

Marker Wadden – innovatie in de praktijk

‘Marker Wadden’ is op meerdere vlakken een innovatief en iconisch project. Dat de aanleg van de eilanden als succes wordt beschouwd, blijkt uit het feit dat in 2021 is besloten om nog twee extra eilanden aan te leggen. Voor de ‘buitenwereld’ is het vaak niet duidelijk hoe dergelijke projecten tot stand komen. Dit artikel biedt inzicht in de totstandkoming van Marker Wadden en de innovatieve aanpak. Maar ook hoe de betrokken partijen terugkijken op het proces, en welke lessen ze meenemen naar vervolgprijekten.

Stéphanie IJff

De aanloop (waarom)

Het idee om eilanden aan te leggen in het Markermeer is niet nieuw. Zowel het Rijk als de provincies zijn al meer dan 20 jaar bezig met (natuur)ontwikkeling in het Markermeer, waarbij de aanleg van eilanden al eerder als optie is genoemd. Er moest een oplossing komen voor de slechte waterkwaliteit door hoge concentraties zwevend slib, en de neergaande trends in o.a. vogelpopulaties. De ambitie van het Rijk is om in het Markermeer een

Toekomstbestendig Ecologisch Systeem te realiseren. Hierin speelt de Europese regelgeving een belangrijke rol, vooral Natura2000 en Kaderrichtlijn Water. Naast ecologische ambities, zijn er ook ruimtelijk-economische ambities in het gebied. Met name het mogelijk maken van recreatie en woningbouw in de regio Amsterdam-Almere, zoals beschreven in het Rijk-Regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer. Goede ecologische kwaliteit van het Markermeer is een voorwaarde om deze ambities in de toekomst te kunnen realiseren.

Project Marker Wadden (wat en wie)

Het plan Marker Wadden werd in 2012 door Natuurmonumenten geïnitieerd met een bijdrage van 15 miljoen euro van de Nationale Postcode Loterij. De doelen van het project waren het creëren van een vogelparadijs, verbetering van het watersysteem Markermeer, en kennis genereren voor vervolgprijekten en de beheerfase. Met deze doelstelling sloot het plan goed aan bij de beleidsdoelen en -kaders voor het Markermeer. Daarnaast was het plan aantrekkelijk voor

Bestuurders aanwezig bij opening van Marker Wadden, september 2018
Foto: Chantal Bekker



INNOVATIE KRIJGT VAAK MEER VRIJHEIDSGRADEN DAN 'ROUTINE- PROJECTEN'

richt op de projectleiding, het secretariaat en de communicatie en omgevingsmanagement. Rijkswaterstaat zag het project en de samenwerking met Natuurmonumenten als een pilot. Daardoor ontstond de ruimte om maatwerk te leveren met project-specifieke procedures: zo 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. Dit voorbeeld laat zien dat innovatie vaak meer vrijheidsgraden krijgt dan 'routineprojecten'. Deze vrijheidsgraden zijn vaak gericht op: beschikbare middelen, scope, relatie met beleid, betrekken partijen en de afstand ten opzichte van de betrokken moederorganisaties. Die afstand ten opzichte van de moeder-



Kluut op Marker Wadden, maart 2020 |Foto: Dirk Wijnen

een breed publiek en de waterbouw. Vanaf 2014 had Natuurmonumenten bestuurlijke steun en werd een samenwerkingsovereenkomst opgesteld met de toenmalige ministeries EZ en IenM (opvolgend LNV en IenW), Rijkswaterstaat (RWS) en de provincie Flevoland. Later zijn ook de provincie Noord-Holland en gemeente Lelystad aangehaakt. Er werd een projectteam geformeerd met RWS en Natuurmonumenten. De aanbesteding werd gewonnen door een bouwconsortium getrokken door Boskalis. In 2016 werd gestart met aanleg van de eerste eilanden die eind 2020 werden afgerond. Daarna werd besloten tot aanleg van twee extra eilanden. Een verdere uitbreiding is onderdeel van Programmatische Aanpak Grote Wateren en de Ontwikkelvisie van Nationaal Park Nieuwland. Het beheer van de eilanden is in handen van Natuurmonumenten.

Innovatie in de praktijk (hoe)

Innovatie was vanaf het begin een belangrijk speerpunt voor Marker Wadden. Innovatie gaat niet alleen om de gebruikte technieken, maar heeft ook betrekking op de publiek-private samenwerking tussen het Rijk en Natuurmonumenten, het kunnen bijsturen tijdens de aanleg en het vergaren en toepassen van kennis. Hieronder wordt toegelicht hoe deze vormen van innovatie zijn toegepast in project Marker Wadden, hoe de betrokkenen terugkijken op de samenwerking die daarbij kwam kijken en welke lessen worden getrokken voor de toekomst.

Publiek-private samenwerking

Om de ambities van Natuurmonumenten en het ministerie van IenW optimaal in het project te verweven, is een publiek-private samenwerking (PPS) opgestart. In de constructie van PPS Marker Wadden hebben Natuurmonumenten en RWS als projectteam de leiding over het project. Omdat de organisaties erg verschillend zijn, is het projectteam zodanig georganiseerd dat het aansluit op de kernkwaliteiten van de organisaties. Dit betekent dat RWS verantwoordelijk is voor het contract, technisch management en het informeren en betrekken van het ministerie van IenW, en dat Natuurmonumenten zich

Over de auteur: Stéphanie IJff

Stéphanie IJff is opgeleid als ecooloog aan Universiteit Utrecht en werkt sinds 2016 bij Deltares als onderzoeker 'nature-based solutions'. Een rode draad in haar werk is het beschikbaar maken van kennis over nature-based solutions voor waterveiligheid en -kwaliteit, zodat deze aanpak op grotere schaal kan worden toegepast. Hiervoor werkt ze o.a. samen met EcoShape, Rijkswaterstaat en de Wereldbank. Als coördinator van het governance-spoor van Kennis- en Innovatieprogramma Marker Wadden, heeft ze samen met Wageningen Environmental Research en Erasmus Universiteit Rotterdam onderzoek gedaan naar de totstandkoming van Marker Wadden.





Inklinkende klei op Marker Wadden, april 2020 | Foto: Dirk Wijnen/Natuurmonumenten

organisaties Natuurmonumenten en RWS is voor Marker Wadden extra belangrijk, omdat deze organisaties in de toekomst vaker in vergelijkbare publiek-private samenwerkingen willen optrekken. De uitzonderingspositie van een innovatief project kan ervoor zorgen dat ondanks een succesvolle pilot zoals Marker Wadden de veranderde werkwijze toch niet vertaald wordt naar andere projecten. Om PPS in meer (water)infraprojecten van het Rijk toe te kunnen passen is het van meerwaarde om voorwaarden op te nemen in de standaardprocedures voor projectmanagement. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen uit Marker Wadden, bijvoorbeeld door te onderzoeken welke onderdelen van de samenwerkingsovereenkomst ook voor andere PPS-toepassingen geschikt zouden kunnen zijn.

Aanleg

Innovatieve waterbouw is een belangrijk doel van het project. Er was nog niet veel bekend over bijvoorbeeld de snel-

heid van inklinken van de klei, en hoeveel vulslagen er nodig zouden zijn. Hiervoor wordt gemonitord door de aannemer en zo nodig wordt de aanleg bijgestuurd. Om ruimte te bieden voor aanpassingen van het ontwerp werkt het projectteam via twee communicatielijnen samen met de opdrachtnemer. Als eerste communicatielijne kijkt de klant of het geleverde product inderdaad aan de wensen voldoet, ook als daarmee de eisen moeten worden bijgesteld. Dat wordt vervolgens verwerkt door de tweede communicatielijne, de contractmanager. Deze manier van samenwerken tussen het projectteam en de opdrachtnemer droeg bij aan het adaptieve vermogen. Wanneer er kansen voorbij kwamen om tijdens de aanleg een aanpassing te maken in het ontwerp (bijvoorbeeld om duinen te realiseren) werden die kansen gegrepen. Maar de verzoeken tot aanpassingen door het projectteam werden door de aannemer soms als lastig ervaren. Vaak kwam dat door onduidelijkheid over wat er precies van de opdrachtnemer verwacht werd en wanneer het projectteam

tevreden zou zijn. Vooral wanneer het ging om de filosofie achter het ontwerp en minder om de details in de tekening. Door de focus te leggen op het realiseren van zoveel mogelijk hectares, is 'innovatie' als doel (deels) naar de achtergrond verdwenen. Innovatie vraagt vaak tijd en experimenteeruimte terwijl de aanleg juist voortgang moet boeken met zo min mogelijk risico's. De slibvanggeul was onderdeel van het ontwerp, dat bedoeld was om dun slib van de bodem van het Markermeer in te vangen, waarna dit kon worden opgezogen en gebruikt als bouw materiaal. In de praktijk is dat echter niet zo gelopen; er bleek te weinig slib in de geul terecht te komen. Feitelijk zijn de eilanden dus aangelegd met (naast zand en steen) holocene klei, terwijl bij het publiek de indruk werd gewekt dat er gebouwd zou worden met dun slib. Een leerpunt voor toekomstige projecten is daarom dat communicatie over innovatie de nodige inspanning vraagt. In de communicatie naar buiten was er bijvoorbeeld veel aandacht voor bouwen met slib, waardoor de indruk kon ontstaan dat uitsluitend met dit materiaal

Riet 'exclosure' om de invloed van ganzenvraat te onderzoeken

Foto: Stéphanie IJff



HET SAMENWERKINGSMODEL VOOR ZO'N INNOVATIEF PROJECT MOET RUIMTE TE BIEDEN VOOR BIJSTURING

gebouwd zou worden. Dat stond binnen het projectteam echter niet op die manier centraal. 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. Door hier duidelijk over te communiceren, kan verwarring worden voorkomen.

Kennisontwikkeling

Innovatie en het ontwikkelen van kennis horen tot de projectdoelen. In de praktijk bleek het echter lastig om kennis en innovatie te koppelen aan de andere doelen en om het een integraal onderdeel te maken van het project. Het projectteam wilde zo snel mogelijk de eilanden realiseren, terwijl het kennisprogramma eerst financiering moest vinden. Het aanlegproject Marker Wadden en het kennisprogramma KIMA zijn daarom als parallelle sporen opgezet. KIMA kon pas starten in 2018, twee jaar na de aanleg. Uit het onderzoek komt naar voren dat de samenwerking tussen het projectteam Marker Wadden en de kennispartijen aan beide kanten leidde tot het naar beneden bijstellen van verwachtingen. Dit komt door verschillende verwachtingen over elkaars rol, beschikbaarheid van middelen en de rol van de twee typen kennisontwikkeling bij de

aanleg van Marker Wadden. Inmiddels is een manier gevonden om het aanlegproject en de kennisontwikkeling beter op elkaar aan te laten sluiten, maar nog steeds zijn het twee parallelle sporen die relatief ver van elkaar afstaan.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen praktische kennisontwikkeling door het aanlegteam en meer wetenschappelijke kennisontwikkeling in het KIMA. Waar de 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 waarbij het verzamelen van (empirische) data essentieel is. Bij Marker Wadden zijn deze twee typen kennis in parallelle sporen georganiseerd, maar een andere mogelijkheid is om deze te vervlechten. Daar gelden volgens de geïnterviewden wel voorwaarden voor, zoals persoonlijke motivatie, dat kennis waar mogelijk wordt toegepast om het project te verbeteren en dat er sprake is van korte lijnen en een klein team waarbij teamleden elkaar vaak zien en kennisinbreng laagdrempelig kan plaatsvinden. Er bestaan verschillende mogelijkheden om kennis en aanleg te vervlechten, bijvoorbeeld door kennisontwikkeling tot een randvoorwaarde te maken bij de financiering van een innovatief project. Het afwegen van de voor- en nadelen van de genoemde modellen (vervlechten met de aanleg, of als parallel spoor) vraagt om maatwerk, waarbij de volgende factoren een rol spelen: tempo van de aanleg, doorlooptijd van het project, toepassing van kennis in het aanlegproject (afhankelijkheid tussen onderzoek en bouwproject) en financiële afhankelijkheid/risico's. Er kunnen ook slimme combinaties worden

gemaakt (parallel en verweven tegelijkertijd): experimenteerruimtes aanwijzen op de eilanden; onderzoeksfaciliteiten financieren uit het bouwbudget; en programmatisch werken in zowel kennisprogrammering als uitvoering.

Conclusies

Het innovatieve project Marker Wadden biedt ons een kans om te leren over publiek-private samenwerking, het vinden van een balans tussen aanleg en innovatie en het organiseren van een kennisprogramma bij een dergelijk project. Hoewel de publiek-private samenwerking tussen Rijkswaterstaat en Natuurmonumenten als succesvol wordt gezien, is er wel actie vereist om dit ook voor toekomstige projecten mogelijk te maken en PPS als 'mainstream' middel in te kunnen zetten. Door de goede samenwerking tussen het projectteam en de opdrachtnemer was het mogelijk om gedurende de aanleg bij te sturen waar nodig, en zo in te kunnen spelen op onverwachte ontwikkelingen. De communicatie rondom innovatieve methoden zou bij toekomstige projecten meer aandacht kunnen krijgen, omdat er in dit geval verwachtingen zijn gewekt over het gebruik van dun slib, die niet konden worden waargemaakt. Kennisontwikkeling speelt hierin ook een belangrijke rol. Rondom het integreren van het kennisprogramma en de aanleg liepen de verwachtingen uiteen. Hier is in de toekomst winst te behalen door de verwachtingen beter op elkaar af te stemmen, en waar mogelijk het kennisprogramma meer met de aanleg te vervlechten.

Meer informatie

www.kennismarkerwadden.nl



Verantwoording

Dit artikel is gebaseerd op het governance onderzoek dat wordt uitgevoerd onder het Kennis- en Innovatieprogramma Marker Wadden (KIMA). De inzichten zijn het resultaat van 22 interviews, aangevuld met een bureaustudie van beschikbare documenten, artikelen en rapportages van eerder onderzoek (Jff et al., 2020). De interviews richtten zich op de percepties over samenwerking, adaptatie en continuïteit van het project Marker Wadden.

Jff et al. 2020. Een uniek project, een unieke samenwerking. De governance van Marker Wadden ontleed. KIMA rapport.