



HANDELEN IN ONZEKERHEID

Een casestudie naar adaptief co-management binnen
de Marker Wadden

Niels van den Berg

The logo for Erasmus University, featuring the word "Erasmus" in a stylized, cursive script.

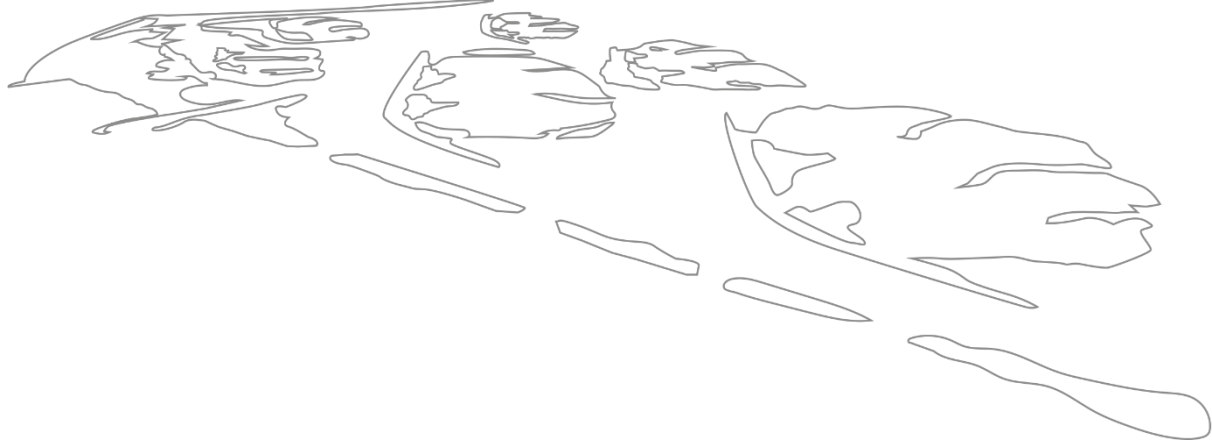


Foto omslag: Vista/Natuurmonumenten, 2019
Beeldmerk omslag: Erasmus Universiteit Rotterdam, 2019
Foto boven: Deltares, 2019a

Masterscriptie

HANDELEN IN ONZEKERHEID

Een casestudie naar adaptief co-management binnen de Marker Wadden

Datum

27-08-2019

Auteur

K. (Niels) van den Berg

Studentnummer 498271

Master Bestuurskunde

Governance en Management van Complexe Systemen

Erasmus Universiteit Rotterdam

Scriptiebegeleider

Dr. J.J. (Jannes) Willems

Tweede lezer

Dr. J. (Jitske) van Popering-Verkerk

“Je bouwt een pudding op een pudding, dus er gebeurt van alles aan beweging.”
manager projectbeheersing Marker Wadden †



Voorwoord

Treffender dan de wijlen manager projectbeheersing kan ik het niet verwoorden. Het bouwen van eilanden van slib op een bodem van slib is als het bouwen van een pudding op een pudding. Een grote mate van onzekerheid is daarbij evident en maakt het tot een uitdaging om een Building with Nature-project te realiseren. Dit masteronderzoek heeft mij een geweldig inkijkje gegeven in zowel de theorie van ecologische en bestuurskundige literatuur als ook de empirie van de Marker Wadden.

Mijn enthousiasme voor het werken aan Nederland heeft dit onderzoek alleen maar meer gestimuleerd. Het is fascinerend om te zien hoeveel literatuur er bestaat over het handelen in onzekerheid en hoe hier in de praktijk mee omgegaan wordt. Gelukkig is Nederland nooit klaar en blijven er nog genoeg infrastructurele projecten over om zelf aan bij te dragen.

Mijn studiecarière is met het afronden van dit masteronderzoek wel klaar. Met onwijs veel genoeg heb ik mij laten verwonderen door de multidisciplinaire wetenschap van de bestuurskunde en sta ik te popelen om de opgedane kennis toe te passen in de praktijk. Allereerst wil ik mijn ouders, grootouders, vriendin en andere naasten bedanken voor de steun die zij mij hebben gegeven gedurende mijn studiecarière. Op tal van verschillende manieren hebben zij bijgedragen aan mijn ontwikkelingsproces.

Stéphanie IJff en Gerald Jan Ellen van Deltares wil ik bedanken voor het inkijkje in de wondere waterwereld van de Marker Wadden. Tegelijkertijd wil ik Marcel Boerefijn van Movares bedanken voor de mogelijkheid om mijn masterstudie te combineren met een baan in de interessante infrastructuurwereld. Op deze plek wil ik ook graag de respondenten bedanken die mij veel inzicht hebben gegeven in het werken aan de Marker Wadden.

Om het academische gehalte van dit masteronderzoek te waarborgen en ervoor te waken dat ik niet teveel doorschoot in mijn enthousiasme voor het werken aan Nederland ben ik Jannes Willems van de Erasmus Universiteit Rotterdam veel dank verschuldigd. Hij wist mij keer op keer van gedegen feedback te voorzien en heeft zich tot het einde toe ingezet om dit onderzoek tot een succes te maken. Ook Jitkse van Popering dank ik voor haar waardevolle meedenken.

Tot slot wil ik in het bijzonder een dankwoord uitspreken aan God. Ik geloof dat hij mij de kracht heeft gegeven om mijn studiecarière te volbrengen en mij bovenal het talent heeft gegeven om mij te laten verwonderen over het werken in Zijn schepping. Handelen in onzekerheid is minder onzeker als we mogen beseffen dat Hij het is die ons land uiteindelijk bestuurt en maakt.

Niels van den Berg

Utrecht, augustus 2019

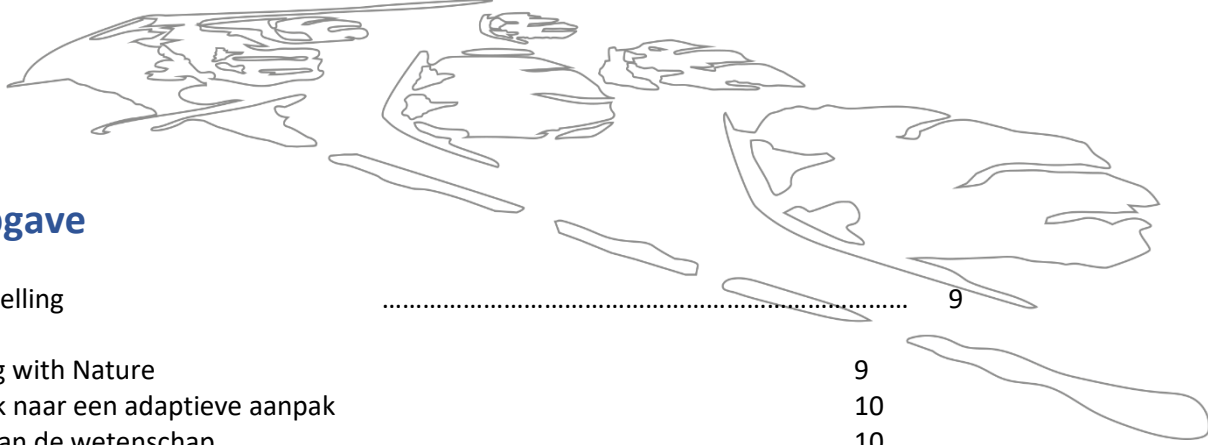


Samenvatting

In Nederland is de waterveiligheid de afgelopen eeuw sterk verbeterd door verschillende waterbouwkundige projecten, maar tegelijkertijd is de waterkwaliteit sterk achteruit gegaan. Om toekomstige waterbouwkundige projecten beter aan te laten sluiten op de natuur en daarmee de waterkwaliteit te verbeteren wordt er gewerkt volgens het principe van Building with Nature (BwN). BwN-projecten zijn te typeren als sociaal-ecologische systemen, die op hun beurt weer handelen als complex-adaptieve systemen. Adaptief co-management (ACM) kan binnen een dergelijk systeem ontwikkeld worden om om te gaan met de dynamiek ervan. Het is een aanpak die flexibel is door met verschillende actoren om te gaan, adaptief is door te focussen op learning-by-doing en specifiek gericht is op het beïnvloeden van de interacties tussen verschillende actoren om een sociaal-ecologisch systeem te beheersen. Hoewel het een zelforganiserende aanpak is, kunnen bepaalde condities geschapen worden om ACM te stimuleren. Het doel van dit onderzoek is om de verschillende bestuurlijke procescondities in kaart te brengen die nodig zijn om ACM toe te kunnen passen in een BwN-project. Dit doel is bereikt door een case-study onderzoek uit te voeren. Uit een literatuurstudie blijkt dat de volgende procescondities relevant zijn: vertrouwen, commitment, kennis, sleutelfiguren en overheidssteun.

De Marker Wadden, een BwN-project, is als casus onderzocht. Met name de condities vertrouwen, commitment, sleutelfiguren en overheidssteun waren veelvuldig in de casus terug te vinden. Daardoor waren de elementen flexibel en specifiek van ACM aanwezig. Echter, met name de conditie kennis bleef achter in het project. Onder andere het verschillende tempo van een bouwproces en een onderzoeksproces, andere manieren van communicatie en het ontbreken van een contractuele verplichting om met elkaar samen te werken hebben eraan bijgedragen dat er geen verbinding ontstond tussen met name de aanlegpartijen en het bouwteam en de kennispartijen. Ondanks de potentie, was de aanwezigheid van ACM gering door met name het ontbreken van een samenwerkingsverband tussen de kennispartijen en de overige projectpartijen. Daardoor was er minder sprake van sociaal-ecologische kennisontwikkeling en bleef ook de sociaal-ecologische kennistoepassing achter, waardoor de aanpak minder adaptief was. In de komende beheerfase lijkt de aanwezigheid van ACM toe te nemen omdat moet blijken hoe groot de effecten op de waterkwaliteit zijn en hiervoor sociaal-ecologische kennisontwikkeling en -toepassing een grotere rol krijgen. Maar omdat de kennis met name in andere projecten toegepast lijkt te worden, lijkt de daadwerkelijke sociaal-ecologische kennistoepassing van ACM plaats te vinden over BwN-projecten heen en minder in het BwN-project waar de sociaal-ecologische kennis wordt ontwikkeld.

Vervolgonderzoek kan zich meer focussen op ACM in relatie tot de verschillende projectfasen. Uit dit onderzoek blijkt dat de aanwezigheid van ACM namelijk een sterk verband houdt met de fase waarin een project zich bevindt. Daarnaast kan vervolgonderzoek een analyse maken van de ontwikkeling van het principe learning-by-doing en het effect hiervan op de aanwezigheid van ACM. Uit dit onderzoek blijkt namelijk dat het principe learning-by-doing over projectgrenzen heen vorm krijgt.



Inhoudsopgave

1	Probleemstelling	9
1.1	Building with Nature	9
1.2	Op zoek naar een adaptieve aanpak	10
1.3	Stand van de wetenschap	10
1.4	Doel- en vraagstelling bestuurskundig onderzoek	11
1.5	Leeswijzer	12
2	Theoretisch kader	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Sociaal-ecologische systemen	13
2.3	Adaptief co-management: sociaal-ecologische systemen	14
2.4	Adaptief co-management: bestuurlijke procescondities	15
2.5	Adaptief co-management: conceptueel model	24
3	Operationalisatie en methodologie	25
3.1	Inleiding	25
3.2	Theoretische concepten geoperationaliseerd	25
3.3	Methodologie	28
4	Contextbeschrijving	34
4.1	Inleiding	34
4.2	Building with Nature	34
4.3	Marker Wadden	34
5	Analyse	38
5.1	Inleiding	38
5.2	Vertrouwen	38
5.3	Commitment	44
5.4	Kennis	49
5.5	Sleutelfiguren	57
5.6	Overheidssteun	61
6	Conclusie	68
6.1	Inleiding	68
6.2	Wat zijn bestuurskundige kenmerken van Building with Nature-projecten?	68
6.3	Wat is adaptief co-management en welke bestuurlijke procescondities zijn te onderscheiden voor adaptief co-management?	68
6.4	Welke context kent het Marker Wadden-project?	70
6.5	Welke bestuurlijke procescondities komen naar voren in het Marker Wadden-project in de initiatie- en realisatiefase, in hoeverre lijken ze naar voren te komen in de beheerfase en welke invloed hebben ze op de mate van adaptief co-management?	70

6.6	Hoofdvraag: Welke bestuurlijke procescondities voor adaptief co-management zijn vereist bij de initiatie-, realisatie- en beheerfase van een Building with Nature-project en in welke mate zijn die procescondities aanwezig in het Marker Wadden project?	73
7	Discussie	76
	7.1 Inleiding	76
	7.2 Theoretische reflectie	76
	7.3 Empirische reflectie	78
8	Aanbevelingen	79
	8.1 Inleiding	79
	8.2 Algemene aanbevelingen ten behoeve van Building with Nature-projecten	79
	8.3 Specifieke aanbevelingen ten behoeve van het Marker Wadden-project	79
9	Referenties	81
10	Bijlagen	89
	10.1 Lijst met geanalyseerde documenten	89
	10.2 Lijst met respondenten ingedeeld in clusters van partijen	90
	10.3 Interviewvragen	91
	10.4 Codeerschema	94
	10.5 Tijdlijn	96
	10.6 Organisatiestructuur Marker Wadden	97
	10.7 Financieringstabel	98



1. Probleemstelling

Nederland is een waterland. Sinds mensenheugenis houden we ons bezig met waterprojecten. Eerst bouwden we terpen met daarop onze woningen. Later zijn er kilometerslange dijken gebouwd, hebben we talloze vierkante kilometers ingepolderd en zijn grote waterbouwkundige projecten als de Zuiderzeewerken en de Deltawerken gerealiseerd. Echter, onze drang om het water met harde randen zoals dijken en waterwerken af te sluiten van het land heeft er voor gezorgd dat er minder natuurlijke oevers zijn. Daarmee is de waterveiligheid verbeterd, maar de waterkwaliteit achteruit gegaan. Ondertussen krijgen waterbouwkundigen steeds vaker de vraag om een ontwerp te maken dat duurzaam en kosteneffectief is en aanpasbaar aan veranderende omstandigheden. Vanaf de jaren tachtig wordt er daarom steeds meer nagedacht om het natuurlijk systeem als uitgangspunt te hanteren om nieuw land en mogelijkheden voor natuur en recreatie te creëren. Dit uitgangspunt vormt de basis voor de *Building with Nature* (hierna BwN) filosofie (De Vriend & Van Koningsveld, 2012).

1.1 Building with Nature

BwN is een aanpak in de waterbouwsector die probeert proactief gebruik te maken van natuurlijke processen en daarbij mogelijkheden voor natuur als onderdeel ziet van de ontwikkeling van infrastructuur (De Vriend & Van Koningsveld, 2012, p. 9). Meer dan voorheen wordt gebruikgemaakt van materialen en krachten die in de natuur aanwezig zijn. Dat gebeurt door kleine ingrepen te plegen die bepaalde natuurlijke processen op gang brengen, die zichzelf vervolgens versterken (WUR, 2019a). Het wordt ook wel *eco-engineering* of *nature-based solutions* genoemd en wordt op steeds meer plekken in Nederland toegepast (WUR, 2019a; WUR, 2019b). Een bekend voorbeeld is de Delflandse zandmotor voor de kust van Hoek van Holland. Daar is een eenmalige grote hoeveelheid zand opgespoten. Door vervolgens wind, golven en stroming hun gang te laten gaan, wordt het zand op natuurlijke wijze verspreid langs de Nederlandse kust en wordt daardoor de kust versterkt. Een ander voorbeeld is het vastleggen van duinzand met helmgras. Door het helmgras te laten groeien, blijft het duinzand liggen om als zeekering te fungeren (WUR, 2019a).

Ook in het Markermeer wordt nu een BwN-project ontwikkeld (WUR, 2019c). Het Markermeer is de erfenis van waterbouwkundige en staatsman Cornelis Lely (1854-1929). De visie van Lely was verkorting van de kustlijn en het realiseren van extra landbouwgronden. Dat mondde uit in de Zuiderzeewerken waar onder andere de bouw van de Afsluitdijk een onderdeel van is geweest. Ook het inpolderen van de Markerwaard behoorde tot de plannen. De voorbereiding daarvoor werd getroffen door een dam tussen Enkhuizen en Lelystad aan te leggen. In 1975 werd de Houtribdijk voltooid. De geplande Markerwaard wordt uiteindelijk nooit verwezenlijkt (provincie Flevoland, 2019). Echter, door het aanleggen van onder andere de Houtribdijk is het Markermeer hard afgebakend en niet meer de vloeiende delta die het was, verbonden met de zee en rivieren. Dit heeft erin geresulteerd dat op veel plaatsen een dikke slibdeken zich heeft afgezet op de bodem met grote gevolgen voor het bodemleven. Daar komt bij dat bij hardere wind het water vaak troebel is door slib dat opwoelt van de bodem. Deze problemen hebben ertoe geleid dat de vis- en vogelstand sterk zijn achteruitgegaan (WUR, 2018). In 2012 kwam Stichting Natuurmonumenten (hierna Natuurmonumenten) met een concreet plan om die ecologische problemen tegen te gaan. Dat plan paste binnen de jarenlange Rijksinvesteringen in ecologie en natuur van de grote wateren voor de Kaderrichtlijn Water (hierna KRW) en Natura 2000 (Rijksoverheid, 2019a) en werd de start van het BwN-project Marker Wadden. Door gebruik te maken van slib, zand en klei uit het Markermeer worden eilanden gemaakt met natuurlijke oevers, zogenaamde land-waterovergangen. Rond de eilanden wordt het slib ingevangen, waardoor het water hier helderder wordt en het onderwaterleven weer op gang komt. Boven water profiteren planten en dieren van het nieuwe land (Natuurmonumenten, 2019a).

1.2 Op zoek naar een adaptieve aanpak

BwN is een concept waarbij de natuur een grote invloed heeft op het eindresultaat, zonder dat van tevoren duidelijk is welke invloed de natuur precies heeft. Daarom staat een adaptieve aanpak centraal. De eerste Deltacommissaris van Nederland, Wim J. Kuijken omschrijft het als volgt: “De richting van de verandering is helder, maar de omvang niet. Daarom moeten we kijken naar flexibele oplossingen, om te doen wat nodig is, maar om overinvesteringen te voorkomen” (De Vriend & Van Koningsveld, 2012, p. 3). Een adaptieve aanpak beoogt onzekerheid een plek te geven door toekomstige maatregelen niet onmogelijk te maken. Dat vraagt om organisaties die flexibel kunnen inspelen op nieuwe kansen en inzichten die zich voordoen. Voor het Marker Wadden project geldt dat men van tevoren niet weet welk effect het bouwen met slib geeft. Slib is namelijk zachte modderige grond waardoor het complex is om ermee te bouwen. Door het slib boven water te halen en er planten op te laten groeien worden op natuurlijke wijze de voedingsstoffen uit het slib vrijgemaakt. Op die manier komt de natuurlijke cyclus van voedingsstoffen terug in het Markermeer en is de verwachting dat het meer weer gaat leven (WUR, 2018). Inmiddels zijn bijna alle vijf de eilanden van de eerste fase van het project opgespoten en staat daardoor het Marker Wadden project aan de vooravond om van de realisatiefase over te gaan naar de beheerfase (Natuurmonumenten, 2019a). Bij projecten van dergelijke omvang wordt normaliter voor de komende vijftig of honderd jaar vastgesteld wat de functie is. Echter, het Marker Wadden project is een van de eerste projecten ter wereld waar slib als bouw materiaal dient. Welke ecologische effecten er op termijn op grote schaal voordoen is daarom nog niet bekend. Daarnaast is het onzeker wat voor invloed de beoogde recreatie op de eilanden heeft op de natuur. Om met deze onzekere ecologische en recreatieve effecten om te gaan blijft ook voor de beheerfase een adaptieve aanpak nodig.

Vanuit bestuurskundig perspectief vraagt een adaptieve aanpak om actoren die om kunnen gaan met nieuwe kennisinzichten en niet bang zijn om informatie te delen (Olsson & Folke, 2004a; Giebels, Van Buuren & Edelenbos, 2013). Daarnaast is het belangrijk dat ze commitment tonen voor de lange termijn van het project en dat er sleutelfiguren opstaan om het project naar buiten toe uit te dragen (Armitage et al., 2009; Van Meerkerk & Edelenbos, 2018). Die adaptieve aanpak wordt beïnvloed door de publiek-private samenwerking die is ontstaan om de Marker Wadden te realiseren tussen Natuurmonumenten en overheidspartijen van verschillende lagen. Tijdens de initiatie- en realisatiefase zijn er verschillende samenwerkingsverbanden opgezet waarbij tal van ontwikkelingen zich hebben voorgedaan, die niet van tevoren voorzien waren. Zo kwam in de initiatiefase naar voren dat de provincie Flevoland alleen mee zou financieren als naast natuurontwikkeling ook recreatie een doel zou worden van de Marker Wadden. In de realisatiefase blijkt dat het nog onzeker is hoe het slib, waar de eilanden van worden gemaakt, zich gaat ontwikkelen en in de beheerfase moet blijken of de beleidsdoelen met betrekking tot natuurverbetering en recreatie niet teveel botsen en of er sprake is van ecologische verbetering van het Markermeer (Duijn et al., 2018). Daarnaast kunnen altijd andere onvoorziene ontwikkelingen opkomen. Om met al deze onzekerheden om te gaan is bestuurskundig onderzoek nodig zodat de verschillende stakeholders goed in kunnen spelen op deze onzekere toekomst.

1.3 Stand van de wetenschap

In de wetenschappelijke literatuur wordt de term adaptief co-management (hierna ACM) gebruikt voor een adaptieve aanpak (Armitage et al., 2009; Folke et al., 2005; Plummer et al., 2012). ACM staat voor *learning-by-doing* en co-management staat voor het verbinden van overheidslagen met elkaar en het verbinden van lokale actoren met overheden. ACM linkt de lerende functie van adaptief management met de verbindende functie van co-management (Plummer et al., 2012). Uit een uitgebreide bureaustudie van Plummer et al. (2012) over ACM blijkt dat er veel onnauwkeurigheid, inconsistentie en verwarring bestaat rondom het concept. Dat maakt het lastig om verschillende componenten van ACM met elkaar te vergelijken. Daarnaast liggen er nog kansen om de empirische toepasbaarheid van ACM te verkennen. Ondanks de stijgende lijn in de literatuur van artikelen

rondom het concept, blijft namelijk het identificeren van verschillende condities en de empirische toepassing ervan achter in de wetenschappelijke literatuur (Plummer et al., 2012). Daarnaast wordt het concept ACM tot op heden, ondanks de hoge mate van bestuurskundige concepten als vertrouwen, leiderschap en gedeelde verantwoordelijkheid, met name aangevlogen met een sterke ecologische inslag. Zo blijkt uit het feit dat met name onderzoek is gedaan in de context van specifieke geografische locaties in met name Europa en Azië, het sterk gelinkt wordt aan natuurlijke processen binnen onder andere de visserijsector en watersector en publicaties vooral verschijnen in ecologische vakbladen als *Environmental Management* en *Ecology and Society* (Plummer et al., 2012). Omdat in de ecologische literatuur naast procescondities ook startcondities, institutionele condities en leiderschapscondities in onderzoeken behandeld worden (Armitage et al., 2009; Olsson et al., 2004a) en de analyse daarvan daardoor aan de oppervlakte blijft, wordt in dit onderzoek een grondige analyse uitgevoerd door te focussen op procescondities. Op die manier beoogt dit onderzoek een wetenschappelijke bijdrage te leveren aan het identificeren van bestuurlijke procescondities van ACM en de empirische toepassing ervan met het Marker Wadden-project als concrete casus door de bestaande onderzoeken binnen de ecologische context te verrijken met bestuurskundige inzichten.

1.4 Doel- en vraagstelling bestuurskundig onderzoek

Om zowel vanuit maatschappelijk als wetenschappelijk perspectief bestuurlijke handvatten te bieden voor het toepassen van een adaptieve aanpak voor BwN-projecten in de initiatie-, realisatie- en beheerfase in de Nederlandse waterbouwsector en daarbuiten luidt het doel van dit onderzoek als volgt:

Het in kaart brengen van bestuurlijke procescondities die nodig zijn om adaptief co-management toe te kunnen passen in de initiatie-, realisatie- en beheerfase van Building with Nature-projecten in de Nederlandse waterbouwsector en daarbuiten.

Om deze doelstelling om te vormen tot bouwstenen voor een bestuurskundig onderzoek is de volgende hoofdvraag opgesteld:

Welke bestuurlijke procescondities voor adaptief co-management zijn vereist bij de initiatie-, realisatie- en beheerfase van een Building with Nature-project en in welke mate zijn die procescondities aanwezig in het Marker Wadden-project?

Het onderzoek is opgebouwd door de hoofdvraag op te delen in vier deelvragen. Alle deelvragen tezamen vormen aan het eind van dit onderzoek een antwoord op de hoofdvraag. De eerste deelvraag heeft als doel om het concept BwN in een bestuurskundige context te plaatsen:

1. Wat zijn bestuurskundige kenmerken van Building with Nature-projecten?

De tweede deelvraag gaat vervolgens in op ACM als zelforganiserende aanpak voor BwN-projecten. Allereerst wordt stilgestaan bij het concept van ACM zelf. Daarna wordt ingezoomd op de keuze voor bestuurlijke procescondities van ACM in plaats van startcondities, institutionele condities of leiderschapscondities. Vervolgens worden deze bestuurlijke procescondities van ACM nader uitgewerkt. Op die manier wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag:

2. Wat is adaptief co-management en welke bestuurlijke procescondities zijn te onderscheiden voor adaptief co-management?

Dit onderzoek is een casestudie om ACM en haar context op empirische wijze te onderzoeken. Voor een goede beantwoording van de hoofdvraag is het belangrijk om door een introductie van de casus

meer duidelijkheid te geven over het ontstaan en de ontwikkeling van het project. Deelvraag drie focust daarom op de casus zelf:

3. Welke context kent het Marker Wadden-project?

In dit stadium van het onderzoek zijn zowel de bestuurlijke procescondities van ACM verduidelijkt als ook het Marker Wadden-project dat als casus dient. Om de eerder beschreven wetenschappelijke lacune van de geringe empirische toepassing van het concept ACM op te vullen focust deelvraag vier op de verbinding van de theorie met de praktijk:

4. Welke bestuurlijke procescondities komen naar voren in het Marker Wadden-project in de initiatie- en realisatiefase, in hoeverre lijken ze naar voren te komen in de beheerfase en welke invloed hebben ze op de mate van adaptief co-management?

Vervolgens is er voldoende informatie om te komen tot aanbevelingen voor BwN-projecten in het algemeen en ook specifiek voor het Marker Wadden project, deelvraag vijf luidt daarom:

5. Welke aanbevelingen om tot adaptief co-management te komen in de initiatie-, realisatie en beheerfase zijn er voor Building with Nature-projecten en specifiek voor het Marker Wadden-project?

1.5 Leeswijzer

De hierboven beschreven deelvragen zijn leidend voor de opzet van dit onderzoek. Eerst wordt in hoofdstuk 2 een theoretische beschrijving gegeven van de kernconcepten in dit onderzoek. Daarbij worden de eerste en tweede deelvraag beantwoordt. In hoofdstuk 3 wordt de beschreven theorie geoperationaliseerd en wordt er stil gestaan bij de gehanteerde methodologie van deze bestuurskundige casestudie. Hoofdstuk 4 wordt geheel gewijd aan de derde deelvraag en geeft daarom een contextbeschrijving van de Marker Wadden. Vervolgens komt de vierde deelvraag aan bod in hoofdstuk 5, de analyse. Hoofdstuk 6 vormt de conclusie en geeft daarmee antwoord op de deelvragen en de hoofdvraag. Hoofdstuk 7 vormt de discussie, waarin kritisch gereflecteerd wordt op dit onderzoek. Vervolgens worden in hoofdstuk 8 aanbevelingen gedaan door antwoord te geven op de vijfde en laatste deelvraag.

Tot slot, om de leesbaarheid van dit onderzoek te vergroten wordt er op willekeurige wijze gebruik gemaakt van 'de Marker Wadden' en 'het Marker Wadden-project'. Er is geen verschil in betekenis, beide namen verwijzen naar dezelfde casus.



2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In de probleemstelling werd het al gesteld: BwN-projecten vragen om een adaptieve aanpak om de verschillende stakeholders goed in te kunnen laten spelen op een onzekere toekomst. Dat betekent dat een adaptieve aanpak niet alleen van belang is tijdens de realisatiefase, maar ook in de beheerfase van het project. Juist in de beheerfase komen namelijk de eerder in gang gezette natuurlijke processen tot uiting. Daarom blijft ook in de beheerfase een adaptieve aanpak van belang bij BwN-projecten.

Om vanuit de wetenschappelijke literatuur te komen tot bestuurlijke procescondities voor een adaptieve aanpak is allereerst een passend theoretisch perspectief op BwN-projecten nodig. Daarom wordt in dit hoofdstuk allereerst een antwoord gegeven op de eerste deelvraag. Dat betekent dat onderzocht wordt met welke bestuurskundige kenmerken het concept BwN beschreven kan worden. Hiervoor wordt het theoretische concept van sociaal-ecologische systemen gebruikt. Dat theoretische concept geeft de context aan van het concept van ACM. Aan de hand van de complexiteitstheorie wordt het sociaal-ecologisch systeem beschreven. Vervolgens wordt aangegeven hoe binnen sociaal-ecologische systemen sprake kan zijn van ACM door in te gaan op de bestuurlijke procescondities die nodig zijn voor ACM, daarmee wordt de tweede deelvraag beantwoordt. Op die manier wordt aan de hand van wetenschappelijke literatuur een raamwerk gebouwd van bestuurlijke procescondities die nodig zijn om te komen tot ACM.

2.2 Sociaal-ecologische systemen: theoretische duiding van Building with Nature-projecten

Berkes en Folke introduceerden in 1998 de term *social-ecological system* om duiding te geven aan het handelen van de mens in de natuur en om te benadrukken dat de afbakening tussen sociale en ecologische systemen kunstmatig en arbitrair is (Berkes & Folke, 1998). Nader onderzoek heeft uitgewezen dat er bij sociaal-ecologische systemen zoals BwN-projecten als de Marker Wadden sprake is van sterke wederzijdse feedback en dat dergelijke systemen handelen als complex-adaptieve systemen (Berkes et al., 2003; Gunderson & Holling, 2002; Waltner-Toews & Kay, 2005).

Om complex-adaptieve systemen te duiden halen Edelenbos, Klijn en Kort (2009) vier verschillende stadia aan op een schaal van orde en chaos:

1. Ordelijk systeem: interacties tussen actoren van het systeem of subsysteem verlopen soepel. Er ontstaan geen conflicten of andere ongeregelde heden en als resultaat daarvan worden de geïnitieerde doelen behaald;
2. Gecompliseerd systeem: interacties tussen actoren van het systeem of subsysteem zijn in een impasse beland. Het aantal interacties is verminderd en kan zelfs zijn gestopt, of interacties tussen de actoren verloopt moeizaam via conflicten. Progressie en resultaten worden niet behaald.
3. Dynamisch systeem: er vinden veel interacties plaats tussen actoren van het systeem en andere systemen. Er is een continue stroom van interacties en interacties verlopen intensief en harmonieus. Deze vele en brede interacties leiden tot patronen met onvoorziene, verrassende en innovatieve resultaten.
4. Chaotisch systeem: er vinden veel interacties plaats, maar op een ongerichte en ongecoördineerde manier. Interacties zijn niet productief, maar gefragmenteerd zonder rekening te houden met het geheel. De consequentie is dat processen en resultaten niet geconsolideerd worden, maar verdampen.

Meerdere auteurs geven aan dat een complex-adaptief systeem kenmerken heeft van verschillende stadia van bovenstaande schaal. Binnen een complex-adaptief systeem kan namelijk zowel sprake zijn van een bepaalde mate van orde en gecompliseerdheid als van chaos, daarmee komt het dichtst

bij een dynamisch systeem. Een volledig ordelijk systeem creëert namelijk geen innovatie en een volledig chaotisch systeem boekt geen vooruitgang (Pascale, 1999; Stacey, 1995; Teisman, 2005). Daarmee zijn BwN-projecten het beste te typeren als complex-adaptieve systemen. Enerzijds is er in het Marker Wadden-project sprake van orde en gecompliceerdheid, een klassieke aanbesteding heeft bijvoorbeeld geleid tot de selectie van een aanlegconsortium. Anderzijds is er sprake van chaos, nog onbekend is bijvoorbeeld in hoeverre het slib op de lange termijn blijft liggen (Duijn et al., 2018). Binnen een dergelijk systeem kan er sprake zijn van zelforganisatie. Zelforganisatie is een dynamisch en adaptief proces waarin systemen op eigen wijze structuren verwerven en onderhouden, zonder externe controle (Gerrits, 2012, p. 128). De volgende paragraaf gaat in op adaptief co-management dat op zelforganiserende wijze kan ontstaan.

2.3 Adaptief co-management: omgaan met sociaal-ecologische systemen

Omgaan met sociaal-ecologische systemen, die zoals hierboven beschreven werken als complex-adaptieve systemen, vraagt om een aanpak die de volgende kenmerken in zich heeft (Griffin et al., 1998; Senge, 1990; Stacey, 2003; Stacey & Griffin, 2006):

- Flexibel; als systemen gekarakteriseerd worden als complex en dynamisch, moeten managementstrategieën flexibel zijn, zodat ze kunnen omgaan met heel veel verschillende interacties, actoren en onverwachte consequenties en effecten;
- Adaptief; als complexe systemen zelforganiserende eigenschappen vertonen, moeten managementstrategieën adaptief zijn, zodat ze aangepast kunnen worden als de eigenschappen van het systeem veranderen. In dat geval moet er nadruk liggen op lerende capaciteit van systemen en managers;
- Specifiek; als actoren in sociaal-ecologische systemen complex zijn, moeten managementstrategieën gericht zijn op de dynamiek van (lokale) actoren om de dynamische patronen die ontstaan tussen de actoren te kunnen beïnvloeden (Edelenbos et al., 2009).

ACM is een aanpak die deze kenmerken in zich heeft. Het is een aanpak die adaptief management combineert met co-management. Adaptief management (Holling, 1978; Walters, 1986) wordt in de literatuur besproken als een manier om onzekerheden te beheren (Rist et al., 2013). Daarbij is het sterk gelinkt aan sociaal-ecologische systemen die kunnen leiden tot patronen met onvoorziene resultaten (Edelenbos et al., 2009). Adaptief management focust op de middellange tot lange termijn en concentreert zich op learning-by-doing, onderlinge relaties, verplichtingen en capaciteiten van beheerders en andere managers die werken aan het optimaliseren van een sociaal-ecologisch systeem. Co-management kenmerkt zich door een verbinding te leggen tussen verschillende overheidslagen en legt de nadruk op het ontwikkelen van capaciteiten van de betrokken partijen. Als adaptief management gecombineerd wordt met co-management tot ACM ontstaat er een adaptieve aanpak die focust op de middellange tot lange termijn en learning-by-doing beoogt voor alle betrokken actoren en tegelijkertijd verbinding legt tussen die actoren van verschillende niveaus (Plummer, 2012). Olsson en Folke (2004a) beschrijven het als volgt: een hoofdkenmerk van ACM is de combinatie van de dimensie leren afkomstig van adaptief management gelinkt aan de dimensie van gedeelde rechten en verantwoordelijkheden afkomstig van co-management. In een veel geciteerde definitie van Folke et al. (2002, p. 20) wordt ACM gedefinieerd “as a process by which institutional arrangements and ecological knowledge are tested and revised in a dynamic, ongoing, self-organized process of learning-by-doing”.

De kenmerken flexibel, adaptief en specifiek worden door ACM met elkaar verbonden om om te gaan met sociaal-ecologische systemen. De aanpak is flexibel en specifiek door expliciet de focus te leggen op de betrokken actoren en de relaties daartussen. Bij de Marker Wadden draait het daarbij om de verbinding tussen zowel lokale actoren zoals de gemeente Lelystad, de provincie Flevoland en recreanten en omwonenden als ook actoren van hogere niveaus zoals het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (IJff et al.,

2018). De aanpak van ACM is ook adaptief door haar expliciete focus op learning-by-doing. Als de eigenschappen van het systeem veranderen, moet daarop ingespeeld kunnen worden. In het Marker Wadden-project lijkt dat terug te komen door de lessen van het bouwen met slib uit fase 1 toe te passen bij de mogelijke realisatie van de eilanden in fase 2 en 3 (IJff et al., 2018).

Verderop in tabel 2 komt de definitie van ACM als kernconcept van dit onderzoek nogmaals terug, hieronder in tabel 1 worden de definities rondom ACM kort weergegeven:

Tabel 1 Definities van adaptief management, co-management en adaptief co-management

Term	Definitie
<i>Adaptief management</i>	Managementaanpak die focust op learning-by-doing, onderlinge relaties, verplichtingen en capaciteiten van beheerders en andere managers die werken aan het optimaliseren van een sociaal-ecologisch systeem (Holling, 1978; Walters, 1986).
<i>Co-management</i>	Managementaanpak die focust op het leggen van verbinding tussen verschillende overheidslagen en daarbij de nadruk legt op het ontwikkelen van capaciteiten van de betrokken partijen (Plummer, 2012).
<i>Adaptief co-management</i>	Managementaanpak die door met verschillende actoren om te gaan flexibel is, adaptief is door te focussen op learning-by-doing en specifiek gericht is op het beïnvloeden van de interacties tussen verschillende actoren om een sociaal-ecologisch systeem te beheersen (Armitage et al., 2009; Olsson et al., 2004a; Edelenbos et al. 2009).

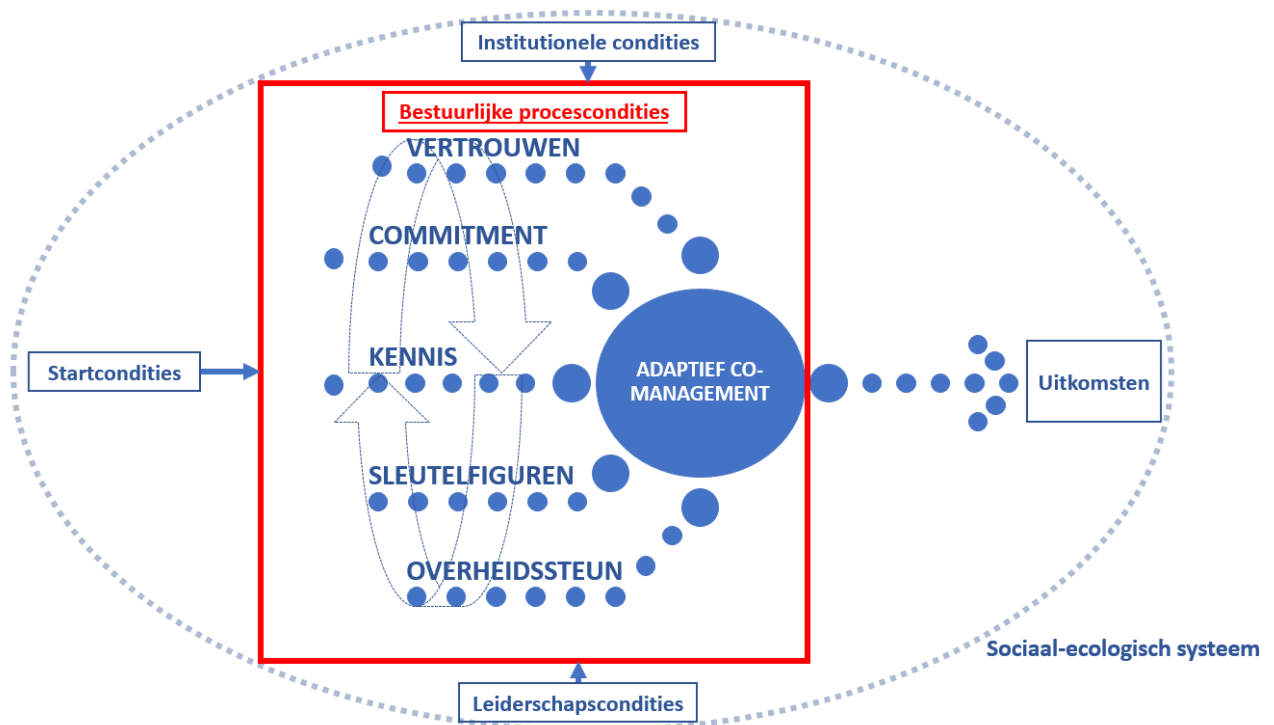
2.4 Adaptief co-management: bestuurlijke procescondities

De definitie van ACM is gepresenteerd, maar om het concept beter toepasbaar te kunnen maken op BwN-projecten moeten de principes uitgewerkt en vertaald worden naar condities. Hoewel ACM ontstaat als zelforganiserende aanpak, kunnen namelijk wel bestuurlijke condities geschapen worden om ACM te stimuleren (Olsson et al., 2004a). Ansell en Gash (2008, p. 550) hebben een model van *collaborative governance* ontwikkeld waarin ze verschillende typen condities onderscheiden. Ze onderscheiden startcondities, institutionele condities, leiderschapscondities en procescondities in hun model. Om focus aan te brengen richt dit onderzoek zich op procescondities. Deze komen voort door de procescondities uit de ecologische literatuur over ACM (Olsson et al., 2004a; Armitage et al., 2009; Folke et al., 2005) te verrijken met inzichten daarover vanuit de bestuurskundige literatuur (Giebels et al., 2013; Van Meerkerk & Edelenbos, 2018; Mintrom & Norman, 2009). Op basis van de genoemde literatuur komen de volgende vijf bestuurlijke procescondities naar voren: vertrouwen, commitment, kennis, sleutelfiguren en overheidssteun.

Collaborative governance is niet hetzelfde als ACM, maar het gaat net als bij ACM om een aanpak waarbij publieke en non-publieke stakeholders collectieve besluiten nemen. Het is echter niet specifiek gelinkt aan een sociaal-ecologisch systeem, focust minder op het lerende aspect van ACM en plaatst het niet in de tijd (Ansell & Gash, p. 544). Om het model (zie figuur 1) daarom geschikt te maken voor ACM is er een gestippelde lijn getrokken rondom de verschillende condities die het sociaal-ecologisch systeem aangeven. Daarnaast vertolkt de conditie kennis het lerende aspect van ACM en het tijdslement wordt weergegeven door de twee pijlen op de achtergrond. Die geven aan dat iedere procesconditie met iedere andere procesconditie verbonden is in een iteratief proces. Op die manier worden de vijf bestuurlijke procescondities van ACM weergegeven ten opzichte van start-, institutionele-, en leiderschapscondities in het aangepaste model van collaborative governance. Daarmee wordt de focus op procescondities verduidelijkt.

Er valt over te discussiëren in hoeverre de vijf onderscheiden condities geschaard kunnen worden onder procescondities, maar iedere conditie wordt in dit onderzoek zo ingestoken, dat ze continu gedurende het proces van ACM van belang zijn. Ansell en Gash (2008) spreken in dat geval over een iteratief proces, waarbij alle condities gedurende het proces van beheren van een sociaal-ecologisch systeem een rol innemen. Zoals hierboven genoemd wordt dat tijdselement in figuur 1 weergegeven door de twee pijlen op de achtergrond. Na bespreking van de verschillende procescondities, wordt in paragraaf 2.4.6 het iteratief proces nader toegelicht.

Figuur 1 Vijf bestuurlijke procescondities weergegeven ten opzichte van start-, institutionele- en leiderschapscondities in het model van collaborative governance (gewijzigd van Ansell & Gash, 2008)



In de volgende paragrafen komen de vijf verschillende bestuurlijke procescondities uitgebreid aan bod. Nadat de procescondities individueel beschreven zijn wordt aangegeven hoe ze zich tot elkaar verhouden in een iteratief proces en worden ze in een conceptueel model gepresenteerd.

2.4.1 Vertrouwen

Vertrouwen blijkt een kernconcept te zijn binnen managementmethoden en daarmee ook binnen ACM. Het is een fundamenteel kenmerk in sociale zelforganiserende processen (Olsson et al., 2004a). Vertrouwen is het smeermiddel in de samenwerking (Pretty & Ward, 2001). In situaties waar stakeholders weinig sociale connectie met elkaar hebben, is het moeilijk om verbindingen en vertrouwen op te bouwen (Armitage et al., 2009) en daarmee is weinig vertrouwen een barrière om tot samenwerkingsverbanden te komen (Baland & Platteau, 1996) terwijl die cruciaal zijn voor ACM. Vertrouwen kan beschreven worden aan de hand van verschillende kenmerken. Meerdere kenmerken die veel in de literatuur voorkomen zijn kwetsbaarheid, risico en verwachtingen (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Hoe kwetsbaarder twee personen naar elkaar toe zijn, hoe meer vertrouwen er ontstaat omdat ze niets achterhouden voor elkaar. Dat zorgt ervoor dat er meer risico genomen kan worden, omdat de verwachting is dat beiden de goede keuze maken voor elkaar, omdat ze goed weten wat de ander voor belang heeft door de openheid naar elkaar (Klijn et al., 2010). Dat sluit aan bij de volgende definitie die op basis van de literatuur gesteld wordt. Vertrouwen kan namelijk gedefinieerd worden

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), lijkt vertrouwen een essentieel onderdeel te zijn van ACM. Vertrouwen wordt namelijk belangrijker naarmate de complexiteit toeneemt, als resultaat van dynamiek, onzekerheid en risico (Klijn et al., 2010). Er zijn hier verschillende redenen voor aan te dragen: allereerst vergroot vertrouwen de voorspelbaarheid (Kramer & Tyler, 1996). Daarnaast vergroot vertrouwen de kans dat actoren hun tijd, geld, kennis of andere middelen waarover ze beschikken willen investeren in de samenwerking. Dat leidt tot stabiliteit in de relatie tussen de actoren en legt een stevige basis voor de samenwerking (Nooteboom, Berger & Noorderhaven, 1996; Ring & Van der Ven, 1992; Sako, 1998). Een derde element in de literatuur is dat vertrouwen het leerproces stimuleert en het uitwisselen van informatie en kennis. Daarbij geldt dat de betrokkenheid van sociale stakeholders en private partijen meer informatie en kennis genereert, wat kan worden ingezet om betere oplossingen te bedenken (Edelenbos & Klijn, 2006; Sorensen & Torfing, 2007). Een vierde argument waarom vertrouwen een belangrijke factor is, is dat vertrouwen de mogelijkheid heeft om innovatie te stimuleren door de onzekerheid weg te nemen dat opportunistisch gedrag ontstaat (Klijn et al., 2010). Deze argumenten hebben in het onderzoek van Klijn et al. geleid tot de hypothese dat een hoger niveau van vertrouwen leidt tot betere resultaten van de actoren binnen het netwerk. Hun kwalitatieve onderzoek ondersteunt deze hypothese (Klijn et al., 2010). De casestudy van Olsson, Folke en Hahn (2004b) naar de ontwikkeling van ACM in het zuiden van Zweden ondersteunt de hypothese ook: vertrouwen tussen lokale actoren is een belangrijke factor voor de lokale samenwerking.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat vertrouwen (zie tabel 2) een belangrijke conditie is om te komen tot ACM ten behoeve van een sociaal-ecologisch systeem. Meer kwetsbaarheid leidt er toe dat er meer risico genomen kan worden omdat de verwachtingen beter op elkaar zijn afgestemd. Daarnaast vergroot vertrouwen de voorspelbaarheid, de kans op inzet van middelen, stimuleert het leerproces en het uitwisselen van informatie en kennis en tot slot kan vertrouwen innovatie stimuleren. Daarmee kan vertrouwen de mate van chaos in een sociaal-ecologisch systeem niet wegnemen, maar kan het wel de onzekerheid in andere partijen wegnemen door tussen meerdere actoren verbinding te leggen en de interacties daartussen te beïnvloeden ten behoeve van ACM en uiteindelijk een sociaal-ecologisch systeem.

2.4.2 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., 2004a). 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). Desalniettemin kunnen er toch wijzigingen optreden in de personen die werken aan het proces, zeker in het politieke domein gebeurt dat met enige regelmaat. In dat geval is het voor de continuïteit van het project van belang om het goed over te dragen. In de casestudy van Olsson et al. (2004b) naar de ontwikkeling van ACM in het zuiden van Zweden veranderde op den duur een politicus van rol, maar het project ondervond daar toch geen hinder van omdat hij bij zijn opvolger goed het belang van het project had aangegeven. Hajer (1995) geeft in het kader hiervan aan dat het cruciaal is om als projectorganisatie verhaallijnen op te zetten die openstaan voor verschillende interpretaties. Met verhaallijnen bedoelt hij het opbouwen van een discours met in dit geval een sterke positieve lading over het project. Door het opzetten van brede verhaallijnen kunnen meerdere personen zich in het project vinden, wat de kans dat de opvolger zich ook committeert aan het project vergroot. Op die manier kan er zo goed mogelijk met wisselingen worden omgegaan, maar het risico blijft bestaan dat de nieuwe functionaris zijn aandacht ergens anders op richt wat ten koste kan gaan van het project. Om te voorkomen dat het project teveel afhankelijk is van een of enkele personen, is het daarom belangrijk om ook specifiek lokale actoren aan te moedigen het project te steunen. Dat is belangrijk

omdat sociaal-ecologische systemen altijd een geografisch gebied beslaan en er daarom lokale steun moet zijn (Olsson et al., 2004b).

Commitment (zie tabel 2) voor het proces blijkt een belangrijke conditie te zijn om relatieve stabiliteit te ontwikkelen in het proces van ACM ten behoeve van een systeem. Desondanks kunnen er wisselingen optreden, het is dan van belang dat de voorganger zo goed mogelijk het belang van het project overdraagt op de opvolger door eerder een breed en positief discours te hebben opgezet zodat de kans groot is dat de opvolger zich ook kan vinden in het verhaal en zich aan het project committeert. Daarnaast is het belangrijk om ervoor te zorgen dat lokale actoren zich committeren aan het project, omdat een sociaal-ecologisch systeem altijd verbonden is aan een geografische locatie. Op die manier kan commitment, net als vertrouwen, bijdragen aan de verbinding tussen actoren en het beïnvloeden van de interacties wat een positieve invloed kan hebben op ACM en via die wijze op het beheer van een sociaal-ecologisch systeem.

2.4.3 Kennis

Kennis en kennisoepassing wordt door meerdere auteurs als een belangrijke conditie beschouwd voor het ontstaan van ACM (Olsson et al., 2004a; Giebels et al., 2013; Armitage et al., 2009). Toch vat iedere auteur het anders op. Olsson et al. (2004a) benadrukken dat verschillende kennisbronnen gecombineerd moeten worden om een compleet beeld te krijgen van wat er op lokaal niveau speelt. Daarbij doelen ze op kennis van sociale netwerken, systematische monitoring, gepubliceerde boeken of rapporten of wetenschappelijke studies en onderzoeken gedaan door lokale, regionale of nationale overheden. Sleutelfiguren moeten deze informatie kunnen interpreteren en vertalen naar managementmaatregelen. In de casestudy over wetlands in het zuidelijk deel van Zweden passen Olsson et al. (2004b, p. 16) de conditie toe: de organisatie die centraal staat in de case “maintains a close collaborative relationship with the farmers, making use of their knowledge and understanding of agricultural practices that have often been developed and passed on from generation to generation”. Door het continue opdoen van nieuwe ecologische kennis en dat toe te passen om de managementmaatregelen en daarmee verbonden instituties te verbeteren komt dat ten goede aan het ecosysteem, wat weer nieuwe ecologische kennis kan opleveren. Het creëren van zulke feedback loops is een voorwaarde om complexe systemen te managen (Levin, 1999).

Giebels et al. (2013) onderscheiden drie belangrijke kenmerken rondom kennis. Als eerste kenmerk onderscheiden ze kennis van ecologische complexiteit. Daarbij is het van belang dat de complexiteit en het snel wisselende karakter van een ecosysteem wordt begrepen. Dat wordt onder andere begrepen door het stimuleren van open data van bestaande en nieuwe informatietechnologieën zoals GIS (Geografisch Informatiesysteem), lange termijn monitoring en aandacht te hebben voor de verschillende niveaus van een sociaal-ecologisch systeem.

Als tweede kenmerk onderscheiden ze kennis rondom sociale complexiteit. Deze kennis moet een reflectie zijn van de verschillende waarden, belangen en manieren van betrokkenheid van burgers, stakeholders, experts en ambtenaren. Dat wil zeggen dat de kennis van verschillende partijen gecombineerd wordt om tot coproductie van kennis te komen wat een gezamenlijke kennisbasis oplevert. Edelenbos, Van Buuren en Van Schie (2011) gaan daarop door en onderscheiden drie verschillende soorten kennis binnen wat Giebels et al. (2013) sociale complexiteit noemen: wetenschappelijke (of expert) kennis; bureaucratische (of ambtelijke) kennis en stakeholder (leken, praktische, niet-wetenschappelijke of professionele) kennis. Ze concluderen uiteindelijk dat kennisontwikkeling tussen experts en ambtenaren niet problematisch is vanwege het werken in dezelfde (water)discipline en geïnstitutionaliseerde relaties tussen de twee partijen in het Nederlandse watermanagement. Daarentegen is kennisontwikkeling tussen stakeholders aan de ene kant en experts en ambtenaren aan de andere kant meer problematisch en leidt het tot problemen op het vlak van legitimiteit in kennisontwikkeling en besluitvorming (Edelenbos et al., 2011). Eerder werd dit al benadrukt door Armitage et al. (2009) die aangeven dat zowel kennis van experts als van andere partijen een essentiële rol kan spelen in het identificeren van het probleem en het framen en analyseren ervan. De neiging is om het verschil tussen de verschillende soorten kennis te

benadrukken, maar als erkend wordt dat experts en andere partijen complementair zijn aan elkaar ontstaat er meer begripsvorming, vertrouwen en lerend vermogen (Armitage et al., 2009). Daarmee sluit deze procesconditie aan op de bestuurlijke procesconditie vertrouwen die eerder beschreven is.

Tot slot geven Giebels et al. (2013) als derde kenmerk van kennis aan dat de kennis rondom ecologische en sociale complexiteit gemobiliseerd moet zijn op een adaptieve manier rondom besluitvorming en implementatie. De juiste kennis moet namelijk op het juiste moment, bij de juiste personen aanwezig zijn om goede beslissingen te kunnen maken (Giebels et al., 2013). Edelenbos et al. (2011) benadrukken deze kennistoepassing ook door aan te geven dat vandaag de dag in netwerksamenlevingen, het besluitvormingsproces een sociale aangelegenheid is geworden en de mobilisatie van verschillende bronnen van kennis als input voor besluitvorming enorm is toegenomen.

Bovenstaande draait om de feedback loop rondom kennis (zie tabel 2) ten behoeve van het principe learning-by-doing van ACM en op die manier ook ten behoeve van een sociaal-ecologisch systeem. Wanneer kennisbronnen namelijk gecombineerd worden, kan het management de kennis toepassen en betere beslissingen nemen, waardoor het ecologisch systeem verbetert, daardoor wordt weer nieuwe kennis over het ecologisch systeem opgedaan die vervolgens weer gecombineerd moet worden met andere kennis ten behoeve van het management en zo gaat de loop steeds door. Bij het combineren van die kennis is het enerzijds van belang om de ecologische complexiteit in de gaten te houden. Anderzijds is het van belang om expliciet aandacht te hebben voor de sociale complexiteit. De sociale complexiteit bestaat namelijk uit het feit dat wetenschappers, ambtenaren en stakeholders als kennisbronnen kunnen functioneren en deze kennis gecombineerd moet worden om kennis te coproduceren. Met andere woorden, de feedback loop van kennis is een belangrijke procesconditie van ACM omdat het invulling geeft aan het principe van learning-by-doing om een sociaal-ecologisch systeem te verbeteren, waarbij met name het combineren van de verschillende kennisbronnen speciale aandacht vraagt om tot de feedback loop te komen.

2.4.4 Sleutelfiguren

Om de verschillende kennisbronnen op elkaar aan te laten sluiten zijn sleutelfiguren van belang voor ACM. Olsson et al. (2004a) 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. Sleutelfiguren kunnen namelijk helpen om de stroom van informatie tussen de verschillende kennisbronnen op elkaar aan te laten sluiten. In de casus over de ontwikkeling van ACM in het zuiden van Zweden (Olsson et al., 2004b) ontmoette de sleutelfiguur bijvoorbeeld verschillende partijen en bracht deze bij elkaar. Daarnaast ontwikkelde hij integrale doelen en een visie voor het ecosysteem in Zweden. Tegelijkertijd overtuigde hij politieke besluitvormers van de behoefte voor een nieuwe organisatie voor de ontwikkeling van de wetlands in Zuid-Zweden. Op die manier was hij een spin in het web in het proces van ACM (Olsson et al., 2004b). Folke et al. (2005) sluiten daarop aan door het belang van “sensemaking” (p. 454) te benadrukken. Daarmee sluit deze procesconditie aan op de procesconditie van kennis. Ze geven namelijk aan dat het belangrijk is om betekenis te geven aan wetenschappelijke data door het op de juiste manier te verbinden met de empirische context om adaptieve en innovatieve reacties te faciliteren. Armitage et al. (2009) noemen als belangrijkste kenmerken van sleutelfiguren de focus op samenwerking en tegelijkertijd het creëren van kansen voor reflectie en lessen. Daarbij benoemen ze dat sleutelfiguren idealiter een lange termijn focus hebben en de mogelijkheid om beleid te implementeren.

Sleutelfiguren worden binnen de bestuurskunde door onder andere Van Meerkerk en Edelenbos (2018) ook wel grenswerkers genoemd. Door dat in dit theoretisch kader ook te doen, wordt er meer richting gegeven aan de invulling van sleutelfiguren. De definitie die Van Meerkerk en Edelenbos van grenswerkers geven is als volgt: “people who proactively scan the organizational environment, employ activities to cross organizational or institutional boundaries, generate and

mediate the information flow and coordinate between their 'home' organization or organizational unit and its environment, and connect processes and actors across these boundaries" (2018, p. 58). Met deze definitie geven ze aan dat grenswerkers twee (of meerdere) organisaties verbinden door de grenzen ervan te overbruggen. Net als de eerder genoemde auteurs, benadrukken ook Van Meerkerk en Edelenbos (2018) dat het uitwisselen van informatie en kennis belangrijk is als grenswerker. Echter, daarnaast onderscheiden zij in hun definitie nog drie andere belangrijke kenmerken van grenswerkers: relationele activiteiten, coördineren en balanceren van interne en externe verbindingen en ondernemende activiteiten. Als eerste benadrukken ze de relationele aspecten van het werk van een grenswerkers, daarbij gaat niet het alleen om formele relaties, maar ook om informele relaties. Grenswerkers moeten vertrouwd kunnen worden en dit vertrouwen kunnen gebruiken om allianties tussen groepen of mensen uit verschillende systemen te stimuleren (Steadman, 1992). Hiermee wordt de link gelegd met de eerder beschreven bestuurlijke procesconditie vertrouwen. In het licht van de relationele activiteiten noemt Williams (2002) dat het belangrijk is dat grenswerkers beschikken over empathisch vermogen om op relationeel vlak voor verbindingen te zorgen. Ze moeten bewust zijn van de formele en informele normen van beide grenzen en daarnaast ook van de operationele en organisatorische lijnen aan beide kanten van de grens (Van Hulst, De Graaf & Van den Brink, 2012). Als tweede belangrijke kenmerk benoemen Van Meerkerk en Edelenbos (2018) het coördineren en balanceren van interne en externe verbindingen. Daarmee bedoelen ze de zorgvuldige balans van communicatie en coördinatie met interne verbindingen van de thuisorganisatie en externe verbindingen met stakeholders in het netwerk en de omgeving daarvan op empathische wijze (Tushman & Scanlan, 1981; Johnson & Chang, 2000; Van Meerkerk & Edelenbos, 2014). De derde, eerder al genoemde, factor is de uitwisseling van informatie en kennis als grenswerkers. Daarbij benadrukken ze dat het juist vertalen van de informatie een belangrijk element is. Vertalen draait in dit geval om rekening houden met verschillende taal en organisatieprincipes, -routines en -procedures (Carlile, 2002). Ook het belang van sensemaking komt hier weer naar voren (Carlile, 2002; Birkinshaw, Ambos & Bouquet, 2017; Williams, 2012). Net als Folke et al. (2005) benadrukken draait het hierbij namelijk om betekenis geven aan wetenschappelijke data door het op de juiste manier te vertalen of verbinden zoals eerder genoemd. Als vierde kenmerk van grenswerkers worden de ondernemende activiteiten genoemd. Deze ondernemende rol is erop gericht om kansen te zien om nieuwe samenwerkingen te ontwikkelen die organisatiegrenzen te boven gaan (Van Meerkerk & Edelenbos, 2018).

Naast de term grenswerker sluit ook de door Kingdon (1984) geïntroduceerde term van *policy entrepreneur* aan bij de kenmerken van een sleutelfiguur. Kingdon geeft aan dat *policy entrepreneurs* "... could be in or out of government, in elected or appointed positions, in interest groups or research organizations. But their defining characteristic, much as in the case of a business entrepreneur, is their willingness to invest their resources – time, energy, reputation, and sometimes money – in the hope of a future return" (1984/1995, p. 122). Mintrom en Norman (2009) gaan in hun artikel specifiek in op het concept van *policy entrepreneur* en onderscheiden in het licht hiervan vier kenmerken: sociale scherpzinnigheid, helder definiëren van problemen, bouwen van teams en "leading by example" (p. 653). Hoewel de kenmerken van grenswerkers en *policy entrepreneurs* overeen komen op het vlak van aandacht voor de relatie tussen mensen, heeft de *policy entrepreneur* een hele duidelijke beleidsverandering voor ogen waarbij de grenswerker veel meer als doel heeft om verbindingen teweeg te brengen binnen en tussen organisaties ten behoeve van beleidsverandering in algemene zin.

Bovenstaande bestuurskundige begrippen komen in min of meer dezelfde bewoordingen ook terug in een analyse van Huitema en Meijerink (2010) naar de rol van *policy entrepreneurs* in veranderingen in het waterbeleid. Zij behandelen, net als in bovenstaande analyse, verschillende begrippen en komen uiteindelijk tot vijf belangrijke kenmerken. Die kenmerken zijn net als in dit onderzoek tot dezelfde twee hoofdkenmerken van sleutelfiguren samen te vatten: interne en externe verbindingen leggen en daarmee beleidsverandering teweeg brengen.

Geconcludeerd kan worden dat binnen de ecologische en bestuurskundige literatuur deels dezelfde kenmerken en deels ook verschillende kenmerken van sleutelfiguren worden genoemd, maar dat twee kenmerken als belangrijkste worden gezien. Deze twee kenmerken staan daarom centraal in de definitie van sleutelfiguren (zie tabel 2) in dit onderzoek: sleutelfiguren zijn individuen die interne en externe verbindingen leggen en daarmee beleidsverandering teweeg brengen. Naast die definitie zijn verschillende aspecten belangrijk: sleutelfiguren kunnen zowel binnen als buiten de overheid functioneren. Ze zijn daarbij gefocust op het uitwisselen van kennis en informatie onder andere door betekenisgeving en op empathische wijze oog te hebben voor relaties. Tot slot zijn ze ondernemend gericht om kansen voor beleidsverandering te benutten. Daarmee heeft de conditie sleutelfiguren een positieve invloed op het om kunnen gaan met verschillende actoren en het beïnvloeden van de relaties ten behoeve van ACM en uiteindelijk een sociaal-ecologisch systeem.

2.4.5 Overheidssteun

ACM verbindt wetenschappers, gebruikers en andere stakeholders aan overheidsmanagers. Om de link te leggen met de overheid is het belangrijk dat er vanuit het beleid steun wordt gegeven aan het gebiedsontwikkelingsproces. Hiervoor is het van belang dat er voorzichtig wordt omgegaan met het ontwikkelen van beleidscondities om ACM te bevorderen. Het kost namelijk geduld om ACM-processen te ontwikkelen en ze komen sowieso niet tot ontwikkeling als er geen steun wordt gegeven vanuit de lokale, regionale of nationale overheid. Expliciete steun voor het samenwerkingsproces vergroot namelijk 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, Neumann, Marshall & Amaden, 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).

Om overheidssteun voor ACM-processen vast te houden kan het voor beleidsmakers zinvol zijn om na te denken over de toegevoegde waarde van ACM voor de uitkomsten van beleidsprocessen, ondanks de hogere risico's en hogere transactiekosten. Daar waar ACM zich namelijk voordoet kan er sprake zijn van risicodeling, maar niet noodzakelijk van minder risico voor beleidsmakers en managers (Armitage et al., 2009). Om steun te verwerven is er een belangrijke koppeling te maken met de bestuurlijke conditie van sleutelfiguren en de theorie over *advocacy coalitions* van Paul A. Sabatier (1988). *Advocacy coalitions* worden neergezet als "people from a variety of positions (e.g., elected and agency officials, interest group leaders, researchers) who share a particular belief system – that is, a set of basic values, causal assumptions, and problem perceptions – and who show a nontrivial degree of coordinated activity over time" (Sabatier, 1988, p. 139). Ondanks dat er geen expliciete aandacht is voor policy entrepreneurs in het framework van Sabatier koppelen Mintrom en Norman (2009) policy entrepreneurs en het framework van Sabatier toch aan elkaar. Om te komen tot een *advocacy coalition* is het namelijk van belang dat er informatie uitgewisseld wordt tussen partijen en vooral dat deze vertaald wordt zodat de partijen er op dezelfde manier over gaan denken, in dat proces kan een policy entrepreneur een belangrijke rol spelen en linkt de conditie overheidssteun ook aan de conditie van sleutelfiguren. Mintrom en Vergari (1996) gaan daarop door en leggen de link tussen het formeren en onderhouden van *advocacy coalitions*. Daarbij benadrukken ze het belang van het definiëren van een brede probleemstelling. Een brede probleemstelling vergroot namelijk de kans dat (overheids)partijen zich herkennen in het probleem en hun steun uitspreken voor het zoeken naar een oplossing (Mintrom & Vergari, 1996).

Omdat gebiedsprocessen altijd te koppelen zijn aan een bepaalde geografische locatie, zoals ook bij de conditie commitment is aangegeven, is het in het bijzonder van belang dat het verantwoordelijke lokale gezag haar steun uitspreekt voor de wijze van ACM, zo beschrijven Olsson et al. (2004b). Folke et al. (2005) benadrukken dat organisaties een brugfunctie kunnen vervullen tussen

lokale actoren en actoren van andere schaalniveaus. Daarbij noemen ze expliciet lokale overheden en NGO's omdat zij toegang hebben tot lokale actoren en daardoor de transactiekosten van de samenwerking kunnen verminderen (Folke et al., 2005) en actoren juist kunnen stimuleren om te participeren (Hahn et al., 2006). Dergelijke organisaties die het gebiedsontwikkelingsproces steunen vormen een arena voor het ontwikkelen van vertrouwen, het samenwerken op verschillende niveaus, het leren van elkaar en stimuleren openheid om kennis te delen (Hahn et al., 2006). Al die facetten stimuleren het ontstaan van ACM.

Kortom, overheidssteun (zie tabel 2) is een belangrijke conditie omdat het met name draait om om te kunnen gaan met verschillende actoren om te komen tot ACM ten behoeve van een sociaal-ecologisch systeem. Deze steun kan bestaan uit wetgeving of overeenkomsten en het beschikbaar stellen van expertise of middelen. Specifiek gaat het daarbij om steun vanuit de lokale overheid, die heeft namelijk toegang tot lokale actoren en kan daardoor makkelijk de verbinding leggen met hen. Die verbinding is relevant voor het koppelen van lokale kennis aan de kennis van wetenschappers en kennis uit andere overheidslagen. Om steun te genereren is het zorgvuldig definiëren van een brede probleemstelling van belang. Dat vergroot namelijk de kans dat overheden zich erin herkennen en bereid zijn om steun uit te spreken voor een oplossing. Op die manier draagt de bestuurlijke procesconditie overheidssteun bij aan het omgaan met verschillende actoren, wat een belangrijk kenmerk is van ACM ten gunste van een sociaal-ecologisch systeem.

2.4.6 Iteratief proces

Bij het apart beschrijven van vijf bestuurlijke procescondities om te komen tot ACM komt automatisch de vraag op hoe ze zich tot elkaar verhouden. In de literatuur zijn verschillende vormen zichtbaar hoe elementen uit samenwerkingsmodellen, wat ACM op een bepaalde manier ook is, zich tot elkaar verhouden. Sommige auteurs spreken over fasen (Susskind & Cruikshank, 1987) of stappen (Gray, 1989; Edelenbos, 2005). Zoals eerder genoemd spreken Ansell en Gash daarentegen over een iteratief proces wanneer ze het hebben over de procescondities in hun model van *collaborative governance* (2008, p. 550). Ze geven aan dat de procescondities worden gekenmerkt door non-lineaire interactie. Dat geldt ook voor de bestuurlijke procescondities van ACM (zie figuur 1). Ze relateren allemaal aan elkaar en er is niet vast te stellen in welke mate ze aanwezig moeten zijn om te komen tot ACM (Armitage et al., 2009). Zo heeft commitment een positieve invloed op de totstandkoming van vertrouwen en stimuleert vertrouwen het delen van kennis. Een sleutelfiguur is van belang om het delen van kennis te faciliteren en speelt daarnaast een belangrijke rol om overheidssteun te genereren, zoals hierboven toegelicht. Op die manier verhouden de verschillende procescondities zich op meerdere manieren tot elkaar en is er sprake van een iteratief proces om te komen tot ACM, het conceptueel model geeft dit visueel weer (zie figuur 2).

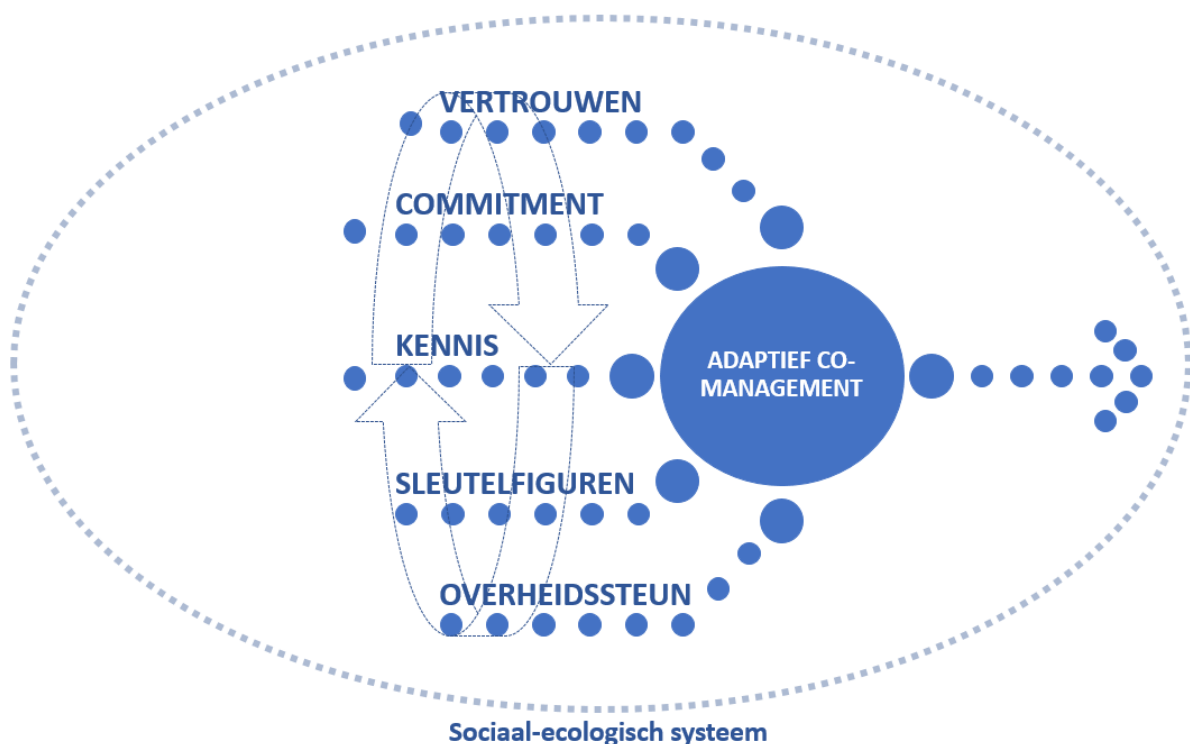
Tabel 2 Definities van kernconcepten

Concept	Definitie	Bronnen
<i>Adaptief co-management</i>	Managementaanpak die door met verschillende actoren om te gaan flexibel is, adaptief is door te focussen op learning-by-doing en specifiek gericht is op het beïnvloeden van de interacties tussen verschillende actoren om een sociaal-ecologisch systeem te beheersen.	Armitage et al., 2009; Olsson et al., 2004a; Edelenbos et al. 2009
1. <i>Vertrouwen</i>	Een positieve stabiele verwachting van de ander die kwetsbaarheid en voorspelbaarheid en de kans op (risicovolle) inzet vergroot en het uitwisselen van informatie, het leerproces en innovatie stimuleert.	Olsson et al., 2004a; Pretty & Ward, 2001; Armitage et al., 2009; Baland & Platteau, 1996; Klijn et al., 2010; Edelenbos & Klijn, 2007; Edelenbos et al., 2009
2. <i>Commitment</i>	Lange periode van betrokkenheid ten behoeve van stabiliteit gedurende het project. Overdracht van projectbelang bij wisselingen door het opbouwen van een breed en positief discours en met name commitment van lokale actoren zijn belangrijk om commitment te kunnen waarborgen.	Olsson et al., 2004a; Armitage et al., 2009; Olsson et al., 2004b; Hajer, 1995
3. <i>Kennis</i>	Er kan sprake zijn van ecologische kennis en sociale kennis om te komen tot coproductie van kennis en kennistoepassing. Daarbij kunnen zowel wetenschappers, als ambtenaren als stakeholders fungeren als kennisbron.	Olsson et al., 2004a; Olsson et al., 2004b; Giebels et al., 2013; Edelenbos et al., 2011; Armitage et al., 2009
4. <i>Sleutelfiguren</i>	Zijn individuen die interne en externe verbindingen leggen om beleidsverandering teweeg te brengen.	Olsson et al., 2004a; Olsson et al., 2004b; Folke et al., 2005; Armitage et al., 2009; Van Meerkerk & Edelenbos, 2018; Steadman, 1992; Williams, 2002; Van Meerkerk & Edelenbos, 2014; Williams, 2012; Kingdon, 1984; Mintron & Norman, 2009; Huitema & Meijerink, 2010
5. <i>Overheidssteun</i>	Kan bestaan uit wetgeving of overeenkomsten en het beschikbaar stellen van expertise en financiële middelen. Steun vanuit met name de lokale overheid kan als brugfunctie fungeren tussen lokale actoren en andere overheidslagen. Een brede probleemdefinitie helpt daarbij om steun te genereren.	Armitage et al., 2009; Gupta et al., 2010; Biermann, 2007; Nelson et al., 2010; Yohe et al., 1996; Mendelsohn & Nordhaus, 1999; Mintrom & Vergari, 1996; Olsson et al., 2004; Folke et al., 2005; Hahn et al., 2006

2.5 Adaptief co-management: conceptueel model

Figuur 2 geeft het conceptueel model van de bestuurlijke procescondities weer om te komen tot ACM. De lijn eromheen geeft het sociaal-ecologisch systeem aan waarbinnen ACM kan ontstaan. De gestippelde lijn geeft aan dat het geen harde grens is tussen het sociaal-ecologisch systeem en haar context. In tegendeel, het is een dynamisch systeem waartussen continue interactie is tussen de omgeving en haar context. De pijlen op de achtergrond van de verschillende bestuurlijke procescondities geven aan dat iedere procesconditie met iedere andere procesconditie verbonden is in een iteratief proces, zoals beschreven in paragraaf 2.4.6. De grote pijl naar rechts symboliseert twee kenmerken. Enerzijds geeft ze aan dat de bol daarvoor, met ACM erin, slechts een middel is en geen doel. Anderzijds geven de bolletjes waaruit de grote pijl bestaat aan dat het een proces van zelforganisatie is naar het doel. Sociaal-ecologische systemen worden namelijk gekenmerkt door orde en chaos, waardoor van tevoren nooit duidelijk te zeggen is hoe het doel, in dit geval het beheer van een sociaal-ecologisch systeem bereikt wordt.

Figuur 2 Conceptueel model van adaptief co-management



3. Operationalisatie en methodologie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk maakt in het eerste gedeelte de vertaalslag van de theoretische concepten uit het theoretisch kader naar indicatoren om de analyse van de empirie uit te voeren. Daarnaast worden de gebruikte methoden in dit onderzoek uitvoerig besproken in het tweede gedeelte van dit hoofdstuk.

3.2 Theoretische concepten geoperationaliseerd

In tabel 3 worden van de belangrijkste concepten uit het theoretisch kader de relatie met ACM aangegeven en worden de concepten geoperationaliseerd.

Tabel 3 Bestuurlijke procescondities van adaptief co-management geoperationaliseerd

Conditie	Definitie	Relatie tot ACM	Indicatoren
<i>Adaptief co-management</i>	<p>Managementaanpak die door met verschillende actoren om te gaan flexibel is, adaptief is door te focussen op learning-by-doing en specifiek gericht is op het beïnvloeden van de interacties tussen verschillende actoren om een sociaal-ecologisch systeem te beheersen.</p> <ul style="list-style-type: none"> Armitage et al., 2009; Olsson et al., 2004a; Edelenbos et al. 2009 		<ul style="list-style-type: none"> Betrokkenheid van meerdere actoren <ul style="list-style-type: none"> Plummer, 2012 Verbinding om samen te werken met actoren van verschillende partijen <ul style="list-style-type: none"> Plummer, 2012 Aanwezigheid van sociaal-ecologische kennisontwikkeling <ul style="list-style-type: none"> Holling, 1978; Walters, 1986 Aanwezigheid van sociaal-ecologische kennisoepassing <ul style="list-style-type: none"> Holling, 1978; Walters, 1986 Beïnvloeden van relaties tussen actoren <ul style="list-style-type: none"> Edelenbos et al., 2009
1. <i>Vertrouwen</i>	<p>Een positieve stabiele verwachting van de ander die voorspelbaarheid en de kans op inzet vergroot en het uitwisselen van informatie, het leerproces en innovatie stimuleert.</p> <ul style="list-style-type: none"> Olsson et al., 2004a; Pretty & Ward, 2001; Armitage et al., 2009; Baland & Platteau, 1996; Klijn et al., 2010; Edelenbos & Klijn, 2007; Edelenbos et al., 2009 	<p>Vertrouwen focust op de kenmerken flexibel en specifiek van ACM door aandacht te hebben voor de relaties tussen de verschillende actoren en op die manier de relaties te beïnvloeden voor het beheer van een sociaal-ecologisch systeem.</p> <ul style="list-style-type: none"> Armitage et al., 2009; Olsson et al., 2004a; 	<ul style="list-style-type: none"> Veel kwetsbaarheid tussen actoren <ul style="list-style-type: none"> Klijn et al., 2010 Veel risico nemen in het project <ul style="list-style-type: none"> Klijn et al., 2010 Afgestemde verwachtingen tussen actoren <ul style="list-style-type: none"> Klijn et al., 2010 Veel voorspelbaarheid tussen actoren <ul style="list-style-type: none"> Kramer & Tyler, 1996 Veel stabiliteit in relaties <ul style="list-style-type: none"> Nooteboom et al., 1996; Ring & Van der Ven, 1992; Sako, 1998

		Edelenbos et al. 2009	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Goede informatie uitwisseling tussen actoren <ul style="list-style-type: none"> ▪ Edelenbos & Klijn, 2006; Sorensen & Torfing, 2007 ▪ Veel vernieuwing in het project <ul style="list-style-type: none"> ▪ Klijn et al., 2010
2. <i>Commitment</i>	<p>Lange periode van betrokkenheid ten behoeve van stabiliteit gedurende het project. Overdracht van projectbelang bij wisselingen door het opbouwen van een breed en positief discours en met name commitment van lokale actoren zijn belangrijk om commitment te kunnen waarborgen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Olsson et al., 2004a; Armitage et al., 2009; Olsson et al., 2004b; Hajer, 1995 	<p>Commitment focust op de eigenschappen flexibel en specifiek van ACM door aandacht te hebben voor de duur van een relatie tussen verschillende actoren en de relaties te kunnen beïnvloeden bij wisselingen ter verbetering van een sociaal-ecologisch systeem.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Armitage et al., 2009; Olsson et al., 2004a; Edelenbos et al. 2009 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veel betrokkenheid van actoren <ul style="list-style-type: none"> ▪ Armitage et al., 2009 ▪ Veel stabiliteit tussen actoren <ul style="list-style-type: none"> ▪ Armitage et al., 2009 ▪ Overdracht van projectbelang bij wisselingen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Olsson et al., 2004b ▪ Aanwezigheid van breed en positief discours <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hajer, 1995 ▪ Betrokkenheid van lokale actoren <ul style="list-style-type: none"> ▪ Olsson et al., 2004b
3. <i>Kennis</i>	<p>Er kan sprake zijn van ecologische kennis en sociale kennis om te komen tot coproductie van kennis en kennistoepassing. Daarbij kunnen zowel wetenschappers, als ambtenaren als stakeholders fungeren als kennisbron.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Olsson et al., 2004a; Olsson et al., 2004b; Giebels et al., 2013; Edelenbos et al., 2011; Armitage et al., 2009 	<p>Kennis focust op de eigenschap adaptiviteit van ACM door kennisontwikkeling en kennistoepassing centraal te zetten ten gunste van een sociaal-ecologisch systeem.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Armitage et al., 2009; Olsson et al., 2004a; Edelenbos et al. 2009 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opdoen van ecologische kennis in het project <ul style="list-style-type: none"> ▪ Giebels et al., 2013 ▪ Kennis geeft waarden en belangen van actoren weer (sociale kennis) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Giebels et al., 2013 ▪ Coproductie van kennis door kennisbronnen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Olsson et al., 2004a; Giebels et al., 2013; Armitage et al., 2009 ▪ Kennistoepassing van ecologische en sociale kennis <ul style="list-style-type: none"> ▪ Giebels et al., 2013; Edelenbos et al., 2011

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betrokkenheid van kennisbronnen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wetenschappers ▪ Ambtenaren ▪ Stakeholders <ul style="list-style-type: none"> ▪ Edelenbos et al., 2011 	
4. <i>Sleutelfiguren</i>	<p>Zijn individuen die interne en externe verbindingen leggen om beleidsverandering teweeg te brengen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Olsson et al., 2004a; Olsson et al., 2004b; Folke et al., 2005; Armitage et al., 2009; Van Meerkerk & Edelenbos, 2018; Steadman, 1992; Williams, 2002; Van Meerkerk & Edelenbos, 2014; Williams, 2012; Kingdon, 1984; Mintron & Norman, 2009; Huitema & Meijerink, 2010 	<p>Sleutelfiguren als conditie focust op de eigenschap flexibel, adaptief en specifiek van ACM door verschillende actoren aan elkaar te verbinden, daarbij kennis uit te wisselen en relaties te beïnvloeden ten behoeve van een sociaal-ecologisch systeem.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Armitage et al., 2009; Olsson et al., 2004a; Edelenbos et al. 2009 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verbinding leggen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tussen partijen ▪ Binnen partijen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Armitage, 2009; Van Meerkerk & Edelenbos, 2018 ▪ Betekenis geven aan wetenschappelijke data <ul style="list-style-type: none"> ▪ Folke et al., 2005 ▪ Informatie vertalen binnen en tussen organisaties <ul style="list-style-type: none"> ▪ Folke et al., 2005; Olsson et al., 2004a ▪ Informatie uitwisselen binnen en tussen organisaties <ul style="list-style-type: none"> ▪ Folke et al., 2005; Van Meerkerk & Edelenbos, 2018 ▪ Invoelend zijn <ul style="list-style-type: none"> ▪ Van Meerkerk & Edelenbos, 2018; Mintrom & Norman, 2009 ▪ Ondernemend zijn <ul style="list-style-type: none"> ▪ Van Meerkerk & Edelenbos, 2018; Mintrom & Norman, 2009 ▪ Problemen helder definiëren <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mintrom & Norman, 2009
5. <i>Overheidssteun</i>	<p>Kan bestaan uit wetgeving of overeenkomsten en het beschikbaar stellen van expertise en financiële middelen. Steun vanuit met name de lokale overheid kan als brugfunctie fungeren tussen lokale actoren en andere overheidslagen.</p>	<p>Overheidssteun focust op de eigenschap flexibel en specifiek van ACM door verschillende publieke actoren aan elkaar te verbinden en relaties tussen lokale actoren en</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanwezigheid van bestuurlijke steun <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wetgeving ▪ Overeenkomsten <ul style="list-style-type: none"> ▪ Biermann, 2007; Armitage et al., 2009 ▪ Aanwezigheid van financiële steun <ul style="list-style-type: none"> ▪ Middelen ▪ Mensen

<p>Een brede probleemdefinitie helpt daarbij om steun te genereren.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Armitage et al., 2009; Gupta et al., 2010; Biermann, 2007; Nelson et al., 2010; Yohe et al., 1996; Mendelsohn & Nordhaus, 1999; Mintrom & Vergari, 1996; Olsson et al., 2004; Folke et al., 2005; Hahn et al., 2006 	<p>andere overheidslagen te beïnvloeden ten behoeve van een sociaal-ecologisch systeem.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Armitage et al., 2009; Olsson et al., 2004a; Edelenbos et al. 2009 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nelson et al., 2010; Mendelsohn & Nordhaus, 1999; Yohe et al., 1996; Armitage et al., 2009 ▪ Heldere risicodeling <ul style="list-style-type: none"> ▪ Armitage et al., 2009 ▪ Gedeeld probleem tussen actoren <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mintrom & Vergari, 1996 ▪ Betrokkenheid van lokaal gezag <ul style="list-style-type: none"> ▪ Armitage et al., 2009; Olsson et al., 2004b; Folke et al., 2005
---	--	--

3.3 Methodologie

Op basis van het onderzoeksprobleem en de daaruit voortgekomen onderzoeksdoelstelling is er een onderzoeksvraag opgesteld. Daarop voortbouwend is er gekozen voor het doen van een casestudie op basis van kwalitatief onderzoek. In dit hoofdstuk wordt toegelicht waarom dat de beste manier is om het onderzoeksprobleem te onderzoeken, te voldoen aan de onderzoeksdoelstelling en de onderzoeksvraag te beantwoorden. Daarbij wordt er ingegaan op de keuze voor de onderzoeksstrategie, de casusselectie, de manier waarop data wordt verzameld en geanalyseerd en de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek. Tot slot wordt er kritisch gereflecteerd op de positie van de onderzoeker en de invloed daarvan op verschillende aspecten van dit onderzoek.

3.3.1 Onderzoeksstrategie

Om tot een onderzoeksstrategie te komen is het belangrijk om af te vragen hoe het beste antwoord gegeven kan worden op de hoofdvraag van dit onderzoek: welke bestuurlijke procescondities voor adaptief co-management zijn vereist bij de initiatie-, realisatie- en beheerfase van een Building with Nature-project. Om die vraag te beantwoorden is het belangrijk om verder te kijken dan projectbeschrijvingen. Het gaat om het begrijpen van de sociale wereld door de interpretatie van die wereld door de participanten te onderzoeken (Bryman, 2012), dat duidt op een interpretatieve onderzoeksstrategie (McNabb, 2008). Een interpretatieve onderzoeksstrategie, die valt onder kwalitatief onderzoek, focust expliciet op de interpretatie van gebeurtenissen door meningen of sociale acties te onderzoeken (McNabb, 2008) en gaat er daarmee vanuit dat er niet één werkelijkheid is (Van Thiel, 2007). "Iedereen (mensen, groepen) ziet de werkelijkheid [namelijk] op zijn eigen manier en vanuit zijn eigen perspectief" (p. 42). Op die manier geeft de interpretatieve benadering de mogelijkheid om te onderzoeken welke bestuurlijke condities nodig zijn voor ACM en hoe hier door de respondenten op gereflecteerd wordt.

De interpretatieve onderzoeksstrategie kan op meerdere manieren worden vorm gegeven (McNabb, 2008). In dit onderzoek vormt bestaande theorie het richtsnoer om te kijken naar specifieke condities (Van Thiel, 2007). Dat wordt gedaan door middel van een casestudie onderzoek. Deze methode is een van de meest gebruikte aanpakken voor het doen van onderzoek in de bestuurskunde (McNabb, 2008). Het fundamentele onderliggende principe van een casestudie is dat een casestudie uitgaat van een basis waarbinnen processen en interacties ontstaan. Die processen en interacties kunnen niet bestudeerd worden zonder dat meegenomen wordt hoe ze interacteren en functioneren binnen de casus. Als duidelijk is hoe die processen interacteren in een persoon of organisatie, kan er meer gezegd worden over de processen als factoren op zichzelf en mogelijk toegepast worden op andere

vergelijkbare type personen of organisaties (Lang & Heiss, 1994). Met andere woorden door een casestudie uit te voeren wordt recht gedaan aan de complexiteit van de casus door de casus gedetailleerd en intensief te analyseren (Stake, 1995) met daarbij ook oog voor de context (Van Thiel, 2007). In dit geval is op één BwN-project ingezoomd om deze te doorgronden en uiteindelijk aanbevelingen te doen voor andere BwN-projecten. Door dit onderzoek bij de theorie te beginnen en vervolgens deze aan te scherpen aan de hand van de casus heeft dit onderzoek zowel deductieve als inductieve elementen in zich (Van Thiel, 2007). De keuze waarom voor de Marker Wadden als casus is gekozen wordt beschreven in de volgende paragraaf.

3.3.2 Casusselectie

Welke casus gekozen wordt is van groot belang. De keuze voor een casus kan namelijk grote invloed hebben op de generaliseerbaarheid van de case study (Flyvbjerg, 2006). Ondanks dat ieder BwN-project weer anders is in de zin van andere stakeholders, een andere ontstaansgeschiedenis en ook andere projectdoelen is gekozen voor een *extreme case* (Bryman, 2008). Een dergelijke casus geeft vaak meer informatie dan een *representative case* omdat ze meer actoren en basismechanismen activeren. Bovendien is het vaak belangrijker om achter diepere oorzaken van een bepaalde casus te komen, dan om de symptomen te beschrijven en aan te geven hoe vaak ze voorkomen (Flyvbjerg, 2006). Om tot een extreme casus te komen is onderzocht welke BwN-projecten er zijn. Er is gezocht naar een uniek project waarbij het ontwerp sterk de nadruk legt op het benutten van de natuur ten behoeve van kansen voor natuur, economie en maatschappij (EcoShape, 2012), waarbij verschillende stakeholders met verschillende financieringsbronnen betrokken zijn en dat aan de vooravond staat van de aanlegfase naar de beheerfase. Een dergelijke casus kan namelijk veel informatie geven over hoe het mogelijk is om meerdere soorten actoren en financieringsbronnen aan een project te verbinden met een brede maatschappelijke doelstelling. Een lopend project geeft daarbij veel informatie over ontwikkelingen die zich daadwerkelijk op dat moment in een project voordoen. Hieruit is het Marker Wadden-project gekomen. Het ontwerp van de Marker Wadden richt zich namelijk op het grootste natuurherstelproject van Nederland en verbindt daar tegelijkertijd een recreatiedoelstelling aan. Daarnaast zijn er verschillende stakeholders betrokken, met als belangrijkste partijen een uitvoeringsorganisatie van de overheid, Rijkswaterstaat en een NGO, Natuurmonumenten. Bovendien is een deel van het project op publieke wijze gefinancierd en een deel op private wijze (Natuurmonumenten, 2019b). Tot slot is de aanleg van dit project begonnen in 2016 en zal het duren tot 2020. Een deel is al in beheer genomen (Natuurmonumenten, 2019c).

Een belangrijke praktische reden voor de keuze van de Marker Wadden is de makkelijke toegang tot de casus door het Kennis- en Innovatieprogramma Marker Wadden (KIMA) van Rijkswaterstaat, waar de onderzoeker onderdeel van is geweest. Naast twee andere disciplines van onderzoek, bouwen met slib en zand en ecologie, wordt er binnen dat programma onderzoek gedaan naar de governancestructuur van de Marker Wadden (NKWK, 2019). Dit onderzoek naar de bestuurlijke procescondities van ACM paste goed binnen het governanceonderzoek van het KIMA.

3.3.3 Dataverzameling

Dataverzameling kan op verschillende manieren. In bestuurskundig onderzoek op basis van een kwalitatieve onderzoeksstrategie wordt het meest gebruik gemaakt van drie technieken: documentanalyses, observaties en interviews. Een van de kenmerken van een goede casestudie is dat er gebruik gemaakt wordt van twee of meer van deze methoden (McNabb, 2008). In dit onderzoek werd er data verzameld door het afnemen van interviews en het uitvoeren van documentanalyses. Het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden helpt te verzekeren dat er geen relevante data gemist wordt (McNabb, 2008). In de komende paragrafen wordt achtereenvolgens stil gestaan bij de vragen waarom gekozen is voor documentanalyses en interviews en hoe deze methoden aansluiten bij de onderzoeksvraag. Daarnaast wordt verder ingegaan op het gebruik van beide methodes.

3.3.3.1 Documentanalyses

Om (achtergrond)informatie van BwN-projecten en het Marker Wadden project te verzamelen zijn documentanalyses uitgevoerd. Documentanalyses kunnen veel inzicht geven in statistische gegevens, zoals de planning van een project, de financiering ervan en het aantal betrokken partijen (Johnson, 2010) en kunnen daarmee de informatie verkregen uit interviews aanvullen (McNabb, 2008). In relatie tot de onderzoeksvraag is de methode van documentanalyse met name interessant om te achterhalen welke partijen financieel hebben bijgedragen, hoeveel dat is geweest en daarnaast geeft het ook inzicht in de beleidsdoelen van de Marker Wadden en visies voor het gehele Markermeer en Nationaal Park Nieuw Land. Om de kwaliteit van de documenten te achterhalen is ieder document getoetst aan de hand van vier criteria van Scott (1990). Hij noemt vier belangrijke criteria: 1) authenticiteit; is het document niet van een ongeloofwaardige bron, 2) geloofwaardigheid; is het document vrij van fouten, 3) representativiteit; is het document representatief en 4) betekenis; is het document duidelijk in wat het beschrijft. Indien het document aan deze voorwaarden voldeed is het toegevoegd aan de data van dit onderzoek (zie bijlage, § 10.1).

3.3.3.2 Interviews

De meest gebruikte methode om data te verzamelen in kwalitatief bestuurskundig onderzoek is door middel van interviews (McNabb, 2008). Het afnemen van interviews is een geschikte methode om erachter te komen wat bij respondenten hun idee is over bepaalde groepen of processen. Daarnaast kan door middel van interviews de onderzoeker ook vragen om de respondent op zijn of haar eigen gedrag te reflecteren (Johnson, 2010). Om deze twee redenen is in dit onderzoek gekozen voor dataverzameling door middel van interviews. In het licht van de onderzoeksvraag was het namelijk van belang om te weten hoe respondenten reflecteerden op het proces van de case en hoe ze reflecteerden op hun eigen handelen daarbinnen.

Om respondenten te werven is gebruik gemaakt van een selecte steekproef. Het doel was namelijk om op strategische wijze respondenten te verzamelen in plaats van door middel van een aselechte steekproef zodat de respondenten relevant waren voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Daarbij werd gebruik gemaakt van twee manieren van respondenten werven: *maximum variation sampling* en *snowball sampling*. Bij de eerste manier van selecteren draait het om het bereiken van een zo groot mogelijke variatie als mogelijk met betrekking tot het onderzoek. In het tweede geval worden respondenten geselecteerd, die vervolgens weer nieuwe respondenten kunnen aandragen (Bryman, 2012). Deze beide methoden zorgden ervoor dat er rondom dit onderzoek naar ACM van de Marker Wadden met een brede selectie aan partijen gesproken is en dat deze groep aangevuld kon worden met relevante aangedragen partijen. Uiteindelijk is er met 20 respondenten gesproken in 16 interviews, er waren namelijk 4 dubbelinterviews (zie bijlage, § 10.2).

Om zoveel mogelijk relevante data op te halen in een interview is gebruik gemaakt van de semigestructureerde interviewmethode. Aan de hand van een van tevoren opgestelde vragenlijst werd informatie verzameld. Belangrijk daarbij om op te merken is dat dit onderzoek deel uitmaakt van een groter onderzoek naar de governancestructuur van de Marker Wadden. Daardoor behandelen de interviewvragen een breder palet aan onderwerpen dan nodig zou zijn voor enkel dit onderzoek (zie bijlage, § 10.3). Bij het stellen van de interviewvragen werd de respondent vrijgelaten in het afwijken van de beantwoording van de vragen. Op die manier werd inzicht verkregen in wat de respondent relevant en belangrijk vond. Dat inzicht werd vergroot door vervolgens, los van de vragenlijst, door te vragen op de informatie die gegeven werd (Bryman, 2012). Deze methode gaf de mogelijkheid om enerzijds theorie uit de literatuur te toetsen aan de praktijk en anderzijds aanvullingen te geven vanuit de praktijk aan de theorie. Bij interviewen in het algemeen, maar zeker bij de semigestructureerde interviewmethode is het belangrijk om flexibel te zijn, naast dat er in een interview ingespeeld moet worden op onduidelijkheden of inconsequenties, vraagt specifiek deze methode ook flexibiliteit in het variëren van de volgorden van de vragen en het inspringen op nieuwe thema's die aangesneden

kunnen worden (Bryman, 2012). Om daar goed op in te kunnen spelen zijn alle interviews door twee personen afgenomen, dat vergroete de flexibiliteit tijdens het interview. Van te voren werd namelijk afgesproken dat één onderzoeker het voortouw nam in het stellen van de vooraf vastgestelde vragen, waarbij de andere onderzoeker meeluisterde en daardoor beter in staat was om door het stellen van extra vragen in te spelen op datgene wat de respondent vertelde.

In kwalitatief onderzoek zijn onderzoekers niet alleen geïnteresseerd in wat er gezegd wordt door de respondenten, maar ook in hoe ze het zeggen (Bryman, 2012). Om daarnaast goed vast te leggen wat er gezegd werd en hoe het gezegd werd zijn alle interviews opgenomen. Dat gaf de onderzoekers de gelegenheid om slechts beperkt aantekeningen te hoeven maken en daardoor meer focus te hebben op het afnemen van het interview door te luisteren naar wat de respondent zei (Bryman, 2012). Na afloop van het interview zijn de interviews getranscribeerd. De transcripten vormden de basis voor de verslagen die zijn teruggekoppeld aan de respondenten ter goedkeuring. Respondenten konden in reactie daarop wijzigingen aanbrengen op de verslagen, alvorens ze werden geanalyseerd. Op die manier is gepoogd zo zorgvuldig mogelijk om te gaan met de input van de respondenten.

3.3.4 Data-analyse

Nadat de data verzameld was, is deze inhoudelijk geanalyseerd aan de hand van een codeerschema (zie bijlage, § 10.4). Dit codeerschema is opgesteld aan de hand van de indicatoren die uit het proces van operationaliseren zijn gekomen. Op die manier vertegenwoordigt het codeerschema de belangrijkste concepten uit de literatuur over de bestuurlijke procescondities van ACM. Daarmee is het codeerschema een deductief raamwerk. Nadat de codes zijn toegekend aan de transcripten en documenten, zijn de codes geëvalueerd (Bryman, 2012). Die evaluatie bestond eruit door het codeerschema aan te vullen met codes die voortkwamen uit de data (Altheide, 1996). Op die manier is zowel op deductieve wijze als op inductieve wijze data geanalyseerd binnen dit onderzoek (Johnson, 2010). Vervolgens is de data op logische wijze beschreven in het resultatenhoofdstuk. Daarbij zijn de verschillende respondenten onderverdeeld in vier clusters om de analyse scherp te houden. Deze indeling is gevormd op basis van de rol van de respondent in het project. Zo zijn de bouwteamleden van Natuurmonumenten en de bouwteamleden van Rijkswaterstaat als gezamenlijke opdrachtgevers ingedeeld bij het cluster bouwteam. Boskalis en Witteveen+Bos vormen tezamen het cluster aanlegpartijen. De kennisinstellingen worden gevormd door de verantwoordelijken voor het onderzoek van Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat, het NIOO, EcoShape en Deltares. Tot slot worden de omgevingspartijen gevormd door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de provincie Flevoland (zie bijlage, § 10.2).

3.3.5 Validiteit en betrouwbaarheid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek. Daarbij wordt er stilgestaan bij interne en externe validiteit en interne en externe betrouwbaarheid bij het doen van kwalitatief onderzoek in de vorm van een casestudie. Naast die algemeenheden, wordt er specifiek ingegaan op de methodologische consequenties die het met zich meebrengt dat dit onderzoek deel uitmaakt van een groter onderzoek naar de governancestructuur van de Marker Wadden. Naast onderzoekers vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), zijn ook onderzoekers van Wageningen Environmental Research (WENR) en onderzoeksinstituut Deltares betrokken. In het volgende hoofdstuk, waar de context van de Marker Wadden casus wordt beschreven, valt er meer te lezen over de inbedding van dit onderzoek in het grotere onderzoek, zij het op algemene wijze, waar het in deze paragraaf op methodologische wijze wordt behandeld.

3.3.5.1 Interne validiteit

Meten wat je wilt meten, daar gaat het om bij interne validiteit (Bryman, 2012; Johnson, 2010). Om de interne validiteit in dit onderzoek te waarborgen zijn de toegepaste concepten in dit onderzoek vanuit verschillende wetenschappelijke bronnen benaderd. Op die manier worden de constructen

aangescherpt, om tot een hoge construct validiteit te komen in het theoretisch kader (Johnson, 2010). Om vervolgens het construct te toetsen in de praktijk is triangulatie toegepast. Dat betekent dat er twee of meerdere onderzoeksmethoden zijn toegepast om te komen tot onderzoeksresultaten (Bryman, 2012). Zoals eerder te lezen in dit onderzoek is zowel gebruik gemaakt van documentanalyse als van interviews. Door de data verkregen op verschillende manieren met elkaar te vergelijken is de consistentie van de data getoetst en daarmee de interne validiteit binnen dit onderzoek vergroot. Maar niet alleen door verschillende onderzoeksmethoden toe te passen is de interne validiteit vergroot, ook door bij meerdere interviews te vragen naar dezelfde concepten zijn de constructen van het onderzoek getoetst. Daarnaast is er nog sprake geweest van respondent validatie. Respondent validatie betekent dat de data verkregen van respondenten, zijn teruggelegd aan de respondenten met de vraag of de data op de juiste manier is geïnterpreteerd door de onderzoeker (Bryman, 2012). Precies om de reden of de data op de juiste manier is geïnterpreteerd zijn verslagen teruggelegd in plaats van transcripten. Bij een verslag is er namelijk al een interpretatieslag van de onderzoeker overheen gegaan, bij transcripten is dat nog niet het geval. Op deze manieren is geborgd om de interne validiteit binnen dit onderzoek zo groot mogelijk te laten zijn.

3.3.5.2 Externe validiteit

De mate van generaliseerbaarheid, ook wel de externe validiteit, van kwalitatief onderzoek staat ter discussie omdat kwalitatieve onderzoekers vaak gebruikmaken van casestudie onderzoek en kleine samples en die moeilijk generaliseerbaar zijn (Bryman, 2012). Echter, die stelling deelt niet iedereen. Flyvbjerg spreekt dat namelijk tegen en noemt dat het daarin heel sterk afhangt van de onderzochte casus en de manier waarop deze is gekozen (Flyvbjerg, 2006). In dit onderzoek is in paragraaf 3.3.2 aangegeven dat gekozen is voor een extreme casus omdat die soort vaak meer informatie geeft dan een representatieve casus. Op die manier kunnen andere BwN-projecten, leren van dit BwN-project. Daarmee wordt de externe validiteit van dit onderzoek vergroot. Echter, dit onderzoek kan er niet omheen dat de sample is $n = 1$ en verschillende onderzoekers daarom vragen stellen bij de generaliseerbaarheid ervan. In het licht daarvan geeft Flyvbjerg (2006) aan dat formele generalisatie overgewaardeerd wordt als een bron van wetenschappelijke ontwikkeling en dat “the force of the example” niet overschat moet worden (p. 228).

3.3.5.3 Interne betrouwbaarheid

Zoals in de inleiding valt te lezen werken er onderzoekers vanuit verschillende kennisinstellingen aan dit onderzoek mee. Omdat iedere onderzoeker zijn eigen interpretatie heeft van data is er in dit onderzoek expliciet aandacht geweest voor de interne betrouwbaarheid van dit onderzoek. Het is namelijk belangrijk dat de onderzoekers overeenstemming hebben over wat ze zien en horen (Bryman, 2012). Voorafgaand aan de interviews is er daarom nauwe afstemming geweest over de interviewvragen, de interviewafname en de verwerking van de interviews. Zo is er gesproken over de interpretatie van de vragen en de volgorde. Ook is er gesproken over de manier van interviewen, namelijk twee onderzoekers waarvan een de vooraf vastgestelde vragen stelt en de ander met name doorvraagt. En er is afgesproken om de interviews op te nemen en te transcriberen. Om de interne betrouwbaarheid nog hoger te maken is na afname van het eerste interview de vragenlijst geëvalueerd. Conclusie daarvan was dat enkele vragen iets meer toelichting nodig hadden en dat er vooraf een definitie gegeven werd van adaptiviteit namelijk, inspelen op toekomstige ontwikkelingen. Dat feedbackmoment direct na het eerste interview en het doorgeven van de lessen aan de overige onderzoekers vergrootte de interne betrouwbaarheid van het onderzoek.

3.3.5.4 Externe betrouwbaarheid

In kwalitatief onderzoek is het moeilijk vast te stellen in hoeverre dezelfde resultaten bereikt zouden worden als de studie herhaald zou worden (Bryman, 2012; Johnson, 2010). Het is immers onmogelijk om de sociale setting en haar omstandigheden te bevriezen (Bryman, 2012). Desalniettemin zijn er wel mogelijkheden om de externe betrouwbaarheid te vergroten. Het helder noteren van de

onderzoeksmethoden is daarvan een voorbeeld. Door in dit hoofdstuk stil te staan bij de keuzes die gemaakt zijn in het onderzoek vergroot dat de herhaalbaarheid ervan. Daarnaast kan er ook strategisch gekozen worden voor documentanalyse als onderzoeksmethode. Een grote kracht van documentanalyse is namelijk dat het niet reageert op de onderzoeker (Marshall & Rossman, 1999). Dat vergroot de externe betrouwbaarheid als het document op dezelfde wijze nogmaals geanalyseerd wordt.

3.3.6 Persoonlijke reflectie

Naast het reflecteren op de onderzoeksmethoden is het ook van belang om te reflecteren op de positie van de onderzoeker. Dit onderzoek is uitgevoerd als afstudeerstudent vanuit stageorganisatie Deltares, waarbij de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) functioneerde als hoeder van de wetenschappelijke kwaliteit. Deltares is een onafhankelijk toegepast kennisinstituut op het gebied van water en ondergrond (Deltares, 2019b). Zij voerden ten tijde van dit onderzoek een groter onderzoek naar de governancestructuur van de Marker Wadden uit in opdracht van Rijkswaterstaat, daar waar dit onderzoek onderdeel van is. In paragraaf 4.3.4 is meer te lezen over de onderzoeksstructuur rondom dit onderzoek. In deze paragraaf is het van belang om te noemen dat Deltares zelf een rol heeft gespeeld in de casus Marker Wadden. Dat is ook terug te zien in de lijst van respondenten, er is namelijk een dubbelinterview uitgevoerd bij twee medewerkers van Deltares. Hoewel het bewust geen rol heeft gespeeld voor de onderzoeker, vond de onderzoeker het belangrijk om ook ervoor te zorgen dat dit onbewust geen rol zou spelen. Daarom zijn de resultaten niet alleen besproken met medewerkers van Deltares, maar heel nadrukkelijk ook met onderzoekers van de EUR. Zij zijn bij het gehele proces betrokken geweest om ervoor te waken dat de kwaliteit van het onderzoek op wetenschappelijk niveau blijft. Daarnaast zijn ook onderzoekers van Wageningen Environmental Research (WENR) betrokken bij het onderzoeksprogramma waar dit onderzoek is uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek zijn ook met hen gedeeld, om ervoor te waken dat het onderzoek volgens wetenschappelijk maatstaven wordt uitgevoerd.

Van tevoren is niet te voorspellen hoe het onderzoek daadwerkelijk vorm krijgt. De onderzoeker is daar in een onderzoek naar onzekere systemen zich terdege van bewust. Een vermeldenswaardige situatie binnen dit onderzoek was het overlijden van de wijlen manager projectbeheersing van de Marker Wadden aan een hartstilstand, kort nadat deze geïnterviewd was. De onderzoeker is daardoor niet in de gelegenheid geweest om het interviewverslag aan hem voor te leggen. Dit gaf het ethische dilemma in hoeverre de informatie die de manager projectbeheersing gegeven heeft bruikbaar is. Uiteindelijk is, in overleg met collega-onderzoekers, ervoor gekozen om de data verkregen uit het interview wel te gebruiken. Reden daarvoor was onder andere dat de manager projectbeheersing het erg belangrijk vond dat dit onderzoek gedaan werd, dat heeft hij tijdens het interview meerdere malen genoemd. Omwille van de vertrouwelijkheid is zowel de geluidsopname als ook het transcript niet aan anderen dan de familie verstrekt. Op die manier heeft de onderzoeker geprobeerd zo zorgvuldig mogelijk met de data om te gaan ten behoeve van de zorgvuldigheid van de wijlen respondent en de kwaliteit van dit onderzoek.



4. Contextbeschrijving

4.1 Inleiding

In de inleiding van dit onderzoek is er kort stilgestaan bij de context van BwN en de Marker Wadden. In dit hoofdstuk wordt daarop doorgedaan door stil te staan bij BwN om vervolgens in te zoomen op de Marker Wadden casus. De beleidscontext, de stakeholders, de financiering en het onderzoeksprogramma KIMA waar dit onderzoek onderdeel van uitmaakt komen aan bod. Op die manier wordt de analyse van de casus Marker Wadden die in hoofdstuk 5 aan de orde komt ingeleid.

4.2 Building with Nature

Wim J. Kuijken, de eerste Deltacommissaris van Nederland schreef over BwN (De Vriend & Van Koningsveld, 2012, p. 3):

“We proberen [met BwN] onze doelen te bereiken door gebruik te maken van natuurlijke processen en het creëren van integrale oplossingen die flexibel zijn, onze economie beschermen, onze ecologie verbeteren, die zowel kosteneffectief als duurzaam zijn en die ons land veiliger en aantrekkelijker maken om te leven.”

Daarmee wordt BwN gepositioneerd als een aanpak die meerdere doelstellingen probeert te combineren. Door de toenemende druk op de ruimte is het van belang dat infrastructuur zo wordt ontworpen dat het gebruik maakt van natuurlijke processen in plaats van dat het elkaar tegenwerkt en dat het adaptief is in de omgang met veranderende omstandigheden zoals klimaatverandering. Daar waar traditionele infrastructurele aanpakken focussen op het minimaliseren van de impact op natuur en het compenseren daarvan, focust BwN op het stimuleren van de natuur als onderdeel van infrastructurele ontwikkelingen (De Vriend & Van Koningsveld, 2012). Op die manier is het een nieuwe aanpak om infrastructuur te ontwerpen dat sociaaleconomische doelen harmoniseert met de omgeving (Vikolainen, Bressers & Lulofs, 2014).

BwN is oorspronkelijk geïntroduceerd door de Tsjechische waterbouwkundige Svašek (1926-1994), oprichter van het in Rotterdam gevestigde ingenieursbureau Svašek Hydraulics B.V. (Svašek Hydraulics, 2019). In Nederland wordt het concept verder ontwikkeld door EcoShape, een stichting die het publiek-private innovatieprogramma BwN uitvoert (De Vriend & Van Koningsveld, 2012). Binnen EcoShape werken aannemers, ingenieursbureaus, kennisinstellingen, overheden en NGO's aan kennisontwikkeling over BwN. Daarbinnen wordt geleerd via pilotprojecten, deze kennis en ervaring wordt vastgelegd in rapporten en is vrij beschikbaar (EcoShape, 2019a).

Omdat de samenleving ook nadrukkelijk betrokken wordt bij BwN-projecten, is bestuurskunde een belangrijk aspect van ieder BwN-project. Daarbij geldt dat zowel natuurlijke als sociale systemen niet makkelijk te veranderen zijn. Beide systemen reageren op interventies, wat onzekerheden met zich meebrengt. Een belangrijk aspect van BwN is om daarmee om te leren gaan (De Vriend & Van Koningsveld, 2012). Binnen EcoShape wordt daarom ook onderzoek gedaan naar de governance van BwN-projecten (KIMA, 2019).

4.3 Marker Wadden

Een van die pilotprojecten waar EcoShape onderzoek naar doet is de Marker Wadden, een van de grootste natuurontwikkelingsprojecten van Nederland (Ijff et al., 2018). Bij helder weer zijn de eilanden van de Marker Wadden zichtbaar vanaf de Houtribdijk. Het project wordt namelijk gerealiseerd in het noordoosten van het Markermeer, nabij Lelystad (zie figuur 3).

Figuur 3 Visualisatie van ligging Marker Wadden in het Markermeer (Vista, 2015).



4.3.1 Aanleiding

De aanleiding voor de aanleg van de Marker Wadden is de achteruitgang van het ecosysteem in het Markermeer (70.000 ha groot). Zoals in de inleiding van dit onderzoek te lezen valt was het idee van waterbouwkundige en staatsman Cornelis Lely om het Markermeer in te polderen en het daarmee om te dopen tot Markerwaard. In 2006 is echter door het kabinet in de Nota Ruimte besloten om dat plan niet meer uit te voeren (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2006). Door de bouw van de 26 km lange Houtribdijk is de waterkwaliteit sterk achteruit gegaan. Sindsdien kan het slib namelijk niet meer op natuurlijke wijze worden afgevoerd. Dat heeft ervoor gezorgd dat in de loop der jaren een dikke slibdeken zich heeft afgezet op de bodem van het relatief ondiepe Markermeer. Door wind en golfslag wervelt het slib dat op de bodem ligt op, waardoor het water troebel is met als gevolg dat flora en fauna sterk zijn achteruit gegaan en daarmee ook voedsel voor vogels en vissen (Lammers, 2017).

Voordat het idee van de Marker Wadden ontstond waren er al plannen om grootschalige land-waterovergangen (ook wel oermoeras) te realiseren (IJff et al., 2018). Vanwege het internationale natuurbelang dat het Markermeer en IJmeer vertegenwoordigt, is het gebied in 2009 aangewezen als Natura 2000-gebied, waar naast de Wet Natuurbescherming ook de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) van toepassing is (Lammers, 2017). In Natura 2000-gebieden worden bepaalde diersoorten en hun natuurlijke leefomgeving beschermd om de biodiversiteit te behouden. De Wet Natuurbescherming beschermt Natura 2000-gebieden (Rijksoverheid, 2019b). Het doel van Natura 2000 is de achteruitgang van natuurwaarden te stoppen en de unieke aspecten ervan te behouden en zo nodig te herstellen (IJff et al., 2018). De KRW is sinds eind 2000 van kracht en heeft als hoofddoelstelling om de chemische en ecologische kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater op orde te brengen (IJff et al., 2018). De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor de uitvoering van de KRW (Rijksoverheid, 2019c). Om de Europese KRW in landelijk beleid te laten landen heeft het Rijk samen met regionale overheden het Nationaal Waterplan 2009-2015 opgesteld. Daarin werd door het kabinet aangegeven dat de ecologie in het Markermeer verbeterd moest worden. In 2013 heeft het Rijk wederom met regionale overheden het Nationaal Waterplan verder uit gewerkt door middel van drie samenhangende ambities voor de versterking van de Noordvleugel (Noordelijke Randstad) op te stellen: verstedelijking (wonen en werken), bereikbaarheid en natuur en recreatie concreet in te vullen. Deze ambities worden ingevuld binnen de Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM) uit 2013. Daarin wordt het Marker Wadden-project als volgt gezien (Rijksoverheid, 2013, p. 39):

“de volgende stap om te komen tot een toekomstperspectief van een TBES [Toekomstbestendig Ecologisch Systeem] in het Markermeer-IJmeer, waarbij meerdere maatschappelijke belangen worden gediend (natuur, recreatie, ondernemerschap en

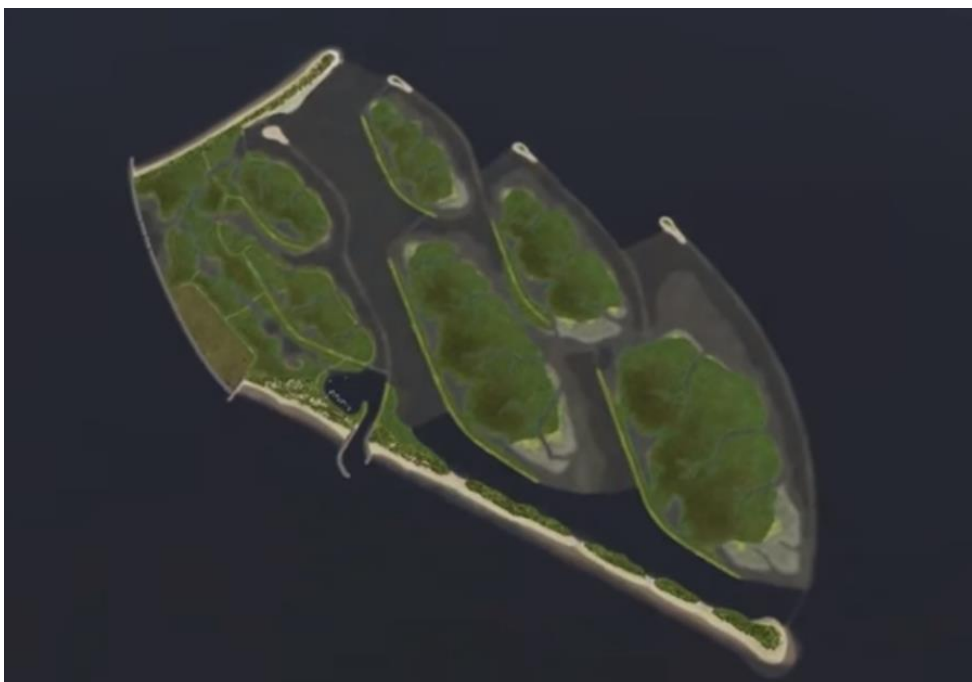
archeologische waarden van de waterbodem). Tegelijk wordt bij de aanleg van de Marker Wadden gebruik gemaakt van een innovatieve aanlegmethode, waardoor het project ook bijdraagt aan kennisontwikkeling rond de aanleg van natte natuur. Het project Marker Wadden geeft zowel invulling aan land-waterovergangen, ondiepe heldere zones als een gradiënt in slib.”

Voortbouwend op de Nota Ruimte, de Nationale Waterplannen (in 2016 is het tweede Nationaal Waterplan gepresenteerd) en de RRAAM-afspraken is er een ruim twee jaar durend gebiedsproces geweest rondom het IJsselmeergebied. Daarbij waren alle gebiedspartijen betrokken: alle overheidslagen, waterschappen, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers. De Agenda IJsselmeergebied 2050 uit 2018 is het resultaat daarvan. In de gebiedsagenda is Nationaal Park Nieuw Land aangekondigd om de Oostvaardersplassen, Lepelaarplassen, (deel van het) Markermeer en Marker Wadden te benaderen als een groot samenhangend natuurgebied. Op die manier wordt in samenwerking door zowel landelijke als regionale als lokale overheden en andere gebiedspartijen richting gegeven aan de ruimtelijk opgaven voor het IJsselmeergebied tot 2050 (Rijksoverheid, 2018) (zie bijlage, § 10.5 voor een visueel tijdsverzicht).

4.3.2 Meerdere eilanden

De totale land-waterovergangen zouden 6.000-10.000 ha moeten beslaan om ervoor te zorgen dat de natuur een flinke impuls zou krijgen, ver voorbij de minimum waarden die gelden voor een Natura 2000-gebied. Op dit moment wordt met het Marker Wadden-project de eerste 1.000 ha land-waterovergangen aangelegd (IJff et al., 2018). Verschillende eilanden (zie figuur 4) worden gerealiseerd die ruimte bieden aan natuur en recreatie. Het hoofdeiland wordt toegankelijk voor natuurliefhebbers, strandliefhebbers en watersporters. De overige eilanden zijn bedoeld voor de natuur en bieden een rustig broed- en foerageergebied voor vogels. De land-waterovergangen, het ondiepe water tussen de eilanden en de moerassen binnen de eilanden, bieden een opgroeigebied voor vis en geven daarmee een impuls aan de waterkwaliteit van het Markermeer (RHDHV, 2019). Op die manier wordt volgens het principe van BwN gewerkt: door het aanleggen van de eilanden wordt er een ingreep gepleegd, om natuurlijke processen, zoals de ontwikkeling van het onderwaterleven, op gang te brengen.

Figuur 4 Visualisatie van bovenaanzicht Marker Wadden (Vista, 2015).



4.3.3 Fase 1 en 2

Het project kent meerdere partijen (zie bijlage, § 10.6) en wordt met name door Natuurmonumenten als initiator zo geframed dat het officieel Marker Wadden Fase 1 heet. Zover het bestemmingsplan en de financiering rijkt worden onder die noemer zoveel mogelijk eilanden aangelegd. Het totale projectbudget voor de realisatie is 78,5 miljoen euro. Het startkapitaal is op bijzondere wijze tot stand gekomen, namelijk door een bijdrage van 15 miljoen euro aan Natuurmonumenten vanuit het Droomfonds van de Nationale Postcode Loterij in 2012. Uiteindelijk hebben het Ministerie van IenW en LNV, de provincie Flevoland en Noord-Holland, Natuurmonumenten en de gemeente Lelystad geld beschikbaar gesteld voor het project (zie voor een overzicht per partij de bijlage: § 10.7). Ondertussen wordt er gelobbyd voor Marker Wadden Fase 2. Dat is als het ware een nieuw project op de tekentafel om nog meer land-waterovergangen te realiseren zodat uiteindelijk de 6.000-10.000 ha uit het RRAAM wordt gerealiseerd.

4.3.4 KIMA

Omdat op grote schaal overtollig slib gebruikt wordt om natuureilanden aan te leggen en het ecosysteem te herstellen is Marker Wadden een uniek natuurherstelproject. Om daarvan te leren is er een Kennis- en Innovatieprogramma Marker Wadden (KIMA) opgezet. Daarin onderzoeken Rijkswaterstaat, Deltares, EcoShape en Natuurmonumenten hoe het ecosysteem van de Marker Wadden zich ontwikkelt (EcoShape, 2019b). Het onderzoek binnen KIMA verloopt langs drie onderzoeksthema's:

- Thema 1: bouwen met slib en zand
- Thema 2: ecosysteem van waarde
- Thema 3: adaptieve governance

De opgedane kennis is bruikbaar bij de evaluatie van de aanleg van de Marker Wadden. De kennis is ook toepasbaar in andere gebieden met een soortgelijk slibprobleem. In Nederland en daarbuiten kampen meer grote wateren met een sliboverschot en achteruitgang van het ecosysteem. Iedereen die onderzoek wil doen naar de Marker Wadden kan zich aansluiten bij het KIMA (KIMA, 2019).

Binnen het KIMA loopt er een Monitoring en Evaluatieprogramma (MEP). Dit programma loopt vier jaar, van 2018 tot en met 2021. Naast dat er binnen het programma onderzoek wordt gedaan binnen thema 1 en 2 wordt er ook onderzoek gedaan binnen thema 3. Het onderzoek hiernaar wordt gedaan door Deltares in samenwerking met de Erasmus Universiteit Rotterdam en Wageningen Environmental Research (WENR) in opdracht van Rijkswaterstaat, afdeling Water, Verkeer en Leefomgeving (WVL). De hoofdvraag in dit onderzoek luidt als volgt: Wat kunnen we leren ten aanzien van de governance van een innovatief project (multifunctioneel, adaptief, publiek en privaat) zoals de Marker Wadden om een dergelijk project ook op te kunnen schalen en in de toekomst elders te herhalen? Daarbij zijn er vier deelvragen onderscheiden die respectievelijk focussen op samenwerking, continuïteit, adaptiviteit en de kennispositie van Nederland (Deltares, 2018). De resultaten die opgedaan zijn door middel van interviews binnen het MEP zijn ook toegepast in dit onderzoek.



5. Analyse

5.1 Inleiding

De Marker Wadden casus wordt in dit hoofdstuk geanalyseerd met het conceptueel model uit het theoretisch kader als kapstok. Op die manier komen theorie en empirie bij elkaar. Om de gebeurtenissen te kunnen plaatsen in de tijd en daarmee de factor tijd niet onderbelicht te laten bestaat iedere paragraaf over een bestuurlijke procesconditie uit subparagrafen die achtereenvolgens ingaan op de initiatie-, realisatie- en beheerfase. Nagenoeg in iedere paragraaf komen alle clusters van partijen – bouwteam, aanlegpartijen, kennispartijen en omgevingspartijen – aan bod. Nadat in genoemde paragrafen is aangegeven in welke mate de bestuurlijke procesconditie aanwezig is geweest, wordt tot slot per conditie aangegeven welke implicaties dat heeft op ACM in het Marker Wadden-project. Op die manier vormt hoofdstuk 5 een bouwsteen voor het concluderende hoofdstuk.

5.2 Vertrouwen

Eerder in dit onderzoek is vertrouwen op theoretische wijze behandeld en is het concept geoperationaliseerd (zie tabel 3). De uitkomst daarvan is dat de bestuurlijke procesconditie vertrouwen gekenmerkt kan worden door veel kwetsbaarheid in de relatie, veel risico in het project, afgestemde verwachtingen tussen actoren wat de voorspelbaarheid vergroot en daarmee ook de stabiliteit in de relatie. Daarnaast kan goede informatie uitwisseling tussen actoren evenals vernieuwing in het project duiden op vertrouwen.

5.2.1 Initiatiefase

Vanaf het allereerste begin van Marker Wadden zijn de projectdirecteur en de assetmanager van Natuurmonumenten erbij betrokken, dat zorgde voor stabiliteit in het project en heeft op die manier een positieve invloed gehad op het onderlinge vertrouwen. Nadat zij in samenwerking met een ingenieursbureau het idee van de Marker Wadden verder tot ontwikkeling hebben gebracht werd er door de Rijksoverheid steun toegezegd voor project. Daarbij werd aangegeven dat Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie betrokken zou worden. Geïnterviewden geven aan dat het een moeizaam proces was om dat allemaal te regelen met veel risico voor beide partijen. Twee totaal verschillende culturen moesten elkaar namelijk vinden om samen een infrastructureel project te realiseren. Terwijl Rijkswaterstaat een risicomijdende manier van werken heeft en Natuurmonumenten een ondernemende cultuur. Dat gaf botsingen bij het opstellen van de overeenkomsten, aldus de bouwteamleden. De assetmanager van Rijkswaterstaat gaf daarover aan:

“Wie is er verantwoordelijk, hoe gaat het fout, wie neemt de risico's voor haar rekening, als wij het contract doen, maar Natuurmonumenten wordt straks eigenaar, hoe werkt dat allemaal? Maar ook bij Natuurmonumenten was er wel twijfel, die vonden ons bureaucratisch, want alles moest langs zoveel lijntjes en we hebben veel te veel regeltjes, het ging nooit op tijd lukken allemaal, dus daar moesten we echt even uitkomen.”

Hoewel veel risico in een project kan duiden op vertrouwen, blijkt dat het afstemmen van verwachtingen daarbij cruciaal is om de voorspelbaarheid en daarmee het vertrouwen te vergroten. Uiteindelijk is op geheel vernieuwende wijze het projectmanagement ingericht. Er is namelijk een gezamenlijk IPM-team (Integraal Projectmanagement-team, hierna bouwteam zoals dat binnen de Marker Wadden wordt genoemd) opgericht. Het feit dat deze werkwijze zowel voor Rijkswaterstaat als Natuurmonumenten vernieuwend was en het uiteindelijk is gelukt, duidt op het eerste begin van een vertrouwensrelatie tussen beide partijen. Immers, vernieuwing is een belangrijke indicator van vertrouwen. Om de verwachtingen en de voorspelbaarheid te vergroten is op overeenkomstenniveau vastgelegd wie voor welke capaciteit zorgt. Afgesproken is dat Rijkswaterstaat een contractmanager, een technisch manager en een manager projectbeheersing levert. Natuurmonumenten zorgt voor de

projectdirecteur en de omgevingsmanager. Het team is aangevuld met een assetmanager van Rijkswaterstaat en Natuurmonumenten. Deze zorgden respectievelijk voor de samenwerking tussen hun eigen moederorganisatie en het bouwteam. Alle managers van de twee verschillende culturen hebben zichzelf kwetsbaar opgesteld om het vertrouwen te laten groeien. Er zijn namelijk teamdagen georganiseerd waarbij elkaars kwetsbaarheden en verwachtingen aan bod kwamen. Om het resultaat daarvan te bekrachtigen is de 'projectfilosofie Marker Wadden' opgesteld vertelde de projectdirecteur Marker Wadden. Daarin werden de volgende kreten genoemd (Projectorganisatie Marker Wadden, 2014, p. 1-2):

“Innovatie, vertrekkend vanuit ambities, focus op maximale doelrealisatie, ondernemende mindset, risico's beheersen, voortvarendheid als succesfactor en beste team approach”

Zowel typerende kenmerken van de organisatie Rijkswaterstaat, als de organisatie Natuurmonumenten zijn in de filosofie terug te vinden. Voor Rijkswaterstaat is dat namelijk de risicobeheersing, voor Natuurmonumenten is dat de ondernemende mindset. Door in gezamenlijkheid de projectfilosofie op te stellen zijn de verwachtingen tussen Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat nauw op elkaar afgestemd en is daarmee ook de voorspelbaarheid tussen beide partijen vergroot. Dat zijn twee belangrijke indicatoren voor de aanwezigheid van vertrouwen en geven, samen met de eerder benoemde kenmerken van vertrouwen (risico en vernieuwing in het project), aan dat er uiteindelijk een grote mate van vertrouwen was binnen het bouwteam alvorens de realisatiefase van start ging.

In eerste instantie lijkt er ook bij de kennispartijen sprake te zijn van vertrouwen in elkaar. De verwachtingen waren namelijk hetzelfde: het KIMA opstarten met als doel om te leren van de ontwikkelingen die zich bij de Marker Wadden zouden voordoen om vervolgens lessen te trekken voor andere BwN-projecten. Echter, kort daarop zijn er kenmerken zichtbaar geworden die erop duiden dat er helemaal geen sprake was van vertrouwen. Het feit dat de deelnemende partijen geen financiering konden leveren anders dan de inzet van personen en het feit dat er geen externe financiering beschikbaar kwam voor het kennisprogramma deed de stabiliteit en daarmee het vertrouwen geen goed. Zonder financiering was het namelijk moeilijk om de oprichtende partijen – Rijkswaterstaat, Natuurmonumenten, Deltares en EcoShape – bij elkaar te houden. Daar kwam nog bij dat er niet voldoende kwetsbaarheid en uitwisseling van informatie was. Natuurmonumenten voelde namelijk niet de behoefte om open te zijn over het feit dat zij op den duur vanuit een particulier fonds, het Gieskes-Strijbis Fonds, financiering toegezegd hadden gekregen en dat ze een onderzoek hadden opgezet samen met het NIOO, de Rijksuniversiteit Groningen en de Radboud Universiteit uit Nijmegen genaamd Natuur in productie. De overige KIMA-partners hadden daar geen weet van. Het vertrouwen dat al minder was omdat er geen financiering was en daardoor een geringe mate van stabiliteit in de relaties, werd hierdoor nog verder afgebroken in de initiatiefase van het Marker Wadden-project.

Voor de directe omgevingspartijen van de Marker Wadden kwam het project niet als een verrassing. Als resultaat van de samenwerking tussen verschillende partijen rondom het Markermeer en IJmeer van 2006 tot 2009 was namelijk het idee ontstaan voor een oermoeras in het Markermeer om de ecologische kwaliteit van het meer te verbeteren, zo werd dat door meerdere omgevingspartijen aangegeven. Het idee van een oermoeras is ook opgenomen in het beleidsdocument Toekomstbeeld Markermeer-IJmeer. Op die manier waren de verwachtingen bij de omgevingspartijen op elkaar afgestemd en toen Natuurmonumenten met het idee kwam om de Marker Wadden te realiseren was het voor de individuele omgevingspartijen goed voorspelbaar dat de andere omgevingspartijen zich ook achter de Marker Wadden zouden scharen. Het idee van Natuurmonumenten om de Marker Wadden te realiseren sloot namelijk naadloos aan op het idee van de omgevingspartijen. Daarmee lag er een gezamenlijke basis tussen Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat als opdrachtgever en de

omgevingspartijen als betrokkenen partijen die zorgde voor stabiliteit in de relatie. De afgestemde verwachtingen, de grote mate van voorspelbaarheid en de stabiliteit zorgden ervoor dat er veel vertrouwen was bij de omgevingspartijen in de initiatiefase.

5.2.2 Realisatiefase

Naarmate het project vorderde nam het vertrouwen in het bouwteam alleen maar toe. Dat blijkt uit het feit dat de vernieuwde werkwijze om twee culturen samen te brengen in een bouwteam haar vruchten afwierp. Op een gegeven moment werd er namelijk in gezien dat Rijkswaterstaat en Natuurmonumenten elkaar konden versterken. Door verschillende bouwteamleden wordt aangegeven dat het project er nooit was gerealiseerd als een van beide partijen het zou hebben getrokken. Daarmee bedoelden ze dat beide partijen samen veel meer kunnen dan de partijen afzonderlijk van elkaar onder andere door zich kwetsbaar op te stellen. In plaats van dat er gesproken werd over twee culturen, ontstond er gedurende de realisatiefase een gemeenschappelijke cultuur. De contractmanager vanuit Rijkswaterstaat in het bouwteam zei het volgende daarover:

“Wat ik daar persoonlijk aan vind is dat het heel verfrissend is om met mensen van andere organisaties samen te werken. Als je een tijd bij Rijkswaterstaat zit, heb je echt wel een Rijkswaterstaat manier van werken en die heeft iedereen. Daar zijn we sterk in, maar het heeft ook z'n nadelen. Rijkswaterstaat is heel erg van we moeten volgens de kaders werken, we moeten volgens bepaalde verantwoordingslijnen denken en dan zitten er bij Natuurmonumenten mensen die ontzettend creatief zijn en opportunistisch en dat gaat alle kanten op. Ik vind dat fantastisch om te zien. Om dat samen te brengen en wel weer een beetje binnen de kaders.”

Achter die gemeenschappelijke cultuur gaan verschillende kenmerken van vertrouwen schuil. Zo zijn terugkerende elementen die door meerdere bouwteamleden zijn benoemd onder andere de geïnteresseerdheid in elkaars belangen en kwetsbaarheden, verwachtingen op elkaar afstemmen door dezelfde taal te spreken en het op vernieuwende wijze samenwerken met elkaar. Deze elementen van de samenwerking geven aan dat er ook gedurende de realisatiefase sprake was van veel vertrouwen binnen het bouwteam.

Het samen op dezelfde plek werken wordt niet alleen door het bouwteam gedaan, maar ook door het bouwteam en het aanlegconsortium. Boskalis en Witteveen+Bos hebben het Marker Wadden project gegund gekregen en zitten samen in de bouwkeet aan de wal in Lelystad om het project aan te sturen op de eilanden in het Markermeer. Dat een aanlegconsortium met elkaar in een bouwkeet zit is niet vernieuwend volgens de teammanager van Boskalis. Echter, het vernieuwende in de aanpak hier is dat Rijkswaterstaat en Natuurmonumenten in dezelfde bouwkeet een plek hebben gekregen. De managers van Boskalis stellen dat deze vernieuwende manier van werken het vertrouwen tussen het bouwteam en de aanlegpartijen heeft versterkt. Een heldere verantwoordingslijn draagt daar ook aan bij door te zorgen voor een goede informatie uitwisseling en veel stabiliteit en voorspelbaarheid. De heldere verantwoordingslijn betekent namelijk dat Witteveen+Bos als onderaannemer van Boskalis enkel contact heeft met opdrachtgever Boskalis. Boskalis heeft op zijn beurt contact met opdrachtgever Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat. Door het zo af te spreken zijn de verwachtingen over en weer helder en wordt daarmee de voorspelbaarheid in de relatie vergroot, aldus de aquatisch ecooloog van Witteveen+Bos. De contractuele relatie is hierin leidend, zo gaf hij aan:

“Het proces van beneden naar boven in die piramide, waar uiteindelijk Natuurmonumenten, Rijkswaterstaat en Boskalis zitten, die moet je belopen. Als een wetenschapper dat wil en die heeft een contract bij Natuurmonumenten of Rijkswaterstaat, dan moet je dat via die route belopen en niet via Boskalis.”

Met de piramide bedoelt hij dat de opdrachtgever bovenaan zit en de opdrachtnemers zoals onderaannemers en wetenschappers onderaan zitten. Daartussen lopen verantwoordingslijnen, als er iets geregeld moet worden, dan moet dat gedaan worden met de juiste opdrachtgever. Deze verantwoordingslijnen zorgden voor een hoge mate van vertrouwen binnen het aanlegconsortium. De onderzoekers hadden hierop beter voorbereid moeten worden volgens de aanlegpartijen. Zij hadden namelijk de verwachting dat ze onderzoek konden uitvoeren terwijl er gebouwd werd aan de eilanden. Dat was echter niet het geval, met als gevolg dat de onderzoekplots werden bedolven onder het bouw materiaal. Doordat de verwachtingen van de aannemer en de onderzoeker niet op elkaar waren afgestemd, leidde dat ertoe dat tussen de aanlegpartijen en de kennispartijen geen goede vertrouwensband ontstond.

De kennispartijen zelf geven ook aan dat de vertrouwensband tussen hen en de aanlegpartijen beter had gekund. Zij bekijken het vooral vanuit het feit dat Boskalis geen informatie wil delen rondom het bouwen met slib, terwijl de onderzoekers die data graag gebruiken om te analyseren. Zo blijkt dat door het ontbreken van een goede informatie uitwisseling enerzijds en te weinig afgestemde verwachtingen anderzijds dat er geen vertrouwen is ontstaan.

Ook binnen het KIMA zelf is er geen sprake van vertrouwen. Volgens een van de leden van het operationeel team, het team dat bestaat uit de oprichtende partijen, is er te weinig aandacht voor de samenwerking. Onderling worden namelijk ook de verwachtingen niet op elkaar afgestemd. Daarnaast blijkt het ook in de realisatiefase moeilijk om financiële middelen te krijgen en is er daardoor net als in de initiatiefase geen stabiliteit binnen het KIMA zelf. Daarentegen loopt het parallel opgezette Natuur in productie-onderzoek goed. Dat is volgens de onderzoekers daarvan onder andere te wijten aan het feit dat in dit geval een natuurorganisatie bij de onderzoekers aangaf dat ze onderzoek wilden doen, normaliter loopt dat andersom. Doordat nu Natuurmonumenten uit zichzelf op zoek is gegaan naar onderzoekspartijen is er niet alleen bij aanvang, maar ook gedurende het onderzoek een betere afstemming en wordt er op vernieuwende wijze samengewerkt met elkaar, aldus een van de betrokken onderzoekers. Dat zijn beide indicatoren voor de aanwezigheid van vertrouwen. Ondanks de nauwe afstemming tussen onderzoekers van het Natuur in productie-onderzoek en Natuurmonumenten, is er geen nauwe afstemming van verwachtingen tussen het operationeel team van KIMA en het bouwteam, waar zowel Natuurmonumenten als Rijkswaterstaat onderdeel van zijn. Ontwikkelingen die zich voordoen binnen de aanleg worden niet gedeeld door het bouwteam met het KIMA, zo geven enkele onderzoekers aan:

“Het onderzoeksprogramma moet adaptief zijn, omdat er dingen veranderen waar we op moeten aanpassen. Kennisontwikkeling staat in dienst van aanleg. Dan moet je overlegssystemen hebben om open en transparant te zijn. Dat zijn voorwaarden voor learning by doing. Dat is een mooi principe, maar bij Marker Wadden is dat niet het geval.”

Er blijkt geen kwetsbaarheid te bestaan binnen de overlegssystemen van de verschillende partijen, daardoor is er geen goede informatie uitwisseling en worden de verwachtingen niet op elkaar afgestemd. Dat zorgt ervoor dat er tussen de onderzoekers van het KIMA en het bouwteam geen vertrouwensband bestaat. Om als onderzoekers meer de informatie uitwisseling en verwachtingen te verbeteren is gedurende het project besloten om een functionaris toe te voegen aan het bouwteam, zo gaven zowel de kennispartijen als de projectdirecteur Marker Wadden aan. Deze functionaris vertegenwoordigt het KIMA binnen het bouwteam. Op die manier zou de vertrouwensband tussen het bouwteam en het onderzoek versterkt moeten worden. In praktijk blijkt echter dat deze relatie vooral ingestoken wordt rondom praktische zaken, zoals wanneer de onderzoekers op de Marker Wadden aanwezig zijn. Een nauwere vertrouwensband tussen de onderzoekers van het KIMA en het bouwteam lijkt er niet door te ontstaan. Dat maakt dat er tussen de onderzoekers vanuit het KIMA en het bouwteam en het KIMA en de aanlegpartijen geen vertrouwen is. Wel is er sprake van vertrouwen

tussen de onderzoekers van het Natuur in Productie onderzoek en Natuurmonumenten, zo wordt door beide partijen aangegeven.

De gezamenlijke vertrouwensbasis die er was in de initiatiefase tussen het bouwteam en de omgevingspartijen is in de realisatiefase doorgezet. Er is namelijk een stuurgroep Marker Wadden opgericht waar Natuurmonumenten, Rijkswaterstaat Midden-Nederland, de provincie Flevoland en de Ministeries van IenW en LNV in plaats nemen en de verwachtingen rondom het project op elkaar afstemmen. Deze stuurgroep komt een paar keer per jaar bij elkaar en wordt daarvoor ambtelijk voorbereid. Dat loopt goed aldus enkele leden van de ambtelijke voorbereidingsgroep. Met name de communicatieafstemming verloopt soepel, geeft de gebiedscoördinator van het Ministerie van IenW aan. Natuurmonumenten organiseert het zo dat iedere partij aan bod komt om met een minister of gedeputeerde langs te komen op de Marker Wadden en de pers te halen. Doordat de voorspelbaarheid tussen de omgevingspartijen groot is en de verwachtingen op elkaar worden afgestemd is er ook in de realisatiefase sprake van vertrouwen tussen de omgevingspartijen onderling en ook in relatie tot het bouwteam.

5.2.3 Beheerfase

Zoals eerder genoemd is het project nog niet in de beheerfase beland. Desondanks kan wel geanalyseerd worden of en zo ja in welke mate de verschillende indicatoren van vertrouwen aanwezig zullen zijn. Wat in ieder geval zeker is, is dat er een ander team komt, het bouwteam blijft niet actief tijdens de beheerfase. Natuurmonumenten wordt verantwoordelijk voor het beheer van de eilanden. Dat vraagt best wat van Natuurmonumenten aldus de projectdirecteur:

“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 best wel 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.”

Door het aangaan van vernieuwende samenwerkingen tussen ondernemers en een NGO als Natuurmonumenten in de beheerfase lijkt er een parallel te ontstaan met de initiatie- en realisatiefase. Ook toen was er voor Natuurmonumenten sprake van een vernieuwde samenwerking, namelijk met Rijkswaterstaat. Dat vergroot voor Natuurmonumenten wellicht de voorspelbaarheid op hoe de samenwerking met een totaal andere partij kan gaan lopen en zorgt er daarmee voor dat de kans op vertrouwen wellicht ook groter is. Echter, of er daadwerkelijk een vertrouwensband ontstaat hangt uiteraard ook af van de opstelling van de ondernemers. Niet alleen met ondernemers wordt waarschijnlijk een relatie aangegaan, ook met vrijwilligers, zo legt de projectdirecteur uit:

“Het model van Marker Wadden is heel erg gebaseerd op een sterke verankering met de samenleving door met heel veel vrijwilligers te werken. Er zijn straks heel veel rollen: eilandwachter, havenmeester, mensen die excursies leiden, het strand opruimen. We nodigen dus best veel mensen uit die allemaal een rol mogen komen vervullen om Marker Wadden tot een hele mooie plek te houden. Het is totaal andere energie dan wanneer je gewoon zo'n project aan het bouwen bent.”

Het verschil met de relatie tussen Natuurmonumenten en de ondernemers en de relatie tussen Natuurmonumenten en vrijwilligers is dat deze laatste al jaren bestaat. Natuurmonumenten werkt namelijk al heel lang met vrijwilligers en weet daardoor goed hoe ze met hen moeten afstemmen, welke informatie ze met elkaar moeten uitwisselen en hoe ze op die manier een stabiele relatie kunnen opstarten. Dat ook de vrijwilligers vertrouwen hebben in de relatie met Natuurmonumenten

blijkt wel uit het feit dat zich al heel veel vrijwilligers hebben aangemeld om te helpen op de Marker Wadden, zo gaf de projectdirecteur Marker Wadden aan.

Een vertrouwensband die ook al enkele jaren bestaat is de relatie tussen Natuurmonumenten en het aanlegconsortium. Deze band blijft ook gedurende de beheerfase nog 10 jaar bestaan. Boskalis blijft namelijk contractueel betrokken voor enkele beheerszaken, zo geven ze zelf aan. Daarmee is stabiliteit op organisatieniveau gewaarborgd. Echter, of dezelfde personen bij het project betrokken blijven vanuit Natuurmonumenten en Boskalis is nog niet bekend. Dat maakt dat er een potentiële vertrouwensband kan ontstaan tussen de actoren op organisatieniveau, maar daarmee is nog niet een vertrouwensband tussen de actoren op persoonlijk niveau gegarandeerd.

De kennispartijen verwachten dat ze in de beheerfase beter onderzoek kunnen doen dan in de realisatiefase, zo geven ze aan, omdat het dan geen bouwterrein meer is en Natuurmonumenten verantwoordelijk is. Dat biedt kansen voor kennispartijen om een betere relatie te ontwikkelen met Natuurmonumenten, hoewel dat met name nodig is voor de KIMA-partijen en minder voor de onderzoekers van het Natuur in productie-onderzoek. Deze laatsten hebben namelijk in de realisatiefase al een vertrouwensrelatie met Natuurmonumenten opgebouwd. Echter, ook hiervoor geldt dat nog onduidelijk is welk team van Natuurmonumenten de beheerfase gaat leiden, daarom is nog onduidelijk of er een vertrouwensrelatie ontstaat op persoonlijk niveau tussen de actoren.

Wat de omgevingspartijen betreft zullen de structuren van stuurgroep en ambtelijke voorbereidingsgroep in afgeslankte vorm blijven bestaan, zo is de voorspelling van de gebiedscoördinator van het Ministerie van IenW. Als dat het geval is heeft dat een positieve invloed op het vertrouwen in de beheerfase omdat de partijen elkaar al kennen en daardoor de voorspelbaarheid hoog is en er al veel is afgestemd tussen de actoren. Daarbij geldt dat de erfpachtovereenkomst die Natuurmonumenten met het Rijk heeft gesloten periodiek moet worden herzien, daar blijft dus afstemming voor nodig. De relatie tussen Natuurmonumenten als natuurbeheerder en Rijkswaterstaat als gebiedsbeheerder van het gehele Markermeer wordt sterker. Daarin speelt Rijkswaterstaat Midden-Nederland een belangrijke rol. Die zijn op dit moment betrokken via de stuurgroep die enkele keren per jaar bij elkaar komt. In de beheerfase zullen deze partijen ongetwijfeld vaker bij elkaar gaan komen om af te stemmen over het gebied, aldus de gebiedscoördinator van het Ministerie van IenW. De relatie tussen Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat Midden-Nederland verandert dus, maar omdat beide partijen elkaar ook in de realisatiefase al zijn tegengekomen zijn de verwachtingen van beide partijen op elkaar afgestemd en is daarmee de potentie op vertrouwen tussen beide partijen groot.

5.2.4 Implicaties voor adaptief co-management

De sterke mate van vertrouwen binnen het bouwteam en tussen het bouwteam en de omgevingspartijen in de initiatie- en realisatiefase heeft een positief effect op ACM. Er wordt namelijk verbinding gelegd tussen de verschillende actoren om met elkaar samen te werken en daarnaast worden die relaties ook beïnvloedt ten behoeve van de ontwikkeling van het sociaal-ecologisch systeem, het Marker Wadden-project. Ze worden onder andere beïnvloedt door in de stuurgroep Marker Wadden met elkaar af te stemmen over de ontwikkelingen van het project. Voor de beheerfase lijkt er geen sterke verandering plaats te vinden tussen Natuurmonumenten, nu nog als onderdeel van het bouwteam en de omgevingspartijen. Dat blijft dus een positief effect hebben op ACM omdat daarmee ook in de beheerfase de verbinding blijft bestaan om met elkaar samen te werken en binnen die verbinding de relaties te beïnvloeden voor de ontwikkeling van het project.

Het sterke onderlinge vertrouwen binnen het aanlegconsortium heeft ook een positief effect op ACM omdat er een goede verbinding is tussen Boskalis en Witteveen+Bos. Voor de beheerfase verandert de relatie met het bouwteam omdat Rijkswaterstaat niet meer in het bouwteam zal zitten en er dus alleen contact zal zijn met Natuurmonumenten als beheerder van de Marker Wadden.

Omdat het er nu naar uitziet dat er op organisatieniveau wel een vertrouwensband bestaat, maar nog niet duidelijk is in hoeverre deze ook op persoonlijk niveau blijft bestaan is het niet te voorspellen wat de invloed zal zijn op ACM. Hoewel de verwachting positief is, vanwege de vertrouwensband op organisatieniveau.

In de initiatiefase droegen de kennispartijen en het bouwteam niet bij aan de aanwezigheid van ACM omdat er sprake was van zeer weinig vertrouwen tussen beide actoren en daardoor een goede verbinding om samen te werken met elkaar ontbrak. Dat leidde er toe dat de relaties niet op elkaar afgestemd konden worden en daardoor niet beïnvloed konden worden ten behoeve van het project. In de realisatiefase werden de kennispartijen opgedeeld tussen KIMA-onderzoekers en onderzoekers van Natuur in productie. Deze laatste onderzoekers hadden een goede vertrouwensrelatie met Natuurmonumenten, wat daardoor een positieve invloed heeft op ACM. Er is namelijk sprake van een goede verbinding en de relatie kan door middel van afstemming ook gestuurd worden. Echter, de vertrouwensband tussen KIMA-onderzoekers en het bouwteam bleef slecht. Daardoor had dat ook een negatief effect op de aanwezigheid van ACM. Niet alleen door het gemis van een verbinding om samen te werken, maar ook omdat er daardoor geen sprake was van sociaal-ecologische kennisontwikkeling en kennistoepassing.

De vertrouwensrelatie tussen de omgevingspartijen en het bouwteam had een positief effect op de mate van ACM in de initiatiefase. Dat komt omdat er binnen de omgevingspartijen een sterke verbinding was om met elkaar samen te werken. Ook waren de relaties al zo beïnvloedt dat alle partijen hetzelfde doel voor ogen hadden: de ecologische kwaliteit van het Markermeer verbeteren door een oermoeras te realiseren. In de realisatiefase werd het positieve effect op ACM doorgezet omdat de verbinding die in de initiatiefase was ontstaan in de realisatiefase is geïnstitutionaliseerd door het oprichten van de stuurgroep Marker Wadden met daarbij ook een ambtelijke voorbereidingsgroep. Daar werd veel aandacht besteed om de verwachtingen op elkaar af te stemmen en op die manier de relaties tussen de partijen zo te beïnvloeden dat ze op dezelfde lijn zaten met elkaar.

Voor de beheerfase is de verwachting dat er een positieve invloed zal zijn op de aanwezigheid van ACM omdat meerdere actoren betrokken blijven en dat de sterke verbinding om samen te werken die ontstaan is tussen de actoren blijft bestaan. De verbinding tussen Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat Midden-Nederland zal sterker worden vanwege respectievelijk de rol als natuurbeheerder en gebiedsbeheerder. Ook de bijdrage van de kennispartijen aan ACM zal in de beheerfase beter zijn omdat de verwachting is dat de verbinding om samen te werken tussen met name de KIMA-onderzoekers van de kennispartijen en Natuurmonumenten beter wordt.

5.3 Commitment

Uit de literatuurstudie en de operationalisatie daarvan blijkt dat de mate van commitment wordt gekenmerkt door veel betrokkenheid en veel stabiliteit van en tussen actoren (zie tabel 3). Mochten er wisselingen plaatsvinden dan is het belangrijk voor het commitment dat het projectbelang goed wordt overgedragen. Ook de aanwezigheid van een breed en positief discours kan helpen om bij wisselingen het commitment op peil te houden. Daarnaast heeft de betrokkenheid van lokale actoren een positieve invloed omdat BwN-projecten altijd gelinkt zijn aan een geografische locatie.

5.3.1 Initiatiefase

Zoals eerder aangegeven zijn de projectdirecteur Marker Wadden en de assetmanager van Natuurmonumenten vanaf het begin betrokken bij het project. Deze grote mate van betrokkenheid heeft positieve invloed op de mate van commitment in het project. Een andere positieve invloed op het commitment in het project is het feit dat de projectdirecteur Marker Wadden en de assetmanager van Natuurmonumenten de informatie die ze verzamelen goed op elkaar overdragen. Daardoor hebben beiden het projectbelang helder voor ogen en weten ze allebei van de dossiers af en kunnen ze elkaar daarom ook vervangen. Nadat duidelijk werd dat Rijkswaterstaat ook een grote rol in het project zou krijgen is de assetmanager van Rijkswaterstaat snel betrokken geraakt, zo geeft hij zelf

aan. Dat heeft positief bijgedragen aan het commitment binnen het project omdat de betrokkenheid van Rijkswaterstaat gewaarborgd was. Om te zorgen voor stabiliteit in het project zijn in overeenkomsten zaken afgesproken over het commitment. Onder andere heeft Natuurmonumenten bedongen dat ze de mensen met wie ze zouden samenwerken zelf wilden kiezen. Daarbij speelde senioriteit een grote rol. Uiteindelijk is gebleken dat openheid, adaptiviteit en flexibiliteit belangrijke eigenschappen zijn van de leden in het bouwteam, zo geeft ook de omgevingsmanager aan:

“Eigenschappen die belangrijk zijn voor leden van het bouwteam zijn bijvoorbeeld openheid, adaptiviteit, flexibiliteit. Het botst ook wel eens bijvoorbeeld doordat structuren soms minder flexibel zijn dan dat gewenst is voor een project als de Marker Wadden.”

Met name Rijkswaterstaat heeft heel veel regels, zo geven de bouwteamleden van Rijkswaterstaat aan. Regels hebben over het algemeen een positieve invloed op de stabiliteit van een project, maar omdat het Marker Wadden-project een uniek project is (onder andere omdat Rijkswaterstaat normaliter niet in een samengesteld IPM-team werkt) past het niet altijd binnen de structuren die Rijkswaterstaat kent. Dat vraagt een grote mate van flexibiliteit van de Rijkswaterstaters in het bouwteam om het Marker Wadden-project aan te laten sluiten op de werkwijze van Rijkswaterstaat en andersom, zo geven de bouwteamleden van Rijkswaterstaat aan. Op die manier geldt in dit project dat de mate van adaptiviteit en flexibiliteit van de betrokken bouwteamleden, juist zorgen voor stabiliteit in het project. Zonder die flexibiliteit en adaptiviteit zou het project namelijk niet goed ingebed zijn in de structuren van Rijkswaterstaat en daardoor een grote kans hebben op vertraging. Nu is er een hoge mate van commitment omdat door de flexibiliteit en adaptiviteit van de bouwteamleden er veel stabiliteit is tussen de actoren.

Binnen het KIMA zijn er in de initiatiefase behoorlijk wat wisselingen geweest. Om financiële middelen proberen te krijgen is geprobeerd om toekenning te krijgen van een STW-aanvraag. Nadat die niet werd toegekend bleef KIMA bestaan, maar had het KIMA nog steeds geen geld tot haar beschikking voor onderzoek. Dat had negatieve gevolgen het commitment omdat er geen stabiliteit was in de relaties tussen de KIMA-partijen. Dat is ook gebleken uit het feit dat het voor veel personen aanleiding was om te vertrekken bij het KIMA. Zowel bij Rijkswaterstaat als EcoShape en Deltares werden namelijk personen gewisseld. Wisselingen zijn een risico voor de mate van commitment omdat het altijd afwachten is in hoeverre het projectbelang goed wordt overgedragen door de voorganger op de opvolger. In dit geval was er zowel sprake van een positieve als een negatieve invloed op het commitment in de initiatiefase bij de kennispartijen. Bij Deltares en EcoShape is deze overdracht namelijk min of meer zorgvuldig gebeurd zo geven beide partijen zelf aan, maar bij Rijkswaterstaat daarentegen minder.

Binnen de omgevingspartijen speelden destijds veel bestuurlijke trajecten tegelijkertijd. Er was een stuurgroep Markermeer-IJmeer voor gebiedsbrede discussies, een platform IJsselmeergebied voor nog bredere opgaven uit de gebiedsagenda en er was een stuurgroep Programmatische Aanpak Grote Wateren. Na het opstellen van de overeenkomsten werd ook de stuurgroep Marker Wadden opgericht. Dit zorgde allemaal voor een positief effect op de mate van commitment omdat deze verschillende overleggrema zorgden voor veel betrokkenheid en stabiliteit tussen de verschillende organisaties. Ook op persoonlijk niveau is er een hoge mate van commitment omdat veel dezelfde personen betrokken zijn bij dezelfde overleggrema, ze komen elkaar daarom aan verschillende tafels tegen wat de betrokkenheid en stabiliteit en daarmee het commitment vergroot. Wat daarbij ook sterk bijdraagt aan de mate van commitment is dat bij de verschillende overleggrema op dezelfde manier gedacht werd. Alle betrokken partijen staan namelijk achter de realisatie van een oermoeras zoals de Marker Wadden om de ecologische kwaliteit te verbeteren, aldus de senior adviseur van de provincie Flevoland. Het commitment was daarmee gewaarborgd omdat de verschillende betrokkenen met elkaar een breed en positief discours voor het Markermeer hadden opgezet. Tot slot

werd de aanwezigheid van commitment nog groter door de betrokkenheid van lokale actoren als de gemeente Lelystad, de provincie Flevoland en Rijkswaterstaat als gebiedsbeheerder van het Markermeer.

5.3.2 Realisatiefase

Tijdens de realisatiefase bleek nog meer dan in de initiatiefase dat de Marker Wadden een uniek project is onder andere omdat zo'n groot natuurontwikkelingsproject nog niet eerder is voorgekomen. De consequentie daarvan was, zoals ook in de vorige paragraaf genoemd, dat de standaardprocedures of protocollen van Rijkswaterstaat niet altijd van toepassing waren. Dat was voor sommigen aanleiding om afscheid te nemen van het Marker Wadden-project, gaf onder andere de contractmanager aan. Ook vanuit Natuurmonumenten zijn er enkele wisselingen geweest. Toch hebben de wisselingen geen invloed gehad op de mate van commitment omdat de overdracht van het projectbelang zorgvuldig werd gedaan. Daarnaast zijn er personen die juist vanaf het begin betrokken zijn, zoals de projectdirecteur en de beide assetmanagers, die ook konden zorgen voor een goede overdracht van het projectbelang en daarmee een positieve invloed op het commitment hadden. Daarbij is het bouwteam bewust klein gehouden om de betrokkenheid hoog te houden en daarmee een positieve invloed te hebben op het commitment. Het gevolg daarvan is wel geweest dat het lef vroeg van de bouwteamleden om soms zonder goede afstemming zaken toe te zeggen, omdat er geen tijd was om af te stemmen, zo geven met name de bouwteamleden van Rijkswaterstaat aan. Daarom bleek ook in de realisatiefase dat senioriteit een belangrijke factor was voor het team. Zo geeft ook de projectdirecteur aan:

“Iets van continuïteit is wel heel belangrijk en iets van senioriteit ook omdat je toch wel iets doet dat sterk afwijkt van wat gebruikelijk is. Dat kunnen misschien mensen met minder ervaring wel doen, maar hier hielp het heel erg dat als je de ruimte voor een beetje afwijken van de standaard routines wilde opzoeken, dat de mensen de routines wel goed kenden. Dus senioriteit is wel van belang geweest. Dat had ik niet van tevoren allemaal zo bedacht, maar we merkten spelenderwijs dat dat wel heeft geholpen.”

Op die manier was de mate van commitment hoog omdat senioriteit voor stabiliteit tussen de actoren zorgde.

Ook de aanlegpartijen hebben gemerkt dat er met een klein team gewerkt werd. Normaliter heeft een project met een budget van 75 mln euro tussen de 50 en 100 man in een bouwkeet zitten, gaf Boskalis aan, nu waren dat er aanzienlijk minder. Ook voor de aanlegpartijen zorgde dat voor een grote mate van betrokkenheid en had het daarmee een positieve invloed op het commitment. Tegelijkertijd zorgde het wel af en toe voor capaciteitsissues, omdat er heel veel in een korte tijd moest gebeuren door een klein team. Toch was commitment gewaarborgd door het positieve discours rondom het project, aldus de projectmanager van Boskalis:

“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.”

Om die ecologische haalbaarheid vast te leggen waren de kennispartijen betrokken. Tijdens de realisatiefase is er sprake van stabiliteit in de relaties binnen het KIMA, in tegenstelling tot de initiatiefase. Dat zorgde voor een betere mate van commitment. Alleen Rijkswaterstaat heeft moeite om de gewenste capaciteit te leveren. Een tijdje was er geen projectmanager, daarna een tijdje wel en op dit moment is er geen projectmanager meer. Dat levert vertraging op omdat juist de projectmanager verantwoordelijk is voor de capaciteit. De Rijkswaterstaters die er nog bij betrokken zijn, proberen het zo goed mogelijk op te lossen, maar dat gaat met moeite geeft de coördinator van

het KIMA vanuit Rijkswaterstaat aan. Daardoor heeft specifiek Rijkswaterstaat moeite om het commitment te verbeteren ten opzichte van de initiatiefase. Een wisseling bij Boskalis heeft positief bijgedragen aan het commitment binnen het project. Het heeft namelijk gezorgd voor meer stabiliteit in de relatie tussen met name Boskalis en de onderzoekers van het Natuur in productie-onderzoek. De onderzoekers van het Natuur in productie-onderzoek kunnen door een wisseling bij Boskalis in de realisatiefase namelijk beter op een lijn komen om af te stemmen over praktische zaken om het eiland te bezoeken voor onderzoek, zo geven ze zelf aan. Daaruit blijkt dat een wisseling niet verkeerd hoeft te zijn voor de mate van commitment van het project.

Net als in de initiatiefase is het ook in de realisatiefase zo dat de mate van commitment groot is onder de omgevingspartijen omdat de betrokkenheid groot is. Dezelfde bestuurders van de provincie Flevoland, Rijkswaterstaat en van de Ministeries van IenW en LNV zitten namelijk aan tafel bij zowel de stuurgroep Markermeer-IJmeer als de stuurgroep Marker Wadden. Daarnaast heeft de aanwezigheid van een breed en positief discours een positieve invloed op het commitment binnen de omgevingspartijen. Volgens de senior adviseur van het Ministerie van LNV heerst er namelijk binnen het Markermeer-IJmeergebied een grote mate van gebiedsdenken. Dat wil zeggen dat er door meerdere partijen gekeken wordt naar het brede en positieve discours van de Marker Wadden, namelijk de versterking van de ecologische kwaliteit van het Markermeer. De meerwaarde van het discours beaamt ook de senior adviseur van de provincie Flevoland:

“Doordat er zoveel personele unies zijn in het gebied komt de provincie voor een belangrijk deel dezelfde mensen tegen, bijvoorbeeld in de IJsselmeeragenda, het Programma Grote Wateren, en Almere 2.0. Dat zijn veelal dezelfde specialisten die invloed hebben in beide systemen. Als het verhaal versterkt wordt doordat hetzelfde verhaal op meerdere plekken wordt verteld dan geeft dat meerwaarde.”

Daar komt bij dat net als in de initiatiefase ook in de realisatiefase lokale actoren betrokken zijn bij het project, met een positief gevolg voor de mate van commitment. Een op het eerste oog minder positief effect voor het commitment zijn de wisselingen binnen de ambtelijke lijn van de verschillende stuurgroepen. Maar daarover geeft de gebiedscoördinator van het Ministerie van IenW aan dat als er mensen weggaan, het de taak is voor de overige partijen om aan de opvolger een stukje uitleg en duiding te geven over het project en daarbij ook aan te geven dat ze ervan uitgaan dat het project wordt doorgezet. Door op die manier continu oog te hebben bij wisselingen van personen voor de overdracht van het projectbelang, blijft het commitment ook bij wisselingen gewaarborgd.

5.3.3 Beheerfase

Formeel eindigt de inzet van Rijkswaterstaat na 2020 omdat dan de beheerfase ingaat en Natuurmonumenten daarvoor verantwoordelijk is. Maar de Rijkswaterstaters in het bouwteam geven aan dat ze zelf nog wel werkzaamheden voor hen voorzien na 2020. Daarbij gaat het onder andere om contractuele controles op garantiezaken van Boskalis. Ook zag de wijlen manager projectbeheersing het nog als zijn taak om de financiële middelen te beheersen die gereserveerd zijn voor de beheerfase naar aanleiding van risico's die opgetreden zijn in de aanlegfase. De houding van de Rijkswaterstaters heeft door het feit dat ze zelf betrokken blijven bij het project ondanks dat formeel hun taak erop zit een positieve invloed op de mate van commitment. Ze geven daarbij namelijk aan dat ze de overdracht van de realisatiefase naar de beheerfase zelf willen doen. Voor Natuurmonumenten geldt dat zij de verantwoordelijkheid krijgen over alle eilanden. Het is echter nog onduidelijk welke personen daarbij betrokken blijven, zoals ook eerder is aangegeven. De assetmanager van Natuurmonumenten geeft aan dat ze of langzaam mensen in het bouwteam laten plaatsnemen om hen op te nemen in de werkwijze en cultuur van het bouwteam of het bouwteam wordt eind 2020 in een keer vervangen door het beheerteam, met een grote kans op een cultuurverandering:

“Ik denk dat het risico is dat op een gegeven ogenblik de beheerorganisatie de Marker Wadden gaat overnemen en dat ze dan een intrinsiek andere afweging van belangen gaan maken. Bij andere terreinen die ze beheren doen ze dat namelijk wel.”

Op die manier is Natuurmonumenten wel bewust bezig met de overdracht en de invloed daarvan op het commitment. Het resultaat is echter nog onbekend.

De beheerorganisatie komt in ieder geval in aanraking met Boskalis. Er is namelijk nog voor 1,5 jaar een garantiebepaling afgesproken voor de harde en zachte randen, zo geeft Boskalis zelf aan. Daarnaast heeft Boskalis nog 10 jaar een onderhoudsverplichting voor de technische onderdelen van de eilanden, zoals de haven. Daarmee is de betrokkenheid van Boskalis contractueel vastgelegd en het commitment gewaarborgd.

Het KIMA heeft voorlopig geen projectmanager, daar blijft capaciteit een probleem. Door een van de KIMA-partners wordt aangegeven dat commitment een groot risico is voor het KIMA. Rijkswaterstaat heeft namelijk te weinig en EcoShape levert ook minimaal. Daarom komt er veel druk te staan op Natuurmonumenten en Deltares. Daar komt nog bij dat EcoShape in 2020 op houdt te bestaan. Het is nog onduidelijk in welke vorm het verder gaat, zo geeft de programmamanager van EcoShape aan. Daarmee lijkt de betrokkenheid en stabiliteit een negatieve invloed te hebben in de beheerfase op de mate van commitment.

Bij de omgevingspartijen hebben bestuurders in 2018 een Panorama Markermeer-IJmeer opgesteld om ontwikkelingsperspectief te bieden voor de toekomst. Op die manier is het positieve discours van het Markermeer bestuurlijk vastgelegd. Zoals eerder aangegeven blijven de overleggremia in afgeslankte vorm bestaan, waardoor de betrokkenheid en daarmee het commitment is gewaarborgd.

5.3.4 Implicaties voor adaptief co-management

De hoge mate van commitment binnen het bouwteam in de initiatie- en realisatiefase van het project zijn van positieve invloed geweest op de mate van ACM. Daardoor is er namelijk een goede verbinding ontstaan tussen de verschillende actoren en konden de relaties tussen met name Rijkswaterstaat en het bouwteam beïnvloed worden ten positieve van het project. Zo werd er bijvoorbeeld gedurende het project meer ingezet op senioriteit bij de selectie van personen voor het bouwteam. Voor de beheerfase blijft het commitment en daarmee de verbinding tussen de actoren nog een risico. De bouwteamleden van Rijkswaterstaat zeggen zelf nog betrokken te blijven, maar Natuurmonumenten, die als beheerder verantwoordelijk wordt, heeft nog geen beeld van het beheerteam. Dat leidt ertoe dat de mate van ACM lijkt af te nemen in de beheerfase, omdat nog onduidelijk is welke verbindingen ontstaan en in welke mate die relaties beïnvloed worden ten behoeve van het Marker Wadden-project.

De aanlegpartijen werkten in een klein team met elkaar aan het Marker Wadden-project en hadden daardoor een sterke verbinding met elkaar, wat een positieve invloed heeft op ACM. Wat daaraan bijdroeg was de sterke verbinding met de opdrachtgever, het bouwteam. Voor de beheerfase is contractueel vastgelegd dat Boskalis betrokken blijft. Die wordt daardoor genoodzaakt om verbinding te blijven houden met Natuurmonumenten als beheerder. Op die manier heeft de contractuele verplichting een positieve invloed op ACM, want de betrokkenheid van meerdere actoren en de verbinding om daarmee samen te werken is daardoor gegarandeerd.

De hoge mate van wisselingen in het KIMA team in de initiatiefase van het project, met niet altijd een goede overdracht van het projectbelang zorgden voor een lage mate van commitment. De aanwezigheid van ACM was gering, door het ontbreken van een stabiele verbinding tussen de actoren en het daardoor niet kunnen beïnvloeden van de onderlinge relaties tussen de kennispartijen ten behoeve van het KIMA. In de realisatiefase werd de mate van ACM beter. Door een wisseling bij Boskalis kon er een betere verbinding gelegd worden door de onderzoekers vanuit het Natuur in

productie-onderzoek met Boskalis en daarmee verbeterde de verbinding en ook de sociaal-ecologische kennisontwikkeling, dat heeft positieve invloed gehad op ACM. Echter, binnen het KIMA-onderzoek was er een negatief effect voor ACM waar te nemen. Doordat het voor Rijkswaterstaat lastig bleef om capaciteit te leveren wat daardoor een slechte invloed had op het commitment en de verbinding tussen met name Rijkswaterstaat en de overige KIMA-partners. In de beheerfase lijkt dat negatieve effect te blijven bestaan. De KIMA-partners geven aan dat commitment een risico blijft. Rijkswaterstaat heeft naar verwachting nog steeds moeite om capaciteit te leveren en EcoShape houdt op te bestaan. Dat heeft een negatieve invloed op ACM omdat er geen goede verbinding lijkt te ontstaan tussen de verschillende actoren om met elkaar samen te werken.

De hoge mate van commitment en daardoor een sterke verbinding tussen meerdere (lokale) actoren uit de omgeving draagt bij aan een hoge mate van ACM. Zowel in de initiatiefase als in de realisatiefase is die sterke verbinding het geval geweest. Dat heeft ervoor gezorgd dat ze een toekomstvisie hebben opgesteld om de verschillende partijen dezelfde richting op te sturen. Daarmee lijkt de mate van ACM ook in de beheerfase aanwezig omdat de relaties al zo zijn beïnvloedt dat ze allemaal het brede en positieve discours voor de ecologische verbetering van het Markermeer steunen.

5.4 Kennis

De bestuurlijke procescondities kennis wordt gekenmerkt door het opdoen van ecologische kennis en het feit dat kennis waarden en belang van actoren weergeeft (sociale kennis). Daarnaast is de betrokkenheid van verschillende kennisbronnen zoals wetenschappers, ambtenaren en stakeholders van belang om te komen tot coproductie van kennis door verschillende kennisbronnen. Tot slot gaat het ook om de kennistoepassing. Als kennis namelijk wordt toegepast kan het ecosysteem verbeterd worden, waardoor weer nieuwe kennis opgedaan kan worden (zie tabel 3).

5.4.1 Initiatiefase

Coproductie van kennis kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Natuurmonumenten was in de veronderstelling dat coproductie van kennis ook betekent dat kennispartijen financieel bijdragen aan het ontwikkelen van de Marker Wadden want het zou hen veel kennis opleveren over onder andere de consolidatie van het slib waar Boskalis de eilanden van bouwde. Daarom rekende Natuurmonumenten in de zoektocht naar financiering voor de Marker Wadden op een substantiële bijdrage van de kennispartijen aldus de projectdirecteur:

“In onze financieringsstrategie, toen we dat geld allemaal nog niet bij elkaar hadden, zat eigenlijk vanaf het begin een vrij sterke energie om ook te zoeken naar een forse deelfinanciering uit bijvoorbeeld topsector Water middelen. Dan had Marker Wadden dus echt anders kunnen verlopen, maar daar is gewoon echt geen fluit van terecht gekomen.”

In tegenstelling tot wat Natuurmonumenten dacht hadden de kennispartijen geen financiën beschikbaar voor de aanleg van een potentiële onderzoekslocatie. Daarmee lijkt de coproductie van kennis door verschillende kennisbronnen vanuit Natuurmonumenten bezien niet op gang te komen, wat een negatieve invloed heeft gehad op kennis als procesconditie. Echter, Deltares als kennisinstituut had zich wel gemeld als partij om deel te nemen aan het Marker Wadden-project, zij wilden namelijk wel degelijk ecologische kennis opdoen binnen de Marker Wadden, zo geven ze zelf aan. Maar Deltares zou haar eigen inzet financieren en daarmee geen financiële middelen inbrengen voor de realisatie. Terwijl de projectdirecteur en de assetmanager van zowel Natuurmonumenten als Rijkswaterstaat op zoek waren naar financiële middelen voor de realisatie en daardoor niet met de kennispartijen wilden samenwerken zolang ze geen financiële middelen in konden brengen voor de bouw van de eilanden. Dat had een negatieve invloed op de mate van kennis want daardoor werd de coproductie van kennis tegengehouden evenals het opdoen van ecologische kennis in het project.

Daar komt nog bij dat het belang van kennisinstututen niet werd erkend door met name de assetmanager van Natuurmonumenten:

“Ik heb namelijk het idee dat kennisinstututen het idee hebben dat zij over unieke kennis beschikken. Waarvan ik dat zelf nog niet meteen kan herkennen. Ik merk dat in terreinen waar wij mee te maken hebben, met bouw, met ecologie, dat misschien wel bij de ingenieursbureaus en bij de aannemers en bij ons het kennisniveau vaak hoger is, specifiek op dit vraagstuk dan bij de kennisinstututen.”

Op die manier was er een gebrek aan sociale kennis met een negatieve invloed op de mate van kennis in het Marker Wadden-project. Dat komt doordat de wetenschappers niet op waarde werden geschat als kennisbron voor het opdoen van ecologische kennis.

De kennisinstututen zelf geven aan dat ze eerder betrokken hadden moeten worden om tot coproductie van kennis te komen, die vervolgens toegepast had kunnen worden ten behoeve van het project. Ook bij het BwN-project voor de kust bij Zuid-Holland, de zandmotor, werd de les getrokken dat kennispartijen eerder aangehaakt hadden moeten worden, aldus de vorige KIMA-coördinator van Deltares. Volgens de kennispartijen had het Ministerie van IenW voorwaarden kunnen stellen bij hun financiële bijdrage aan de Marker Wadden. Daarmee zou de bijdrage van kennispartijen op overeenkomstenniveau geregeld kunnen worden en zou het bouwteam verplicht worden om samen te werken met kennispartijen. Op die manier zou een contractuele coproductie van kennis door verschillende kennisbronnen kunnen ontstaan. Namelijk tussen wetenschappers van kennispartijen, ambtenaren van Rijkswaterstaat en stakeholders als Natuurmonumenten. Doordat dat echter niet gebeurd is, is de betrokkenheid van wetenschappers als kennisbron achtergebleven, waardoor er geen coproductie van kennis heeft plaatsgevonden en daarmee ook geen kennistoepassing is gerealiseerd in de initiatiefase van het project.

Aanlegpartijen als kennisbron werden wel erkend door het bouwteam. In de initiatiefase is namelijk een open uitvraag gesteld aan de markt, om op die manier zoveel als mogelijk een beroep te doen op de aanwezige kennis in de markt bij het ontwerpen en aanleggen van de Marker Wadden. Tijdens de uitvraag is meerdere malen met de verschillende aanlegconsortia die meedongen naar het project gesproken, om samen tot coproductie van kennis van verschillende kennisbronnen te komen. Natuurmonumenten bracht daarin namelijk kennis in van natuur(ontwikkeling), Rijkswaterstaat van projectmanagement en de aanlegconsortia van de technische aspecten van het realiseren van de Marker Wadden. Uiteindelijk heeft Boskalis het project gegund gekregen samen met Witteveen+Bos en is de kennis toegepast in het ontwerp en de realisatie. Daarbij gaat het om kennis van de kennisbronnen van ambtenaren (Rijkswaterstaat) en stakeholders (Natuurmonumenten en Boskalis en Witteveen+Bos). Dat heeft een positief effect gehad op de mate van kennis binnen de Marker Wadden. Echter, de wetenschappers als kennisbron waren de grote afwezige in de initiatiefase. Dat heeft een negatief effect gehad op de mate van kennis binnen het project.

5.4.2 Realisatiefase

In de realisatiefase is er zowel sprake van sociale kennis als ecologische kennis binnen het bouwteam. Dat heeft positieve invloed op de mate van kennis in het algemeen in de realisatiefase van het project. In het bouwteam wordt zowel de kennis van Rijkswaterstaat over projectbeheersing, contracten en technische aspecten als de kennis van Natuurmonumenten over met name communicatie gewaardeerd, aldus de manager projectbeheersing. Beide partijen leveren op die manier sociale kennis, in de vorm van hun expertise en organisatiebelangen. Ondanks dat de wetenschappers als kennisbron in de initiatiefase niet erkend en aanwezig waren, wat nadelig was voor de mate van kennis, is het opdoen van ecologische kennis sterker naar voren gekomen in de realisatiefase. Er is namelijk ecologisch onderzoek binnen Natuur in productie en later ook het KIMA opgestart. Door het

bouwteam worden onderzoekers daarvan inmiddels gefaciliteerd op praktische wijze. Dat wil zeggen dat er vervoer per boot is om hen van het vaste land naar het hoofdeiland te brengen, er wordt een nederzetting met onderzoeksruimte gebouwd op het hoofdeiland en er kunnen meetpalen geplaatst worden. Daarnaast heeft een functionaris plaats genomen in het bouwteam, hij zorgt vooral voor praktische afstemming zoals eerder is aangegeven. Op die manier hebben de bouwteamleden de wetenschappers als kennisbron een grotere rol gegeven in het project. Sprake van daadwerkelijke coproductie door verschillende kennisbronnen is er echter niet. Onderzoekers worden gefaciliteerd, maar Natuurmonumenten levert zelf geen kennis. Toch is de mate van kennis in de realisatiefase ten opzichte van de initiatiefase wel verbeterd door met name de grotere rol voor kennispartijen.

Het verschil in cultuur tussen Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat is op het vlak van kennistoepassing nog merkbaar in de realisatiefase. Als het anders wordt dan is voorgeschreven dan wil Rijkswaterstaat namelijk dat Boskalis het toch maakt zoals is voorgeschreven, Natuurmonumenten wil het eerder laten rusten en kijken hoe de (natuur)ontwikkeling verloopt, zo geeft een manager vanuit het bouwteam aan. In goed overleg komen beide partijen er uiteindelijk uit, waardoor dit verschil in kennistoepassing geen invloed heeft op de mate van kennis in het project. Om de mate van kennis te verbeteren zou het bouwteam enerzijds graag meer betrokken willen worden bij de kennis die Boskalis gedurende het bouwproces opdoet. Anderzijds begrijpt het bouwteam dat er voor Boskalis commercieel belangrijke kennis bij zit, zo geeft de projectdirecteur Marker Wadden aan:

“Boskalis heeft natuurlijk enorme kennisvoorsprong opgebouwd in het praktische om het mogelijk te maken. Dat wordt in hoofdlijnen wel met ons als opdrachtgever gedeeld. Daar zit ook commercieel belangrijke kennis bij omdat het direct is toe te passen in het volgende project. Dus dan krijg je daar wel echt een soort commercieel belang en de neiging bestaat om dat een beetje te beschermen. Gelukkig zijn de verhoudingen best wel open.”

Om de kennisbron van Boskalis als stakeholder dichterbij het bouwteam te betrekken en daarmee de coproductie van kennis door verschillende kennisbronnen te vergroten is inmiddels afgesproken dat Boskalis het bouwteam periodiek inligt over de vegetatieontwikkeling en het consolidatieproces van het slib. Op die manier komt de ecologische kennis die Boskalis opdoet ook bij het bouwteam terecht en kan het bouwteam deze kennis toepassen bij het aansturen van het project. De mate van kennis als procesconditie verbetert doordat er sprake is van coproductie en kennistoepassing.

Boskalis doet veel ecologische kennis op in het project. Ze hebben het project daarom voor zichzelf ook ingestoken als een leertraject met een commerciële insteek, zo geven ze zelf aan. Ze leren met name over de risico's waarvoor zij verantwoordelijk zijn: het gedrag van de moerascompartimenten en de vegetatieontwikkeling. Het is een complexe opgave om de compartimenten op de juiste hoogte te brengen volgens het contract. Voor de vegetatieontwikkeling geldt contractueel een inspanningsverplichting, daarom is dat een minder groot risico. Op die manier blijkt dat het opdoen van ecologische kennis met name voortkomt uit de contractuele verplichting die Boskalis heeft. Desalniettemin heeft het een positieve invloed op de mate van kennis door het opdoen van ecologische kennis in het Marker Wadden-project.

Die positieve invloed op de kennisconditie wordt versterkt door de coproductie van kennis door Boskalis en Witteveen+Bos als kennispartijen en de kennistoepassing ervan. Dat uit zich in de praktijk doordat bij de aanleg van de moerascompartimenten gekozen is voor een minder complexe aanpak dan in eerste instantie het idee was. De eilanden worden namelijk niet met dun slib aangelegd, maar met holoceen. Dat is ook slib, maar dat slib is stabiel door de hogere dichtheid die het heeft en daardoor is het minder complex en goedkoper om daar eilanden van te maken. Echter, het bouwen met holoceenmateriaal heeft minder positieve effecten voor de waterkwaliteit, dan het bouwen met dun slib aldus Witteveen+Bos. Terwijl het verbeteren van de waterkwaliteit in het Markermeer een van de hoofddoelstellingen is voor Rijkswaterstaat. Daarmee lijkt er wel sprake te zijn van ecologische kennistoepassing, maar niet van sociale kennistoepassing. Immers, ecologische kennis en

kennistoepassing over bouwen met holoceenmateriaal is in strijd met de hoofddoelstelling van Rijkswaterstaat om het slibprobleem op te lossen en daarmee de waterkwaliteit te verbeteren. Op die manier heeft enerzijds het opdoen van ecologische kennis een positief effect op de kennis in het algemeen, maar heeft de afwezigheid van sociale kennis in dit geval een negatief effect op de kennis in het project.

Desondanks leren Boskalis en Witteveen+Bos als stakeholders veel, zo geven ze beiden aan. De opgedane kennis bespreken ze met elkaar en indien het nodig is passen ze het project daarop aan. Daarom hebben ze heel bewust het eerste eiland zo groot mogelijk gemaakt en zo snel mogelijk aangelegd, om er namelijk van te leren voor de volgende eilanden. Op die manier wordt er binnen het aanlegconsortium kennis opgedaan en toegepast, wat ten goede komt aan de mate van kennis binnen het project. De aquatisch ecoloog van Witteveen+Bos geeft aan dat ze samen met Boskalis met name leren op praktisch gebied:

“Wij zijn onderdeel van hetzelfde aanlegconsortium, dus wij schakelen heel vlug en wij leren heel veel praktisch. Maar dat is iets anders dan het onderzoek wat er gebeurt, het wetenschappelijke onderzoek. Het KIMA-onderzoek en het onderzoek van Natuur in productie dat staat op grote afstand van de hele realisatie en het contract.”

Daarmee wordt aangegeven dat de wetenschappers als kennisbron niet worden meegenomen in het project door de aanlegpartijen. Daardoor vindt er door de stakeholders Boskalis en Witteveen+Bos als kennisbron en de wetenschappers als kennisbron geen coproductie plaats en ook geen kennistoepassing van ecologische en sociale kennis. Dat heeft een negatief effect op de mate van kennis in het project. Daarnaast geldt volgens een van de bouwers van Boskalis dat de mensen die aan het project werken geen tijd hebben om extra taken op te pakken omdat de capaciteit gering is, zoals ook eerder te lezen is. Het is daarom volgens hem niet mogelijk om kennis die wetenschappers opdoen mee te nemen in het project. Dat doet de mate van kennis in het project geen goed.

De kennispartijen ervaren zelf ook de afstand tussen henzelf en het aanlegconsortium en missen daardoor het coproduceren van kennis in het project. Zoals in de contextbeschrijving (zie § 4.3.4) is te lezen kent KIMA 3 onderzoekssporen. Spoor 1, dat focust op bouwen met dun slib, dat loopt nog niet voldoende geeft de KIMA-trekker van spoor 1 aan. Op de Marker Wadden zijn 3 compartimenten aangelegd waarbinnen dun slib gespoten zou worden om te onderzoeken, dat is tot op heden nog niet gedaan. En nu de eilanden niet meer van dun slib gemaakt worden, maar van holoceen is besloten om ook die onderzoekscompartimenten te gaan vullen met holoceen. Op die manier wordt de wending die in de aanleg gemaakt is zichtbaar in het onderzoek. Tegelijkertijd vinden KIMA-partijen het een vreemde situatie dat ze straks in die compartimenten zelf gegevens moeten krijgen over de consolidatie van het slib, terwijl Boskalis die gegevens eerder al heeft opgedaan bij het bouwen van de eilanden zelf, zo geven ze aan. Tot op heden wil Boskalis die gegevens echter niet delen. Dat duidt erop dat er geen sprake is van het combineren van kennisbronnen, waardoor ook de kennistoepassing van ecologische en sociale kennis achterblijft en daardoor de algemene kennis in het project ten behoeve van het sociaal-ecologisch systeem ook achterblijft.

Spoor 2 binnen KIMA, dat focust op ecologisch onderzoek, wordt meer en meer verweven met het Natuur in productie-onderzoek. Bij beide onderdelen wordt er logischerwijs veel ecologische kennis opgedaan, ten positieve van de kennisconditie in het algemeen. Zo geeft de onderzoeker van het Natuur in productie-onderzoek aan dat ze sinds april 2019 heeft plaatsgenomen in de stuurgroep KIMA. Daarnaast wordt er een keer per jaar een sciencemeeting georganiseerd waar alle ecologen bij elkaar komen. Daar wordt bewust stilgestaan bij het coproduceren van ecologische kennis. Voor de wetenschappers verliep het vergaren van kennis niet altijd soepel. Aan het begin van de realisatiefase, hadden ze onderzoeksplots uitgezet op de Marker Wadden, maar toen ze een tijdje later weer kwamen waren de onderzoeksplots bedolven onder een laag slib en konden ze opnieuw beginnen. Boskalis gaf daarop aan dat ze de contractuele verplichting hebben om ervoor te zorgen dat de

eilanden een bepaalde hoogte bereiken en dat ze geen contractuele verplichting hebben om daarbij rekening te houden met het onderzoek. Op die manier worden onderzoekers geconfronteerd met het feit dat Boskalis geen tijd heeft en vooral geen contractuele verplichting heeft om kennis te coproduceren met de wetenschappers en daarna toe te passen. Dat gaat ten koste van de algemene positie van kennis in het project. Overigens is inmiddels, na de wisseling van een projectleider bij Boskalis, de afstemming tussen de kennispartijen en Boskalis beter, zoals eerder genoemd in dit analysehoofdstuk.

Voor spoor 3 binnen KIMA, het onderzoek naar de governance van de Marker Wadden, is het interessant om de relaties tussen de verschillende partijen te onderzoeken, ook in het licht van de contractuele relatie. Daarmee hopen ze met name sociale kennis op te doen ten gunste van de algemene kennispositie in het project. Al met al zijn de verschillende sporen binnen het KIMA inmiddels opgezet en loopt het onderzoek steeds beter, zo geven de kennispartijen zelf aan. Maar het proces van de aanleg gaat nog voor het KIMA uit en daarmee voelt het onderzoek niet als adaptief aldus de KIMA-trekker vanuit Deltares:

“Kennis ontwikkelen voelt nu niet als adaptief bezig zijn maar volgend. Informatie uitwisseling is beperkt. Er wordt niet automatisch gecommuniceerd met onderzoekers.”

Op die manier kan uiteindelijk gesteld worden dat zowel door de kennispartijen als door de aanlegpartijen wordt beaamd dat er geen sprake is van coproductie van ecologische en sociale kennis en kennis toevoering door de aanleg- en kennispartijen. Deltares geeft aan dat als zij partner waren geweest in het project, ze Boskalis hadden kunnen helpen bij de realisatie van de Marker Wadden. Afspraken om (commercieel interessante) kennis niet te delen zouden dan gemaakt kunnen worden volgens Deltares. Net als in de initiatiefase blijft de kennisconditie ook in de realisatie achter op de overige condities, dat komt met name door het gebrek aan coproductie van kennis door de aanleg- en kennispartijen. Overigens vindt er binnen de aanlegpartijen zelf wel coproductie van kennis plaats.

Binnen de omgevingspartijen geeft met name het Ministerie van LNV aan gebruik te maken van de ecologische kennis die het KIMA opdoet. Die kennis krijgt ze via Rijkswaterstaat, die een belangrijke kennisbron is voor het ministerie om kennis voor beleidsonderzoeken van te ontvangen. Daarnaast speelt ook Staatsbosbeheer daarin een belangrijke kennisrol en heeft het ministerie een regulier beleidsondersteunende onderzoeksopdracht met de WUR en WENR. Op die manier combineert het ministerie verschillende kennisbronnen om de kennis vervolgens zelf toe te passen in het opstellen van beleid. Dat draagt positief bij aan de algemene kennispositie binnen het Marker Wadden-project.

5.4.3 Beheerfase

Met name Natuurmonumenten heeft binnen het bouwteam een sterke focus op de ecologische kennis voor de beheerfase. Ze hoopt dat de resultaten met betrekking tot de waterkwaliteit positief zijn en dat dat kan dienen als legitimatie voor het project Marker Wadden Fase 1. Daarnaast hoopt ze die ecologische kennis te kunnen toepassen in volgende projecten. Ze hoopt daarbij vooral dat ze met behulp van de positieve onderzoeksresultaten financiering kan krijgen voor Marker Wadden Fase 2. Op die manier is de verwachting dat in de beheerfase de ecologische kennis kan worden toegepast, wat positief is voor de kennisconditie in het algemeen. Het dient echter deels ook voor een volgend project, waar het huidige Marker Wadden geen positief noch negatief effect van ervaart.

De bouwteamleden van Rijkswaterstaat zijn formeel in de beheerfase niet meer aanwezig, maar in praktijk nog wel is hun verwachting, zoals eerder beschreven. Zij focussen met name op het opdoen van sociale kennis en de toepassing daarvan: hoe ze de belangen van Rijkswaterstaat zo goed mogelijk kunnen behartigen in een project met grote onzekerheid over de uitkomst zoals het Marker Wadden-project. De opgedane kennis op dat vlak in de initiatie- en realisatiefase proberen ze in de beheerfase toe te passen, zo geven ze zelf aan. Op die manier dragen ze positief bij aan de kennisconditie in de beheerfase.

Ook Boskalis draagt positief bij aan de kennisconditie in de beheerfase van de Marker Wadden. De opgedane ecologische kennis in de realisatiefase proberen ze in de beheerfase toe te passen. De managers van Boskalis geven aan dat ze in de realisatiefase al een beheer- en onderhoudsplan hebben opgesteld en verwachten dat nog aan te kunnen scherpen tot dat daadwerkelijk de beheerfase begint. Op die manier proberen ze de opgedane kennis door met name kennisbronnen als zichzelf en Witteveen+Bos toe te passen in de beheerfase wat positieve invloed heeft op de kennis in het project gedurende de beheerfase. Daarnaast verwacht Boskalis de Marker Wadden als referentieproject te gebruiken. Enerzijds voor eigen kennisontwikkeling, met name op het gebied van slibconsolidatie. Anderzijds om schoolverlaters aan te trekken, omdat de Marker Wadden een prestigieus project is en schoolverlaters dat interessant vinden, zo geven ze zelf aan. Door het project als referentieproject te gebruiken probeert Boskalis de opgedane kennis toe te passen, wat op zichzelf een positieve invloed heeft op kennis. Echter, door het met name toe te passen voor het eigen bedrijf draagt het niet bij aan het Marker Wadden-project en draagt het daardoor niet positief bij aan de kennisconditie. Dat geldt ook voor Witteveen+Bos. Witteveen+Bos hoopt in de beheerfase dat ze de positieve werkwijze waarop ze met Boskalis de opgedane kennis hebben verankerd in het Marker Wadden-project, ook elders toe te kunnen passen, met name op het vlak van vegetatieontwikkeling op een zachte ondergrond. Daarmee is er sprake van ecologische kennistoepassing, maar dragen ze niet in positieve zin bij aan de kennisconditie binnen het project zelf in de beheerfase.

Zoals ook eerder aangegeven hopen de kennispartijen in de beheerfase makkelijker onderzoek te kunnen doen op de Marker Wadden omdat het geen bouwterrein meer is, maar Natuurmonumenten verantwoordelijk is als beheerder. Dat maakt het voor de onderzoekspartijen makkelijker om ecologische kennis te ontwikkelen, wat een positieve invloed heeft op de mate van kennis in het project in de beheerfase. De kennispartijen geven aan dat ze de beheerfase nodig hebben om in samenwerking met elkaar te komen tot conclusies over onder andere de consolidatie van het slib, de vegetatieontwikkeling, de governancestructuur, maar vooral over de ecologische effecten van de Marker Wadden op het Markermeer. Natuurmonumenten, maar ook omgevingspartijen, wachten namelijk op de conclusies om die toe te kunnen passen bij de legitimatie van Marker Wadden Fase 1. Op die manier is ecologische kennistoepassing van de conclusies gegarandeerd, wat positief is voor de factor kennis in de beheerfase. Rijkswaterstaat heeft de les om in de contractfase al afspraken te maken over de positie van kennisinstellingen al toegepast bij de versteviging van de Houtribdijk, zo geeft de Rijkswaterstater van KIMA aan. Daar gaan het kennis- en aanlegspoor samen, ook in de contracten. Een deel van het aanlegbudget is namelijk bestemd voor het opdoen van kennis. EcoShape geeft aan dat er ook andere voorbeelden zijn in de wereld waar de kennis die opgedaan wordt bij de Marker Wadden toe te passen zijn:

“Er zijn wel veel plekken in de wereld die lijken op het Markermeer: gedegradeerde ecosystemen in een modderig milieu, in deltagebieden die onder druk staan door verstedelijking en klimaatverandering. Daar zou een soortgelijk project veel kunnen toevoegen. Zoals Manilla Bay en Jakarta Bay. Daar staan veel infrastructurele projecten in de planning, die van de Marker Wadden zouden kunnen leren.”

Op die manier zien Rijkswaterstaat en EcoShape mogelijkheden om de opgedane ecologische kennis in de initiatie- en realisatiefase van de Marker Wadden toe te passen. Dat is net als voor de aanlegpartijen geldt, op zichzelf positief voor de mate van kennis, maar voor de beheerfase van het Marker Wadden-project heeft het geen direct effect.

Rijkswaterstaat als omgevingspartij kijkt met name naar het gehele Markermeer in de beheerfase. Ze hebben in het Marker Wadden-project opgetreden als launching customer. Dat wil zeggen dat ze, ondanks dat de werkwijze van de Marker Wadden zich nog niet bewezen heeft, wel achter het project

zijn gaan staan om te ontdekken of het werkt. Ze realiseren zich daarbij dat de resultaten ook kunnen tegenvallen. Toch is hun verwachting dat de troebelheid van het Markermeer verbetert wordt door het slib eraan te onttrekken. Hoe groot het effect is, dat moet blijken in de beheerfase. Op die manier wil Rijkswaterstaat, als omgevingspartij, met name de ecologische kennis toepassen in volgende uitvoeringsprojecten. Daarbij willen ze de coproductie van ecologische en sociale kennis verbeteren door daar eerder afspraken over te maken met de verschillende kennisbronnen. Voor het Ministerie van IenW en LNV geldt dat zij de kennis willen toepassen in volgende beleidsprojecten. Al met al geldt zo ook voor de omgevingspartijen, net als de aanlegpartijen en de kennispartijen, dat zij in de beheerfase van het Marker Wadden-project de opgedane kennis wel elders toepassen, maar daarmee niet bijdragen aan de kennisconditie binnen het project zelf.

5.4.4 Implicaties voor adaptief co-management

De aanwezigheid van ACM in de initiatiefase was zeer gering omdat er geen sterke verbinding was gelegd tussen het bouwteam en de kennispartijen om met elkaar samen te werken en er daardoor ook kon geen sprake was van sociaal-ecologische kennisontwikkeling en -toepassing. De relatie tussen het bouwteam en de kennispartijen was niet positief te beïnvloeden omdat het bouwteam in de veronderstelling was dat de kennispartijen financieel zouden bijdragen en toen bleek dat dat niet het geval was, de verbinding met kennispartijen voorlopig werd opgezegd. Met daardoor negatieve gevolgen voor ACM binnen het project.

In de realisatiefase kwamen het bouwteam en de kennispartijen toch meer tot elkaar door een parallel onderzoeksprogramma dat werd opgezet, wat een positieve invloed had op de verbinding om samen te werken, wat voor ACM cruciaal is. Door die verbinding kon er namelijk ook begonnen worden met sociaal-ecologische kennisontwikkeling, een ander belangrijk element van ACM.

In de beheerfase lijkt er de sterkste verbinding te ontstaan tussen Natuurmonumenten uit het bouwteam en de kennispartijen. Dat komt met name omdat Natuurmonumenten afhankelijk is van de kennispartijen omdat eventuele positieve uitkomsten van de sociaal-ecologische kennisontwikkeling toegepast kunnen worden voor de legitimering van de Marker Wadden Fase 1. Daarmee lijken de elementen van verbinding, kennisontwikkeling en kennistoepassing van ACM goed aanwezig in de beheerfase. Echter, de sociaal-ecologische kennistoepassing in het project zal gering zijn omdat Natuurmonumenten de opgedane kennis vooral wil inzetten voor Marker Wadden Fase 2 en in mindere mate bij Marker Wadden Fase 1. Door de focus op een volgend project, zorgt dat voor minder invloed van ACM in het huidige Marker Wadden-project.

Binnen de aanlegpartijen is er vanaf de initiatiefase een grote focus op sociaal-ecologische kennistoepassing ten behoeve van ACM. Er was namelijk sprake van een open uitvraag naar de markt, wat daardoor een groot beroep deed op de beschikbare kennis van de markt. Nadat het project gegund is aan Boskalis en Witteveen+Bos hebben zij positief bijgedragen aan de aanwezigheid van ACM door een sterke verbinding met elkaar op te bouwen om te gaan samenwerken.

Deze onderlinge verbinding is gedurende de realisatiefase versterkt en daarmee de positieve invloed op ACM ook. Dat komt onder andere omdat er veel sprake was van sociaal-ecologische kennisontwikkeling en kennistoepassing. De aanlegpartijen leerden namelijk veel en pasten dat ook direct toe. Echter, minder positief daaraan was dat er geen goede verbinding was tussen de aanlegpartijen en de kennispartijen. Daardoor bleef de sociaal-ecologische kennisontwikkeling en toepassing eenzijdig, namelijk enkel op het praktische vlak binnen de aanlegpartijen. Het ontbreken van een contractuele verplichting tussen de aanlegpartijen en de kennispartijen lijkt daarvan een oorzaak te zijn, ten nadele van ACM omdat er daardoor geen verbinding was tussen beide partijen om samen te werken aan sociaal-ecologische kennisontwikkeling en -toepassing.

In de beheerfase is de verwachting dat Boskalis positief bijdraagt aan het element van sociaal-ecologische kennistoepassing van ACM. Ze hoopt namelijk de opgedane kennis uit eerdere fasen in de beheerfase in te kunnen zetten. Daarnaast hoopt Boskalis de Marker Wadden als referentieproject te gebruiken voor schoolverlaters en hopen ze de sociaal-ecologische kennis in andere projecten toe te

kunnen passen. Ondanks dat er dan sprake is van sociaal-ecologische kennistoepassing, draagt dat niet bij aan de aanwezigheid van ACM, omdat het niet ten behoeve van de Marker Wadden is. Datzelfde geldt voor Witteveen+Bos. Zij hopen dat de sterke verbinding die gelegd is tussen hen en Boskalis gedurende de beheerfase van de Marker Wadden in andere projecten kan worden toegepast, maar ook dat draagt op die manier niet bij aan de aanwezigheid van ACM in de beheerfase van de Marker Wadden.

Zoals genoemd is er in de initiatiefase geen goede verbinding gelegd tussen de kennispartijen en het bouwteam, dat beamen ook de kennispartijen zelf. Dit heeft een negatieve invloed gehad op de mate van ACM. Dat had als oorzaak dat het ontbrak aan verbinding om samen te werken en er daardoor ook niet begonnen kon worden met de sociaal-ecologische kennisontwikkeling en daardoor de toepassing ook achter bleef. Kennispartijen geven aan dat met name de omgevingspartijen voor een sterkere verbinding hadden moeten zorgen door de relatie tussen de kennispartijen, het bouwteam en de aanlegpartijen te beïnvloeden. Dat hadden de omgevingspartijen kunnen doen door bij het verlenen van financiële steun als voorwaarde te stellen dat, naast aanlegpartijen ook wetenschappers als kennisbron moesten worden meegenomen bij de kennisontwikkeling en toepassing. Nu was er geen sprake van ACM omdat het bouwteam de relatie met de kennispartijen zo beïnvloedde dat er geen verbinding kon ontstaan om samen te werken. Overigens droeg daar ook de slechte verbinding tussen kennispartijen onderling aan bij.

In de realisatiefase is er parallel aan het bouwproject sprake geweest van sociaal-ecologische kennisontwikkeling. Dat heeft een positieve invloed gehad op ACM. Dat kwam onder andere omdat er een betere verbinding kwam tussen de kennispartijen onderling, maar ook met het bouwteam. Desalniettemin kwam er geen goede verbinding met de aanlegpartijen, waardoor ook in de realisatiefase de sociaal-ecologische kennistoepassing achterbleef. Met de negatieve gevolgen voor ACM. De kennis van de kennispartijen werden namelijk niet meegenomen bij de aanleg van de Marker Wadden.

Voor de beheerfase blijft er een sterke verbinding met Natuurmonumenten als een van de bouwteampartijen bestaan en lijkt er een positief effect te bestaan op ACM. Dat komt omdat Natuurmonumenten, net als de omgevingspartijen, de sociaal-ecologische kennis die kennispartijen ontwikkelen in de beheerfase willen toepassen in de legitimering van het Marker Wadden-project. Echter, tegelijkertijd kan de directe bijdrage aan ACM binnen het Marker Wadden-project tegenvallen omdat de kennispartijen, net als Natuurmonumenten en de aanlegpartijen, zelf ook vooral de sociaal-ecologische kennis willen toepassen in andere projecten.

Met name het Ministerie van LNV draagt bij aan een positieve invloed op ACM omdat ze voor de ontwikkeling van haar beleid gebruikmaakt van verschillende kennisbronnen die sociaal-ecologische kennis ontwikkelen. Daar maken de onderzoekers van de Marker Wadden ook onderdeel van uit via Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie. Daarnaast heeft het Ministerie van LNV verbindingen met Staatsbosbeheer en de WUR en WENR. Die verbindingen hebben echter geen directe invloed op de mate van ACM bij de Marker Wadden omdat die partijen geen onderdeel uitmaken van het project.

In de beheerfase lijkt de aanwezigheid van ACM geborgd door de sterkere verbinding tussen de onderzoekers die komen tot de sociaal-ecologische kennisontwikkeling en de omgevingspartijen. Dat komt omdat met name het Ministerie van IenW en LNV de uitkomsten van de onderzoeken willen toepassen voor de legitimering van het Marker Wadden-project. Echter, daarnaast dient het ook als input voor sociaal-ecologische kennisontwikkeling bij volgende beleidsprojecten. Daarmee dient het niet direct de mate van ACM binnen het project.

Geconcludeerd kan worden dat de kennisconditie van ACM zich met name voordoet over meerdere projecten heen en niet heel sterk is binnen een project doordat kennistoepassing vooral plaatsvindt in andere projecten. Voor zowel Natuurmonumenten uit het bouwteam, de aanleg-, kennis- en omgevingspartijen geldt namelijk dat ze de sociaal-ecologische kennis die opgedaan wordt binnen Marker Wadden Fase 1, enerzijds willen toepassen in dat project, maar alle partijen zien met

name mogelijkheden voor sociaal-ecologische kennistoepassing in andere projecten, waaronder Marker Wadden Fase 2. Daarmee lijkt de daadwerkelijke sociaal-ecologische kennistoepassing van ACM plaats te vinden over BwN-projecten heen en minder in het BwN-project waar de sociaal-ecologische kennis wordt ontwikkelt.

5.5 Sleutelfiguren

Uit de eerdere hoofdstukken blijkt dat de bestuurlijke procescondities sleutelfiguren gekenmerkt wordt door verschillende taken die zij uitvoeren (zie tabel 3). Het gaat daarbij om het leggen van verbindingen, enerzijds tussen partijen, anderzijds binnen partijen. Daarnaast draait het om betekenis geven aan wetenschappelijke data en dit relateren aan empirische toepassing door informatie te vertalen en informatie uit te wisselen binnen en tussen organisaties. Ook wordt deze procesconditie gekenmerkt door de eigenschappen invoelend en ondernemend zijn. Tot slot gaat het om het helder definiëren van problemen. Deze kenmerken vormen de leidraad voor de analyse in de komende drie paragrafen.

5.5.1 Initiatiefase

De start van de initiatiefase werd ingeluid door een sleutelfiguur in het project: de projectdirecteur Marker Wadden. Hij definieerde helder het probleem en had een ondernemende insteek. Zelf zegt hij daarover:

“Ik had zelf het idee, alles wat nu bedacht is om dat ecologisch systeem weer op orde te krijgen, dat is gewoon veel te duur en dan gaat het echt nooit gebeuren dus ik denk dat het veel goedkoper kan. En stel nou dat ik ook nog als eerste het geld op tafel kan leggen en dat we ook gewoon echt volledig bereid zijn om onze nek uit te steken en op onze bek te gaan.”

De projectdirecteur werkte het idee verder uit met de toekomstige assetmanager van Natuurmonumenten. Samen hebben ze de strategie uitgedacht als het gaat om financiering van het project en veel technische uitdagingen. Daaruit bleek dat ook de assetmanager van Natuurmonumenten een sleutelfiguur was voor het project. Met name de technische uitdagingen benaderde hij op een ondernemende manier. Maar dat niet alleen, hij heeft ook heel veel verbinding gelegd tussen en binnen partijen door zijn grote kring van connecties. Vanuit een eerdere politieke carrière kent hij namelijk zowel het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland, als ook het college van Burgemeesters en Wethouders van de gemeente Lelystad en het bestuur van het waterschap Zuiderzeeland, zo geeft hij zelf aan. Daarnaast heeft hij samen met de projectdirecteur gewerkt bij Rijkswaterstaat. De projectdirecteur is werkzaam bij Natuurmonumenten en voor dit project gedetacheerd bij Rijkswaterstaat, zodat hij het project namens beide partijen kan aansturen. Door makkelijk verbindingen te leggen tussen en binnen partijen vanwege de connecties en de werkervaring die ze hebben, problemen helder definiëren en op ondernemende wijze daarmee omgaan functioneerden zowel de projectdirecteur als de assetmanager van Natuurmonumenten als sleutelfiguren in de initiatiefase.

Uiteindelijk is het ze gelukt om als eerste geld op tafel te krijgen in de vorm van financiering vanuit het Droomfonds van de Nationale Postcode loterij (zie ook § 4.3.3). Nadat ook het Ministerie van IenW en LNV financieel wilden bijdragen aan het project is in een vroeg stadium de assetmanager van Rijkswaterstaat toegevoegd aan het team. Hij geeft zelf aan dat de keuze op hem viel omdat hij de meeste bestuurders in de regio kende en hij de directeur-generaal van Rijkswaterstaat persoonlijk kende. Hij heeft in de initiatiefase veel contact gehad met het Ministerie van IenW om de overeenkomsten te regelen. Door op die manier verbinding te leggen binnen Rijkswaterstaat als organisatie, maar ook tussen Rijkswaterstaat en het Ministerie van IenW door informatie tussen beide organisaties te vertalen en uit te wisselen functioneerde ook de assetmanager van Rijkswaterstaat als sleutelfiguur in het bouwteam in de initiatiefase.

Het belang van met name de projectdirecteur en de assetmanager van Natuurmonumenten als sleutelfiguren wordt door Boskalis erkend. Zij hebben waardering voor het feit dat Natuurmonumenten in zeer korte tijd de Marker Wadden hebben weten te realiseren. Het is bijzonder, zo geven zij aan, dat er in 2014 een plan ligt en in 2016 al daadwerkelijk gebouwd wordt:

“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 daarbij wel heel veel input gekregen van andere partijen.”

Daarmee benadrukt Boskalis het functioneren van de projectdirecteur en assetmanager als sleutelfiguren in het project omdat ze op ondernemende wijze handelen en veel verbinding leggen tussen andere partijen.

Ook door kennispartijen wordt erkend dat de projectdirecteur ondernemend van aard is. Het stuurgroep lid van KIMA namens Rijkswaterstaat doelt daarmee op het feit dat bedacht is om de officiële projectnaam te framen als Marker Wadden Fase 1. Over de projectdirecteur Marker Wadden zegt hij:

“Hij heeft het ook slim gebracht als Marker Wadden Fase 1, en dan neemt men aan dat er ook een Fase 2 of 3 zal komen. (...) Terwijl er ook gezegd is dat er een betere onderbouwing moet komen van wat het effect van de Marker Wadden is om volgende stappen te kunnen zetten.”

Daarin komt de ondernemende handelswijze terug, wat een belangrijk kenmerk is van een sleutelfiguur. Zo blijkt dat binnen het Marker Wadden-project in de initiatiefase sleutelfiguren actief zijn geweest.

5.5.2 Realisatiefase

Tijdens de realisatiefase bleek dat het zeer belangrijk is om niet alleen verbinding te kunnen leggen tussen partijen, maar ook binnen partijen. Dat geldt met name voor de Rijkswaterstaters in het bouwteam. De manager projectbeheersing en de contractmanager functioneren namelijk als sleutelfiguur door met name verbindingen te leggen binnen Rijkswaterstaat. Zoals eerder benoemd vraagt het Marker Wadden-project niet om een standaardaanpak, terwijl Rijkswaterstaat daar juist heel goed in is, aldus beide managers. Ze geven aan dat om de werkwijze van het Marker Wadden-project toch in te kunnen bedden binnen Rijkswaterstaat, ze veel verbinding hebben moeten leggen door informatie over het project op de juiste manier te vertalen en uit te wisselen binnen Rijkswaterstaat. op die manier functioneerden zij als sleutelfiguren binnen het bouwteam in de realisatiefase. Daarbij bleek senioriteit, dat eerder als belangrijke factor genoemd is voor de commitment van het project, niet alleen belangrijk vanwege de ervaring, maar ook vanwege het netwerk, aldus de projectdirecteur. Net als in de initiatiefase kwam in de realisatiefase de ondernemende houding van de assetmanager van Natuurmonumenten terug. De contractmanager die in de realisatiefase is aangehaakt omschrijft hem als volgt:

“We hebben iemand in het projectteam zitten, die is heel creatief, heel opportunistisch, ziet allemaal nieuwe kansen en iedere keer gaat hij weer een stukje bijbouwen.”

Boskalis beaamt dat. Terwijl Boskalis het zand aan het opspuiten was voor de randen van de Marker Wadden bedacht de assetmanager van Natuurmonumenten dat het duinen moesten worden. Uiteindelijk zijn die gerealiseerd. Op die manier vervulde de assetmanager van Natuurmonumenten ook in de realisatiefase een rol als sleutelfiguur door zijn ondernemende wijze.

De kennispartijen mistten de verbinding met het bouwteam in de realisatiefase en hebben dit geprobeerd op te lossen door een sleutelfiguur aan te stellen. De huidige coördinator van KIMA geeft aan dat in samenspraak met het bouwteam is afgesproken dat er een functionaris zou plaatsnemen in het bouwteam vanuit de kenniswereld. Vervolgens is binnen het KIMA afgesproken dat alle vragen rondom het verkrijgen van data over de realisatie van het project via deze functionaris moeten lopen, zodat de onderzoekers een aanspreekpunt hebben met de aanlegpartijen via het bouwteam. Andersom zou de functionaris ook meer betrokken worden bij overleggen van de aanlegpartijen. Boskalis geeft aan dat het in de praktijk echter lastig blijkt om hem erbij te betrekken, daarvoor zou hij vaker in de keet aanwezig moeten zijn aldus Boskalis. Daardoor vervult de KIMA-functionaris niet de gewenste rol als sleutelfiguur. Dat komt ook, zo geven de kennispartijen zelf aan, doordat het leggen van verbinding tussen de kennispartijen en de aanlegpartijen vooral op praktisch niveau gebeurt. Het geven van betekenis aan wetenschappelijke data en het koppelen aan de empirische context en andersom blijft daardoor achter en dus ook de rol als sleutelfiguur.

In de ambtelijke wereld van het Markermeer wordt de gebiedscoördinator van het Ministerie van IenW als sleutelfiguur gezien. Hij heeft de taak om namens het ministerie, samen met mensen van de provincies rondom het Markermeer, 60 organisaties aan elkaar te verbinden onder de noemer van Agenda IJsselmeergebied 2050. Het Ministerie van LNV gebruikt daarnaast de gebiedscoördinator voor de Programmatische Aanpak Grote Wateren, dat nog ver in de beheerfase van Marker Wadden Fase 1 doorloopt. Recentelijk hebben ze nog een instructie gegeven aan de gebiedscoördinator, aldus de senior adviseur van het Ministerie van LNV:

“Ga op pad, ga naar die gebieden toe, naar de regionale partners, overheden en private partijen en kijk wat je aan financiering kunt lospeuteren want er zijn gedeelde belangen.”

Op die manier wordt de gebiedscoördinator ingezet om verbinding te leggen tussen partijen door informatie te vertalen en weer uit te wisselen tussen de partijen en uiteindelijk op ondernemende wijze financiering voor beleidsplannen te realiseren. Daardoor is er in de realisatiefase ook sprake van een sleutelfiguur binnen de omgevingspartijen en lijkt deze in de beheerfase ook nog actief te blijven.

5.5.3 Beheerfase

De sleutelfiguren die als eerste betrokken zijn geraakt bij de Marker Wadden, de projectdirecteur Marker Wadden en de assetmanager van Natuurmonumenten, zijn voor de beheerfase op zoek naar partijen die zich ook willen verbinden aan de Marker Wadden zodat meerdere partijen het project kunnen steunen. Daar schuilt met name een strategische gedachte achter, zo geven ze beiden aan:

“Wij waren op zoek naar wat is het beste voertuig om de doorgroei van onze ambitie te borgen. Want de tweede fase Marker Wadden was eigenlijk alleen maar het idee van Natuurmonumenten, en van niemand anders. Het Nationaal Park was voor ons strategisch gezien een heel belangrijk nieuw vehicle.”

Het gaat beide sleutelfiguren niet zozeer om Marker Wadden Fase 1, maar meer om het opstarten van Marker Wadden Fase 2. Dat doen ze op ondernemende wijze. Gedurende de realisatiefase van de Marker Wadden is namelijk een nieuw Nationaal Park opgericht door de provincie Flevoland, Nationaal Park Nieuw Land. In de totstandkoming daarvan is de assetmanager van Natuurmonumenten ingehuurd door de provincie Flevoland om hen daarbij te ondersteunen. Voor de assetmanager was dat een kans om de Marker Wadden ook onderdeel te laten uitmaken van het Nationaal Park. Hij heeft ervoor gezorgd dat het nieuwe Nationaal Park niet alleen wordt ingestoken vanuit commercieel perspectief als een marketing-actie, maar dat het daarnaast ook een ontwikkelingsvisie is voor het gehele gebied. Door helder het probleem van het Markermeer te definiëren dat de ecologische kwaliteit na Marker Wadden Fase 1 nog niet goed genoeg is, hoopt hij

namelijk dat er meer potentie in zit voor de doorontwikkeling naar een nieuw project, Marker Wadden Fase 2. Daarnaast heeft hij nadrukkelijk de verbinding gelegd met lokale actoren door als bewoner van Lelystad deel te nemen aan een ontwerptafel van de gemeente Lelystad over de toekomst van de gemeente. Op die manier heeft hij nadrukkelijk verbinding gelegd met de provincie Flevoland en de gemeente Lelystad en zo heeft hij als sleutelfiguur opgetreden door informatie te vertalen en uit te wisselen tussen het Marker Wadden-project en Nationaal Park Nieuw Land van de provincie en de toekomstplannen van de gemeente. Echter, daarbij heeft hij wellicht als sleutelfiguur meer bijgedragen voor eventueel Marker Wadden Fase 2, dan voor de beheerfase van Marker Wadden Fase 1 en is nog onbekend in hoeverre hij daadwerkelijk in de beheerfase nog aanwezig is. Indien hij als sleutelfiguur niet meer optreedt als de beheerfase daadwerkelijk is begonnen, heeft dat een negatieve invloed op de procesconditie sleutelfiguren, omdat daar dan minder sprake van is.

Het is wel bekend dat de projectdirecteur Marker Wadden en de assetmanager van Rijkswaterstaat betrokken blijven bij de Marker Wadden in de beheerfase. Zij hebben namelijk plaatgenomen in de stuurgroep van het Nationaal Park Nieuw Land, waar Marker Wadden (dus) onderdeel van is. Op die manier blijven twee sleutelfiguren ook in de beheerfase betrokken bij de Marker Wadden, maar dan vanaf de zijlijn. Tot verbazing van de kennispartijen van het KIMA stelde de stuurgroep van het Nationaal Park Nieuw Land een document op over kennisontwikkeling waar het KIMA helemaal niets vanaf wist. Terwijl het KIMA een kennisprogramma is wat, door de verbinding met Marker Wadden, onderdeel uitmaakt van het Nationaal Park. Hierdoor lijken de sleutelfiguren niet zozeer de verbinding te hebben gelegd met de partijen binnen het Nationaal Park. Zelfs niet binnen het Marker Wadden-project, want zowel de sleutelfiguren als het KIMA horen bij de Marker Wadden. Daarmee lijken de sleutelfiguren voor de beheerfase met name op zoek te zijn naar verbindingen buiten het project en daarbij verbindingen binnen het project te vergeten. Dat heeft een negatieve invloed op de procesconditie van sleutelfiguren omdat sleutelfiguren ook voor verbindingen binnen partijen moeten zorgen.

5.5.4 Implicaties voor adaptief co-management

Vanaf de start van de initiatiefase zijn er meerdere actoren bij het project betrokken geweest en hebben sleutelfiguren geprobeerd om de relaties daartussen zo te beïnvloeden dat er daadwerkelijk verbindingen ontstonden tussen deze verschillende actoren. Dat heeft een positieve bijdrage geleverd aan de mate van ACM. Uit deze verbindingen is namelijk uiteindelijk een bouwteam ontstaan die in de initiatiefase met name sterk verbonden was met de omgevingspartijen om samen het Marker Wadden-project op te starten.

In de realisatiefase hebben meerdere sleutelfiguren ervoor gezorgd dat er met name een sterke verbinding ontstond binnen Rijkswaterstaat met een positief gevolg voor de aanwezigheid van ACM. Door het beïnvloeden van interne relaties bij Rijkswaterstaat hebben de managers uit het bouwteam er namelijk voor gezorgd dat er een sterke verbinding kwam binnen Rijkswaterstaat als organisatie en in relatie tot het Marker Wadden-project.

In de realisatiefase is door de sleutelfiguren vooruitlopend op de beheerfase positief bijgedragen aan ACM. Onder andere door aan te sluiten bij lopende besluitvormingsprocessen van de provincie Flevoland en de gemeente Lelystad, daarmee hebben ze namelijk verbindingen gecreëerd om in de beheerfase te gaan samenwerken. Echter, de sleutelfiguren lijken die verbindingen met name te zijn aangegaan voor een eventuele opstart van Marker Wadden Fase 2. Daarmee heeft dat geen positief gevolg voor ACM van de Marker Wadden Fase 1 in de beheerfase. Daarnaast is nog onbekend in hoeverre de sleutelfiguren gedurende de beheerfase direct bij het project betrokken blijven. Twee sleutelfiguren blijven wel vanaf de zijlijn betrokken door in de stuurgroep van het Nationaal Park Nieuw Land plaats te nemen, maar in hoeverre dan de verbindingen die gelegd zijn tussen het project en andere actoren in de beheerfase blijven bestaan is nog onzeker. Daardoor is ook de aanwezigheid van ACM ten behoeve van Marker Wadden Fase 1 in de beheerfase nog onzeker.

De sleutelfiguren lijken in relatie tot de kennispartijen geen positieve invloed te hebben op ACM omdat de verbinding tussen de kennispartijen en de sleutelfiguren uit het bouwteam niet sterk lijkt te zijn. De sleutelfiguren hebben namelijk te beperkt weet van de sociaal-ecologische kennisontwikkeling die gedaan wordt door de kennispartijen. Om wel een positieve invloed te hebben op ACM moet daarom richting de beheerfase meer verbinding ontstaan tussen de sleutelfiguren en de kennispartijen om te kunnen samenwerken en te komen tot sociaal-ecologische kennisontwikkeling.

Bij de omgevingspartijen is er heel nadrukkelijk een sleutelfiguur aan te wijzen die verbinding legt tussen heel veel verschillende actoren rondom het Markermeer, de gebiedscoördinator van het Ministerie van IenW. Hij heeft een positieve invloed op de aanwezigheid van ACM omdat hij de onderlinge relaties rondom het Markermeer zo weet te beïnvloeden dat het uiteindelijk financiering voor beleidsplannen oplevert. Dat heeft hij tijdens de realisatiefase gedaan en zal dat ook nog in de beheerfase blijven doen.

5.6 Overheidssteun

Uit de operationalisatie van het theoretisch kader (zie tabel 3) is gebleken dat overheidssteun ingedeeld kan worden in aanwezigheid van bestuurlijke steun, zoals wetgeving en overeenkomsten, en financiële steun in de vorm van middelen en mensen. Daarbij blijkt een heldere risicodeling tussen overheden een belangrijk element in de steun te zijn en blijkt een gedeelde probleemstelling vooral belangrijk te zijn om overheidssteun te verwerven. Tot slot is de betrokkenheid van het lokale gezag van belang omdat lokale overheden toegang hebben en daardoor verbinding kunnen leggen met andere lokale actoren in de buurt van het project.

5.6.1 Initiatiefase

Om zoveel mogelijk overheidssteun te generen was het belangrijk om een brede probleemstelling te definiëren met daaraan verschillende doelen gekoppeld. De omgevingsmanager noemt daarbij de volgende doelen:

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

Uiteindelijk heeft het definiëren van een brede probleemstelling met daaraan meerdere doelen ertoe geleid dat zowel het Ministerie van IenW en LNV en de provincie Flevoland financiële steun hebben toegezegd aan het Marker Wadden-project. Bij aanvang was er op die manier 50 miljoen euro beschikbaar en daarmee was de procesconditie overheidssteun aanwezig in de initiatiefase. Toch was er niet voldoende financiële steun om de gehele Marker Wadden te realiseren. De Marker Wadden waren namelijk begroot op 75 miljoen euro. Met hulp van Rijkswaterstaat kon er toch begonnen worden met de aanbestedingsprocedure van een aannemer, zo legt de projectdirecteur uit. De bijdrage van de Rijksoverheid bestond namelijk niet alleen uit financiële steun, ook uit een bijdrage in de vorm van expertise. Rijkswaterstaat zou ‘om niet’ expertise inzetten in het bouwteam. Op die manier was er zowel sprake van financiële steun in de vorm van middelen als mensen.

Daarnaast was er ook sprake van bestuurlijke steun. De inzet van de Rijksoverheid werd namelijk gelegitimeerd door aan de Natura 2000-wetgeving, de KRW en de Wet Natuurbescherming te voldoen (zie § 4.3.1). Deze bestuurlijke steun via wetgeving landde ook in steun via overeenkomsten. In de overeenkomst werd Rijkswaterstaat namelijk opgedragen om ervoor te zorgen dat het Rijk aan de natuurwetgeving ging voldoen. Natuurmonumenten wilde zich heel nadrukkelijk daar niet op vast laten leggen, zo geeft de KIMA-functionaris binnen het bouwteam aan:

“Rijkswaterstaat en Natuurmonumenten hebben verschillende doelen met de aanleg van het project. Die verschillen kom je zeker op operationeel vlak wel tegen. Natuurmonumenten wil zich bijvoorbeeld niet vastleggen aan de beleidsdoelen die er voor de Marker Wadden zijn en Rijkswaterstaat wel. Het enige doel van Natuurmonumenten is dat het een vogelparadijs wordt en Rijkswaterstaat wil een aantal beleidsdoelen realiseren (N2000, meer soorten, minder slib etc.). Dat kan in de uitvoering wel eens lastig zijn. Dit komt vooral tot uiting in bijvoorbeeld de manier waarop dingen in de markt worden gezet en hoe onderzoek precies wordt uitgevoerd. De detailkeuzes die daarin worden gemaakt kunnen daardoor beïnvloed worden.”

Zo was er in de initiatiefase naast financiële steun ook sprake van bestuurlijke steun via wetgeving en overeenkomsten, wat daardoor een positieve invloed had op de mate van overheidssteun in het project. Echter, in de praktijk bleek dat het wel eens lastig was dat Natuurmonumenten zich in de overeenkomsten niet liet vastleggen op dezelfde doelen als Rijkswaterstaat. De conditie overheidssteun was daarom in de praktijk wellicht beter tot haar recht gekomen als ook Natuurmonumenten zich achter de natuurwetgeving had geschaard.

Volgens de kennispartijen had de conditie overheidssteun ook beter ingevuld kunnen worden. Zij geven aan dat de financiële overheidssteun beter zou zijn ingezet als er voorwaarden aan verbonden waren. Daarbij doelen ze met name op de voorwaarde dat kennisinstellingen betrokken zouden moeten worden vanaf de initiatiefase van het Marker Wadden-project. Op die manier zou de financiële steun ook indirect uit de vorm van mensen, namelijk onderzoekers, hebben kunnen bestaan waardoor de middelen beter besteed hadden kunnen worden, aldus de kennisinstellingen. Tijdens de initiatiefase bleek het echter lastig te zijn om de financiële middelen rondom een publiek-private samenwerking goed te regelen, zonder dat er sprake zou zijn van staatssteun aan een NGO. Als er ook nog kennispartijen aan de bestuurlijke overeenkomst zouden worden toegevoegd, zou dat de overeenkomst nog gecompliceerder maken aldus de kennispartijen zelf. Daarmee is er vanuit de kennispartijen gezien een dubbel beeld in hoeverre de overheidssteun positief is geweest op het project in de initiatiefase. Enerzijds had de conditie beter ingevuld kunnen worden door in de overeenkomst voorwaarde te stellen aan de financiële steun die werd toegezegd, anderzijds zou dat de overeenkomst meer gecompliceerd maken en daarmee wellicht minder positief zijn geweest voor het Marker Wadden-project dan nu het geval is geweest.

De omgevingspartijen benadrukken dat er al bestaand overheidsbeleid was om het Markermeer op ecologisch vlak te verbeteren, nog voordat Natuurmonumenten langskwam met het idee van de Marker Wadden. De eerder genoemde natuurwetgeving verplichtte de overheid daartoe, maar die had ze ook zelf al uitgewerkt in de doelstelling om van het Markermeer een Toekomstbestendig Ecologisch Systeem (TBES) te maken met land-waterovergangen (zie § 4.3.1). De aanwezigheid van bestaande wetgeving en beleid voor het Markermeer is een belangrijk aspect geweest voor de overheidssteun volgens vertegenwoordigers van de ministeries en de provincie Flevoland. De gebiedscoördinator van IenW plaatst het Marker Wadden-project in een groter kader:

“Marker Wadden is een stap, om in dit geval dan in het Markermeer, maar dat is gewoon een deel van het een heel groot gebied, ervoor te zorgen dat je de basis versterkt. Dus dat is een element in een opgave, die langer loopt, die is al veel eerder begonnen dan de Marker Wadden en die loopt ook veel langer door dan de Marker wadden, althans dan de aanleg van de Marker Wadden.”

Doordat de grotere opgave al langer liep landde het idee van Natuurmonumenten in een vruchtbare bodem. Dat heeft een positieve invloed gehad op de conditie overheidssteun in het project. Daar heeft

het feit dat de omgevingspartijen rondom het Markermeer al sterk een gebiedsgerichte gedachte hadden om samen het Markermeer op te pakken en daarbij in de aanpak de risico's te delen positief aan bijgedragen. Als dat niet het geval was geweest, zo geeft de senior adviseur van het Ministerie van LNV aan, dan hadden de Marker Wadden niet zo grootschalig opgepakt kunnen worden. Volgens hem geeft ook de Deltacommissaris aan dat eerst gezamenlijk naar de opgave gekeken moet worden, om vervolgens te bekijken wie welke verantwoordelijkheid heeft en daaraan financieel kan bijdragen. De Rijksoverheid heeft in dit geval de verantwoordelijkheid genomen om verschillende overeenkomsten te sluiten met Natuurmonumenten en heeft ook via de Staatscourant een instapmogelijkheid gecreëerd voor andere partijen om in te stappen. Het lokale gezag in de hoedanigheid van de provincie Flevoland heeft daarop gereageerd, maar stelde daarbij wel als voorwaarde dat de recreatiedoelstelling een belangrijke plek moest innemen in het project. Naast de doelstelling van met name het Ministerie van IenW en LNV om de ecologische waarden in het gebied te waarborgen. Zo heeft de werkwijze die de Deltacommissaris benoemde een positieve invloed gehad op de mate van overheidssteun in het project in de initiatiefase. Door eerst een gedeeld probleem te erkennen, vervolgens risico's te willen delen en daar vervolgens financiële middelen aan toe te kennen, heeft het een positief effect gehad op de conditie overheidssteun. Dat wordt versterkt door de aanwezigheid van bestuurlijke steun in natuurwetgeving en de aanwezigheid van het lokale gezag. Door die aspecten was er vanuit de omgevingspartijen een hoge mate van overheidssteun in de initiatiefase van het project.

5.6.2 Realisatiefase

In de initiatiefase is er voor 50 miljoen euro aan financiële steun toegezegd. Zoals hierboven ook beschreven was dat niet genoeg voor de gehele realisatie. Daarom is afgesproken dat Natuurmonumenten zou lobbyen voor extra financiering om de financiering voor de realisatie van het gehele project rond te krijgen. Natuurmonumenten heeft dat volop gedaan gedurende de realisatiefase door te benadrukken dat als er meer financiële middelen kwamen er snel gehandeld kon worden. Immers, tijdens de aanleg zijn de bouwers er nog, zijn de schepen er nog en bovendien was er in de vergunning meer ruimte opgenomen om te mogen bouwen dan in de plannen stond. De assetmanager van Rijkswaterstaat omschrijft als volgt de voordelen die eraan zitten om nu nog meer financiën voor eilanden te realiseren:

“De schepen die er nog liggen. De mensen die er nog zijn, het projectteam, capaciteit is namelijk een groot probleem. De vergunningen die nog lopen tot 2020. Als het ons zou lukken om nu, ik geloof maar 7 mln bij elkaar te krijgen, dan kunnen we extra eilanden aanleggen. Er is nog net ruimte voor meerwerk ook in het contract van Boskalis, dat mag tot 50% meerwerk. Dat hebben we al een paar keer gegeven en dat zou nog net kunnen. Dus dat heeft allemaal voordelen.”

Uiteindelijk hebben de beide ministeries nogmaals financiële steun toegezegd, nadat het Ministerie van LNV zelf in de stuurgroep Marker Wadden het belang aangaf dat de Marker Wadden gerealiseerd moesten worden om de ecologische achteruitgang van het Markermeer stop te zetten, zo geeft de assetmanager van Rijkswaterstaat aan. Op die manier heeft in de realisatiefase het belang van een heldere probleemstelling centraal gestaan om meer financiële steun te krijgen van de overheid. Dat heeft uiteindelijk een positieve stimulans gegeven aan de conditie overheidssteun in de realisatiefase omdat een helder en gedeeld probleem overheidssteun stimuleert.

Het Ministerie van IenW geeft aan dat Natuurmonumenten in de initiatiefase de verwachting gaf ook financiële steun te krijgen vanuit het bedrijfsleven en van de Europese Unie. Dat bleek in de praktijk echter lastiger om voor elkaar te krijgen dan verwacht. Omdat zowel het bedrijfsleven nauwelijks heeft bijgedragen en ook de subsidieaanvraag bij de Europese Unie mislukte, werd er nogmaals een beroep gedaan op de Rijksoverheid en de provincie. Voor de minister was het echter lastig om

nogmaals een financiële bijdrage te verantwoorden aan de Tweede Kamer, aldus de gebiedscoördinator van het Ministerie van IenW. Het resultaat van de eerste financiële bijdrage had zich namelijk nog niet bewezen. Toch zijn er uiteindelijk nogmaals financiële middelen toegezegd, maar met de belofte erbij dat er niet nogmaals financiële steun toegezegd zou worden. Daardoor kan geconcludeerd worden dat er ook in de realisatiefase nogmaals financiële steun aanwezig was en het daardoor een positieve invloed heeft gehad op de mate van overheidssteun. Echter, de overheid zelf had, net als Natuurmonumenten, verwacht dat er meer risicodeling zou zijn tussen het bedrijfsleven en de overheid. Omdat daar geen sprake van was, heeft dat ervoor gezorgd dat de overheidssteun voorlopig niet nogmaals wordt toegezegd. Dat heeft een negatieve invloed op de mate van overheidssteun in het project.

In tegenstelling tot de initiatiefase is er in de realisatiefase wel overheidssteun gekomen voor onderzoek ten behoeve van de Marker Wadden. Dat komt omdat het stuurgroep lid van KIMA namens Rijkswaterstaat vanwege de afwezigheid van financiële middelen is gaan lobbyen voor onderzoek. Uiteindelijk heeft hij van het Ministerie van IenW 1,5 miljoen euro gekregen voor monitoring en kennisontwikkeling, zo geeft hij zelf aan.

5.6.3 Beheerfase

Natuurmonumenten hoopt in de beheerfase nog meer overheidssteun te genereren, daarbij hopen ze met name op financiële middelen. In de realisatiefase hebben ze een boot gekocht, niet alleen om onderzoekers mee te vervoeren naar het eiland, maar ook om zoveel mogelijk bestuurders en politici naar de Marker Wadden te laten komen om hen daarmee enthousiast te maken voor het project geeft de projectdirecteur Marker Wadden aan. Zoals eerder aangegeven stimuleert Natuurmonumenten met name de ecologische onderzoekers om met resultaten te komen over de ecologische effecten van de Marker Wadden op het Markermeer. In de hoop dat deze resultaten bijdragen aan het verwerven van overheidssteun. Deze steun hopen ze enerzijds te realiseren zodat Marker Wadden Fase 1 als een effectieve maatregel wordt beschouwd om de ecologie in het Markermeer te verbeteren. Anderzijds hopen ze dat de steun ervoor zorgt dat Marker Wadden Fase 2 tot ontwikkeling kan komen ten behoeve van een betere ecologische kwaliteit in het Markermeer en meer eilanden waar vogels op kunnen broeden. Op die manier heeft de inzet om steun te verwerven enerzijds een positieve invloed op de mate van overheidssteun binnen het project in de beheerfase, anderzijds heeft het helemaal geen invloed op de mate van overheidssteun omdat het vooral gerealiseerd wordt voor een ander project, Marker Wadden Fase 2.

In verschillende ruimtelijke visies rondom het IJsselmeer worden de Marker Wadden inmiddels besproken. Zo is er op dit moment onder andere de Gebiedsagenda IJsselmeergebied 2050, het Panorama Markermeer en de ontwikkelingsvisie van Nationaal Park Nieuw Land, daarin zijn de Marker Wadden opgenomen als project. Zowel de eerste fase als de tweede fase. Op die manier zijn de Marker Wadden al geland in bestuurlijke overeenkomsten. Daarmee lijkt er in ieder geval bestuurlijke steun te zijn op overeenkomstenniveau. Zo staat er in de ontwikkelingsvisie van Nationaal Park Nieuw Land (Van Deursen & Rijdsdorp, 2019, p. 14):

“In de eerste plaats moet circa 10 procent van het totale oppervlak van het Markermeer bestaan uit ondieptes en oevergebieden. In aanvulling op onder meer de Marker Wadden en Trintelzand, zijn daarvoor zijn nog duizenden hectares extra nodig. Door deze vorm te geven als nieuwe eilanden langs de kust, die natuurkernen verbinden, hebben ze een optimaal ecologisch rendement. De huidige strakke kustlijn blijft intact en ook vrije uitzichten over het openwater blijven gehandhaafd.”

Enerzijds wordt hier op positieve wijze over de Marker Wadden gesproken, door aan te geven dat de Marker Wadden en Trintelzand (een ander natuurproject in het Markermeer) gezorgd hebben voor ondieptes en oevergebieden. Anderzijds wordt er, zonder de naam Marker Wadden Fase 2 te noemen, aangegeven dat er meer hectares met ondieptes en oevergebieden nodig zijn. Overheidssteun is

aanwezig wanneer in bestuurlijke overeenkomsten gesproken wordt over Marker Wadden Fase 1 als maatregel voor het behalen van ecologisch rendement. Anderzijds heeft het suggereren van Marker Wadden Fase 2 geen invloed op de mate van overheidssteun in het project van Marker Wadden Fase 1 omdat dat een ander project is.

Aanlegpartij Witteveen+Bos twijfelt over de mate van positieve ecologische effecten door de Marker Wadden op het Markermeer. Zoals eerder aangegeven heeft het project een wending gemaakt om de eilanden niet meer te bouwen van dun slib, maar van holocene materiaal. Natuurmonumenten heeft zich in de afgesloten overeenkomst in de initiatiefase vast laten leggen op een vogelparadijs als doel. Dat doel lijkt te worden gehaald, ondanks de wending in het bouw materiaal. Echter, de kans dat de beleidsdoelen die voortkomen uit de natuurwetgeving ook gehaald worden door de andere manier van bouwen is niet zeker, aldus Witteveen+Bos. Daarmee is de mate van overheidssteun in de beheerfase van het project ook niet zeker. Immers, de mate van overheidssteun in de beheerfase hangt samen met de ecologische effecten die de Marker Wadden teweegbrengen.

De gebiedscoördinator van het Ministerie van IenW is daar heel duidelijk over: eventuele verdere steun in de vorm van financiële middelen hangen een op een samen met de onderzoeksresultaten van Marker Wadden Fase 1. Hij zegt dat als volgt:

“Er is nog geen euro gesproken over volgende fases. En dat komt, primair ook wel omdat die evaluatie van de effecten eerst moeten komen. Dat is toch logisch dat je daar eerst naar de belastingbetaler over rapporteert.”

Hij geeft daarbij aan dat het heel belangrijk is voor de minister om eerst een evaluatie op de doelen te hebben gehad omdat de minister in de Tweede Kamer discussie heeft gehad over de tweede financiële bijdrage die naar de Marker Wadden ging. Dat geldt ook voor de provincie Flevoland, het lokale gezag. Op die manier wordt de druk op de ecologische resultaten niet alleen opgevoerd door Natuurmonumenten, maar ook door de omgevingspartijen. De omgevingspartijen laten hun steun afhangen van de ecologische effecten. Dat heeft tot gevolg dat de mate van overheidssteun in het project in de beheerfase nog onzeker is.

Tegelijkertijd geeft de senior adviseur van het Ministerie van LNV aan, dat er puur inhoudelijk gezien redenen voor aan te dragen zijn om verdere steun toe te zeggen. Maar overheidssteun hangt ook samen met een politieke omgeving waarbij andere belangen kunnen spelen. Daarmee geeft de adviseur aan dat er in de beheerfase mogelijk toch overheidssteun kan komen als de Tweede Kamer dat wil, zonder dat de ecologische effecten al bekend zijn. De mate van overheidssteun in het project wordt daarmee moeilijk te voorspellen in de beheerfase.

Beide ministeries zien wel in dat een gebiedsfonds niet de aanpak lijkt om zaken te financieren. Dat is namelijk groot en geeft daarom veel belangen en spanningen tussen verschillende partijen. De Marker Wadden worden gezien als een voorbeeld om per idee op zoek te gaan naar financiers en op die manier het risico te delen. Daarin komen Rijk en regio dichter naar elkaar toe, zo geeft de gebiedscoördinator van IenW aan:

“Wat we wel hebben waargenomen in feite, is dat in de financiering van een idee om die ecologische basis op orde te krijgen, dat je daarin ziet, dat de regionale partijen en de NGO's ook nadrukkelijker positie kiezen en verantwoordelijkheid nemen voor het financieren, waar het vroeger meer was van, nou het Rijk komt wel een keer met het geld over de brug.”

Een brede probleemstelling en het risico per oplossing of idee delen lijkt een positieve invloed te hebben op de mate van overheidssteun. Dat is al het eerste effect wat de omgevingspartijen zien naar aanleiding van de Marker Wadden. Echter, dat heeft op de mate van overheidssteun in de beheerfase van het project geen invloed.

5.6.4 Implicaties voor adaptief co-management

Een brede probleemstelling, de risico's willen delen en het betrekken van het lokale gezag hebben er voor gezorgd dat er in de initiatiefase sprake was van veel overheidssteun. Dat heeft op positieve wijze bijgedragen aan de aanwezigheid van ACM in de initiatiefase omdat er daardoor verbinding ontstond tussen verschillende partijen om samen met elkaar het project te realiseren.

In de realisatiefase heeft het bouwteam de brede probleemstelling centraal gezet om nog meer financiële overheidssteun te genereren. Dat heeft een goede invloed gehad op ACM omdat de verbindingen met de overheidspartijen werden verstevigd en ze de relaties zo hebben kunnen beïnvloeden dat uiteindelijk het gehele project gerealiseerd kon worden.

In de beheerfase hoopt Natuurmonumenten dat meer overheidssteun een positieve invloed heeft op de aanwezigheid van ACM omdat ze de verbinding met omgevingspartijen wil versterken en de relaties zo te beïnvloeden dat de omgevingspartijen bereid zijn om Marker Wadden te blijven steunen. Echter, een belangrijke drijfveer achter de inzet om meer steun te realiseren is een volgend project, Marker Wadden Fase 2. Op die manier bezien lijkt de mate van ACM specifiek voor de beheerfase van Marker Wadden Fase 1 tegen te vallen.

In de initiatiefase is de aanwezigheid van ACM zeer gering geweest bij de kennispartijen door het ontbreken van de verbinding tussen de kennispartijen en de overige projectpartijen. Dat komt omdat de verbinding met kennispartijen in de initiatiefase bewust niet gemaakt is omdat het opstellen van overeenkomsten dan meer gecompliceerd zou zijn. Dat had met name te maken met het risico op staatssteun van een overheid aan een NGO. Daarmee lijkt contractvorming in de initiatiefase een belangrijke invloed te hebben op de aanwezigheid van ACM omdat bij de contractvorming de verbindingen tussen verschillende partijen om samen te werken daadwerkelijk worden vastgelegd. Als de kennispartijen dan geen plek krijgen in het contract, bemoeilijkt dat het opgang brengen van een verbinding om samen te werken en daarmee ook de aanwezigheid van sociaal-ecologische kennisontwikkeling. Uiteindelijk is er in de realisatiefase toch een samenwerkingsverband ontstaan tussen de kennispartijen en het Ministerie van IenW als omgevingspartij. Dat heeft ertoe geleid dat er specifieke overheidssteun kwam voor de kennispartijen in de vorm van financiële middelen. Dat heeft een positieve invloed gehad op ACM omdat daarmee de verbinding tussen kennispartijen en de omgevingspartijen in de realisatiefase versterkt werd en de kennispartijen middelen hadden om sociaal-ecologische kennisontwikkeling op te starten.

In de beheerfase is er een grote rol weggelegd voor de kennispartijen. Natuurmonumenten en de omgevingspartijen wachten op ecologische resultaten. Vooruitlopend daarop heeft Witteveen+Bos aangegeven dat de bouwwijze met holoceen in plaats van met slib negatieve gevolgen kan hebben voor de ecologische effecten. Echter, de kennispartijen zijn in de beheerfase aan zet om die sociaal-ecologische kennisontwikkeling verder uit te werken. Dat heeft een positief effect op de mate van ACM in de beheerfase omdat met name Natuurmonumenten en de omgevingspartijen meer in verbinding komen te staan met de kennispartijen. Daarnaast kan aanwezigheid van ACM nog sterker worden door de sociaal-ecologische kennisoepassing in de vorm van legitimering van het project waar Natuurmonumenten en de omgevingspartijen op zitten te wachten. Echter, het effect op ACM is minder als de kennisoepassing niet zo zeer plaatsvindt in Marker Wadden Fase 1, maar vooral in volgende projecten, zoals eventueel Marker Wadden Fase 2.

Een grote positieve invloed op ACM was de sterke verbinding om met elkaar samen te werken als omgevingspartijen aan de ecologische verbetering van het Markermeer. Daardoor waren de relaties voor Natuurmonumenten makkelijk te beïnvloeden ten behoeve van het Marker Wadden-project.

In de realisatiefase was nog meer overheidssteun nodig, nadat het Natuurmonumenten niet was gelukt om financiële middelen van het bedrijfsleven of de Europese Unie te krijgen. Ondanks de nog steeds sterke verbinding tussen de omgevingspartijen en daardoor de positieve invloed op ACM, duurde het nu langer voordat de omgevingspartijen overheidssteun toezegden omdat er nog geen positieve ecologische effecten bekend waren. Dat had een negatief effect op ACM. Door het nog

uitblijven van voldoende sociaal-ecologische kennisontwikkeling konden de relaties namelijk onvoldoende beïnvloedt worden om meer steun toegezegd te krijgen. Desondanks is de aanwezigheid van ACM toch toegenomen omdat het bouwteam de relatie tussen henzelf en de omgevingspartijen zo heeft weten te beïnvloeden dat er toch nogmaals overheidssteun werd toegezegd.

Voor de beheerfase geldt dat de verbinding tussen de omgevingspartijen sterk lijkt te blijven. Er zijn namelijk door de omgevingspartijen afgelopen jaren meerdere ontwikkelingsvisies opgesteld. Echter, waar de relaties met de omgevingspartijen in de realisatiefase uiteindelijk toch te beïnvloeden waren met als resultaat dat er nogmaals overheidssteun kwam, lijkt dat in de beheerfase niet het geval te zijn. De omgevingspartijen hebben aangegeven eerst te wachten op de sociaal-ecologische effecten, voordat nogmaals steun wordt toegezegd. De aanwezigheid van ACM is niet eenduidig omdat enerzijds de relatie met de omgevingspartijen moeilijker te beïnvloeden is, maar anderzijds er een grotere rol is weggelegd in de beheerfase voor de sociaal-ecologische kennisontwikkeling en later de kennistoepassing ervan. Daarmee lijkt er gedurende een project verschillende focus te kunnen liggen op elementen van ACM. Zo geeft bovenstaande aan dat er in de beheerfase een sterke rol is weggelegd voor sociaal-ecologische kennisontwikkeling en sociaal-ecologische kennistoepassing.



6. Conclusie

6.1 Inleiding

Na de verschillende deelvragen behandeld te hebben in het theoretisch kader, de contextbeschrijving en de analyse volgt in dit hoofdstuk de conclusie op de deelvragen en uiteindelijk ook op de hoofdvraag van dit onderzoek. De vijfde deelvraag met betrekking tot de aanbevelingen wordt beantwoordt in het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 8.

6.2 Wat zijn bestuurskundige kenmerken van Building with Nature-projecten?

BwN-projecten zijn het beste te duiden als sociaal-ecologische systemen. Sociaal-ecologische systemen geven betekenis aan het handelen van de mens in de natuur en de ontstane wisselwerking daartussen. Dergelijke systemen zijn op hun beurt het beste te typeren als complex-adaptieve systemen. Een complex-adaptief systeem kent vier stadia – ordelijk, gecompliceerd, dynamisch en chaotisch – en wordt gekenmerkt door meerdere van deze vier stadia. Binnen het systeem kan er namelijk zowel sprake zijn van een bepaalde mate van orde en gecompliceerdheid als van chaos. Daarmee komt het het dichtst bij een dynamisch systeem. Wisselende interacties van actoren zijn daarin een ordelijke factor, maar tegelijkertijd kunnen chaotische resultaten ontstaan door bijvoorbeeld onbekende dynamische natuurontwikkeling binnen BwN-projecten.

6.3 Wat is adaptief co-management en welke bestuurlijke procescondities zijn te onderscheiden voor adaptief co-management?

ACM is een zelforganiserende aanpak om om te gaan met sociaal-ecologische systemen. De gebruikte definitie in dit onderzoek luidt als volgt: ACM is een managementaanpak die flexibel is door met verschillende actoren om te gaan, adaptief is door te focussen op learning-by-doing en specifiek gericht is op het beïnvloeden van de interacties tussen verschillende actoren om een sociaal-ecologisch systeem te beheersen. Hoewel het een zelforganiserende aanpak is, kunnen bepaalde condities geschapen worden om ACM te stimuleren. Verschillende condities kunnen daarin onderscheiden worden: startcondities, institutionele condities, leiderschapscondities en procescondities. Dit onderzoek heeft gefocust op procescondities die voortkomen uit de ecologische literatuur en verrijkt zijn met inzichten vanuit de bestuurskundige literatuur. Deze komen in een iteratief proces tot uiting, dat wil zeggen dat alle condities gedurende het proces van beheren van een sociaal-ecologisch systeem een rol innemen. De volgende vijf bestuurlijke procescondities zijn onderscheiden:

1. Vertrouwen

Vertrouwen blijkt een kernconcept te zijn binnen managementmethoden en daarmee ook binnen ACM ten behoeve van een sociaal-ecologisch systeem. Belangrijke kenmerken daarvan zijn kwetsbaarheid, risico en verwachtingen en ook voorspelbaarheid. Vertrouwen vergroot de kans op inzet van middelen, stimuleert het leerproces en het uitwisselen van informatie en kennis en kan innovatie stimuleren. Vertrouwen kan niet de mate van chaos in een sociaal-ecologisch systeem wegnemen, maar kan wel de onzekerheid in andere partijen wegnemen door tussen meerdere actoren verbinding te leggen en de interacties daartussen te beïnvloeden ten behoeve van ACM en uiteindelijk een sociaal-ecologisch systeem.

2. Commitment

Commitment is een belangrijke condities om relatieve stabiliteit te ontwikkelen in het proces van ACM ten behoeve van het systeem. Commitment waarborgt namelijk dat een bepaalde mate van kennis binnen het project blijft en daarnaast draagt het eraan bij om vertrouwen op te bouwen. Desondanks kunnen er wisselingen optreden, het is dan van belang om zo goed mogelijk het belang van het project over te dragen door eerder een breed en positief discours te hebben opgezet zodat de kans groot is dat de opvolger zich ook kan vinden in het verhaal en zich ook aan het project committeert. Daarnaast is het belangrijk om ervoor te zorgen dat

lokale actoren zich commiteren aan het project, vanwege de geografische verbinding die een sociaal-ecologisch systeem heeft. Op die manier kan commitment, net als vertrouwen, bijdragen aan de verbinding tussen actoren en het beïnvloeden van de interacties wat een positieve invloed kan hebben op ACM en via die wijze op het beheer van een sociaal-ecologisch systeem.

3. Kennis

Bij kennis draait het om het creëren van een feedback loop om een sociaal-ecologisch systeem te verbeteren door middel van learning-by-doing ten behoeve van ACM. Wanneer verschillende kennisbronnen namelijk worden gecombineerd, kan het management betere beslissingen nemen, waardoor het ecologisch systeem wordt verbeterd, wat weer nieuwe kennis op kan leveren bij de kennisbronnen. Bij het combineren van die kennis is het enerzijds van belang om de ecologische complexiteit in de gaten te houden. Anderzijds is het van belang om expliciet aandacht te hebben voor de sociale complexiteit. De sociale complexiteit bestaat namelijk uit het feit dat wetenschappers, ambtenaren en stakeholders als kennisbronnen kunnen functioneren en deze kennis gecombineerd moet worden om kennis te coproduceren. Met andere woorden, de feedback loop van kennis is een belangrijk procesconditie van ACM omdat het invulling geeft aan het principe van learning-by-doing om een sociaal-ecologisch systeem te verbeteren, waarbij met name het combineren van de verschillende kennisbronnen speciale aandacht vraagt om tot de feedback loop te komen.

4. Sleutelfiguren

De bestuurlijke procesconditie sleutelfiguren draait om twee belangrijke kenmerken: interen en externe verbindingen leggen om daarmee beleidsverandering teweeg te brengen. Sleutelfiguren kunnen zowel binnen als buiten de overheid functioneren. Ze zijn daarbij gefocust op het uitwisselen van kennis en informatie onder andere door betekenisgeving en op empathische wijze oog te hebben voor relaties. Tot slot zijn ze ondernemend gericht om kans voor beleidsverandering te benutten. Daarmee heeft de conditie sleutelfiguren een positieve invloed op het om kunnen gaan met verschillende actoren en het beïnvloeden van de relaties ten behoeve van ACM en uiteindelijk een sociaal-ecologisch systeem.

5. Overheidssteun

Overheidssteun kan bestaan uit wetgeving of overeenkomsten en het beschikbaar stellen van middelen. Specifiek gaat het daarbij om steun vanuit de lokale overheid, die heeft namelijk toegang tot lokale actoren en kan daardoor makkelijk de verbinding leggen met hen. Die verbinding is relevant voor het koppelen van lokale kennis aan de kennis van wetenschappers en kennis uit andere overheidslagen. Om steun te genereren is het zorgvuldig definiëren van een brede probleemstelling van belang. Dat vergroot namelijk de kans dat overheden zich erin herkennen en bereid zijn om steun uit te spreken voor een oplossing. Op die manier draagt de bestuurlijke procesconditie overheidssteun bij aan het omgaan met verschillende actoren, wat een belangrijk kenmerk is van ACM ten gunste van een sociaal-ecologisch systeem.

De verschillende condities samen leiden tot een iteratief proces om te komen tot ACM. De procescondities relateren aan elkaar en kunnen elkaar versterken. Zo heeft commitment een positieve invloed op de totstandkoming van vertrouwen en stimuleert vertrouwen het delen van kennis. Een sleutelfiguur is van belang om het delen van kennis te faciliteren en speelt daarnaast een belangrijke rol om overheidssteun te genereren. Op die manier verhouden de verschillende procescondities zich op verschillende wijze tot elkaar en is er sprake van een iteratief proces om te komen tot ACM. Alle vijf procescondities hebben met elkaar de kenmerken van ACM in zich – flexibel, adaptief en specifiek – ten behoeve van een sociaal-ecologisch systeem.

6.4 Welke context kent het Marker Wadden-project?

BwN focust op het stimuleren van de natuur als onderdeel van infrastructurele ontwikkelingen. De Marker Wadden is een BwN-project in het Markermeer. Het heeft als doel om door middel van eilanden te bouwen met het overtollige slib uit het Markermeer de ecologische kwaliteit van het meer te verbeteren. Door het maken van eilanden van slib komen er namelijk meer land-waterovergangen in het Markermeer die er nu nauwelijks zijn. Nabij die land-waterovergangen kan de ecologie zowel onder, als boven water een impuls krijgen. Daarnaast vormen de eilanden rustige gebieden voor vogels en is een eiland tegelijkertijd geschikt voor toerisme. Verschillende wet- en regelgeving waaronder KRW en Natura 2000 zijn van toepassing op het gehele Markermeer en dus ook op de Marker Wadden. Daarnaast zijn er verschillende beleidsdocumenten die al voor het idee van de Marker Wadden bestond spraken over een oermoeras. Uiteindelijk hebben het Ministerie van IenW en LNV en de provincie Flevoland financiële steun toegezegd. Om van het BwN-project te leren door er kennis te ontwikkelen en ook te kunnen toepassen binnen het project is het Kennis- en Innovatieprogramma Marker Wadden (KIMA) opgezet. Daar wordt binnen drie sporen onderzoek gedaan naar bouwen met slib en zand, ecologie en governance. Dit onderzoek maakt deel uit van het onderzoek naar governance. Binnen het KIMA loopt er ook een vierjaar durend Monitoring en Evaluatieprogramma (MEP) om het project te volgen op de drie verschillende onderzoekssporen.

6.5 Welke bestuurlijke procescondities komen naar voren in het Marker Wadden-project in de initiatie- en realisatiefase, in hoeverre lijken ze naar voren te komen in de beheerfase en welke invloed hebben ze op de mate van adaptief co-management?

Uit een analyse van het Marker Wadden-project blijkt dat de volgende procescondities in meer of mindere mate naar voren komen in de initiatie-, realisatie- en beheerfase: vertrouwen, commitment, kennis, sleutelfiguren en overheidssteun. Hieronder worden ze toegelicht samen met de invloed die ze hebben op de mate van ACM.

1. Vertrouwen

Tijdens de initiatie- en realisatiefase was er een hoge mate van vertrouwen binnen het bouwteam. Er lijkt zich daar een paradox te hebben voorgedaan: juist omdat de twee culturen van Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat zo verschillend waren, moest er een nieuwe manier van samenwerking ontstaan, wat uiteindelijk heel goed ging. Dat komt omdat er expliciet is stilgestaan bij de samenwerking door kwetsbaar naar elkaar te zijn en elkaars belangen en verwachtingen uit te spreken. De verwachtingen op elkaar afstemmen gebeurde ook bij de aanlegpartijen (heldere communicatielijn) en de omgevingspartijen (samen de ecologische kwaliteit verbeteren) wat binnen die partijen zorgde voor een hoge mate van vertrouwen, ook in relatie tot elkaar en het bouwteam. Binnen de kennispartijen daarentegen was er geen sprake van vertrouwen. Niet onderling en ook niet met het bouwteam en de aanlegpartijen omdat de verwachtingen niet op elkaar waren afgestemd in de initiatie- en realisatiefase.

Voor de beheerfase is de mate van vertrouwen in het project nog erg onzeker omdat het bouwteam ophoudt te bestaan en Natuurmonumenten nieuwe relaties aangaat met ondernemers en vrijwilligers. Alleen bij de omgevingspartijen zal het vertrouwen stabiel blijven omdat ook daar voor de beheerfase de verwachtingen op elkaar zijn afgestemd, namelijk eerst de ecologische effecten op het Markermeer afwachten.

De potentie van ACM in de initiatie- en realisatiefase was groot door de hoge mate van vertrouwen bij het bouwteam en de aanleg- en omgevingspartijen. Echter, dankzij het ontbreken van de betrokkenheid van de kennispartijen, wat overigens niet geheel aan henzelf te wijten is, was er geen sprake van sociaal-ecologische kennisontwikkeling en daardoor bleef de aanwezigheid van ACM achter. Voor de beheerfase is de aanwezigheid van ACM nog onbekend. Ondanks dat betrokkenheid van meerdere actoren wel gegarandeerd is, kan nog

onvoldoende gezegd worden of de nieuwe verbindingen die moeten ontstaan tussen die actoren voldoende zijn om met elkaar samen te werken aan sociaal-ecologische kennisontwikkeling en kennistoepassing.

2. Commitment

Er was veel commitment binnen het bouwteam in de initiatie- en realisatiefase omdat er sprake was van veel stabiliteit. Deze stabiliteit werd gegenereerd door de hoge mate van senioriteit binnen het team. Ook bij de aanlegpartijen was er veel commitment door het werken in een klein team in dezelfde keet met de opdrachtgever. Een breed en positief discours, namelijk het verbeteren van de ecologische kwaliteit van het Markermeer, zorgde binnen de omgevingspartijen voor veel commitment. Bij de kennispartijen daarentegen was de aanwezigheid van commitment laag omdat er geen sprake was van stabiliteit door meerdere wisselingen, met name bij Rijkswaterstaat, en onzekerheid over financiën.

Zo sterk als het commitment was in de initiatie- en realisatiefase lijkt dat niet het geval te zijn in de beheerfase. Het bouwteam houdt op te bestaan. Desalniettemin blijft Rijkswaterstaat nog wel tijdelijk betrokken, maar is onduidelijk bij Natuurmonumenten hoe het bouwteam wordt overgedragen naar het beheerteam. Bij de kennispartijen lijkt commitment ook moeilijk omdat EcoShape als kennispartij ophoudt te bestaan en Rijkswaterstaat als kennispartij moeilijk capaciteit kan vinden. Alleen bij omgevingspartijen lijkt commitment gewaarborgd omdat het discours van het Markermeer is vastgesteld in een beleidsdocument.

Veel commitment bij het bouwteam en de aanleg- en omgevingspartijen in de initiatie- en realisatiefase bood veel potentie voor de aanwezigheid van ACM omdat veel commitment grote betrokkenheid betekent. Met name het commitment bij de omgevingspartijen leidde tot een positieve impuls voor ACM omdat de relaties daar nauwelijks beïnvloed hoefden te worden vanwege het discours dat al bestond om de ecologie van het Markermeer te verbeteren. De aanwezigheid van ACM was groter geweest als er sprake was van meer commitment bij de kennispartijen. ACM in de beheerfase lijkt zich maar ten dele te kunnen voordoen omdat de precieze betrokkenheid van kennispartijen en Natuurmonumenten nog onbekend is, terwijl de aanleg- en omgevingspartijen wel gegarandeerd betrokken blijven.

3. Kennis

De conditie kennis is niet aanwezig in de initiatiefase van het project omdat de betrokkenheid van kennispartijen als kennisbron geweigerd werd door het bouwteam. Daardoor is er ook geen sprake van coproductie door verschillende kennisbronnen. Uiteindelijk komt er in de realisatiefase een parallel kennisprogramma waarin onderzoekers worden gefaciliteerd, maar er nog geen sprake is van coproductie. Rijkswaterstaat doet veel sociale kennis op door te leren hoe de belangen van Rijkswaterstaat bewaakt kunnen worden in een uniek project als de Marker Wadden. De aanlegpartijen doen veel ecologische kennis op, onder andere over de consolidatie van slib en de vegetatieontwikkeling, deze ecologische kennis passen de aanlegpartijen ook direct toe in de praktijk. Daardoor is er wel sprake van kennistoepassing, maar niet van kennis die door meerdere kennisbronnen is opgedaan. De kennispartijen worden namelijk door de aanlegpartijen ook niet betrokken bij het onderzoek waardoor onderzoek naar slib moeizaam verloopt. Onderzoek naar de ecologie had zich in de initiatiefase gescheiden in twee aparte sporen, Natuur in productie-onderzoek en KIMA-onderzoek. In de realisatiefase wordt dat weer meer met elkaar verweven, wat de positie van kennis verbeterd. Onderzoek naar sociale kennis krijgt steeds meer vorm. Maar voor het onderzoek van de kennispartijen geldt dat er geen sprake is van coproductie en kennistoepassing ontbreekt. Behalve bij het Ministerie van LNV, die gebruikt de opgedane

kennis binnen het KIMA voor hun beleidsplannen en combineert daardoor de kennisbron van wetenschappers en ambtenaren met elkaar.

Daar waar de opgedane kennis binnen het wetenschappelijk onderzoek in de eerdere fasen niet werd toegepast, lijkt dat in de beheerfase juist wel te gebeuren. Natuurmonumenten en de omgevingspartijen wachten namelijk op de resultaten van met name ecologisch onderzoek voor de legitimering van het Marker Wadden-project. Ook de aanlegpartijen hopen voor het beheer van de Marker Wadden de eerder opgedane kennis toe te kunnen passen in de beheerfase. Overigens zien alle partijen mogelijkheden om de opgedane kennis ook elders toe te passen, waardoor ze minder de focus hebben om de kennis specifiek in het Marker Wadden-project toe te passen.

ACM is in de initiatiefase niet aanwezig geweest omdat de betrokkenheid van kennispartijen werd geweigerd, er daardoor geen samenwerkingsverband kon ontstaan en ook geen sociaal-ecologische kennistoepassing. In de realisatiefase werd de aanwezigheid van ACM groter omdat er meer verbinding was tussen het project en de kennispartijen. Echter, van gezamenlijke sociaal-ecologische kennisontwikkeling en -toepassing was geen sprake. Alleen bij de aanlegpartijen zelf was sprake van sociaal-ecologische kennistoepassing, maar ook zij weigerden de betrokkenheid van kennispartijen daarbij. Voor de beheerfase lijkt de aanwezigheid van ACM gewaarborgd omdat Natuurmonumenten en de omgevingspartijen de opgedane sociaal-ecologische kennis van kennispartijen juist wil toepassen. Maar door de kennis met name in andere projecten toe te passen lijkt de daadwerkelijke sociaal-ecologische kennistoepassing van ACM plaats te vinden over BwN-projecten heen en minder in het BwN-project waar de sociaal-ecologische kennis wordt ontwikkelt.

4. Sleutelfiguren

Sleutelfiguren waren in de initiatie- en realisatiefase aanwezig in de persoon van de projectdirecteur Marker Wadden en de assetmanager van Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat. Met name de eerste twee hebben het probleem van de ecologische kwaliteit in het Markermeer helder gedefinieerd en waren ondernemend door het idee van de Marker Wadden te lanceren en er startgeld voor te krijgen. Alle drie de sleutelfiguren hebben veel verbindingen gelegd tussen partijen. Met name in de realisatiefase is er veel verbinding gelegd binnen Rijkswaterstaat om het Marker Wadden-project in te bedden in de organisatie. Kennispartijen wilden ook een sleutelfiguur hebben om betekenis te geven aan wetenschappelijke data en informatie te vertalen en uit te wisselen tussen kennispartijen en aanlegpartijen, dat is echter niet gelukt. Gedurende het gehele project functioneerde de gebiedscoördinator van IenW als sleutelfiguur voor omgevingspartijen hij zorgde voor een sterke verbinding tussen de partijen rondom Markermeer.

Vooruitlopend op de beheerfase zijn de sleutelfiguren op zoek gegaan naar verbindingen met andere partijen zodat de Marker Wadden ook in de beheerfase op steun kunnen rekenen van andere partijen. Zo is er aangesloten bij de ontwikkelingsvisie van Nationaal Park Nieuw Land en bij de toekomstvisie van de gemeente Lelystad. Echter, de directe betrokkenheid van sleutelfiguren in de beheerfase is niet gegarandeerd. Enkel indirecte betrokkenheid doordat de projectdirecteur Marker Wadden en de assetmanager van Rijkswaterstaat plaatsnemen in de stuurgroep van Nationaal Park Nieuw Land.

Door de aanwezigheid van de sleutelfiguren in de initiatie- en realisatiefase was ACM in grote mate aanwezig omdat er veel actoren zijn beïnvloed om een samenwerkingsverband aan te gaan met het Marker Wadden-project. Echter, het realiseren van sociaal-ecologische kennisontwikkeling en -toepassing lukte niet waardoor er meer sprake kon zijn van ACM dan nu het geval was. Voor de beheerfase is de aanwezigheid van ACM niet gegarandeerd omdat directe betrokkenheid van sleutelfiguren ontbreken en daardoor de kans groot is dat de relaties met partijen rondom het project niet zo beïnvloed worden dat er samenwerkingsverbanden uit ontstaan.

5. Overheidssteun

Overheidssteun was in de initiatiefase veel aanwezig via wetgeving waaronder Natura 2000, KRW en Wet Natuurbescherming en ook via overeenkomsten die werden gesloten tussen onder andere Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat. Ook was er sprake van financiële steun in de vorm van financiële middelen en mensen. In de realisatiefase heeft de overheidssteun zich doorgezet, Natuurmonumenten heeft daarvoor gelobbyd. Omdat het bedrijfsleven nauwelijks financiën beschikbaar stelde heeft toch de overheid nogmaals financiële steun toegezegd in de realisatiefase. Kennispartijen hebben in de realisatiefase ook nog een financiële bijdrage ontvangen. Maar volgens hen had de overheid in de initiatiefase als voorwaarde moeten stellen dat kennispartijen meegenomen zouden moeten worden bij het project om hun positie te versterken.

In de beheerfase blijven de omgevingspartijen betrokken, maar wordt overheidssteun gekoppeld aan positieve ecologische resultaten. Mochten die positieve resultaten er niet komen, dan lijkt er ook geen overheidssteun meer te komen.

ACM was in de initiatie- en realisatiefase aanwezig door de grote betrokkenheid van meerdere (overheids)actoren en het beïnvloeden van de relaties tussen die actoren zodat er uiteindelijk samenwerkingsverbanden ontstonden. Van sociaal-ecologische kennisontwikkeling was wel sprake, maar dat kon meer zijn als omgevingspartijen als voorwaarde hadden gesteld bij het verlenen van steun dat kennispartijen betrokken hadden moeten worden in het project. Daarmee lijkt het stellen van voorwaarden in overeenkomsten een mogelijkheid te zijn om ACM te stimuleren omdat daarmee samenwerkingsverbanden verplicht worden en er een betere relatie had kunnen ontstaan tussen kennis- en overige projectpartijen. In de beheerfase lijkt er meer sprake te zijn van ACM omdat de verbindingen tussen de verschillende omgevingspartijen blijft en er dan meer sprake is van sociaal-ecologische kennistoepassing. Hoewel de sociaal-ecologische kennistoepassing deels ook lijkt plaats te vinden ten behoeve van andere projecten, zoals Marker Wadden Fase 2. Wat op die manier niet bijdraagt aan de mate van ACM in Marker Wadden Fase 1.

6.6 Hoofdvraag: Welke bestuurlijke procescondities voor adaptief co-management zijn vereist bij de initiatie-, realisatie- en beheerfase van een Building with Nature-project en in welke mate zijn die procescondities aanwezig in het Marker Wadden project?

Uit de analyse van ecologische en bestuurskundige literatuur blijkt dat BwN-projecten het beste te typeren zijn als sociaal-ecologische systemen, die op hun beurt weer handelen als complex-adaptieve systemen. Daarbinnen kan zowel sprake zijn van orde en gecompliceerdheid als chaos. ACM kan binnen een dergelijk systeem ontstaan om om te gaan met die dynamiek. Het is een aanpak die flexibel is door met verschillende actoren om te gaan, adaptief is door te focussen op learning-by-doing en specifiek gericht is op het beïnvloeden van de interacties tussen verschillende actoren om een sociaal-ecologisch systeem te beheersen. Hoewel het een zelforganiserende aanpak is, kunnen bepaalde condities geschapen worden om ACM te stimuleren. In dit onderzoek is gefocust op procescondities. Daaruit blijkt dat vertrouwen, commitment, kennis, sleutelfiguren en overheidssteun belangrijke bestuurlijke procescondities zijn die ACM binnen een BwN-project kunnen stimuleren.

1. Vertrouwen focust namelijk op de kenmerken flexibel en specifiek van ACM door aandacht te hebben voor de relaties tussen de verschillende actoren en op die manier de relaties te beïnvloeden voor het beheer van een sociaal-ecologisch systeem.
2. Commitment focust op de eigenschappen flexibel en specifiek van ACM door aandacht te hebben voor de duur van een relatie tussen verschillende actoren en de relaties te kunnen beïnvloeden bij wisselingen ter verbetering van een sociaal-ecologisch systeem.

3. Kennis focust op de eigenschap adaptiviteit van ACM door kennisontwikkeling en kennistoepassing centraal te zetten ten gunste van een sociaal-ecologisch systeem.
4. Sleutelfiguren als conditie focust op de eigenschap flexibel, adaptief en specifiek van ACM door verschillende actoren aan elkaar te verbinden, daarbij kennis uit te wisselen en relaties te beïnvloeden ten behoeve van een sociaal-ecologisch systeem.
5. Overheidssteun focust op de eigenschap flexibel en specifiek van ACM door verschillende publieke actoren aan elkaar te verbinden en relaties tussen lokale actoren en andere overheidslagen te beïnvloeden ten behoeve van een sociaal-ecologisch systeem.

In het Marker Wadden-project zijn de volgende bestuurlijke procescondities in meer of mindere mate aanwezig:

1. Vertrouwen

Vertrouwen was in grote mate aanwezig in de initiatie- en realisatiefase en blijkt een belangrijke factor te zijn in de samenwerking. De partijen die veel vertrouwen hadden in elkaar, hadden namelijk een sterke verbinding om ook met elkaar samen te werken. Dat gold heel duidelijk niet voor de partijen die geen vertrouwen hadden in elkaar. Daarbij is gebleken dat de mate van vertrouwen kan veranderen. Gedurende het project groeide het vertrouwen tussen de verschillende partijen namelijk wel en verbeterde daardoor ook de samenwerking. Voor de beheerfase lijkt het vertrouwen en de aanwezigheid van ACM beter te worden omdat er betere verbindingen ontstaan en er daardoor ook meer sprake kan zijn van learning-by-doing.

2. Commitment

Er was een hoge mate van commitment in de initiatie- en realisatiefase. Echter, net als bij de conditie vertrouwen, gold dat niet voor alle partijen. Dezelfde partijen waar geen sprake van vertrouwen was, was ook geen sprake van commitment. Daarmee lijken vertrouwen en commitment sterk aan elkaar verbonden. Een belangrijk conclusie is dat een positief discours sterk kan bijdragen aan de mate van commitment binnen een project en daarmee ook aan de aanwezigheid van ACM. Door een positief discours was er namelijk een sterke verbinding tussen verschillende partijen en hoefde de relaties tussen de actoren niet beïnvloedt te worden, omdat de actoren al op elkaar waren afgestemd. Echter, zonder commitment van alle partijen kan ACM niet volledig tot haar recht komen. Verschillende actoren moeten betrokken worden om flexibel te zijn, learning-by-doing te realiseren en relaties te kunnen beïnvloeden voor de beheersing van een project. Voor de beheerfase lijkt het commitment niet sterk te verbeteren voor de kennispartijen en daardoor ook de mate van ACM niet omdat er geen sterke samenwerkingsverbindingen kunnen ontstaan met de kennispartijen. Voor de overige partijen lijkt er commitment te blijven bestaan, wat een positieve invloed heeft op ACM omdat daartussen wel samenwerkingsverbindingen kunnen ontstaan. Maar de aanwezigheid van ACM kan groter zijn als er ook commitment is vanuit de kennispartijen.

3. Kennis

Kennis blijkt een lastige conditie om gedurende het gehele project een plek te geven. In de initiatie- en realisatiefase van een infrastructureel project lijkt er vooral een sterke bouwfocus aanwezig te zijn. Binnen de Marker Wadden was dat heel sterk het geval. Er was een negatief effect op ACM door het ontbreken van een sterke link tussen het bouwteam en de kennispartijen in de initiatiefase. ACM verbeterde niet gedurende de realisatiefase omdat de aanlegpartijen geen contractuele verplichting hadden met de kennispartijen, waardoor zij zich niet genooddaakt voelden om een verbinding aan te gaan met de kennispartijen. Dat heeft een negatieve invloed gehad op de mate van learning-by-doing. Desalniettemin hebben de aanlegpartijen op zichzelf en de kennispartijen op zichzelf wel kennis ontwikkelt en hebben de aanlegpartijen deze ook toegepast. Maar door het ontbreken van een verbinding tussen

beide partijen en doordat die relaties niet ten positieve gestuurd konden worden bleef ACM achter. ACM lijkt in de beheerfase meer aanwezig te zijn omdat kennis dan een belangrijke positie krijgt. Kennispartijen kunnen namelijk uitsluitel geven over de ecologische effecten. Daardoor lijkt learning-by-doing met name na realisatie van het project plaats te vinden en lijkt er over BwN-projecten heen meer sprake te zijn van ACM dan binnen een BwN-project.

4. Sleutelfiguren

Sleutelfiguren zijn in grote mate aanwezig geweest binnen het Marker Wadden-project en hebben daarmee een positief effect gehad op de aanwezigheid van ACM. Door de sleutelfiguren is namelijk veel verbinding gelegd met meerdere actoren. Daarbij hebben ze de relaties daartussen zo weten te beïnvloeden dat er door verschillende partijen uiteindelijk steun is toegezegd voor het project. Gebleken is dat iemand die een sleutelpositie vervult, niet automatisch een sleutelfiguur is. De kennispartijen plaatsten immers iemand op een sleutelpositie, maar dat werd geen sleutelfiguur. Daaruit blijkt het zelforganiserende karakter van ACM. Een sleutelfiguur moet namelijk min of meer op zelforganiserende wijze ontstaan. Het ontbreken van een sleutelfiguur had een negatief effect op ACM omdat er geen sterke samenwerkingsverbinding ontstond tussen de kennispartijen en overige projectpartijen. In de beheerfase lijkt de aanwezigheid van sleutelfiguren af te nemen, maar tegelijkertijd is in de initiatie- en realisatiefase gebleken dat sleutelfiguren min of meer moeten ontstaan, dat zou in de beheerfase uiteindelijk ook kunnen gebeuren, ondanks de negatieve verwachting. De aanwezigheid van ACM is daarom moeilijk te voorspellen.

5. Overheidssteun

Overheidssteun was in veelvuldige mate aanwezig. Bij deze conditie blijkt het extreme karakter van de casus. Door de betrokken partijen rondom het Markermeergebied gold namelijk een hoge mate van gebiedsdenken in tegenstelling tot andere gebieden. De omgevingspartijen waren al heel sterk met elkaar verbonden, daardoor hoefde de relaties niet heel sterk beïnvloed te worden om de partijen uiteindelijk zover te krijgen om financieel bij te dragen aan het project. ACM was veel aanwezig door deze verbinding en geringe inzet om de relaties te beïnvloeden. Ook geconcludeerd kan worden dat overheidssteun een belangrijk middel blijkt te zijn om een project te sturen. Zo stelde de provincie Flevoland als voorwaarde bij het verlenen van financiële steun dat de recreatiedoelstelling een belangrijke plek zou krijgen in het project. Het stellen van voorwaarden door overheidspartijen bij het verlenen van financiële middelen kan ACM stimuleren. Door als voorwaarde samenwerkingsverbanden te verplichten tussen bijvoorbeeld kennispartijen en aanlegpartijen kan daarmee flexibiliteit en learning-by-doing gestimuleerd worden ten behoeve van ACM. Voor de beheerfase lijkt de aanwezigheid van ACM nog beter te worden omdat er meer verbinding ontstaat, flexibiliteit, tussen partijen en learning-by-doing een plek krijgt omdat de overheidspartijen wachten op resultaten om het project te legitimeren. Net als bij de kennisconditie geconcludeerd werd kan ook hier geconcludeerd worden dat bij de Marker Wadden learning-by-doing met name na realisatie van het project lijkt plaats te vinden en er daardoor over BwN-projecten heen meer sprake kan zijn van ACM dan binnen een BwN-project. Hoewel dat in een volgend BwN-project door het stellen van voorwaarden aan de financiële steun in de initiatiefase wellicht kan veranderen.



7. Discussie

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt er allereerst een theoretische reflectie gegeven. Daarin komen de verschillende concepten die in het theoretisch kader besproken zijn nogmaals aan bod, maar nu wordt er geanalyseerd of de concepten hun waarde behouden na het uitvoeren van dit onderzoek of dat ze moeten worden bijgesteld. Vervolgens wordt er een empirische reflectie gegeven, daarin wordt onder meer kritisch gereflecteerd op de onderzoeksmethoden en worden aan de hand daarvan aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

7.2 Theoretische reflectie

De theoretische concepten die in dit onderzoek gebruikt zijn, zijn sociaal-ecologische systemen, ACM, vertrouwen, commitment, kennis, sleutelfiguren en overheidssteun. Hieronder worden deze begrippen tegen het licht gehouden.

7.2.1 Sociaal-ecologische systemen

Het concept sociaal-ecologische systemen is theoretisch geoperationaliseerd door het begrip complex-adaptieve systemen. Hierbij was sprake van een schaal tussen orde en chaos. Waarbij complex-adaptieve systemen zowel ordelijk als chaotisch zijn. Dit onderzoek bevestigt dat BwN-projecten zowel ordelijk als chaotisch kunnen verlopen. Binnen het bouwteam is er sprake van orde, de rolverdeling is duidelijk en ieder neemt ook zijn verantwoordelijkheid daarin. Tegelijkertijd spelen rondom het bouwteam chaotische processen zich af. Daarbij gaat het om de onzekere resultaten met betrekking tot consolidatie van het moeras, maar ook in de relaties kunnen chaotische elementen optreden. Zo was er plotseling steun vanuit het Ministerie van LNV om nogmaals financieel bij te dragen aan de Marker Wadden, ondanks dat ze dat al eerder ook hadden gedaan. Een belangrijk aspect van het sociaal-ecologische systeem is de geografische verbinding die het heeft. Ondanks dat het niet sterk naar voren is gekomen in dit onderzoek, is wel gebleken dat het realiseren van eilanden een bepaalde positieve stimulans heeft gegeven aan de bouwers, maar ook aan de omgevingspartijen. Vervolgonderzoek zou daarom kunnen focussen op de invloed van de geografische verbinding op ACM. Daarbij kan wellicht onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende soorten, zoals het realiseren van bijvoorbeeld eilanden (Marker Wadden) of het versterken van de kust (zandmotor).

7.2.2 Adaptief co-management

Het concept ACM is in dit onderzoek neergezet als een managementaanpak ten behoeve van het beheer van een sociaal-ecologisch systeem. Het is geoperationaliseerd door aan te geven dat bij ACM altijd sprake is van meerdere actoren waar verbinding tussen moet ontstaan. Waarbij sprake is van sociaal-ecologische kennisontwikkeling en ook sociaal-ecologische kennistoepassing en waarbij de relaties tussen de actoren beïnvloed kunnen worden ten gunste van het sociaal-ecologisch systeem. Dit onderzoek bevestigt de operationalisering van het begrip ACM. Echter, uit dit onderzoek blijkt dat de mate van ACM in relatie tot de verschillende projectfasen ook van belang is. In de initiatie- en realisatiefase lijkt sociaal-ecologische kennisontwikkeling en -toepassing namelijk minder van direct belang te zijn, maar in de beheerfase des te meer. De verschillende projectfasen zijn in dit onderzoek al deels meegenomen, maar vervolgonderzoek zou daar nog meer bij stil kunnen staan door een sterke theoretische analyse van ACM ten opzichte van verschillende projectfasen uit te voeren en deze vervolgens te onderzoeken in de empirie.

7.2.3 Vertrouwen

Vertrouwen kan de hoge mate van onzekerheid wegnemen zo blijkt uit de literatuur en wordt daarbij onderverdeeld in veel kwetsbaarheid tussen actoren, veel risico nemen in het project, afgestemde verwachtingen tussen actoren, veel voorspelbaarheid tussen actoren, veel stabiliteit in relaties, goede informatie uitwisseling tussen actoren en veel vernieuwing in het project. Dit onderzoek bevestigt het

belang van vertrouwen en onderstreept de gebruikte operationalisering daarvan. Tegelijkertijd lijkt dit onderzoek een belangrijk aspect om vertrouwen te realiseren toe te voegen, dat is namelijk in elkaars aanwezigheid verkeren. In het Marker Wadden project zaten opdrachtgever en opdrachtnemer bij elkaar in een keet. Los van het feit dat dat een unieke situatie is, zorgde dat er ook voor dat er geen fysieke scheiding tussen elkaar was waardoor men zich minder goed kon terugtrekken. Ook de daardoor ontstane korte lijnen lijken het vertrouwen vergroot te hebben. Voor vervolgonderzoek rondom vertrouwen geldt daarom dat er meer aandacht kan zijn voor het fysiek verkeren in elkaars aanwezigheid om vertrouwen te ontwikkelen.

7.2.4 Commitment

Bij langdurige projecten is commitment een belangrijke waarde. In de literatuur wordt aangegeven dat dat zorgt voor relatieve stabiliteit in de context van uitdagingen en spanning in of buiten het systeem. De empirische resultaten in dit onderzoek operationaliseren dat meer door te benadrukken dat commitment heel belangrijk is in het proces vanwege het behoud van projectkennis. Ook het belang van een positief discours zoals in dit onderzoek als belangrijk is aangegeven, blijkt in de praktijk daadwerkelijk belangrijk te zijn. Daarbij gaat het erom dat meerdere partijen zich committeren aan het positieve discours om het kracht te geven. Vervolgonderzoek zou kunnen focussen op het ontwikkelen en behouden van een dergelijk positief discours ten behoeve van commitment voor BwN-projecten. In dit onderzoek bleek het namelijk een belangrijke factor te zijn waardoor het gehele Marker Wadden-project door de omgevingspartijen sterk is omarmd.

7.2.5 Kennis

De feedback loop van kennis die uit de literatuur naar voren komt blijkt in de praktijk een grote uitdaging te zijn, met name op het vlak van sociale complexiteit. Het coproduceren van kennis door verschillende kennisbronnen blijkt namelijk moeilijk te realiseren te zijn. Dat wordt door bestuurskundige literatuur (Giebels et al., 2013) ook onderschreven, maar vraagt in vervolgonderzoek nog meer expliciete aandacht. Er blijkt namelijk een grote kloof te bestaan tussen de cultuur binnen de aannemerswereld en de onderzoekswereld, met name het verschil in de snelheid van het proces is daar debet aan. Omdat er van nature geen nauwe band is tussen de aannemers en onderzoekers lijkt een contractuele verplichting de enige oplossing. Vervolgonderzoek zou daarom moeten focussen het verbinden van wetenschappers als kennisbron met stakeholders als kennisbron in relatie tot een realisatieproject. Daarbij zou onderzocht kunnen worden hoe coproductie en kennistoepassing in contracten verankerd kan worden om te komen tot een beter resultaat van een BwN-project.

7.2.6 Sleutelfiguren

De genoemde kenmerken uit de literatuur zijn in dit onderzoek geoperationaliseerd tot verbinding leggen tussen partijen en binnen partijen, betekenis geven aan wetenschappelijke data, informatie vertalen en uitwisselen binnen en tussen organisaties, invoelend zijn, ondernemend zijn en problemen helder definiëren. De empirische resultaten bevestigen alle concepten. Hoewel het aspect van invoelend zijn niet expliciet terug komt in dit onderzoek, maar het aspect van verbinding leggen des te meer. Afgevraagd kan worden in hoeverre men verbinding kan leggen met zoveel partijen als in dit onderzoek, zonder invoelend te zijn. Oftewel, het was waarschijnlijk wel aanwezig, maar wellicht was de operationalisatie ervan niet goed genoeg. Los daarvan wordt er in dit onderzoek speciale aandacht gelegd op het belang van het leggen van verbindingen binnen partijen. Dat is namelijk binnen een organisatie als Rijkswaterstaat van enorm groot belang gebleken. Naast het grote verticale verschil tussen de top en de werkvloer, kunnen er ook grote horizontale verschillen bestaan tussen verschillende afdelingen. Dit onderzoek bevestigt dat het dan heel belangrijk is om verbinding te leggen binnen een organisatie. Daarnaast lijkt het belang van het discours, net als bij de conditie commitment, en de communicatie daarvan in de media een belangrijke factor te zijn in het Marker Wadden-project. Het is belangrijk om financiële steun te verwerven, maar ook bestuurlijke steun en enthousiasme bij het publiek. De literatuur beschrijft enigszins dat sleutelfiguren hierin een

belangrijke rol kunnen vervullen. Echter, het lijkt erop dat het belang van framing zo belangrijk is, zoals ook bij de conditie commitment naar voren komt, dat het een procesconditie op zichzelf zou kunnen zijn in vervolgonderzoek. Tot slot blijkt uit de conclusie dat het ontstaan van sleutelfiguren bijzondere aandacht vraagt. Sleutelfuncties creëren namelijk niet automatisch sleutelfiguren. Er lijkt hier een bepaalde mate van zelforganisatie aan vooraf te moeten gaan voordat daadwerkelijk gesproken kan worden van een sleutelfiguur. Vervolgonderzoek zou kunnen focussen op de relatie tussen het ontstaan van sleutelfiguren en zelforganisatie.

7.2.7 Overheidssteun

De conditie overheidssteun krijgt in de literatuur heel veel nadruk op de betrokkenheid van het lokale gezag en de verbinding daardoor met lokale actoren. In de praktijk blijkt het inderdaad belangrijk te zijn om steun te ontvangen vanuit het lokale gezag, bijvoorbeeld om het bestemmingsplan vastgesteld te krijgen. Maar de verbinding met andere lokale actoren lijkt minder van belang dan in het theoretisch kader wordt gesuggereerd. Wellicht dat het in een volgende casus wel meer naar voren komt of het blijkt inderdaad minder van belang te zijn. In vervolgonderzoek kan hier rekening mee worden gehouden door specifiek in te gaan op de aanwezigheid van steun van lokale actoren. Daarnaast blijkt uit de conclusie dat ACM zich wellicht meer voordoet over BwN-projecten heen dan binnen één BwN-project. Met name het aspect learning-by-doing door verschillende kennisbronnen lijkt met name plaats te vinden over meerdere projecten heen. De opgedane kennis in het ene project, wordt namelijk deels toegepast in hetzelfde project, maar voor een groot deel ook in volgende projecten. Zoals in de conclusie wordt geconcludeerd zou het stellen van voorwaarden bij het verstrekken van financiële steun kunnen helpen om learning-by-doing en daarmee ACM te kunnen stimuleren binnen een project. Vervolgonderzoek zou een analyse kunnen maken van de ontwikkeling van het principe learning-by-doing en het effect hiervan op de aanwezigheid van ACM.

Tot slot is er in dit onderzoek gefocust op procescondities. Door deze focus te kiezen is nauwelijks gefocust op contextcondities, zoals start- institutionele- of leiderschapscondities. Uit dit onderzoek blijkt wel dat de contextcondities van belang zijn geweest. Zo was er nauwelijks sprake van het NIMBY-effect (Not In My BackYard). Dat heeft er onder andere aan bijgedragen dat er zonder veel tegenspraak het bestemmingsplan vastgesteld kon worden. Daarmee lijkt de geringe hoeveelheid directe stakeholders een belangrijke contextconditie. Vervolgonderzoek zou meer in kunnen gaan op contextcondities zoals onder andere de directe betrokkenheid van de stakeholders bij de Marker Wadden en hun invloed op het resultaat.

7.3 Empirische reflectie

Een andere belangrijk punt in dit onderzoek is de veronderstelling dat de initiatie-, aanleg- en beheerfase min of meer dezelfde capaciteiten vraagt van de stakeholders. Het onderzoek zou versterkt kunnen worden door literatuur over procesmanagement toe te voegen met daarbij de nadruk op het verschil in verschillende fasen, zoals ook hierboven genoemd bij het concept ACM. Omwille van de tijd is daar in dit onderzoek niet voor gekozen, beseffende dat er daardoor een veronderstelling aan dit onderzoek ten grondslag ligt.

Omdat dit onderzoek werd uitgevoerd bij Deltares en daardoor deel uitmaakte van een groter onderzoek naar de Marker Wadden hebben meerdere onderzoekers bijgedragen aan de dataverzameling en het verwerken hiervan voor een verslag. Het coderen en analyseren is allemaal door mij als onderzoeker gebeurd, echter, de geringe interpretatieslag die sommige onderzoekers maakten bij het uitwerken van het interview tot een verslag kan de resultaten lichtelijk gekleurd hebben doordat ze bepaalde zaken wellicht anders interpreteerden dan dat ik dat zou doen.



8. Aanbevelingen

8.1 Inleiding

Afrondend aan dit onderzoek naar bestuurlijke procescondities van ACM binnen BwN-projecten en specifiek de Marker Wadden worden aanbevelingen geformuleerd. Door deze aanbevelingen op te delen in aanbevelingen voor BwN-projecten in algemene zin en specifiek voor de Marker Wadden wordt antwoord gegeven op de vijfde en laatste deelvraag:

Welke aanbevelingen om tot adaptief co-management te komen in de initiatie-, realisatie en beheerfase zijn er voor Building with Nature-projecten en specifiek voor het Marker Wadden project?

8.2 Algemene aanbevelingen ten behoeve van Building with Nature-projecten

1. Vermijd onderlinge onzekerheid

Een BwN-project kent van nature onzekerheden. Immers, door de natuur een belangrijke rol te laten spelen in de uitkomst, is van tevoren moeilijk te voorspellen wat het resultaat gaat worden. Omdat het resultaat een grote onzekere factor is, is het belangrijk om de onzekerheid onderling te vermijden. Dat wil zeggen dat er expliciete aandacht moet zijn binnen het projectteam voor het werken aan vertrouwen. Een hoge mate van vertrouwen, waar commitment en een klein team aan bijdraagt, leidt ertoe dat de onderlinge samenwerking beter gaat, wat een positieve invloed heeft op de aanwezigheid van ACM. Complexe vraagstukken die onvermijdelijk komen, kunnen dan beter aangepakt worden met elkaar.

2. Geef kennis een prominente rol

Kennis is een belangrijke factor om te leren van het onbekende. Door in de aanbestedingsfase kennispartijen een rol te laten geven kan er een betere uitvraag gedaan worden richting de markt, waarin de positie van kennispartijen is verankerd. Alleen een contractuele relatie geeft namelijk aanlegpartijen de verplichting en de motivatie om kennispartijen daadwerkelijk mee te nemen tijdens de realisatie en om op die manier te komen tot learning-by-doing wat een belangrijk aspect is van ACM. Daarbij is het belangrijk om van te voren een structuur op te zetten voor datamanagement, omdat de opgedane kennis anders niet goed ontsloten wordt.

3. Definieer een brede probleemstelling en brede doelen

BwN-projecten zijn uniek en wijken daarom af van de reguliere projecten in de waterbouwsector. Om van zoveel mogelijk (overheids)partijen steun te genereren voor het BwN-project is het daarom belangrijk om een brede probleemstelling te definiëren met brede doelen. Op die manier kunnen meerdere (overheids)partijen zich achter het BwN-project scharen en zijn ze eerder bereid om risico's te delen en op flexibele wijze mee te werken aan het project. Het kan (overheids)partijen vergemakkelijkt worden door aan te sluiten bij bestaande problemen en doelen.

8.3 Specifieke aanbevelingen ten behoeve van het Marker Wadden-project

1. Richt een beheerteam Marker Wadden op

Gedurende de initiatie- en zeker de realisatiefase is gebleken dat een klein en hecht bouwteam met een grote mate van vertrouwen veel waarde heeft. Om te zorgen voor maximale kennisoverdracht en daardoor een soepele overgang van realisatie, naar beheerfase is het belangrijk om nu alvast een beheerteam Marker Wadden op te richten. Naast het feit dat zij nu al kunnen gaan werken aan onderling vertrouwen, zouden ze ook aanwezig kunnen zijn bij relevante overleggen zoals die van het huidige bouwteam om alvast kennis te nemen

van mogelijke uitdagingen in de beheerfase die al zichtbaar zijn in de realisatiefase. Op die manier kunnen ook de verbindingen die gelegd zijn tussen het bouwteam en andere partijen overgedragen worden aan het beheerteam ten gunste van ACM.

2. Stel als bouwteam, aanlegconsortium en onderzoekspartijen een gezamenlijke profielschets op waaraan de KIMA-functionaris in het bouwteam moet voldoen

Op dit moment is het organisatorisch zo geregeld dat er een KIMA-functionaris in het bouwteam zit, maar geven zowel het bouwteam, als het aanlegconsortium als de onderzoekspartijen aan dat er niet optimaal gebruik van wordt gemaakt. Om tot gedegen coproductie van sociaal-ecologische kennis te komen en uiteindelijk kennis toe te passen is het belangrijk dat er een gezamenlijke profielschets wordt opgesteld waaraan de KIMA-functionaris moet voldoen. Niet alleen kan de KIMA-functionaris zich daarna beter positioneren, ook kan het opstellen van de profielschets alleen al bijdragen aan een kennismaking van elkaars werelden. De onderzoekswereld en de bouwwereld zijn namelijk twee verschillende werelden met ieder haar eigen snelheid en werkwijze. Door weet te hebben van elkaars cultuur, kan het begrip groter worden en kan uiteindelijk de KIMA-functionaris van grotere toegevoegde waarde zijn. Overigens is de werking van de KIMA-functionaris als sleutelfiguur niet gegarandeerd.

3. Geef als Natuurmonumenten en omgevingspartijen richting de onderzoekers aan welke deelresultaten interessant zijn

Voor de legitimering van Marker Wadden Fase 1 (en deels ook voor de lobby van Marker Wadden Fase 2) zijn Natuurmonumenten en de omgevingspartijen op zoek naar deelresultaten. Positieve deelresultaten uit wetenschappelijke onderzoeken kunnen bijdragen aan de legitimering van het project en het trekken van aandacht en uiteindelijk het genereren van (overheids)steun. Hiervoor is het voor de onderzoekers van belang om te weten welke deelresultaten daaraan bij kunnen dragen. Zodat de onderzoekers weten welke deelresultaten ze aan Natuurmonumenten en de omgevingspartijen moeten meedelen en ze wellicht daar (eerder) op kunnen focussen in hun onderzoek ten behoeve van volgende projecten. Daarbij is belangrijk om te melden dat de onderzoeksresultaten uiteraard objectief moeten blijven en er dus wellicht ook negatieve deelresultaten gedeeld kunnen worden. Met name de omgevingspartijen zijn ook daarin geïnteresseerd.

9. Referenties

- Altheide, D.L. (1996). *Qualitative Media Analysis*. Thousand Oaks, Sage.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Armitage, D.R., Plummer, R., Berkes, F., Arthur, R.I., Charles, A.T., Davidson-Hunt, L.J., ... Wollenberg, E.K. (2009). Adaptive Co-Management for Social-Ecological Complexity. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 7(2), 95-102.
- Baland, J.M. & Platteau, J.P. (1996). *Halting the Degradation of Natural Resources: Is there a role for rural communities?* Oxford: Clarendon Press.
- Berkes, F. & Folke, C. (1998). *Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berkes, F., Colding, J. & Folke, C. (2003). *Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Biermann, F. (2007). Earth system governance' as a crosscutting theme of global change research. *Global Environmental Change*, 17, 326-337.
- Birkinshaw, J., Ambos, T.C. & Bouquet, C. (2017). Boundary spanning activities of corporate HQ executives insights from a longitudinal study. *Journal of Management Studies*, 54(4), 422-454.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. 4th ed. Oxford: University Press.
- Carlile, P.R. (2002). A pragmatic view of knowledge and boundaries: Boundary objects in new product development. *Organization Science*, 13(4), 442-455.
- Chatzidimopoulou, I. (2014). *Monitoring arrangements for the adaptive implementation of Building with Nature projects* (Masterscriptie, Utrecht University, Utrecht, The Netherlands).
Geraadpleegd op 13 juli 2019, van
https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/301339/MSc_Thesis_Chatzidimopoulou.pdf.
- Deltares. (2018). *Plan van Aanpak KPP 2019 project*. (plan van aanpak). Delft: Deltares.
- Deltares. (2019a). *Profiel Marker Wadden*. Foto. Ontvangen per email van R. Savert op 08-08-2019.
- Deltares. (2019b). *Over ons*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van
<https://www.deltares.nl/nl/over-ons/>.
- Deursen, van, F. & Rijdsdorp, A. (2019). Ontwikkelingsvisie Nationaal Park Nieuw Land. Geraadpleegd op 13 juli 2019, https://flevoland.stateninformatie.nl/document/7369336/1/DOCUVITP-%2323337255-v12-NP_Nieuw_Land_-_concept_ontwikkelvisie_Mecanoo.

- Duijn, M., Buuren, A., de, Klijn, E.H. & Minkman, E. (2018). *Notitie Marker Wadden – bestuurskundige beelden over een complex waterbouwkundig project*. Rotterdam: GovernEUR.
- EcoShape. (2019a). *Over EcoShape*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van <https://www.ecoshape.org/nl/over-ecoshape/>.
- EcoShape. (2019b). *Marker Wadden KIMA*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van <https://www.ecoshape.org/nl/projecten/marker-wadden-2/>.
- Edelenbos, J. & Klijn, E. H. (2006). Managing stakeholder involvement in decisionmaking: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 417-446.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive governance: Insights from Dutch practice. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 18, 111-34.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2007). Trust in complex decision-making networks: A theoretical and empirical exploration. *Administration & Society*, 39, 25-50.
- Edelenbos, J., Buuren, A., van & Schie, N., van (2011). Co-producing knowledge: joint knowledge production between experts, bureaucrats and stakeholders in Dutch water management projects. *Environmental Science & Policy*, 14, 675-684.
- 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.
- Erasmus Universiteit Rotterdam. (2019). *Beeldmerk Erasmus Universiteit Rotterdam*. Beeldmerk. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van [https://surfdrive.surf.nl/files/index.php/s/2exWryKdJT1Maw?path=%2FRGB%20\(AI%2C%20JPG%2C%20PDF%2C%20PNG\)%2FJPG%200072%20dpi%20\(anti-alias\)#/RGB%20\(AI,%20JPG,%20PDF,%20PNG\)/JPG%200072%20dpi%20\(anti-alias\)/Erasmus-signature_02_RGB_0072_black.jpg](https://surfdrive.surf.nl/files/index.php/s/2exWryKdJT1Maw?path=%2FRGB%20(AI%2C%20JPG%2C%20PDF%2C%20PNG)%2FJPG%200072%20dpi%20(anti-alias)#/RGB%20(AI,%20JPG,%20PDF,%20PNG)/JPG%200072%20dpi%20(anti-alias)/Erasmus-signature_02_RGB_0072_black.jpg).
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Folke, C., Carpenter, S., Elmqvist, T., Gunderson, L., Holling, C.S. & Walker, B. (2002). Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations. *Ambio* 31, 437-440.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. & Norberg, J. (2005). Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. *Annual Review of Environmental and Resources*, (30), 441-73.

- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds – an introduction to the complexity of public decision-making*. Litchfield Park: Emergent Publications.
- Giebels, D., Buuren, A., van & Edelenbos, J. (2013). Ecosystem-based management in the Wadden Sea. *Journal of Sea Research*, 82, 176-187.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Griffin, D., (Ed.). (1998). Speaking of complexity in management theory and practice. *Organisation*, 5(3), 315-339.
- Gunderson, L. & Holling, C.S. (2002). *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington: Island Press.
- 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.
- Hahn, T., Olsson, P., Folke, C. & Johansson, K. Trust-building, Knowledge Generation and Organizational Innovations: The Role of a Bridging Organization for Adaptive Comanagement of a Wetland Landscape around Kristianstad, Sweden. *Human Ecology*, 34(4), 573-592.
- Hajer, M.A. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Oxford University Press.
- Holling, C.S., (Ed.). (1978). *Adaptive Environmental Assessment and Management*. New York: John Wiley.
- Huitema, D. & Meijerink, S. (2010). Realizing water transitions: the role of policy entrepreneurs in water policy change. *Ecology & Society*, 15(2), 26.
- Hulst, M., van, Graaf, L., de & Brink, G., van den. (2012). The work of exemplary practitioners in neighborhood governance. *Critical Policy Studies*, 6(4), 434-451.
- IJff, S., Ellen, G.J., Savert, R., Veraart, J. Riel, M., van. (2018). *Leren van Marker Wadden – Over het speelveld en governance opgaven*. Delft: Deltares.
- Johnson, G. (2010). *Research methods for public administrators*. Armonk, NY: Sharpe.
- Johnson, J.D. & Chang, H.J. (2000). Internal and external communication, boundary spanning, and innovation adoption: An over-time comparison of three explanations of internal and external innovation communication in a new organizational form. *The Journal of Business Communication* (1973), 37(3), 238-263.
- KIMA. (2019). KIMA. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van <https://kennismarkerwadden.nl/kima/>.
- Kingdon, J.W. [1984] 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed. Boston: Little, Brown &

Company.

- Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Steijn, B. (2010). Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes. *Administration & Society*, 42(2), 193-221.
- Kramer, R. M., & Tyler, T. R. (Eds.). (1996). *Trust in organizations: Frontiers of theory and research*. Thousand Oaks: Sage.
- Lammers, O. (2017). Voorspoediger en efficiënter dan verwachte realisatie Marker Wadden. *OTAR*, (5), 18-21.
- Lang, G. & Heiss, G.D. (1994). *A practical guide to research methods*. Lanham: University Press of America.
- Levin, S. (1999). *Fragile dominion: complexity and the commons*. Cambridge: Perseus.
- Marshall, C. & Rossman, G.B. (1999). The “what” of the study: Building the conceptual framework. *Designing qualitative research*, 3(3), 21-54.
- McNabb, D.E. (2008). *Research methods in public administration and nonprofit management: quantitative and qualitative approaches*. Armonk, NY: Sharpe.
- Meerkerk, I., van & Edelenbos, J. (2014). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: Findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47(1), 3-24.
- Meerkerk, I., van & Edelenbos, J. (2018). *Boundary Spanners in Public Management and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Mendelsohn, R. & Nordhaus, W. (1999). The impact of global warming on agriculture: a Ricardian analysis: reply. *American Economic Review*, 89(4), 1046-1048.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2018). Agenda IJsselmeergebied 2050, krachten bundelen voor het Blauwe Hart. Geraadpleegd op 13 juli 2019, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-845836.pdf>.
- Mintrom, M. & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *The Policy Studies Journal*, 37(4), 649-667.
- Mintrom, M. & Vergari, S. (1996). Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 24, 420-34.
- Natuurmonumenten, de Staat & provincie Flevoland. (2014). Samenwerkingsovereenkomst Eerste Fase Marker Wadden.
- Natuurmonumenten. (2019a). *Het project Marker Wadden*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van <https://www.natuurmonumenten.nl/projecten/marker-wadden/projectbeschrijving>.
- Natuurmonumenten. (2019b). *Samenwerkingspartners*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van

<https://www.natuurmonumenten.nl/projecten/marker-wadden/samenwerkingspartners-en-financiers>.

Natuurmonumenten. (2019c). *Voortgang in beeld*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van

<https://www.natuurmonumenten.nl/projecten/marker-wadden/voortgang-in-beeld>.

Natuurmonumenten. (2019d). *Projectfinanciering Marker Wadden* (memo). 's Graveland: Natuurmonumenten.

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.

NKWK. (2019). *Marker Wadden*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van

<https://waterenklimaat.nl/nl/onderzoeklijnen/marker-wadden/>.

Nooteboom, B., Berger, H. & Noorderhaven, N. (1996). Effects of trust and governance on relational risk. *The Academy of Management Journal*, 40, 308-338.

Olsson, P. & Folke, C. (2004a). Adaptive Co-Management for Building Resilience in Social-Ecological Systems. *Environmental Management*, 34(1), 75-90.

Olsson, P., Folke, C. & Hahn, T. (2004b). Social-ecological transformation for ecosystem management: the development of adaptive co-management of a wetland landscape in southern Sweden. *Ecology and Society*, 9(4), 2.

Pascale, R.T. (1999). Serving the edge of chaos. *Sloan Management Review*, (Spring), 83-94.

Plummer, R., Crona, B., Armitage, D.R., Olsson, P., Tengö, M. & Yudina, O. (2012). Adaptive comanagement a systematic review and analysis. *Ecology and Society*, 17(3).

Pretty, J. & Ward, H. (2001). Social capital and the environment. *World development*, 29(2), 209-227.

Projectorganisatie Marker Wadden. (2014). *Projectfilosofie Marker Wadden*. Memo.

Provincie Flevoland. (2019). *Uitvoering van de Zuiderzeewerken*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van

<https://www.100jaarzuiderzeewet.com/verhalen/uitvoering-van-de-zuiderzeewerken>.

RHDHV. (2019). *Marker Wadden: van ecologische droom naar unieke realiteit*. Geraadpleegd op 13

juli 2019, van <https://www.royalhaskoningdhv.com/nl-nl/nederland/projecten/marker-wadden-c-van-ecologische-droom-naar-unieke-realiteit/8382>.

Rijksoverheid. (2009). *Nationaal Waterplan 2009-2015*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van

<https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/nationaal/nationaal-waterplan/>.

Rijksoverheid. (2013). *Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer*. Geraadpleegd op 13 juli

- 2019, van <https://stateninformatie.flevoland.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2014/19-februari/17:30/8a-bestuursovereenkomst-RRAAM-en-Uitvoeringsovereenkomst-Almere-2-0/DOCUVITP-1557816-v1-02-Bijlage-01-Rijksstructuurvisie-RRAAM-dd-19-11-2013.PDF>.
- Rijksoverheid. (2018). *Agenda IJsselmeergebied 2050 – Krachten bundelen voor het Blauwe Hart*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van https://www.agendaijsselmeergebied2050.nl/binaries/agenda-ijsselmeergebied/documenten/publicaties/2018/05/18/agenda-ijsselmeergebied-2050/Agenda+IJsselmeergebied+2050_LR.pdf.
- Rijksoverheid. (2019a). *Programmatische Aanpak Grote Wateren*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-ruimte/ecologie/programmatische/>.
- Rijksoverheid. (2019b). *Natura 2000*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/natura-2000>.
- Rijksoverheid. (2019c). *Kaderrichtlijn Water*. Geraadpleegd op 29 juli 2019, van <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/>.
- Rijkswaterstaat. (2014). *Milieu-effectrapport Eerste Fase Marker Wadden*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p30/p3019/3019-002mer.pdf>.
- Rijkswaterstaat. (2018). *Peilbesluit IJsselmeergebied 2018*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van https://www.platformparticipatie.nl/binaries/Peilbesluit%20Definitief_tcm117-363992.pdf.
- Ring, P. S. & van der Ven, A. (1992). Structuring cooperative relations between organizations. *Strategic Management Journal*, 13, 483-498.
- Rist, L., Felton, A., Samuelsson, L., Sandström, C. & Rosvall, O. (2013). A new paradigm for adaptive management. *Ecology and Society*, 18(4), 63.
- Sabatier, P.A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21, 129-68.
- Sako, M. (1998). *Does trust improve business performance?* In C. Lane & R. Bachmann (Eds.), *Trust within and between organizations: Conceptual issues and empirical applications* (88-117). Oxford: Oxford University Press.
- Scott, J. (1990). *A Matter of Record: documentary sources in social research*. Cambridge: Polity.
- Senge, P. (1990). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. New York: Currency/Doubleday.
- Sorensen, E. & Torfing, J. (Eds.). (2007). *Theories of democratic network governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Stacey, R.D. & Griffin, D. (2006). *Complexity and the experience of managing in public sector organizations*. Londen: Routledge.

- Stacey, R.D. (1995). The science of complexity: An alternative perspective for strategic change processes. *Strategic Management Journal*, 16, 477-495.
- Stacey, R.D. (2003). *Strategic management and organizational dynamics: The challenge of complexity*. (4th ed.). Londen: Prentice-Hall.
- Stake, R.E. (1995). *The Art of Case Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Steadman, H.J. (1992). Boundary spanners: A key component for the effective interactions of the justice and mental health systems. *Law and Human Behavior*, 16(1), 75.
- Stuurgroep Markermeer-IJmeer. (2018). Panorama Markermeer-IJmeer. Geraadpleegd op 13 juli 2019, [file:///C:/Users/berg_ns/Downloads/Panorama%20Markermeer-IJmeer%2016%20mei%202018%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/berg_ns/Downloads/Panorama%20Markermeer-IJmeer%2016%20mei%202018%20(1).pdf).
- Susskind, L. & Cruikshank, J. (1987). *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*. New York: Basic Books.
- Svašek Hydraulics B.V. (2019). *Bedrijfs geschiedenis*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van <https://www.svasek.nl/over/company-history/>.
- Teisman, G.R. (2005). *Public management on the edge of chaos and order*. Den Haag: Academic Services.
- Thiel, S., van (2007). *Bestuurskundig onderzoek – een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Toekomstagenda Markermeer – IJmeer. (2009). Toekomstbeeld Markermeer-IJmeer. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van <https://www.markermeerijmeer.nl/homedownloads/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=432972>.
- Tushman, M.L. & Scanlan, T.J. (1981). Characteristics and external orientations of boundary spanning individuals. *Academy of Management Journal*, 24(1), 83-98.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2006). *Nota Ruimte*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29435-2>.
- Vikolainen, V., Bressers, H. & Lulofs, K. (2014). A Shift Toward Building with Nature in the Dredging and Port Development Industries: Managerial Implications for Projects in or Near Natura 2000 Areas. *Environmental Management*, 54, 3-13.
- Vista. (2015). [Beeldsneede uit] *Video over de Marker Wadden*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van https://nl.wikipedia.org/wiki/Marker_Wadden.
- Vista/Natuurmonumenten. (2019). *Ontwerptekening Marker Wadden*. Foto. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van <https://nos.nl/data/image/2017/03/08/359033/2048x1152.jpg>.
- Vriend, H.J., de & Koningsveld, M., van. (2012). *Building with Nature: Thinking, acting and interacting*

- differently*. Dordrecht: EcoShape.
- Walters, C.J. (1986). *Adaptive Management of Renewable Resources*. New York: McGraw Hill.
- Waltner-Toews, D. & Kay, J. (2005). The Evolution of an Ecosystem Approach: the Diamond Schematic and an Adaptive Methodology for Ecosystem Sustainability and Health. *Ecology & Society*, 10(1), 38.
- Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 80(1), 103-124.
- Williams, P. (2012). *Collaboration in Public Policy and Practice: Perspectives on Boundary Spanners*. Bristol: Policy Press.
- WUR. (2018). *Met Marker Wadden herstelt natuur zichzelf*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van <https://weblog.wur.nl/uitgelicht/aanleg-marker-wadden/>.
- WUR. (2019a). *Natuurlijke oplossingen voor waterbeheer*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van <https://www.wur.nl/nl/show-longread/Natuurlijke-oplossingen-voor-waterbeheer.htm>.
- WUR. (2019b). *Bouwen met Natuur*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van <https://www.wur.nl/nl/Dossiers/dossier/Bouwen-met-natuur.htm>.
- WUR. (2019c). *Marker Wadden*. Geraadpleegd op 13 juli 2019, van <https://www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Onderzoeksprojecten-LNV/Expertisegebieden/kennisonline/Marker-Wadden-.htm>.
- 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.

10. Bijlagen

10.1 Lijst met geanalyseerde documenten

Titel	Verwijzing
Agenda IJsselmeergebied 2050	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2018). <i>Agenda IJsselmeergebied 2050, krachten bundelen voor het Blauwe Hart</i> . Geraadpleegd op 13 juli 2019, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-845836.pdf .
Ontwikkelingsvisie Nationaal Park Nieuw Land	Deursen, van, F. & Rijdsorp, A. (2019). <i>Ontwikkelingsvisie Nationaal Park Nieuw Land</i> . Geraadpleegd op 13 juli 2019, https://flevoland.stateninformatie.nl/document/7369336/1/DOCUVITP-%232337255-v12-NP_Nieuw_Land_-_concept_ontwikkelvisie_Mecanoo .
Panorama Markermeer-IJmeer	Stuurgroep Markermeer-IJmeer. (2018). <i>Panorama Markermeer-IJmeer</i> . Geraadpleegd op 13 juli 2019, file:///C:/Users/berg_ns/Downloads/Panorama%20Markermeer-IJmeer%2016%20mei%202018%20(1).pdf .
Projectfilosofie Marker Wadden	Projectorganisatie Marker Wadden. (2014). <i>Projectfilosofie Marker Wadden</i> . Memo.
Samenwerkingsovereenkomst Eerste Fase Marker Wadden	Natuurmonumenten, de Staat & provincie Flevoland. (2014). <i>Samenwerkingsovereenkomst Eerste Fase Marker Wadden</i> .
Toekomstbeeld Markermeer-IJmeer	Toekomstagenda Markermeer – IJmeer. (2009). <i>Toekomstbeeld Markermeer-IJmeer</i> . Geraadpleegd op 13 juli 2019, van https://www.markermeerijmeer.nl/homedownloads/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=432972 .

10.2 Lijst met respondenten ingedeeld in clusters van partijen

	Partij	Respondent	Functie	Datum
Bouwteam (OG: NM + RWS)	Natuurmonumenten	Roel Posthoorn	Projectdirecteur Marker Wadden namens Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat	29 maart 2019
	Natuurmonumenten	Rita Oppenhuizen	Omgevingsmanager	24 april 2019
	Natuurmonumenten	André Rijdsdorp	Assetmanager Natuurmonumenten	23 mei 2019
	Rijkswaterstaat	Ar den Boer †	Manager projectbeheersing Marker Wadden	16 april 2019
	Rijkswaterstaat	Erik de Graaf	Contractmanager	7 mei 2019
	Rijkswaterstaat	Ben Viveen	Projectmanager Marker Wadden	13 mei 2019
Aanlegpartijen (ON: Boskalis + Wi+Bo)	Boskalis	Thomas Vijverberg	Teammanager	8 april 2019
	Boskalis	Jeroen van der Klooster	Projectmanager	
	Witteveen+Bos	Koen Princen	Aquatisch ecooloog	27 mei 2019
	Witteveen+Bos	Marcel Klinge	Teammanager ecologie	
Kennispactijen	Natuurmonumenten	Annemiek Boosten	Coördinator KIMA	8 april 2019
	NIOO	Liesbeth Bakker	Ecoloog	
	Rijkswaterstaat	Roeland Allewijn	Tot 01-01-2019 directeur Veiligheid en Water, trekker Nationaal Kennisprogramma Water en Klimaat (NKWK) (KIMA is daar onderdeel van), stuurgroep lid KIMA	10 april 2019
	Rijkswaterstaat	Jeroen Postema	Coördinator KIMA	3 april 2019
	EcoShape	Fokko van der Goot	Programmamanager	15 april 2019
	Deltares	Sacha de Rijk	Huidige coördinator KIMA	25 april 2019
	Deltares	Gerda Lenselink	Vorige coördinator KIMA	
	Omgevingspartijen	Provincie Flevoland	Sandra van der Vegt	Senior adviseur
Min. van IenW		Pieter den Besten	Coördinator Grote Wateren	3 april 2019
Min. van LNV		Siep Groen	Senior beleidsmedewerker	1 mei 2019

10.3 Interviewvragen

Vooraf:

- We nemen het interview op voor eigen gebruik
- Het gespreksverslag wordt vertrouwelijk behandeld
- U krijgt het verslag van het interview toegestuurd, en u krijgt de mogelijkheid om hierop te reageren
- Doel van het interview:
 1. Inzicht krijgen in hoe de samenwerking tussen de stakeholders van de Marker Wadden verloopt en is veranderd door de verschillende fasen van het project heen (initiatie, aanleg, beheer);
 2. Inzichtelijk krijgen hoe de continuïteit van de Marker Wadden wordt geborgd in relatie tot de beleidsdoelen, uitvoering, het beheer en het vergroten en doorgroeien van het project, zowel op project- als systeemniveau;
 3. De adaptiviteit van het aanleg- en onderzoeksprogramma van de Marker Wadden in kaart brengen, en hier leerpunten uit trekken voor vergelijkbare toekomstige projecten.

- Introductie
 1. Wat is uw functie en hoe bent u betrokken bij de Marker Wadden?

- Samenwerking gouden vierkant
 2. (*schema*) Wat zijn de doelen van uw organisatie in het project/ in de omgeving van het project en wat zijn uw persoonlijke doelen in het project?
 - a) Hoe worden de verschillende doelen en belangen van de diverse partijen afgestemd en meegenomen in het project?
 3. (*schema*) Is er een duidelijke rolverdeling tussen de verschillende partijen in het project/ in de omgeving van het project? Hoe ziet deze rolverdeling eruit?
 - a) Bent u tevreden met deze rolverdeling? Waarom wel/niet?
 - b) Zijn de rollen van de verschillende partijen gewijzigd gedurende de verschillende fasen van het project? Hoe? En waarom?
 4. Wat is de inbreng van uw organisatie en van u persoonlijk in het project/in de omgeving van het project en waar is uw organisatie verantwoordelijk voor?
 - a) Komt dat overeen met wat er contractueel is vastgelegd?
 - b) Welke contractvorm is gehanteerd om de rolverdeling/verantwoordelijkheden vast te leggen? Waarom?
 - c) Is de contractvorm in de loop van het project nog gewijzigd? Zo ja, waarom?
 5. Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende partijen rondom de Marker Wadden tot nu toe (initiatiefase en aanlegfase)?
 - a) Zijn er tot nu toe uitdagingen geweest in de samenwerking tussen de verschillende partijen rondom de Marker Wadden? Welke? Hoe zijn deze uitdagingen beslecht?
 - b) Hoe zorgt u ervoor dat de goede samenwerking geborgd blijft in de toekomst (beheerfase)? /Wat zou er volgens u moeten veranderen om de samenwerking te verbeteren?

6. Is er sprake van een vernieuwende vorm van samenwerken bij de Marker Wadden? Op welke manier?
 - a) Welke (vernieuwende) samenwerkingen tussen publieke en private partijen zijn ontstaan in het project Marker Wadden?
 - b) Hoe verwacht u dat deze samenwerking er in de toekomst (beheerfase) uit gaat zien?
 - c) Hoe verwacht u dat de verschillende belangen (van RWS en Natuurmonumenten) samengebracht worden in de beheerfase van het project Marker Wadden?
7. (*systemactoren*) Hoe beïnvloeden (nieuwe) afspraken in de omgeving van het project (systeemniveau) de samenwerking op projectniveau? En vice versa: hoe beïnvloeden (nieuwe) afspraken op projectniveau de samenwerking in de omgeving van het project (systeemniveau)?
- Continuïteit Markerwadden in relatie tot beleidsdoelen
 8. Hoe ziet u de continuïteit van de Marker Wadden? (bijv. verandering van doelen, personen, kennis etc.)
 9. Wat zijn de beleidsdoelen van het project/ in de omgeving van het project?
 - a) Zijn de beleidsdoelen veranderd gedurende de verschillende fasen van het project (initiatie, aanleg, beheer)? Hoe?
 - b) Welke implicaties heeft dit (gehad) voor de continuïteit van het project?
 10. In hoeverre is er een gedeelde ambitie opgesteld door de verschillende partijen op projectniveau/ in de omgeving van het project?
 - a) Is deze ambitie veranderd gedurende het project? Waarom wel/niet?
 11. Hebben wisselingen van partijen/personen in de verschillende fasen (initiatie, aanleg, beheer) van het project invloed gehad op de continuïteit van het project? Op welke manier?
 12. (*schema discoursen*) Wat is volgens u de kernboodschap van de Marker Wadden?
 - a) In hoeverre is de kernboodschap over de Marker Wadden gewijzigd in de loop van het project? Waarom wel/niet?
- Adaptief aanleg- en onderzoeksprogramma
 15. In welke mate is het onderzoek van de Marker Wadden adaptief? Waar blijkt dat uit?
 16. Hoe worden de inzichten uit onderzoek toegepast in de aanleg- en beheerfase van de Marker Wadden? (voorbeelden)
 - a) In hoeverre worden lessen uit de aanlegfase, benut om de beheerfase anders in te richten? Om welke lessen gaat het dan?
 - b) Welke geleerde lessen zijn waardevol voor het vergroten en doorgroeien van het project (op project en systeem niveau)? Waarom?
 13. Hoe kan adaptiviteit worden vastgehouden in de beheerfase van het project?
 - a) Wordt er gewerkt met principes van 'adaptief management', zoals het identificeren van drempelwaarden, en het ontwerpen van monitoringscycli e.d.?
 - b) Hoe wordt in de beheerfase gezorgd dat de doelen (op project- en systeemniveau) die men voor ogen had daadwerkelijk gerealiseerd worden (ook bij onverwachte ontwikkelingen)?
 14. Hoe ervaart u het onderzoeksprogramma?

- a) Speelt het onderzoek voldoende in op de vragen die voortkomen uit de praktijk?
- b) Vindt u het onderzoeksprogramma adaptief genoeg? Waarom wel/niet?
- c) Wat zou u bij een volgend project anders willen zien in het onderzoeksprogramma?
Hoe zou dat aangepakt kunnen worden?

De volgende vragen gelden alleen voor aparte interviews met kennis-experts en voor de betrokkenen bij het onderzoeksprogramma:

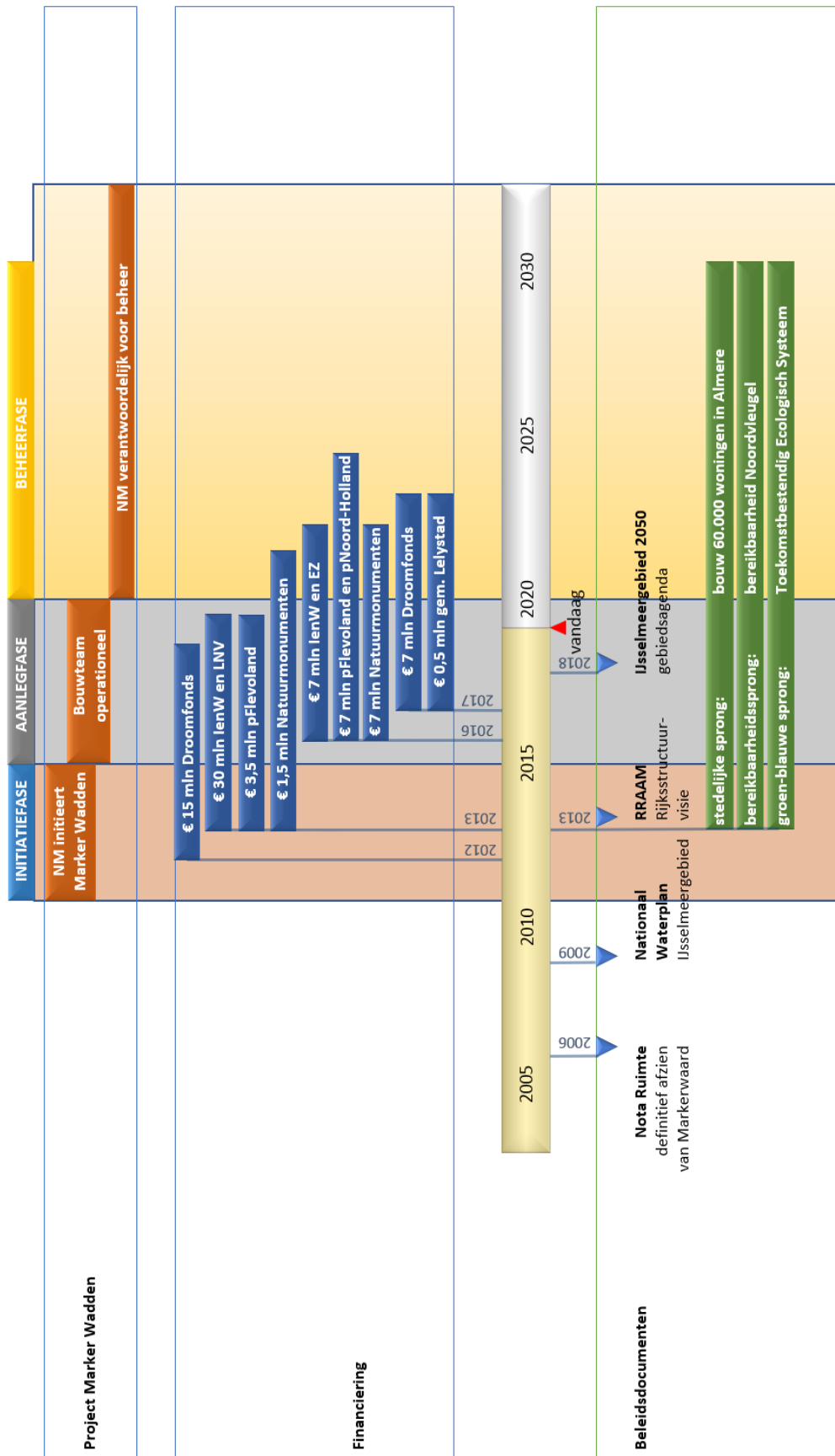
- Kennispositie
 - 15. Welke (vernieuwende) kennis is er opgedaan in het project van de Marker Wadden?
 - a) Om welk soort kennis gaat het dan?
 - b) Zijn er nog andere soorten kennis opgedaan?
 - 16. Hoe willen de betrokken partijen de kennis die zij opdoen in het project Marker Wadden verzilveren?
 - 17. Welke invloed heeft het Marker Wadden project op de kennispositie van Nederland?
 - a) Waar blijkt dat uit?
 - 18. Welke kansen en barrières biedt het project Marker Wadden voor het verbeteren van de Nederlandse kennispositie?
 - b) In hoeverre worden deze kansen gegrepen / deze barrières geslecht?

10.4 Codeerschema

1. Vertrouwen
 - a. Veel kwetsbaarheid tussen actoren
 - b. Veel risico nemen in het project
 - c. Afgestemde verwachtingen tussen actoren
 - d. Veel voorspelbaarheid tussen actoren
 - e. Veel stabiliteit in relaties
 - f. Goede informatie uitwisseling tussen actoren
 - g. Veel vernieuwing in het project
2. Commitment
 - a. Veel betrokkenheid van actoren
 - b. Veel stabiliteit tussen actoren
 - c. Overdracht van projectbelang bij wisselingen
 - d. Aanwezigheid van breed en positief discours
 - e. Betrokkenheid van lokale actoren
3. Kennis
 - a. Opdoen van ecologische kennis in het project
 - b. Kennis geeft waarden en belangen van actoren weer (sociale kennis)
 - c. Coproductie van kennis door kennisbronnen
 - d. Kennistoepassing van ecologische en sociale kennis
 - e. Betrokkenheid van kennisbronnen
 - i. Wetenschappers
 - ii. Ambtenaren
 - iii. Stakeholders
4. Sleutelfiguren
 - a. Verbinding leggen
 - i. Tussen partijen
 - ii. Binnen partijen
 - b. Betekenis geven aan wetenschappelijke data
 - c. Informatie vertalen binnen en tussen organisaties
 - d. Informatie uitwisselen binnen en tussen organisaties
 - e. Invoelend zijn
 - f. Ondernemend zijn
 - g. Problemen helder definiëren
5. Overheidssteun
 - a. Aanwezigheid van bestuurlijke steun
 - i. Wetgeving
 - ii. Overeenkomsten
 - b. Aanwezigheid van financiële steun
 - i. Middelen
 - ii. Mensen
 - c. Heldere risicodeling
 - d. Gedeeld probleem tussen actoren
 - e. Betrokkenheid van lokaal gezag
6. Partijen
 - a. Bouwteam
 - i. RWS
 1. GPO/PPO
 2. WVL
 3. Contractmanagement

- ii. Natuurmonumenten
 - b. Aannemer
 - i. Boskalis
 - ii. Witteveen+Bos
 - c. Systeempartijen
 - i. Rijk
 - 1. Ministerie van IenW
 - a. Rijkswaterstaat (Midden-Nederland)
 - 2. Ministerie van LNV
 - 3. RVO
 - ii. Regio
 - 1. Provincie Flevoland
 - 2. Gemeente Lelystad
 - iii. Kennispartijen
 - 1. NIOO
 - 2. Deltares
 - 3. EcoShape
- 7. Projectfasen
 - a. Initiatiefase
 - b. Aanlegfase
 - c. Beheerfase

10.5 Tijdlijn



10.6 Organisatiestructuur Marker Wadden

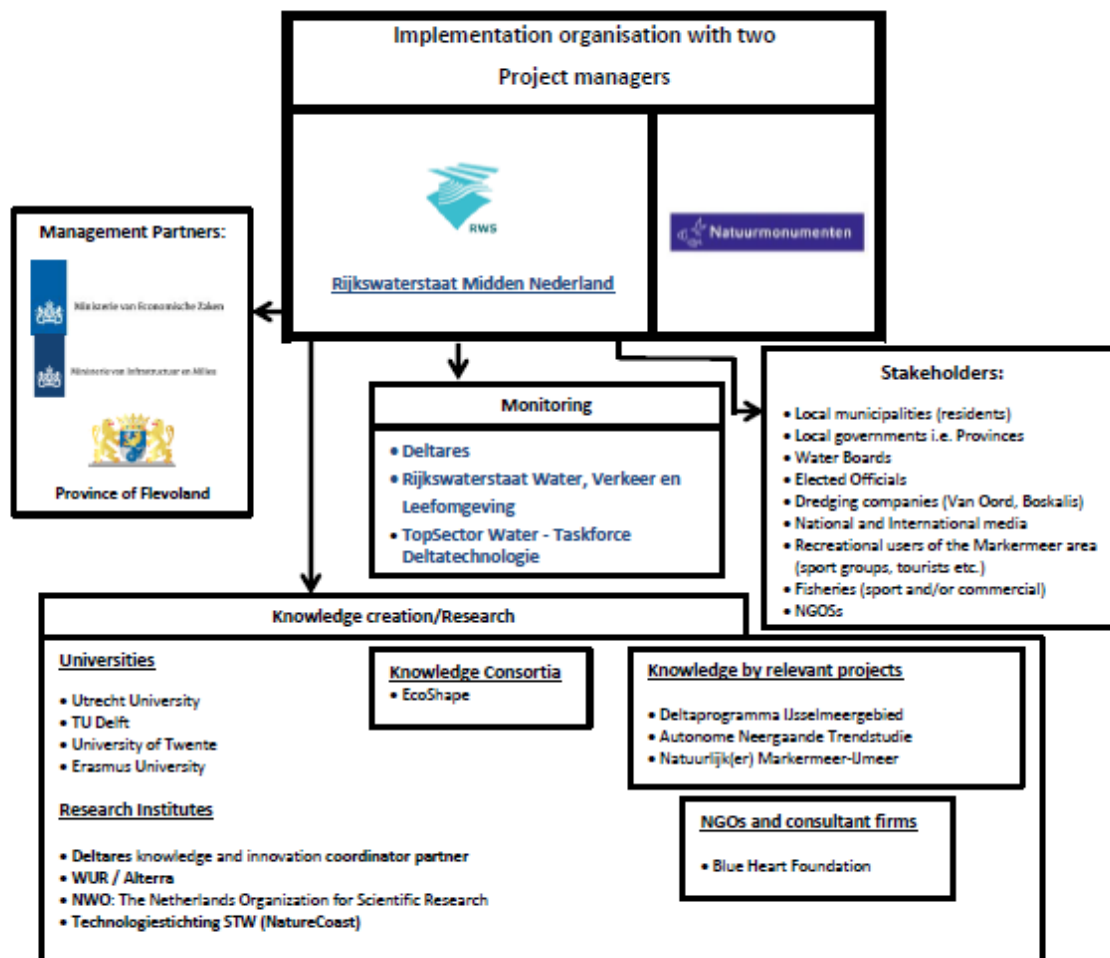


Figure 16: Organizational structure of the actors involved or expected to be involved in the Marker Wadden project

(Chatzidimopoulou, 2014)

10.7 Financieringstabel

Partij	Deelbedrag (mln euro)	Totaal (mln euro)
Rijk		37,0
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (vh EZ)	19,0	
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (vh IenM)	18,0	
Provincies		10,5
Flevoland	6,5	
Noord-Holland	4,0	
Gemeente		0,5
Lelystad	0,5	
Natuurmonumenten		30,5
Nationale Postcode Loterij	22,0	
Eigen vermogen	8,5	
TOTAAL	78,5	78,5

(Natuurmonumenten, 2019d)