



Innovatieve governance voor Building with Nature

Lessen uit het Marker Wadden-project

In het project Marker Wadden komen ambities voor ecologisch herstel, ruimtelijke ontwikkeling en kennisontwikkeling samen. Dat is niet vanzelfsprekend; het project kenmerkt zich dan ook door een innovatieve samenwerking tussen het Rijk en Natuurmonumenten, tussen verschillende overheidslagen en tussen het projectteam en het kennisprogramma KIMA. Eind 2020 is de aanleg van de eerste vijf eilanden afgerond en wegens de succesvolle resultaten is besloten om Marker Wadden uit te breiden met twee extra eilanden. Dit is het moment om lessen te trekken uit de gevolgde *governance*-aanpak voor toekomstige projecten, waaronder Marker Wadden fase II.

Marker Wadden is een archipel van vijf eilanden in het Markermeer, aangelegd in de periode 2016-2020 (figuur 1). Deze eilanden worden ook wel Marker Wadden fase I genoemd. In februari 2021 werd bekend dat er al in het voorjaar 2021 wordt begonnen met de aanleg van twee extra eilanden (onderdeel van Marker Wadden fase II). Fase II maakt deel uit van de ontwikkelingsvisie Nationaal Park Nieuwland en is één van de projecten van de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) (RWS, 2019; Van Deursen & Rijdsdorp, 2019), waarbinnen o.a. gewerkt wordt aan de verbetering van grootte, kwaliteit en diversiteit van leefgebieden van doelsoorten uit het natuur- en waterbeheer in de Rijkswateren. In Marker Wadden fase I komen veel kernprincipes uit de PAGW terug. Eén daarvan is samenwerking tussen Rijksoverheid en private partijen bij het uitvoeren van een project in de grote wateren met meerdere doelen, waaronder verbetering van de waterkwaliteit, stimuleren van innovatie en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkeling. Dit roept de vraag op welke lessen we kunnen trekken uit Marker Wadden fase I. Welke elementen van de innovatieve *governance*-aanpak hebben bijgedragen aan het samenbrengen van de verschillende ambities en welke elementen waren minder effectief dan gehoopt? Om antwoord te geven op deze vraag worden in dit artikel de sterktes en zwaktes van het project Marker

Wadden fase I (2012-2020) geanalyseerd met betrekking tot publiek-private samenwerking, *multilevel governance* en samenwerking tussen het projectteam en kennispartijen. Eerst worden ambities van de betrokken partijen ingedeeld in ambities voor ecologie, regionale ontwikkeling en kennisontwikkeling. Vervolgens wordt besproken welke vormen van samenwerking zijn toegepast, hoe die zich verhouden met wetenschappelijke inzichten rondom innovatieve *governance* en hoe het samenbrengen van de ambities heeft uitgepakt. Tot slot wordt stilgestaan bij de vraag welke lessen kunnen worden getrokken voor toekomstige nationale waterprojecten (zoals PAGW).

Dit artikel is gebaseerd op het *governance*-onderzoek dat deel uitmaakt van het Kennis- en Innovatieprogramma Marker Wadden (KIMA) (KIMA, 2019). In het kader van dit onderzoek zijn 22 partijen geïnterviewd die direct betrokken waren bij de initiatie en de aanleg van het project, namelijk het projectteam Marker Wadden (Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat), de opdrachtnemer (Boskalis en Witteveen+Bos), kennispartijen (NIOO-KNAW, Deltares, coördinator KIMA bij Natuurmonumenten, Rijkswaterstaat en EcoShape) en de grootste financiers (ministerie van IenW, ministerie van LNV, Natuurmonumenten en de provincie Flevoland). De interviews richtten zich op de per-

Marker Wadden
governance
publiek-private
samenwerking
adaptief waterbeheer
building with nature

S.D. (Stéphanie) IJff
Deltares, Postbus 177,
2600 MH Delft,
stephanie.ijff@deltares.nl

ir. J.A. (Jeroen) Veraart
Wageningen Environmental
Research

dr. J.J. (Jannes) Willems
Erasmus Universiteit
Rotterdam (ten tijde
van het onderzoek),
Universiteit van
Amsterdam (huidig)

dr. M. (Mike) Duijn
GovernEUR, Erasmus
School of Social &
Behavioural Sciences

K. (Niels) van den Berg
Movares adviseurs & ingenieurs

G.M. (Marijn) Stouten
GovernEUR, Erasmus
Universiteit Rotterdam

Foto **Theo Verstrael**.
Bloeiende vogelwikke in
pioniervegetatie, Marker
Wadden.



Figuur 1 Marker Wadden vanuit de lucht, voorjaar 2020. Het voor bezoekers toegankelijke eiland is in beeld, met rechtsboven de haven en de nederzetting. (Foto: Mennobart van Eerden).

Figure 1 Marker Wadden from the air, spring 2020: the island, which is accessible to visitors, with the harbor and the settlement at the top right. (Photo: Mennobart van Eerden).

cepties van samenwerking, adaptatie en continuïteit van het project Marker Wadden en zijn gecodeerd en geanalyseerd met behulp van het programma Atlas.ti. Aanvullend zijn in een bureaustudie beschikbare documenten, artikelen en eerdere onderzoeksrapportages onderzocht (Ijff *et al.*, 2020). Ten slotte is een reflectiesessie georganiseerd met vertegenwoordigers van het aanlegproject Marker Wadden en het KIMA om de resultaten verder aan te vullen en lessen te benoemen voor toekomstige projecten.

Over Marker Wadden

Het project Marker Wadden werd in 2012 door Natuurmonumenten geïnitieerd met een bijdrage van 15 miljoen euro van de Nationale Postcode Loterij. Het afgesloten Markermeer zou door het aanleggen van enkele eilanden meer natuurwaarden krijgen en de waterkwaliteit zou verbeteren. De doelen van het project zijn: 1) het creëren van een vogelparadijs; 2) verbetering van het watersysteem Markermeer; en 3) leren en kennis genereren voor volgende fasen. Vanaf 2014 kreeg Natuurmonumenten bestuurlijke steun van de toen-

malige ministeries van EZ (later LNV) en IenM (later IenW), Rijkswaterstaat en de provincie Flevoland. Later zijn ook de provincie Noord-Holland en gemeente Lelystad aangehaakt. Het project was tijdens de initiatiefase op bestuurlijk niveau ingebed in de stuurgroep Markermeer-IJmeer. De aanbesteding werd gewonnen door een bouwconsortium getrokken door Boskalis. De uitvoering werd aangestuurd door het projectteam, een publiek-private samenwerking van Rijkswaterstaat en Natuurmonumenten (Grotendreg, 2019). De aanleg van fase I begon in 2016 en werd eind 2020 afgerond. Vanaf dat moment is het beheer in handen van Natuurmonumenten.

Actoren en hun ambities

De betrokken partijen hebben ieder hun belangen, motivatie en perceptie van het project. Daarbij zijn drie typen ambities te onderscheiden: ecologie, regionale ontwikkeling en kennisontwikkeling (Ijff et al., 2018). De partijen waarvoor de ecologische ambitie de grootste rol speelt zijn Natuurmonumenten, Rijkswaterstaat en de ministeries van IenW en LNV. Zij zien Marker Wadden als manier om het ecologisch systeem van het Markermeer te verbeteren en de doelen van het Toekomstbestendig Ecologisch Systeem (TBES), Natura 2000 (N2000) en Kaderrichtlijn Water (KRW) te behalen. De partijen met een ambitie voor (socio-economische) regionale ontwikkeling zijn de gemeente Lelystad, de provincie Flevoland en het ministerie van LNV. Zij zien de verbetering in ecologische kwaliteit vooral als manier om socio-economische ontwikkeling in het gebied mogelijk te maken en zo de leefbaarheid van de regio Almere-Amsterdam te verbeteren (RRAAM, 2013).

De ambitie om innovatie te stimuleren speelt vooral een rol bij de kennispartijen, Boskalis en het Nationaal Groenfonds. Ook voor Rijkswaterstaat is innovatie en

kennisontwikkeling een belangrijke aanvulling op de ecologische ambitie. Deze partijen zien de Marker Wadden in de eerste plaats als innovatief project dat mogelijkheden biedt voor kennisontwikkeling en een internationale *showcase* vormt van innovatieve waterbouw, publiek-private samenwerking en *building with nature*, zowel in de media (o.a. Boffey, 2019; Shimer, 2018) als in de wetenschap (o.a. Barciela Rial, 2019).

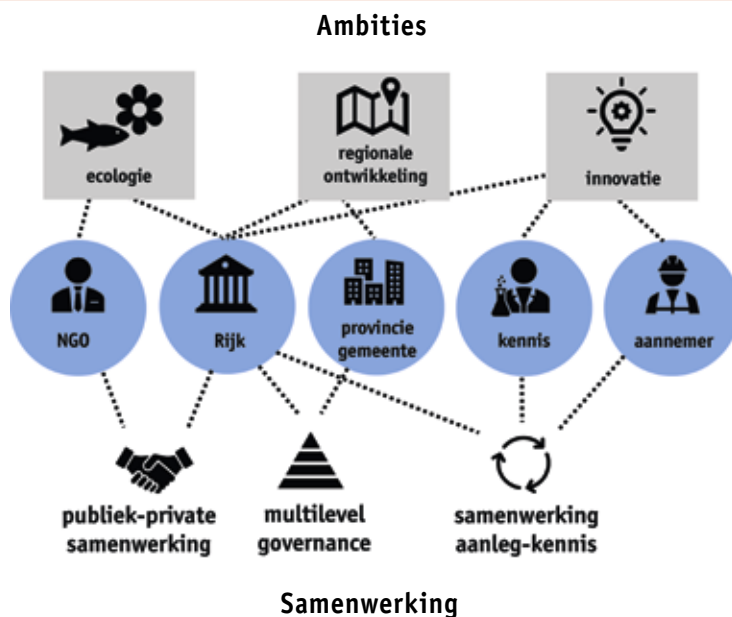
Nieuwe vormen van samenwerking

Om de ambities van verschillende partijen in het project aan elkaar te koppelen is ook samenwerking nodig tussen de partijen die zijn betrokken bij de initiatie en aanleg van Marker Wadden. Hieronder wordt uitgelegd hoe dit in project Marker Wadden is georganiseerd, hoe dat zich verhoudt tot de wetenschappelijke literatuur en welke sterke en zwakke punten de partijen daarin hebben ervaren (zie ook figuur 2).

Publiek-private samenwerking

Vanaf het begin is moeite gedaan om in het projectplan zowel de ecologische ambitie als de ambitie voor regionale ontwikkeling terug te laten komen. Zo heeft Natuurmonumenten bewust het verbeteren van de waterkwaliteit als een van de projectdoelen opgenomen om zo steun en financiering te krijgen van de Rijksoverheid. Omdat Rijkswaterstaat en de ministeries al vergaande gezamenlijke ideeën hadden ontwikkeld rondom gebiedsontwikkeling in het Markermeer (RRAAM; TBES), was het slim om het project ook op deze manier te *framen*, zodat het mogelijk werd om Marker Wadden in korte tijd te realiseren.

Om de ambities van Natuurmonumenten en het ministerie van IenW optimaal in het project te verweven, is een publiek-private samenwerking (PPS) opgestart (Grotendreg & Altamirano, 2017; Hijdra et al., 2014). PPS



Figuur 2 Schematische weergave van de ambities, actoren en samenwerkingsvormen zoals beschreven in dit artikel.

Figure 2 Schematic representation of the ambitions, actors and forms of cooperation as described in this article.

is te omschrijven als een samenwerkingsvorm tussen publieke en private actoren met een min of meer duurzaam karakter, waarin actoren gezamenlijke producten en/of diensten ontwikkelen en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld (Klijn & Teisman, 2005). De samenwerkingsvorm is gericht op partnerschap, innovatie, interactieve sturing en toegevoegde waarde voor alle partners (Eversdijk, 2013). Uit onderzoek naar PPS komt naar voren dat het, naast een contractuele vorm, vooral een samenwerkingsverband is waarbij zich veel complexiteit en onverwachte ontwikkelingen voordoen (Klijn & Koppenjan, 2016; Warsen et al., 2018). De leiding van de PPS Marker Wadden ligt bij een projectteam van Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat. Omdat het twee heel verschillende organisaties zijn, is het projectteam zodanig georganiseerd dat het aansluit op de kernkwaliteiten van de organisaties. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het contract, technisch manage-

ment en het informeren en betrekken van het ministerie van IenW; Natuurmonumenten richt zich op de projectleiding, het secretariaat en de communicatie en het omgevingsmanagement. Rijkswaterstaat zag het project en de samenwerking met Natuurmonumenten als een pilotproject, waardoor er meer mogelijk was en er op maat gemaakte procedures konden worden toegepast.

Samenwerking overheden (multilevel governance)
Door de verschillende doelen van Marker Wadden zijn diverse overheidsinstanties bij het project betrokken, ook op verschillend niveau. Dit wordt *multilevel governance* genoemd. De provincie Flevoland en de gemeente Lelystad hebben belang bij het bieden van een goed vestigingsklimaat, met genoeg ruimte voor recreatie, rust en natuur. Marker Wadden past goed in de ambitie van beiden voor regionale ontwikkeling. Voor het ministerie van EZ (later LNV) was onder andere doorslaggevend dat Marker Wadden kon bijdragen aan de doelen van de Natuurambitie Grote Wateren (NAGW) (EZ, 2014). *Multilevel governance systems* zijn geneste (sub)systemen waarin actoren zichzelf organiseren op verschillende niveaus (Verkerk et al., 2015). Newig en Fritsch (2009) geven aan dat *multilevel governance* zich bij uitstek manifesteert bij de vormgeving en uitvoering van omgevings- en/of milieubeleid. Het risico van het betrekken van meerdere overheidslagen en departementen is fragmentatie en in het ergste geval conflict over de besluitvorming en verantwoordelijkheden. Verkerk et al. (2015) beschrijven dat *multilevel governance* kan werken als nationale en regionale doelen op een lijn worden gebracht ('synchronisatie'), waarbij interactie plaatsvindt tussen nationaal beleid en regionale ambities, en vice versa. Dat leidt tot coherente actie, bijvoorbeeld bij het afstemmen van de RRAAM-ambities met het project Marker Wadden. Uit de interviews blijkt inderdaad dat de samenwer-

kingsovereenkomst een cruciaal fundament is onder de samenwerking in een *multilevel governance*-setting. In deze overeenkomst is de verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en risico's tussen Natuurmonumenten, de ministeries van IenM (later IenW), EZ (later LNV) en BZK en de provincie Flevoland vastgelegd. De ministeries en provincie zijn lid van de stuurgroep Marker Wadden, het dagelijks bestuur en/of het bouwteam en hebben op die manier invloed op het aan- of bijsturen van het project. De gemeente Lelystad is geen onderdeel hiervan, maar heeft later met het projectteam afspraken gemaakt over het ontwikkelen van de haven op Marker Wadden. Op deze manier kunnen de ambities van de verschillende overheden hun weerslag vinden in het project en de aansturing.

Samenwerking projectteam en kennispartijen

Ook innovatie en kennisontwikkeling was een doel van het project. In de praktijk bleek het lastig om dit te koppelen aan de andere doelen en een integraal onderdeel te maken van het project. De innovatiedoelen waren niet expliciet en verplichtend gemaakt in de projectscope, waardoor het projectteam en de opdrachtnemers geen prikkel voelden om op innovatie te sturen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het kennis- en innovatieprogramma (KIMA) pas twee jaar na de aanleg, in 2018, kon starten. 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 dus als parallelle sporen opgezet.

In de wetenschappelijke literatuur over *multilevel governance* wordt het opdoen van kennis genoemd als één van de voorwaarden om te kunnen inspelen op onverwachte veranderingen (adaptief management) (Armitage et al., 2009; Giebels et al., 2013; Olsson et al., 2004). Giebels et

al. (2013) geven aan dat de bestaande kennis over complexe (ecologische en sociale) systemen zoals Marker Wadden beschikbaar moet zijn bij besluitvorming en implementatie. Armitage et al. (2009) geven aan dat zowel kennis van experts als kennis van andere partijen een essentiële rol kan spelen in het identificeren en analyseren van het probleem. Als erkend wordt dat experts en andere partijen complementair aan elkaar zijn, ontstaat meer begrip, vertrouwen en lerend vermogen (Armitage et al., 2009). Ook in het project Marker Wadden zijn twee typen kennisontwikkeling te onderscheiden: de praktische kennis, opgedaan door de aannemer bij de aanleg; en kennisontwikkeling door kennispartijen in KIMA.

Uit de interviews komt naar voren dat de samenwerking tussen het projectteam Marker Wadden en de kennispartijen aan beide kanten leidde tot het naar beneden bijstellen van de verwachtingen. De partijen hadden aanvankelijk verschillende verwachtingen ten aanzien van elkaars rol, de beschikbaarheid van middelen en de rol van praktische versus wetenschappelijke kennisontwikkeling. Het projectteam had verwacht dat kennispartijen meer eigen middelen konden inbrengen, terwijl de kennispartijen een actievere adviesrol voor zichzelf zagen bij aanleg en beheer. De uitwisseling tussen het projectteam en de aannemer enerzijds, en de kennispartijen anderzijds was beperkt en er was volgens alle betrokkenen sprake van miscommunicatie en frustratie. 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.

Realisatie van ambities

Nu fase I van Marker Wadden gereed is, kan een eerste inschatting worden gemaakt in hoeverre de ambities van de verschillende partijen zijn behaald.

Ecologie

De ecologische ambities zijn gedeeltelijk behaald. Marker Wadden heeft al tijdens de aanleg een groot aantal (broed) vogels aangetrokken en Natuurmonumenten presenteert Marker Wadden dan ook als een succesverhaal. Volgens het Rijk moet het succes zich echter nog bewijzen: de effecten op de waterkwaliteit en de (onderwater)ecologie van het Markermeer zijn nog niet aangetoond. Het onderzoek daarnaar wordt uitgevoerd door het KIMA. De eerste resultaten laten zien dat Marker Wadden lokaal een gunstig effect lijkt te hebben op de soortsamenvatting in het water rondom de eilanden. Over het effect op de waterkwaliteit en ecologie is op dit moment echter nog weinig te zeggen door de effecten van de aanleg (opwervend slib) en omdat de compartimenten van Marker Wadden nog niet verbonden zijn met de rest van het Markermeer (De Rijk & Dulfer, 2020). Verdonschot *et al.* (dit nummer) geven aan dat naast de voorgenomen maatregelen in het Markermeer ook meer gekeken moet worden naar een betere verbinding tussen het meer en de omliggende gebieden en naar mogelijkheden tot herstel van natuurlijke dynamiek.

Regionale ontwikkeling

Marker Wadden is een populaire bestemming voor toeristen. Sinds de opening van het bezoekerseiland in 2018 komen er veel bezoekers met hun eigen boot, of met excursie. Het is echter niet bekend in hoeverre dat effect heeft op de aantrekkelijkheid van gemeente Lelystad en provincie Flevoland als woonplaats of recreatiebestemming. Een belangrijke ontwikkeling is het Nationaal Park Nieuw Land, dat ook Marker Wadden omvat en waarvoor, mede door betrokkenheid van een lid van het projectteam Marker Wadden bij het Nationaal Park, nu een ambitie is opgesteld om nog meer natuur te ontwikkelen.

Kennisontwikkeling

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen praktische kennisontwikkeling door het aanlegteam en meer wetenschappelijke kennisontwikkeling in het KIMA. De aanemer heeft vanaf de start veel waardevolle ervaring kunnen opdoen met het bouwen met slib en zand en met verschillende methoden om het slib te laten consolideren (zoals het zaaïen van riet en moerasandijvie). Ook is een methode uitgedacht om de vestiging van wilgen te beperken door het waterpeil van Marker Wadden aan te passen. Een van de gezamenlijke doelen van projectteam en kennispartijen was het opdoen van ervaring met het invangen, consolideren en vervolgens toepassen van dun slib bij het aanleggen van eilanden. In de praktijk werd echter te weinig dun slib ingevangen, waardoor de experimenten in slibcompartimenten op het eiland in de geplande vorm niet door konden gaan. Wel is enig laboratoriumonderzoek verricht naar het gedrag van dit type slib. Nu het KIMA sinds 2018 op gang is gekomen, wordt ook daarbinnen veel kennis opgedaan op het gebied van ecologische ontwikkeling op en rondom de eilanden, bouwen met slib, het gedrag van de zandige randen en de *governance* van de betrokken partijen (De Rijk & Dulfer, 2020).

Lessen van Marker Wadden voor nationale waterprojecten

Op basis van ervaringen met Marker Wadden kunnen we verschillende lessen trekken over innovatieve *governance*. Hieronder worden de elementen toegelicht van de lessen uit publiek-private samenwerking, *multilevel governance* en kennisontwikkeling, en de ervaringen die als les kunnen dienen voor toekomstige projecten.

Publiek-private samenwerking

Marker Wadden is een project dat goed past binnen de ontwikkeling waarin het Rijk zijn beleidsdoelen niet

zelfstandig wil realiseren, maar door middel van co-financiering publieke en private belangen probeert te koppelen. Het project Marker Wadden wordt door de betrokken overheden gepositioneerd als één van de eerste voorbeelden van deze nieuwe aanpak. Er zijn op maat gemaakte oplossingen bedacht om met deze PPS-constructie de aanbesteding en realisatie van Marker Wadden mogelijk te maken. Om PPS in meer (water) infraprojecten van het Rijk toe te kunnen passen is het zaak om voorwaarden op te nemen in de standaardprocedures voor projectmanagement. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen uit project Marker Wadden, bijvoorbeeld door te onderzoeken welke onderdelen van de samenwerkingsovereenkomst ook voor andere PPS-toepassingen geschikt zouden kunnen zijn.

Samenwerking overheden (*multilevel governance*)

Bij de start van het project was de intentie om aanvullende financiering te regelen vanuit het bedrijfsleven en de Europese Unie. De verwachting was dat dit geen problemen zou opleveren, maar in de praktijk lukte het niet. Afhankelijkheid van financiering vanuit Europa en het bedrijfsleven maakt dus kwetsbaar. Daarentegen bood het benoemen van ruimtelijk-economische ontwikkeling financieringskansen vanuit regionale en lokale overheden, wat leidde tot de samenwerking tussen meerdere overheidslagen (oftewel *multilevel governance*). Marker Wadden laat zo zien dat ruimtelijke en economische ontwikkeling een belangrijke drijfveer kan zijn om financieel bij te dragen.

Kennisontwikkeling

Kennisinstituten geven aan dat kennisontwikkeling eerder in het proces, al vanaf de initiatiefase, zou moeten worden meegenomen. Er zijn voorbeelden van andere grote innovatieve aanlegprojecten waarbij dit wel gebeurd

is, zoals de Zandmotor. Het projectteam Marker Wadden komt juist 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.

We kunnen hieruit concluderen dat het bij het opzetten en uitvoeren van nieuwe projecten van belang is om bij alle partijen te inventariseren wat zij willen leren van het project, hoe ze deze kennisontwikkeling vorm willen geven en in welke fase van het project de kennis wordt toegepast: directe toepassing in het huidige project of als input voor toekomstige projecten en/of opschaling? Om kennisontwikkeling en aanleg beter te integreren, moet het kennisdoel al worden gedefinieerd in de contractvorming, en kennispartijen moeten op dat moment al aan tafel zitten.

Conclusies

Marker Wadden is een mooi voorbeeld waarin ambities voor ecologie, ruimtelijke ontwikkeling en kennisontwikkeling verbonden zijn. De samenwerkingsverbanden die dit heeft opgeleverd tussen overheden, private partijen en kennisinstituten dienen als inspiratie voor toekomstige projecten in de grote wateren. Project Marker Wadden leert hiervoor een aantal lessen, die kunnen bijdragen aan toekomstige nationale waterprojecten en zo aan het realiseren van ambities voor onze Rijkswateren. Innovatieve elementen uit de toegepaste *governance*-aanpak zijn: het vormgeven van goede randvoorwaarden voor samenwerking tussen de Rijksoverheid en private partijen (PPS); het opnemen van ruimtelijke (socio-economische) ontwikkeling in de projectdoelen, waardoor naast de Rijksoverheid ook provincies en gemeenten konden aansluiten en bijdragen aan de financiering en tot slot het ontwikkelen van verschillende soorten kennis (praktisch in de aanleg, meer wetenschappelijk bin- nen KIMA).

De verschillende actoren hebben ook drie elementen genoemd die minder succesvol waren, en die verbeterd kunnen worden in toekomstige projecten. Ten eerste zou de samenwerking tussen de Rijksoverheid en private partijen uiteindelijk ook mogelijk moeten worden voor ‘mainstream’ (water)projecten en niet alleen voor pilots als Marker Wadden. Om dat te bereiken moeten de standaardprocedures voor projectmanagement van grote (water)infraprojecten bij de Rijksoverheid worden aangepast of aangevuld, zodat de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn. Ten tweede was het betrekken van meerdere overheidsdepartementen en -lagen nodig omdat financiële bijdragen uit het bedrijfsleven en de Europese Unie grotendeels uitbleven. Een belangrijke les is daarom dat steun vanuit bedrijven en Europa niet vanzelfsprekend is en er alternatieve plannen moeten zijn voor financiering. Ten slotte is het vervlechten van aanleg en kennisontwikkeling niet vanzelfsprekend; dit leidde bij Marker Wadden tot frustratie bij verschillende partijen.

Summary

Innovative governance for Building with nature – Lessons from the Marker Wadden project
Stéphanie IJff, Jeroen Veraart, Jannes Willems, Mike Duijn, Niels van den Berg & Marijn Stouten

Marker Wadden, governance, public-private partnership, adaptive water management, building with nature

Marker Wadden is a new archipelago in a large freshwater lake in the Netherlands, Markermeer. The project is innovative because of not only the new construction techniques (building with mud), but also the governance setting. Ambitions for ecological restoration, regional development and knowledge development were combined into one project. The national government co-

Bij het opzetten en uitvoeren van nieuwe projecten is het daarom van belang om bij alle partijen te inventariseren wat zij willen leren van het project, hoe ze deze kennisontwikkeling vorm willen geven, wie dit financiert en hoe de afspraken over kennisontwikkeling worden opgenomen in de projectscope.

Het combineren van meerdere ambities in één project is belangrijk om de uitdagingen in grote wateren rondom ecologie, regionale ontwikkeling en kennisontwikkeling aan te gaan. Maar het brengt ook uitdagingen met zich mee op het gebied van projectorganisatie en governance. Laten we daarom zo veel mogelijk leren van de verschillende projecten, initiatieven en de kennis die over (innovatieve) *governance* beschikbaar is. Marker Wadden fase I biedt deze elementen.

Dit artikel is mogelijk gemaakt door het Kennis- en Innovatieprogramma Marker Wadden (KIMA).

operated with NGO Natuurmonumenten and formed a public-private partnership. Moreover, multiple governmental levels were involved and parallel to the construction, a knowledge programme was set up. The construction of the first five islands of Marker Wadden was finished late 2020 (more will follow), and lessons can be drawn for future (follow-up) projects. The public-private partnership worked well because of tailor-made procedures, but mainstreaming these partnerships and conditions for innovative project approaches into standard procedures requires attention. Making (socio-economic) regional development one of the project objectives, can help to involve local and regional governments. Integrating knowledge development with the construction process can be very challenging, even in the Marker

Wadden project where innovation and knowledge development was one of the project ambitions. Therefore, knowledge development can best be discussed early in the initiation phase, to align expectations of the parties

involved and make agreement on goals, methods and roles in knowledge development.

Literatuur

Armitage, D.R., R. Plummer, F. Berkes *et al.*, 2009. Adaptive co-management for social-ecological complexity. *Frontiers in Ecology and the Environment* 7/2: 95-102, doi.org/10.1890/070089.

Barciela Rial, M., 2019. Consolidation and drying of slurries. A Building with Nature study for the Marker Wadden. PhD thesis. TU Delft.

Boffey, D., 2019. Marker Wadden, the manmade Dutch archipelago where wild birds reign supreme. *The Guardian*, 27 april 2020.

De Rijk, S. & W. Dulfer, 2020. Mid Term Review Kennis en Innovatieprogramma Marker Wadden (KIMA). KIMA.

Eversdijk, A., 2013. Choosing Public-Private Partnerships in Dutch Infrastructure Projects. PhD thesis. Maastricht University.

EZ, 2014. Natuurlijk verder. Rijksnatuurvisie 2014. Den Haag. Ministerie van Economische Zaken.

Giebels, D., A. van Buuren & J. Edelenbos, 2013. Ecosystem-based management in the Wadden Sea: Principles for the governance of knowledge. *Journal of Sea Research* 82: 176-187, doi.org/10.1016/j.seares.2012.11.002

Grotenbreg, S., 2019. The U-Turn in Government facilitation: how Dutch water authorities facilitate nongovernmental initiatives. *Public Works Management and Policy* 24/4: 344-367, doi.org/10.1177/1087724X19827026

Grotenbreg, S. & M. Altamirano, 2017. Government facilitation of external initiatives: how Dutch water authorities cope with value dilemmas. *International Journal of Water Resources Development* 35/3: 465-490, doi.org/10.1080/07900627.2017.1374930

Hijdra, A., J. Woltjer & J. Arts, 2014. Value creation in capital waterway projects: application of a transaction cost and transaction benefit framework for the Miami River and the New Orleans Inner Harbour Navigation Canal. *Land Use Policy* 38, 91-103.

IJff, S. D., G-J. Ellen, J. Veraart *et al.*, 2018. Leren van Marker Wadden -Over het speelveld en governance opgaven. KIMA.

IJff, S. D., J.J. Willems, K. van den Berg *et al.* 2020. Een uniek project, een unieke samenwerking. De governance van Marker Wadden ontleed. KIMA.

KIMA, 2019. KIMA onderzoeksthema governance. www.kennismarkerwadden.nl/onderzoeksthema/governance/ (geraadpleegd 10 december 2020).

Klijn, E. H. & J. F. M. Koppenjan, 2016. Governance networks in the public sector. Routledge.

Klijn, E. H. & G. Teisman, 2005. Public-private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional barriers in a difficult marriage. In: G. Hodge & C. Greve (Eds.). *The challenge of public-private partnerships: learning from international experience*. Edward Elgar: 95-116.

Newig, J. & O. Fritsch, 2009. Environmental governance: participatory, multi-level - and effective? *Environmental Policy and Governance* 19/3: 197-214.

Olsson, P.E.R., C. Folke & F. Berkes, 2004. Adaptive comanagement for building resilience in social - ecological systems. *Environmental Management* 34/1: 75-90, doi.org/10.1007/s00267-003-0101-7

RRAAM, 2013. Bestuursvereenkomst RRAAM. Den Haag.

RWS, 2019. Marker Wadden tweede fase. Archipel als bouwsteen van nationaal park Nieuw Land. Rijkswaterstaat. Informatieblad project PAGW.

Shimer, D., 2018. Fake islands bring a Dutch lake back to life. *New York Times*, 26 december 2018.

Van Deursen, F. & A. Rijsdorp, 2019. Ontwikkelingsvisie Nationaal Park Nieuwland. In opdracht van Provincie Flevoland, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat, Het Flevolandscap, Gemeente Lelystad, Gemeente Almere en Waterschap Zuiderzeeland.

Verkerk, J., G. Teisman & A. van Buuren, 2015. Synchronising climate adaptation processes in a multilevel governance setting: exploring synchronisation of governance levels in the Dutch Delta. *Policy and Politics* 43/4: 579-596, doi.org/10.1332/030557312X655909

Warsen, R., J. Nederhand, E.H. Klijn *et al.*, 2018. What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs. *Public Management Review* 20/8: 1165-1185, https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1428415