

PROBLEEMOPLOSSING EN AMBITIE KOMEN SAMEN IN VOGELPARADIJS

MARKER WADDEN: DROOM WORDT WERKELIJKHEID

WIM DASSELAAR EN NATUURMONUMENTEN

Marker Wadden, de droom van Natuurmonumenten, wordt met selectie van de aannemer werkelijkheid. Nu de planfase is afgerond, zullen de eerste eilanden van de archipel ontstaan. Een fase waarin een aantal procedures, in samenhang met ontwerp, zoeken naar bekostiging en aanbesteding, is doorlopen. Een fase ook die in de regel veel inspanning en tijd kost en waarin samenwerking en organisatie zijn aangepast aan de voortgang in het project. De overgang van de planfase naar de realisatiefase vormt een mooi moment om terug te kijken op een efficiënt en vlot doorlopen voorbereiding. Wat waren de succesfactoren, wat zijn de haken en ogen en welke lessen zijn geleerd?

Paul Eijssen en Huib van der Kolk

Natuurmonumenten heeft in recordtempo het idee van vogelparadijs Marker Wadden weten om te zetten in de daadwerkelijke start en fysieke realisatie van die droom. Met Marker Wadden wordt in het Markermeer een eilandenarchipel gecreëerd met volop kansen voor natuur en recreatie. De eerste fase van dit plan wordt sinds februari 2012 uitgewerkt dankzij een bijdrage van € 15 miljoen van de Nationale Postcode Loterij (NPL), later gevolgd door andere medefinanciers en Rijkswaterstaat als samenwerkingspartner (figuur 1).

DE AUTEURS

Paul Eijssen (033-4682988, paul.eijssen@rhdhv.com) is strategisch adviseur effectstudies en projectleider vanuit Royal HaskoningDHV voor Marker Wadden. Huib van der Kolk (06-15093130, huib.van.der.kolk@gmail.com) is zelfstandig manager en adviseur en was van 2013 tot 2015 projectmanager voor Marker Wadden vanuit Royal HaskoningDHV. Met een bijdrage van René Assen (rene.assen@rhdhv.com), adviseur aanbestedingen en contracten bij Royal HaskoningDHV.

EEN VAN DE GROOTSTE ZOETWATERMEREN VAN EUROPA

Het Markermeer is met 70.000 ha een van de grootste natuurgebieden en zoetwatermeren van Nederland en Europa. Het meer is pas ontstaan in 1976 met het sluiten van de Houtribdijk tussen Enkhuizen en Lelystad. Daarvoor maakte het gebied deel uit van het IJsselmeer en voor 1932 vormde het een deel van de Zuiderzee. Door ontginningen en de aanleg van dammen en dijken heeft het Markermeer nauwelijks natuurlijke oevers en is het niet langer verbonden met zee of rivier. Op veel plaatsen heeft zich op de bodem een dikke slibdeken afgezet, met grote gevolgen voor het bodemleven. Daarbij komt dat bij hardere wind het water vaak troebel is door omwoelend slib van de bodem. Al deze problemen hebben ertoe geleid dat de vis- en vogelstand sterk achteruit zijn gegaan.

Marker Wadden is niet alleen een mooie ambitie. Met een stelsel van natuur-eilanden boven water en slibvangende slenken en zandputten onder water, pakt het tegelijk ook de achteruitgang van de natuur in het Markermeer aan. De problemen van dat meer worden vooral veroorzaakt door de grote hoeveelheid slib die zich als een verstikkende deken over de bodem verplaatst. Een van de doelen van de Marker Wadden is dit slib te gebruiken voor het bouwen van de eilanden. Die eilanden zorgen vervolgens ook weer voor immobilisatie van slib in de luwten van de eilanden. Zo gaan realiseren van nieuwe natuur en verbetering van kwaliteit van het Markermeer samen.

Van idee naar project

Nu, drie jaar na het verkrijgen van het geld uit het Droomfonds van de NPL, is de aanbestedingsprocedure afgerond en wordt gestart met de aanleg van de eerste fase van Marker Wadden (figuur 1). Dat de vertaling van idee naar uitvoering nog een hele klus zou worden, was voor Natuurmonumenten wel duidelijk. Al voordat bekend was of een bijdrage uit het Droomfonds werd verkregen, stelde Natuurmonumenten zich de vraag wat haar te wachten stond als ze geld van de NPL zou krijgen. In een inventarisatie met experts op het gebied van ontwerp, procedures en aanbesteding werd in kaart gebracht wat de voorbereidende stappen zouden zijn. De visie van Natuurmonumenten en de expertise van het raadgevend ingenieursbureau vormde in deze fase een cruciale combi.

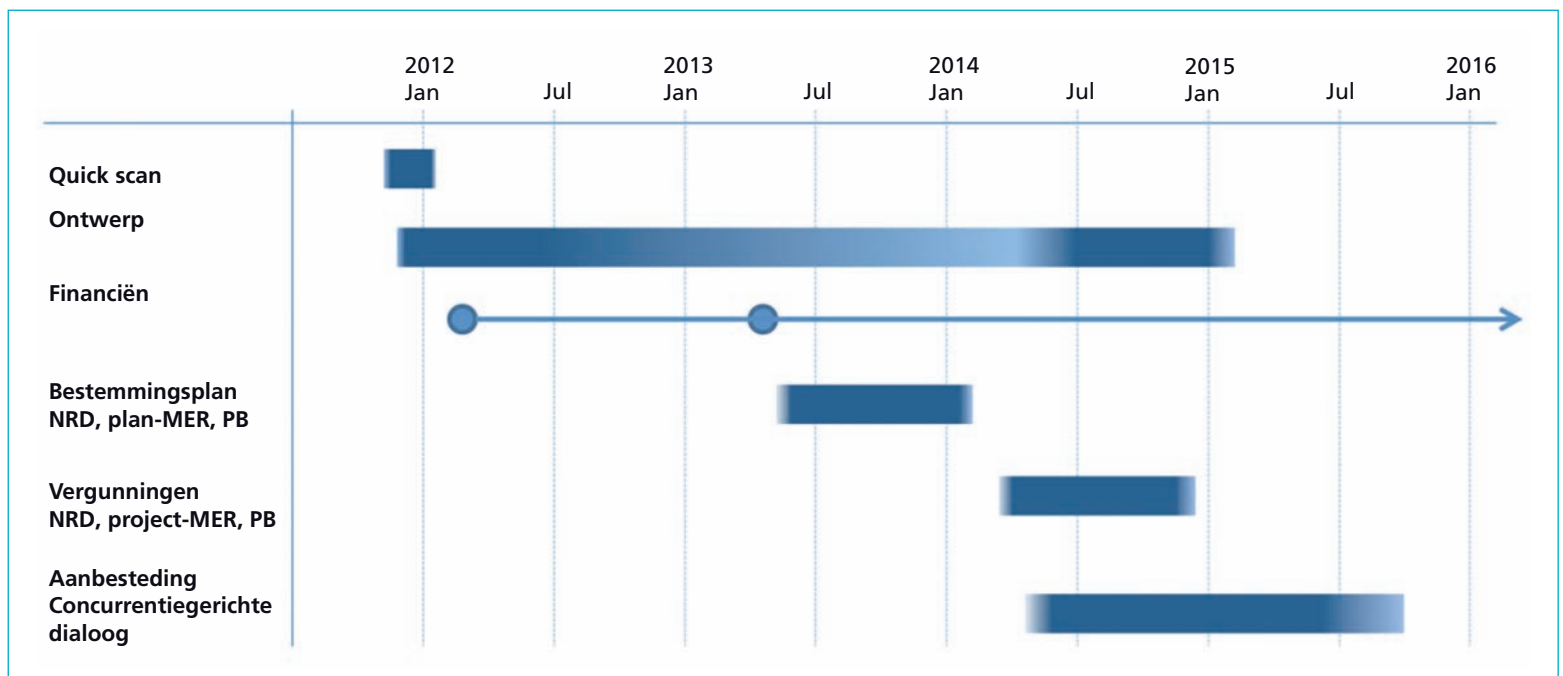
Logischerwijs moest er veel gebeuren, maar door in een vroeg stadium goede keuzen te maken voor bijvoorbeeld de locatie, kan ook worden geconstateerd dat inspanningen beperkt zijn gehouden. Met de gekozen locatie voor Marker Wadden zijn veel potentiële problemen voorkomen: de locatie lag relatief ver van bewoonde gebieden, buiten de vaarroutes voor de beroepsvaart en ver van de drukke recreatieve vaarroutes, niet op het waardevolle Enkhuizerzand en in een gebied waar de sliblaag over het algemeen omvangrijk is.

Aanvullende bekostiging

Belangrijk bij de start was het uitwerken van het ontwerp. Aan de hand van een concreter ontwerp kon de lobby voor bekostiging worden gestart, konden gesprekken met stakeholders worden gevoerd en kon er meer zicht komen op de benodigde financiën. In de eerste fase van het project was duidelijk dat aanvullende bekostiging nodig was om daadwerkelijk sprake te laten zijn van een project. Met vertrouwen in het verkrijgen van de extra financiële middelen werd een begin gemaakt met het voorbereiden van de verschillende procedures. Dankzij een bijdrage van het Rijk (ministeries van I&M en EZ) van € 30 miljoen en een bijdrage van de provincie Flevoland, was er voldoende financiële basis. En met Rijkswaterstaat als partner en aanbestedende dienst was er een solide project.

Snelle doorlooptijd procedures

In de planstudiefase zijn bestemmingsplan en vergunningen geregeld. In eerste instantie leek het maken van een nieuw bestemmingsplan niet nodig en zou worden gewerkt binnen de bestaande beheersverordening. Omdat de gemeente Lelystad zelf bezig was met nieuwe bestemmingsplannen en het gebied van Marker Wadden meeliep in deze plannen, ontstond het risico van vertraging door mogelijke discussies over bestemmingsplanonderdelen op heel andere (vasteland)locaties. Het opstellen van het bestemmingsplan Marker Wadden betekende wel dat de procedurele inspanning



Figuur 1. Tijdspad Marker Wadden

werd verzaamd met het doorlopen van een plan-mer-procedure en de bestemmingsplanprocedure. Met de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD), de passende beoordeling en het MER werd direct gestart. Daardoor kon het bestemmingsplan al na tien maanden worden vastgesteld. Wegens het uitblijven van een beroepsprocedure werd het direct daarna onherroepelijk. Eenzelfde snel traject volgde voor de vergunningsaanvragen inclusief project-MER en passende beoordeling.

Op zich is zo'n snelle doorlooptijd al vrij uniek. Wat het werk de afgelopen maanden extra bijzonder en interessant maakte, was het parallel werken aan vergunningsaanvragen en de aanbesteding. De vergunningsaanvragen vroegen daarbij om een zo groot mogelijke concreetheid, terwijl de aannemer juist in de dialoofase werd gevraagd door creatieve ideeën mee te denken over de wijze waarop voor een vast bedrag zo veel mogelijk hectare natuur kon worden ontwikkeld.

Aanbesteding met bijzondere wensen

Voor het project Marker Wadden is gekozen voor de aanbestedingsprocedure van de concurrentiegerichte dialoog. Juridisch gezien kan deze procedure worden toegepast bij 'bijzonder complexe opdrachten'. En de opdrachtgever had complexe wensen. Als eerste namelijk het contracteren van een aannemer waarbij zowel tijdens het opstellen van het contract en de aanbestedingsfase als tijdens de uitvoering het budget moet kunnen worden aangepast. Immers vanaf dag één wordt ernaar gestreefd om extra geld te krijgen. Daarom is van begin af aan geanticipeerd op een groeiend budget, onder andere vanwege de kans op het verkrijgen van een LIFE-subsidie. De aanneemsom omvat een aantal optionele modules, waardoor de uiteindelijke aanneemsom zal liggen tussen de € 33 en € 60 miljoen. Omdat de vormgeving zeer belangrijk is, moesten de inschrijvers een landschappelijk ontwerp maken waarbij rekening wordt gehouden met een modulaire en gefaseerde uitbouw.

Een tweede wens is de mogelijkheid te hebben om grondstromen van derden aan te trekken, waarbij op dit moment nog geen informatie is over aard, omvang en leveringstijd. In het contract wordt hiervoor onder andere gewerkt met een optierecht, waarbij voordelen voor de aannemer weer worden vertaald in extra vierkante meters aan te leggen moeras.

Een derde bijzondere wens van de opdrachtgever is het maximaal benutten van het aanwezige slib in het moeras. Dit zodat er een tweeledig effect ontstaat: het slib als probleem wordt aangepakt en je bouwt het moeras met een 'gratis' en bijna onbeperkt voorhanden zijnde bouwstof. Hier zijn innovatieve ideeën voor nodig die veel onzekerheden met zich meebrengen en daardoor op gespannen voet staan met de wens van een aanbesteding met een beheerst risicoprofiel. Daarom is er een combinatie gemaakt in verplicht stellen van handelingen (zoals het aanleggen van een geul om slib in te vangen en een compartiment om dun slib te bergen) en een innovatiestelpost waaruit de risicovolle en innovatieve handelingen worden betaald (het inzamelen, transporteren en omvormen van dun slib tot voldoende draagkrachtig moeras). Het aandragen van innovaties is bij de EMVI-beoordeling zwaar meegewogen.

Tijdens de dialooggesprekken met de inschrijvers konden zowel opdrachtgever als inschrijvers toetsen of hun ideeën aansloten bij de beelden en wensen van de ander. Dat bleek gezien het innovatieve karakter van het contract geen overbodige luxe. Uiteindelijk zijn de drie inschrijvers in staat gebleken om een goede en passende aanbieding te doen, waardoor in het derde kwartaal van 2015 de opdracht kan worden gegund. De aanleg zal in april 2016 buiten fysiek zichtbaar worden.

Met de gunning zijn de parallelle sporen van ontwerp, financiering, aandacht voor stakeholders, doorlopen van procedures en het selecteren van de aannemer, samengekomen. Het markeert het moment waarop een succesvolle voorbereidingsfase overgaat naar de daadwerkelijke aanleg van een droom.

Ambitie bleek cruciaal

Marker Wadden is niet opgepakt als het aanpakken van een probleem, maar als de ambitie om een droom, een wenkend perspectief (een prachtig vogelparadijs) te realiseren. Met dat wenkend perspectief wordt ook het belangrijkste probleem van het Markermeer aangepakt, waarbij de drive van Natuurmonumenten om iets moois voor elkaar te krijgen, positief en inspirerend werkt.

De eerste partij die Marker Wadden omarmde, was de Nationale Postcode Loterij. De ambitie van een vogelparadijs paste prima bij de goede doelen

Overzichtskaart ligging Marker Wadden



Service Layer Credits: (c) OpenStreetMap and contributors, Creative Commons-Share Alike License (CC-BY-SA)

die de NPL wil steunen. Ze vergrootte daarmee de ambitie verder: 'als we er € 15 miljoen insteken, moet de droom ook wel snel realiteit worden'. Natuurmonumenten zocht een partij die haar kon helpen de droom ten uitvoer te brengen en vond die in Royal HaskoningDHV. Daar zat kennis over waterbouw, bouwen met natuur, besluitvorming bij overheden en procedures van aanbesteding, maar had ook de houding van in vertrouwen en als partner willen werken.

Vanaf het begin is erop gestuurd voldoende kracht te mobiliseren en de deskundigheid van kennisinstellingen te benutten, evenals de inbreng van de maatschappelijke omgeving. Een project met voorstanders dat ideeën uit de omgeving serieus neemt, komt vooruit, is de basishouding. Op deze wijze ontstond aansluiting met de Topsector Water en werd het project onderdeel van Proeftuin NL. Zo adviseerde de Taskforce Deltatechnologie van Topsector Water over de ideeën van aanbesteding en volgde bevestiging om dit vroeg en in concurrentiegerichte dialoog te doen. Zo ook ontstonden exposities en debat in het Nederlands Architectuurinstituut, kwamen studenten uit het buitenland opdrachten over Marker Wadden doen en werden NWO-calls gehonoreerd.

Omdat Marker Wadden niet alleen een ambitie van Natuurmonumenten is, maar ook een probleem van de overheid oplost, is aansluiting gezocht bij overheden. Bijvoorbeeld als co-financier: de ministeries van EZ en I&M zijn overtuigd van het plan en dragen elk € 15 miljoen bij. In een later stadium is via een uitvraag gezocht naar meer partners. Zo is ook de provincie Flevoland financierend partner geworden. Helaas zijn toen niet nog meer partners gevonden. Velen zijn enthousiast, maar zetten dat (nog) niet om in medebekostiging. We zullen moeten afwachten hoe fundamenteel de support voor het project is.

Ieder zijn eigen rol

Namens Natuurmonumenten en het Rijk samen, werd Rijkswaterstaat de aanbestedende dienst. De winst van co-creatie tussen overheid, NGO en markt is vanaf het moment dat Rijkswaterstaat de aanbestedende dienst werd, goed zichtbaar geworden. Natuurmonumenten blijft de partij die

vanuit de droom, ambitie en werfkracht partijen vindt en motiveert en druk uitoefent om slim en doelmatig te werken, omdat het geld van de achterban beter aan vogelkijkhutten kan worden uitgegeven dan aan procedures. Overheden zijn noodzakelijkerwijs meer gericht op risicobeheersing, iedereen gelijk behandelen en politieke verantwoording. De bijdragen van de overheden in het proces zijn gericht op een verantwoorde procedure en een degelijke en rechtmatige aanbesteding. De combinatie maakt dat er een goede balans is tussen ambitie, tempo, slagkracht en beheersing van risico's en verantwoording. Royal HaskoningDHV heeft die balans helpen aanbrengen en operationeel gemaakt in techniek, procedures en aanbesteding.

In de praktijk ontstond zo een goed werkend proces; vanuit vertrouwen werken in plaats van vanuit wantrouwen zekerheden zoeken. Zo lag er in het begin geen uitvraag, maar is die gezamenlijk geformuleerd. Op deze manier groeien initiatiefnemer, overheden en uitvoerende partijen stapsgewijs naar elkaar toe. Daarbij is permanent met de maatschappelijke omgeving contact gehouden en zijn wensen en ideeën zo veel mogelijk gebruikt.

Effect voor de buitenwereld is dat mensen het als een leuk project ervaren, enthousiast worden en willen meedoen. Door het steeds goed betrekken van verschillende stakeholders, visserij, recreatie, gemeenteraden, bevolking van het gebied, kennisinstellingen, andere NGO's et cetera, is het draagvlak groot. Dat resulteert in zeer weinig (een grotendeels positieve) inspraakreacties en het uitblijven van beroepsprocedures. Dat wil niet zeggen dat het altijd positief loopt en er geen weerstand is. Er zijn soms negatieve sentimenten; er zijn cultuurverschillen tussen betrokken partijen die moeten worden overwonnen. Maar de inzet is daarmee zorgvuldig om te gaan en om te buigen naar respectvol handelen.

Succesfactoren in beeld

1. Een wenkend perspectief verbindt positief

Marker Wadden biedt het perspectief van een groot vogeleiland in het Markermeer, van internationale betekenis en op innovatieve wijze gemaakt. Natuur waar mensen welkom zijn en die als verrijking van het gebied

wordt ervaren. Gaan voor een mooi doel, met aangrijpingspunten voor velen waardoor veel mensen en organisaties er enthousiast voor kunnen worden, helpt enorm om vooruit te komen. Niet iedereen deelt de ambitie of men kijkt de kat uit de boom. Maar het wenkend perspectief is kennelijk zo groot dat tempo houden lukt.

2. Samenwerken vanuit vertrouwen werkt stimulerend

Niet alleen het perspectief zelf, ook in houding en samenwerking is gezocht naar positieve krachten, mogelijkheden en – zonder naïef te zijn – werken vanuit vertrouwen. Op projectinhoud is iedereen uitgedaagd te zoeken naar maximale bijdragen aan doelen en synergie; naar efficiënte manieren om die doelen te realiseren. In de procedures is gezorgd dat positieve effecten zichtbaar zijn en dat minder positieve zaken ook serieus onder ogen worden gezien en zo goed mogelijk opgelost. Bijvoorbeeld dat je met vissers serieus bespreekt wat het voor hen betekent of dat je met de recreatiesector kijkt hoe het recreatief interessant kan worden. Dat je met wetenschap kijkt waar de innovatieopgaven liggen en hoe je die kunt onderzoeken en verder brengen. En niet in het minst: dat je in contracten met adviseurs en uitvoerende markt ook van vertrouwen uitgaat. Aandacht voor beheersing en risicomanagement staan in het teken van het neerzetten van een goed resultaat met zo weinig mogelijk middelen en is niet primair gericht op verantwoording. Het uitsparen van euro's in de planfase leidt immers tot de aanleg van meer natuur. In alle samenwerkingen is gezocht naar partners die dit begrijpen en naar elkaar willen waarmaken dat ze betrouwbaar handelen, gericht op het doel.

3. Scherp zijn op de essentie

De hechte samenwerking ging gepaard met een scherpe focus op de inhoud. Dragen ideeën en voorstellen wel echt positief bij? Wat zijn hoofdzaken en wat bijzaken? Hoe houden we de kosten laag? Wat zijn de echte risico's en hoe krijgen we die in de vingers? Telkens is gezocht naar settingen van gekwalificeerde mensen om dit soort vragen aan elkaar te blijven stellen en daar ook conclusies aan te verbinden. In een sfeer van ambitie en een goede samenwerking is er ook ruimte om elkaar de lastige vragen te stellen, om zo inhoud en proces telkens weer te toetsen aan de doelstellingen.

4. Synergie in korte rondes werkt versnellend

De werkwijze om van grof naar fijn te werken, parallel op alle thema's in korte slagen, geeft echte integratie van aspecten, belangen en inzichten. Zo was het doorlopen van de procedures in twee stappen handig. Eerst planm.e.r. gericht op globale kaders, daarna de projectprocedure met invulling binnen kaders. Zo verloopt ook de aanbesteding van consultatie naar dialoog in meerdere rondes, waarbij er ruimte is om met partijen naar de beste invulling te zoeken. De scope van het project is zo ingericht dat deze zich leent voor ontwikkeling. Marker Wadden is een programma met op dit moment de realisatie van een eerste fase. In die fase is er ruimte voor groei en ruimte voor leren en bijsturen. De vraag blijft of het ook lukt om het 'groeivliegwiel' op gang te houden. Het niet krijgen van de EU-LIFE-subsidie in het achterliggende jaar was een domper. De inzet is nu om de

eerste fase Marker Wadden daadwerkelijk te realiseren en daarmee het vliegwiel verder op gang te brengen. De openeinde-financiering is wel goed verankerd in proces en contract, maar dit leidt toch tot teleurstelling wanneer alleen de eerste stap zou worden gerealiseerd. Het is vernieuwend, maar we moeten afwachten hoe dit uitpakt.

5. Een goed team

Zo werken vereist een team dat dit aankan. Het moet klein en hoogwaardig zijn, met een flexibele omgeving van experts en adviseurs. Van belang is dat de sleutelspelers doordrongen zijn van de mentaliteit om zich op de ambitie te blijven richten, te zoeken naar vertrouwenwekkend handelen bij partners, zich de vraag blijven stellen wat de essentie is. Dat maakt dat de goede dingen worden gedaan, dat geeft de ruimte en kwaliteit om te anticiperen op kansen en risico's die er zijn.

Op naar de volgende fase. Het zichtbaar worden van Marker Wadden zal hopelijk leiden tot een groeiend support en enthousiasme, zodat de uitbreiding met een tweede fase snel kan volgen. Met als resultaat een uniek en robuust stuk nieuwe natuur in een Markermeer van goede kwaliteit. ■

Het Markermeer vanaf de Houtribdijk.

