogramma als samenwerkingsverband – het KIMA – gestart in 2018 (twee jaar nadat de aanleg gestart was), gezamenlijk gefinancierd door RWS, Deltares en partners van EcoShape.

Kennispartijen hebben de aanloopfase tot aan de intentieverklaring van het KIMA (2018) ervaren als een suboptimale start. Het was voor hen niet duidelijk waarom de Kennispartijen niet als partners konden worden aangenomen, en waarom de overheid kennisontwikkeling niet als voorwaarde had gesteld voor financiering van de aanleg van Marker Wadden. Volgens de Kennispartijen was de gevraagde financiële bijdrage onrealistisch hoog. Ook kwam het als verrassing dat Natuurmonumenten zonder medeweten van de partijen die later betrokken zouden worden bij het KIMA al een eigen onderzoeksproject (Natuur in Productie) had opgezet.

Nadat veel moeite is gedaan om (Kennis)partijen bij elkaar te brengen en gezamenlijk een kennisprogramma te financieren en te programmeren, kon het KIMA in 2018 definitief vorm krijgen. Ook de samenwerking tussen de Kennispartijen en het Projectteam is sindsdien verbeterd.

Sinds de start van KIMA in 2018 lijkt het Projectteam Marker Wadden zich meer te willen verbinden aan KIMA (ook naar buiten toe). Deze door de kennispartijen als zodanig ervaren verandering van houding van het Projectteam Marker Wadden richting het KIMA wordt door de Kennispartijen niet altijd goed begrepen.

“Ik heb dus wel geleerd dat [...] bouw en onderzoek mengen in een project een lastige is. Dus in het begin heb ik daar wel op ingezet, maar ik denk dat ik dat nu, zeker als het hier om vervolgstappen gaat, zou ik die vervlechting eerst maar even loslaten en het dan naast elkaar schakelen.”

De doelen tussen KIMA en het Projectteam Marker Wadden verschillen. De derde pijler in de projectfilosofie van Marker Wadden is ‘Focus op maximale doelrealisatie’: *Geld dat ter beschikking wordt gesteld aan Marker Wadden moet maximaal worden ingezet voor de realisatie van de scope.* Deze scope betreft vooral de aanleg van de eilanden, en in mindere mate het ruimte bieden voor innovatie. De financiële middelen die het Projectteam Marker Wadden heeft opgehaald worden daarom aan de aanleg besteed en niet aan kennisontwikkeling. Financiers hebben verschillende

randvoorwaarden gedefinieerd voor hun financiële bijdrage aan Marker Wadden op het gebied van uitvoering, monitoring en kennis, afhankelijk van hun positie (zoals afspraken in het RRAAM). Door de Kennispartijen wordt kennis opdoen over het concept Marker Wadden (o.a. ontwikkeling ecosysteem en leren bouwen met slib) genoemd als het belangrijkste doel.

Kennisinstituten geven aan op basis van ervaringen bij andere grote innovatieve aanleg projecten zoals de Zandmotor dat kennisontwikkeling eerder in het proces zou moeten worden meegenomen. Het Projectteam Marker Wadden, daarentegen, komt tot de conclusie dat het niet haalbaar is om uitvoering en kennis te vervlechten en dat kennis pas later en parallel aan de uitvoering kan worden gerealiseerd. Een kanttekening die we hierbij willen maken is dat het belangrijk is om bij kennisontwikkeling onderscheid te maken tussen kennisontwikkeling op basis van empirische data ten aanzien van fysische/ecologische processen en kennisontwikkeling op basis van planvorming, ontwerpen, verbinden van inzichten. In de aanbesteding is immers ook kennis ontwikkeld bij het schrijven van de projectplannen en daarnaast niet te vergeten ook kennis over de governance van Marker Wadden.

3.4 Conclusie

De samenwerking rondom het project Marker Wadden (dus binnen het Projectteam Marker Wadden, tussen het Projectteam Marker Wadden en de Financiers en Opdrachtnemer) is overwegend als positief ervaren. Hoewel het tijdens de initiatiefase duidelijk werd dat er verschillen waren tussen partijen die overbrugd moesten worden, is hier in de meeste gevallen een passende oplossing voor bedacht. Dit is zowel op individueel, collectief als netwerkniveau het geval. Op individueel niveau is er in het Projectteam Marker Wadden nadrukkelijk gekeken naar beschikbare competenties en het realiseren van complementariteit tussen de betrokken organisaties. Op collectief niveau zijn werkprocessen binnen de betrokken organisaties aangepast die het project ten goede komen. Een voorbeeld is het Projectteam Marker Wadden en de Opdrachtnemer die gezamenlijk aan één doel werken. Tenslotte moeten op netwerkniveau productieve werkrelaties ontstaan tussen de drie groepen respondenten. Zowel de relatie tussen het Projectteam Marker Wadden en de Opdrachtnemer en het Projectteam Marker Wadden en Financiers is door heldere samenwerkingsovereenkomsten open en coöperatief.

Daarentegen is de samenwerking tussen KIMA en het Projectteam ervaren als een proces van waarbij de verwachtingen van verschillende partijen onderling ten aanzien van randvoorwaarden en middelen vaak bleken te verschillen. De relatie tussen Projectteam Marker Wadden en Kennispartijen is te bestempelen als zoekend en soms frustrerend, omdat Projectteam Marker Wadden en Kennispartijen bij de start weinig inzicht en begrip hadden in elkaars belangen, doelen en werkwijze. Na de intentieverklaring in 2018 is de samenwerking verbeterd en werken partijen systematischer samen.

4 Adaptiviteit

4.1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt behandeld in hoeverre het project Marker Wadden en het KIMA adaptief zijn, en waar dat aan ligt. Adaptiviteit wordt in dit rapport gedefinieerd als ‘de capaciteit om te gaan met veranderingen die zich in de toekomst voordoen’. De analyse is gedaan aan de hand van het concept adaptief co-management⁶ waarbij vijf voorwaarden die relevant zijn voor adaptief co-management (ACM) worden besproken: vertrouwen, commitment, kennis, sleutelfiguren en overheidssteun. Hieronder worden deze verschillende voorwaarden besproken en wordt ingegaan op hetgeen hierover is opgehaald in de interviews.

4.2 Vertrouwen

In de literatuur wordt vertrouwen op vele manieren omschreven. Wij definiëren vertrouwen hier als ‘een stabiele positieve verwachting die actor A heeft over de intenties en motieven van actor B waarbij er geen sprake is van opportunistisch gedrag, ook al doet de kans zich voor’ (Edelenbos & Klijn, 2007). Omdat onzekerheid en complexiteit in sociaal-ecologische systemen hoog is (Edelenbos et al., 2009), is vertrouwen een essentieel onderdeel van adaptiviteit.

In de interviews is vertrouwen onderzocht binnen de vormen van samenwerking (figuur 5). Met name binnen het Projectteam Marker Wadden is er sprake van vertrouwen. In relatie tot adaptiviteit zorgt dat ervoor dat de professionals van RWS zich sterk inzetten om de kansen die Natuurmonumenten ziet zo goed mogelijk in te bedden in de eigen meer op risicobeheersing gerichte organisatie. Ook tussen het Projectteam Marker Wadden en de Opdrachtnemer is er sprake van vertrouwen. Wel is er sprake van minder openheid als het gaat om kennisdeling, omdat de Opdrachtnemer niet alle kennis actief hoeft te delen. Dit maakt dat het Projectteam Marker Wadden minder toegang tot kennis heeft om beslissingen te kunnen nemen om het project te kunnen bijsturen. De relatie tussen het Projectteam Marker Wadden en de Kennispartijen is gefragmenteerd – er bestaan verschillende kolommen/benaderingen van onderzoek. Daardoor is er een gebrek aan vertrouwen en staat het KIMA op afstand van het aanlegproject. Dat heeft een beperkende invloed op de adaptiviteit. Door een gebrek aan vertrouwen is er sprake van minder kennisdeling, waardoor er ook minder kennis toeepassing kan zijn. Hierdoor kan het project niet aangepast of bijgestuurd worden op basis van alle beschikbare opgedane kennis. Financiers hebben verschillende ervaringen met het Projectteam Marker Wadden. Ze vertrouwen het Projectteam Marker Wadden om de eilanden te realiseren (vastgelegd in de eerder genoemde 4 samenwerkingsovereenkomsten), maar willen voordat zij hun goedkeuring uitspreken voor de volgende fase eerst de effectiviteit van Marker Wadden afwachten. De gemeente Lelystad daarentegen vertrouwt erop dat Marker Wadden aanleiding kunnen zijn om een stimulans te geven aan de recreatie van Lelystad. Zo lanceerde de gemeente Lelystad in 2019 haar ‘kustvisie 2030’.

“In het begin was het even wennen, in verband met de cultuurverschillen tussen organisaties. De cultuur binnen een NGO is anders dan binnen de overheid. Maar zolang je daar duidelijk en transparant over bent naar elkaar toe ontstaat er vertrouwen.”

⁶ Zie Van den Berg, K. (2019) *Handelen in onzekerheid: Een casestudie naar adaptief co-management binnen de Marker Wadden*. Masterscriptie. Erasmus Universiteit Rotterdam.

4.3 Commitment

De conditie vertrouwen hangt samen met commitment voor het lange termijn proces. Bij alle voorbeelden van succesvol ACM is er sprake van vaak lange periodes van het ontwikkelen van vertrouwen (Olsson et al., 2004). Door lang samen te werken kan dat zorgen voor relatieve stabiliteit in de context van uitdagingen en spanningen in of buiten het systeem (Armitage et al., 2009).

Uit de interviews komt naar voren dat in dit project een hoge mate van commitment bestaat binnen het Projectteam Marker Wadden, wat een positief effect heeft op de adaptiviteit. Het kleine team met veel senioriteit kent de reguliere procedures goed en weet daardoor goed wanneer en in welke mate hier van afgeweken kan worden. Zo kon het project snel gerealiseerd worden zonder vertraging door lange procedures. Het Projectteam Marker Wadden benoemt dat deze manier van werken niet is weggelegd voor iedereen, en dat er daarom een paar wisselingen zijn geweest in het team. Ook bij de Opdrachtnemers en Financiers is er een hoge mate van commitment. Binnen de Kennispartijen daarentegen zijn er met name aan het begin veel wisselingen geweest wat een negatieve invloed heeft gehad op de mate van adaptiviteit. De nieuwe personen moesten zich het project namelijk eerst eigen maken voordat er gehandeld kon worden. Bovendien heeft het niet bijgedragen aan vertrouwen.

“Elke euro moet naar de natuur, dat is de instelling. Vanaf het begin is het ook de insteek van de Opdrachtgever geweest om het werk te maken met een klein team, voor maximale ecologische haalbaarheid.”

4.4 Kennis

Kennis en kennistoepassing wordt door meerdere auteurs als een belangrijke conditie beschouwd voor het ontstaan van ACM (Olsson et al., 2004; Giebels et al., 2013; Armitage et al., 2009). Hierbij worden verschillende kennisbronnen gecombineerd om een compleet beeld te krijgen van wat er op lokaal niveau speelt. Hierbij gaat het om kennis van sociale netwerken, systematische monitoring, gepubliceerd onderzoek, maar ook ervaringskennis van (lokale) stakeholders. Sleutelfiguren moeten deze informatie kunnen interpreteren en vertalen naar managementmaatregelen.

Uit de interviews komt naar voren dat ondanks verschillende inspanningen om het kennisprogramma te verweven met het bouwproces, dat niet naar tevredenheid van de betrokken partijen is gelukt. Met name de verwachting dat de Kennispartijen financieel konden bijdragen aan het project Marker Wadden om nieuwe kennis te genereren voor realisatie en beheer is niet uitgekomen. Daarom is vanuit het Projectteam Marker Wadden de focus gelegd op het bouwproces. Dit heeft een negatieve invloed gehad op de adaptiviteit van het project, omdat hierdoor twee sporen zijn ontstaan (het aanleg- en kennistraject) die de uitwisseling tussen wetenschappelijke kennis en praktijkkennis moeilijker maakten. Inmiddels loopt het KIMA meer parallel aan de aanleg. Met name spoor 2, ecologie, loopt inmiddels met de aanleg in de pas, ondanks dat er strubbelingen waren in het begin: omdat Marker Wadden nog als bouwlocatie fungeerde werd er geen rekening gehouden met onderzoekers, en de onderzoekers waren niet altijd op de hoogte van de bouwvoorschriften. Nu het grootste eiland in beheer is van Natuurmonumenten, is de toegang voor onderzoekers makkelijker. De beschikbaarheid van een fonds voor ecologisch onderzoek (het Gieskes Strijbis Fonds) is een belangrijke oorzaak voor het feit dat de kennisontwikkeling voor spoor 2 nu loopt. Pas later is ook financiering geregeld voor spoor 3, governance, waardoor dit onderzoek recenter is gestart. Spoor 1, onderzoek naar bouwen met slib en zand, is langzamer op gang gekomen, dat komt met name door een wijziging in de manier van aanleg. Er wordt namelijk niet met dun slib, maar met Holocene klei gebouwd. Onderzoekers van spoor 1 ontvangen graag data van de

Opdrachtnemer, maar dat proces kwam traag op gang. Inmiddels zijn er goede afspraken gemaakt en is er sprake van data-uitwisseling.

Omdat het onderzoek binnen KIMA wetenschappelijk van aard is dat een aanzienlijk langer proces kent dan de aanleg, bestaat het risico dat de resultaten uit het onderzoek niet meegenomen worden in het project, wat ten koste gaat van de adaptiviteit. Binnen de Opdrachtnemer zelf is er wel sprake van adaptiviteit. Het consortium doet namelijk veel praktische kennis op o.a. over de moerasontwikkeling, die direct wordt toegepast bij de aanleg van de volgende eilanden binnen fase 1. Kennispartijen ervaren het als lastig dat niet alle (praktische) kennis ontsloten wordt.

“Kennisontwikkeling zou hand in hand moeten gaan met de aanleg. Zo kan je het geleerde meteen in de praktijk brengen, zoals het principe van ‘learning by doing’ ambieert. Een open en transparant overlegsysteem is dan een voorwaarde. De eerste jaren van de aanleg van Marker Wadden is dat nog niet gelukt.”

4.5 Sleutelfiguren

Om de verschillende kennisbronnen op elkaar aan te laten sluiten zijn sleutelfiguren van belang. Olsson et al. (2004) beschrijven dat leiderschap een significante rol speelt in het zelforganiserende proces. Individuele actoren kunnen namelijk een sleutelfunctie vervullen in het bouwen van instituties en organisatieverandering in relatie tot de dynamieken van een ecosysteem en faciliteren horizontale en verticale verbindingen in het proces van ACM. Deze verbindingen zijn onder andere van belang in relatie tot de hierboven beschreven kennisconditie.

Uit de documentenanalyse en de interviews komt naar voren dat er verschillende sleutelfiguren actief zijn bij Marker Wadden. De projectdirecteur en de assetmanager van Natuurmonumenten zijn het strategische duo vanuit Natuurmonumenten, waar later de assetmanager van RWS zich bij voegde. Het trio is vooral heel sterk in het leggen van verbindingen tussen verschillende overheden en met name ook binnen RWS zelf. Een belangrijke rol daarin is het continu kiezen van het juiste frame, zoals natuur of een meer sociaaleconomisch frame als recreatie of impuls voor de omgevingskwaliteit. Door hun ondernemende instelling weten de sleutelfiguren zich flexibel door de gevestigde structuren van onder andere RWS heen te manoeuvreren. De sleutelfiguren kunnen door het leggen van verbindingen, het kiezen van het juiste frame en de ondernemende instelling het project continueren en waar nodig bijsturen, wat een positieve invloed heeft op de adaptiviteit van Marker Wadden.

“Het is echt de verdienste van Natuurmonumenten, en misschien zelfs wel specifieke personen zoals de projectdirecteur en de assetmanager. Als zij er niet waren geweest dan was het waarschijnlijk niet gelukt. Ze hebben daarnaast hulp ingeschakeld van diverse partijen.”

4.6 Overheidssteun

Expliciete overheidssteun voor het samenwerkingsproces vergroot de kans op een geslaagd project (Armitage et al., 2009). Tegelijkertijd wordt de effectiviteit van overheden bepaald door de mogelijke middelen die ze kunnen inzetten (Yohe et al., 1996; Mendelsohn & Nordhaus, 1999; Nelson et al.,

2010). Daarbij gaat het om het omzetten van normen en regels in wetgeving of overeenkomsten (Biermann, 2007), maar ook om de beschikbaarheid van expertise (Nelson et al., 2010) en financiële steun (Yohe et al., 1996, Mendelsohn & Nordhaus, 1999; Nelson et al., 2010). Op die manier is in overheidssteun onderscheid te maken in autoriteit als bron, menselijke bronnen en financiële bronnen (Gupta et al., 2010).

Uit de interviews komt naar voren dat overheidssteun (op de wijze zoals hierboven beschreven) veelvuldig aanwezig is. De voornaamste reden hiervoor is dat de aanleg van Marker Wadden aansluit bij de beleidsdoelen van de betrokken overheden om de ecologische kwaliteit van het Markermeer te versterken. De Rijksoverheid heeft tweemaal een substantiële financiële bijdrage geleverd. Ook de provincie Flevoland en de gemeente Lelystad dragen financieel bij. Om de grote ambitie van Marker Wadden tot een breed gedragen ambitie ook bij overheidspartijen te krijgen, is door Natuurmonumenten bewust aansluiting gezocht bij de planvorming binnen het Nationaal Park (NP) Nieuw Land. Vervolgfases van Marker Wadden maken nu deel uit van de Ontwikkelingsvisie NP Nieuw Land. Onder die vlag wordt er nu gelobbyd door Natuurmonumenten en bijvoorbeeld gemeente Lelystad voor meer eilanden binnen Marker Wadden Fase 1 en ook voor Marker Wadden Fase 2. Daarnaast is Marker Wadden Fase 1 in vele gebiedsagenda's en ontwikkelingsvisies opgenomen. Ook wordt daarin al veelvuldig gesproken over Marker Wadden Fase 2. RWS heeft een grote *in kind* bijdrage geleverd door samen met managers van Natuurmonumenten in het Projectteam Marker Wadden plaats te nemen. Op die manier is het project in meerdere opzichten een publiek-private samenwerking geworden. De aanwezige steun heeft de adaptiviteit van het project in positieve zin bevorderd. De financiële steun van de provincie Flevoland en de gemeente Lelystad werd bijvoorbeeld veiliggesteld door recreatieve doelen prominenter in het project te benoemen.

“Vanaf de start van het project is het belangrijk geweest om voor een ambitieus project als de Marker Wadden samen te werken met meerdere overheden en daarom is het belangrijk om de 4 doelen, waterkwaliteit, natuurkwaliteit, innovatie en recreatie, te handhaven.”

4.7 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat er een zekere mate is van adaptiviteit binnen het project Marker Wadden. Een klein Projectteam Marker Wadden met veel senioriteit en een hoge mate van commitment draagt daaraan bij doordat zij met elkaar een sterke projectfocus hebben en daardoor alles op alles zetten om het te realiseren. Ook het leggen van verbindingen en het ondernemende karakter van de sleutelfiguren dragen positief bij aan het adaptieve vermogen. Zo kwam bijvoorbeeld de kans voorbij om duinen te realiseren en is die niet laten liggen. De verbindingen hebben ertoe geleid dat meerdere partijen zich achter het project hebben geschaard en dat er daardoor voldoende financiële ruimte kwam. Praktische kennis wordt in het project veelvuldig toegepast. Dat komt onder andere door de open uitvraag naar de markt aan het begin en tijdens het project door het zo snel mogelijk realiseren van het eerste eiland om daarvan te leren voor de aanleg van de volgende eilanden binnen Marker Wadden Fase 1. De overheidssteun heeft geleid tot het kunnen realiseren van Marker Wadden Fase 1 en heeft de adaptiviteit vergroot onder andere door het opnemen van de eis om recreatie als doelstelling mee te nemen in het project.

Op het snijvlak van kennis (KIMA) en het project Marker Wadden is er minder sprake van adaptiviteit. Het blijkt moeilijk te zijn om het bouwproces te verweven met het onderzoeksproces. Opgedane lessen in het onderzoek kunnen daarom lang niet altijd direct meegenomen worden in de aanleg doordat beide trajecten andere startdata hadden en verschillende snelheden kennen. Het onderzoeksprogramma zelf is wel adaptief. Zo wordt het plan van aanpak jaarlijks bijgesteld om zo goed mogelijk met (onverwachte) veranderingen om te kunnen gaan.

5 Continuïteit

5.1 Introductie

Dit hoofdstuk bespreekt de continuïteit van het project Marker Wadden aan de hand van vier elementen: continuïteit in beleidsdoelen, de uitvoering, het beheer en de doorontwikkeling. Daarna wordt de continuïteit m.b.t. kennis behandeld. Met continuïteit wordt het in beeld houden van de oorspronkelijke beleids-, organisatie- en projectdoelen van het project Marker Wadden en het KIMA bedoeld. Continuïteit is belangrijk omdat het hier gaat om een innovatieve ontwikkeling waarbij het vasthouden aan doelen, het verkrijgen van inzichten en het invulling geven aan eigenaarschap een lange adem kennen. Hierbij wordt ook de relatie gelegd met het systeemniveau van het Markermeer.

5.2 Continuïteit in beleidsdoelen

De beleidsdoelen voor het Markermeer zijn al lange tijd stabiel. Zowel het Rijk als de provincies zijn al geruime tijd (>20 jaar) bezig zijn met de (natuur)ontwikkeling in het Markermeer, te zien in brede beleidskaders zoals het RRAAM (2006), TBES (2009) en Gebiedsagenda IJsselmeer 2050 (2018). Enerzijds wordt dit gedreven door Europese richtlijnen (Natura2000, KRW); anderzijds door ruimtelijke-economische ambities (recreatie, woningbouw).

Recentelijk is een ontwikkeling in gang gezet om deze beleidsdoelen niet alleen te realiseren, maar door middel van co-financiering publieke en private belangen te koppelen. Het project Marker Wadden wordt door Financiers gepositioneerd als één van de eerste voorbeelden van deze nieuwe aanpak. Natuurmonumenten geeft daarentegen aan dat ze zelf het initiatief heeft genomen, omdat natuurontwikkeling in het Markermeer haar niet snel genoeg ging. Ze stelt ook dat het primaat bij publieke actoren blijft liggen en de overheid een zorgplicht heeft.

“De strategie was vanaf het begin om meerdere doelen te dienen om zoveel mogelijk partijen te kunnen laten aanhaken.”

In de ontwikkeling van Marker Wadden heeft Natuurmonumenten bewust meerdere doelen geformuleerd, zodat het initiatief aantrekkelijk werd voor een breed publiek. Ook heeft Natuurmonumenten bewust aansluiting gezocht bij bestaande beleidskaders. Op die manier werd (financiële) steun vanuit Financiers georganiseerd. De Financiers (vooral het Rijk) geven aan dat ze Marker Wadden als voorbeeldproject van de nieuwe aanpak (samenwerking tussen Rijk en regio, en publiek en privaat) zien, maar dat ze de aanpak van Natuurmonumenten soms te opportunistisch vonden.

5.3 Continuïteit in de uitvoering

Met continuïteit in de uitvoering wordt de wijze bedoeld waarop de uitvoering voortgang vindt. Voor de huidige fase van Marker Wadden is dit vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomsten. De volgende fasen van Marker Wadden zijn echter nog niet gefinancierd en hier wordt aan gewerkt. Zo heeft de Stuurgroep Marker Wadden al aangegeven hun bestaan te verlengen met 1,5 jaar na de oplevering.

Natuurmonumenten heeft in de initiatiefase zelf een forse investering gedaan door al in een vroegtijdig stadium een Plan van Aanpak te ontwikkelen in samenwerking met adviesbureau RoyalHaskoningDHV en procedures als de MER al een keer te doorlopen. Ook is er de eerste 2 jaar uitvoerig gesproken over de rollen en verantwoordelijkheden tussen Natuurmonumenten en het Rijk, die zijn vastgelegd in vier overeenkomsten inclusief een escalatielijn.

Waar Natuurmonumenten in eerste instantie als doel had om eilandjes in het Markermeer te realiseren, is het doel gaandeweg verschoven naar het realiseren van zoveel mogelijk hectares. Ook is innovatieve waterbouw – onder andere in de vorm van bouwen met dun slib – een belangrijk doel in het project. Er is echter vooral met Holocene klei gebouwd waardoor het originele idee is losgelaten. Hierdoor worden door meerdere respondenten vraagtekens geplaatst bij het civiel-technische innovatieniveau van het project. Hierover zijn echter de meningen verdeeld, met name als het gaat over het innovatieve gehalte van het bouwen met Holoceen materiaal in een hydraulische toepassing en voor zachte randen zonder vooroeververdediging of andere harde constructies. Dat dergelijke toepassingen innovatief/experimenteel waren, is in de praktijk ook gebleken waarbij veel uitvoeringskennis is hierbij opgedaan door de uitvoerende partijen.

Binnen het Projectteam Marker Wadden hebben beide partijen (Natuurmonumenten en RWS) de verantwoordelijkheden verdeeld op basis van hun kernkwaliteiten. De continuïteit is beter gegarandeerd door aan het begin de nadruk te leggen op het unieke karakter van het project. Daardoor heeft het Projectteam Marker Wadden veel bewegingsruimte gecreëerd en kon soms ruimte worden gemaakt in reguliere RWS-procedures. Het Projectteam Marker Wadden noemt ook het “projectspecifiek” maken van gangbare procedures: op die manier herkent de moederorganisatie de stappen die in het project worden gezet, maar houdt het Projectteam Marker Wadden de vrijheid daar een eigen invulling aan te geven. Tegelijkertijd noemt het Projectteam Marker Wadden deze aanpak ook risicovol: mocht er iets fout gaan en reguliere procedures blijken niet gevolgd te zijn, dan kan het zo zijn dat de leden van het Projectteam Marker Wadden hiervoor verantwoording moeten afleggen.

Het Projectteam Marker Wadden en de Opdrachtnemer hebben een stabiele relatie via een traditionele contractvorm. Wel is er bewust voor gekozen om open eindjes in het contract te houden, zodat gaandeweg gereageerd kan worden op onzekerheden in de uitvoering (zoals de ontwikkeling van de eilanden). De continuïteit kan hierdoor onder druk komen te staan, omdat zeker in het begin de Opdrachtnemer houvast zocht. De invulling van de minder strakke contracteisen was bij de start een discussiepunt, ook omdat het Projectteam Marker Wadden (vooral Natuurmonumenten) hier een sterke mening over had die kon afwijken van de mening van de Opdrachtnemer.

Het Projectteam Marker Wadden heeft bewust ingezet op snel zichtbaarheid genereren en daarmee Financiers te interesseren voor verdere financiering. In eerste instantie is er daarom veel aandacht besteed aan de realisatie van het eerste eiland. Door open doelen te formuleren (geen vastgelegd aantal eilanden of hectares) en een ruime vergunning lagen er kansen om meer hectares te realiseren. Door de focus op de aanleg van de eilanden zijn de oorspronkelijke doelen (deels) naar de achtergrond verdwenen. Geïnterviewden uiten bijvoorbeeld zorgen over de bijdrage aan de waterkwaliteit en het innovatieve karakter van het project.

5.4 Continuïteit in beheer

Op dit moment is er een eerste versie van het beheerplan van Marker Wadden beschikbaar. Belangrijk aandachtspunt hierbij is de verdere ontwikkeling van de natuur, de eilanden zelf, maar ook de recreatie op en rondom de eilanden.

Het Projectteam Marker Wadden is op dit moment bezig met de overdracht van het project naar de beheerorganisaties. De ondernemende aanpak van het Projectteam Marker Wadden kan potentieel botsen met de beheerorganisaties van zowel Natuurmonumenten als RWS. Voor beide organisaties geldt dat nieuwe afdelingen betrokken raken die gewend moeten raken aan het samenspel in het ‘gouden vierkant’ van overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisatie en kennispartijen. In de beheerfase zullen ook de onderliggende principes van Marker Wadden zich moeten bewijzen: er is nu nog beperkt inzicht in de ontwikkeling van de eilanden (consolidatie). Is het de verantwoordelijkheid van het Projectteam Marker Wadden of de Opdrachtnemer als de eilanden te ver inklinken? Vanuit de Financiers zien vooral de Gemeente Lelystad en de Provincie Flevoland kansen om meer recreatie te ontwikkelen op en naar de Markerwadden, wat de balans ecologie-economie mogelijk onder druk zet.

“Voor Natuurmonumenten is een van de spannende dingen dat beheer en onderhoud bij Natuurmonumenten komt te liggen. Dat kost best veel geld. (...) Voor Natuurmonumenten is dat vernieuwend, dat roept weer totaal andere samenwerking op. Bijvoorbeeld met ondernemers omdat die soms weer veel beter zijn in het exploiteren van bepaalde dingen dan dat Natuurmonumenten dat zou kunnen zijn.”

5.5 Doorontwikkeling na Marker Wadden Fase 1

In de doorontwikkeling kunnen twee sporen worden onderscheiden: een vervolg op Marker Wadden (Fase 2) en een doorvertaling van Marker Wadden naar andere plekken (ook internationaal). Wat betreft Fase 2 is Natuurmonumenten druk doende draagvlak te creëren door de aanleg van méér eilanden in nieuwe beleidsdocumenten te verankeren (zoals Gebiedsagenda IJsselmeer 2050 en Nationaal Park Nieuw Land). Het Rijk is afwachting en zegt formeel eerst de evaluatie van Fase 1 te willen afwachten om te bepalen of de investering heeft geloond (bijv. verbetering waterkwaliteit). Kennispartijen hebben meer tijd nodig om inzichten op te doen; Fase 2 komt voor hen te vroeg. De Provincie Flevoland en de Gemeente Lelystad lijken enthousiaster en zien Marker Wadden als stimulans voor de regio.

Alle betrokken partijen willen de lessen uit dit project verder brengen binnen hun eigen organisatie. Binnen het Projectteam Marker Wadden stelt Natuurmonumenten dat een professionalisering van de projectorganisatie nodig is om vaker zulke projecten van de grond te brengen. RWS ziet het project als een voorbeeld van de nieuwe samenwerking met de markt en NGO's, maar merkt dat dit intern lastig te borgen is omdat het afwijkt van de standaardprocedures binnen projecten. De Opdrachtnemer ziet Marker Wadden als vehikel om zichzelf te profileren en kennis op te doen in Building with Nature-projecten die kan worden toegepast in volgende projecten. De Financiers stimuleren graag vergelijkbare projecten, omdat het past binnen gezamenlijk opgestelde gebiedsagenda's en de ambitie om publieke en private belangen meer te 'koppelen' (co-financiering). Regionale overheden geven aan dat Marker Wadden aansluiten bij het TBES en bijdragen aan de ruimtelijke ontwikkeling van de regio. Kennispartijen hopen de onderliggende principes van Marker Wadden beter te leren begrijpen, zoals het belang van land-waterovergangen in natuurontwikkeling.

5.6 Continuïteit in kennis (KIMA)

Het KIMA kent een jaarlijkse cyclus van planvorming en uitvoering, wel is het MEP-programma tot eind 2021 reeds uitgezet en wordt hier ook invulling aan gegeven. Gezien de omvang van de aanleg van Marker Wadden en de verwachte effecten is het belangrijk om juist ook aan te sluiten bij de periode daarna.

Vanaf de start is er veel aandacht besteed aan kennisontwikkeling, maar toch is het project een echt bouwproject geworden: kennisontwikkeling is in essentie secundair. Het opzetten van een gezamenlijk kennisprogramma kostte tijd, omdat kennis versnipperd is tussen partijen en dat er competitie bestaat om onderzoeksgeld binnen te halen. Het vroegtijdig bij NWO ingediende kennisprogramma (NWO-MUD) moest concurreren met andere voorstellen en heeft het destijds niet gehaald, wat zorgde voor een impasse. Daarnaast bestaat er wrevel bij het Projectteam Marker Wadden dat Kennispartijen geen eigen financiering inbrengen. Daarom, en door een verschil in 'timing', wordt de aanleg nu bijvoorbeeld nauwelijks bijgestuurd door wetenschappelijke kennis. Het Projectteam Marker Wadden en de Opdrachtnemer zien graag onderzoekers "in de klei" en willen snel (tussentijdse) resultaten ontvangen; Kennispartijen hanteren een andere snelheid en menen

dat onderzoeksresultaten vaak weggewoven worden wanneer deze de haalbaarheid van de projectdoelen nuanceren of in twijfel brengen.

“Het is vreemd dat er bij de aanleg van de Marker Wadden geen geld was gereserveerd voor monitoring en kennis”

Het ontbreken van een centrale financiering voor een kennisprogramma heeft geleid tot een zwakke positie van het KIMA. KIMA heeft over tijd losse kennisvragen samengebracht tot één gedeelde kennisagenda en het lopende project Natuur in Productie ingevoegd. Desondanks blijft toezegging van capaciteit vanuit de verschillende Kennispartijen voor het KIMA een punt van zorg.

5.7 Conclusie

De continuïteit van het project Marker Wadden is gegarandeerd door stabiele beleidskaders en duidelijke focus in de uitvoering van het project (het realiseren van zoveel mogelijk hectares). Daardoor lijken andere doelen minder aandacht/continuïteit te krijgen, zoals het verbeteren van de waterkwaliteit en innovatieve waterbouw. De overgang van aanleg naar beheer kan voor het project de continuïteit in gevaar brengen, omdat andere afdelingen van Natuurmonumenten en RWS verantwoordelijk zullen zijn voor het beheer. Hoewel de vier groepen respondenten allen het unieke, innovatieve karakter van het project benoemen en dit graag willen doorvertalen binnen hun eigen organisatie en/of op andere plekken, zien ze dit in de praktijk nog weinig. De samenwerking tussen het Projectteam Marker Wadden en Kennispartijen mist in eerste instantie continuïteit, maar deze lijkt met de ontwikkeling van het KIMA beter geborgd te worden.

6 Conclusies

Wat kunnen we leren ten aanzien van de governance van een innovatief project (multifunctioneel, adaptief, publiek privaat) zoals Marker Wadden om een dergelijk project op te kunnen schalen en in de toekomst elders te herhalen? Op basis van de resultaten in dit rapport, kunnen voor elk thema een aantal lessen worden getrokken.

6.1 Lessen over samenwerking

- 1) Een goede samenwerking valt of staat bij de juiste personen. Door een klein en hecht team van experts die risico durven te nemen en buiten de bestaande kaders durven te opereren, heeft het Projectteam Marker Wadden in korte tijd dit project weten te realiseren. Dit kan wel negatieve gevolgen hebben voor de verankering van de geleerde lessen in de moederorganisaties en het leren voor toekomstige soortgelijke projecten.
- 2) Door als Projectteam Marker Wadden en Opdrachtnemer samen aan één doel te werken (een hoge kwaliteit eilanden aanleggen en daardoor publiciteit en aanvullende financiering realiseren) kunnen de partijen in vertrouwen samenwerken en wordt geld besteed aan de kwaliteit i.p.v. het sec voldoen aan de eisen.
- 3) Als bij het Projectteam Marker Wadden en Kennispartijen vanaf het begin meer inzicht en begrip was geweest in elkaars belangen, doelen en werkwijze, en de randvoorwaarden waarbinnen deze werkwijze vorm krijgt, dan had dat frustratie kunnen voorkomen en hadden kennis en uitvoering elkaar meer kunnen aanvullen en ondersteunen.
- 4) Dat de doelen van Marker Wadden op één lijn lagen met beleidsdoelen, was een belangrijke voorwaarde voor de realisatie van het project en de relatief korte initiatiefase.

6.2 Lessen over adaptiviteit

- 5) Een klein Projectteam Marker Wadden met veel senioriteit en een hoge mate van commitment heeft positief bijgedragen aan de adaptiviteit van Marker Wadden, omdat teamleden het project waar nodig snel konden bijsturen. Het vraagt echter van de leden van RWS een (te) gesloten houding richting hun moederorganisatie om vertraging in het bouwproces te voorkomen. Daardoor kunnen ze niet altijd voldoen aan gangbare werkwijzen van hun moederorganisatie.
- 6) Lessen uit het onderzoek van KIMA worden niet meegenomen in de aanleg, enerzijds door het lange termijnproces van onderzoek, anderzijds door het ontbreken van vertrouwen en verplichtingen tussen de Kennispartijen en het Projectteam Marker Wadden en de Opdrachtnemer. Dit hindert de adaptiviteit, omdat nieuwe wetenschappelijke inzichten niet gekoppeld (kunnen) worden aan de realisatie.
- 7) De brede profilering van het project verbetert de adaptiviteit, omdat gemakkelijker kan worden aangesloten bij verschillende lopende beleidsprocessen (zoals het verbeteren van de ecologische kwaliteit in het Markermeer en de recreatie een impuls te geven) en daardoor steun in de vorm van middelen en mensen van verschillende overheden kan worden aangeboord.

6.3 Lessen over continuïteit

- 8) De continuïteit van Marker Wadden als concept voor het verbeteren van ecologie van het Markermeer en plaats voor recreatie moet zich nog gaan bewijzen. De reden hiervoor is dat nu vooral het “bouwproject Marker Wadden” centraal heeft gestaan. Inzichten uit verschillende kennistracten kunnen nog niet gebruikt worden, omdat kennisontwikkeling een langere doorlooptijd kent. Zonder regie (bijvoorbeeld door het Rijk) lijkt het niet mogelijk om beide trajecten beter af te stemmen en continuïteit op de lange termijn beter te garanderen.

9) De beheerafdelingen van Natuurmonumenten en RWS moeten nu al worden betrokken bij Marker Wadden, zodat de kansengerichte aanpak (zoals gehanteerd in de realisatiefase van Marker Wadden) kan worden gecontinueerd.

10) Particuliere initiatieven uit de samenleving zijn kansrijker als ze een breed scala aan publieke doelen bedienen, maar deze doelen kunnen daarna snel naar de achtergrond verdwijnen. Nu lijkt de nadruk op het realiseren van Marker Wadden: de projectstrategie verandert van explorerend in een optimaliserende strategie.

7 Een verbrede blik: verslag van de reflectiesessies Marker Wadden

In het vorige hoofdstuk van het rapport heeft u de conclusies kunnen lezen op basis van literatuuronderzoek en interviews met actoren betrokken bij Marker Wadden. Het voorliggende hoofdstuk beschrijft de resultaten van een reflectiesessie georganiseerd op 27 februari 2020 met een aantal centrale actoren uit het projectteam Marker Wadden en het KIMA. Tijdens deze bijeenkomst zijn reflecties voor de toekomst opgehaald over drie dilemma's die uit het onderzoek dat hiervoor is beschreven naar voren zijn gekomen:

1. *Spanning kennisontwikkeling – aanleg: hoe kunnen beide werelden beter vervlochten worden? Vraagt dat om een sterkere overheid bij de start van het project, of kan het ook bottom-up ontstaan?*

Dit eerste dilemma richt zich op de interactie tussen aanleg en onderzoek. Waarbij aanleg vooral gericht is op realisatie van de eilanden en daarbij werkt met een strakke planning en budget, is wetenschappelijk onderzoek vooral gericht op het vergroten van kennis waarvoor het verzamelen van (empirische) data essentieel is. Dit dilemma heeft daarnaast nog een tweede laag: het verbinden van de praktijkkennis – op basis van ervaring/inzicht - met de wetenschappelijke kennis – op basis van theorie, modellen en data.

2. *Spanning projectteam – moederorganisaties: hoe kunnen we voorbij gaan aan de 'pilotparadox'? Hoe wordt de ontwikkelde aanpak geborgd voor toekomstige projecten?*

Innovatieve projecten krijgen vaak meer vrijheidsgraden dan 'routine projecten'. Deze vrijheidsgraden – zoals beschreven in de theorie van de pilotparadox (van Buuren et al., 2016) – zijn vaak gericht op: beschikbare middelen, scope, relatie met beleid, betrokken partijen en de afstand ten opzichte van de betrokken 'moederorganisaties'. Juist de afstand ten opzicht van de betrokken 'moederorganisaties', vanwege de samenwerking tussen Natuurmonumenten en RWS, is voor Marker Wadden extra belangrijk, omdat deze organisaties in de toekomst vaker in vergelijkbare publiek-private samenwerkingen willen optrekken.

3. *Spanning innovatie – aanleg: hoe kan een (breed ingestoken) project bewegingsruimte houden voor innovatie tijdens de realisatiefase?*

Innovatie vraagt vaak tijd en experimenteerruimte (ruimte om iets uit te proberen wat ook kan mislukken), terwijl de aanleg juist voortgang moet boeken met zo min mogelijk risico's. Daarnaast zien we dat innovatie voor Marker Wadden vaak in eerste instantie vanuit technisch perspectief wordt beschouwd, terwijl de manier hoe er is samengewerkt ook gezien kan worden als een sociale innovatie. Hoe kan met beide aspecten in de toekomst worden omgegaan? Om dat scherp te krijgen is aan het einde van de werksessie ook gevraagd wat de deelnemers anders zouden hebben gedaan 'met de kennis van nu'.

Omgaan met de dilemma's

Dilemma 1: Spanning kennisontwikkeling – aanleg

Bij Marker Wadden zijn de aanleg en kennisontwikkeling als aparte sporen opgezet (het project Marker Wadden en het KIMA). Tijdens de loop van het project is steeds meer uitwisseling ontstaan tussen het Projectteam en Kennispartijen. Een belangrijke vraag bij dit dilemma die door de deelnemers aan de werksessie wordt benoemd is: *wat verstaan we onder kennis?* Volgens hen is het belangrijk om praktische kennis die wordt opgedaan bij de aanleg volwaardig mee te nemen, naast de kennis uit de projecten die opgedaan worden binnen de deelprojecten die Kennispartijen uitvoeren binnen KIMA.

- Bij de aanleg wordt veel praktische kennis opgedaan, die direct wordt toegepast in de uitvoering van het project (en volgende projecten). Dit type kennisontwikkeling heeft een korte doorlooptijd en richt zich met name op de *Hoe*-vraag.
- Kennisontwikkeling door Kennispartijen gericht op (toegepast) onderzoek is vaak niet op één project gericht, maar is gericht op analyse, theorievorming van onderliggende principes en op toepassing in (toekomstige) projecten. Dit type onderzoek heeft een langere doorlooptijd, betreft meerdere projecten ('kennisprogramma') en richt zich meer op de *Waarom*-vraag.

Het vervlechten van deze twee typen kennisontwikkeling (aanleg en onderzoek) *binnen een project* kan zowel op formele als informele wijze worden gerealiseerd. Er zijn veel kansen voor informele uitwisseling, maar daarbij is de ervaring van de deelnemers aan de reflectiesessie dat persoonlijke motivatie vanuit praktijk als onderzoek leidend is. Een andere belangrijke voorwaarde – ook voor de meer formele uitwisseling – is dat het project kennis-gestuurd is, dus dat kennis waar mogelijk wordt toegepast om het project te verbeteren. Een andere voorwaarde is dat er sprake is van korte lijnen en een klein team, waarbij teamleden elkaar vaak zien en waardoor de drempel om kennis in te brengen laag is. Tot slot is het volgens de deelnemers ten aanzien van kennisuitwisseling zeer behulpzaam wanneer de kennisontwikkeling in onderzoek en praktijk gerealiseerd wordt in een pre-competitieve omgeving waarbij partijen niet gebonden zijn aan contractuele verplichtingen.

Wat betreft kennisontwikkeling en toepassing door Kennispartijen is het volgens de deelnemers waardevol om deze in te zetten om bijvoorbeeld een ontwerp te optimaliseren zodat ook toekomstige projecten hiervan kunnen leren/profiteren. Als voorbeeld wordt de slibvanggeul genoemd, waarbij het slibmodel van Deltares ingezet had kunnen worden maar dat is niet gebeurd. Tegenover de hogere maatschappelijke doelen (profijt voor de BV Nederland) staat echter de context van een aanlegproject. Hiervoor zijn kosten, scope en planning immers leidend. Vanuit dat perspectief zal sneller een pragmatische kosten- en batenafweging worden gemaakt: wegen de kosten van een optimalisatiestudie op tegen bijvoorbeeld het over-dimensioneren van een ontwerp?

In de casus Marker Wadden hebben RWS en Natuurmonumenten ervoor gekozen om de verdeling van het budget zoveel mogelijk te optimaliseren voor de uitvoering (aanleg van de eilanden). Door deze inrichting van het project ontstaat een soort competitie om budget tussen uitvoering en onderzoek. Het parallel organiseren van onderzoek (en budget daarvoor) binnen KIMA (uiteindelijk) voorkomt competitie. Een model waar uitvoering en onderzoek zijn verweven biedt daarentegen weer meer mogelijkheden voor kennis co-creatie.

Verweving van onderzoek met aanleg of juist een parallel spoor van kennisontwikkeling hoeft niet een zwart-wit keuze te zijn voor alle onderdelen in een project. Er kunnen slimme combinaties worden gemaakt (parallel EN verweven tegelijkertijd) op verschillende dimensies:

- Ruimtelijk: experimenteerruimtes aanwijzen op de eilanden
- Budget: voorbeeld van de gefinancierde onderzoeksfaciliteiten uit het bouwbudget
- Organisatorisch: programmatisch werken in zowel kennisprogrammering en uitvoering. Bij een programmatische aanpak zijn er verschillende bouwprojecten die zich in verschillende fases bevinden. Kennisontwikkeling kan dan gespreid en parallel gerealiseerd worden (het is dan minder erg dat een onderzoeker X stagneert omdat de uitvoering in project X even belangrijker is, er zijn dan immers ook nog andere projecten).

Er bestaan dus verschillende mogelijkheden om kennis en aanleg te vervlechten, en om kennisontwikkeling randvoorwaardelijk te maken bij de financiering van de aanleg van een 'Building with Nature bouwproject'. Het afwegen van de voor- en nadelen van de genoemde modellen (opnemen binnen de aanleg, of parallel spoor) vraagt om maatwerk, waarbij de deelnemers onder andere de volgende factoren noemen: tempo van de aanleg, doorlooptijd van het project, toepassing van kennis in het project zelf (afhankelijkheid tussen onderzoek en bouwproject) en financiële afhankelijkheid/risico.

Voor *toekomstige projecten* is het borgen van kennis en beschikbaar maken van kennis belangrijk, maar ook moeilijk te organiseren. Uit de discussies komen twee mogelijkheden naar voren:

- Uitwisseling op het niveau van personen: medewerkers met veel ervaring worden ook bij vervolgprojecten ingezet, om zo de kennis en ervaring opnieuw toe te kunnen passen en aan te vullen. Een voorwaarde hierbij is wel dat de organisatie telkens een rol in deze projecten heeft. Dit is vaak het geval voor overheden zoals RWS, maar niet voor bedrijven of NGO's zoals Boskalis of Natuurmonumenten.
- Uitwisseling op organisatorisch niveau: kennismanagement kan ook op een meer structurele manier worden georganiseerd in systemen en/of procedures, maar het organiseren hiervan kost tijd en geld en het gebruik is niet verzekerd.

Tenslotte spelen bij zowel formele als informele samenwerking tussen het Projectteam, Odrachtnemer en Kennispartijen een aantal praktische zaken een rol. Zo wordt vaak vergeten om afspraken te maken wie er betaalt voor het faciliteren van onderzoek. In het geval van Marker Wadden, heeft Natuurmonumenten bijvoorbeeld het veldstation betaald evenals de boten voor de (KIMA-)onderzoekers. Deze faciliteiten bij Marker Wadden zijn uit het budget van het bouwproject gefinancierd.

Dilemma 2: Spanning projectteam – moederorganisaties

Dit dilemma kan ervoor zorgen dat ondanks een succesvolle pilot zoals Marker Wadden de veranderde werkwijze toch niet vertaald wordt naar andere projecten (in water- en/of natuurbeheer). Hierbij kwamen twee facetten naar voren die kunnen leiden tot een pilot paradox in dit werkveld:

- De noviteit van het project. Voor Marker Wadden is dit, na de aanleg, niet meer een '*unique selling point*': dit ligt in de kern van de pilot paradox, vaak krijgt een innovatief project meer vrijheidsgraden omdat het een grotere 'inspiratiewaarde' heeft. Deze neemt af zodra het project is gerealiseerd.
- De innovatieve aspecten van het project Marker Wadden vormden ook een risico voor de directies, en nog meer voor de staforganisaties van de moederorganisaties (RWS en Natuurmonumenten). Specifiek komt dit er voor Marker Wadden op neer dat in de verkennende fase besluiten door het projectteam eerst zijn besproken met de directies en daarna besproken met de staforganisaties (financiën, communicatie, etc.), terwijl bij routine projecten de volgorde andersom is, gereguleerd via procedures. Deze omgekeerde aanpak kun je niet 'standaard' kiezen bij toekomstige projecten à la Marker Wadden.

Op basis van het bovenstaande zijn de volgende aandachtspunten benoemd:

- Wanneer je kiest om de volgorde om te keren (eerst directie dan staforganisatie), dan moet je daar altijd open over communiceren naar de staforganisaties, en over de uitkomsten met de directies terug rapporteren naar de staforganisaties. Het is van belang om de motieven die een projectteam van een project heeft om deze directere route te bewandelen te communiceren met de staforganisaties.
- De omgekeerde route is alleen relevant (en toegepast in deze casus van project Marker Wadden) in de initiatiefase van het project, wanneer er nog geen contractvoorstellen zijn, financiering gezocht wordt, etc. In deze fase zijn er nog veel vrijheidsgraden en is het ook logisch dat de staforganisaties nog niet bij alles betrokken worden (er is nog geen contractvoorstel of tenderprocedure te checken of voor te leggen). In het onderzoek uitgevoerd door Sanne Grotenbreg zijn deze aspecten toegelicht (Grotenbreg & Altamirano 2017).
- Naast het volgen van de omgekeerde route is het ook mogelijk om de standaardprocedure aan te passen n.a.v. de lessen die geleerd zijn uit Marker Wadden. Een voorbeeld hiervan is systeemgerichte contractbeheersing. In het project Marker Wadden is in het contract met Boskalis opgenomen dat veldwaarnemingen bij de aanleg van de eilanden een reden kunnen zijn om de aanpak van de aanleg aan te passen (binnen de kaders van het

contract). Dat was een noviteit of incidentele aanpassing op de reguliere contracten. De 'systeemgerichte contractbeheersing' is inmiddels opgenomen in de standaardprocedure.

Tenslotte is nog een belangrijke factor voor het verbinden van project en moederorganisatie, te weten het inbouwen van reflectie in de standaardprocedure (nazorg) op de wijze waarop het besluitvormingsproces is verlopen, wat kan hiervan geleerd worden?

Dilemma 3: Spanning innovatie – aanleg

Marker Wadden kan vanuit verschillende perspectieven als een innovatief project worden benoemd (samenwerking/financiering, verbinden van functies en uiteraard de technische uitvoering van het project). Er zijn verschillende aspecten die de spanningsboog tussen innovatie en aanleg niet deden breken.

Ten eerste is innovatie als doel benoemd in het project *maar* komt het niet terug in de Key Performance Indicatoren. Dat geeft vrijheid: je wordt als project niet vastgepind op innovatie (of experiment), maar het motiveert wel om anders te werken en niet alleen te leunen op bewezen technieken. Dit kwam ook terug in de wijze waarop de tenderprocedure is vormgegeven: door zo weinig mogelijk voor te schrijven en de aannemers veel vrijheid te geven in het maken van een ontwerp (functioneel specificeren). Iets wat ook afwijkend was: RWS en Natuurmonumenten hebben geen 'referentieontwerp' van Marker Wadden gemaakt om de voorstellen van de aannemers op te toetsen. Het was voor Natuurmonumenten veel moeilijker om deze vrijheid bij de aannemers te laten dan voor RWS. Volgens de deelnemers aan de werksessie zijn er bij Natuurmonumenten veel inhoudelijke experts die gedreven zijn vanuit een bepaald natuurbeeld en die in deze fase een heleboel voorschriften in hadden willen brengen of zelf een ontwerp van de eilanden hadden willen maken. Voor RWS was het makkelijker om die 'vrijheid' voor de aannemers in te bouwen. Dit is omdat de betrokken projectmanagers minder ecologische expertise of 'drijfveer' hebben. Ze kunnen dan makkelijker 'afstand' houden.

Ten tweede, er waren alternatieven voorhanden die een meer traditionele aanpak toch mogelijk maakten. Door "werk met werk te maken" (via andere projecten) kon er gemakkelijk en goedkoop aan zand en klei gekomen worden. Nadeel hiervan is dat deze aanpak ad-hoc of ongestructureerd kan overkomen. Zo liggen er op Marker Wadden bijvoorbeeld verschillende typen zand en klei, waarbij niet altijd duidelijk is vastgelegd waar nou welke zand/klei ligt.

Ten derde is ook een leerpunt dat communicatie over de innovatie wel de nodige aandacht vraagt. In de communicatie naar buiten was er bijvoorbeeld veel aandacht voor bouwen met slib, waardoor de indruk kon bestaan dat dit het enige materiaal was waarmee gebouwd zou worden. Terwijl dit binnen het projectteam niet op die manier centraal stond. In het project was het altijd de intentie om te experimenteren met het bouwen met slib, maar om ook te bouwen met Holocene klei en zand. Een ander voorbeeld is dat het eerst de bedoeling was om te beginnen met het graven de slibgeul, maar deze is pas gebouwd toen het project al op streek was. Dit kwam omdat de slibgeul altijd als experiment binnen het project (of naast het project) is beschouwd, daardoor bijt het de scope niet. Het aanlegproject Marker Wadden heeft laten zien dat het adaptief is, omdat het niet volledig leunt op het experiment. Mocht het bouwen met slib niet lukken, of te moeilijk/risicovol zijn, of mocht het ook op andere manieren kunnen, dan moet er een alternatief zijn: het gebruik van verschillende bouwmaterialen is adaptief.

Tenslotte wordt opgeroepen om ook ten aanzien van innovatie en meer reguliere keuzes meer reflectie in te bouwen (*feedback loops*) om daar bij stil te staan en het grotere plaatje te blijven zien. Kansen als "werk met werk maken" kunnen dan worden afgezet tegen de innovatiedoelen.

Algemene leerpunten: 'met de kennis van nu'

Tijdens de werksessie is aan de deelnemers gevraagd wat belangrijke lessen zijn die voor toekomstige projecten zoals Marker Wadden. Hieronder zijn deze weergegeven:

- Er is behoefte aan een beter onderling begrip tussen de wereld van (toegepaste) wetenschap en aanleg zodat kennis en ervaring onderling beter kunnen worden gedeeld. Zorg ervoor dat dit georganiseerd wordt en dat er wordt afgestemd. Zo hielp het dat een

vertegenwoordiger van het KIMA in het Projectteam plaats nam. Binnen RWS wordt gewerkt vanuit de filosofie van Integraal Projectmanagement waarbij vijf rollen en processen worden onderscheiden. Een suggestie is om deze vijf rollen uit te breiden met een zesde rol, namelijk die van kennismanager. Deze persoon wordt dan eindverantwoordelijk voor de verbinding, integratie en borging van kennis in het project.

- Een tweede leerpunt is dat het belangrijk is om inzicht te geven in de kosten van kennis bij de start van het project, denk hierbij aan bijvoorbeeld de kosten van veldwerk op een eiland tijdens de aanleg.
- Specifiek voor NGO's/maatschappelijke organisaties: ga samenwerken met RWS. Leerpunt voor Natuurmonumenten is dat een 'milde bureaucratie' erg gunstig is voor het project. Er was een verschil met Natuurmonumenten die een meer ondernemende aanpak heeft en RWS die vooral met risico's wil omgaan. Belangrijk leerpunt hiervoor is om deze twee culturen vooraf bespreekbaar te maken.
- De manier waarop je samenwerkt hangt ook nadrukkelijk af van de fase waarin je zit in het project. In het begin werd er veel informeel besloten, maar bij de formalisering moesten er wel heldere afspraken worden gemaakt. Leerpunt hierbij is dat het belangrijk is om er niet te snel juristen bij te halen.
- Zorg voor veel vrijheid in het contract: specificeer het project zo functioneel mogelijk, wees transparant en expliciet, en maak geen referentieontwerp. Eigenlijk moet het zo zijn dat het contract na het tekenen niet meer 'uit de la' wordt gehaald.
- Voor de zichtbaarheid naar de buitenwereld is het belangrijk om het project een gezicht te geven in de vorm van een persoon/karakter: voorbij de anonimiteit. Dit wordt door Natuurmonumenten veel gedaan maar is voor RWS ongebruikelijk. Een goed voorbeeld hiervan voor Marker Wadden was bijvoorbeeld de "duikende boswachter". Wees je er vervolgens wel bewust van dat dit er niet voor zorgt dat alle aandacht naar één organisatie gaat. Royaal te zijn naar elkaar, bijvoorbeeld door het gunnen van 'spotlight-momenten', is heel belangrijk. Een voorbeeld hoe het niet moet is bijvoorbeeld de Noordwaard waarbij er binnen RWS soms frustratie bestaat dat de eer van 'hun' project naar Staatsbosbeheer gaat.
- Tenslotte, organiseer zeggenschap voor een NGO (bijv. in de vorm van erfpacht), juist hierdoor ontstaat eigenaarschap.

8 Referenties

- Armitage, D.R., et al. (2009). Adaptive Co-Management for Social-Ecological Complexity. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 7(2), 95-102.
- Biermann, F. (2007). Earth system governance' as a crosscutting theme of global change research. *Global Environmental Change*, 17, 326-337.
- Duijn, M., Van Buuren, A., Klijn, E. H., & Minkman, E. (2018). Marker Wadden – bestuurskundige beelden over een complex waterbouwkundig project.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. (2007). Trust in Complex Decision-Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration. *Administration & Society*, 39(1), 25-50
- Edelenbos, J., Klijn, E.H. & Kort, M. (2009). Managing complex process systems: surviving at the edge of chaos in: Teisman, G., Buuren, A., van & Gerrits, L. (eds.) *Managing complex governance systems*. (172-192). Londen: Routledge.
- Giebels, D., Buuren, A., van & Edelenbos, J. (2013). Ecosystem-based management in the Wadden Sea. *Journal of Sea Research*, 82, 176-187.
- Grotenbreg, S., & Altamirano, M. (2017). Government facilitation of external initiatives: how Dutch water authorities cope with value dilemmas. *International Journal of Water Resources Development*, 627(October), 1–26.
- Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., Brink, M., van den, Jong, P. . . . Bergsma, E. (2010). The Adaptive Capacity Wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. *Environmental Science & Policy*, 13, 459-471.
- Mendelsohn, R. & Nordhaus, W. (1999). The impact of global warming on agriculture: a Ricardian analysis: reply. *American Economic Review*, 89(4), 1046-1048.
- Natuurmonumenten & RWS (2018). Voortgangsrapportage 9 Eerste fase Marker Wadden. Periode oktober 2017 t/m maart 2018.
- Nelson, R., Kokic, P., Crimp, S. Martin, P., Meinke, H., Howden, S.M. . . . Nidumolu, U. (2010). The vulnerability of Australian rural communities to climate variability and change. Part II. Integrating impacts with adaptive capacity. *Environmental Science & Policy*, 13, 18-27.
- Projectfilosofie Marker Wadden (2014)
- Olsson, P. & Folke, C. (2004). Adaptive Co-Management for Building Resilience in Social-Ecological Systems. *Environmental Management*, 34(1), 75-90.
- Rijksoverheid (2014). Samenwerkingsovereenkomst Eerste Fase Marker Wadden, Staatscourant 2014, 34041 ([link](#))
- Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). Erfpachtovereenkomst Marker Wadden.
- RRAAM. (2013). Bestuursovereenkomst rraam.

RVO en ministerie BZK. (2014). Overeenkomst tot vestiging erfpacht. *Eerste Fase Marker Wadden (Markermeer)*.

Staat der Nederlanden (2014a). Kaderovereenkomst tussen de Staat der Nederlanden, Natuurmonumenten, provincie Flevoland en stichting Groenfonds

Staat der Nederlanden (2014b). Uitvoeringsovereenkomst tussen de Staat der Nederlanden (IenW/RWS) en Natuurmonumenten

Van Buuren, A., Vreugdenhil, H., Verkerk, J. V. P., & Ellen, G. J. (2016). Beyond the pilot paradox How the success conditions of pilots also hinder their up-scaling in climate governance. In Workshop: Beyond experiments: Understanding how climate governance innovations become embedded 25th–27th April.

Yohe, G., Neumann, J., Marshall, P. & Amaden, H. (1996). The economic cost of greenhouse-induced sea-level rise for developed property in the United States. *Climatic Change*, 32, 387-410.

A Bijlage 1 : Respondenten

De volgende interviews zijn uitgevoerd:

	Partij	Respondent	Functie
Projectteam Marker Wadden (Opdrachtgever): Natuurmonumenten + RWS)	Natuurmonumenten	Roel Posthoorn	Projectdirecteur Marker Wadden namens Natuurmonumenten en RWS
	Natuurmonumenten	Rita Oppenhuizen	Omgevingsmanager
	Natuurmonumenten	André Rijdsdorp	Adviseur Natuurmonumenten
	Natuurmonumenten	Teo Wams	Directeur Natuurbeheer, voorzitter van de Stuurgroep Marker Wadden en lid van het Dagelijks Bestuur van Marker Wadden
	Rijkswaterstaat	Guido Hagemann	directeur Product- en Projectmanagement bij PPO en lid van het Dagelijks Bestuur van Marker Wadden
	Rijkswaterstaat	Jeroen Postema	Coördinator KIMA
	Rijkswaterstaat	Ar den Boer †	Manager projectbeheersing Marker Wadden
	Rijkswaterstaat	Erik de Graaf	Contractmanager
	Rijkswaterstaat	Ben Viveen	Projectmanager Marker Wadden
Aannemer (Opdrachtnemer): Boskalis + Witteveen+Bos)	Boskalis*1	Thomas Vijverberg	Teammanager
	Boskalis*1	Jeroen van der Klooster	Projectmanager
	Witteveen+Bos*2	Koen Princen	Aquatisch ecooloog, coördinator KIMA Toegepast Onderzoek
	Witteveen+Bos*2	Marcel Klinge	Teammanager ecologie
Omgeving	Provincie Flevoland	Sandra van der Vegt	Senior adviseur
	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Pieter den Besten	Coördinator Grote Wateren
	Rijkswaterstaat	Roeland Allewijn	Tot 01-01-2019 directeur Veiligheid en Water, trekker Nationaal Kennisprogramma Water en Klimaat (NKWK) (KIMA is daar onderdeel van)
	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Siep Groen	Senior beleidsmedewerker
Kennis	Natuurmonumenten*3	Annemiek Boosten	Coördinator KIMA
	Nederlands Instituut voor Ecologie (NIOO-KNAW)*3	Liesbeth Bakker	Projectleider wetenschappelijk onderzoek Natuur in Productie
	EcoShape	Fokko van der Goot	Programma manager
	Deltares*4	Sacha de Rijk	Huidige coördinator KIMA
	Deltares*4	Gerda Lenselink	Vorige coördinator KIMA

*# Dubbelinterview. De interviews zijn uitgevoerd door Stéphanie IJff, Niels van den Berg, Gerald Jan Ellen (Deltares), Nienke Nuesink, Wiebren Kuindersma, Jeroen Veraart (WEnR), Jannes Willems en Mike Duijn (EUR).

B Bijlage 2 : Beleidscontext

B.1 Beleidscontext en financiering

Er zijn vele soorten beleid die betrekking hebben op Marker Wadden. Denk aan natuurbeleid, ruimtelijke/economisch beleid en energiebeleid. Hieronder worden de meest relevante gebiedsagenda's en wet- en regelgeving benoemd die van belang zijn voor het tot stand komen van Marker Wadden (tabel B-1). Ook worden de verwachte effecten benoemd van Marker Wadden op de doelen uit deze wet- en regelgeving. Tenzij anders aangegeven, is de tekst afkomstig uit het MER bestemmingsplan Marker Wadden (Melissen & Schut, 2013). Vervolgens wordt de financiering van Marker Wadden (initiatiefase en aanlegfase) beschreven.

Tabel B-1. Wettelijk kader, toestemming en bevoegd gezag voor realisatie Marker Wadden

Wettelijk kader	Soort toestemming	Waarom?	Bevoegd gezag
Waterwet	Watervergunning of een projectplan Waterwet	Het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam (art. 6.2 Wtw)	Minister van Infrastructuur en Milieu
	Melding Besluit bodemkwaliteit	Verplichte melding van het voornemen tot toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie.	Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied Gemeente Lelystad
Ontgrondingenwet	Vergunning	In de Ontgrondingenwet zijn regels gesteld voor de winning van oppervlaktedelfstoffen (zoals zand) en aan ontgrondingen, waarbij de winning van oppervlaktedelfstoffen niet het primaire doel is.	Minister van Infrastructuur en Milieu (Rijkswaterstaat Inspectie Leefomgeving en Transport)
Natuurbeschermings-wet 1998	Vergunning	Het Markermeer maakt deel uit van het Europese natuurnetwerk (Natura2000-gebied). Voor activiteiten met mogelijke (significante) negatieve effecten op de instandhoudingdoelstellingen is een vergunning nodig.	Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland
Flora- en faunawet	Ontheffing	Vanwege de aanlegwerkzaamheden zullen mogelijk (beschermd) dieren en planten verstoord danwel gedood worden. Hiervoor is een ontheffing i.h.k.v. de Flora- en faunawet nodig, voordat kan worden gestart met de werkzaamheden.	Staatsecretaris van Economische Zaken
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Omgevingsvergunning	Eventueel voor de realisatie van een aanleghaven en tijdelijke werkterreinen of depots	Gemeente Lelystad

B.2 Gebiedsagenda's

B.2.1 Nota Ruimte

Decennia lang was het Markermeer gereserveerd voor de afronding van de Zuiderzeewerken met de beoogde aanleg van de Markerwaard. Met de vaststelling van de Nota Ruimte in 2006 werd de reservering voor inpoldering definitief ingetrokken en werd de officiële bestemming voor het Markermeer open water (VROM, LNV, VenW, & EZ, 2006).

B.2.2 Toekomstvisie Markermeer-IJmeer

Maatschappelijke organisaties en overheden hebben in 2005 de Toekomstvisie Markermeer-IJmeer opgesteld. Deze stelt dat een gerichte investering in de groen-blauwe kwaliteit een essentiële voorwaarde is voor een verdere stedelijke ontwikkeling van de as Schiphol-Amsterdam-Almere. Provincies Flevoland en Noord-Holland hebben in vervolg hierop het Toekomstbeeld Markermeer-IJmeer neergelegd. Het Toekomstbeeld beschrijft hoe het Markermeer en IJmeer kunnen uitgroeien tot een vitaal en gevarieerd natuurgebied, krachtig genoeg om ook andere ontwikkelingen zoals klimaatverandering, verstedelijking, infrastructurele investeringen, economische groei en toenemende recreatie te kunnen accommoderen.

B.2.3 Natuuropgave Markermeer-IJmeer

In de Noordvleugelbrief van augustus 2006 onderkent ook het kabinet dat in de Noordvleugel een 'natuuropgave' te vervullen is. Provincies Noord-Holland en Flevoland kregen daarom het verzoek om samen met regionale en maatschappelijke partijen en het rijk een nader uitgewerkte langetermijnvisie op te stellen. Ook stelde het kabinet de financiële middelen ter beschikking voor een onderzoeksprogramma naar de verbetermogelijkheden van het Markermeer en IJmeer. Parallel aan deze ontwikkeling werden voorbereidingen getroffen om Markermeer en IJmeer tezamen aan te wijzen als speciale beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn en als internationaal erkend Wetlandgebied.

B.2.4 Rijk-Regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM)

Eind 2009 heeft het toenmalige kabinet de uitgewerkte lange termijnvisie overgenomen in de RRAAM-brief aan de Tweede Kamer. Centraal daarin staat een drievoudige ambitie voor verstedelijking, bereikbaarheid en natuur. In de RRAAM-brief wordt de totstandkoming van het Toekomstbestendig Ecologisch Systeem (TBES) naar voren gebracht als het verbindend element in de integrale ontwikkeling van de Noordvleugel van de Randstad tot een internationaal concurrerende topregio. Het ecologisch systeem van het Markermeer en IJmeer moeten daarvoor kwalitatief worden verbeterd, zodat een Toekomstbestendig Ecologisch Systeem ontstaat. Onderdeel van het TBES is een grootschalige en dynamische land-waterzone die is beoogd in het noorden van het Markermeer.

B.2.5 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2011) wordt de boven genoemde drievoudige opgave benoemd als integrale opgave van nationaal belang: "Opgaven van nationaal belang in dit gebied zijn: (...) Het mogelijk maken van de drievoudige schaa sprong in het gebied Amsterdam-Almere-Markermeer (woningbouw, werkgelegenheid, infrastructuur en groen/blauw) samen met betrokken overheden".

B.2.6 Rijksstructuurvisie en Toekomstbestendig Ecologisch Systeem

In de in 2013 gepubliceerde ontwerp-Rijksstructuurvisie is de grondgedachte uitgewerkt, dat deze opgave wordt gerealiseerd door te starten met de realisering van het Toekomstbestendig Ecologisch Systeem, vóór dat andere ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt. De Stuurgroep Markermeer-IJmeer staat aan de lat voor de realisatie van TBES en heeft dit uitgewerkt in een ontwerpend onderzoek. De voorlopige resultaten zijn gepubliceerd in 2018 als het Panorama Markermeer-IJmeer (Stuurgroep MIJ, 2018). De opgave volgens het Panorama is gericht op het verbeteren van de habitatdiversiteit en productiviteit van het systeem. Een TBES zal daarom gericht moeten zijn op het ontwikkelen van meer diversiteit. Het Panorama geeft aan dat meer ondiepe oevers, luwte en doorzicht de drie sleutelfactoren zijn om de basis te leggen voor meer diversiteit. Daarnaast is het verhogen van de productiviteit essentieel, dit kan door het verbeteren van de beschikbaarheid van voedingsstoffen in bodem en waterkolom. In deze aanpak vervult Marker Wadden een belangrijke rol.

B.3 Wet- en regelgeving water en bodem

B.3.1 Kaderrichtlijn Water

Sinds eind 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) van kracht. De hoofddoelstelling van de KRW is de chemische en ecologische kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater op orde te brengen. Voor alle waterlichamen gelden chemische en ecologische doelen. Dit betekent dat gekeken wordt naar de doelen voor alle individuele biologische kwaliteitselementen (bijvoorbeeld waterplanten) en alle individuele (prioritaire) stoffen. De KRW hanteert als uitgangspunt dat de ecologische en chemische doelstellingen (GET, GEP en GCT) in 2015 moeten worden bereikt.

B.3.2 Nationaal Waterplan

Het tweede Nationaal Waterplan (NWP) is het Rijksplan voor het waterbeleid voor de periode 2016-2021 (Ministerie van IenM Ministerie van EZ, 2018). Het Nationaal Waterplan richt zich op bescherming tegen overstromingen, voldoende en schoon water en diverse vormen van gebruik van water. Ook worden de maatregelen genoemd die hiervoor worden genomen. De maatregelen zijn mede gericht op het waarborgen van de zoetwatervoorraad in het IJsselmeer en Markermeer. Ook is het nieuwe peilbesluit erin opgenomen, dat voor het IJsselmeer en Markermeer vanaf 2020 flexibel peilbeheer mogelijk maakt. Het tweede Nationaal Waterplan is de opvolger van het Nationaal Waterplan 2009-2015 en vervangt alle voorgaande nota's waterhuishouding.

B.3.3 Waterwet

De Waterwet maakt het mogelijk om normen te stellen voor watersystemen ter voorkoming van onaanvaardbare wateroverlast. Hiermee wordt de bestaande praktijk van peilbesluiten of streefpeilen voortgezet. De toepassing van de Waterwet is op grond van artikel 2.1 van de Waterwet gericht op voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

B.3.4 Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren

Op grond van de Waterwet zijn meerdere beleidsstukken opgesteld zoals het Nationaal Waterplan, de beleidsnota waterveiligheid, de beleidsnota IJsselmeergebied, Stroomgebiedbeheerplan Rijndelta (SGBP) en het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren 2010-2015 (BPRW). In het BPRW beschrijft RWS het beheer voor de rijkswateren (waaronder het Markermeer) voor de periode 2010-2015. Onderdeel van het BPRW is een programma waarin de beheeropgave is opgenomen vanuit Waterbeheer 21e eeuw (WB21), Kaderrichtlijn Water (KRW) en Natura 2000.

B.3.5 Peilbesluit

In 2018 is een nieuw peilbesluit vastgesteld voor het Markermeer en IJsselmeer (RWS 2018). Dit is een uitwerking van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Met dit nieuwe peilbesluit wordt voor het Markermeer en IJsselmeer een flexibel peilbeheer geïntroduceerd. Het vaste zomerpeil in het IJsselmeer en Markermeer van NAP -0,2 m wordt vervangen door een streefpeil met een onder- en een bovengrens waarbinnen het peil mag bewegen: NAP -0,10 cm en NAP -0,30 cm. Het winterpeil verandert niet tot 2050.

B.3.6 Wet bodembescherming

De Wet bodembescherming schrijft voorwaarden voor die worden verbonden aan het verrichten van handelingen op of in de bodem. Indien er grondverzet gaat plaatsvinden op de waterbodem, dient er te worden getoetst of dit voldoet aan de eisen van het Besluit bodemkwaliteit.

B.3.7 Besluit bodemkwaliteit

Het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) streeft naar een balans tussen een gezonde bodemkwaliteit voor mens en milieu én ruimte voor maatschappelijke ontwikkelingen. Het Besluit bodemkwaliteit kent drie onderdelen: (1) de kwaliteit van uitvoering, (2) bouwstoffen en (3) grond en baggerspecie. Belangrijk uitgangspunt bij het mogen toepassen van grond en baggerspecie is dat sprake moet

zijn van een nuttige toepassing. Is dit niet het geval, dan wordt toepassen gezien als een middel om zich te ontdoen van afvalstoffen en gelden regels op grond van de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen.

B.3.8 Ontgrondingswet

Op grond van de Ontgrondingenwet (Ow) is het verboden zonder vergunning te ontgronden. In de Regeling ontgrondingen in rijkswateren volgt dat de minister van I&M bevoegd is voor verlenen en wijzigen van Ontgrondingvergunningen.

B.3.9 Effectbeoordeling van Marker Wadden op water en bodem

In het MER bestemmingsplan wordt de verwachting uitgesproken dat Marker Wadden zorgt door de toename in land-waterovergangen voor een kleine afname van het waterbergend vermogen (<2%) (Melissen & Schut, 2013). Daarnaast verandert het stromingspatroon, aangezien het water om de natuureilanden zal stromen. Met het onderwaterlandschap van geulen en zandwinputten wordt mobiel slib uit het Markermeer ingevangen en gebruikt voor het vullen van de atollen. Door aanleg van Marker Wadden ontstaat lokaal vertroebeling. Na realisatie van het onderwaterlandschap van geulen en zandwinputten, dus al tijdens de aanlegfase, wordt mobiel slib ingevangen en worden zwevend stof concentraties en daarmee het proces tot verbetering van het doorzicht van het Markermeer geïnitieerd. De geulen van het onderwaterlandschap komen niet loodrecht op de Houtribdijk te liggen. Hierdoor zijn geen effecten op de golfoploop te verwachten. Na verloop van tijd (Marker Wadden Fase 2 en 3) komen de natuureilanden van Marker Wadden dichterbij de Houtribdijk te liggen waardoor de golfoploop afneemt tot maximaal 0,5 meter.

Marker Wadden heeft een positief effect op de ecologische KRW-maatlatten. Toename van het doorzicht zorgt voor de groei van waterplanten. De vestiging van waterplanten wordt tevens versterkt door toename in luwte en land-waterovergangen. Door afname van de sliblaag ontstaan verbeterde omstandigheden voor macrofauna. Door het onderwaterlandschap verbetert het habitat voor de spiering. Daarnaast fungeert Marker Wadden als kraamkamer voor vissen. De mate en snelheid waarmee bovenstaande effecten zullen plaatsvinden is lastig in te schatten en verdienen adequate monitoring.

B.4 Wet- en regelgeving natuur

B.4.1 Natura 2000 en Natuurbeschermingswet 1998

Natura 2000 is de benaming voor een Europees netwerk van natuurgebieden waarin belangrijke flora en fauna voorkomen, gezien vanuit een Europees perspectief. In juridische zin komt Natura 2000 voort uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. De bescherming van waardevolle natuurgebieden, waaronder Natura 2000-gebieden en beschermde Natuurmonumenten, is in Nederland via de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbwet) geregeld. Het doel van Natura 2000 is de achteruitgang van natuurwaarden te stoppen en de unieke aspecten ervan te behouden en zo nodig te herstellen. Om te beoordelen of een plan (eventueel onder voorwaarden) kan worden toegelaten, moeten de effecten op de aangewezen habitattypen en soorten in beeld worden gebracht met een voortoets en indien nodig een Passende Beoordeling.

Voor het IJsselmeer en het Markermeer-IJmeer zijn in 2009 Natura 2000 instandhoudingsdoelen vastgesteld. Voor het Markermeer is dit het kranwierhabitat en een aantal vis- en vogelsoorten zoals de brilduiker en de kuifeend. Tegelijkertijd heeft RWS onderzoek toegezegd naar de oorzaken van de neergaande trends (betreffende tiental vogelsoorten, tabel B-2), naar de mogelijkheden om deze trends te keren en naar de kosten die daarmee gemoeid zijn. Op basis van deze toezegging is de ANT studie uitgevoerd (2009-2013) (Noordhuis et al., 2014).

Tabel B-2. De tien "ANT-IJG" vogelsoorten ingedeeld naar dieet, duikdiepte en periode van aanwezigheid in het IJsselmeergebied (van Riel et al., 2017)

dieet	zomer	jaarrond	winter
benthos eters (diep duikend)		kuifeend tafeleend	topper brilduiker
viseters (diep duikend)		fuut	nonnetje grote zaagbek
viseters (ondiep duikend)	visdief zwarte stern	dwergmeeuw	

B.4.2 Ecologische Hoofdstructuur

Het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft in 1990 de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd (tegenwoordig het National Natuur Netwerk (NNN)). De EHS bestaat uit een netwerk van natuurgebieden en nog te realiseren natuurgebieden. Het doel van de EHS is instandhouding en ontwikkeling van deze natuurgebieden om daarmee een groot aantal soorten en ecosystemen te laten voortbestaan. De wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS voor de grote wateren is (ten tijde van opstellen MER Marker Wadden) bij geen van de provincies uitgewerkt. Daarom zijn voor het opstellen van de MER Marker Wadden de natuurbeheerplannen van de provincies Noord-Holland en Flevoland gebruikt.

B.4.3 Flora- en faunawet

De Flora- en faunawet regelt sinds 1 april 2002 de bescherming van individuen en populaties van inheemse planten en diersoorten tegen schadelijk menselijk handelen. Uitgangspunt is dat verzamelen, verstoren, doden of vernietigen van beschermde soorten of verstoring van het leefgebied niet is toegestaan. De wet verbiedt handelingen of ontwikkelingen die de instandhouding van de wettelijk beschermde soorten in gevaar kan brengen (artikel 8 t/m 12). Daarnaast spreekt de wet over een zorgplicht, waarbij eenieder 'voldoende zorg' in acht moet nemen tegenover in het wilde levende planten en dieren. Onder voorwaarden kan ontheffing worden aangevraagd bij Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV (voorheen EZ).

B.4.4 Effect van Marker Wadden op natuur wet- en regelgeving

Uit de effectbeoordeling blijkt dat aanlegeffecten destijds beperkt negatief (- / 0) zijn beoordeeld (expertoordeel) voor het Natura 2000- gebied en EHS-gebied Markermeer & IJmeer. Omdat er niet of nauwelijks via de Flora- en faunawet beschermde soorten voorkomen binnen de grenzen van het bestemmingsplangebied, scoort deze neutraal (0). Als Marker Wadden is gerealiseerd ontstaat er ruimte voor de ontwikkeling van natuurwaarde die zodanig is dat dit positieve effecten heeft voor Natura 2000 instandhoudingsdoelen, de gunstige staat van instandhouding van beschermde soorten en de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS. Dit effect is sterker positief in het geval er 1500 ha wordt ontwikkeld. Voor de effecten op de EHS en Natura 2000 geldt dat de permanente effecten van 500 of 1500 hectare van dien aard zijn dat deze de tijdelijke negatieve effecten te niet doen. Voor de Flora- en faunawet ontstaat leefgebied voor beschermde soorten op een plek waar dit in de huidige situatie nagenoeg afwezig is. Per saldo is er dus natuurwinst in termen van instandhoudingsdoelen, wezenlijke kenmerken en waarden en de gunstige staat van instandhouding van beschermde soorten.

Voor de fuut en de kuifeend (instandhoudingsdoelstellingen N2000) geldt dat de functionaliteit van het ruigebied mogelijk significant wordt aangetast door de toename van recreatief medegebruik. Tijdens de aanlegfase, moet dit effect worden voorkomen door recreatie te zoneren. Tijdens de gebruiksfase (i.e. na de realisatie van Marker Wadden) moet de vinger aan de pols worden gehouden. Dit houdt in dat zal worden gemonitord of er effecten optreden op ruiende vogels ten gevolge van recreatie en dat eventueel mitigerende maatregelen worden getroffen. Op basis van deze effectbeoordeling en met inbegrip van het treffen van mitigerende maatregelen in het kader van Natura 2000 (zoning recreatie), staan de Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet en het EHS-beleid de vaststelling van het bestemmingsplan Marker Wadden niet in de weg.

B.5 Referenties Bijlage 2

Melissen, C., & Schut, C. (2013). Milieueffectrapport ten behoeve van het bestemmingsplan Markermeer.

Ministerie van IenM & Ministerie van EZ. (2018). Nationaal Waterplan 2016-2021. 76p.

Noordhuis, R., Groot, S., Dionisio Pires, M., & Maarse, M. (2014). Wetenschappelijk eindadvies ANT-IJsselmeergebied - Vijf jaar studie naar kansen voor het ecosysteem van het IJsselmeer, Markermeer en IJmeer met het oog op de Natura-2000 doelen. Delft

RRAAM. (2013). Bestuursovereenkomst rraam.

RWS. (2018). Pijlbesluit IJsselmeergebied. 14 juni 2018. 39p.

Stuurgroep MIJ. (2018). Panorama Panorama Markermeer-IJmeer.

VROM, LNV, VenW, & EZ. (2006). Nota ruimte, samenvatting.

Deltares is een onafhankelijk kennisinstituut voor toegepast onderzoek op het gebied van water en ondergrond. Wereldwijd werken we aan slimme oplossingen voor mens, milieu en maatschappij.

Deltares

www.deltares.nl