

## Publiek asset management bij waterschappen

hoe een stijl van asset management tot stand komt



# Publiek asset management bij waterschappen

## hoe een stijl van asset management tot stand komt

projectnummer 0137269.00  
definitief  
15 september 2015

### Auteur(s)

Tom Langerak

### Opdrachtgevers

**Erasmus Universiteit Rotterdam**  
Opleiding Bestuurskunde  
Master Publiek Management  
Eerste lezer: Dr. M.W. van Buuren  
Tweede lezer: Prof. Dr. A.J. Steijn

**Antea Group**  
Businesslijn Ruimte  
Afdeling Water  
Dagelijks begeleider: Ir. H.E. van der Kooij - Geertsema  
Tweede begeleider: Dr. Ir. G.J. Roovers

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

**Contactgegevens:**

Rivium Westlaan 72  
2909 LD CAPELLE A/D IJSSEL  
Postbus 8590  
3009 AN ROTTERDAM

T. 06 - 31519270

# Inhoud

	Blz.
<b>Voorwoord</b>	<b>6</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1      <b>Introductie op dit onderzoek</b></b>	<b>10</b>
1.1      Asset management, zo oud als de weg naar Kralingen	10
1.2      Stijlen van asset management in de publieke sector	11
1.3      De focus van dit onderzoek	12
1.4      Uiteenzetting van de centrale vraag	13
1.5      Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	14
1.6      Leeswijzer	14
<b>2      <b>Asset management bij waterschappen</b></b>	<b>15</b>
2.1      Wat is asset management in het waterbeheer	15
2.2      Asset management in dit onderzoek	17
2.3      Stijlen van asset management	18
2.3.1    Monofunctionele of multifunctionele inzet	19
2.3.2    De exploiterende en de explorerende strategie	20
2.3.3    Vier stijlen van asset management	22
2.4      Wat bepaalt een stijl van asset management	23
2.4.1    Drivers en condities	23
2.4.2    Van drivers en condities naar rationaliteiten en spanningsvelden	26
<b>3      <b>Interactie in de ontwikkeling van een stijl van asset management</b></b>	<b>28</b>
3.1      Hoe ziet de interactie er uit?	28
3.2      Wat kan dit toe leiden?	29
3.3      Conceptueel model	30
<b>4      <b>Methoden van onderzoek</b></b>	<b>31</b>
4.1      Onderzoeksstrategie	31
4.2      De selectie van waterschappen en casussen	32
4.3      Selectie van respondenten	33
4.4      Dataverwerving	34
4.5      Analyse van de verkregen data	36
4.6      Operationalisering van de variabelen	37
<b>5      <b>Dijkversterking Capelle - Moordrecht</b></b>	<b>40</b>
5.1      Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard	40
5.2      Casusbeschrijving	41
5.3      Hoe heeft de stijl van asset management zich ontwikkeld?	43

<b>6</b>	<b>Dijkversterking Hoeksche Waard Noord</b>	<b>50</b>
6.1	Waterschap Hollandse Delta	50
6.2	Casusbeschrijving	51
6.3	Hoe heeft de stijl van asset management zich ontwikkeld?	53
<b>7</b>	<b>Kust op Kracht / Hondsbossche en Pettemer Zeewering</b>	<b>60</b>
7.1	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	60
7.2	Casusbeschrijving	61
7.3	Hoe heeft de stijl van asset management zich ontwikkeld?	62
<b>8</b>	<b>Dijkreconstructie Kustzone Almere Poort</b>	<b>67</b>
8.1	Waterschap Zuiderzeeland	67
8.2	Casusbeschrijving	67
8.3	Hoe heeft de stijl van asset management zich ontwikkeld?	70
<b>9</b>	<b>De casussen vergeleken</b>	<b>76</b>
9.1	Taakopvatting en strategie	76
9.2	Rationaliteiten	78
9.3	Interactiepatronen	83
9.4	Samenhang tussen de variabelen	84
<b>10</b>	<b>Hoe ontstaat een stijl van asset management?</b>	<b>87</b>
10.1	Een antwoord op de deelvragen	87
10.1.1	Wat is asset management bij waterschappen?	87
10.1.2	Welke actoren zijn er te onderscheiden binnen de organisatie van het waterschap?	88
10.1.3	Welke stijlen van asset management zijn te onderscheiden?	88
10.1.4	Welke rationaliteiten zijn er te onderscheiden?	89
10.1.5	Wat zijn de drijfveren die voort komen uit deze rationaliteiten?	89
10.1.6	Hoe leidt de interactie tussen rationaliteiten tot een stijlkeuze?	92
10.2	Een antwoord op de centrale vraag	93
<b>11</b>	<b>Terugblik op het onderzoek</b>	<b>95</b>
11.1	Theoretische reflectie	95
11.2	Maatschappelijke reflectie	98
11.2.1	Het ontwikkelen van publieke meerwaarde	98
11.2.2	Spanningen tussen de verschillende rationaliteiten	99
11.3	Methodologische reflectie	102
	<b>Verwijzingen</b>	<b>103</b>

## Inhoud tabellen en figuren

	Blz.
Tabel 1 - Stijlen van asset management .....	11
Tabel 2 - Drivers en condities .....	11
Tabel 3 - Time to evolve .....	15
Tabel 4 - Publieke waarden Benington en Moore .....	19
Tabel 5 - Publieke waarden in dit onderzoek .....	20
Tabel 6 - Opvattingen exploiterend en explorerend .....	21
Tabel 7 - De exploiterende en explorerende strategie in dit onderzoek .....	22
Tabel 8 - Toelichting stijlen van asset management .....	22
Tabel 9 - Rationaliteiten van Snellen .....	26
Tabel 10 - Strategische interactiepatronen .....	28
Tabel 11 - Strategieën ter bereiking van overeenstemming .....	29
Tabel 12 - Spanningsvelden tussen rationaliteiten .....	29
Tabel 13 - Selectie van respondenten .....	34
Tabel 14 - Operationalisering variabele stijlen van asset management .....	38
Tabel 15 - Operationalisering variabele rationaliteiten .....	38
Tabel 16 - Operationalisering variabele interactie .....	39
Tabel 17 - Operationalisering variabele interactie .....	39
Tabel 18 - Stijl van asset management .....	43
Tabel 19 - Rationaliteiten binnen de organisatie .....	46
Tabel 20 - Stijl van asset management .....	53
Tabel 21 - Rationaliteiten binnen de organisatie .....	56
Tabel 22 - Stijl van asset management .....	62
Tabel 23 - Rationaliteiten binnen de organisatie .....	65
Tabel 24 - Stijl van asset management .....	70
Tabel 25 - Rationaliteiten binnen de organisatie .....	73
Tabel 26 - Taakopvatting van de waterschappen .....	76
Tabel 27 - Strategie van de waterschappen .....	77
Tabel 28 - De invloed van rationaliteiten .....	81
Tabel 29 - Interactiepatronen binnen de waterschappen .....	83
Tabel 30 - Actoren binnen het waterschap .....	88
Tabel 31 - Focus binnen een project .....	94
Tabel 32 - Stijlen van asset management .....	95
Tabel 33 - Hernieuwde operationalisering met betrekking tot projectstrategie .....	96
Tabel 34 - Hernieuwde operationalisering met betrekking tot ontwikkelstrategie .....	97
Figuur 1 - Rationaliteiten van Snellen .....	12
Figuur 2 - Cartoon publieke meerwaarde .....	16
Figuur 3 - Stijlen van asset management .....	18
Figuur 4 - Conceptuele weergave .....	30
Figuur 5 - Overzicht waterschappen 2015 .....	32
Figuur 6 - Selectie van casussen .....	33
Figuur 7 - Voorbeeld e-mail .....	36
Figuur 8 - Overzicht projecten .....	41
Figuur 9 - Dijkvak Capelle aan den IJssel .....	41
Figuur 10 - Dijkvak Moordrecht .....	42
Figuur 11 - Casus Hoeksche Waard Noord .....	51
Figuur 12 - Bouwstenen multifunctionaliteit .....	60
Figuur 13 - Casus Kust op Kracht .....	61
Figuur 14 - Oplossing Kust op Kracht .....	62
Figuur 15 - Kustzone Almere Poort .....	68
Figuur 16 - Oplossing Kustzone Almere Poort .....	69

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

## Voorwoord

Met het schrijven van dit voorwoord komt er een einde aan een hectisch jaar. Een jaar waarin ik alles op alles heb moeten zetten om mijn doelen te bereiken. Dat is door het afronden van deze scriptie al grotendeels gelukt. Daarvoor wil ik allereerst mijn vriendin uit de grond van mijn hart bedanken. Zij stond altijd klaar om mijn hersenspinsels aan te horen en heeft me geholpen om dit op een logische wijze op papier te zetten. Daarnaast wil ik de afdeling Water van Antea Group in Capelle aan den IJssel hartelijk bedanken voor de fijne tijd die ik met hen heb doorgebracht tijdens mijn stageperiode. Door regelmatig met een aantal collega's te sparren is mijn onderzoek alleen maar beter geworden. Daarbij een speciaal bedankje richting mijn kamergenoot Tijmen den Oudendammer.

Met betrekking tot mijn scriptieperiode wil ik Arwin van Buuren, Heleen van der Kooij en Geert Roovers bedanken voor de tijd en inzet die zij geleverd hebben om mij te begeleiden in dit traject. De feedback van Arwin was niet altijd even mals, maar heeft er wel toe geleid dat ik hier een stuk presenteer waar ik trots op ben. Daarvoor wil ik hem hartelijk bedanken. Verder wil ik Geert bedanken voor de sparringsessies die wij hebben gehad buiten de scriptiekringen om. Deze hebben mij geholpen om een duidelijk beeld te vormen over het belang van dit onderzoek. Daarnaast nog een speciaal bedankje richting Heleen die mij in de dagelijkse bezigheden op kantoor voorzag van de juiste informatie en een kritische blik ten opzichte van mijn resultaten. Verder wil ik Bram Steijn bedanken voor zijn feedback ter verheldering van mijn werk. Allen hartelijk dank. Als laatste wil ik de respondenten van dit onderzoek bedanken voor het leveren van de input die nodig was om de resultaten vorm te geven.

Rest mij u veel leesplezier te wensen.

September 2015,  
Tom Langerak



## Samenvatting

In de wereld van het waterbeheer wordt het steeds belangrijker om de bedrijfsmiddelen op een juiste wijze te beheren, zodat de investering zo veel mogelijk oplevert. Daarbij wordt steeds vaker nagedacht over het vraagstuk of een bedrijfsmiddel, een asset, nog wel past in de huidige omgeving waarin hij zich bevindt (Roovers & van Buuren, 2014). Moeten de functies van een asset niet ontwikkeld worden, zodat er zo veel mogelijk waarde wordt behaald tegen zo laag mogelijke kosten. Asset management noemt men dat. Maar welk doel moeten die functies dan precies dienen, wat is waarde? In het geval van dit onderzoek, waar dijkversterkingsprojecten bij waterschappen worden onderzocht, gaat dat om *public value*, zoals Benington en Moore (2011) hebben beschreven. De waarde die een asset levert moet verder reiken dan het bedrijfsbelang van het waterschap, zeker gezien het feit dat een waterschap een publiek orgaan is wat zijn inkomsten hoofdzakelijk genereert vanuit belastinggelden. Publiek asset management, noemt de onderzoeker dat. Daarbij kan bewust worden gekozen voor een monofunctionele inzet van een asset, dan wel een multifunctionele inzet van een asset.

Daarbij doemt ook de vraag op hoe een waterschap die meerwaarde precies wil bereiken. Probeert zij dit in een harmonieuze samenwerking met verschillende gebiedspartijen te bereiken (explorerend), of houdt zij de zaken liever bij zichzelf en denkt zij voornamelijk aan haar eigen doelen en belangen (exploiterend). Door deze twee zaken tegen elkaar af te zetten, respectievelijk mono- of multifunctionaliteit en een explorerende- of exploiterende strategie, ontstaan er een viertal stijlen van asset management die een organisatie kan hanteren wanneer het gaat om het beheren en onderhouden van de bedrijfsmiddelen. In deze masterthesis wordt onderzocht hoe deze stijlen van asset management nu precies ontstaan door te kijken naar dijkversterkingsprojecten bij waterschappen.

Waterschappen zijn de oudste bestuurlijke organen van Nederland en dienen alleen om die reden al voort te bestaan. Het beheer en onderhoud van Nederlands primaire waterkeringen is veelal de taak van deze waterschappen. Om de waterveiligheid van Nederland te garanderen moet eens in de zoveel tijd de dijk worden versterkt. Daarbij komt een veelheid aan belangen kijken. Bedrijfseconomische belangen, juridische belangen, technische belangen, belangen uit de directe omgeving van een project, belangen van bestuurlijke partijen en ga zo maar door. Snellen (1987a) heeft deze belangen proberen te vangen in zijn werk omtrent *rationaliteiten*. In dit kader spreekt de auteur over de *professionele, economische, juridische en politieke* rationaliteit. Deze rationaliteiten spelen naast elkaar een rol in de ontwikkeling van een stijl van asset management. De argumenten die uit deze rationaliteiten naar voren komen kunnen gezien worden als drijfveren om een bepaalde richting op te gaan in een project en dus een bepaalde stijl van asset management te hanteren.

Daarbij stelt de onderzoeker zichzelf de vraag hoe deze rationaliteiten, de randvoorwaarden waarbinnen een stijl van asset management zich ontwikkelt, en de argumenten uit deze rationaliteiten een rol spelen in de interactie binnen het waterschap. Zoals Bekkers (2012, p. 160) aangeeft focust het gedrag van actoren in een dergelijk proces zich namelijk op het richting geven van het besluitvormingsproces. Dit doen zij omdat hun belangen, posities en opvattingen op deze

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

manier het best beschermd worden. De vraag die daarbij ontstaat, is vervolgens aan welke van de rationaliteiten of argumenten het meeste waarde wordt gehecht door het waterschap. Wint het bedrijfseconomisch belang het altijd van de juridische belangen of wordt een dijk altijd ontworpen op basis van de technisch beste oplossing en wordt daarbij geen waarde gehecht aan de andere rationaliteiten?

Snellen (1987b) geeft aan dat er een probleem kan ontstaan wanneer de verschillende rationaliteiten niet evenredig vertegenwoordigd zijn in het proces. Hierdoor ontstaat er een onwerkbaar situatie, nu of in de toekomst. Door een te scherpe blik op het bedrijfseconomisch belang kunnen juridische waarborgen worden ondermijnd of wordt er een technische oplossing bedacht die net aan voldoet, maar verre van ideaal is. De interactie tussen de verschillende actoren binnen het waterschap is dus een vitaal onderdeel van de ontwikkeling van een stijl van asset management. Deze interactie kan daarbij worden waargenomen als een conflictueuze interactie of een gecoördineerde interactie. Het grootste verschil tussen de twee is dat bij een gecoördineerde interactie sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid die door de partijen wordt ervaren. Een conflictueuze interactie is daarentegen een strijd van belangen of macht.

In de verschillende casussen die onderzocht zijn, is deze interactie goed zichtbaar. Wanneer het waterschap de individuele taak heeft om een dijkversterking uit te voeren is er vaker sprake van een conflictueuze interactie dan wanneer het waterschap met andere bestuurlijke partijen de dijkversterking uitvoert. De mening van de onderzoeker hierover is dat het waterschap een individuele opgave niet aangrijpt om de organisatie te ontwikkelen, waar dit bij een gezamenlijke opgave wel gebeurt. De *mindset* van de hele organisatie is anders wanneer een dijkversterkingsproject onderdeel wordt van een groter geheel. Daarin spelen de verschillende rationaliteiten een grote rol.

De politieke rationaliteit speelt voornamelijk een rol in het creëren van steun en draagvlak onder de bevolking. Oplossingen worden vaak aangepast om zo het commitment van de directe omgeving te waarborgen. Daarbij moet volgens de onderzoeker wel rekening worden gehouden met de consequenties van deze aanpassingen. Wordt daardoor het publieke belang gediend of het belang van de bewoners achter dat specifieke stukje dijk? Dit is een vraag die op dit moment nog niet beantwoord kan worden, de toekomst moet uitwijzen wat de impact is van deze politieke rationaliteit.

De economische rationaliteit is naar mening van de onderzoeker de belangrijkste van de verschillende rationaliteiten. Naast dat het de belangrijkste randvoorwaarde is waarbinnen een stijl van asset management ontstaat, vloeien er ook nog eens zeer belangrijke argumenten uit deze rationaliteit. Dit hangt samen met de juridische rationaliteit. Het waterschap is namelijk niet de partij die allerlei publieke waarden kan verbinden aan een project. Dat ligt nu eenmaal niet binnen het wettelijke takenpakket van deze organisatie. Daarnaast worden de meeste dijkversterkingsprojecten in Nederland gefinancierd uit het HWBP. Het HWBP streeft een sobere, robuuste en doelmatige aanpak van dijkversterkingen na, kortom “verspil geen kostbare middelen”. Daarbij wordt het gestimuleerd om naar zogenoemde ‘meekoppelkansen’ te zoeken. Deze meekoppelkansen bieden de mogelijkheid om een geldstroom aan te wenden van een

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

andere (bestuurlijke) partij en dus het project financieel aantrekkelijker te maken, is de overtuiging van de onderzoeker. Daarom gaan waterschappen die de individuele taak hebben om de dijk te versterken veelal op zoek naar deze meekoppelkansen. Echter ontstaat er hierdoor een soort rolvervaging, waterschappen verbinden allerlei publieke meerwaarden in hun projectplan. Overigens worden deze waarden niet meegenomen als er geen commitment of geldstroom is vanuit een andere bestuurlijke partij. Dit leveren van extra publieke waarde naast waterveiligheid is echter niet de primaire taak van het waterschap. Daardoor ontstaat er binnen de organisatie een strijd over de zaken die wel tot het takenpakket van het waterschap behoren en de taken die hier niet toe behoren.

Wanneer de dijkversterking onderdeel is van een bestuurlijke samenwerking, ontstaat er een andere dynamiek binnen het waterschap. Het waterschap zorgt namelijk voor de waterveiligheid en doen de gebiedspartners de rest. Met deze 'rest' wordt het leveren van publieke meerwaarde bedoeld. Denk hierbij aan het aanleggen van een fietspad door de nieuwe kustverdediging bij Petten of het ontwikkelen van economische activiteit op de dijk in Almere. Vanuit die positie maakt het waterschap het mogelijk voor de gebiedspartijen om deze ruimtelijke inpassing mogelijk te maken bij de kering. Daarbij is de interactie binnen de organisatie voornamelijk gericht op het gezamenlijk ontwikkelen van de organisatie.

Kortom kan er worden gezegd dat de verschillende rationaliteiten een grote rol spelen in de ontwikkeling van een stijl van asset management. Daarbij is de economische rationaliteit naar mening van de onderzoeker het meest waardevol voor de waterschappen. Echter speelt de administratieve opzet van het project, wie draagt welke verantwoordelijkheden, een nog grotere rol. Enerzijds opereert het waterschap autonoom en heeft zij niet het gevoel zich te moeten ontwikkelen. Anderzijds opereert het waterschap in een combinatie van spelers en belangen waarin zij bewust is van het feit dat zij de partij is die de ontwikkeling mogelijk moet gaan maken. Deze initiële houding van het waterschap heeft een zeer grote invloed op de ontwikkeling van een stijl van asset management. Argumenten uit de verschillende rationaliteiten vormen vervolgens de details hoe een probleem precies wordt opgelost.

# 1 Introductie op dit onderzoek

In dit hoofdstuk wordt een introductie op dit onderzoek gegeven.

## 1.1 Asset management, zo oud als de weg naar Kralingen

'*Zo oud als de weg naar Kralingen*', een bekend spreekwoord dat veelal gebruikt wordt wanneer een onderwerp of voorwerp een zeer rijke geschiedenis kent en al sinds jaar en dag gebruikt wordt. Dit geldt ook voor het onderwerp van onderzoek, namelijk *asset management*. De meest praktische vertaling van dit Engelstalige begrip is, *het beheer van bedrijfsmiddelen*. Beheer betekent onderhoud en onderhoud betekent logischerwijs dat een middel ooit moet zijn ontwikkeld, anders kan er natuurlijk geen onderhoud aan worden gepleegd. Asset management is dus niets meer of minder dan het proces van aanleg, onderhoud en nazorg van de bedrijfsmiddelen, '*zo oud als de weg naar Kralingen*' dus. Nu dient het toeval dat '*de weg naar Kralingen*' geen broodje aap verhaal is. Het spreekwoord is daadwerkelijk gebaseerd op '*de weg*' naar Kralingen, een oude wijk in Rotterdam. Het gaat hier om de 's-Gravenweg die loopt van Nieuwerkerk aan den IJssel tot aan de wijk Kralingen. Samen met een aantal andere dijken, zoals de Oudedijk, de Bergweg en de Overschiese Kleiweg, is de 's-Gravenweg ongeveer 900 jaar geleden aangelegd als onderdeel van een dijklint die de provincie Holland moest beschermen tegen het rivierwater van de Merwede. Door de aanleg van het dijklint ontstonden er polders, die vroeger werden gebruikt vanwege hun economische waarde. Het 'zwarte goud', oftewel turf, werd hier gestoken en de 's-Gravenweg werd een belangrijke handelsroute, omdat het onderdeel was van het dijklint tussen Gouda en Vlaardingen. Dit dijklint werd in 1679 bestraat en is tot en met 1741 de langste straatweg van Nederland geweest<sup>1</sup>. De 's-Gravenweg bestaat nog steeds en is één van de wegen die de Erasmus Universiteit verbindt met het centrum van Rotterdam richting het westen en met Capelle aan den IJssel in het oosten. In de polders die zijn ontstaan door de aanleg van de dijken, denk hierbij aan de Prins Alexanderpolder en de Rubroekse polder woont een groot deel van de Rotterdamse bevolking.



Wat hiermee bedoeld wordt is dat asset management niet iets is van nu of iets is voor de toekomst, het heeft altijd al bestaan. Het aanleggen, onderhouden, verbinden van functies (veiligheid, economische waarde, mobiliteit), het zorgen voor dijken en het feit dat zij 900 jaar na aanleg nog steeds voor droge voeten zorgen, is hier een mooi voorbeeld van. Wat wel is veranderd is de manier waarop de besluiten tot stand komen om die bepaalde functies toe te kennen aan een dijk. Waar vroeger de bestuurlijke elite, graven en patriciërs bepaalden wat er gebeurde, moet men nu met een web van verschillende normen, waarden en belangen zien om te gaan. Denk hierbij aan politieke belangen, belangen uit de directe omgeving en alle formele en informele regels die gepaard gaan met de bescherming van natuur, economie en veiligheid van ons mooie polderland. Het denken in termen van asset management biedt zowel de mogelijkheid

<sup>1</sup> [http://www.kralingen-oost.nl/cmsimages/file/Uploads%202013/Korte\\_cultuurhistorie\\_van\\_de\\_s-Gravenweg.pdf](http://www.kralingen-oost.nl/cmsimages/file/Uploads%202013/Korte_cultuurhistorie_van_de_s-Gravenweg.pdf)

om met deze verschillende belangen om te gaan als de mogelijkheid om na te denken over consequenties van de keuzes die nu genomen worden. ‘Getting the most value out of your assets’ is dan ook een gewaardeerde omschrijving van het begrip asset management (Herder & Wijnia, 2012, p. 31).

## 1.2 Stijlen van asset management in de publieke sector

In een eerste verkenning rond het theoretische concept stijlen van asset management in de publieke sector van het waterbeheer stellen Roovers en Van Buuren de waarden *strategie* en *taakopvatting* van een asset centraal voor de manier waarop een stijl van asset gemanaged wordt. Deze strategie kan zowel *exploiterend* als *explorerend* zijn (respectievelijk, het bestaande beter willen doen of nieuwe dingen willen ontdekken (Duit & Galaz, 2008)). Daarnaast kan de taakopvatting zowel *monofunctioneel* als *multifunctioneel* zijn (respectievelijk: de asset vervult één taak of de asset vervult meerdere taken). Dit leidt volgens Roovers en Van Buuren tot vier stijlen van asset management, deze zijn hieronder weergegeven.

Tabel 1 - Stijlen van asset management

		Taakopvatting	
		<i>Monofunctioneel</i>	<i>Multifunctioneel</i>
Strategie	<i>Exploiterend</i>	Beherend asset management	Integrerend asset management
	<i>Explorerend</i>	Accommoderend asset management	Ontwikkeland asset management

De stijl van asset management wordt volgens Roovers en Van Buuren gevoed door een aantal drivers en condities. Onder drivers verstaan zij: “*factoren die een organisatie (expliciet of impliciet) ertoe brengen om te kiezen voor een specifieke stijl van asset management.*” Onder condities verstaan zij: “*randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om een bepaalde stijl van asset management succesvol te kunnen toepassen.*” Vervolgens onderscheiden zij zes soorten drivers en vier soorten condities, te weten:

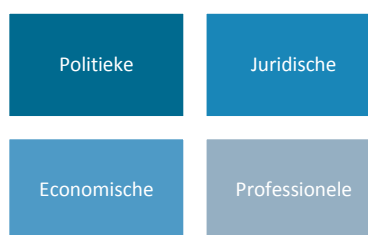
Tabel 2 - Drivers en condities

Drivers	Condities
- Maatschappelijke drivers	- Persoonlijke condities (lukt het?)
- Politiek bestuurlijke drivers	- Organisatorische condities (kan het?)
- Organisatorische drivers	- Institutionele condities (mag het?)
- Institutionele drivers	- Omgevingscondities (past het?)
- Technologische drivers	
- Economische drivers	

De drivers en condities werken volgens Roovers en Van Buuren allen toe naar de vraag of een bepaalde stijl van asset management uitvoerbaar is binnen de omgeving waar zij zich afspeelt. Met andere woorden, ‘werkt het?’ (Hemerijck, 2003). Middels dit onderzoek wordt getracht om bovenstaand theoretisch concept verder te ontwikkelen en kracht bij te zetten. Kloppen de overwegingen die Roovers en Van Buuren hebben gemaakt, is daarbij een belangrijke vraag. Dit wordt onderzocht door te kijken naar de wijze waarop een stijl van asset management nu daadwerkelijk ontstaat in projecten binnen de publieke wereld van het waterbeheer.

### 1.3 De focus van dit onderzoek

Gezien de vraag of organisatorische condities een rol spelen in de ontwikkeling van een stijl van asset management is het interessant om het onderzoek plaats te laten vinden bij waterschappen. Wanneer een onderzoek naar Rijkswaterstaat projecten wordt gedaan, blijf het feit aanwezig dat dit één en dezelfde organisatie is. Om te kunnen zeggen of, en zo ja hoe, organisatiecondities een rol spelen in de ontwikkeling van een stijl van asset management heeft het onderzoeken van verschillende waterschappen de voorkeur. Dit onderzoek richt zich dus hoofdzakelijk op het kritisch reflecteren van het theoretisch concept dat is ontwikkeld door Roovers en Van Buuren (Roovers & Van Buuren, 2015). Dit wordt gedaan door de onderliggende 'waarom' vraag te beantwoorden. Waarom ontstaat een bepaalde stijl van asset management, en kan dit worden verklaard door te kijken naar interne verhoudingen en processen die zich afspelen bij een waterschap. Snellen geeft bijvoorbeeld aan (1987b) dat de ontwikkeling van beleid, in dit geval een stijl van asset management, een strijd is tussen vier rationaliteiten die relatief gesloten en in zichzelf gekeerd zijn. Dit zijn de politieke rationaliteit, de juridische rationaliteit, de professionele rationaliteit



Figuur 1 – Rationaliteiten van Snellen

en de economische rationaliteit. Deze aspecten beïnvloeden bijvoorbeeld elkaar door het goed- of afkeuren van een oplossing. De vraag is hoe deze rationaliteiten op elkaar inspelen in de organisatie van een waterschap.

Wolbers (2008) beschrijft in zijn thesis de niveaus waarop over asset management wordt nagedacht. Op strategisch niveau bepaalt de politiek-bestuurlijke elite, de asset eigenaar, het beleid omtrent de werkwijze van de organisatie. De asset manager houdt zich vervolgens bezig met de tactische planning en bepaalt wat moet worden ondernomen om de gestelde doelen te bereiken. Op operationeel niveau vindt vervolgens het werk plaats om de asset te beheren en onderhouden. Dit kan gedaan worden door bijvoorbeeld een afdeling beheer en onderhoud of door service providers. Hij stelt daarbij dat problemen in het samenspel tussen de verschillende niveaus van belang zijn voor de manier waarop asset management wordt vormgegeven (2008, p. vi). Op lagere niveaus vinden werknemers het bijvoorbeeld vaak lastig om de keuzes te begrijpen die op strategisch niveau gemaakt zijn (2008, p. vii). Om terug te komen op de vraag waarom en hoe een stijl van asset management ontstaat, kan dus worden aangenomen dat door de interactie tussen de verschillende spelers, en de waarden of rationaliteiten die hen drijven, een generieke stijl van asset management ontstaat. Dit levert dan ook de volgende centrale vraag op voor dit onderzoek.

*Hoe ontstaat een stijl van asset management in de interactie tussen verschillende actoren binnen het waterschap en hoe spelen verschillende rationaliteiten hierin een rol?*

## 1.4 Uiteenzetting van de centrale vraag

In dit onderzoek worden gaandeweg een aantal deelvragen beantwoord. Door de verkregen data te analyseren kan een betrouwbaar antwoord worden gegeven op de centrale vraag.

### 1. Wat is asset management bij waterschappen?

Ten eerste moet duidelijk worden wat in dit onderzoek wordt verstaan onder (publiek) asset management. Door dit begrip af te bakenen ontstaat er een relevant kader waarbinnen dit onderzoek tot zijn recht kan komen. Dit wordt gedaan door het toepassen van theoretisch relevante literatuur.

### 2. Welke actoren zijn er te onderscheiden binnen de organisatie van het waterschap?

Om een beoordeling te kunnen maken over de wijze waarop interne actoren invloed hebben op de ontwikkeling van een stijl van asset management is het relevant om te benoemen welke actoren dit in de praktijk zijn. De verschillende actoren worden benoemd op basis van de informatie verkregen door de interviews.

### 3. Welke stijlen van asset management zijn te onderscheiden?

Om iets te kunnen zeggen over de wijze waarop een specifieke stijl van asset management ontstaat, is het noodzakelijk om een duidelijke afbakening te hebben welke stijlen er zijn en op basis van welke afwegingen deze stijlen kunnen worden geanalyseerd. Dit wordt gedaan door het theoretisch concept van Roovers en Van Buuren te vullen met theoretische overwegingen.

### 4. Welke rationaliteiten zijn er te onderscheiden?

Het is belangrijk om te analyseren welke rationaliteiten een belangrijke rol spelen in de totstandkoming van een stijl van asset management en tevens hoe de waarden van deze rationaliteiten worden vertegenwoordigd in dit proces. Hier wordt een antwoord op gegeven middels data uit de kwalitatieve interviews en op basis van praktijkervaringen van de onderzoeker.

### 5. Wat zijn de drijfveren die voort komen uit deze rationaliteiten?

Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is om valide en betrouwbare uitspraken te kunnen doen met betrekking tot de wijze waarop verschillende rationaliteiten invloed uitoefenen op de totstandkoming van een stijl van asset management. Een belangrijke vraag daarbij is wat dan precies de drijfveren zijn die de verschillende actoren ontleen aan de rationaliteiten. Deze vraag wordt beantwoord door het analyseren van kwalitatieve data die verkregen is middels interviews.

### 6. Hoe leidt de interactie tussen rationaliteiten tot een stijlkeuze?

De focus dit onderzoek is of, en zo ja hoe, interne verhoudingen en processen een rol spelen in de totstandkoming van een stijl van asset management bij waterschappen. Deze deelvraag wordt beantwoord door kwalitatieve interviews af te nemen met relevante actoren.

## 1.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Allereerst is de bedoeling van dit onderzoek om het theoretische concept rond stijlen van asset management verder te ontwikkelen en kracht bij te zetten. In deze masterthesis wordt daarom onderzoek gedaan naar de wijze waarop interne verhoudingen en processen een rol spelen in de totstandkoming van een stijl van asset management bij waterschappen. Een waterschap kent eenzelfde structuur als de rijksoverheid en gemeentelijke overheden. Het bestuur wordt gekozen door burgers op gebied van politieke voorkeur en ambtenaren die de wensen van het bestuur uitvoeren worden benoemd door de organisatie. In die zin kunnen de uitkomsten van dit onderzoek dus enigszins worden vertaald naar andere publieke lichamen in het Nederlands staatsbestel. Het kan de grondslag zijn van een nieuwe manier van onderzoeken hoe verschillende rationaliteiten inspelen op de ontwikkeling van een stijl van asset management bij publieke organisaties.

Daarnaast kent dit onderzoek ook een belangrijke maatschappelijke relevantie, omdat het onder andere ten doel heeft om waterschappen bewust te maken van de manier waarop zij hun assets trachten te managen en hoe de eigen organisatie hier een grote rol in speelt. Met het gedachtegoed van publiek asset management en de *time to evolve* in het achterhoofd moet er een hele duidelijke afweging worden gemaakt welke waarden worden vertegenwoordigd met de inzet van de asset. Wanneer het doel van een project is om een monofunctionele asset op te leveren, is het wellicht niet nodig om op zoek te gaan naar allerlei kansen in de omgeving. Wanneer een multifunctionele inzet wordt verlangd, dan betekent dit dat een andere aanpak nodig is. In dit onderzoek wordt de vraag 'hoe ontstaat een stijl van asset management' behandeld. De uitkomst hiervan kan een aantal inzichten geven in de manier waarop waterschappen projecten moeten inrichten wanneer zij vooraf een specifieke stijl van asset management voor ogen heeft.

## 1.6 Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk dient als een inleiding op wat komen gaat. In het eerste deel, hoofdstuk 2, 3 en 4, van dit onderzoek wordt op zoek gegaan naar relevante literatuur om het theoretisch concept rond stijlen van asset management in de publieke sector te ontwikkelen en wordt een analysekader ontwikkeld op basis waarvan empirisch onderzoek wordt uitgevoerd. De wijze waarop dit gebeurd wordt in de onderzoeksmethode uiteengezet. Het ontwikkelde analysekader wordt vervolgens in het tweede deel van dit onderzoek toegepast in de hoofdstukken 6, 7, 8 en 9. In deze hoofdstukken worden achtereenvolgens de gekozen projecten bij de waterschappen Hollandse Delta, Zuiderzeeland, Schieland en de Krimpenerwaard en Hollands Noorderkwartier geanalyseerd. Hoofdstuk 5 heeft daarbij het doel om de benodigde achtergrondinformatie te verkrijgen met betrekking tot het proces rond dijkversterkingen. In het derde deel van dit hoofdstuk wordt gestart met een vergelijkende analyse van de verschillende casussen in hoofdstuk 10. In deze analyse worden een aantal gemene delers in de projecten weergegeven. Dit mondt uit in een beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag die hebben geleid tot deze wijze van onderzoek in hoofdstuk 11. Vervolgens wordt in hoofdstuk 12 een terugblik op het onderzoek gegeven en worden daarin een aantal adviezen benoemd die zowel een maatschappelijke, theoretische als methodologische achtergrond kennen.



## 2 Asset management bij waterschappen

In het publieke domein worden tal van kunstwerken en objecten beheerd. In de wereld van het waterbeheer zijn waterschappen de verantwoordelijke partij en hebben zij hoofdzakelijk ten doel de Nederlandse bevolking te beschermen tegen de dreiging van het water en hen te voorzien van schoon water. Daarbij richten de waterschappen zich steeds vaker op een integrale aanpak van het beheer van al hun kunstwerken en objecten, dit noemt men ook wel asset management. In dit hoofdstuk wordt gestart met een uitleg over ‘publiek asset management’. Vervolgens komen de verschillende stijlen van asset management aan bod en worden de overwegingen van Roovers en Van Buuren (2015) aangevuld middels theoretische constructen. Dit mondt vervolgens uit in de drivers en condities die volgens Roovers en Van Buuren een stijl van asset management bepalen. Er wordt afgesloten met een reflectie op het werk en de focus van dit onderzoek wordt nader toegelicht.

### 2.1 Wat is asset management in het waterbeheer

In de wereld van het waterbeheer wordt de laatste jaren steeds vaker gesproken over *water governance*. In die zin dat *governance* een opvolger is van het vroegere *government*, een sturingsvorm die niet zeer effectief is gebleken (Roovers & van Buuren, 2014). De transitie van *government* naar *governance* impliceert een verschil tussen bestaande politieke instituties en nieuwe interactiepatronen tussen de overheid, de markt en de samenleving. Door deze nieuwe interactiepatronen kunnen er nieuwe vormen van beleidsontwikkeling worden waargenomen, dit impliceert een groeiende ontevredenheid over de traditionele wijzen van beleidsvoering en een positieve waardering voor bepaalde nieuwe politieke praktijken (Hajer & Wagenaar, 2003).

Door deze overgang van *government* naar *governance* wordt de wereld van het waterbeheer steeds complexer, uitsluitend vakkennis is niet meer voldoende om de goede dingen ook daadwerkelijk goed te doen. De overheid is in dit beleidsproces niet meer de bepalende speler, maar één van de medespelers (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997). In dit kader spreken Roovers en Van Buuren (2014, pp. 28-29) dan ook van een *time to evolve*. Het blijkt dat de focus van de overheid de laatste jaren veranderd is, in deze veranderde visie is er steeds meer plaats voor het managen van gebruik, onderhoud en vervanging van *bestaande* infrastructuur en wordt er minder waarde gehecht aan het

Tabel 3 - Time to evolve

Time to invest	Time to evolve
Projectmatige aanpak: beheerst en gericht project realiseren	Asset management gerichte aanpak: continu bezig zijn met het onderhouden, aanpassen en verbeteren van systemen en netwerken
Project en projectdoelen staan centraal, gebaseerd op de technische (ontwerp) levensduur van de investering	Assets, prestaties en functionele levensduur van een asset staan centraal
Omgeving project centraal	Omgeving en gebruikers netwerk centraal
Een begin en een eind	Continu
Politieke risico's liggen in projecten die te duur zijn, stranden of uitlopen	Politieke risico's liggen in het niet functioneren van netwerken en assets
Juridische focus ligt op het realiseren van vergunningen en voorkomen Raad van State	Juridische focus op schadeclaims als gevolg van disfunctioneren

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

investeren in *nieuwe* infrastructuur. Hier komt het begrip *asset management* om de hoek kijken. De toepassing van asset management neemt in het waterbeheer steeds meer toe, geven Roovers en Van Buuren aan (2014). De basis voor deze toename ligt volgens Herder en Wijnia (2012) in een veranderende focus binnen het waterbeheer. Het algemene beeld verschuift van het investeren in nieuwe werken naar het managen van het gebruik, onderhoud en vervanging van de bestaande werken. *'Getting the most value out of assets'* (2012, p. 31), is dan ook hun definitie van het begrip asset management. Het idee van het asset management proces is dat bij iedere stap op een integrale wijze, door het constant afwegen van kosten, prestaties en risico's, wordt nagedacht over de gevolgen van gemaakte keuzes voor de gehele levensduur van een asset. Asset management biedt dus de mogelijkheid om aan de voorkant reeds na te denken over wat aan de achterkant wordt opgeleverd en wat hiervan de waarde is. Daarbij moet het volgens Roovers en Van Buuren (2014) mogelijk zijn om de functionaliteit van een asset ter discussie te stellen. In deze oplossing staat de omgeving en het gebruikersnetwerk centraal en wordt er niet alleen gekeken naar de technische levensduur van een asset, maar vooral naar de functionele levensduur. Bieden de verbonden functionaliteiten nog wel voldoende waarde in de omgeving waarin het asset zich bevindt is daarbij een belangrijke vraag.

### De veranderde samenleving

Volgens Falls et al. (2001) staat daarnaast in de asset management manier van denken niet langer de *'expert knows better attitude'* centraal, maar gaat het om de wensen en behoeften van de klanten die bediend worden. Het denken in termen van asset management biedt de mogelijkheid om een bepaalde meerwaarde aan een asset te verbinden. In die zin biedt het een antwoord op de veranderende samenleving die steeds meer eisen stelt aan het openbaar bestuur. Verschillende belangen en waarden spelen een rol en de burger kan zijn wensen en eisen steeds eenvoudiger communiceren met de wereld. Ook bij het waterschap spelen deze verschillende belangen en waarden op zowel politiek als ambtelijk niveau een belangrijke rol. Het waterschap moet deze verschillende belangen dus op een zo optimaal mogelijke manier zien te vertegenwoordigen in haar werkzaamheden. De bijgevoegde cartoon van PvdA Delfland is een mooie illustratie van deze veranderde samenleving.



Figuur 2 - Cartoon publieke meerwaarde

## 2.2 Asset management in dit onderzoek

In dit onderzoek staan stijlen van asset management centraal, dit kan enigszins verwarring opwekken. De eerste gedachten van velen zal uitgaan naar de standaard asset management driehoek van kosten, prestaties en risico's en hoe op een gecoördineerde wijze tussen die drie belangen de meeste waarde uit een euro gehaald kan worden. Echter is dit niet de richting waarin dit onderzoek plaats vindt, zoals beschreven in de inleiding wordt onderzocht hoe een stijl van asset management ontstaat in de interactie tussen actoren die gedreven worden vanuit verschillende rationaliteiten. De primaire vraag is dus welke drijfveren en achtergronden deze verschillende actoren door gestuurd worden en hoe zij daarbij omgaan met de andere actoren. Dit ter onderbouwing en uitbreiding van het theoretisch concept stijlen van asset management.

### **Asset management door overheden**

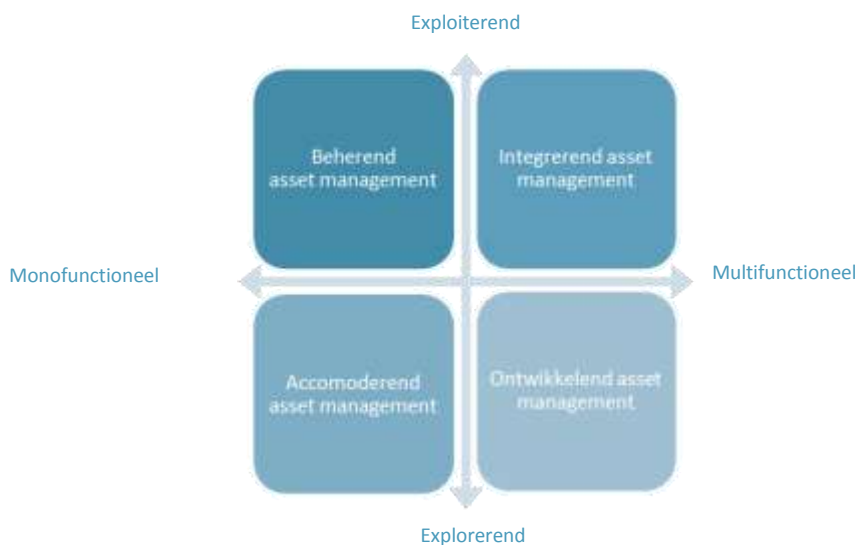
Het is een feit dat het object van onderzoek in deze masterthesis, waterschappen, een publiek orgaan is wat politiek wordt aangestuurd. Belasting wordt geheven en het bestuur van een waterschap wordt direct verkozen door de burgers. Daarnaast willen waterschappen een grotere rol spelen in de ontwikkeling van ruimtelijke ordening en kwaliteit (Unie van Waterschappen, 2010). Enerzijds omdat dit verlangt wordt uit de omgeving, anderzijds omdat waterschappen de afgelopen jaren hier een beperkte rol in hebben gespeeld terwijl het gevecht tegen het water en het op orde houden van het watersysteem de belangrijkste reden is waardoor in de polders kan worden gewoond.

Zoals eerder beschreven kan er door het toepassen van de asset management gedachte een bepaalde meerwaarde worden behaald uit de assets van een organisatie. Deze meerwaarde dient naar de mening van de onderzoeker een publiek karakter te hebben aangezien waterschappen hun werkzaamheden vervullen met belastinggeld en het bestuur middels verkiezingen wordt benoemd. Kortom, er moet een bepaalde publieke meerwaarde worden bereikt met de assets die een waterschap in zijn bezit heeft. Vandaar is de uitleg van het begrip asset management in het kader van dit onderzoek dan ook de volgende: "Op welke wijze krijgen wij de meeste *publieke waarde* uit onze assets." Het belangrijkste verschil tussen gewoon asset management en publiek asset management is daarbij dat een publieke organisatie verder dient te kijken dan haar eigen 'bedrijfsbelang'. Hoe kan het bedrijf financieel zo aantrekkelijk mogelijk haar bedrijfsmiddelen beheren, is de prominente gedachte binnen 'normaal' asset management. Volgens de onderzoeker moet binnen publiek asset management de gedachte zijn hoe er zoveel mogelijk *publieke waarde* uit iedere euro kan worden gehaald. Wat die publieke waarde precies inhoudt, wordt later besproken.

## 2.3 Stijlen van asset management

Zoals in de inleiding staat vermeld hebben Roovers en van Buuren (2015) in een eerste scan naar stijlen van asset management een aantal drivers en condities vastgesteld waaronder een stijl van asset management kan gedijen in een organisatie. Deze drivers en condities zijn voornamelijk gebaseerd op ervaringskennis. Vandaar is er gezocht naar theorie om deze drivers op een methodologisch verantwoorde wijze te onderbouwen. Ook de stijlen van asset management die zij onderscheiden hebben verdieping nodig, hier wordt mee gestart.

Roovers en Van Buuren (2015) onderscheiden vier stijlen van asset management. Dit doen zij door twee strategieën van asset management en twee taakopvattingen over de inzet van assets tegenover elkaar te zetten in een diagram. Enerzijds is dit het monofunctioneel inzetten van een asset, daar tegen over staat het multifunctioneel inzetten van een asset. Dit betekent respectievelijk dat een asset voor slechts één doel wordt gebruikt of dat er meerdere doelen aan één asset worden verbonden. Een voorbeeld met betrekking tot dit onderzoek is dat een primaire kering slechts voor een waterkerend doel wordt gebruikt bij een monofunctionele inzet of als een manier om duurzame energie op te wekken, naast de waterkerende functie, bij een multifunctionele inzet. Daarnaast onderscheiden Roovers en Van Buuren (2015) een exploiterende strategie of een explorerende strategie van asset management. Het onderscheid tussen exploitatie en exploratie is er één die bij veel auteurs kan worden teruggevonden, al dan niet in een andere bewoording. Beide assen van het onderstaand schema vergen een verdieping ten opzichte van het theoretisch concept van Roovers en Van Buuren. Welke functionaliteiten kunnen aan een asset worden verbonden en hoe kan de gebruikte strategie worden bepaald? Deze vragen worden in de volgende paragrafen uiteengezet.



Figuur 3 - Stijlen van asset management

### 2.3.1 Monofunctionele of multifunctionele inzet

Een asset kan verschillende taken of functies toegedicht krijgen. Zoals beschreven dienen deze taken een bepaalde publieke meerwaarde te vervullen. Wat publieke waarde is en welke waarden te onderscheiden zijn wordt hieronder uiteengezet, vervolgens zal een overzicht worden gegeven van de publieke meerwaarden die in dit onderzoek centraal staan.

#### Publieke waarde

Bastiaanse (2013) beschrijft in zijn thesis vier belangrijke kenmerken van publieke waarde. Ten eerste is het zo dat publieke waarde verschilt van private waarde. Hefetz en Warner (2004) zeggen hierover dat een private waarde zich voornamelijk focust op kwaliteit en efficiency en een publieke waarde dit combineert met de verantwoording die zij dienen af te leggen en maatschappelijke voorkeuren die een rol spelen. In het geval van dit onderzoek betekent dit dat een private partij een dijk zo sober en doelmatig mogelijk in zou richten om allerlei kosten en gedoe te besparen. Een publieke partij is echter genoodzaakt om de omgeving te betrekken in haar plannen, omdat zij al dan niet gefundeerd wordt middels belastinggeld of verkozen is door diezelfde burger in het geval van de waterschappen. Door belanghebbenden op een goede manier te betrekken in het project kan legitimiteit en draagvlak worden gecreëerd voor de aangedragen oplossing. Volgens Benington en Moore (2011) spelen sociale, culturele, politieke en ecologische waarden een rol. Deze waarden reiken verder dan de standaard economische theorieën, dit bestempelen zij als *public value*. Benington heeft deze opsomming vervolgens uiteengezet in een viertal publieke waarden die bereikt kunnen worden om een positieve bijdrage te leveren aan de maatschappij.

Tabel 4 - Publieke waarden Benington en Moore

Economische waarde – voegt waarde toe aan het publieke domein door het genereren van economische activiteit, onderneming en werkgelegenheid.

Sociaal-culturele waarde – voegt waarde toe aan het publieke domein door bij te dragen aan sociaal kapitaal, sociale cohesie, maatschappelijke relaties, maatschappelijke betekenis en culturele identiteit, individueel en gemeenschappelijk welzijn.

Ecologische waarde – voegt waarde toe aan het publieke domein door actieve bevordering van duurzame ontwikkeling en terugdringen van publieke “kwaden” zoals vervuiling, afval en het broeikas-effect.

Politieke waarde – voegt waarde toe aan het publieke domein door het stimuleren en ondersteunen van democratische dialoog en actieve publieke participatie en burgerbetrokkenheid.

#### Een kleine toevoeging

Zoals duidelijk is geworden in het onderzoek van Roovers (2012) staat het garanderen van de veiligheid te allen tijde op de eerste plaats bij dijkversterkingen. Daarnaast is het een wettelijke taak van de waterschappen om te zorgen voor waterveiligheid. Het is dan ook logisch dat deze publieke waarde wordt toegevoegd aan de lijst van Benington en Moore. Dit wordt gedaan door hier een *demografische waarde* van te maken. Dit klinkt wellicht als een rare term, maar de mate van veiligheid wordt bepaald op basis van de demografische kenmerken van het land wat achter de dijk ligt. Tevens wordt een *technologische waarde* aan de lijst toegevoegd. Deze overweging komt voort uit de samenleving waarin wij ons op dit moment bevinden. Marktpartijen, waterschappen en Rijkswaterstaat zijn allerlei innovatieve toepassingen aan het testen om de

duurzaamheid van assets te vergroten. Deze technologische waarde gaat dus voornamelijk om het ontwikkelen en stimuleren van innovatieve technische oplossingen.

Wanneer deze publieke waarden achter elkaar worden opgesomd kan worden gezien dat deze gelijk zijn aan de waarden van de DESTEP analyse. Deze analyse wordt in de zakelijke wereld gebruikt om de externe omgeving van een bedrijf op een zo volledig mogelijke manier in kaart te brengen. De verschillende publieke waarden dienen dan ook ter beoordeling van de taakopvatting van een waterschap. Zien zij het als hun taak om alleen de demografische waarde, de veiligheid van burgers en bedrijvigheid, te waarborgen in een asset, dan hebben zij een monofunctionele taakopvatting. Hebben zij echter de overtuiging dat zij naast de demografische waarde ook een economische waarde waarborgen in hun asset, dan hebben zij een multifunctionele taakopvatting.

*Tabel 5 - Publieke waarden in dit onderzoek*

Demografische waarde – voegt waarde toe aan het publieke domein door de veiligheid van de bevolking en bedrijvigheid in de regio te waarborgen. Kortom een veilige en robuuste dijk.

Economische waarde – voegt waarde toe aan het publieke domein door het genereren van economische activiteit, onderneming en werkgelegenheid. Met een dijk kan ook geld worden verdiend.

Sociaal-culturele waarde – voegt waarde toe aan het publieke domein door bij te dragen aan sociaal kapitaal, sociale cohesie, maatschappelijke relaties, maatschappelijke betekenis en culturele identiteit, individueel en gemeenschappelijk welzijn. Het verbinden van de bevolking is belangrijk.

Technologische waarde – voegt waarde toe aan het publieke domein door technologische innovatie te stimuleren en mogelijk te maken. Wie niet waagt, wie niet wint.

Ecologische waarde – voegt waarde toe aan het publieke domein door actieve bevordering van duurzame ontwikkeling en terugdringen van publieke “kwaden” zoals vervuiling, afval en het broeikas-effect. De natuur komt als winnaar uit de bus.

Politieke waarde – voegt waarde toe aan het publieke domein door het stimuleren en ondersteunen van democratische dialoog en actieve publieke participatie en burgerbetrokkenheid. De belangen uit de omgeving staan voorop in dit project.

*(italic afkomstig uit Benington en Moore, 2011, pp. 45-46).*

### 2.3.2 De exploiterende en de explorerende strategie

Hieronder wordt een uiteenzetting gegeven met betrekking tot de strategieën die kunnen worden gehanteerd ter bereiking van een stijl van asset management. Het onderscheid tussen *exploiterend* en *explorerend* is overgenomen uit het theoretisch concept van Roovers en Van Buuren (2015). Deze begrippen zijn veelvuldig, al dan niet onder een andere naam, terug te vinden in de organisatieliteratuur. Na de theoretische uiteenzetting volgt een samenvatting over de wijze waarop de exploiterende en de explorerende strategie in dit onderzoek een rol spelen en hoe dit geanalyseerd kan worden middels de gegeven operationalisatie van de begrippen.

De master thesis van Marije Wijnalda (2006) is een vergelijkende literatuurstudie naar theorie omtrent de lerende organisatie. Zij onderscheidt twee soorten leerprocessen bij organisaties, te weten: *single-loop learning* en *double-loop learning*. Laatstgenoemde is de kapstok waaronder de explorerende strategie wordt geschaard, eerstgenoemde de exploiterende strategie. Volgens Morgan (1992) is het in het *double-loop* leren mogelijk om de situatie ‘opnieuw te bezien’. Dit kan gedaan worden door de relevantie van de normen, waarden en belangen van de organisatie opnieuw af te wegen. In een *single-loop* leerproces wordt slechts een fout opgespoord en hersteld. Gezien de veranderende bestuurlijke omgeving waar de waterschappen zich in

bevinden, de *value-for-money* en *what have you done for us lately* samenleving ('t Hart & Van der Steen, 2012), is het noodzakelijk dat zij *double-loop* leerprocessen toepassen en continue de huidige normen, waarden en belangen die zij vertegenwoordigen tegen het licht houden en deze proberen in lijn te brengen met de belangen die daadwerkelijk spelen in de omgeving. De overgang naar de *time to evolve* (Roovers & van Buuren, 2014) dus. In tabel 7 kunt u een overzicht vinden van meerdere theoretische inzichten met betrekking tot het onderscheid tussen de exploiterende en explorerende strategie.

Tabel 6 - Opvattingen exploiterend en explorerend

	Exploiterend	Explorerend
<b>March (1991)</b>	Houdt verband met wat bekend is. Kernwoorden zijn routines, selectie, risicovermijding en uitvoeren.	Houdt verband met datgene wat niet bekend is. Kernwoorden zijn experimenteren, variatie, risico nemen en zoeken.
<b>Fiol en Lyles (1985)</b>	<b>Lower level learning</b> Leidt tot ontwikkelingen van gedrag die van korte duur zijn en slechts een klein deel van de organisatie beïnvloeden. Kernwoorden zijn herhaling en routine.	<b>Higher level learning</b> Streeft naar het veranderen van de algemeen geldende normen en regels voor de gehele organisatie. Kernwoorden zijn heuristieken, vaardigheids- ontwikkeling en inzichten.
<b>Senge (1992)</b>	<b>Adaptief leren</b> Staat gelijk aan het oplossen van problemen in bekende situaties. Er wordt niet gekeken naar hoe een probleem is ontstaan.	<b>Generatief leren</b> Richt zich op het aanpassen of vernieuwen van de gevonden situatie. Het veranderen van routines is het ultieme middel om problemen op te lossen.
<b>Swieringa en Wierdsma (1990)</b>	<b>Enkelslag leren</b> Hierbij worden slechts de geldende regels verbeterd. Oplossingen worden gevonden binnen de bestaande kaders.	<b>Dubbelslag leren</b> Vernieuwen van inzichten in de bestaande principes staat voorop. Naast het veranderen van de regels, worden ook de onderliggende inzichten veranderd.
<b>Edelenbos en Klijn (2009)</b>	<b>Project management</b> Een gesloten houding ten opzichte van de omgeving. Besluitvaardigheid en volharding staan centraal om zo goed mogelijk resultaat te boeken.	<b>Process management</b> Een open houding ten opzichte van de omgeving. Flexibiliteit en het creëren van steun en draagvlak staan centraal door op zoek te gaan naar verbindingen en relaties.

In het kader van dit onderzoek wordt het onderscheid tussen de exploiterende strategie en de explorerende strategie gezien als de manier waarop een waterschap reageert op de omgeving waarin zij zich bevindt. Mocht het waterschap een exploiterende strategie hanteren dan zal zij zich voornamelijk toeleveren op verbetering van de bestaande taken. Dit doet zij hoofdzakelijk door herhaling van de bestaande routines, de regels te verbeteren en de kaders waarbinnen gewerkt wordt te verscherpen. Volharding en besluitvaardigheid staan daarbij centraal. Regels, procedures en contracten zijn kernwoorden. Door alles van te voren vast te stellen wordt getracht zoveel mogelijk risico's te vermijden. Daartegenover staat de explorerende strategie, in deze strategie staat het ontdekken van nieuwe inzichten centraal. Experimenteren, innoveren en zoeken naar nieuwe verbindingen zijn middelen om nieuwe dingen te kunnen ontdekken. In deze strategie wordt niet gedacht binnen de oude kaders, maar wordt gezocht naar de onderliggende inzichten die deze kaders vorm geven. Waarom doen we het zoals we het nu doen en is dat wel de juiste manier? Daarnaast zijn de managers in deze omgeving flexibel genoeg om in te kunnen spelen op een veranderende omgeving. Stakeholders en open besluitvorming staan centraal. Het nemen van risico's schuwt men in mindere mate, afspraken hoeven bijvoorbeeld nog niet vast te staan alvorens men begint. Hierdoor ontstaat er ruimte voor echte innovatie in een project.



Tabel 7 - De exploiterende en explorerende strategie in dit onderzoek

<i>Exploiterend</i>	<i>versus</i>	<i>Explorerend</i>
Gesloten: Een gesloten houding ten opzichte van de omgeving		Openheid: Een open houding ten opzichte van de omgeving
Besluitvaardig: De focus ligt op het behalen van het doel, besluitvorming gaat snel		Zoeken naar draagvlak: Er wordt veel tijd gestoken in het creëren van draagvlak onder belanghebbenden
Volharding: Managers houden zich vast aan de gestelde doelen, ondanks verandering in de omgeving		Flexibiliteit: Managers kunnen zich aanpassen aan de veranderende omgeving
Herhaling: Bestaande routines die werken worden wederom toegepast		Verandering: Een nieuwe omgeving vraagt om nieuwe handelingen en maatregelen
Risicomijdend: Alles wordt vastgelegd in afspraken en regels		Risiconemend: Afspraken spelen geen grote rol, het doel is om te ontwikkelen

### 2.3.3 Vier stijlen van asset management

Op basis van bovenstaande uiteenzetting over de inzetbaarheid van een asset en de strategie die een waterschap hanteert in haar werkzaamheden ontstaan vier stijlen van asset management. Deze stijlen zijn terug te vinden in het werk van Roovers en Van Buuren (2015). Onderstaand vindt u een schematisch overzicht van de verschillende stijlen van asset management.

In dit onderzoek wordt een stijl van asset management gezien als de manier waarop een waterschap omgaat met haar assets. Daarbij wordt gekeken naar de manier waarop een dergelijke stijl van asset management ontstaat binnen het waterschap. Daarbij gaat het dus om de manier waarop de organisatie met het project is omgegaan. Dat betekent ook dat in een volgend project een andere stijl van asset management gehanteerd kan worden.

Tabel 8 - Toelichting stijlen van asset management

<i>Taakopvatting</i>	<i>Monofunctioneel</i>	<i>Multifunctioneel</i>
<i>Strategie</i>		
<i>Exploiterend</i>	<p><b>Beherend asset management</b></p> <p>Een beherende stijl van asset management ontstaat wanneer het waterschap op een gesloten wijze met de omgeving interacteert en waarin zij voornamelijk besluitvaardigheid en volharding vertoont. Het behalen van resultaten is het voornaamste doel. Tevens wordt in deze stijl van asset management slechts één functie toegewezen aan een asset.</p>	<p><b>Integrerend asset management</b></p> <p>Een integrerende stijl van asset management richt zich op het verbinden van meerdere doelen, of publieke meerwaarde, aan een asset. Echter wordt dit wel op een gesloten wijze getracht te bereiken. Dit betekent dat het waterschap zelf het initiatief neemt om meerdere functies aan haar eigendom te verbinden wanneer dit haar uitkomt.</p>
<i>Explorerend</i>	<p><b>Accommoderend asset management</b></p> <p>Een accommoderende stijl van asset management richt zich vanuit het waterschap op het verbinden van één functie aan een asset. Een andere functie kan worden toegevoegd, maar dit dient door een andere partij te worden gedaan.</p>	<p><b>Ontwikkeland asset management</b></p> <p>Een ontwikkelende stijl van asset management verbindt meerdere functies aan een asset, tevens doet het dit op een open en interactieve wijze met de omgeving waar zij zich in bevindt. Het aangaan van nieuwe relaties en het creëren van draagvlak onder belanghebbenden staat centraal in deze stijl van asset management.</p>



## 2.4 Wat bepaalt een stijl van asset management?

De stijl waarop een asset gemanaged wordt ontstaat door bepaalde overtuigingen, waarden en belangen die spelen in en rond een organisatie. Althans dat is de overtuiging die heeft geleid tot dit onderzoek. Om dit te onderzoeken wordt het theoretisch concept van Roovers en Van Buuren (2015) gebruikt ter ontwikkeling van een eigen analysekader. Zij onderscheiden *drivers* en *condities* die zorgen voor een bepaalde stijl van asset management. In de daarop volgende paragraaf volgt een reflectie op dit werk en wordt dit analysekader opgesteld om te onderzoeken hoe een stijl van asset management zich ontwikkeld.

### 2.4.1 Drivers en condities

Roovers en Van Buuren (2015) stellen dat een specifieke stijl van asset management het resultaat is van de werking van bepaalde drijfveren binnen de organisatie (*drivers*) en randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om deze bepaalde stijl succesvol te kunnen hanteren (*condities*). Zoals aangegeven zijn deze drivers en condities opgesteld aan de hand van de ervaringen en inzichten die zij de afgelopen jaren hebben opgedaan. Het werk kan dus niet voor waarheid aangenomen, het biedt echter wel handvaten in de manier waarop het eigen analysekader kan worden vormgegeven.

#### **Drivers**

##### 1. Maatschappelijke drivers

Deze driver richt zich op het vervullen van wensen en verwachtingen uit de maatschappelijke omgeving. Dit is de kerntaak van iedere overheidsdienst, zo ook voor waterschappen. In het kader van dit onderzoek kan op voorhand worden benoemd dat veiligheid een zeer grote rol speelt in de opvattingen over maatschappelijke vraagstukken. Uit onderzoek (Roovers G. , 2012) blijkt dat veiligheid één van de belangrijkste drijfveren is voor partijen in de wereld van het waterbeheer. Daarnaast zijn er talloze andere maatschappelijke vraagstukken die spelen in de omgeving van waterschappen. De vraag hierbij is welke normen, waarden en belangen toegedeeld kunnen worden aan verschillende maatschappelijke vraagstukken. Denk hierbij aan omgevingsvraagstukken over economische ontwikkeling, ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid. Het is echter lastig om te benoemen welke vraagstukken nu daadwerkelijk een rol spelen en of deze vraagstukken voor ieder waterschap gelijk zijn. Daarnaast kunnen maatschappelijke belangen bij een project in een stedelijk gebied weer totaal anders zijn dan de belangen in een plattelandsgedebied. Er kan dus niet over één maatschappelijk belang worden gesproken, ieder project kent zijn eigen belangen en dit kan dus zelfs per project bij een waterschap verschillen. Om de vraag te kunnen beantwoorden aan welke maatschappelijke belangen meer of minder waarde wordt gehecht is het noodzakelijk om eerst de maatschappelijke belangen in kaart te krijgen. Dit wordt gedaan door te kijken naar welke functies worden gekoppeld aan een asset op basis van de reeds uiteengezette DESTEP analyse in zes publieke waarden.

## 2. Politiek-bestuurlijke drivers

De voedingsbron van deze driver ligt in de wensen en eisen vanuit de politiek of de opdrachtgever. Roovers en Van Buuren (2015) spreken hier in termen van politieke ambities (willen 'scoren'), risicobeheersing (niet negatief scoren) en afspraken, beloften en concessies. In het kader van dit onderzoek, waar zowel het politiek-bestuurlijke als het ambtelijk-uitvoerende in dezelfde organisatie geherbergd is, is het relevant om na te gaan hoe de politiek-bestuurlijke visie een rol speelt in de totstandkoming van een bepaalde stijl van asset management. Juist omdat een waterschap zowel het politieke als het ambtelijke herbergt, waarbij de politiek de leiding voert over de organisatie, is het interessant om te kijken naar de kenmerken van het politiek-bestuurlijke leiderschap binnen de organisatie.

## 3. Organisatorische drivers

Deze driver komt voort uit de visies en ambities van de eigen organisatie. Roovers en Van Buuren (2015) denken hierbij aan heersende cultuur binnen de organisatie, organisatiedoelen met betrekking tot duurzaamheid of innovatie en de visie van de organisatie op risicoreductie of juist de zoektocht naar nieuwe verbindingen. Deze verschillende aspecten kunnen allemaal op hun eigen manier een wending geven aan de stijl van asset management van een waterschap. Bekkers (2012, p. 89) geeft aan dat cultuureigenschappen van een organisatie van groot belang zijn voor bereiking van de gestelde doelen. Hij stelt dat: "een organisatiecultuur waarin omgevingsgerichtheid en resultaatgerichtheid centraal staan, het sturende vermogen van een organisatie in eerste instantie versterken dan een naar binnen gekeerde sterk door regels en procedures gedomineerde organisatiestructuur." Daarnaast gaat het volgens Roovers en Van Buuren over de visie en ambitie van de eigen organisatie. Is men op zoek naar het verbinden en het innoveren of is men juist op zoek naar risicoreductie en richt zij zich juist op de kerntaken. Dit onderscheid komt terug in het onderscheid tussen de exploiterende en de explorerende strategie van asset management. Wordt er door de asset managers, de ambtenaren, gezocht naar partners in de ontwikkeling van een kadeverbetering of zijn zij slechts op zoek naar een zogenoemde *service provider*. Dit roept bijvoorbeeld de vraag op of waterschappen hun contracten met stakeholders juridisch compleet dichtspijkeren of laten ze juist ruimte voor innovatie en ontwikkeling binnen een dergelijk contract.

## 4. Institutionele drivers

Welke formele en informele "*rules of the game*" spelen zich af in de institutionele omgeving van de waterschappen. Roovers en Van Buuren (2015) denken hierbij aan reputaties van personen of organisaties, omgangsvormen met andere partijen en wijzigingen in het beleidsregime. Dit zijn volgens hen allemaal punten waardoor een waterschap gestuurd wordt richting een bepaalde stijl van asset management. Met betrekking tot de "*rules of the game*" kan er bijvoorbeeld worden gekeken naar de manier waarop waterschappen met hun stakeholders omgaan, stakeholdermanagement. Doen zij dit op basis van losse informele verbindingen of leggen zij pas contact als dit formeel mogelijk is. Daarnaast is het beleidsregime ook een belangrijk onderdeel binnen deze driver. Hier gaat het zowel over formele wetten en regels waar waterschappen aan moeten voldoen, zoals de nationale Waterwet, de Kader Richtlijn Water vanuit Europa en het keur die ieder waterschap op heeft gesteld, en zogeheten *gentlemen agreements* als de afspraak die waterschappen hebben gemaakt over het innovatief aanbesteden van opdrachten boven de €200.000, -.

#### 5. Technologische drivers

Deze driver komt voort uit de *technology push* van een organisatie. Welke nieuwe technologische mogelijkheden zijn er op de markt en bestaat er binnen de organisatie de wens om deze technologieën (verder) te ontwikkelen en te implementeren. De technologische driver is vandaag de dag een zeer belangrijke reden in het kiezen van een stijl van asset management volgens medewerkers van Antea Group. Zij geven bijvoorbeeld aan dat waterschappen bewust op zoek gaan naar innovatie en ontwikkeling en dat zij zelfs de formele regels aan laten passen om innovatie mogelijk te maken.

#### 6. Economische drivers

Roovers en Van Buuren (2015) geven aan dat deze driver ontstaat vanuit een vraag uit de markt of economie. Hier kan een tweedeling in gevonden worden volgens hen. Zo kan een organisatie zelf een innovatiebeleid voeren en willen zij als *launching customer* optreden op de thuismarkt om daar later op economisch gebied de vruchten van te plukken. Daarnaast kan er volgens Roovers en Van Buuren ook een private push ten grondslag liggen aan een wens om te innoveren. Commerciële partijen komen met nieuwe technieken en mogelijkheden en vragen bijvoorbeeld aan een waterschap om hulp bij toepassing hiervan. Dit heeft zo ook zijn economische voordelen.

### Conditities

#### 1. Persoonlijke condities

Vragen die hierbij gesteld kunnen worden volgens Roovers en Van Buuren (2015) zijn of de betrokken personen competent zijn. Hebben zij de kennis en vaardigheden om de gewenste stijl van asset management toe te passen? Daarnaast moet er sprake zijn van competent en passend leiderschap binnen de organisatie. Verder is het zeer belangrijk de dominante opvattingen en waarden binnen de organisatie stroken met de gewenste stijl van asset management. De kernvraag is: lukt het?

#### 2. Organisatorische condities

Is de organisatie bereid om de gewenste stijl van asset management door te voeren en is het benodigd flankerend beleid op orde? Dit zijn vragen die volgens Roovers en Van Buuren (2015) passen bij de organisatorische condities. Daarnaast spelen hier ook vragen met betrekking tot capaciteit (middelen, kennis etc.) en samenwerken een belangrijke rol. De kernvraag: kan het?

#### 3. Institutionele condities

Vragen met betrekking tot zowel formele als informele regels en procedures staan hier centraal volgens Roovers en Van Buuren (2015). Geven de geldende regels ruimte voor de geprefereerde stijl van asset management en zijn de regels en procedures toegesneden op deze stijl van beheer? De belangrijkste vraag in deze conditie: mag het?

#### 4. Omgevingscondities

Hier kunnen zowel vragen vanuit de hoek van het openbaar bestuur worden beschreven als vragen uit het bedrijfsleven. Denk hierbij aan de politiek-bestuurlijke agenda die een rol speelt in de totstandkoming van een stijl van asset management en in hoeverre de maatschappelijke agenda gunstig is voor een specifieke stijl van asset management. Daarnaast kan ook de vraag heersen of de markt wel klaar is voor de gekozen stijl van asset management en of de stakeholders bereid zijn om deze stijl te accepteren.

## 2.4.2 Van drivers en condities naar rationaliteiten en spanningsvelden

Het werk van Roovers en Van Buuren (2015) is een waardevolle eerste scan naar stijlen van asset management in de publieke wereld van het waterbeheer. Dit betekent echter ook dat het theoretische concept niet voor waarheid mag worden aangenomen, maar wel kan dienen als handvaten voor een eigen analysekader waarbinnen de totstandkoming van een stijl van asset management kan worden onderzocht.

Volgens Roovers en Van Buuren (2015) vormen condities de randvoorwaarden waarbinnen een stijl van asset management succesvol kan gedijen. Deze condities zijn uiteengezet in de vorige paragraaf. De overtuiging van de onderzoeker is dat deze randvoorwaarden in feite verschillende denkbeelden zijn waarbinnen een stijl van asset management moet passen. Vanuit institutionele condities moet er aan andere randvoorwaarden worden voldaan dan vanuit omgevingscondities. De verschillende drijfveren die Roovers en Van Buuren benoemen zijn daarbij als het ware de argumenten die uit deze verschillende denkbeelden voortvloeien. Dit wordt echter niet meteen duidelijk in het theoretische concept. Daarnaast is de onderzoeker van mening dat de verschillende condities nog niet de gehele lading dekken die onderzocht dient te worden. Vandaar is er gezocht naar een theorie die het verband tussen de verschillende denkbeelden waardoor men gedreven wordt en de argumenten die daaruit voortvloeien beter in kaart brengt. Dit is gevonden in het werk van Snellen (1987b), deze auteur spreekt over verschillende rationaliteiten in de ontwikkeling van beleid.

Tabel 9 - Rationaliteiten van Snellen

Roovers en Van Buuren (2015)	Persoonlijke condities	Organisatorische condities	Institutionele condities	Omgevingscondities
Snellen (1987a) (1987b)	Professionele rationaliteit	Economische rationaliteit	Juridische rationaliteit	Politieke rationaliteit

Zo is er de technisch of professionele rationaliteit waarin voort wordt gebouwd op de expertise en ervaring van professionals en professionele beroepsgroepen. Iedere professie kent daarbij haar eigen theorieën, behandel- en ontwerpmethoden, protocollen en daarmee samenhangende waarden die in acht moeten worden gehouden, beschrijft Bekkers (2012, p. 167). De verwachting is dat deze rationaliteit een zeer grote invloed heeft op de uiteindelijke stijl van asset management, aangezien het zeer gedetailleerde en hoogwaardige technische kennis vraagt om een dijkversterking te voltooien en daarna te beheren en onderhouden.

Vervolgens is er de juridische rationaliteit waar wordt ingegaan op de geldende wet- en regelgeving, deze mag niet worden geschonden en beleid mag niet in strijd zijn met deze juridische kaders. Denk hierbij aan verschillende procedures die moeten worden doorlopen wanneer een projectplan dient te worden goedgekeurd of het toevoegen van een ecologische functie omdat dit verplicht is vanuit Natura2000 wetgeving. Daarnaast moet er worden voldaan aan de eisen die een democratische rechtstaat stelt, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en voorkomen van willekeur spelen hierin een rol. Bekkers noemt dit *the rule of law*.

De politieke rationaliteit bekijkt hoe met bepaalde maatschappelijke problemen moet worden omgegaan. Hierin worden de belangen van meerdere partijen geraakt, denk hierbij aan de omgeving die in het projectgebied woont en schade kan verwachten door de werkzaamheden.

Als laatste onderscheid Snellen de economische rationaliteit. Hierin wordt ingegaan op de vraag hoe een beperkte hoeveelheid (financiële) middelen aangewend kan en mag worden. Wat zijn relevante kosten en baten met betrekking tot het doel wat bereikt moet worden, is daarbij de uitleg van Bekkers (2012, p. 167).

Snellen pleit daarbij dat de ontwikkeling van beleid, in dit geval een stijl van asset management, een strijd is tussen de verschillende rationaliteiten. Zij leveren geen consistente ontwerpcriteria op, maar creëren een bepaalde vorm van 'co-existentie'. Dit hoeft niet altijd vreedzaam te gaan, dit kan worden afgedwongen of veranderd al gelang naar de positie van actoren die zich bedienen van de op deze rationaliteiten gebaseerde argumenten (Snellen, 1987b). Deze argumenten kunnen daarom worden gezien als de drivers die bepaalde actoren sturen richting een voor hun gewenste stijl van asset management. Waar het interessant wordt, zoals te zien in het model en zoals Snellen aangeeft, is het punt waarop deze verschillende domeinen of rationaliteiten met elkaar in conflict komen. Wanneer dit gereflecteerd wordt op de casus dijkversterkingen kan dit er als volgt uit zien: de politiek wil het liefst zo veel mogelijk belangen bevredigen, de beheerafdeling ziet graag een kale, eenvoudig te inspecteren en onderhouden, dijk en door wettelijke bepalingen is men verplicht om rekening te houden met ecologische aspecten rond een dijkversterking. Een verscheidenheid aan belangen, ontstaan uit verschillende rationaliteiten, die allen meegenomen dienen te worden.

Een logisch gevolg is dat hierdoor spanningen ontstaan tussen bepaalde actoren die deze belangen vertegenwoordigen. Om te kunnen analyseren hoe deze mogelijke spanningen ontstaan is het dus van belang om te kijken naar de interactie tussen verschillende actoren binnen de organisatie van een waterschap die zich laten leiden door de verschillende rationaliteiten. In het volgende hoofdstuk wordt daarom aandacht besteed aan mogelijke interactiepatronen en de wijze waarop inspraak in de te vormen stijl van asset management plaatsvindt.

## 3 Interactie in de ontwikkeling van een stijl van asset management

In deze thesis wordt onderzocht hoe een stijl van asset management ontstaat. In de projectplan fase van een dijkverbetering wordt er aan de voorkant nagedacht over de functionaliteiten die een asset kan dragen na de verbetering. Vandaar zal er interactie plaatsvinden tussen verschillende actoren binnen het waterschap die het probleem op een verschillende manier percipiëren. In deze interactie wordt bepaald welke functionaliteiten te waarborgen zijn binnen de prestaties die een asset moet leveren.

### 3.1 Hoe ziet de interactie er uit?

Bekkers (2012, p. 160) geeft aan dat het gedrag van actoren zich focust op het richting geven van het besluitvormingsproces of het ombuigen van genomen besluiten. Dit doen zij omdat hun belangen, posities en opvattingen op deze manier het best beschermd worden. Bekkers geeft aan dat de inzichten van Godfroy (1981, p. 86) en Bekkers (1998, pp. 47-48) kunnen worden gebruikt om strategische interactiepatronen in een netwerk te onderzoeken.

Tabel 10 - Strategische interactiepatronen

- <b>Non-interactie</b>
<i>a. Vermijding.</i> Interactie door elkaar te vermijden, een <i>contradictio in termino</i> op het eerste gezicht. Volgens Bekkers kunnen actoren zich afzijdig houden, omdat bijvoorbeeld de kans op samenwerking gering is.
<i>b. Fusie.</i> De noodzaak tot interactie verdwijnt, omdat samenwerking uitmondt in een samensmelting. Door verschillende actoren met elkaar te fuseren ontstaat er minder interactie en dus ook minder coördinatiekosten.
- <b>Conflictueuze interactie</b>
<i>a. Conflict of strijd.</i> De verschillende actoren gebruiken machtsbronnen om elkaar te belemmeren in realisatie van hun doelen.
<i>b. Competitie.</i> Ook hier is sprake van strijd, maar er is geen rechtstreekse confrontatie tussen actoren merkbaar. Actoren proberen zich ten opzichte van andere actoren als een aantrekkelijke partner te positioneren.
- <b>Gecoördineerde interactie</b>
<i>a. Competitiebeperking.</i> Door gemeenschappelijke spelregels te ontwikkelen wordt getracht de wederzijdse nadelen te beperken. Een voorbeeld hiervan is een goed systeem van informatie-uitwisseling.
<i>b. Coalitievorming.</i> Samenwerking gebeurt op ad-hoc basis, bijvoorbeeld om een bepaald gemeenschappelijk belang beter te kunnen behartigen.
<i>c. Samenwerking.</i> Actoren stemmen hun belangen en activiteiten structureel op elkaar af, omdat zij zich bewust zijn van hun wederzijdse afhankelijkheden en wederzijds voordeel willen behalen.

Daarbij kunnen de actoren een strategie aannemen die het mijden van conflicten of de kans op consensus verbeterd volgens Bekkers. Deze strategieën zijn ontwikkeld aan de hand van het werk van Scharpf e.a. (1976, pp. 100-106). De aanname van de onderzoeker is dat deze strategieën kunnen worden waargenomen wanneer er in de praktijk sprake is van een conflictueuze interactie tussen bepaalde actoren binnen het waterschap. Dit conflict kan vervolgens dus vermeden worden of er kan worden gezocht naar het verbeteren van de consensus over het probleem. Een interessante vraag in het kader van dit onderzoek is daarbij hoe in een conflictueuze interactie tussen bepaalde actoren gedreven vanuit een bepaalde rationaliteit er uiteindelijk een besluit wordt genomen. Gebeurt dit bijvoorbeeld op basis van 'dwang'?

## 3.2 Wat kan dit toe leiden?

Tabel 11 - Strategieën ter bereiking van overeenstemming

<p>- <b>Conflictvermijding</b></p> <p>a. <i>Complexiteitsreductie</i>. Door het opknippen in delen van een complex probleem wordt stap voor stap geprobeerd tot overeenstemming te komen.</p> <p>b. <i>Beperking van de reikwijdte van het beleid</i>. Actoren gaan alleen de discussie aan over problemen waarin eenvoudig een consensus wordt bereikt.</p>
<p>- <b>Consensusverbetering</b></p> <p>a. <i>Probleemoplossing</i>. Door een open uitwisseling van kennis en informatie worden gemeenschappelijke belangen in kaart gebracht.</p> <p>b. <i>Overreding</i>. Actoren gaan de discussie aan met betrekking tot de veronderstellingen en voorkeuren die geuit zijn en proberen middels onderzoek de tegenpartij op andere gedachten te brengen.</p> <p>c. <i>Onderhandeling</i>. Actoren zijn niet overtuigd van elkaars gelijk, maar gaan uit van het 'geven en nemen' principe.</p> <p>d. <i>Dwang</i>. Hierbij wordt een bepaalde oplossing van het probleem 'doorgedrukt' op basis van de machtspositie die een actor inneemt.</p>

Heinen (2013, p. 20) beschrijft in zijn masterthesis een aantal mogelijke spanningen die op het moment dat de verschillende rationaliteiten met elkaar in conflict komen kunnen plaatsvinden. Mocht de professionele rationaliteit bijvoorbeeld prevaleren boven de politieke rationaliteit dan is er een kans dat er een stijl van asset management wordt ontwikkeld die weinig tot geen politiek draagvlak kent. Het moge duidelijk zijn dat er in de praktijk een veelheid aan combinaties en dus spanningen mogelijk is.

Tabel 12 - Spanningsvelden tussen rationaliteiten

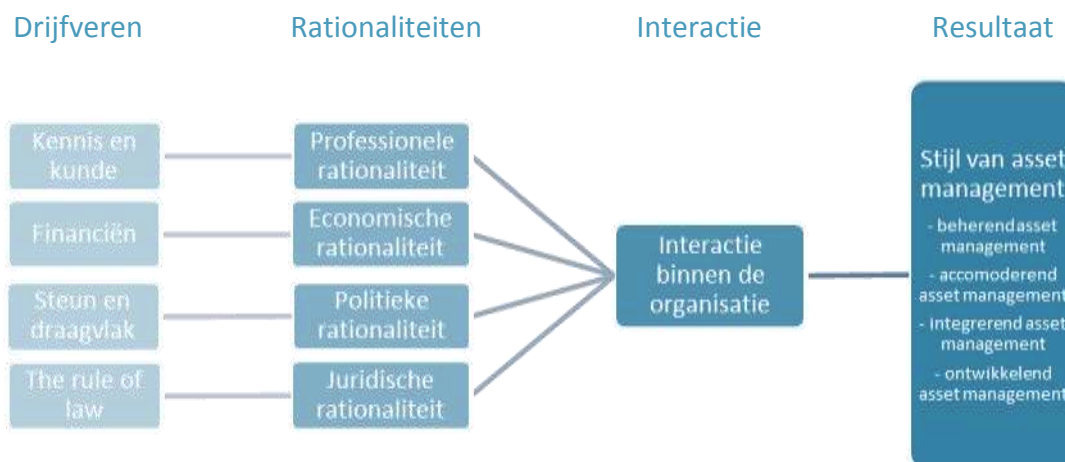
	Professie (+)	Economisch (+)	Politiek (+)	Juridisch (+)
Professie (-)	-	Efficiëntie gedachte remt vernieuwende stijl van asset management door aanvankelijke kosten	Ineffectief en niet evidence-based stijl van asset management	Juridische waarborgen ondermijnen effectieve en efficiënte stijl van asset management
Economisch (-)	Inefficiënte en op termijn onbetaalbare stijl van asset management	-	Inefficiënte en op termijn onbetaalbare stijl van asset management	Inefficiënte en op termijn onbetaalbare stijl van asset management
Politiek (-)	Ontbreken politiek draagvlak voor evidence-based stijl van asset management	Efficiëntie gedachte beperkt sturingsmogelijkheden van politiek	-	Juridisering beperkt de sturingsmogelijkheden van politiek
Juridisch (-)	Evidence-based stijl van asset management veronachtzaamt juridische waarborgen	Juridische waarborgen worden veronachtzaamd want het werkt inefficiënt	Juridische waarborgen in het geding door 'grillige' politiek	-

Geuijen (2013, pp. 6-7) bespreekt eenzelfde soort spanningsvelden in het kader van de *strategic triangle* van Moore (1995), waarin de *authorizing environment*, de *value* en de *operational capabilities* met elkaar in verhouding moeten zijn om daadwerkelijk publieke meerwaarde te creëren. Is dit niet het geval, dan kan *ritualisering of platte verpolitiseren* en *instrumentalisering of starre professionaliteit* op de loer liggen. Bij ritualisering is er sprake van het zoet blijven houden van de omgeving. Instrumentalisering of starre professionaliteit ontstaat wanneer er in complexe netwerken de nadruk ligt op het toepassen van slechts bewezen technieken die resultaat opleveren. Van platte verpolitiseren is sprake wanneer de nadruk ligt op het vervullen van taken die politiek gewenst zijn, maar de geloofwaardigheid van de medewerkers aantast.

De spanningsvelden die kunnen ontstaan in het proces ter ontwikkeling van een stijl van asset management hebben een belangrijke invloed op de geschiktheid van de stijl van asset management in de omgeving waarin deze zich bevindt. Kortom, een stijl van asset management zou niet kunnen werken doordat er aan één van de rationaliteiten veel waarde wordt gehecht. Dit kan tot gevolg hebben dat er linksom of rechtsom niet de meeste publieke waarde wordt gegenereerd met een asset.

### 3.3 Conceptueel model

Op basis van de uiteenzetting in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 kan het onderstaande conceptuele model worden weergegeven. Uit dit conceptuele model blijkt dat een stijl van asset management ontstaat in de interactie tussen verschillende partijen binnen de organisatie van het waterschap. Deze verschillende partijen worden daarbij geleid door een verschillende rationaliteit waaraan zij hun belang ontleen. Op basis van deze rationaliteiten vormen zij een aantal argumenten of drijfveren die gelieerd zijn aan deze rationaliteit. In het conceptuele model zijn de primaire categorieën van deze rationaliteiten weergegeven. Middels dit onderzoek dienen er in de diepte van deze categorieën meerdere drijfveren te worden benoemd. Op basis van deze drijfveren wordt vervolgens bevestigd, dan wel ontkend, dat deze rationaliteiten de basis vormen voor de ontwikkeling van een stijl van asset management.



Figuur 4 - Conceptuele weergave



## 4 Methoden van onderzoek

Allereerst wordt er gestart met de onderzoeksstrategie uiteen te zetten. Dit wordt gedaan, omdat deze strategie bepalend is voor de manier waarop onderzoekseenheden worden gekozen. Binnen de onderzoeksstrategie zijn er een aantal gangbare methoden en technieken die gebruikt worden om de benodigde informatie te verzamelen, ook deze worden uiteengezet. Vervolgens wordt er een selectie van casussen gemaakt en daarna volgt aan aantal specifieke respondenten. Vervolgens wordt uiteengezet hoe de dataverwerking precies heeft plaatsgevonden en er wordt afgesloten met de wijze waarop deze data wordt geanalyseerd met de daarbij horende operationalisatie van de verschillende variabelen.

### 4.1 Onderzoeksstrategie

De basis voor het vaststellen van een stijl van asset management is gelegd door Roovers en Van Buuren. Zij hebben een aantal drivers en condities opgesteld waaronder een specifieke stijl kan gedijen binnen een organisatie, deze drivers en condities zijn in hoofdstuk 2 kritisch gereflecteerd. Naar aanleiding van deze reflectie is een analysekader ontstaan waarbinnen een stijl van asset management onderzocht gaat worden.

#### *Case study onderzoek*

Het onderzoek naar de invloed van de verschillende rationaliteiten in de totstandkoming van een stijl van asset management vraagt om een aanpak waarbij een uitgebreide analyse mogelijk is. Dit kan op meerdere manieren worden vormgegeven. Zo kan er een grootschalig kwantitatief onderzoek worden gedaan, maar ook een kleinschaliger onderzoek waar kwalitatieve onderzoeksmethoden en technieken voorop staan is op zijn plaats. Het voordeel van een grootschalig kwantitatief onderzoek is dat de generaliseerbaarheid van de uitkomsten groter is. Daartegenover staat dat met een kwalitatieve studie meer inzicht kan worden verkregen in de onderliggende waarden en stromen binnen een organisatie. Het theoretisch concept van Roovers en Van Buuren is slechts een eerste scan in de omgeving van het publiek asset management. De belangrijkste hypothese van de onderzoeker is dat de rationaliteiten een belangrijke rol spelen in de totstandkoming van een stijl van asset management. De voornaamste vraag is dus of de rationaliteiten die zijn opgesteld daadwerkelijk in de empirie kunnen worden teruggevonden. Dit betekent dat er dieper moet worden afgedaald in de percepties en overtuigingen van de actoren in dit netwerk. Een kwalitatieve onderzoeksmethode past daar beter bij.

Een casestudy biedt daarbij de mogelijkheid voor de verkenning van een probleem waar nog weinig over bekend is. Van der Zwaan (1990, p. 76) geeft aan dat een casestudy onderzoek geschikt is om: "dieper af te dalen in concrete processen om inzicht te krijgen in mechanismen die de verbanden tussen die processen in dat systeem verklaren." Vandaar is de casestudy uitermate geschikt om onderzoek te doen naar de wijze waarop de verschillende rationaliteiten invloed hebben op de actoren die gezamenlijk een stijl van asset management creëren. Het grootste nadeel is de beperking tot statistische generalisatie, de gewonnen informatie geldt slechts voor dat ene specifieke geval en is niet statistisch generaliseerbaar naar andere gevallen. Het is daarentegen wel mogelijk om de opgedane kennis op een analytische wijze

generaliseerbaar te maken naar andere gevallen (Yin, 1984). In die zin dat er wel degelijk sprake is van een aantal specifieke gevallen met ieder hun eigen omgeving, maar dat zij allen vanuit eenzelfde theoretische blik kunnen worden onderzocht. Zijn er gemene delers te vinden in andere omstandigheden, is met betrekking tot dit onderzoek een belangrijke vraag die middels een casestudy onderzoek dus goed kan worden beantwoord. Met betrekking tot casestudy onderzoek zijn er meerdere soorten te onderscheiden, bijvoorbeeld de enkelvoudige casestudy en meervoudige casestudy. In het belang van dit onderzoek wordt gekozen voor een meervoudige casestudy, omdat het hierbij mogelijk is om een vergelijking te trekken tussen een aantal soortgelijke situaties. Bij een enkelvoudige casestudy is dit niet of in mindere mate mogelijk. Dit verhoogt dus de statistische generaliseerbaarheid. Daarnaast heeft Van der Zwaan (1990) het over *'fallacy at the wrong level'* bij een meervoudige casestudy. Hierbij worden uitspraken gedaan over een organisatie als geheel, terwijl de verkregen informatie iets zegt over specifieke eenheden binnen de organisatie. De onderzoeker is zich hier terdege bewust van. Het gaat namelijk niet direct om het beschrijven van de organisatie als geheel. Uit het onderzoek zullen dus ook geen aanbevelingen komen die gericht zijn op een waterschap in het specifiek, eerder op de mechanismen die leiden tot een stijl van asset management.

## 4.2 De selectie van waterschappen en casussen

Nederland kent vandaag de dag 24 hoogheemraadwaterschappen en waterschappen. Deze komen in veel verschillende vormen en maten met ieder hun eigen problemen en mogelijkheden voor. Om een enigszins betrouwbare vergelijking te kunnen maken is het daarom relevant om soortgelijke waterschappen en projecten te selecteren.

Hier komen een aantal verschillende overwegingen bij kijken. Denk bijvoorbeeld aan de ligging van het waterschap, het soort project, het stadium waar het project zich in bevindt en de toegankelijkheid van het waterschap. Met betrekking tot de ligging van het waterschap kan worden aangegeven dat slechts waterschappen worden geselecteerd die bekend zijn met de zogenaamde 'droge voeten problematiek'.



Figuur 5 - Overzicht waterschappen 2015

Ten tweede moeten de projecten bij de verschillende waterschappen een soortgelijk karakter hebben. Wanneer het over de 'droge voeten problematiek' gaat, kan eigenlijk maar één soort project worden gekozen: dijkversterkingen. Een overweging daarbij is of deze dijken een primaire waterkerende functie hebben of een secundaire waterkerende functie. De keuze valt hierbij op een primaire waterkerende functie. De keuze voor dit soort projecten komt voort uit het feit dat het onderhouden en beheren van deze primaire keringen het bestaansrecht van de waterschappen vormt. Het is aannemelijk dat ieder van de waterschappen daar zo zijn eigen ideeën en overtuigingen op nahoudt.

Ten derde is het stadium waarin het project zich bevindt een belangrijke overweging. Om een bruikbare conclusie te vormen over de wijze waarop het waterschap om is gegaan met haar asset, moet het project reeds in een afrondende fase zijn. Dit betekent dat de ontwikkelde plannen moeten zijn goedgekeurd. Deze plannen zijn namelijk de definitieve besluiten naar

aanleiding van discussie en onderhandeling aan de voorkant. In deze plannen maakt het waterschap de keuze hoe zij voor de komende 50 jaar de dijk wil inrichten. Hier kan zij de keuze maken of zij een monofunctionele inrichting of multifunctionele inrichting wil waarborgen.

Ten vierde speelde de toegankelijkheid van het waterschap een meer pragmatische rol voor de onderzoeker. De geprefereerde waterschappen zijn allen op basis van bestaande connecties binnen Antea Group aangeschreven. Door deze bestaande connecties was het eerste contact snel gelegd.

Op basis van deze overwegingen is gekozen voor een reeks casussen waar op dit moment of in de afgelopen jaren sprake is geweest van een verbetertraject. Drie van deze projecten worden gesubsidieerd op basis van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Het project Kustzone Almere Poort wordt gefinancierd door de gemeente Almere.

#### Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

- Dijkversterking Capelle - Moordrecht

#### Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

- Project Kust op Kracht / Hondsboscche en Pettemer zeewering

#### Waterschap Zuiderzeeland

- Dijkreconstructie Kustzone Almere Poort

#### Waterschap Hollandse Delta

- Dijkversterking Hoeksche Waard Noord

*Figuur 6 - Selectie van casussen*

Op basis van de bovenstaande uiteenzetting kan worden geconcludeerd dat de onderzoeker de uitkomsten van projecten inzet als een indicator voor een stijl van asset management van het waterschap. Dit kan een verkeerde indruk opleveren met betrekking tot de uitkomsten van dit onderzoek. Het is niet de intentie om een label op de gehele waterschapswereld of dijkversterkingsprojecten te plakken. Het doel van dit onderzoek is het verkennen van de wijze waarop een stijl van asset management zich ontwikkelt. Daarom is er voor gekozen om de definitieve oplossing binnen een project gelijk te stellen aan een stijl van asset management van het waterschap. Door vervolgens de verschillende projecten op een zelfde wijze te onderzoeken kan een afweging worden gemaakt over de wijze waarop de stijl van asset management is ontstaan.

### 4.3 Selectie van respondenten

De aanname is dat rationaliteiten actoren beïnvloeden die gezamenlijk tot een generieke stijl van asset management moeten komen. Deze actoren kijken ieder vanuit een verschillend perspectief naar het probleem. Vandaar is het interessant om de volgende actoren te onderwerpen aan een interview.

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

**Technisch manager** – De technisch manager is degene die binnen een dijkversterkingsproject verantwoordelijk is voor de technisch inhoudelijke inbreng. Deze personen beschikken veelal over veel kennis en kunde met betrekking tot het verbeteren van een primaire kering.

**Omgevingsmanager** – De taak van een omgevingsmanager is enerzijds om de conditionering voor een dijkversterkingsproject rond te krijgen en anderzijds om de lokale wensen en eisen terug te laten komen in het ontwerp hiervan. Met betrekking tot conditionering kan worden gedacht aan het op orde hebben van alle vergunningen en procedures die verbonden zijn aan een specifiek project.

**Programmamanager HWBP / primaire keringen** – De programmamanager HWBP / primaire keringen is een ambtelijk medewerker die een coördinerende rol heeft met betrekking tot de dijkversterkingen die spelen bij een waterschap. Deze programmamanager wordt veelal door het bestuur aangestuurd en moet daar ook verantwoording aan afleggen.

Tabel 13 - Selectie van respondenten

	Technisch manager	Omgevingsmanager	Programmamanager
Hollandse Delta	Geanonimiseerd	Geanonimiseerd	Geanonimiseerd
Schieland en de Krimpenerwaard	Geanonimiseerd	Geanonimiseerd	Geanonimiseerd
Hollands Noorderkwartier	Geanonimiseerd	Geanonimiseerd	Geanonimiseerd
Zuiderzeeland	Geanonimiseerd	Geanonimiseerd	Geanonimiseerd

Drie van de respondenten die geïnterviewd zijn voldoen niet geheel aan de omschrijving die in eerste instantie is gegeven. Bij één waterschap was het onmogelijk om de programmamanager primaire keringen te interviewen, hier is uiteindelijk een strategisch beleidsadviseur geïnterviewd. Deze persoon kon echter wel een goede reflectie geven met betrekking tot de wijze waarop het beleid van het waterschap aansluit bij het project wat is gedraaid. Daarnaast werd bij één van de waterschappen niet één op één volgens het IPM model gewerkt. Bij dit waterschap is een technisch specialist die verantwoordelijk was voor de technische inhoud van de dijkversterking geïnterviewd. Daarnaast was er niet direct een omgevingsmanager aanwijsbaar, dat kwam ook doordat het waterschap niet de initiatiefnemer van de dijkversterking was. Vandaar is er gekozen om hier de projectmanager te interviewen, omdat deze persoon de banden met de omgeving onderhield. Tevens was één respondent een assistent technisch manager, dit past echter wel bij de omschrijving die is gegeven.

#### 4.4 Dataverwerving

Een klein deel van de data is verworven uit documenten die behoren tot de specifieke projecten en documenten die het algemene beleid van een waterschap tonen. Middels deze vorm van deskresearch is een algemeen beeld van het project in kaart gebracht. In dit onderzoek wordt afgedaald naar motivaties en drijfveren om te kiezen voor een stijl van asset management. Dit is

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

in de praktijk gedaan door de respondenten te onderwerpen aan diepte interviews. Deze interviews kennen een semigestructureerd karakter. Dit betekent dat er een bepaalde richting is ontwikkeld waar het interview naartoe is gegaan, maar er geen definitieve volgorde is in de wijze waarop de benodigde informatie is verkregen. Het doel hierbij is om af te kunnen dalen tot de daadwerkelijke overtuigingen en drijfveren van de respondenten ten opzichte van het project. Alle interviews zijn opgenomen met een audio-recorder en vervolgens getranscribeerd ten behoeve van een kwalitatieve analyse. Om de uitgewerkte interviews leesbaar en overzichtelijk te houden is er voor gekozen om de zinsbouw in het transcript soms aan te passen ten opzichte van het audio bestand. Dit betekent niet dat de aard en richting van de antwoorden is vervormd om een beter resultaat te krijgen.

Bijlage 3 laat een overzicht zien van de vragen die centraal stonden in de interviews. Deze interviewvragen zijn opgesteld op basis van de gedachte dat de interviewer de achterliggende motieven naar boven wil halen en de respondent niet wil sturen richting een bepaald geforceerd antwoord. De interviewvragen zijn daarom niet ontwikkeld op basis van de operationalisatie, maar op basis van het volgende principe. Wie is de persoon waarmee gepraat wordt, wat is volgens hem belangrijk binnen de organisatie, hoe staat hij daar zelf tegenover en kan hij dit relateren aan voorbeelden uit dit specifieke project. Zoals aangegeven kenden de interviews een semigestructureerd karakter. Deze volgorde is dus niet altijd nadrukkelijk aangehouden, maar is wel de basis geweest voor ieder interview.

In de interviews is tevens een interactief element verwerkt om de respondent op een actieve wijze te laten reflecteren op de waarden die zij nu daadwerkelijk opleveren met het project. Dit element is gebaseerd op de publieke meerwaarden die ontwikkeld zijn in hoofdstuk 2. Bij de verschillende waarden is een uitleg geschreven hoe de onderzoeker deze waarden ziet, ook hier is enige discussie over ontstaan of de uitleg nu wel de juiste was. Tevens interpreterden een aantal respondenten de verschillende waarden op een andere manier dan bedoeld was. Dit heeft juist geleid tot een extra discussie, wat een toegevoegde waarde heeft gehad voor de diepte van de interviews en dus de kwaliteit van de verworven data. Tijdens een drietal gesprekken was het tijdtechnisch helaas niet mogelijk om dit interactieve element aan het einde te verwerken. De respondenten hadden andere afspraken of werkzaamheden staan, die de onderzoeker uiteraard heeft gerespecteerd.

Tijdens de interviews is zo veel mogelijk geprobeerd om beïnvloeding van het antwoord van de respondent te voorkomen. Veel respondenten stelden bijvoorbeeld voor om het interview gezamenlijk te laten plaatsvinden met de andere collega's. Toch is er zo veel mogelijk voor gekozen om de interviews individueel af te nemen. Tot twee maal toe is dit helaas niet gelukt. Eenmaal was dit omdat er op die dag een voorval had plaatsgevonden wat de aandacht van de technisch manager en de omgevingsmanager eiste. Hierdoor was het de voorkeur van de respondenten om gezamenlijk het interview af te nemen. Het andere moment waarop een gecombineerd interview heeft plaatsgevonden is tijdens het kennismakend gesprek wat is gevoerd bij één van de waterschappen. Tijdens dit gesprek had de andere partij reeds de project / omgevingsmanager van het project uitgenodigd om aan tafel te komen. Dit gesprek heeft daardoor ook een iets andere richting gekregen dan vooraf bedacht was. In de transcripten van

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

de interviews is aangegeven wie er op welk moment aan het woord was. Tevens is geprobeerd om de beïnvloeding van elkaars antwoorden door zelfs de kleinste zinnen, zoals: 'nee hè?' weer te geven in het transcript. De onderzoeker is er echter van overtuigd dat de informatie die is opgehaald in deze interviews zeer goed bruikbaar is. De interviews hebben, op één na, allemaal plaatsgevonden in een vertrouwde omgeving voor de respondent. Dit was veelvuldig het kantoor waar de respondent werkzaam is. Eenmaal heeft er een interview op locatie van het project plaatsgevonden. Het interview wat niet in een vertrouwde omgeving van de respondent plaatsvond, werd gehouden in een afgesloten ruimte op het kantoor van Antea Group. De overtuiging is dat dit niet heeft geleid tot andere antwoorden van de respondent. Daarnaast was het uiteraard nodig om de respondenten te instrueren over het gesprek wat ging plaatsvinden. Een persoon die de technische inhoud vertegenwoordigt dacht bijvoorbeeld dat hij een technicus aan tafel zou treffen die allerlei technisch inhoudelijke vragen zou gaan stellen over het project. Om de respondenten zo min mogelijk te beïnvloeden zijn daarom soortgelijke mails als hieronder verstuurd wanneer dit nodig was.



Figuur 7 - Voorbeeld e-mail

## 4.5 Analyse van de verkregen data

Zoals blijkt worden er verschillende respondenten geïnterviewd om te beoordelen welke stijl van asset management in het project is gehanteerd. De uitkomst van de analyse zegt dus iets over de stijl van asset management die in het project is gehanteerd. Dit betekent ook dat er tegenstrijdigheden in de antwoorden van de respondenten voor kunnen komen. Niet iedereen zal hetzelfde beeld hebben van de wijze waarop het project gemanaged moet worden. Dit is echter één van de redenen waarom het onderzoek op deze wijze plaatsvindt. Er wordt gekeken hoe een stijl van asset management vorm krijgt binnen de interactie tussen een aantal spelers. Aan welke waarde of welke perceptie van een respondent, overtuiging of afdeling is de meeste waarde gehecht en waarom. De tegenstrijdigheden in antwoorden helpen dus om een goed antwoord te kunnen formuleren met betrekking tot de eindvraag.

Zoals aangegeven worden de actoren binnen het waterschap gedreven door verschillende rationaliteiten. Daarbij wordt in dit onderzoek gekeken naar het moment waarop deze rationaliteiten, dus actoren, met elkaar in conflict komen. Daarbij heerst echter de vraag welke relevante actoren gesignaleerd kunnen worden binnen de organisatie van het waterschap en vanuit welke rationaliteit deze actoren gedreven worden. Op basis van deze analyse worden tevens de spanningsvelden die de verschillende belangen van de actoren hebben opgeleverd

geïllustreerd. Vervolgens worden deze spanningsvelden geanalyseerd en wordt er bepaald of er aan één van de rationaliteiten meer of minder waarde is gehecht dan aan de andere. Dit wordt gedaan door te kijken naar welke oplossing uiteindelijk is opgenomen in het projectplan.

Verder dient de interactie tussen verschillende actoren binnen het waterschap te worden onderzocht aan de hand van de strategische interactiepatronen die Bekkers beschrijft. Allereerst wordt daarbij onderzocht of er sprake is van non-interactie, een conflictueuze interactie of een gecoördineerde interactie. Indien er sprake van een conflictueuze interactie is het de aanname van de onderzoeker dat de strategieën ter conflictvermijding of consensusverbetering in beeld komen. Wanneer sprake is van een conflictueuze strategie, voor zo ver dit herleidbaar is in de verkregen data, wordt onderzocht welke strategie de actoren hebben toegepast om het besluit vorm te geven dan wel te veranderen.

Daarnaast is het de bedoeling dat er middels de verkregen data drijfveren of argumenten worden benoemd die de verschillende actoren gebruiken in het proces ter ontwikkeling van een stijl van asset management. De aanname was dat deze drijfveren of argumenten hun oorsprong kennen in de verschillende rationaliteiten. De interviews zijn vandaar gecodeerd via de drie stappen van Boeije (2009), te weten: open codering, axiale codering en selectieve codering. Bij het open coderen zijn de te analyseren teksten een aantal keer gelezen en door middel van codes in fragmenten en categorieën verdeeld. De basis van deze eerste fragmenten heeft gelegen in de verschillende rationaliteiten en de wijze waarop de verschillende actoren in het proces met elkaar zijn omgegaan. Daarna is er op een axiale wijze gecodeerd. Dit betekent dat de codes opnieuw overwogen zijn en er is gekeken hoe de verschillende categorieën in verhouding tot elkaar staan. Bij het selectief coderen zijn deze verhoudingen nogmaals bekeken en zijn er in het kader van de onderzoeksvraag relevante drijfveren en interacties benoemd.

Middels de weergave van interviewcitaten worden conclusies gevormd met betrekking tot de vraag hoe een stijl van asset management zich ontwikkelt. Deze citaten worden in gerelateerd aan de operationalisatie die hieronder volgt.

#### 4.6 Operationalisering van de variabelen

In dit onderzoek worden een aantal thema's of variabelen onderscheiden die leidend zijn in de totstandkoming van een stijl van asset management. Deze variabelen zijn reeds uitgewerkt in hoofdstuk twee en drie met de relevante theoretische onderbouwingen die daartoe behoren. Hieronder volgen in vogelvlucht de operationalisaties van de verschillende variabelen.

Allereerst gaat dit onderzoek over stijlen van asset management. Roovers en Van Buuren (2015) beschrijven een viertal stijlen die voortkomen uit de taakopvatting en de strategie ter bereiking hiervan. Middels een theoretische onderbouwing van Benington en Moore (2011) zijn er een aantal verschillende publieke waarden gedefinieerd. Het onderscheid wat kan worden gemaakt is dat een asset slechts één van deze functies, een monofunctionele inzet, of meerdere functies, een multifunctionele inzet aanneemt. Vervolgens kan dit middels een exploiterende strategie worden gedaan of middels een explorerende strategie. De uitwerking van deze variabelen is geschied op basis van een combinatie van meerdere auteurs en hun idee over de exploiterende

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

strategie en de explorerende strategie. Deze taakopvatting en strategie hebben reeds voldoende verdieping gekregen die kan dienen als een operationalisatie voor de variabele stijlen van asset management.

Tabel 14 - Operationalisering variabele stijlen van asset management

Begrip	Definitie	Indicatoren
Taakopvatting	Monofunctioneel (neemt slechts één waarde aan)	Demografische waarde Economische waarde Sociaal-culturele waarde
	Multifunctioneel (neemt meerdere waarden aan)	Technologische waarde Ecologische waarde Politieke waarde
Strategie	Exploiterend	Gesloten, besluitvaardig, volharding, herhaling en risicomijdend
	Explorerend	Openheid, draagvlak, flexibiliteit, verandering en risicodragend

Vervolgens onderscheiden Roovers en Van Buuren (2015) een aantal drivers en condities die de aanzet geven tot een stijl van asset management. Deze drivers en condities zijn vertaald middels de rationaliteiten van Snellen naar de professionele rationaliteit, de politieke rationaliteit, de economische en de juridische rationaliteit. Voor een heldere analyse van de verkregen data is het belangrijk om hier een verdiepende stap in te maken.

Tabel 15 - Operationalisering variabele rationaliteiten

Begrip	Definitie	Indicatoren
Professionele rationaliteit	De technisch inhoudelijke en ervaringskennis die nodig is om een dijk te versterken	Berekenen, handelingstheorieën, meten is weten, oplossingsrichting
Politieke rationaliteit	Wat is de beste oplossing gezien de wensen en eisen vanuit de omgeving	Passendheid van oplossing, haalbaarheid, steun en draagvlak, maatschappelijk belang
Economische rationaliteit	Wat zijn de relevante kosten en baten ter bereiking van ons doel	Subsidie, doeltreffend, doelmatig, kosten-baten, planning & control
Juridische rationaliteit	Het vertrouwen in het recht mag niet geschonden worden ( <i>the rule of law</i> )	Oplossing moet aansluiten bij wet- en regelgeving, naleven van afspraken, volgen van de procedures, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, voorkomen willekeur

Zoals Snellen (1987b) aangeeft is het interessant om te kijken naar het moment waarop de verschillende rationaliteiten met elkaar in conflict komen. In de praktijk betekent dit dat het moment waarop de verschillende actoren die zich laten beïnvloeden door de verschillende rationaliteiten met elkaar interacteren. De vraag daarbij is welke interactiepatronen gevonden kunnen worden tussen de verschillende actoren. De operationalisering van deze interactiepatronen kent zijn oorsprong in het werk van Bekkers (2012, p. 155).



projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

Tabel 16 - Operationalisering variabele interactie

Indicatoren	Sub indicatoren	Items
<b>Non-interactie</b>	Vermijding	Afzijdig, geringe kans samenwerking, bang voor het gevecht
	Fusie	Samensmelting, coördinatielasten, geen noodzaak meer tot interactie
<b>Conflictueuze interactie</b>	Conflict en strijd	Belemmering, macht, dwars zitten
	Competitie	Aantrekkelijk, concurrentie, competitief
<b>Gecoördineerde interactie</b>	Competitiebeperking	Gemeenschappelijke spelregels, beperken wederzijdse nadelen
	Coalitievorming	Ad-hoc samenwerking, gezamenlijk optrekken, gemeenschappelijk belang
	Samenwerking	Onderkenning wederzijdse afhankelijkheid, structurele afstemming, wederzijds voordeel behalen

Wanneer een conflictueuze strategie wordt waargenomen, een strijd tussen verschillende rationaliteiten, ontstaat vervolgens de vraag welke strategieën de actoren gebruiken om een overeenkomst te bereiken. Deze strategieën kunnen als volgt worden geoperationaliseerd (Bekkers, 2012, p. 166).

Tabel 17 - Operationalisering variabele interactie

Begrippen	Definitie	Indicatoren
<b>Conflictvermijding</b>	Complexiteitsreductie	Opsplitsen van complex probleem, stap voor stap
	Beperking reikwijdte van het beleid	Onderhandelen over makkelijke vraagstukken, moeilijke vragen opschuiven of niet behandelen
<b>Consensusverbetering</b>	Probleemoplossing	Open uitwisseling kennis informatie, gemeenschappelijk belang
	Overreding	Overtuigen van gelijk, discussie, onderzoek
	Onderhandeling	Uitruil belangen, 'geven en nemen', onderkenning van afhankelijkheid
	Dwang	Macht, doordrukken, afdwingen

Op basis van bovenstaande operationalisaties kan worden gestart met het uitzetten van de verschillende casussen en de data die daarbij verworven is. Door deze operationalisaties op een systematische manier te verwerken in de analyse van de data ontstaat er een heldere afspiegeling van de wijze waarop een stijl van asset management is ontstaan.

## 5 Dijkversterking Capelle - Moordrecht

In dit hoofdstuk wordt gestart met een beknopte uiteenzetting over de organisatie Schieland en de Krimpenerwaard. Daarna wordt er een casusbeschrijving gegeven met de daarbij behorende belangen die in de omgeving van het project speelden. Vervolgens worden op basis van de interacties binnen het waterschap beschreven hoe er tot overeenstemming is gekomen en in welke stijl van asset management dit heeft geresulteerd in het kader van deze casus.

### 5.1 Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard is een waterschap dat bestaat uit een fusie tussen het hoogheemraadschap van Schieland, het hoogheemraadschap van de Krimpenerwaard en een deel van het Zuiveringschap Hollandse Eilanden en Waarden. Naar aanleiding van de afgelopen waterschapsverkiezingen zijn een aantal nieuwe speerpunten ontstaan voor het bestuur van het waterschap. Deze speerpunten zijn de volgende:

1. Duurzaam financieel beheer en beperking belastingtarieven
2. Water in de stad, specifiek de kwantiteitsopgave in Rotterdam, aanpakken
3. Het maatregelenpakket voor de Kaderrichtlijn Water uitvoeren
4. De gebiedsovereenkomst Krimpenerwaard nu uitwerken en uitvoeren
5. Communicatie

In het nieuwe coalitieakkoord beschrijven deze partijen dat zij met tevredenheid, “zelfs met trots”, terugkijken op de afgelopen bestuursperiode en wat daarin is bereikt. Vandaar achten zij geen koerswijziging nodig en wordt het reeds gevolgde pad verder bewandeld. Daarbij geven zij aan dat de opgave die voor hen ligt zich richt op het bieden van droge voeten en schoon water in het gebied tussen Rotterdam, Zoetermeer, Gouda en Schoonhoven. Daarnaast geeft het hoogheemraadschap het volgende aan met betrekking tot hun visie voor de komende bestuursperiode.

Wij zijn ons bewust van deze steeds veranderende omgeving en vinden het belangrijk om op een open, zorgvuldige en betrokken wijze in te spelen op deze ontwikkelingen. Hierbij houden we rekening met wie we zijn als waterschap. We staan direct in verbinding met betrokkenen en tonen in het werk daadkracht. We blijven een regionaal opererende functionele overheid. We zijn ontstaan uit de behoefte om efficiënt en effectief het gebied gezamenlijk te beheren. We wegen daarbij het individueel belang goed af tegen het maatschappelijk belang. We opereren zorgvuldig en besteden het belastinggeld goed.

Op basis van deze informatie kan allereerst worden aangegeven dat het hoogheemraadschap staat voor een sobere en doelmatige aanpak van de werkzaamheden die hen te wachten staan en daarnaast sterk inzet op communicatie met de veranderende omgeving. De vraag is hoe dit zich manifesteert in het dijkversterkingsproject Capelle – Moordrecht.

## 5.2 Casusbeschrijving

Een van de projecten in het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma is de dijkversterking Capelle – Moordrecht. De dijkvakken beschermen respectievelijk het stedelijk gebied van Capelle aan den IJssel en het landelijk gebied van Moordrecht, zoals te zien op de bijgevoegde kaart. De trajecten die versterkt dienen te worden zijn blauw omcirkeld. Het project bestaat dus eigenlijk uit twee gescheiden projecten die naast elkaar hebben gelopen en met hetzelfde managementteam zijn uitgewerkt. Dit zijn de dijkvakken Dorpsstraat in Capelle aan den IJssel en Oosteinde in Moordrecht. In bijlage 4 is achtergrondinformatie aan te treffen met betrekking tot het proces rond dijkversterkingen.



Figuur 8 - Overzicht projecten

### Problematiek Capelle aan den IJssel

Het dijkvak Dorpsstraat in Capelle aan den IJssel is opgedeeld in de volgende deelvakken die verbeterd dienen te worden. Zoals u kunt zien bestaat het achterliggende land uit stedelijk gebied. Bij dijksectie 3 ligt er een cultuurhistorisch waardevolle kasteelbiotop achter de dijk, veel ruimte om de dijk te versterken is hier niet. Bij dijksectie 2 ligt een emotioneel waardevol plantsoen achter de dijk en in dijksectie 1b bevindt zich een monumentaal pand.



Figuur 9 - Dijkvak Capelle aan den IJssel

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

### Problematiek Moordrecht

Achter het dijkvak Oosteinde bij Moordrecht ligt hoofdzakelijk landelijk gebied. Direct achter de dijk bevindt zich echter ook een recreatiepark en een golfbaan zoals te zien op figuur 10. De bewoners van dit recreatiepark willen koste wat het kost hun eigendom behouden.



Figuur 10 - Dijkvak Moordrecht

### Oplossingsrichting dijkvak Capelle aan den IJssel

#### - Sectie 1a

Hier wordt de (buitendijkse) stabiliteit verbeterd door een constructie te plaatsen aan de buitenkant van de dijk. Deze loopt door tot halverwege deel 1c. Deze constructie wordt buiten het zicht geplaatst, op de hoogte van de waterlijn bij laagwater of hoger in het talud boven de aanwezige bekleding van zetsteen.

#### - Sectie 1b

In deel 1b wordt een op maat gemaakte oplossing toegepast ter hoogte van Dorpsstraat 31. Dit bestaat uit een scherm van circa 40 meter aan de binnenkant van de dijk (landzijde). Het scherm wordt hoog in de helling van de dijk geplaatst en is daarna niet zichtbaar.

#### - Sectie 1c

Hier wordt de dijk extra versterkt door grond aan te brengen aan de binnenkant van de dijk (taludverflauwing).

#### - Sectie 2

In sectie 2 wordt de helling aan de binnenkant van de dijk verflauwd en de dijk breder gemaakt.

#### - Sectie 3

Hier wordt de helling aan de binnenkant van de dijk verflauwd en er wordt een oeverconstructie geplaatst ter hoogte van de slotgracht (om de tweede slotgracht zo veel mogelijk te behouden). Door dit maatwerk hoeft slechts een deel van de slotgracht te worden gedempt. Het deel dat wordt gedempt, wordt in hetzelfde gebied gecompenseerd zodat de ruimte om water op te vangen in het gebied gelijk blijft. Verder wordt een loopvlonder onderaan de dijk langs de slotgracht aangebracht. De bestaande brug over de tweede slotgracht wordt vervangen en er komt een trap vanaf de dijk, zodat men zo de brug kan bereiken.

### Oplossingsrichting dijkvak Moordrecht

#### - Sectie 1

De dijkversterkende maatregel in sectie 1 betreft het plaatsen van een stabiliteitsscherm in de binnentee van de huidige dijk. Het stabiliteitsscherm is geprojecteerd aan de dijkzijde van het fietspad.

#### - Sectie 2

Sectie 2 omvat een deel waarin parkeerplaatsen aanwezig zijn langs de dijk en een deel met recreatiehuizen nabij de dijk. De dijkversterkende maatregel betreft het aanbrengen van een stabiliteitsscherm in de binnentee van de dijk. Daarnaast is buitendijks (tussen hm 1,10 en 1,27 hm) steenbestorting voorzien en maatwerk bij aansluitingen in de overgang naar de parkeerplaatsen.

#### - Sectie 3

Sectie 3 komt, afgezien van de buitendijkse steenbestorting overeen met sectie 2. In de binnentee wordt een stabiliteitsscherm geplaatst.

### 5.3 Hoe heeft de stijl van asset management zich ontwikkeld?

De vraag die beantwoordt dient te worden is hoe de interactie tussen de verschillende partijen binnen het waterschap heeft geleid tot een stijl van asset management. Dit wordt geanalyseerd aan de hand van de operationalisering gegeven in hoofdstuk 4. Er worden citaten en beschrijvingen uit de interviews weergegeven die vervolgens worden gerelateerd aan de indicatoren die zijn opgesteld.

Vooraf kan gezegd worden dat taakopvatting en strategie in deze casus zeer sterk met elkaar verbonden zijn. De strategie speelt een belangrijke rol in de taakopvatting van het waterschap. Indien er een gebiedspartij bereid is om financieel bij te dragen aan de realisatie van het project, dan wordt multifunctionaliteit toegelaten. Vandaar gaat het waterschap op een open en flexibele manier het project in om op zoek te gaan naar meekoppelkansen. Zijn deze er niet, dan komt de primaire taakopvatting van het waterschap naar boven en vervolgt zij het project middels een vrij exploiterende strategie. Deze opvatting is dat het waterschap garant staat voor waterveiligheid en niet voor allerlei andere publieke meerwaarden.

Tabel 18 - Stijl van asset management

Begrip	Definitie	Indicatoren
Taakopvatting	Monofunctioneel, het waterschap ziet het garanderen van waterveiligheid als haar primaire taak	“Nee, het is een taakgerichte overheid. Die dienen de taken te vervullen waar ze voor zijn opgericht, werkgelegenheid hoort daar niet bij. Het waterschap is er niet om de economie te stimuleren.” (monofunctionaliteit)
	Multifunctioneel	“Dat is puur een enge insteek om te kijken naar waterveiligheid. Heeft het niet te maken met waterveiligheid, dan kun je het ook niet in het projectplan koppelen.” (monofunctionaliteit)
Strategie	Exploiterend	<p>“Je ziet dat we voor particulieren wel wat flexibeler zijn.” (flexibel)</p> <p>“Het pleasen van de burger.” (draagvlak en risicomijdend)</p> <p>“Als je kijkt bij Capelle – Moordrecht, we hebben het er echt over gehad aan de voorkant, waar gaan we nu wat meer interactieve planvorming doen om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren.” (open houding ter verkrijging draagvlak)</p>
	Explorerend, het waterschap gaat op zoek naar kansen in de omgeving om draagvlak en financiën te verwerven.	<p>“De inpassing in de omgeving, daarvan is Schieland ook één van de waterschappen landelijk die behoorlijk strikt is in het beheer, als het niet bijdraagt aan de waterveiligheid het waterschap het niet betaald.”</p> <p>...</p> <p>“Dat betekent dat de hele toepassing van het cultuur-historische erfgoed in Capelle wordt betaald door de gemeente en Europese subsidie fondsen en niet door Schieland.” (multifunctionaliteit als andere partijen bijdragen)</p>

### Taakopvatting

De technisch manager geeft een antwoord waaruit blijkt dat vanuit historisch perspectief dijken zijn ontwikkeld om de demografische waarde te dienen. Dijken zijn volgens hem ontstaan doordat twee boeren elkaar ontmoeten en bedachten dat het slim was om een dijk te bouwen voor hun eigen veiligheid en voor de veiligheid van hun landerijen. De programmanager geeft echter ook aan dat een asset in de meest klassieke zin eigenlijk een multifunctioneel doel heeft. Het gaat alleen om de manier waarop er naar gekeken wordt volgens hem.

“De dijken zijn klassiek een verbindende factor in letterlijke en figuurlijke zin voor een omgeving. Geografisch en sociaaleconomisch bijvoorbeeld. Je maakt verkeer mogelijk, je maakt economie mogelijk, je maakt bewoning mogelijk en de dijk is letterlijk de manier waarop buuren met elkaar in contact komen. Het gaat over de dijk, het gaat over de stoep zoals je net aandroeg. Er is ook een hele woordenschat in de Nederlandse taal ontleend aan het dijkenbeheer. Dat zegt ook iets wat het voor sociaal-culturele waarde heeft voor ons als maatschappij. Of je het nu wil of niet, een dijk heeft per definitie een andere flora en fauna dan de directe omgeving. Als je een beetje daar in wilt doen, dan kun je daar heel veel op genereren. Ik vind het zelf erg jammer dat waterschappen daar zelf erg behoudend in zijn en er niet meer voor over hebben om er wat in te doen.”

“Per definitie draagt een dijk dus bij aan alle zes de waarden”, zegt de programmamanager. Toen de programmamanager de verschillende publieke waarden voorgelegd kreeg zei hij echter ook het volgende: “Welke voer is voor de meeste discussie bij het politieke bestuur is de economische waarde. Als je dit namelijk zegt, ik draai hem bewust even om, en je zegt het is een taak van het waterschap om bijvoorbeeld werkgelegenheid te creëren dan vind je in het politieke spectrum een aantal politieke partijen traditioneel op je weg. Die zeggen: ‘nee, het is een taakgerichte overheid. Die dienen de taken te vervullen waar ze voor zijn opgericht, werkgelegenheid hoort daar niet bij. Het waterschap is er niet om de economie te stimuleren’.”

Daarnaast dachten de gemeenten bijvoorbeeld dat er een zak met geld binnen zou worden gevaren zegt de omgevingsmanager. “Dat voel ik zelf wel steeds, dat allerlei gemeenten waar we nu langskomen allemaal het beeld op het netvlies hebben staan: ‘dat is heel gewoon, die meekoppelkansen’.” Maar de omgevingsmanager geeft daarbij aan dat er hier wordt gewerkt volgens een projectplan Waterwet. “Dat is puur een enge insteek om te kijken naar waterveiligheid. Heeft het niet te maken met waterveiligheid, dan kun je het ook niet in het projectplan koppelen.”, zegt hij. Dit was ook de reden om bijvoorbeeld de aanleg van de parkeerplaatsen te verwijderen uit het projectplan. “Want als we bij de Raad van State staan en het wordt echt een juridisch steekspel dan gaan we dat niet winnen.”, zegt hij. Volgens de omgevingsmanager wordt er bijvoorbeeld bij het Ruimte voor de Rivieren project op een hele andere wijze gewerkt, waarbij ruimtelijke inpassing en ontwikkeling een grote rol speelt. De opvatting van het projectteam is mede door de opzet van HWBP projecten zeer nauw. Andere zaken kunnen wel worden toegevoegd aan het projectplan Waterwet, maar deze dienen niet in strijd te zijn met de primaire taak van het waterschap en moeten bekostigd worden door andere partijen.

## Strategie

Deze nauwe taakopvatting komt deels voort uit de manier waarop de waterschappen dit soort projecten draaien. De programmamanager zegt met betrekking tot de strategie van het waterschap het volgende: “De inpassing in de omgeving, daarvan is Schieland ook één van de waterschappen landelijk die behoorlijk strikt is in het beheer, als het niet bijdraagt aan de waterveiligheid het waterschap het niet betaald.” Zoals blijkt worden zaken die niet te maken hebben met waterveiligheid ook niet betaald door het waterschap. “Dat betekent dat de hele toepassing van het cultuur-historische erfgoed in Capelle wordt betaald door de gemeente en Europese subsidie fondsen en niet door Schieland.”, zegt de programmamanager. De omgevingsmanager belicht dit onderwerp ook, hij is gezamenlijk met iemand van de gemeente, door de MIRT werkwijze, al in een zeer vroeg stadium naar de omgeving gegaan: “Om al in een heel vroegtijdig stadium te kunnen verkennen wat er speelt, wat de heikele punten bij de omgeving zijn en hoe we al een aantal dingen op voorhand kunnen afvangen. Welke zaken komen er bijvoorbeeld op het bordje van de gemeente en welke op het bordje van HHSK.” In de richting van collega overheden is het waterschap dus zeer gesloten op het gebied van het creëren van publieke meerwaarde. “Met name Schieland is één van de waterschappen die daar het minste in doet in mijn ogen. Ook al zeg je dat we heel erg meebewegen met de omgeving, het moet altijd voor rekening van een ander bij Schieland.”, zegt een van de respondenten. “Als je kijkt bij Capelle – Moordrecht, we hebben het er echt over gehad aan de voorkant, waar gaan we nu wat meer interactieve planvorming doen om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren.”, geeft de programmamanager aan. Met betrekking tot de dijkversterking in Moordrecht zegt hij het volgende: “Je zou zeggen dat daar wat te winnen valt, je zou die afritten toch beter kunnen inrichten. Als we daar toch de schop in de grond zetten, dan moet je toch willen dat je daar gelijk de ruimtelijke kwaliteit verbeterd.” Tot zijn spijt merkte hij dat er bij de gemeente Zuidplas nul komma nul intentie was om maar ook iets te doen aan de verkeerskundige situatie. De gemeente had een aantal jaar daarvoor namelijk 1 miljoen euro geïnvesteerd in handhaving op het recreatiepark tegen permanente bewoning. De verhouding tussen de gemeente en de bewoners van het park lag dus zeer slecht, hier heeft het waterschap tot op de dag van vandaag last van. “Je ziet dat die discussie nu weer komt oppoppen, omdat we deze grondstrook in eigendom moeten verwerven en die is deels eigendom van deze parken. Die hebben nu zoiets van, we willen het best verkopen maar dan moeten die op- en afritten worden aangepast. Daar hebben we dan weer een bestuurlijk overleg met de gemeente, want die zou met boter bij de vis moeten komen.”, zegt de omgevingsmanager. Uiteindelijk is hier gekozen voor een oplossing met een damwand, zodat alles bij het oude blijft als het werk is opgeleverd.

“Je ziet dat we voor particulieren wel wat flexibeler zijn.”, zegt de programmamanager echter. Eén van de respondenten geeft in het verlengde hiervan aan dat de landelijke politiek eigenlijk meer zelfredzaamheid van de burger verlangt, maar dat het op lokaal niveau toch veelal uitdraait op “het *pleasen* van de burger”. Dat is in deze casus ook zeker het geval. Bij iedere oplossing die ontworpen is hebben de bewoners, met name de particulieren, een zeer grote rol gespeeld. Zo heeft één van de bewoners al een aantal jaar geleden voorgesorteerd op een opvijzeling van zijn huis. Toen hij de tekeningen zag, draaide zijn mening echter compleet. Zijn huis zou 1,70 meter hoger te komen liggen en dat zag hij niet zitten, het waterschap moest maar een oplossing in constructie bedenken voor zijn locatie. Deze oplossing in constructie is uiteindelijk ook in het plan



projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

terecht gekomen. Zo kan worden gezien dat het waterschap erg flexibel is richting de omgeving van een project. Daarbij speelt naar mening van de onderzoeker de politieke rationaliteit een zeer grote rol. Dit kan ook worden teruggevonden in een aantal opmerkingen van de respondenten.

“Ja zeker, en wat dat het gaat is Capelle – Moordrecht wel echt een postzegel project. In die zin dat het eigenlijk over drie keer niks gaat qua kilometers en dat het echt het ene individuele geknutsel na het andere geknutsel is.”

“Dat heeft ook te maken met een andere dijkversterking waar een aantal hoogheemraden in de buurt wonen, die worden dan op straat aangesproken of die krijgen een telefoontje en dat is wel het laatste waar ze op zitten te wachten.”

Dit zijn slechts een aantal zinsneden waaruit blijkt dat het waterschap wel heel erg rekening houdt met de directe omgeving waarin zij het project aan het uitvoeren is. Vrijwel iedere bewoner wordt op de één of andere manier wel gecompenseerd in de oplossingen die zijn bedacht. Zoals één van de respondenten aangeeft is het nog maar de vraag of al deze individuele oplossingen maatschappelijk gezien wel het meest goedkoop zijn.

**De invloed van interactie en rationaliteiten op een stijlkeuze**

Hieronder wordt eerst een tabel weergegeven waarin een aantal keuzemomenten zijn opgenomen. Deze keuzemomenten zijn kenmerkend voor de rest van het project en geven weer aan welke rationaliteit het waterschap het meeste heeft gehecht in de ontwikkeling van een stijl van asset management. Op de volgende pagina volgt een verdere uitleg aan de hand van de verkregen data.

Tabel 19 - Rationaliteiten binnen de organisatie

Keuzemoment	Actor	Projectteam	Bestuur	Afdeling beleid / vergunningen	Afdeling beheer en onderhoud	Programma management	Definitieve oplossing
Zachte of harde oplossing bij het dijkvak Moordrecht waar er achter de dijk hoofdzakelijk landelijk gebied en een aantal vakantieparken liggen		<i>Professionele rationaliteit</i>	<i>Politieke rationaliteit</i>	<i>Juridische rationaliteit</i>	<i>Professionele rationaliteit</i>	<i>Economische rationaliteit</i>	<i>Economische rationaliteit</i>
Conflicterende interactie tussen projectteam en het bestuur		Het projectteam heeft bij het bestuur aangedragen een zachte oplossing verder uit te werken, hierbij speelde ook de mogelijkheid om wat te doen aan de slechte verkeerssituatie bij de dijk	Het bestuur ving negatieve geluiden op vanuit de bewoners van het vakantiepark en wilde niet dat dit zou leiden tot verminderd draagvlak bij andere projecten	‘Zacht waar het kan, hard waar het moet’	Een zachte oplossing in eenvoudiger te beheren	Gezien het toekomstperspectief is een oplossing in grond voordeliger	Uiteindelijk is de dijk met een harde oplossing versterkt. Er was geen partij bereid om de kosten te dragen om aan de wensen en eisen met betrekking tot het verbeteren van de verkeerssituatie te voldoen. Hier is niet de best passende oplossing ontwikkeld.



Actor	Projectteam	Bestuur	Afdeling beleid / vergunningen	Afdeling beheer en onderhoud	Programma management	Definitieve oplossing
<b>Keuzemoment</b>						
<b>Zachte of harde oplossing bij het dijkvak Capelle aan den IJssel waar er achter de dijk sprake is van bebouwing en een beschermd Rijksmonument</b>	<b>Politieke rationaliteit</b>	<b>Politieke rationaliteit</b>	<b>Juridische rationaliteit</b>	<b>Professionele rationaliteit</b>	<b>Economische rationaliteit</b>	<b>Economische rationaliteit</b>
<b>Conflicterende interactie tussen projectteam en het bestuur</b>	Het voornaamste belang in dijksectie 3 is die van de kasteelbiotoop, om dit te beschermen ontwikkelde het projectteam een harde oplossing	Op het moment dat bewoners lucht kregen van deze harde oplossing 'protesteerden' zij hier tegen, het bestuur wilde geen negatieve publiciteit en liet dit duidelijk merken aan het projectteam	'Zacht waar het kan, hard waar het moet'	Een zachte oplossing in eenvoudiger te beheren	Gezien het toekomstperspectief is een oplossing in grond voordeliger, daarnaast moet het project zo kosteneffectief mogelijk worden vormgegeven	Er is gekozen voor een maatwerkoplossing met grond en oeverconstructie. Zo is er voldaan aan wensen en eisen uit de omgeving en heeft het waterschap een geldstroom aan kunnen wenden om het project te bekostigen
<b>Het behouden of verwijderen van de kruidentuin van het sterrenrestaurant</b>	<b>Politieke rationaliteit</b>	<b>N.v.t.</b>	<b>Juridische rationaliteit</b>	<b>N.v.t.</b>	<b>N.v.t.</b>	<b>Politieke rationaliteit</b>
	De kruidentuin is het handelsmerk van het restaurant, deze kan eigenlijk niet verwijderd worden		De kruidentuin bevindt zich op de kruin van de dijk, hier mag absoluut geen activiteit plaatsvinden			Met behulp van een technische oplossing is de kruidentuin blijven liggen

Bij het dijkvak Capelle aan den IJssel zijn meerdere publieke waarden toegevoegd aan de dijk. Zo is het mogelijk dat bezoekers vanaf het opgewaardeerde plein bij het Michelin sterren restaurant via de oeverconstructie met vlonder richting het kasteel lopen. Dit is dus een voorbeeld van een multifunctionele dijk. Een grondoplossing had de tweede slotgracht compleet bedolven en dit kon niet op basis van de beschermde status van dit gebied. De eerste gedachte was dus ook om dit stuk dijk te versterken met een damwand of diepwandconstructie. In het beginstadium van het project kwam echter de volgende krantenkop in het AD: *'Grote kans op schade door damwandoplossing'*. "Ja, dan... die bestuurders vinden dat dan niet leuk. Die willen dat we dan liever wat anders bedenken.", geeft de omgevingsmanager aan. Op dat moment is het projectteam naar een andere oplossing op zoek gegaan. Deze werd gevonden in de meekoppelkans met het project Schoner Mooier Hollandsche IJssel waarbij een grotere belevingswaarde van de Hollandsche IJssel werd ontwikkeld. Op basis van deze ontwikkelingen ontstond het idee om de bovengenoemde looproute aan te leggen. De omgevingsmanager noemt de maatwerkoplossing met een oeverconstructie "het ei van Columbus" aangezien het inspeelde op zowel de wensen van de bewoners als wel de kansen in de omgeving. Dit 'ei van Columbus' is wel het resultaat van een conflict tussen de belangen of overtuigingen van de projectgroep en het bestuur van het waterschap. De politieke rationaliteit heeft hierin de overhand gekregen en het bestuur heeft de door hen gewenste oplossing als het ware

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

doorgedrukt. De oplossing moest zo goed mogelijk passen in de omgeving. Was er weinig tot geen ophef ontstaan vanuit de direct omgeving dan had de projectgroep waarschijnlijk de meekoppelkans niet gezien en werd er dus weinig tot geen publieke meerwaarde gecreëerd. Daarnaast heeft deze meekoppelkans het voordeel dat er een potje geld beschikbaar komt waarmee het werk gerealiseerd kan worden. Een groot deel van de oeverconstructie is bijvoorbeeld betaald vanuit dit potje.

“Hier een Rijksmonument met een Michelin sterrenrestaurant erin. De gemeente heeft dat als een soort paradepaardje van de gemeente Capelle gebombardeerd. Dus dat was erg heilig.”, geeft de omgevingsmanager aan. Een opmerking van de programmamanager kan hieraan gerelateerd worden. Volgens hem is het beleid van het waterschap slechts op één locatie geweld aangedaan. Deze locatie was de kruidentuin van het sterren restaurant. De gemeente had een aantal jaar geleden het restaurant toestemming gegeven om een kruidentuin aan te leggen op een stuk grond wat in eigendom was van de gemeente. Deze grond lag echter bovenop de kruin van de dijk. “De locatie waar je precies geen activiteit wilt die de kwaliteit van de dijk vermindert”, zo zegt de programmamanager. Volgens het beleid van het waterschap diende deze kruidentuin verwijderd te worden, maar het projectteam begreep dat dit geen optie was aangezien de tuin een kenmerk was van het sterrenrestaurant. Vandaar is er een “technische maatregel” bedacht om de kruidentuin dus toch terug te kunnen laten komen. Het beleid heeft hier dus een pas op de plaats moeten maken voor de wensen uit de omgeving. Dit conflict tussen de belangen van beide partijen is overkomen door deze “technische maatregel”. Dit heeft als resultaat gehad dat het restaurant op deze locatie zijn (economische) activiteit heeft kunnen doorzetten.

Daarnaast was er bij dijksectie 2 sprake van de toevoeging van een aantal parkeerplaatsen. Deze plaatsen waren verloren gegaan bij het opgewaardeerde plein en de gemeente wilde deze graag terug hebben op een andere plek om de bereikbaarheid van het restaurant te garanderen. Deze parkeerplekken werden door het projectteam opgenomen in de plannen. De dijk werd in deze sectie namelijk versterkt met een grondoplossing, dat leverde ruimte op voor de parkeerplaatsen. Echter waren de bewoners het hier niet mee eens. Enerzijds verloren zij een groot deel van hun geliefde Doornbos plantsoen en dan zouden er ook nog eens parkeerplaats voor in de plaats komen. “Toen kwamen die zienswijzen en hebben we gezegd dat we het schrappen. Want als we bij de Raad van State staan en het wordt echt een juridisch steekspel dan gaan we dat niet winnen.”, geeft de omgevingsmanager aan. Het projectteam en het waterschap zaten niet te wachten op een ingewikkelde juridische procedure omtrent deze parkeerplaatsen en heeft deze parkeerplaatsen dan ook weer verwijderd uit de plannen. Hier kan gezien worden dat de juridische rationaliteit een rol speelt in de ontwikkeling van een stijl van asset management. Publieke meerwaarde had gecreëerd kunnen worden, maar doordat het waterschap een zin heeft in een juridisch steekspel is het niet in de plannen opgenomen.

Afgaande op de interviews heeft het bestuur van het waterschap in het geval van het dijkvak Moordrecht een oplossing in constructie doorgedrukt. Vanuit het projectteam werd het advies gegeven om zowel een grondoplossing als een oplossing in constructie verder uit te werken. “Als een waterkeringspecialist zou je dat het liefst met grond doen, want dat is het makkelijkst en het

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

meest toekomstbestendig.”, zegt de technisch manager. Toch koppelde het bestuur terug dat het projectteam alleen moest kijken naar een oplossing in constructie, omdat anders de directe omgeving in opstand zou komen. Wederom krijgt de politieke rationaliteit hierin de voorkeur. “Het bestuur kijkt daarin bijvoorbeeld ook naar de toekomst, er komen langs de Hollandsche IJssel nog een paar projecten aan en het bestuur wil niet dat het gezeur in de omgeving lijdt tot een verminderd draagvlak op een andere plek.”, geeft één van de respondenten daarbij aan. Een andere respondent geeft bijvoorbeeld aan dat het waterschap op basis van de *life cycle analysis* eigenlijk veel vaker op een oplossing in grond uit zou moeten komen. Dit wordt echter niet gedaan, omdat het waterschap het niet aandurft om panden aan te kopen en vervolgens te slopen geeft hij aan. De politieke rationaliteit speelt dus wederom een zeer grote rol.

### Concluderend

Naar de directe omgeving en de bestuurlijke omgeving bij het project staat zij zeer open ter verwerving van steun- en draagvlak. Er is vroegtijdig overleg gepleegd met zowel gemeenten als de bewoners over wat de eventuele consequenties zouden zijn van een bepaalde oplossingsrichting die het waterschap voor ogen had. Daarbij is het waterschap flexibel geweest in het bijstellen van deze oplossingen, mochten deze niet gewenst zijn. Daarin vroeg iedere partij om een andere aanpak en benadering, er is geen sprake geweest van één standaard omgevingsprocedure. Al met al hanteert het waterschap, gezien de omgeving waar het project in plaatsvond, een explorerende strategie.

Op basis van de explorerende strategie is het waterschap bereid om meerdere publieke waarden te verbinden aan de dijk, zoals gebleken is bij de kasteelbiotoop. Het waterschap is daarin zelf niet de touwtrekker, maar koppelt mogelijkheden uit de omgeving aan het project. Daarbij spelen de financiën een grote rol. Zolang een andere partij het betaalt, wil het waterschap meedenken in de inpassing van dit vraagstuk. Dit vergroot de kosteneffectiviteit van het project. Daarnaast moet een dergelijke inpassing niet ten koste van de primaire taak gaan, zoals het geval was bij de parkeerplaatsen. Bij het dijkvak Moordrecht had bijvoorbeeld een grotere publieke meerwaarde bereikt kunnen worden met de oplossing. Echter wil of kan de gebiedspartij financieel niet bijdragen aan het creëren van deze meerwaarde. Hierdoor voelt het waterschap zich gedwongen tot het puur monofunctioneel inrichten van de dijk, alleen de waterveiligheid wordt daar gegarandeerd. Op basis van deze overweging kan geconcludeerd worden dat het waterschap een puur monofunctionele opvatting van het asset heeft. De dijk is er primair voor waterveiligheid, secundaire doelen kunnen worden toegevoegd als een andere partij hiervoor de kosten op zich neemt. Mocht het gedurende het project blijken dat het toevoegen van een extra functie niet mogelijk is, omdat de gebiedspartij hier niet aan kan bijdragen, dan wordt dit ook niet gedaan door het waterschap.

Wanneer deze explorerende strategie en de monofunctionele taakopvatting tegenover elkaar worden gezet dan kan worden gezien dat er in dit project voornamelijk een accommoderende stijl van asset management is gehanteerd. Het waterschap gaat op een explorerende wijze het project aan, zij is vroegtijdig in contact gekomen met gebiedspartijen om meekoppelkansen te signaleren. Deze kansen zijn voor zo ver deze geen afbreuk deden aan de primaire taak, de waterveiligheid, gekoppeld in het project. Een andere partij staat financieel garant voor deze koppeling.

## 6 Dijkversterking Hoeksche Waard Noord

In dit hoofdstuk wordt gestart met een beknopte uiteenzetting over de organisatie Hollandse Delta. Daarna wordt er een casusbeschrijving gegeven met de daarbij behorende belangen die in de omgeving van het project speelden. Vervolgens worden op basis van de interacties binnen het waterschap beschreven hoe er tot overeenstemming is gekomen en in welke stijl van asset management dit heeft geresulteerd in het kader van deze casus.

### 6.1 Waterschap Hollandse Delta

Het waterschap Hollandse Delta verzorgt op de Zuid-Hollandse eilanden Voorne-Putten en Rozenburg, Goeree-Overflakkee, IJsselmonde, De Hoeksche Waard en het Eiland van Dordrecht voor de waterstaatkundige taken. Op de website van het waterschap wordt de missie als volgt verwoord.

Waterschap Hollandse Delta beschermt de Zuid-Hollandse Eilanden tegen wateroverlast, beheert het oppervlaktewater, zuivert het afvalwater, beheert de (vaar)wegen en levert een actieve bijdrage aan de ruimtelijke invulling van zijn gebied. Het richt zich daarbij, samen met anderen op veilig en duurzaam wonen, werken en recreëren voor burgers, bedrijven en andere gebruikers. Hollandse Delta is vooruitstrevend, open en transparant in de uitvoering van zijn taken, streeft naar de beste verhouding tussen maatschappelijke kosten en baten, stelt zich ten dienste van zijn omgeving en is een goed en aantrekkelijk werkgever.

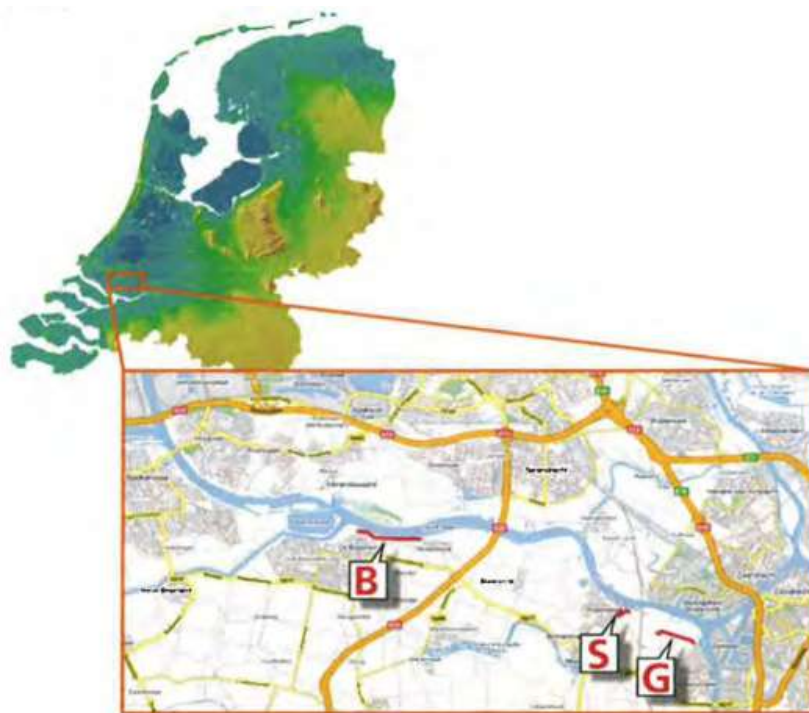
Ten tijde van de ontwikkeling en vaststelling van het projectplan van de dijkversterking Hoeksche Waard Noord lag er een breed coalitieakkoord tussen de partijen KvK, LTO, PvdA, WD, SGP, CU en HDN die gezamenlijk voor vijf heemraden zorgden in het bestuur. In dit coalitieakkoord stond opgenomen dat men de verwachting had dat het uitvoeren van het advies van de Deltacommissie de nodige tijd, aandacht en middelen zou vergen van de organisatie. Vooruitlopend op de wettelijke vertaling van het advies heeft het college destijds uitgesproken om de dijkversterkingen robuust uit te voeren. Naar het idee van de onderzoeker wordt hiermee bedoeld dat het waterschap rekening houdt met de ontwikkeling van de nieuwe normering waar er niet meer naar de overschrijdingskans wordt gekeken, maar naar de overstromingskans. Daarnaast heeft het waterschap destijds nog een aantal beleidslijnen neergelegd waarbinnen het werk van het waterschap moest plaatsvinden.

Het waterschap werkt actief mee aan de ruimtelijke inbedding van "water", met oog voor de ecologie en het landschap en dat water mee bepalend wordt voor de gewenste ruimtelijk economische ontwikkelingen. Daarnaast wordt er beleid ontwikkeld voor het recreatief medegebruik van onder andere de dijken.

Op basis van bovenstaande informatie kan worden aangenomen dat in de geest van de tijd toen het projectplan is ontwikkeld er veel aandacht is besteedt aan het verbinden van allerlei belangen en functies aan de dijk. De vraag is hoe dit terug te vinden is in het project dijkversterking Hoeksche Waard Noord.

## 6.2 Casusbeschrijving

Dijkversterking Hoeksche Waard Noord is een project wat ontstaan is vanuit HWBP-2. In het HWBP-2 wordt gewerkt aan 88 dijkversterkingsprojecten door heel Nederland. Deze dijken zijn in de tweede toetsronde van 2001 tot 2006 niet goed genoeg bevonden en dienen versterkt te worden. Zo ook de dijken in de Hoeksche Waard Noord. Het project bestaat uit een drietal dijken, zoals hieronder te zien is. Dit is de Bosschendijk bij Oud-Beijerland, het Simonsdijkje bij Puttershoek en de Gorsdijk bij 's-Gravendeel. Respectievelijk zijn deze aangegeven met een B, een S en een G in het onderstaande figuur.



Figuur 11 - Casus Hoeksche Waard Noord

### Problematiek Bosschendijk

Achter de Bosschendijk ligt één van de fabrieken van snoepfabrikant Mars B.V., deze partij heeft een grondwateronttrekkingsput en een aantal kabels en leidingen in of in de buurt van de primaire kering. Het beleid bij het waterschap is dat in principe alle kabels en leidingen uit de kering dienen te worden gehaald tijdens een dijkversterkingsproject. Mars B.V. heeft daarbij een puur economisch belang te verdedigen. Zij wil dat haar werkzaamheden niet leiden onder de dijkversterking.

Daarnaast was er nog één bedrijf met een aanmerkelijk belang, al dan niet een geschiedenis, in het project. Dit is de PKF fabriek in Heinenoord. Deze fabriek had een aantal jaar geleden een stuk grond aangekocht van het waterschap. PKF had namelijk het idee om het terrein uit te breiden. Dat moest nog wel even geregeld worden in bestemmingsplan, maar dacht mocht geen probleem zijn werd destijds aangenomen. Dit was echter niet het geval, de omgevingsmanager had het idee dat de gemeente het bedrijf liever kwijt dan rijk was. Daarbij geeft hij ook aan: “Nu

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

hadden wij een stukje grond nodig om onze dijkversterking uit te voeren en wat ik begreep wilde ze wel weer een hogere grondwaarde dan getaxeerd. Want wij hadden ze ook ooit industriegrond laten betalen toen het nog landbouwgrond was.” Ook hier zit dus een groot economisch belang. Verder had de provincie een stuk binnendijks gebied aangewezen als uitbreidingsdoelstelling voor de noordse woelmuis. Het probleem hierbij is dat de woelmuis van een natte leefomgeving houdt, terwijl het waterschap een steunberm wilde aanleggen ter versterking van de dijk. De provincie dreigde aan te geven dat het waterschap een significant negatief effect zou hebben op basis van de Natura2000 wetgeving.

### **Problematiek Simonsdijkje en Gorsdijk**

Zowel bij het Simonsdijkje als de Gorsdijk lagen er rioolpersleidingen van het waterschap en gasleidingen onder hoge druk van de Gasunie langs de dijk. Op basis van de nieuwe ontwerpen van de dijk bleken deze leidingen in het profiel van de dijk te liggen. Dit betekent dat deze leidingen moesten worden verlegd. Daarbij zijn de eisen die de Gasunie stelt aan dergelijke werkzaamheden zeer groot. Daarnaast moest er een nieuwe locatie voor de leidingen worden bedacht. De vraag daarbij was of het ontwerp van het nieuwe tracé wel of niet in het projectplan moest worden opgenomen. Volgens het projectteam was dit niet het geval, volgens de afdeling vergunningen was dit wel het geval. Bij het vinden van de nieuwe locatie kwam het waterschap in aanraking met een aantal andere belangen. Zo was er bij de Gorsdijk sprake van een zwaar beschermd natuurgebied aan de buitenkant van de dijk, daar konden de leidingen niet naartoe. Aan de binnenkant van de dijk had de gemeente vage plannen ter ontwikkeling van een bedrijventerrein. Die hadden dus liever ook niet dat er een gasleiding en persleiding kwamen te liggen.

---

#### **Oplossingsrichting Bosschendijk**

Bij de Bosschendijk worden een groot aantal bomen omgekapt omdat deze in de boomvrije zone van het dijkprofiel staan. Daarnaast moeten de waterleidingen van de Mars fabriek verplaatst worden om ruimte te creëren voor de werkzaamheden. Tevens wordt er aan de binnenzijde een groot stuk van de dijk verbreed en aan de buitenkant wordt de dijk aangepakt door een erosiebestendige kleilaag toe te voegen.

---

---

#### **Oplossingsrichting Simonsdijkje en Gorsdijk**

De gasleidingen onder hoge druk van de Gasunie en de rioolpersleidingen van het Waterschap moeten verlegd dan wel vervangen voor een nieuwe leiding op een andere locatie worden. Middels gestuurde boringen zal dit bij het Simonsdijkje onder het dijklichaam door gebeuren. Bij de Gorsdijk kan dit echter niet omdat er een zwaar beschermt stuk natuurgebied aan de buitenkant van de dijk ligt. Vandaar gaan de leidingen hier, buiten de beschermingszone van de dijk, door percelen van private eigenaren en een perceel van de gemeente heen waar eventueel een bedrijventerrein wordt ontwikkeld. Aan de buitenkant van het Simonsdijkje wordt een nieuwe kleilaag ingegraven en aan de binnenkant van de dijk wordt de berm breder gemaakt. Bij de Gorsdijk wordt aan de binnenkant de berm verbreed en aan de buitenkant wordt er een kleilaag tegenaan geplakt of ingegraven. Dat is afhankelijk van het onderhoudspad wat daar ligt. Er moet minimaal een meter ruimte zijn tussen het buitentalud en het onderhoudspad.

---

### 6.3 Hoe heeft de stijl van asset management zich ontwikkeld?

De vraag die beantwoordt dient te worden is hoe de interactie tussen de verschillende partijen binnen het waterschap heeft geleid tot een stijl van asset management. Dit wordt geanalyseerd aan de hand van de operationalisering gegeven in hoofdstuk 4. Er worden citaten en beschrijvingen uit de interviews weergegeven die vervolgens worden gerelateerd aan de indicatoren die zijn opgesteld.

Op basis van onderstaande tabel kan worden aangegeven dat het waterschap hoofdzakelijk een monofunctionele taakopvatting heeft. Daarbij gebruikt zij een exploiterende strategie ter bereiking van haar doel. Het waterschap heeft voornamelijk het bedrijfseconomisch belang van tijd en geld hoog in het vaandel staan en besteedt daarom minder tijd aan gebiedsprocessen die juist publieke meerwaarde mogelijk maken.

Tabel 20 - Stijl van asset management

Begrip	Definitie	Indicatoren
Taakopvatting	Monofunctioneel, het waterschap ziet het verzorgen van waterveiligheid als haar primaire taak	<p>“Nou ja, de waterschappen heffen belasting en hebben een gekozen bestuur en dergelijke. Maar ze hebben wel <b>een hele duidelijke taakstelling.</b>” (monofunctioneel)</p> <p>“Ja, hier komt ook dat sober, robuust en doelmatig om de hoek kijken. Vervul maar eerst die <b>primaire taak.</b>” (monofunctioneel)</p> <p>“De dijk om economische activiteit mee te genereren, <b>zo zie ik het in ieder geval niet.</b> Misschien mis ik dan iets dat kan.” (monofunctioneel)</p> <p>“Nou, ik denk dat als je bij een waterschap werkt, dat een <b>schaapje op de dijk en een fietspad langs de dijk eigenlijk wel heel normaal zijn</b> en bij het monofunctionele horen. <b>Maar als je het gaat hebben over windmolens op de dijk dat ze dan terug terughoudend zijn. Dat is wel even anders, dat is wel echt heel multifunctioneel.</b>” (monofunctioneel, hoewel het wel degelijk multifunctioneel is)</p>
	Multifunctioneel	
Strategie	Exploiterend, het waterschap heeft een tijd gestuurd programma waardoor gebiedsprocessen tot het minimum worden beperkt	<p>“Wat je ook ziet is als het waterschap zelf een opgave heeft en de <b>tijd begint te dringen</b>, dan heb je <b>geen tijd voor gebiedsprocessen.</b> Simpel zat.” (gesloten bij tijdsdruk)</p> <p>“We hadden wel inloopavonden om de mensen te laten participeren, <b>maar we vertelden vooral niet dat het plan over twee weken al ter goedkeuring werd neergelegd.</b> Dat vind ik eigenlijk niet kunnen. Wees daar open en eerlijk in.” (gesloten)</p>
	Explorerend	<p>“Die kwamen met hele interessante ideeën over multifunctionele inrichting van de dijk. <b>Maar dat paste niet meer in ons tijdsplan en in de besluitvorming.</b> Wel heel interessant, maar ja ik zeg dus ook: Als je een deadline hebt dan zijn al dat soort dingen eigenlijk... soms helpt het, maar meestal niet.” (besluitvaardig)</p> <p>Als je voor dit spel een aantal regels zou opstellen, <b>of een procesontwerp met bepaalde kaders voor maakt,</b> dan kun je het goed laten verlopen.” (herhaling)</p>

#### Taakopvatting

Met betrekking tot de taakopvatting van het waterschap zegt de technisch manager het volgende: “Nou ja, de waterschappen heffen belasting en hebben een gekozen bestuur en dergelijke. Maar ze hebben wel een hele duidelijke taakstelling.” Het is volgens hem niet mogelijk om als waterschap te zeggen dat ze nu eens een stuk recreatie of economische activiteit gaan inpassen bij een dijkversterking. “Dat is niet de hoofdtak van een waterschap. Kijk als het



projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

samenvalt met wensen van investeerders of de gemeente bijvoorbeeld dan gaat het al een stukje makkelijker natuurlijk.”, zegt hij vervolgens. De programmamanager zegt iets soortgelijks: “Economische activiteit is voor ons even wat minder interessant, laten we daar even eerlijk in zijn. We krijgen de dingen toch wel gefinancierd.”, dit was zijn antwoord op de vraag of de dijk ook een economische publieke meerwaarde kon vervullen. Zijn opvatting met betrekking tot economische waarde was iets anders dan door de onderzoeker bedoeld werd, maar het antwoord van de respondent geeft wel aan dat de taken veelal vergoed krijgt en er vanuit die achtergrond geen noodzaak is om andere functies toe te laten. Toen werd uitgelegd in welke richting de vraag eigenlijk werd bedoeld kwam het volgende antwoord: “De dijk om economische activiteit mee te genereren, zo zie ik het in ieder geval niet. Misschien mis ik dan iets dat kan. In mijn ervaring... als het gaat over... het wordt natuurlijk wel interessant als je als waterschap constateert dat je geld op is en je de dijk wilt versterken.”

Met betrekking tot de vraag wanneer er wel meerdere functies aan een dijk kunnen worden gekoppeld geeft de technisch manager het volgende antwoord: “Ja, hier komt ook dat sober, robuust en doelmatig om de hoek kijken. Vervul maar eerst die primaire taak. Maar bijvoorbeeld de ecologische waarde... Staatsbosbeheer zit er met een stukje, kijk dan kun je natuurlijk meedenken hoe je dat kunt ontwikkelen als je de dijk daar aanpakt. Kleine aanpassingen zijn wel snel gemaakt. Er zit altijd wel overlap in, maar zonder externe partijen kun je die waarden zelf wel moeilijk krijgen.” Dit sober, robuust en doelmatig is het mantra wat is opgelegd vanuit het HWBP. Alle taken die niet direct bijdragen aan de waterveiligheid, en dus extra zijn, dienen niet voor rekening van het waterschap te komen. Een interessant gegeven daarbij is dat het waterschap wel 2 miljoen Euro heeft vrijgemaakt voor de projecten Eiland van Dordrecht en IJsselmonde. Op basis van de adviezen van de Deltacommissaris heeft het waterschap daar reeds een extra robuuste versteviging die boven de gestelde norm uitgevoerd.

Met betrekking tot de vraag of een fietspad langs de dijk en schapen op de dijk eigenlijk ook geen vorm van multifunctionaliteit zijn zei één van de respondenten het volgende: “Nou, ik denk dat als je bij een waterschap werkt, dat een schapje op de dijk en een fietspad langs de dijk eigenlijk wel heel normaal zijn en bij het monofunctionele horen. Maar als je het gaat hebben over windmolens op de dijk dat ze dan terug terughoudend zijn. Dat is wel even anders, dat is wel echt heel multifunctioneel. Die andere is wel heel normaal vanuit de historie en een schap is eigenlijk een stukje beheer en onderhoud van je grasmat op de dijk.” Enerzijds dient een dijk door het toelaten van deze functies wel degelijk een multifunctioneel karakter. Echter is de taakopvatting van de dijk toch echt monofunctioneel vanuit het waterschap Hollandse Delta. De dijk is er voor het creëren van waterveiligheid. Andere functies kunnen worden toegevoegd, zodra anderen hiervoor garant staan.

### **Strategie**

Een mooi voorbeeld van een open en flexibele samenwerking is die met de Gasunie bij het Simonsdijkje en de Gorsdijk. De technisch manager zegt daarover het volgende: “We hadden een Gasunie leiding en een rioolpersleiding van onszelf liggen langs de Gorsdijk in 's-Gravendeel. Daar moet een nieuwe berm overheen, dus de leidingen moesten we verleggen. Die lagen eigenlijk 4 meter uit elkaar. Wij kunnen onze rioolpersleiding wel verleggen, maar met een gasleiding mag je eigenlijk niets doen behalve de Gasunie zelf. Dat is heel lang een getob geweest in de opstartfase.



Hoe gaan we dat doen en hoe gaan we het tracé bepalen en dat soort dingen. Het is niet de core business van de Gasunie om leidingen te verleggen, daar zijn ze dus ook niet zo vooruitstrevend in. Het bleef daarom lang rustig. Uiteindelijk hebben we gewoon gezegd dat we het samen zouden gaan doen. De Gasunie en Hollandse Delta samen, onder precedent van de Gasunie zeg maar." Hierin kan worden gezien dat twee partijen die vroeger veelal op basis van een eigen motivatie handelden in dit project gezamenlijk het werk aanpakten. Dit heeft tot voordeel gehad dat allerlei procedures slechts één keer hoefden worden doorlopen. Denk hierbij aan het ontwikkelen van het nieuwe tracé, het benodigde grondonderzoek en zettingsonderzoek wat daar voor nodig is en de gezamenlijke aanvraag tot goedkeuring bij de afdeling vergunningen van het waterschap. Deze samenwerking is dus zeker te verklaren als een explorerende strategie waarin gezamenlijk is gezocht naar de beste manier om het werk plaats te laten vinden. Dit betekent voor de ondernemers en bewoners in de regio dat zij ook slechts eenmalig hinder ondervinden van de werkzaamheden.

Met betrekking tot de verschillende publieke waarde gaf de omgevingsmanager het volgende aan: "De politieke waarde is dubbel. Betrekken we burgers aan de voorkant en laten we ze actief meedenken in het project. Wij moeten het liefst zo snel mogelijk. Bij deze projecten hadden we daar nog wel meer op kunnen winnen. Bij het nHWBP zegt de overheid dat we met *mutual gains* mogen werken, dus dan ga je veel meer aan de voorkant kijken of je andere partijen met andere belangen kunt meenemen." Het nieuwe HWBP programma heeft dus al een slag gemaakt in het meekoppelen met kansen in de omgeving. In dit project speelde dat nog niet echt volgens de omgevingsmanager. Dat neemt echter niet weg dat het waterschap op een open en eerlijke wijze met de omgeving dient te communiceren over het project. Eén van de respondenten zegt daar het volgende over: "We hadden wel inloopavonden om de mensen te laten participeren, maar we vertelden vooral niet dat het plan over twee weken al ter goedkeuring werd neergelegd. Dat vind ik eigenlijk niet kunnen. Wees daar open en eerlijk in." In het interview met de programmamanager kwam een ander project aan bod waar wel een sterke verbinding is gezocht met de omgeving om een asset meerdere functies te laten vervullen. Dit op basis van de vraag van een andere overheid die het gebied rond de dijk wilde ontwikkelen. Hij gaf hierbij het volgende aan: "Ja zo zie ik het ook. En dat is ook een heel goed proces. Wat je ook ziet is als het waterschap zelf een opgave heeft en de tijd begint te dringen, dan heb je geen tijd voor gebiedsprocessen. Simpel zat." Hier komt wederom de tijdsgestuurde aanpak van het waterschap naar voren. Hierdoor is niet op een zeer explorerende wijze omgegaan met de directe omgeving van het project aangezien het waterschap geen tijd wilde verliezen.

Dit is ook naar voren gekomen in een ander project bij het waterschap. Daar had de gemeente een prijsvraag uitgeschreven over mogelijke functionaliteit van de dijk, hier konden landschapsarchitecten en ingenieursbureaus inschrijven: "Die kwamen met hele interessante ideeën over multifunctionele inrichting van de dijk. Maar dat paste niet meer in ons tijdspad en in de besluitvorming. Wel heel interessant, maar ja ik zeg dus ook: Als je een deadline hebt dan zijn al dat soort dingen eigenlijk... soms helpt het, maar meestal niet." Deze reactie ligt ook in het verlengde van de reactie van de programmamanager over innovatie in een dergelijk project als de Hoeksche Waard Noord: "We zijn er niet echt heel enthousiast over. Mijn idee over innovatie is dat het komt als het nuttig is. Als je echt helemaal vastloopt ontstaat innovatie, of als je een belang hebt. Het nieuwe nHWBP stimuleert innovatie, ja logisch als je 1000km dijk moet

versterken.” Hierin kan dus gezien worden dat het waterschap in dit project geen stimulans heeft gevonden om innovatieve toepassingen te gebruiken. De programmamanager zegt ook het volgend over het samenspel tussen een aantal actoren binnen een ander project: “Toen hebben we echt geprobeerd om een volwassen burgerparticipatie op te tuigen. Ook het spel met de ingenieursbureaus. Dan zie je ook dat het ontwerpproces een beetje ongecoördineerd verloopt. Als je voor dit spel een aantal regels zou opstellen, of een procesontwerp met bepaalde kaders voor maakt, dan kun je het goed laten verlopen.” Ook hieruit blijkt dat de wens is om een procesmatige aanpak in kaders en regels te ontwikkelen voor een samenspel in de voorfase van een project. Dit duidt wederom op een exploiterende strategie.

**De invloed van interactie en rationaliteiten op een stijlkeuze**

Hieronder wordt eerst een tabel weergegeven waarin een aantal keuzemomenten zijn opgenomen. Deze keuzemomenten zijn kenmerkend voor de rest van het project en geven weer aan welke rationaliteit het waterschap het meeste heeft gehecht in de ontwikkeling van een stijl van asset management. Op de volgende pagina volgt een verdere uitleg aan de hand van de verkregen data.

Tabel 21 - Rationaliteiten binnen de organisatie

Keuzemoment	Actor	Projectteam	Bestuur	Afdeling beleid / vergunningen	Afdeling beheer en onderhoud	Programma management	Definitieve oplossing
Het verleggen van het tracé bij de locaties Simonsdijkje en Gorsdijk  Conflictueuze interactie tussen het projectteam en de afdeling beleid / vergunningen		<i>Professionele rationaliteit</i>	<i>N.v.t.</i>	<i>Juridische rationaliteit</i>	<i>N.v.t.</i>	<i>N.v.t.</i>	<i>Juridische rationaliteit</i>
		Binnen het projectteam was de overtuiging aanwezig dat het ontwikkelde tracé buiten de beschermingszone van de dijk lag		De afdeling vergunningen wilde niet mee in het ontwikkelde tracé, omdat zij ervan overtuigd was dat dit binnen de nieuwe beschermingszone zou komen te liggen			De afdeling vergunningen gebruikte haar machtspositie, het goed- of afkeuren van de plannen, om de door haar gewenste oplossing gerealiseerd te zien worden wat heeft geleid tot het verdwijnen van een functie uit de dijk
Teen tot teen aankopen van gronden  Conflict tussen het beleid en het bedrijfseconomisch belang		<i>N.v.t.</i>	<i>N.v.t.</i>	<i>Juridische rationaliteit</i>	<i>N.v.t.</i>	<i>Economische rationaliteit</i>	<i>Economische rationaliteit</i>
				Het beleid van het waterschap ging uit van het verwerven van alle gronden die benodigd zijn voor een dijkversterking		Vanuit het bedrijfs-economisch belang bleek dit een zeer dure en tijdrovende optie die niet nodig was dankzij het wettelijk instrumentarium	De beleidslijn is niet gecontinueerd omdat het waterschap meer waarde hecht aan de aspecten tijd en geld

Opsplitsen van het project in twee deelprojecten of doorgaan in één project	<i>Politieke rationaliteit</i>	<i>Juridische rationaliteit</i>	<i>Economische rationaliteit</i>	<i>Juridische en economische rationaliteit</i>
Conflictueuze interactie tussen het projectteam en de afdeling beleid / vergunningen en het programma management	De verwachting was dat het inpassen van het nieuwe tracé in de omgeving lang zou gaan duren	Kabels en leidingen mogen niet binnen de beschermingszone liggen na een dijkversterking	Het binnen tijd en geld opleveren van het project staat voorop	Het project is opgesplitst in twee delen waarbij één deel geen last heeft van de kabels en leidingen problematiek en het andere deel wel, het conflict is overkomen door een complexiteit-reducerende aanpak van het projectteam

Het bestuur bij Hollandse Delta zet voornamelijk in op tijd en geld in de projecten die zij draaien, zo geeft de programmamanager aan. De projecten moeten voor eind 2017 zijn afgerond en dienen binnen het gegeven budget uitgevoerd te worden. Dit blijkt ook uit de reactie van een andere respondent: “De directeur van het HWBP Roeland Hillen, daar kwamen we één keer in het half jaar mee bijeen in Nieuwegein, dan kreeg je eerst een donderpreek van de SGP-domee over je heen. Hel en verdoemenis, we hadden de urgentie niet in ons hoofd en het moest toch allemaal sneller kunnen. Nou ja, twee dagen later kwam de intern opdrachtgever dan weer op kantoor en die zei dat we dan weer een tandje sneller moesten.” Binnen deze uitvoering moet er natuurlijk rekening gehouden worden met het eigen beleid van het waterschap. “Maar soms zie je ook dat we gaan schuiven in ons beleid.”, zo geeft de programmamanager aan.

“We wilden graag alle dijken in eigen bezit hebben, de grond tenminste. Maar daar zijn we gewoon van afgestapt, dat is zo’n kostbaar verhaal. In feite heb je het niet per se nodig voor het uitvoeren van je onderhoud. We hebben een wettelijk instrumentarium waardoor dat kan. Het is natuurlijk wel heel makkelijk, maar we hebben nagedacht of we het echt nodig hadden. Nee, het was gewoon luxe. Dan zie je opeens dat het beleid gaat schuiven.” Hier kan gezien worden dat men het binnen tijd en geld opleveren van een project belangrijker acht dan een beleidslijn die binnen het waterschap speelt. Het wettelijk instrumentarium waarover gesproken wordt houdt in dat het waterschap te allen tijde onderhoud moet kunnen uitvoeren op een dijk. Ook al ligt de dijk op eigendom van een particulier of andere overheid, dan nog moeten zij het waterschap toegang verlenen om de dijk op orde te houden. De interactie tussen het bedrijfsbelang en het beleid heeft tot gevolg dat een ‘herhaling’ van de bestaande routines en ‘volharding’ in het te behalen doel kan worden waargenomen. Het doel om binnen tijd en geld het project op te leveren wordt niet aangepast, het beleid wel. Daarbij vertrouwt het waterschap op wet- en regelgeving waardoor zij te allen tijde op de dijk werk kan uitvoeren.

Dat het eigen beleid nogal eens ter sprake komt kan ook worden afgeleid uit de volgende opmerking van één van de respondenten: “In feite hebben we natuurlijk het landelijk beleid, we hebben de landelijke richtlijnen en leidraden. Dan hebben we nog ons eigen beleid, wat op punten nogal eens afwijkt. Vaak zijn wij wat strenger dan de landelijke normen. Daar ontstaan dan gewoon discussies over. Zeker als dan blijkt dat je het zelf moet betalen, dan wordt de

discussie een stukje scherper. Dan gaan we kijken waarom we dat nu precies wilden, en wat de achterliggende redenering daarvoor was." Hieruit blijkt wederom dat wanneer het eigen beleid een extra uitgave betekent voor het waterschap hier nog eens goed over wordt nagedacht en het bedrijfseconomisch belang veelal voorop wordt gesteld. Dit leidt op zijn beurt tot een stijl van asset management die wat meer naar binnen is gekeerd en waar het waterschap de gestelde doelen op haar manier wil bereiken.

Eén van de respondenten geeft daarbij aan dat het zeer belangrijk is geweest dat er een "rode, een gangmaker" aan het hoofd als ambtelijk opdrachtgever stond. "We hebben hier een interne opdrachtgever gehad, dus niet het bevoegd gezag maar de ambtelijk opdrachtgever, waar zonder hem er geen vaart in de projecten had gezeten. Gechargeerd gezegd noem ik hem wel een de Bokito van Hollandse Delta, hij kon door deuren heen waar ik niet doorheen kon.", geeft hij aan. Verder geeft hij aan dat de vorige ambtelijk opdrachtgever weinig klaar kon spelen bij het bestuur. Wanneer hij met een voorstel kwam ging het bestuur meteen in discussie. Wanneer deze gangmaker met een voorstel kwam ging het bestuur daar zeer snel in mee. De persoonlijke eigenschappen van de programmamanager of ambtelijk opdrachtgever spelen dus een belangrijke rol in de wijze waarop het bestuur kan worden overtuigd van een bepaalde aanpak. In de interactie tussen het ambtelijk deel van de organisatie en het politieke bestuur is er dus een belangrijke rol weggelegd voor de ambtelijk opdrachtgever.

Met betrekking tot de vraag of het project Hoeksche Waard Noord is opgeknipt in twee delen omdat er bij de Bosschendijk een stukje Ruimte voor de Rivier zit geeft de technisch manager het volgende antwoord: "Ja, dat is wel één van de redenen geweest. Maar ook omdat bij de Simonsdijk en de Gorsdijk die Gasunie leidingen liggen. Daar werd vertraging voorzien en hier moet het werk door, dus hebben we het in tweeën geknipt. Twee aannemers en twee projecten." Een andere respondent verwoordt dit als "de interne starheid van de afdeling vergunningen". Volgens deze respondent wilde de afdeling vergunningen geen goedkeuring geven aan de plannen als er onduidelijkheid was over de locatie van het nieuwe tracé. De omgevingsmanager geeft bijvoorbeeld het volgende aan: "Nu moet een projectplan sowieso een goedkeuringsstempel hebben van vergunningen, dat was toen nog niet zo. Toen had ik ze wel geraadpleegd, want in principe is het projectplan een soort vergunning. Toen heb ik tegen de projectmanager gezegd dat ik toch wel in mijn stuk moest zetten dat ik een negatief advies had van vergunningen en over het algemeen vindt een directeur dat niet zo prettig." Dit zorgde voor vertraging en daarom is het project in twee delen geknipt. Deze interactie tussen het projectteam en de afdeling vergunningen laat blijken dat er op een exploiterende wijze is gehandeld in dit project. Eerst moeten alle afspraken vast liggen, tracés zijn aangewezen en tekeningen zijn gemaakt alvorens de afdeling vergunningen haar goedkeuring geeft. Deze verlegging van de kabels en leidingen komt voort uit het beleid van het waterschap. Alle kabels en leidingen dienen verlegd te worden, zelfs tot buiten de beschermingszone van de dijk. Waar de dijk vroeger de functie als kabelgoot droeg, speelt deze functie nu geen rol meer. Het beleid van het waterschap zinspeelt dus op een monofunctionele inzet van de dijk.

Op de vraag of een dergelijke afdeling daarin niet flexibel kan zijn zegt de technisch manager het volgende: "Nou flexibel in zijn niet, nee. Vergunningen heeft daarin een eigen pet op. Die moeten ons beoordelen, dus dat zou een beetje raar zijn. Maar je kunt van te voren wel, als er

bijvoorbeeld een interne vergunning moet worden aangevraagd, een voorbespreking aanvragen en bespreken hoe we deze zo goed mogelijk kunnen aanvragen. Wat moet de aannemer of wie dan ook aanleveren, zodat het voor jou volledig is. Maar flexibel zeker niet. Ze hebben hun eigen tijdslijn en nou ja die hebben ze en dat moet je respecteren. Maar je kunt er dus wel zorgen dat ze niet extra informatie moeten aanvragen want dan gaat die tijdslijn weer opnieuw in. Daar kun je je wel op voorbereiden. Het is anticiperen op, en niet verwachten dat ze flexibel zijn.” De omgevingsmanager geeft aan dat het vroeger nogal eens gebeurde dat de plannen pas op het laatste moment bij de afdeling vergunningen werden neergelegd met de mededeling dat het project echt geen vertraging kon oplopen. Hierdoor komt een afdeling vergunningen vaak in een nee-stand terecht. Vandaar wordt deze afdeling vooraf reeds geconsulteerd over welke zaken nodig zijn om het proces soepel te laten verlopen.

### **Concluderend**

In dit project kan worden waargenomen dat het waterschap hoofdzakelijk een monofunctionele taakopvatting van de dijk heeft. Het meekoppelen van een aantal mogelijkheden in de omgeving is wel een optie, alleen dient dit door een andere partij op zich te worden genomen. Het waterschap kan dit namelijk niet alleen bereiken volgens de taken die het waterschap toebedeeld heeft gekregen in de Waterwet. Daarnaast komen er om beleidsmatige redenen een aantal publieke functies die de dijk vervulde niet terug in het nieuwe ontwerp. Denk daarbij aan de kabels en leidingen die verlegd. De dijk is er om het water te keren, allerlei andere functies passen daar niet bij is de overtuiging van het waterschap.

Daarnaast kan gezien worden dat het waterschap voornamelijk een exploiterende strategie gebruikt met betrekking tot de omgeving waarin het project zich afspeelt. Op het moment dat het waterschap daadwerkelijk voor een vraagstuk komt te staan waarin een open samenwerking gewenst is, dan is zij er wel toe is staat om een aantal verantwoordelijkheden over te dragen aan een andere partij. Denk hierbij aan het voorbeeld van het verleggen van de Gasunie leiding en de eigen rioolpersleiding. Maar van een echte open, flexibele en risicodragende samenwerking met gebiedspartijen ter bereiking van een substantiële publieke meerwaarde is in dit geval minder sprake. Wanneer het waterschap daadwerkelijk een publieke meerwaarde had willen bereiken, had zij wellicht moeten nadenken om het nieuwe tracé op een andere locatie te plaatsen. In plaats daarvan is het waterschap voornamelijk bezig geweest om de leidingen uit haar dijkprofiel te werken en ergens anders te plaatsen, de locatie maakte daarbij weinig uit. Denk hierbij aan het verleggen van het tracé van de gasleiding en rioolpersleiding door het perceel van de gemeente. De gemeente speculeerde om een bedrijventerrein te ontwikkelen op deze locatie. Met de komst van een gasleiding onder hoge druk ontstaat er ineens een hele andere dynamiek voor de gemeente. Zij moet opeens voldoen aan allerlei regels en eisen van de Gasunie indien zij een bedrijventerrein wil aanleggen. In het kader van dit onderzoek is dit dus een zeer exploiterende aanpak van het probleem. Dit betekent echter niet dat de aanpak van het waterschap verkeerd is. Zij handelt volgens haar eigen taakopvatting en eisenpakket op een zeer rationele manier. Echter wanneer daadwerkelijk publieke meerwaarde bereikt dient te worden, zoals het centraal staat in dit onderzoek, is deze strategie niet passend. Wanneer de bovenstaande uiteenzetting achter elkaar wordt opgesomd kan worden gezien dat het waterschap een beherende stijl van asset management toepast in dit project.

## 7 Kust op Kracht / Hondsbossche en Pettemer Zeewering

In dit hoofdstuk wordt gestart met een beknopte uiteenzetting over de organisatie Hollands Noorderkwartier. Daarna wordt er een casusbeschrijving gegeven met de daarbij behorende belangen die in de omgeving van het project speelden. Vervolgens worden op basis van de interacties binnen het waterschap beschreven hoe er tot overeenstemming is gekomen en in welke stijl van asset management dit heeft geresulteerd in het kader van deze casus.

### 7.1 Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier staat garant voor het hebben van voldoende water in het gebied boven het Noordzeekanaal. Dit betekent dat de bewoners en bedrijven geen wateroverlast ervaren, maar dat zij ook geen tekort aan water hebben. Daarbij geeft het waterschap aan dat zij in projecten die de wateroverlast moeten bestrijden op zoek gaan naar het multifunctioneel inrichten van de keringen om zo de veiligheid te vergroten.

Daarvoor heeft Hollands Noorderkwartier in navolging van de landelijke Deltavisie een eigen Regionale Deltavisie ontwikkeld. Het doel van deze visie is voornamelijk het bewustzijn van waterveiligheid onder de burgers duidelijk te maken. Daarin wordt nadrukkelijk op zoek gegaan naar meerlaagsveiligheid. Een term in deze regionale visie is bijvoorbeeld: "Wateroverlast is schadelijk maar niet levensbedreigend". Er wordt een basisniveau voor de preventie van wateroverlast ontwikkeld, voornamelijk om het waterbeheer in de toekomst betaalbaar te houden. In de regionale visie wordt pragmatisch, sober en kosteneffectief gehandeld. Dit betekent dat niet de beste oplossing wordt gekozen, maar de best mogelijke oplossing in de omgeving waarin een project zich bevindt. Daarbij is samenwerking met allerhande gebiedspartijen een "vanzelfsprekend uitgangspunt"

Deze regionale visie is een lange termijn visie. Om dit te kunnen realiseren is er een middellange termijn visie opgesteld met daarin een aantal bouwstenen om de Regionale Deltavisie te bereiken. Twee van deze bouwstenen hebben een nadruk op de multifunctionaliteit van een dijk. Eén daarvan is 'multifunctionaliteit als sterke', een andere bouwsteen is 'multifunctionele dijk als kabelgoot'. Hierover meer in de beschrijving van de resultaten.



Figuur 12 - Bouwstenen multifunctionaliteit



## 7.2 Casusbeschrijving

De Hondsbossche en Pettemer Zeewering is een primaire waterkering die vanaf Campersduin, langs Petten tot Sint Maartenszee loopt. In de originele staat bestond de primaire waterkering gedeeltelijk uit een stuk duinen, bij Camperduin en Sint Maartenszee, en uit een fysiek dijklichaam met grond, asfalt een kleine stukje strand en strekdammen de zee in ter hoogte van Petten. Onderstaande foto geeft een klein inzicht van de originele situatie. Onderaan de foto kan het duinenlichaam bij Camperduin worden gezien, op een gegeven moment loopt deze 'zachte' zeewering over in een fysieke zeedijk die bestaat uit een grote basaltmassa en strekdammen de zee in.



Figuur 13 - Casus Kust op Kracht

Bij de toetsronden in 2003 en 2006 is gebleken dat dit stuk van de Nederlandse kust niet voldoet aan de eisen die gesteld worden ten aanzien van waterveiligheid. In het projectplan staat de volgende problematiek opgenomen.

---

Onder de maatgevende omstandigheden bevat de waterkering (duinen) bij Petten te weinig zand om de maatgevende storm te kunnen keren. De Hondsbossche en Pettemer Zeewering voldoet onder die omstandigheden niet aan de veiligheidsnorm en is afgekeurd vanwege instabiliteit van delen van de dijk, onvoldoende sterkte van grote delen van de aanwezige steenbekleding en de overslagbestendigheid van het binnentalud van de dijk.

---

### **Problematiek Hondsbossche en Pettemer Zeewering**

De discussie die aan de voorkant van het project speelde richtte zich voornamelijk op het vraagstuk of de dijk middels een zachte oplossing, met zand, moest worden versterkt of middels een (semi) harde oplossing, met asfalt of eventueel een constructie, moest worden versterkt. Een zachte oplossing zeewaarts zou een stuk kapitaal-, natuur- en cultuurvernietiging betekenen en een (semi) harde oplossing landinwaarts zou betekenen dat een deel van het dorp Petten gesloopt moet worden. Dit project is een gezamenlijke inspanning van Rijkswaterstaat, de provincie Noord-Holland en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Daarbij is Rijkswaterstaat de partij die instaat voor de kustbescherming, de provincie de partij die ruimtelijke kwaliteit dient te ontwikkelen en het waterschap de kenner op het gebied van dijkversterkingen.

**Oplossingsrichting Hondsbossche en Pettemer Zeewering**

Waar er in de oude situatie sprake was van een fysieke dijk van grond, asfalt en strekdammen is er voor de nieuwe situatie gekozen voor een zachte oplossing. Dit is een zanderige oplossing die in de vorm van suppletie, het opspuiten van zand, is aangebracht voor de huidige dijk. De omgevingsmanager zegt hierover het volgende: “In 2004 is de dijk afgekeurd. Hij zou niet meer voldoen aan 50 jaar verwachte zeespiegelstijging. Toen is er heel veel discussie geweest wat nu de beste oplossingsrichting is. Moet die dijk hoger, moet die breder of moet er iets heel anders komen. Na veel wikken en wegen is er voor het andere gekozen. De dijk blijft liggen, houdt wel een slaapfunctie, maar daarvoor komt een duin, strand en vooroever die tezamen moeten zorgen voor de veiligheid van 50 jaar zeespiegelstijging. “



Figuur 14 - Oplossing Kust op Kracht

**7.3 Hoe heeft de stijl van asset management zich ontwikkeld?**

De vraag die beantwoordt dient te worden is hoe de interactie tussen de verschillende partijen binnen het waterschap hebben geleid tot een stijl van asset management. Dit wordt geanalyseerd aan de hand van de operationalisering gegeven in hoofdstuk 4. Wat gezien kan worden is dat het waterschap een multifunctionele taakopvatting heeft en het project op een explorerende manier heeft aangepakt. Het bieden van waterveiligheid is de primaire taak van het waterschap, maar andere functies hebben een duidelijke plek gekregen. Op de volgende pagina vindt u een verdere beschrijving van de empirische bevindingen.

Tabel 22 - Stijl van asset management

Begrip	Definitie	Indicatoren
Taakopvatting	Monofunctioneel	“We hebben 200 hectare, dus 400 voetbalvelden, extra kansen voor natuur en recreatie aangelegd. Daar worden de meeste mensen wel blij van.” (multifunctioneel ecologische en sociaal-culturele waarde)
	Multifunctioneel, het creëren van waterveiligheid en ruimtelijk inpassing was een dubbeldoelstelling van het project	“Het dorp an sich, je moet er van houden het is een heel rustig dorp, maar je ziet ook dat er een hele slipstream aan ontwikkelingen op gang komt. Allemaal ontwikkelplannen voor 2016/2017 aan de binnenkant van de dijk” (multifunctioneel economische waarde)
Strategie	Exploiterend	“Wat wel leuk is geweest is dat we een soort adviesgroep hadden gemaakt binnen de dorpskern en die mochten ook spreken met de aannemer.” (open ter verwerving steun en draagvlak)
	Explorerend, het waterschap is in een open samenwerking met burgers, provincie en Rijkswaterstaat op zoek gegaan naar de beste oplossing waarbij zoveel mogelijk ruimtelijke kwaliteit is ontwikkeld	<p>“Dan hebben we liever dat die mensen het project een warm hart toedragen, dat als er iets gebeurd ze zeggen: ‘Ja jammer, maar helaas. Ga maar lekker door.’ In plaats van dat ze zeggen: ‘zie je nou wel, zie je nou wel.’” (steun en draagvlak)</p> <p>“Dus ook bij de deadlines. Dus van te voren weten ze hoe ze mee kunnen lopen.” ...</p> <p>“Daar lopen we nu keer op keer tegen aan met de gemeente die toch iets andere wensen heeft ... Je moet wel bewaken dat je de hoofdpoging niet af laat lopen.” (besluitvaardig)</p> <p>“Maar je kunt je ook afvragen welke partijen nog meer kunnen bijdragen aan een dijk.” (multifunctionaliteit als andere partijen bijdragen)</p>



### Taakopvatting

Wat duidelijk is geworden middels de interviews is dat de respondenten een multifunctionele taakopvatting hebben van de nieuw ontwikkelde primaire kering. “We hebben 200 hectare, dus 400 voetbalvelden, extra kansen voor natuur en recreatie aangelegd. Daar worden de meeste mensen wel blij van.” De ecologische waarde en de sociaal-culturele waarde zijn meegenomen in dit project. De omgevingsmanager merkt tijdens het interview tevens op dat er een hele grote economische waarde aan de dijk hangt. “Het dorp an sich, je moet er van houden het is een heel rustig dorp, maar je ziet ook dat er een hele slipstream aan ontwikkelingen op gang komt. Allemaal ontwikkelplannen voor 2016/2017 aan de binnenkant van de dijk” De ondernemers kunnen nu eindelijk opboksen tegen de bekende badplaatsen in de buurt met een eigen strand. Uit een praktijkervaring weet de onderzoeker dat er tevens een fietspad is aangelegd in het nieuwe duinlichaam die leidt tot de uitkijlduin. Er zijn dus allerlei publieke meerwaarden gekoppeld aan dit project. Vanuit dat oogpunt is het een multifunctionele kering waarbij door de respondenten wel wordt aangegeven dat deze als primaire taak heeft om het achterland droog te houden.

Eén van de respondenten gaf het volgende aan in het interview toen gevraagd werd naar de oude situatie: “Nou, in die zin was het vroeger echt een monofunctionele dijk. Nu zijn er heel duidelijk twee functies aan toegevoegd, die echt een plek hebben gekregen. Recreatie en natuur.” Het interessante aan dit antwoord is dat er in dit project tot aan de Raad van State is geprocedeerd door een natuurorganisatie en door de Surfriders Foundation. Door de zandige oplossing zagen deze partijen hun belangen in het geding komen. Enerzijds werd er dus afbreuk gedaan aan de ecologische waarde en anderzijds aan de sociaal-culturele waarde, met in zijn kielzog de economische waarde voor een aantal surfscholen in de buurt. In het kader van dit onderzoek is dit een interessante observatie. Hierover meer in de conclusies en aanbevelingen.

### Strategie

In dit project heeft de omgeving een belangrijke rol gehad in de ontwikkeling van alternatieven en heeft zij dus ook bijgedragen aan de voorkeursvariant met een zandige oplossing. “Wat wel leuk is geweest is dat we een soort adviesgroep hadden gemaakt binnen de dorpskern en die mochten ook spreken met de aannemer. Die mocht de eerste ruwe ideeën toelichten en daar mocht de adviesgroep op reageren tot twee keer toe. Dat heeft wel heel leuk gewerkt.” Daarnaast heeft de een andere groep uit de omgeving ook waardevolle input gegeven volgens de omgevingsmanager: “Er kwamen een aantal ondernemers uit Camperduin die vroegen of het niet geweldig was om een soort lagune te hebben, een soort open verbinding met zee. Waar je dan met wat minder woeste golven kon surfen of met kinderen kon spelen. Dat heeft de aannemer meegenomen in zijn ontwerp.”

In het beleid van het waterschap staat dat er bij grootschalige projecten samengewerkt dient te worden met gebiedspartijen ter ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit. Echter dienen de kosten voor het ontwikkelen van deze extra meerwaarde wel bij een andere partij te liggen. Zo heeft de strategisch beleidsadviseur bijvoorbeeld aan: “De vraag is dan wat er gebeurd is dat er meerdere partijen aan tafel moeten komen die geld moeten bijdragen. Net zoals bij de Hondsbossche zeewering, daar heeft de provincie bijgedragen voor het ontwikkelen van de

uitkijkduin. Maar je kunt je ook afvragen welke partijen nog meer kunnen bijdragen aan een dijk." In dit kader heeft hij het bijvoorbeeld over de bouwstenen die zijn benoemt in de middellange termijn visie. Eén daarvan is 'de dijk als kabelgoot'. De vraag die daarbij gesteld moet worden volgens hem is hoe de kabels en leidingen die in de dijk liggen kunnen bijdragen aan de sterkte van de dijk. "In de praktijk is het zo dat heel veel van die leidingen er al in liggen, zelfs persleidingen van onszelf. Ze proberen het hier permanent te ontkennen, maar ze liggen er gewoon in. Het feit is ook dat ze gewoon gedoogd worden, maar er zijn nooit eisen gesteld aan de waarde die de leidingen kunnen toevoegen aan de dijk." Vanuit de afdeling beleid wordt het dus gestimuleerd om met een open blik te kijken naar wat er nu daadwerkelijk zich afspeelt in de buurt van een asset.

De technisch manager geeft met betrekking tot het proces het volgende aan: "Het is natuurlijk wel zo dat partijen precies weten waar we mee bezig zijn. In de initiatiefase zeg je dat dit het plan is en je betreft iedereen bij de koers die je vaart. Dus ook bij de deadlines. Dus van te voren weten ze hoe ze mee kunnen lopen." Als er dan op een later tijdstip alsnog door een partij een vraag wordt gesteld die eigenlijk een jaar daarvoor had moeten worden gesteld dan kan dat helaas niet meer worden meegenomen in het project geeft hij aan. "We zijn daar heel transparant in." De omgevingsmanager geeft daarbij ook aan dat het meekoppelen van kansen in de omgeving een tijdrovende en moeilijke klus is. "Daar lopen we nu keer op keer tegen aan met de gemeente die toch iets andere wensen heeft. Je gooit daarbij niet meteen bot de deur dicht, maar het betekent wel dat je afwijkt van je ontwerp en dus een vergunningentraject weer op gang moet brengen ... Je moet wel bewaken dat je de hoofdpoging niet af laat lopen."

In dit project is op een explorerende wijze omgegaan met de omgeving. Dit was ook het uitgangspunt en de doelstelling die van te voren door het bestuur is meegegeven. In een open en flexibele samenwerking met de directe omgeving, Rijkswaterstaat en de provincie is er een project ontwikkeld wat heeft kunnen rekenen op veel steun en draagvlak in de omgeving. Dit geeft de omgevingsmanager ook expliciet aan: "Dan hebben we liever dat die mensen het project een warm hart toedragen, dat als er iets gebeurd ze zeggen: 'Ja jammer, maar helaas. Ga maar lekker door.' In plaats van dat ze zeggen: 'zie je nou wel, zie je nou wel.'"

#### **De invloed van interactie en rationaliteiten op een stijlkeuze**

Hieronder wordt eerst een tabel weergegeven waarin het belangrijkste keuzemoment binnen dit project wordt weergegeven. Daarbij wordt aangegeven vanuit welke rationaliteit de verschillende afdelingen hiernaar gekeken hebben en hoe de interactie tussen de verschillende afdelingen is verlopen. Was er bijvoorbeeld sprake van conflict omdat de technici een andere voorkeur op nahielden.

Tabel 23 - Rationaliteiten binnen de organisatie

Actor	Projectteam	Bestuur	Afdeling beleid / vergunningen	Afdeling beheer en onderhoud	Programma management	Definitieve oplossing
<b>Keuzemoment</b>	<i>Politieke rationaliteit</i>	<i>Politieke rationaliteit</i>	<i>Juridische rationaliteit</i>	<i>N.v.t.</i>	<i>Economische rationaliteit</i>	<i>Alle rationaliteiten</i>
<b>Zachte of harde oplossing voor de dijkversterking</b>	Het projectteam heeft meerdere varianten uitgewerkt in het MER, sommige varianten riepen al zeer veel protest op in het beginstadium waardoor een zandige versterking de voorkeur had	Het bestuur heeft aan het begin van het project een dubbel doelstelling meegegeven met betrekking tot waterveiligheid en ruimtelijke inpassing	De oplossing is gebaseerd op nationaal kustbeleid, verder heeft het waterschap beleid ontwikkeld met betrekking tot het multifunctioneel gebruik van de keringen		Gezien het toekomstperspectief is een zachte oplossing voordeliger, daarnaast was er reeds 250 miljoen euro beschikbaar gesteld voor een zachte variant	Er is gekozen voor een zachte oplossing waardoor er ruimte is ontstaan voor recreatie, natuur, economische ontwikkeling, waterveiligheid en betrokkenheid van de lokale bevolking bij de oplossing. Daarnaast is het waterschap zeker van een bedrag voor onderhoud van het werk, past het binnen het Nederlands kustbeleid en ligt het in lijn met de voorkeur van specialisten om een versterking op een zachte manier uit te voeren
<b>Gecoördineerde interactie tussen meerdere afdelingen</b>						

Eén van de respondenten stelt zichzelf de vraag of er weer eenzelfde oplossing zou worden gekozen als het project weer opnieuw zou worden gedaan, hij geeft daarbij aan: "Dat is dus heel erg afhankelijk van welke functie wil je vangen en wat wordt er ondersteund, bestuurlijk en ambtelijk." Eerder in het interview gaf hij een antwoord wat hier eigenlijk goed bij aansluit en waaruit blijkt waarom er voor deze zandige oplossing is gekozen: "Nou, in dit geval is het gewoon een doelstelling die je hebt meegekregen. In samenwerking met de provincie en Rijkswaterstaat de ruimtelijke kwaliteit vergroten en de veiligheid waarborgen." Ook de technisch manager merkt dit op: "We hebben dus een dubbeldoelstelling, veiligheid en ruimtelijke inpassing. Die inpassing komt dus doordat we een heel nieuw stuk land creëren, waarvan een groot deel als recreatie is bestemd. Daarnaast is er een groot deel wat eigenlijk altijd al extensief betreden werd als natuur bestemd." Het projectteam heeft vanaf het begin van het project van het bestuur meegekregen dat dit project niet alleen draaide om het creëren van waterveiligheid, maar ook om het ontwikkelen van ruimtelijke kwaliteit. Daar was wel een andere partij de hoofdverantwoordelijke voor, maar de samenwerking is vooraf vastgelegd door het bestuur van het waterschap. De gecoördineerde interactie tussen het bestuur en het projectteam heeft dus geleid tot een multifunctionele inzet van de kering waarin op een open en flexibele wijze is samengewerkt met gebiedspartijen.

De strategisch beleidsadviseur heeft echter wel aan dat er zelfs binnen het bestuur af en toe nog twijfel bestaat over het multifunctioneel gebruiken van de keringen. Daarbij komt dan ook nog dat een groot aantal specialisten de boot afhouden volgens hem. “Op het moment dat een bestuurder en een specialist hetzelfde zeggen, dan snap je dat het moeilijk is om het nog bij de bestuurders helder te krijgen.”, geeft hij dan ook aan. Daarom is het op dit moment zeer belangrijk om bij het bestuur aan te tonen dat het multifunctioneel gebruik van de keringen iets is wat op lange termijn de betaalbaarheid en het commitment van gebiedspartijen vergroot. De afdeling beleid zet zich dus sterk in voor het multifunctioneel gebruik van de keringen. Deze houding proberen zij nu door te laten sijpelen binnen alle lagen van de organisatie. Dat kost even tijd geeft de strategisch beleidsadviseur aan, maar hij merkt wel dat de lijnen uit het beleidsprogramma steeds vaker zichtbaar worden in het werk van het waterschap. Deze afdeling biedt de ruimte en stimuleert zelfs het ontwikkelen van de functies van een asset in samenwerking met gebiedspartijen. Bij volgende dijkversterkingen zal nu dus al aan de voorkant worden nagedacht over welke functies een dijk kan leveren.

Zoals in de eerste paragraaf reeds staat vermeld zet het bestuur voornamelijk in op het pragmatisch, sober en kosteneffectief handelen van de organisatie. De economische rationaliteit speelt dus een belangrijke rol vanuit het bestuur. Dit geeft de omgevingsmanager ook aan met betrekking tot een vraag over het halen van de meeste waarde uit iedere euro: “Ja dat ook, maar ook dat je een project binnen tijd en geld oplevert. Niet dat je je te veel laat meesleuren door allerlei wensen van iedereen.” Hieruit blijkt dat de politieke rationaliteit in dit project ook wel zijn grens kent. Niet iedere wens kan worden meegenomen, zeker niet als dit extra geld of tijd gaat kosten wat niet ingepland is. Met betrekking tot de vraag hoe het bewaken van het geld daadwerkelijk in het project een rol speelt geeft de omgevingsmanager het volgende antwoord: “Nou, het speelt dan voornamelijk in de ontwikkeling van die varianten. Als we een bredere dijk wilden dan moest er bijvoorbeeld een deel van het dorp Petten weg. Dan heb je weerstand uit het dorp, maar bijvoorbeeld ook meer damwanden nodig. Meer materialen en dergelijke, dus dat is weer het kosten component.” Naast dat de financiën een randvoorwaarde zijn kan hier worden gezien dat het ook bepaald welke variant de voorkeur heeft. Het bedrijfseconomisch belang, de economische rationaliteit, speelt in de ontwikkeling van een voorkeursvariant een belangrijke rol.

### **Concluderend**

De dijk kent na de versterking een zeer multifunctioneel karakter. Dit multifunctionele karakter is niet tijdens het project tot stand gekomen op basis van meekoppelkansen, maar is aan de voorkant reeds benoemd door het bestuur van het waterschap. Het is dus een bewuste keuze voor multifunctionaliteit. Daarnaast heeft het waterschap dit op een explorerende wijze in samenwerking met andere gebiedspartijen en de directe omgeving weten te bereiken. De omgeving heeft tijdens het project bijvoorbeeld bijgedragen met de toevoeging van de lagune. Dit was in eerste instantie geen onderdeel van de plannen, maar heeft wel gezorgd voor een extra publieke meerwaarde. Op basis van de gegeven operationalisering kan dit project worden benoemd als een ontwikkelende stijl van asset management.

## 8 Dijkreconstructie Kustzone Almere Poort

In dit hoofdstuk wordt gestart met een beknopte uiteenzetting over de organisatie Zuiderzeeland. Daarna wordt er een casusbeschrijving gegeven met de daarbij behorende belangen die in de omgeving van het project speelden. Vervolgens worden op basis van de interacties binnen het waterschap beschreven hoe er tot overeenstemming is gekomen en in welke stijl van asset management dit heeft geresulteerd in het kader van deze casus.

### 8.1 Waterschap Zuiderzeeland

Sinds een aantal jaar zijn de twee voormalige waterschappen in de provincie Flevoland gefuseerd tot één waterschap wat de gehele provincie Flevoland, een klein deel van Friesland en Overijssel als beheersgebied kent. Om de veiligheid te kunnen garanderen zorgt het waterschap ervoor dat de primaire en secundaire keringen voldoen aan alle eisen die gesteld worden middels wet- en regelgeving. Daarbij wordt geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen en de eventuele gevolgen van klimaatveranderingen en bodemdaling.

Daarbij geeft het waterschap aan dat haar kernpunten voornamelijk liggen bij het transparant handelen en het zichtbaar zijn richting de omgeving. Daarbij vindt er interactieve beleidsvorming plaats om zoveel mogelijk draagvlak te verwerven voor de opgaven waar het waterschap voor staat. Daarbij is een multifunctionele inzet van bijvoorbeeld waterkeringen “onder stringente voorwaarden” mogelijk. Stringent wil daarbij zeggen dat er onder bindende of afdwingende voorwaarden meerdere functies kunnen worden toegevoegd aan een asset. Met betrekking tot het besteden van belastinggelden en dus de legitimering richting de burger zegt het waterschap het volgende.

---

Het waterschap maakt maatschappelijk verantwoordelijke keuzes. Het besteedt de publieke gelden op een verantwoorde, efficiënte en effectieve manier, en probeert op die manier zo veel mogelijk van zijn ambities te bereiken.

---

Met betrekking tot de waterveiligheid en het bestaansrecht van Flevoland zegt het waterschap bijvoorbeeld ook het volgende.

---

Flevoland bestaat dankzij de dijken. Sterker nog, zonder dijken geen Flevoland. Ze bieden veiligheid en moeten daarom in goede conditie zijn om wonen, werken en recreëren in de polders mogelijk te maken. Waterschap Zuiderzeeland beheert om en binnen Flevoland zo'n 265 kilometer dijk. Waarborging van de sterkte, hoogte en stabiliteit ervan is essentieel, net als beheer en onderhoud en de mogelijkheid om dijken te versterken of op te hogen. De veiligheid staat immers voorop.

---

### 8.2 Casusbeschrijving

Rond 2004 sprak de gemeente Almere de intentie uit om het gebied Kustzone Almere Poort verder te ontwikkelen tot een revolutionair woon-, werk- en recreatiegebied aan het IJmeer. In de eerste jaren zijn de contouren van het project DUIN bij de Kustzone Almere Poort ontstaan. Er was echter één probleem, er lag een dijk en die lag eigenlijk in de weg voor een goede

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

ontwikkeling van het project. Zo geeft één van de respondenten aan: “Ze wilden het water kunnen beleven, dat was eigenlijk de ontwerpersaanleiding om te zeggen dat het iets moois en speciaals moest worden. Ze wilden zich niet verstoppen achter de dijk, het moest anders kunnen.” Op dit moment kwam het waterschap dan ook in beeld als beheerder van de dijk. De gemeente uitte de wens richting het waterschap om de dijk multifunctioneel in te gaan richten. De oorspronkelijke situatie zag er als volgt uit.



Figuur 15 - Kustzone Almere Poort

Wat op dit beeld kan worden gezien is dat er een dijk ligt die het achterland beschermt tegen wateroverlast. Dit achterland bestond in de originele situatie uit een bosrijk gebied. Het plan van de gemeente en projectontwikkelaar was echter om dit bosachtige gebied te ontwikkelen tot een woon-, werk- en recreatiegebied wat in harmonie met het water zou kunnen leven. De bestaande haven die aan de linkerzijde van de foto gezien kan worden zou hier onderdeel van moeten uitmaken. Daarnaast zijn er reeds drie woontorens te zien die buitendijks zijn gebouwd. Het braakliggende stuk terrein is tevens onderdeel van Almere Poort, maar hoort niet bij de ontwikkeling van het project DUIN. De reconstructie van de dijk was volgens de normeringen niet nodig, daarom maakt dit project ook geen deel uit van de reeks HWBP projecten zoals bij de rest van de casussen wel het geval is.

### Problematiek

In dit project zijn de belangen in de omgeving met betrekking tot de dijkreconstructie eigenlijk vrij duidelijk. De gemeente Almere, in samenwerking met projectontwikkelaar Amvest, wil het gebied achter de dijk bij Kustzone Almere Poort ontwikkelen tot een woon-, werk- en recreatiegebied waar de bewoners in harmonie met het water zouden kunnen leven. De dijk was daarbij een obstakel in het landschap. Een van de respondenten verwoordt dit al volgt: “De projectontwikkelaar die ziet het gewoon als een plat stuk grond he. Die zien gewoon Almere met een stuk ruimte en die zien een dijk meer als een last. Ze zullen zich wel realiseren dat die hard nodig is, maar ze zouden er liever iets mee doen.” Dat was dan ook de vraag waarmee deze partijen bij het waterschap kwamen. Kunnen jullie meedenken in de ontwikkeling van het gebied,



projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

zodanig dat er in harmonie met het water kan worden geleefd en de mensen niet achter de dijk zitten en hier tegenaan kijken.

Er zullen ongetwijfeld meerdere belangen, zoals van de bewoners van de woontorens of uitbaters van de jachthaven hebben gespeeld. Echter is het waterschap geen initiatiefnemer van dit project en kwamen deze belangen dus niet bij het waterschap terecht. Daarnaast speelt het HWBP geen rol in dit project aangezien de dijk gewoon voldeed aan alle eisen. Dit maakt de technisch specialist ook duidelijk in het interview: “Het is overigens geen dijkversterking he. Dat heb ik ook iedere keer in het projectplan aangepast. We versterken de dijk niet, want hij is niet afgekeurd. We reconstrueren de dijk, hij krijgt een andere functie. Maar hij was niet zo zwak dat die versterkt moest worden.”

### **Oplossingsrichting Kustzone Almere Poort**

De volgende uiteenzetting over de werkzaamheden die gepland zijn kan worden teruggevonden op de website van Almere Poort<sup>2</sup>.

---

In het door Amvest ontwikkelde plan ‘Duin’ wordt uitgegaan van een flink strand- en duingebied op de rand tussen polder en water. Drie grote, nieuw aan te leggen zandduinen - tot wel tien meter hoog - zijn karakteristiek voor het plan. Deze duinen moeten zorgen voor het strandgevoel in de nieuwe badplaats. Bovendien zorgen de duinen voor hoogteverschillen, waardoor veel van de woningen uitkijken over het water.

De drie duinen die haaks op de dijk liggen, verbinden het lange strand met het achterliggende gebied. De duinen voegen zich tussen de oudste bosgebieden van Almere, die omgevormd worden tot een bos- en krekenlandschap. Het zoetwatermilieu maakt plantengroei mogelijk die normaal niet in de duinen voorkomt, zoals de magnolia. Ook komt er een boulevard langs de haven.

---



Figuur 16 - Oplissing Kustzone Almere Poort

---

<sup>2</sup> <https://poort.almere.nl/kwartieren-in-almere-poort/kustzone-duin/>

### 8.3 Hoe heeft de stijl van asset management zich ontwikkeld?

De vraag die beantwoordt dient te worden is hoe de interactie tussen de verschillende partijen binnen het waterschap heeft geleid tot een stijl van asset management. Dit wordt geanalyseerd aan de hand van de operationalisering gegeven in hoofdstuk 4. Er worden citaten en beschrijvingen uit de interviews weergegeven die vervolgens worden gerelateerd aan de indicatoren die zijn opgesteld.

Vooruitlopend op de beschrijving van de empirie kan worden aangegeven dat het waterschap een zeer multifunctionele taakopvatting heeft van de dijk doordat zij eigenlijk terugkeert naar de kern waar een dijk voor dient. Door in continu overleg met de gebiedspartijen te blijven en mee te bewegen waar nodig ontstaat er geleidelijk aan een situatie waarin het eindproduct tot stand komt.

Tabel 24 - Stijl van asset management

Begrip	Definitie	Indicatoren
Taakopvatting	Monofunctioneel	<p>“Dijkveiligheid staat bovenaan, daar staan we voor, daar tornt ook niemand aan. Maar binnen dat uitgangspunt moeten we dus afwegen wat er wel kan en wat er niet kan.” (multifunctionaliteit)</p> <p>“Het dwingt je ook om in het proces terug te gaan naar de pure kern waardoor er meer ruimte ontstaat en er meer kan. Je maakt je belangen ten opzichte van elkaar heel scherp. Tot het minimale bijna, waardoor je ruimte hebt om samen te ontwikkelen.” (multifunctionaliteit)</p> <p>“Fysiek is het ook nog wel echt een kering, zo van: dit is van ons, wij zijn er verantwoordelijk voor.” Terwijl je dat niet meer ziet als je het gaat inpakken met boulevard en gebouwen.” (multifunctionaliteit)</p>
	Multifunctioneel, het waterschap ziet het garanderen van waterveiligheid als haar primaire taak waardoor juist het multifunctioneel inrichten van de kering mogelijk is geworden	
Strategie	Exploiterend	<p>“Ik durf stilletjes dus ook wel te beweren dat dit soort partners voor ons belangrijk zijn om hier intern een verandering teweeg te brengen in de gedachte hoe wij met onze assets om moeten gaan en de functionaliteit daarvan.” (verandering)</p> <p>“Tegelijkertijd dwingt het je ook om je daarin niet te verliezen, maar strikt te blijven nadenken dat die voor ons moet blijven voldoen aan de verantwoordelijkheden waar we voor staan. Dat betekent niet dat je in je eigen stal moet blijven zitten, je moet bij elkaar komen. Dat is gewoon een continu proces.” (besluitvaardig, maar toch flexibel)</p>
	Explorerend, het waterschap gaat op zoek naar kansen in de omgeving om draagvlak en financiën te verwerven.	<p>“De praktijk is dus als je niet vroegtijdig met elkaar om tafel gaat zitten, dat je pas erin komt op het moment dat het ter goedkeuring wordt neergelegd. Dat moet je ja of nee zeggen. Het is daarom prettiger om mee te kunnen bedenken, want dan gaat daarna die hele procedure makkelijker. Je hebt het proces van het ontwikkelen, je hebt de procedure die in het verlengde daarvan ligt. Als je die eerste goed doet, dan gaat er minder tijd in de laatste zitten.” (open samenwerking)</p> <p>“We weten dus gewoon nog niet hoe het eruit komt te zien. Dus dat is eigenlijk een hele inefficiënte manier van werken, maar tegelijkertijd sta je voor de veiligheid.” (risicodragend)</p>

#### Taakopvatting

Zoals de verschillende respondenten en de uiteenzetting op de website van Almere Poort aangeven gaat de dijk na de reconstructie een veelheid aan taken vervullen. Zo wordt het mogelijk dat er bewoning, economische activiteit en recreatie plaatsvindt op de dijk, ontstaat er door het zoetwatersysteem een uniek bos- en krekengebied en is de belevingswaarde van het water aanzienlijk verbeterd ten opzichte van het leven achter een “saaie dijk”. Deze ontwikkeling



projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

is echter alleen mogelijk door dat het waterschap haar belangen zeer duidelijk heeft geuit richting de gebiedspartijen. Eén van de respondenten geeft hierover het volgende aan: “Het dwingt je ook om in het proces terug te gaan naar de pure kern waardoor er meer ruimte ontstaat en er meer kan. Je maakt je belangen ten opzichte van elkaar heel scherp. Tot het minimale bijna, waardoor je ruimte hebt om samen te ontwikkelen.” Doordat er is teruggegaan naar de kern, de verantwoordelijkheid van het waterschap om een waterveilige dijk op te leveren, is er dus daadwerkelijk een dijk opgeleverd die op een later tijdstip wordt “ingepakt”. “Dat ze er een boulevard tegenaan plakken, dat is een werk met vergunningen, dat heeft niets met de dijk te maken.”, zegt de technisch specialist bijvoorbeeld. “Fysiek is het ook nog wel echt een kering, zo van: ‘dit is van ons, wij zijn er verantwoordelijk voor.’ Terwijl je dat niet meer ziet als je het gaat inpakken met boulevard en gebouwen.”, geeft een andere respondent aan. De verantwoordelijkheden waar het waterschap voor staat benoemt de programmamanager als volgt: “Dijkveiligheid staat bovenaan, daar staan we voor, daar tornt ook niemand aan. Maar binnen dat uitgangspunt moeten we dus afwegen wat er wel kan en wat er niet kan.”

Wat gezien kan worden is dat er door het teruggaan naar de pure kern waar een dijk voor moet staan, in die zin een zeer monofunctionele taakopvatting, er juist een enorme mogelijkheid ontstaat waarin het multifunctioneel inrichten van de dijk mogelijk is. De basis is dus eigenlijk dat er een monofunctionele dijk is ontwikkeld die voor de komende 100 jaar aan alle eisen, wet- en regelgeving voldoet, die vervolgens door andere partijen kan worden gebruikt in een gebiedsontwikkeling.

### **Strategie**

Dit project wordt door iedere respondent gezien als een project wat het uiterste vermogen van de organisatie vergt. “Ik durf stilletjes dus ook wel te beweren dat dit soort partners voor ons belangrijk zijn om hier intern een verandering teweeg te brengen in de gedachte hoe wij met onze assets om moeten gaan en de functionaliteit daarvan.”, geeft de programmamanager bijvoorbeeld aan.

Het projectteam stond centraal in deze interacties en heeft een belangrijke rol gespeeld in het wegnemen van bepaalde spanningen door de belangen enerzijds zo duidelijk mogelijk af te stemmen, maar anderzijds ruimte te laten voor ontwikkeling en innovatie. De projectmanager geeft bijvoorbeeld aan dat het “onze dijk, dus onze verantwoordelijkheid is”. Door dit belang helder te maken, ontstaat er een situatie waarin gezocht kan worden naar de beste inpassing van de dijk in de wensen van de gebiedspartijen. Wat gezien kan worden is dat de interactie binnen de organisatie zich op één zaak focust. Dit is het verzorgen van waterveiligheid voor de komende 100 jaar. De projectmanager geeft bijvoorbeeld aan dat zij het interessant vindt om samen met een andere partij te kijken hoe de functies van een dijk kunnen worden ontwikkeld, daarbij geeft zij echter gelijk aan: “Tegelijkertijd dwingt het je ook om je daarin niet te verliezen, maar strikt te blijven nadenken dat die voor ons moet blijven voldoen aan de verantwoordelijkheden waar we voor staan. Dat betekent niet dat je in je eigen stal moet blijven zitten, je moet bij elkaar komen. Dat is gewoon een continu proces.”

Dit heeft ook als gevolg gehad dat het zeer duidelijk was dat het waterschap een fysieke dijk zou opleveren. De wens van de gemeente was om “een bouwrijpe dijk” opgeleverd te krijgen. “Dat is

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

in principe al een beetje tegenstrijdig met de waterschapsvisie. Maar dat is eigenlijk helemaal de dijk reconstrueren en hem kaal opleveren om er zo op te kunnen bouwen. Maar wij kunnen pas een dijk afleveren als we hem hebben ingezaaid met gras en die weersbestendig is.”, zo geeft de projectmanager aan.

Het waterschap is op een zeer open en flexibele manier omgegaan met de gebiedspartners, maar heeft wel haar kernwaarden daarbij zeer duidelijk geuit. Het waterschap wil niet in de positie van *naïf-sayer* terecht komen, maar wil aan de voorkant meedenken hoe de ontwikkeling van Flevoland eruit komt te zien. “De praktijk is dus als je niet vroegtijdig met elkaar om tafel gaat zitten, dat je pas erin komt op het moment dat het ter goedkeuring wordt neergelegd. Dat moet je ja of nee zeggen. Het is daarom prettiger om mee te kunnen bedenken, want dan gaat daarna die hele procedure makkelijker. Je hebt het proces van het ontwikkelen, je hebt de procedure die in het verlengde daarvan ligt. Als je die eerste goed doet, dan gaat er minder tijd in de laatste zitten.”, zegt de programmamanager. Daarbij is het waterschap continue in verandering geweest, het heeft zijn bouwbeleid ontwikkeld en de legger aangepast zodat de ontwikkeling van Almere Poort mogelijk is. Oude wet- en regelgeving dienen niet in de weg te staan van de verandering. Daarbij neemt het waterschap ook een aantal risico’s en bestaan er op dit moment nog steeds spanningen over wat er nu precies op de primaire kering gaat gebeuren. Daarom is het project ook opgeleverd als een fysieke dijk met bekleding en niet als een “bouwrijpe dijk”. De projectmanager zegt hierover: “We weten dus gewoon nog niet hoe het eruit komt te zien. Dus dat is eigenlijk een hele inefficiënte manier van werken, maar tegelijkertijd sta je voor de veiligheid.”

Zoals bij de taakopvatting duidelijk is geworden is er door het afdalen naar de ware kern van de dijk er een situatie ontstaan waarin multifunctionaliteit mogelijk is. Op dit moment weet het waterschap nog niet hoe het project DUIN verder gaat ontwikkelen, maar wat gezien kan worden is dat het waterschap daarbij blind vaart op de juridische rationaliteit. Met betrekking tot de vraag wat voor afspraken er eigenlijk kunnen worden gemaakt als je nog niet weet wat er precies ontwikkeld wordt, gaf de programmamanager het volgende antwoord: “Wat voor afspraken maak je dan. Het hoeft niet allemaal dichtgetimmerd te zijn. We hebben natuurlijk wel een aantal afspraken liggen. We hebben het keur, we hebben de legger in die zin hebben we redelijk wat stokken achter de deur. We hebben ook afspraken gemaakt over hoe ontwikkeld kan worden, maar de betrokken partij gaat daar toch iets organischer mee om dan wij.” De projectmanager geeft in het verlengde hiervan het volgende aan: “De projectontwikkelaar moet zijn plannen, die binnen de beschermingszone liggen, laten goedkeuren binnen de kaders van het keur.” Ook de technisch specialist benoemt met betrekking tot de vraag of de projectontwikkelaar terug moet naar het waterschap met het plan om een boulevard op de dijk aan te leggen een zelfde soort werkwijze: “Ja klopt, die vergunning mensen zitten een kamer verder en als ze het nodig vinden dan worden ik en mijn collega geraadpleegd of zo’n plan technisch haalbaar is. Maar dan is het een werk met een vergunning, net als een bankje op de dijk.”

**De invloed van interactie en rationaliteiten op een stijlkeuze**

Hieronder worden een aantal keuzemomenten binnen dit project uiteengezet. Op basis van deze uiteenzetting blijkt dat het waterschap zich in zijn totaliteit ontwikkelt en aan alle rationaliteiten waarde hecht. Op de volgende pagina vindt u een uitgebreidere beschrijving van de bevindingen in deze casus.

Tabel 25 - Rationaliteiten binnen de organisatie

Keuzemoment	Actor	Projectteam	Bestuur	Afdeling beleid / vergunningen	Afdeling beheer en onderhoud	Programma management	Definitieve oplossing
<b>Op basis van welke overschrijdingskans worden de berekeningen gemaakt om het project vorm te geven</b>		<i>Politieke rationaliteit</i>	<i>Politieke rationaliteit</i>	<i>Juridische rationaliteit</i>	<i>Professionele rationaliteit</i>	<i>Economische rationaliteit</i>	<i>Alle rationaliteiten</i>
<b>Gecoördineerde interactie tussen meerdere partijen</b>		De oplossing moet passen binnen de wens van de gebiedspartij om Almere te kunnen ontwikkelen	Het bestuur acht zich verantwoordelijk voor de waterveiligheid van het gebied en wil dat de oplossing past in de samenwerking	De dijk moet na versterking minimaal voldoen aan de geldende normen	Als de dijk eenmaal wordt ingepakt dan is het zeer lastig om beheer en onderhoud te plegen	Het is bedrijfseconomisch niet relevant om over 30 jaar weer een dijkversterking te moeten uitvoeren	Alle rationaliteiten versterken elkaar in het besluit om de overschrijdingskans 2,5 keer zo groot te maken dan hij oorspronkelijk was
<b>Is multifunctionaliteit eigenlijk wel mogelijk?</b>		<i>Professionele rationaliteit</i>	<i>Politieke rationaliteit</i>	<i>Juridische rationaliteit</i>	<i>N.v.t.</i>	<i>Politieke rationaliteit</i>	<i>Alle rationaliteiten</i>
<b>Gecoördineerde interactie tussen meerdere partijen</b>		Op tactisch niveau liepen tegen problemen aan met betrekking tot multifunctionaliteit die vervolgens middels de juiste technisch inhoudelijke kennis zijn verholpen	Het bestuur heeft een samenwerkingsovereenkomst getekend en zet zich hiervoor in	Aan de voorkant van het project was het niet mogelijk om binnen de kaders van destijds multifunctionaliteit toe te laten op de keringen		Op strategisch niveau werd de afweging gemaakt dat het waterschap mee zou gaan bewegen met wensen van gebiedspartijen	Het waterschap wenst mee te bewegen met ontwikkelingen in de omgeving en wenst niet de partij te zijn die 'nee' moet zeggen, daarbij zijn zij zich ervan bewust dat de organisatie zich kan ontwikkelen op basis van de uitdagingen die zij in dergelijke projecten tegen komen

Het waterschap Zuiderzeeland heeft dit project gebruikt om de eigen organisatie te ontwikkelen. Dit heeft ook zijn invloed gehad op de interactie binnen het proces. De programmamanager zegt daarover het volgende: "Hier intern hadden we ook best wel de strijd tussen de meedenkers en niet-meedenkers. Dat je met mensen spreekt die de vergunningen moeten verlenen en dan zeggen dat de kaders die ze nu hebben daar niet echt toegankelijk voor zijn." Op basis van deze bevindingen in de eigen organisatie is het waterschap zijn beleid opnieuw vorm gaan geven. Er is nieuw bouwbeleid geschreven, er zijn nieuwe leggers ontwikkeld en er is een visie neergelegd op medegebruik van de keringen. De technisch specialist heeft hieraan meegewerkt, hierover zegt

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

hij het volgende: “Wij hebben aan de gemeenten in ons beheersgebied gevraagd om ze aan te laten geven waar ze de plannen hebben, zogenoemde pijplijn projecten, dan gaan we voor die plangebieden specifiek onze legger aanpassen. Wat we hebben gedaan is dat je een kernzone hebt en een profielvrije ruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen. In die pijplijn gebieden hebben we die legger gewoon aangepast. In onze legger heb je gewoon een plattegrond van een niet-stedelijk gebied en wel-stedelijk gebied. En voor Almere hebben we dus gezegd: ‘Ja Almere gaat nog zo veel ontwikkelen, dat veranderen we.’” Dit bouwbeleid is in 2008 ontwikkeld en het stuk ‘visie medegebruik primaire keringen’ in 2011, het project kent zijn oorsprong rond 2004. Op basis van een gecoördineerde interactie binnen het waterschap is er ruimte gemaakt voor het multifunctioneel inrichten van de dijk. Daarbij zijn de kaders en regels opnieuw ontworpen, zodat de plannen binnen deze kaders passen en hier niet op vastlopen.

De reden waarom het waterschap op deze open wijze omgaat met de wensen uit de omgeving wordt duidelijk uit een antwoord van de programmamanager: “Wij hebben een aantal jaar geleden een kentering doorgemaakt, op basis van een paar debacles, die we niet nog een keer willen meemaken. Wij willen eigenlijk gewoon mee in de wensen van de andere partij en kijken wat er mogelijk is. Wij willen niet meer in de stand komen dat wij de handhaver worden via vergunningverlening, want dan zit je vaak al daar en dus dat je in de nee-stand moet komen. Want het eerste wat je roept is nee, dan ga je wel weer aan tafel zitten om tot een oplossing te komen. Maar je begint met die nee, dat imago hebben we als waterschap, voor zo ver ik het hoor, ook buiten de deur. Ik loop er niet voor weg, want jij bent nu eenmaal de regelgever. Jij bent degene die de functionaliteit, de veiligheid van de dijk, bewaakt. Maar ik vind dat we als overheden met elkaar de uitdaging hebben om het anders te gaan doen.” Op basis van deze uiteenzetting kan worden opgemaakt dat het gehele waterschap zich inzet voor een betere inpassing van de assets in de omgeving waar deze zich bevinden. Het waterschap wil niet de ‘naysayer’ zijn die plannen afkeurt, maar gezamenlijk kijken wat wel mogelijk is.

De voornaamste zorg vanuit de afdeling beheer en onderhoud was dat een dijk werd opgeleverd waar eigenlijk helemaal geen beheer en onderhoud aan gepleegd kan worden. Dit in verband met het mogelijk inpakken met de dijk met een boulevard en woningen. Uiteindelijk is deze afweging ook op bestuurlijk niveau meegenomen, de technisch specialist zegt bijvoorbeeld het volgende: “Jullie willen de dijk inpakken met een boulevard. Nou dat is goed. We hebben nu een norm van 1:4000, we weten niet wat er in de toekomst gaat gebeuren. Weet je wat, is echt zo gebeurd, zei de dijkgraaf, ‘doe maar een norm van 1:10000’. Dat klinkt wel een beetje autonoom, maar in principe zijn wij als waterschap verantwoordelijk voor de veiligheid van die dijk.” De projectmanager geeft hierbij aan dat het niet verantwoordbaar is dat je over 30 jaar weer terug moet komen om de dijk op te knappen. “Die norm is echt op de toekomst gemaakt. We moeten er in ieder geval zeker van zijn dat die niet binnen 100 jaar open moet.”, geeft zij aan. Deze interactie tussen de afdeling beheer en onderhoud en het projectteam heeft dus geleid tot een zeer robuuste aanpak de dijkreconstructie. Door deze robuuste aanpak is het mogelijk dat er een aantal ontwikkelingen op en in de buurt van de dijk plaatsvinden die voorheen niet konden. Wederom kan hier gezien worden dat het door interne interactie, in dit geval een technische oplossing, mogelijk wordt gemaakt dat de ontwikkeling van Almere Poort plaatsvindt.

projectnummer 0137269.00  
15 september 2015

Op de vraag of de technisch specialist geen problemen had met een dergelijke oplossing zei hij het volgende: "Ons beleid is om open te staan voor dit soort dingen. Dit is niet de eerste keer hoor dat een dijk is aangepast. We hebben zelfs een keer een glazen dijk gebouwd. De eerste van Nederland. Alles is mogelijk, zo lang het technisch kan." Hieruit blijkt dat de wet- en regelgeving wel gevolgd dient te worden, maar dat de standaard routines en simpele oplossingen niet altijd worden nagestreefd. De oplossing moet passen in de omgeving waarin het project zich afspeelt, het waterschap is zich daar in hoge mate van bewust. Deze politieke rationaliteit speelt niet alleen bij het bestuur, maar ook bij de technisch specialisten.

### **Concluderend**

Wat waargenomen kan worden is dat het waterschap op een zeer explorerende wijze is omgegaan met de belangen uit de omgeving. Zij heeft op een open en flexibele wijze samengewerkt met de gemeente om daadwerkelijke publieke meerwaarde te creëren met de dijk. Daarin heeft zij risico's genomen door aan de voorkant een overeenkomst te tekenen waarin eigenlijk geen definitief eindpunt staat. Het waterschap maakt het wel mogelijk om de kering op een multifunctionele wijze te gebruiken door zeer goed duidelijk te maken dat zij de eindverantwoordelijke is voor de waterveiligheid. Vanuit dat oogpunt heeft zij de kering gereconstrueerd tot een uitermate monofunctionele dijk. De fysieke kering die er nu ligt zorgt voor 100 jaar waterveiligheid, dat is de overtuiging. Door het toevoegen van een laag grond wordt de dijk ingepakt en zal er in de komende jaren worden gestart met de ontwikkeling van een boulevard op de dijk. Dit roept veel spanningen op, het waterschap weet namelijk nog niet precies wat er allemaal wordt ontwikkeld. Om deze spanningen te reduceren of te vermijden is er in feite een exploiterende strategie gehandhaafd. Er zijn veel afspraken gemaakt over wat wel en wat niet mag in de buurt van de kering, dit is allemaal officieel vastgelegd in beleidsdocumenten en de keur van het waterschap. Vanuit de gedachte dat het waterschap enerzijds de handhaver is en anderzijds een rol wil spelen in de ruimtelijke ontwikkeling is deze handelingsstrategie zeer goed te begrijpen. Het open om gaan met de omgeving levert een hoop risico's op die middels het vastleggen van allerlei regels en afspraken vermeden hopen te worden.

Dit project is een schoolvoorbeeld van een ontwikkelende stijl van asset management. Het waterschap heeft op eigen initiatief besloten om de dijk te reconstrueren om zo de ontwikkeling van Almere Poort mogelijk te maken. Door daarin op een open en flexibele wijze samen te werken met de gebiedspartijen is er een situatie ontstaan waarin verschillende publieke meerwaarden zijn verbonden aan de functie van de dijk.

## 9 De casussen vergeleken

In dit hoofdstuk wordt een vergelijkende analyse opgesteld op basis waarvan conclusies kunnen worden vormgegeven. Deze vergelijkende analyse wordt systematisch opgebouwd door de verschillende variabelen die zijn uitgewerkt in de operationalisering te behandelen. Daarbij wordt gezocht naar interessante gelijkenissen of verschillen bij de verschillende casussen.

### 9.1 Taakopvatting en strategie

Wanneer terug wordt gegaan naar de basis van de operationalisatie van het begrip taakopvatting dan kan worden gezegd dat in principe ieder waterschap een multifunctionele taakopvatting heeft met betrekking tot de primaire keringen. In de aard zien zij de kering puur als een waterkerende asset, maar ieder waterschap is bereid om meerdere functies toe te laten op de dijk zo lang deze geen afbreuk doen aan de kwaliteit van de dijk. Deze functies moeten echter functies wel door een andere partij worden bekostigd, het waterschap draait hier niet voor op. Zoals in de verschillende casussen gezien kan worden is het commitment van een andere partij zeer belangrijk om een multifunctionele kering te ontwikkelen. Een mooi voorbeeld hiervan is het project Capelle – Moordrecht waar de gemeente Capelle aan den IJssel zeer voortvarend meewerkte. Door het geven en nemen op verschillende plaatsen is er een samenwerking ontstaan waarin sommige functies zijn verdwenen, sommige zijn behouden ondanks dit niet paste in het beleid en nieuwe functies zijn ontwikkeld. De gemeente Zuidplas was echter niet van plan om bij te dragen aan de hachelijke verkeerssituatie op de locatie van de dijkversterking, omdat zij in conflict lag met de bewoners van het recreatiepark. Deze partij toonde geen commitment ten opzichte van de ruimtelijke ontwikkeling. De oplossing is dan ook puur monofunctioneel ingericht. Bij de projecten Kust op Kracht en Kustzone Almere Poort was er aan de voorkant al sprake van een officiële samenwerking tussen meerdere gebiedspartijen. Hier kan dus ook worden gezien dat het waterschap zich toe kan spitsen op de taak waar zij voor staan, de waterveiligheid. De andere taken zijn opgepakt door de gebiedspartijen. Bij het project Hoeksche Waard Noord was er naast geen tijd en geld volgens de respondenten ook weinig mogelijkheid in de omgeving om een multifunctionele dijk te ontwikkelen. Hierin kan worden gezien dat zij het meekoppelen van kansen in de omgeving hoofdzakelijk zien als het multifunctioneel inrichten van de kering, dit is ook het geval bij het project Capelle – Moordrecht.

Tabel 26 - Taakopvatting van de waterschappen

Casus	Dijkversterking Capelle – Moordrecht	Dijkversterking Hoeksche Waard Noord	Kust op Kracht / Hondsbosche en Pettemer Zeekering	Dijkreconstructie Kustzone Almere Poort
Variabele	Mono- en multifunctioneel	Monofunctioneel	Multifunctioneel	Multifunctioneel
Taakopvatting	Multifunctionaliteit is mogelijk zolang dit geen juridische problemen oplevert en de extra functie(s) door een andere partij bekostigd worden	Er is simpelweg geen tijd en geld om allerlei extra functies te verbinden aan de dijk	Ruimtelijke inpassing van het project was een doelstelling die vooraf is meegegeven door het bestuur	Door een puur monofunctionele opvatting is het hier mogelijk geworden om een uiterst multifunctionele dijk te ontwikkelen

Met betrekking tot de wijze waarop waterschappen te werk gaan kan op basis van de gegeven operationalisatie worden gezegd dat elementen van de explorerende strategie veelvuldig zijn toegepast door de onderzochte waterschappen. Ze zijn allen op zoek naar het verbinden van allerlei processen die naast elkaar lopen in de wereld van het waterbeheer. Denk hierbij aan het project Hoeksche Waard Noord waar in samenwerking met de Gasunie de leidingen van zowel de Gasunie als het waterschap gezamenlijk zijn verlegd. In plaats van allebei hun eigen ding te doen trekken zij gezamenlijk op waardoor er kosten worden bespaard en de impact op de omgeving zo minimaal mogelijk is. Dit is toch een mooie ontwikkeling in het gedachtegoed van asset management. Deze ontwikkeling is ook zichtbaar bij de andere onderzochte waterschappen. Zuiderzeeland ontwikkelt in samenwerking met de gemeente en een projectontwikkelaar het gebied rond de kustzone in Almere Poort. Bij Schieland en de Krimpenerwaard zijn de bewoners zo vroeg mogelijk betrokken in het project om en te informeren over de komende veranderingen. Door dit in samenwerking met de gemeente te doen is er bij de burgers een gevoel ontstaan dat er daadwerkelijk naar hun geluisterd is in de uitwerking van de varianten. Bij het project Kust op Kracht heeft men bewust aan de omgeving gevraagd om zich te organiseren, zodat zij met een volwassen partij konden communiceren over het probleem. Daar heeft de omgeving dus ook de mogelijkheid gekregen om direct met de aannemer te praten om hun wensen en ideeën te uiten. Dit zijn mooie voorbeelden van een open en flexibele aanpak van het probleem waarin voornamelijk is gezocht naar het creëren draagvlak en steun vanuit de directe omgeving. Daarnaast is men er zich steeds vaker van bewust dat verschillende partijen op een verschillende manier moeten worden benaderd, er is niet één format voor omgevingsmanagement. Echter zijn wel alle waterschappen op een zeer risicomijdende manier te werk gegaan. Zoals blijkt uit de monofunctionele taakopvatting zijn de waterschappen een autoriteit die voornamelijk gedreven wordt door wet- en regelgeving. Alles wordt vastgelegd in wetten, regels en afspraken. Daarbij is het open en flexibel omgaan met de omgeving in principe ook een risicomijdende aanpak. Waterschappen zien er tegenop om allerlei ingewikkelde en tijdrovende procedures in te stappen. Vandaar gaan zij in de ontwikkelingsfase van een projectplan al vroeg met de omgeving in gesprek om alle belangen zo duidelijk mogelijk in kaart te brengen. De omgevingsdynamiek is een risico wat gemeden dient te worden door er flexibel mee om te gaan.

Tabel 27 - Strategie van de waterschappen

	Casus	Dijkversterking Capelle – Moordrecht	Dijkversterking Hoeksche Waard Noord	Kust op Kracht / Hondsbosche en Pettemer Zeewering	Dijkreconstructie Kustzone Almere Poort
<b>Variabele</b>		Explorerend	Exploiterend	Explorerend	Explorerend
<b>Strategie</b>		Het waterschap is nadrukkelijk op zoek gegaan naar meekoppelkansen in de omgeving van het project, dit door in een vroegtijdig stadium de samenwerking aan te gaan met de gemeenten	Het project is ondanks een aantal explorerende handelingen toch exploiterend opgepakt mede door de grote tijdsdruk in het proces	In een open samenwerking met de directe omgeving, Rijkswaterstaat en de provincie is het project hier tot een goed einde gekomen	Het waterschap weet nu nog niet wat er over vijf jaar op de dijk komt te staan, dit ontwikkelt zich gedurende het proces op een open en flexibele manier



## 9.2 Rationaliteiten

De rationaliteiten van Snellen zijn allen van toepassing in de verschillende casussen. De uiteindelijke oplossing, stijlkeuze, wordt gevormd doordat de verschillende rationaliteiten een rol spelen in de voorafgaande keuzemomenten. Een gemene deler bij de waterschappen is dat zij geen van allen de kosten voor een extra functie op de dijk hebben betaald. Dit dient allemaal voor rekening te komen van een gebiedspartij. De economische rationaliteit speelt dus in grote mate een rol in de ontwikkeling van publieke meerwaarde. Is er geen gebiedspartij gecommitteerd aan de ruimtelijke ontwikkeling, dan houdt het voor de waterschappen snel op. Het toevoegen van extra functies en daar zelf voor opdraaien zijn geen relevante kosten ter bereiking van hun primaire doel, de waterveiligheid garanderen. Het HWBP probeert daarbij de waterschappen zo kosteneffectief mogelijk de projecten te laten uitvoeren. Dit is ook een invloed van de juridische rationaliteit in de verschillende projecten. Aangezien het HWBP, het Rijk, de subsidie verleent dienen de verschillende projectteam rekening te houden met alle kaders, regels en afspraken die het HWBP oplegt. De waterschappen gaan hier veelal in mee, zij zijn naar mening van de onderzoeker een organisatie die staat en valt bij afspraken over wat wel mag, wat niet mag en wat er moet worden gedaan. Zonder afspraken komt men nergens in deze wereld. Door afspraken te maken en kaders op te stellen proberen de waterschappen een aantal onzekerheden weg te nemen die zich in de omgeving bevinden. Wat in de verschillende casussen gezien kan worden is dat het waterschap veelal terugvalt op de regels en wetten die zij zelf hebben opgesteld (het keur en de legger) of de nationale regelgeving die hun in staat stelt allerlei zaken te regelen zonder daar zelf eigendom over te verkrijgen. Denk hierbij aan de ontwikkeling van Almere Poort. Het waterschap heeft de regels gedurende het proces wel aangepast, maar zij weten nog niet precies wat er in de komende vijf jaar op stapel staat bij de kering. Daar hebben zij echter een aantal “stokken voor achter de deur” zoals één van de respondenten het omschrijft. Bij Hollandse Delta is men afgestapt van een beleidslijn omdat men volgens nationale wet- en regelgeving in staat moet zijn om op de kering onderhoud te kunnen plegen. Bij iedere casus zijn dergelijke voorbeelden te noemen. Daarnaast speelt de politieke rationaliteit in ieder project een grote rol. Het is de basis van de casussen Kust op Kracht en Kustzone Almere Poort. Daarnaast speelt het bij de casus Capelle – Moordrecht een belangrijke rol in de ontwikkeling van de uiteindelijke oplossingen. In deze casus is veelvuldig toegegeven aan de directe omgeving, hierdoor ontstaat er een bepaalde stijl van asset management die niet had ontstaan wanneer er voor een andere oplossing was gekozen. Was de dijk verstevigd met grond dat had een groot deel van de cultuur-historische waarde van de kasteelbiotoop verloren gegaan. Door de maatwerkoplossing is dit niet het geval, echter was deze maatwerkoplossing voornamelijk het resultaat van ‘protesten’ van de bewoners over de voorgenomen oplossing met een diepwandconstructie. In de verschillende casussen kan daarnaast gezien worden dat er vrijwel nooit gekozen wordt voor de technisch beste oplossing, maar de oplossing die technisch voldoet en het beste in de omgeving past. De politieke speelt in de verschillende projecten een grotere rol dan de professionele rationaliteit.

Op de volgende pagina vindt u een waardering van de verschillende rationaliteiten binnen de onderzochte casussen. Deze waardering is tot stand gekomen op basis van de analyse van de onderzoeker.



Tabel 28 - De invloed van rationaliteiten

Casus	Dijkversterking Capelle – Moordrecht	Dijkversterking Hoeksche Waard Noord	Kust op Kracht / Hondsbossche en Pettemer Zeewering	Dijkreconstructie Kustzone Almere Poort
<b>Variabele</b>				
<b>Rationaliteiten</b>	<p>1. Economische rationaliteit</p> <p>De economische rationaliteit komt op een eerste plaats, omdat het voor een groot deel heeft bepaald hoe de definitieve oplossing eruit komt te zien. Het waterschap is op zoek geweest naar geldstromen om het project zo kosteneffectief mogelijk vorm te geven. Indien deze stromen niet aanwezig waren beperkte dit de oplossingsrichting van het waterschap tot het minieme wat gedaan moest worden.</p>	<p>1. Juridische rationaliteit</p> <p>De juridische rationaliteit speelt de belangrijkste rol in dit project. In het Bestuursakkoord Water zijn afspraken gemaakt met betrekking tot financiën en tijdspaden van de verschillende projecten. Het project Hoeksche Waard Noord ervaart een grote tijdsdruk vanwege deze afspraken, hierdoor worden kansen in de omgeving niet herkend of worden deze niet benut.</p>	<p>1. Economische rationaliteit</p> <p>Hoewel in dit project alle rationaliteiten elkaar versterken is de onderzoeker toch van mening dat er een bepaalde rangschikking kan worden gemaakt binnen de rationaliteiten. Zo is het waterschap door deze aanpak namelijk voor minimaal 20 jaar verzekerd van een dekking van alle kosten voor onderhoud en beheer. Normaliter komt dit op het bordje van de waterschappen zelf.</p>	<p>1. Economische rationaliteit</p> <p>Ook in dit project is er sprake van een wederzijdse versterking van de rationaliteiten. Ook hier is de onderzoeker echter van mening dat de economische rationaliteit de trigger is geweest voor het waterschap om een stapje extra te doen. Het waterschap is namelijk verzekerd van een dijk die voor minimaal 100 jaar waterveilig is en heeft hier zelf vrijwel niets aan uitgegeven.</p>
	<p>2. Politieke rationaliteit</p> <p>De politieke rationaliteit heeft in dit project veel invloed gehad in de definitieve oplossingen. Het waterschap heeft veelvuldig de plannen aangepast, zodat steun en draagvlak kon worden verworven onder bewoners en gebiedspartijen. Echter is het waterschap niet bereid om zelf bij te dragen aan het creëren van de beste inpassing in de omgeving, wanneer dit betekent dat het veel eigen tijd en geld gaat kosten.</p>	<p>2. Economische rationaliteit</p> <p>Dit komt voort uit de economische rationaliteit om het geld uit te geven aan relevante zaken om het doel te bereiken. Door de sterke neiging naar het zo snel mogelijk vervullen van de primaire taak en omdat er in de regio weinig kansen liggen ten behoeve van het multifunctioneel inrichten van de kering draait het waterschap ieder dubbeltje twee keer om voordat zij deze uitgeeft.</p>	<p>2. Politieke rationaliteit</p> <p>De inpassing in de omgeving staat al dan niet op eenzelfde hoogte als de economische rationaliteit, maar de onderzoeker is er van overtuigd dat het waterschap zich voornamelijk geroepen voelt tot het creëren van waterveiligheid. De publieke meerwaarden zijn voornamelijk door andere partijen ontwikkeld en bekostigt. Vandaar komt de politieke rationaliteit op de tweede plaats.</p>	<p>2. Politieke rationaliteit</p> <p>Ook in dit project staat het waterschap voor de taak om waterveiligheid te garanderen, dit is ook hun primaire doel wordt aangegeven. De inpassing in de omgeving is daarbij niets meer dan het verhogen van de overschrijdingskans, zodat de dijk robuuster is geworden. De multifunctionaliteit wordt ontwikkeld door de gebiedspartijen</p>

<p>3. Juridische rationaliteit</p> <p>Het beleid van het waterschap is schade aangedaan, zodat de bewoners hun zin kregen. Uiteraard zijn er bepaalde regels en wetten waar aan voldaan moet worden, maar is het eigen beleid in dit project niet leidend geweest voor de manier waarop de definitieve oplossing tot stand is gekomen.</p>	<p>3. Professionele rationaliteit</p> <p>De versterkingen zijn allemaal uitgevoerd middels een zachte oplossing, maar zoals de technisch specialist ook aangeeft moeten de gemaakte plannen wel eens worden aangepast omdat de omgevingsmanager bepaalde afspraken heeft gemaakt met omgevingspartijen. De professionele rationaliteit is daarbij niet belangrijker dan de</p>	<p>3. Juridische rationaliteit</p> <p>Gedurende het project is duidelijk geworden dat het Nederlandse kustbeleid zich richtte op het versterken met een zandige oplossing waar mogelijk. Hieraan is in dit project gehoor gegeven, maar voornamelijk op basis van een economische overweging volgende de onderzoeker.</p>	<p>3. Professionele rationaliteit</p> <p>In dit project wordt veel waarde gehecht aan de professionele rationaliteit. Op basis van de kennis en argumenten die hieruit voortvloeien, vertrouwt men namelijk er op dat de dijk voor minimaal 100 jaar voor waterveiligheid zal zorgen. Op basis van deze kennis en expertise is dus ook het beleid omtrent het multifunctioneel gebruik van keringen aangepast.</p>
<p>4. Professionele rationaliteit</p> <p>Op basis van de professionele rationaliteit had het dijkvak in Moordrecht waarschijnlijk met een grondoplossing worden verstevigd. Dit is echter niet gebeurd, omdat het bestuur op basis van de politieke werkelijkheid de wens had om de dijk met een damwand te verstevigen. De professionele rationaliteit werkt in dit project ondersteunend aan wensen die vanuit de andere rationaliteiten ontstaan. Denk hierbij aan het ontwikkelen van een technische maatregel, omdat het beleid van het waterschap schade aan is gedaan zodat de omgeving zijn zin heeft gekregen.</p>	<p>4. Politieke rationaliteit</p> <p>In dit project staat de politieke rationaliteit op de laatste plaats. De inpassing in de omgeving had op een aantal punten beter gekund. Eén daarvan is het verleggen van de kabels en leidingen in het perceel van de gemeente die wellicht een bedrijventerrein op die locatie wil ontwikkelen. De inpassing had dus beter gekund, maar de juridische rationaliteit heeft hier de boventoon gevoerd. Daarnaast geeft het waterschap aan dat zij zich niet te veel wil laten meeslepen in gebiedsprocessen, omdat dit veel tijd en geld komt. Dit heeft het waterschap niet.</p>	<p>4. Professionele rationaliteit</p> <p>De professionele rationaliteit binnen het waterschap heeft een rol gespeeld in de ontwikkeling van een aantal alternatieven, maar zoals één van de respondenten aangeeft is de echte keuze voor het gaan voor een zandige oplossing gekomen vanuit de nationale overheid. Op basis van internationale onderzoeken bleek dit de beste optie voor de Nederlandse kust.</p>	<p>4. Juridische rationaliteit</p> <p>De geldende kaders van het waterschap boden aan de start van het project niet de ruimte om de ontwikkeling van Almere mogelijk te maken. Deze kaders zijn echter veranderd, zodat dit wel mogelijk werd. Er is geen schade aangebracht aan wet- en regelgeving, omdat wet- en regelgeving simpelweg zijn veranderd ten behoeve van het project.</p>

### 9.3 Interactiepatronen

Binnen de verschillende casussen is niet een gelijk interactiepatroon te ontdekken. Ten eerste is dit omdat de casussen enigszins verschillen van elkaar. Daarnaast wordt het proces binnen de verschillende casussen op een andere manier gemanaged. Zo werkt één van de organisaties zeer strak met de PRINCE2 methode van procesmanagement, hierdoor zijn de lijntjes binnen de organisatie anders dan een project wat via het IPM rollenmodel wordt gemanaged. Echter kan er wel een interessant patroon worden ontdekt in de wijze waarop de verschillende casussen aan de voorkant zijn vormgegeven. Enerzijds zijn er de casussen waar het waterschap individueel de taak heeft om de dijk te versterken, anderzijds zijn er de casussen waar dit vanaf het begin een gezamenlijke opdracht is van meerdere bestuurlijke partijen. Bij de casussen waar het waterschap zelf het project draait kan worden waargenomen dat er vaker sprake is van een conflictueuze interactie. Bij de casussen waar de dijkversterking een onderdeel is van een gezamenlijke inspanning om de ruimtelijke ontwikkeling te stimuleren kan worden gezien dat de organisatie van het waterschap veelvuldig op een gecoördineerde wijze met elkaar interacteert. De oorzaak hiervan is volgens de onderzoeker dat de organisatie in een gezamenlijke inspanning van meerdere partijen de noodzaak voelt om coöperatief mee te werken en niet de vertragende factor te zijn. Bij de projecten die een individuele inspanning van het waterschap vragen worden er proberen allerlei partijen in de omgeving hun opgaven mee te koppelen aan die van het waterschap. Daar ontstaat echter een situatie waarin het projectteam, de afdeling beleid of de afdeling vergunningen zich niet kan vinden in deze meekoppelkansen. Dit is voornamelijk een uitwerking van de juridische rationaliteit. Deze meekoppelkansen passen namelijk niet binnen de geldende regels van het waterschap. Op het moment dat het een gezamenlijke inspanning van meerdere bestuurlijke partijen wordt lijkt de organisatie van het waterschap ‘toegefelijker’ te zijn ten opzichte van extra functies bij een asset.

Wanneer er vervolgens sprake is van een conflictueuze interactie kunnen twee strategieën ter voorkoming van een verder conflict worden waargenomen. Enerzijds is er de ‘overreding’ vanuit het projectteam die middels onderzoek en berekeningen aantonen dat hun plannen geen schade aan de kwaliteit van de dijk aandoen. Anderzijds kan de strategie ‘dwang’ worden waargenomen door partijen met een bepaalde machtspositie binnen het waterschap. Denk hierbij aan het bestuur die een door hun gewenste oplossingsrichting doordrukken of de afdeling vergunningen die een negatief advies geeft op basis van de plannen die zijn ontwikkeld.

Tabel 29 - Interactiepatronen binnen de waterschappen

Casus	Dijkversterking Capelle – Moordrecht	Dijkversterking Hoeksche Waard Noord	Kust op Kracht / Hondsbosche en Pettemer Zeewering	Dijkreconstructie Kustzone Almere Poort
<b>Variabele</b>	Conflictueuze interactie	Conflictueuze interactie	Gecoördineerde interactie	Gecoördineerde interactie
<b>Interactie</b>	Dwang vanuit bestuur  Conflict met beleid  Overreding vanuit projectteam	Conflict met vergunningen / beleid  Overreding vanuit projectteam	Gecoördineerde interactie tussen afdelingen om de doelen te bereiken	Organisatie ontwikkelt zich door uitdagingen in het project

## 9.4 Samenhang tussen de variabelen

De vraag die beantwoordt dient te worden is hoe een stijlkeuze zich ontwikkelt op basis van de interactie tussen actoren binnen het waterschap die zich laten leiden door verschillende rationaliteiten. Op basis van een vergelijkende analyse tussen belangrijke aspecten van de casussen wordt een antwoord gegeven op deze vraag.

### De samenhang van de rationaliteiten

Op basis van de juridische rationaliteit, het voldoen aan wet- en regelgeving, zijn er een aantal zaken die per definitie afgevangen dienen te worden door het projectteam. Denk hierbij aan mitigerende maatregelen ten behoeve van natuurvernietiging, het terugplaatsen van objecten die bepalend zijn voor de cultuur van de regio of de minimale vereisten waaraan het project moet voldoen. Dit levert op zichzelf al een aantal mogelijkheden op die kunnen leiden tot een specifieke stijlkeuze op basis van de operationalisering zoals deze op dit moment is vormgegeven. Daarbij is de locatie van het project een belangrijke factor, een lege dijk in Flevoland biedt andere mogelijkheden ten opzichte van een volgepakte dijk in Zuid-Holland bijvoorbeeld. De verschillende rationaliteiten dienen zich te allen tijde eerst te voegen naar datgene wat per definitie moet volgens eigen en nationale wet- en regelgeving. Daarna is het mogelijk om aan extra functies of aspecten aandacht te schenken. Op basis van de professionele rationaliteit worden de eerste gedachten en ontwerpen vormgegeven. Wat is gezien de voornaamste belangen in de regio de best passende oplossing binnen de aspecten die we moeten waarborgen. Dit is waar de politieke rationaliteit zijn intrede doet. Op basis van de eerste schetsen en ontwerpen ontstaat er een bepaalde dynamiek in de omgeving van een project. Deze ideeën leiden tot draagvlak of kritiek. Veelal dit tweede, omdat niemand zijn persoonlijke belang geschaad wil zien worden. Op basis van deze dynamiek ontstaat er interactie tussen verschillende actoren die worden gedreven vanuit de politieke rationaliteit. De vraag die zij zich daarbij stellen is hoe de oplossing beter in de omgeving ingepast kan worden. Denk hierbij aan het project Capelle – Moordrecht waar het bestuur nadrukkelijk invloed heeft gehad in de definitieve oplossing en dus de stijlkeuze in het project. Op het moment dat deze wensen en eisen duidelijk worden, wordt er gekeken aan welke wensen en eisen gezien de economische rationaliteit gehoor kan worden gegeven. Niet alle uitgaven zijn namelijk te verantwoorden tegenover de burger. In het geval van Capelle – Moordrecht heeft het bestuur gebruik gemaakt van zijn machtspositie en heeft zij een oplossing die gewenst werd door de omgeving doorgedrukt. Daarnaast gaat het waterschap op zoek naar kansen in de omgeving die kunnen bijdragen aan het doelmatig uitvoeren van het project. Hierover straks meer. Op het moment dat bepaalde wensen en eisen uit de omgeving niet binnen het beleid of binnen de eerste oplossingsrichting passen worden de kennishouders gevraagd om de plannen te wijzigen. Dit wordt zodanig gedaan dat aan deze wensen en eisen wordt voldaan. Na een aantal van dit soort ronden belandt het projectplan uiteindelijk in de afrondende fase. Dan speelt wederom de juridische rationaliteit een rol. De plannen moeten namelijk in lijn liggen met de geldende kaders van het waterschap. Indien dit niet het geval is kan op basis van eigen wet- en regelgeving op dit moment de stijlkeuze vanuit het projectteam worden aangepast door bijvoorbeeld de afdeling vergunningen. Deze verandering in ontwerpen roept vervolgens weer een reactie op in de omgeving, wat weer leidt tot een overweging welke zaken wel kunnen worden meegenomen en welke zaken niet kunnen worden meegenomen. De rationaliteiten vormen als het ware een vicieuze cirkel waarbinnen de

verschillende belangen steeds opnieuw aan bod komen. Omdat het contact met de buitenwereld niet op een gelijkmatige manier verloopt, mondt dit in een project vaak uit tot een chaos van belangen en tegenstellingen waarin het projectteam een weg moet vinden. Een van de respondenten geeft bijvoorbeeld aan dat hij het fijn zou vinden als er voor dit stadium een bepaald procesontwerp of kaders worden opgesteld waarbinnen de ontwikkeling gestroomlijnd verloopt. De verschillende rationaliteiten hebben dus een constante invloed op elkaar. Op een gegeven moment dient het waterschap dan ook een knoop door te hakken en moet zij een projectplan indienen ter beoordeling. Tijdens de uitvoering van het project komt men veelal in aanraking met wensen of belangen die toch een net iets ander ontwerp hadden willen zien, maar in dit stadium is een verandering van het plan niet of nauwelijks meer mogelijk hoewel de stijl van asset management wellicht vele malen beter zou uitpakken in de omgeving.

### **De macht van het geld**

De economische rationaliteit speelt in de verschillende casussen een zeer grote rol. Het biedt namelijk een randvoorwaarde waarbinnen een project tot stand moet komen. Verder dienen argumenten afkomstig uit deze rationaliteit als reden om af te stappen van het geldende beleid of om een bedrijfseconomisch voordeligere keuze te maken. Daarnaast bepaalt het ook nog eens in hoeverre het mogelijk is om publieke meerwaarde te leveren in een project. Dit lijkt in het verlengde van de randvoorwaarde, het binnen geld opleveren van een project, te liggen, maar dat is niet het geval. Zoals aangegeven zijn waterschappen bereid om meerdere functies toe te laten op een dijk, zo lang er een andere partij is die dit financieel dekt. Deze opvatting komt ook voort uit het gedachtegoed binnen het HWBP. De primaire taak is waterveiligheid, ruimtelijke inpassing komt op de tweede plaats. Het kan dus zo zijn dat op basis van de politieke rationaliteit het gewenst is om een betere ruimtelijk inpassing van het project te bewerkstelligen, maar dit niet bereikt kan worden omdat er geen partij financieel kan of wil bijdragen. Hieruit blijkt dat de beschikbaarheid van geld een grote rol speelt in de stijlkeuze van een waterschap. Wanneer een dergelijke situatie zich voordoet zal het waterschap zich alleen toespitsten op het creëren van waterveiligheid en het project binnen de gestelde marges van het HWBP uitvoeren. Wanneer andere gelden wel beschikbaar zijn, zoals in de projecten Kust op Kracht en Kustzone Almere Poort, dan wordt het voor het waterschap mogelijk om een meer ontwikkelende stijl van asset management toe te passen.

### **De rol van geld in interactiepatronen**

Op basis van uiteenzetting in de vorige paragraaf wordt een ander patroon zichtbaar. Wanneer een dijkversterking aan de voorkant wordt ingericht als een officiële samenwerking tussen gebiedspartijen om de waterveiligheid te garanderen en de ruimtelijke kwaliteit te ontwikkelen is er sprake van een gecoördineerde samenwerking tussen afdelingen. Wanneer een dijkversterking een individuele opdracht is, wordt er gezocht naar kansen en wensen in de omgeving die gekoppeld kunnen worden aan het project. Deze botsen vaak met de geldende regels binnen de organisatie wat leidt tot conflict of strijd.

In de verschillende casussen is het zichtbaar dat wanneer er aan de voorkant een aantal doelstellingen worden meegegeven die voortkomen uit een ontwikkelende stijl van asset management er minder sprake is van interne conflicten of strijd tussen verschillende rationaliteiten. Op het moment dat het project een gezamenlijke inspanning van gebiedspartners

is, dan heeft het waterschap de duidelijke taak om de waterveiligheid te garanderen en zorgen de gebiedspartijen voor de ruimtelijke kwaliteit. Daarbij stelt de organisatie zich zo op dat zij de ontwikkeling mogelijk wil maken, waardoor een gecoördineerde interactie ontstaat. Er is hierbij wel degelijk sprake van een tegenstelling van sommige belangen, deze worden echter overkomen doordat de organisatie zich bewust is van het feit dat zij een belangrijke rol spelen in het mogelijk maken van ruimtelijke inpassing en ontwikkeling. Wanneer de projecten op een individuele wijze worden opgepakt kan worden gezien dat er, waar mogelijk, kansen uit de omgeving worden meegekoppeld in het project. Een reden daarvoor, volgens de onderzoeker, is dat de projecten daardoor kosteneffectiever volbracht kunnen worden. Het waterschap is dus constant op zoek naar geldstromen die kunnen bijdragen aan het goedkoper maken van het project. Dit leidt tot een bepaalde rolvervaging voor het waterschap. Zij trekken daarbij een aantal ruimtelijke inpassingsvraagstukken naar zich toe, die eigenlijk niet passen bij de primaire taak van het waterschap. Dit leidt tot een bepaalde weerstand binnen de organisatie, wat zich uit in een conflictueuze interactie.

#### **Afdeling beleid en vergunningen versus het projectteam**

Deze conflictueuze interactie uit zich voornamelijk tussen de afdeling beleid en vergunningen en het projectteam. De afdeling beleid gaat daarin voorop. Zij zijn degene die de kaders opstellen waarbinnen de projecten tot een goed einde dienen te komen. Zo schrijven zij beleid omtrent het medegebruik van keringen, het al dan niet toelaten van beplanting op keringen en het al dan niet toelaten van activiteit op keringen. De afdeling vergunningen beoordeelt vervolgens of de projectteams met hun oplossingen voldoen aan deze kaders. Is dit niet het geval dan zal deze afdeling niet haar goedkeuring verlenen aan een projectplan. Hier ontstaat het grootste conflict. Waar de afdeling vergunningen in het verleden voornamelijk aan het einde van een projectplan geconsulteerd werd en alleen maar 'ja' of 'nee' kon zeggen, wordt zij tegenwoordig vaker aan de voorkant betrokken. Dit kan voornamelijk worden gezien in het project Kustzone Almere Poort. Hier werd aan de voorkant duidelijk dat de geldende kaders niet genoeg ruimte boden om de ontwikkeling mogelijk te maken. Op basis van deze observatie heeft de organisatie een slag geslagen in de ontwikkeling van kaders die een multifunctionele inrichting van een kering mogelijk maken. Bij de casus Hoeksche Waard Noord is er juist een functie van de dijk ontnomen, omdat dit volgens het beleid moet en de afdeling vergunningen hier zeer streng op heeft gehandhaafd. De stijlkeuze wordt hier dus beperkt door een conflictueuze interactie met een partij die door zijn machtspositie in staat is om een projectplan af te keuren. Het blijkt dat een vruchtbare samenwerking tussen deze twee actoren, enerzijds afdeling beleid en vergunningen en anderzijds het projectteam, van vitaal belang is voor de stijlkeuze binnen een project.

## 10 Hoe ontstaat een stijl van asset management?

In dit hoofdstuk wordt via een beantwoording van de deelvragen toegewerkt naar een allesomvattende conclusie met betrekking tot de ontwikkeling van een stijl van asset management en de wijze waarop een waterschap hiermee omgaat.

### 10.1 Een antwoord op de deelvragen

In dit onderzoek stonden zes deelvragen centraal. Deze zes deelvragen zullen hier één voor één worden behandeld. De deelvragen waren de volgende.

1. Wat is asset management bij waterschappen?
2. Welke actoren zijn er te onderscheiden binnen de organisatie van het waterschap?
3. Welke stijlen van asset management zijn te onderscheiden?
4. Welke rationaliteiten zijn te onderscheiden in het asset management proces rond dijkversterkingen?
5. Wat zijn de drijfveren die zorgen voor een gewenste stijl van asset management?
6. Hoe leidt de interactie tussen rationaliteiten tot een stijlkeuze?

#### 10.1.1 Wat is asset management bij waterschappen?

In dit onderzoek staat asset management bij waterschappen centraal. Een waterschap is een publiek orgaan die belasting heft, politiek is aangestuurd en waar het bestuur sinds een aantal jaar indirect door de burgers wordt verkozen. Daarnaast heeft de samenleving zich de laatste jaren ontwikkeld en moeten overheidsinstanties, zo ook het waterschap, zich steeds vaker bewijzen en legitimeren tegenover de burger. De overheid is niet meer de autoriteit die alle macht en kennis in pacht heeft om een probleem zelfstandig op te lossen. Daarin moet zij met burgers, marktpartijen en andere overheidsinstanties samenwerken om zo veel mogelijk publieke waarde te genereren. Dit betekent dat asset management in de publieke sector verder gaat dan de standaard asset management afweging tussen kosten, risico's en prestaties. Het leveren van publieke meerwaarde moet hierin het uitgangspunt zijn. De vraag die publieke organen zich daarbij moeten stellen is de volgende: hoe krijgen wij de meeste publieke waarde uit onze assets? Zij dienen verder te kijken dan hun eigen 'bedrijfsbelang' om te kunnen blijven voldoen aan de groeiende vraag naar legitimering vanuit de burger. Daarin is een open en flexibele samenwerking met de bestuurlijke actoren een belangrijk gegeven. Door gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een project te dragen ontstaat er een situatie waarin partijen op elkaar kunnen vertrouwen en het daadwerkelijk creëren van publieke meerwaarde haalbaar wordt. Wanneer de waterschappen dit zelf moeten leveren, op basis van verplichtingen of bestuurlijke overeenkomsten waar ambtenaren eigenlijk weinig tot geen boodschap aan hebben, zal het daadwerkelijk creëren van een publieke meerwaarde niet prevaleren in een project. In dit laatste geval zal men waarschijnlijk streven naar een 6, terwijl een 8 of een 9 haalbaar is door gezamenlijk op te trekken en in te staan voor elkaars verantwoordelijkheden.

### 10.1.2 Welke actoren zijn er te onderscheiden binnen de organisatie van het waterschap?

Uit de interviews is gebleken dat er een aantal partijen binnen de organisatie van een waterschap een rol spelen in de ontwikkeling van een stijl van asset management. De beschrijving die in paragraaf 3.2 is gegeven geeft hiervan een goed overzicht. Hieronder worden in het kort nog even de belangrijkste actoren benoemd en de rol die zij spelen.

Tabel 30 - Actoren binnen het waterschap

<b>Projectteam</b>	Allereerst speelt uiteraard het projectteam een belangrijke rol. Vrijwel ieder projectteam kende een rolverdeling die één op één was overgenomen dan wel soortgelijk was aan het IPM model van Rijkswaterstaat.
<b>Bestuur</b>	Het politieke bestuur van een waterschap speelt een rol in de uiteindelijke keuze van een oplossing. Het ambtelijke projectteam werkt een aantal varianten uit en het politieke bestuur maakt een keuze in een voorkeursalternatief.
<b>Afdeling beleid</b>	De afdeling speelt een rol als kaderontwikkelaar van het werk. De afdeling ontwikkelt de kaders en regels waaraan een project moet voldoen.
<b>Afdeling vergunningverlening</b>	De afdeling vergunningverlening is een belangrijke speler in het regelen van vergunningen voor het werk en in het toestaan van wat wel en niet mag op de primaire kering. Daarbij zijn zij afhankelijk van de kaders die de afdeling beleid opstelt voor dit soort zaken.
<b>Programmamanager</b>	De programmamanager, voor zo ver geen onderdeel van het projectteam, speelt een belangrijke rol als leider binnen de organisatie. Oplossingsrichtingen staan of vallen bij de overtuigingskracht van deze persoon, daarnaast staat hij garant voor het bedrijfseconomische belang van het waterschap
<b>Afdeling beheer en onderhoud</b>	De afdeling beheer en onderhoud speelt een kleine rol in de ontwikkeling van een stijl van asset management. De ervaringskennis wordt aan de voorkant gebruikt om de dijk te versterken, de afdeling wordt geconsulteerd in de verwachting van het eindproduct en aan de achterkant krijgen ze de dijk terug in beheer.

### 10.1.3 Welke stijlen van asset management zijn te onderscheiden?

Zoals reeds aangegeven is dit het eerste onderzoek wat op deze wijze kijkt naar de totstandkoming van een stijl van asset management in de publieke wereld van het waterbeheer. Dat betekent dat er een aantal lessen kunnen worden getrokken uit de wijze waarop dit onderzoek is vormgegeven.

#### Stijlen van asset management

In dit onderzoek zijn de volgende stijlen van asset management onderscheiden: beherend asset management, accommoderend asset management, integrerend asset management en ontwikkelend asset management. De overtuiging van de onderzoeker is dat deze vier stijlen de gehele lading dekken wanneer het gaat om verschillende stijlen van asset management in de



wereld van het waterbeheer. Daarbij voldoet de uitleg van de verschillende stijlen die in paragraaf 2.3.3 is gegeven in ruime mate. De wijze waarop een stijl van asset management is onderzocht in deze masterthesis kan echter worden verscherpt. Dit wordt dan ook gedaan in het volgende hoofdstuk.

#### 10.1.4 Welke rationaliteiten zijn er te onderscheiden?

De vier rationaliteiten van Snellen dekken de gehele lading binnen de wereld van het waterbeheer. Ze vormen de randvoorwaarden waarbinnen een stijl van asset management wordt ontwikkeld. Daarnaast biedt het volgens de onderzoeker een interessante wijze waarop gekeken kan worden naar de totstandkoming van dit soort projecten. Door deze verschillende rationaliteiten te bespreken kunnen er interessante observaties worden gedaan bij de waterschappen. Daarbij is gemerkt dat het belangrijk is om de operationalisatie van deze rationaliteiten zo scherp mogelijk te maken. De 'operationalisaties' moeten elkaar als het ware bijten. Op deze wijze ontstaat er een interessante dynamiek van waaruit verschillende actoren naar het probleem kijken en hun visie delen. De vier vragen die daarbij centraal moeten staan zijn de volgende:

- Wij versterken een dijk op basis van de technisch beste oplossing
- Wij versterken een dijk op basis van de wensen van de directe omgeving
- Wij versterken een dijk zo goedkoop mogelijk
- Wij versterken een dijk zodat hij minimaal voldoet aan wet- en regelgeving

#### 10.1.5 Wat zijn de drijfveren die voort komen uit deze rationaliteiten?

De aanname van de onderzoeker was dat de drijfveren van actoren voort komen uit de verschillende rationaliteiten. Het is gebleken dat dit het geval is. Op basis van de vier rationaliteiten worden hieronder de belangrijkste drijfveren benoemd.

##### **Professionele rationaliteit**

In de zoektocht naar een oplossing voor het probleem wordt niet meer uitgegaan van de technisch beste oplossing voor waterveiligheid. Vanuit specialisten, technici, ontwerpers en dijkbeheerders, gaat de voorkeur veelal uit naar een zachte oplossing. Dit is ook het landelijke beleid, 'zacht waar kan, hard waar moet'. De overtuiging hierbij is dat een zachte oplossing het meest toekomstbestendig is en vaak ook nog eens de goedkoopste oplossing. Wat kan worden waargenomen is dat er op zoek wordt gegaan naar de best passende oplossing in de omgeving waarin een project plaatsvindt. Deze omgeving bestaat uit spelers, argumenten en belangen die afkomstig zijn uit de overige rationaliteiten. Dit is in het kader van de *time to evolve* een zeer goede ontwikkeling, maar betekent tevens dat de professionele rationaliteit niet meer leidend is in de ontwikkeling van een stijl van asset management. Zo lang de gekozen oplossing maar technisch voldoet is het uitgangspunt van veel respondenten. De drijfveer binnen de professionele rationaliteit is dan ook het vinden van een technisch passende oplossing op basis van de wensen en eisen die vanuit de andere rationaliteiten afgevuurd worden op de kennishouders.

**Economische rationaliteit**

Vanuit de economische rationaliteit kan een verschil in perceptie worden gezien die de basis vormt voor de verschillende drijfveren binnen deze rationaliteit. Dit is de perceptie ten opzichte van het multifunctioneel inrichten van een asset. Enerzijds zijn er partijen die het multifunctioneel inrichten van een asset zien als een middel om de opdracht die voor hen ligt zo kosteneffectief mogelijk uit te voeren. Anderzijds zijn er partijen die het multifunctioneel inrichten van een asset zien als het op termijn betaalbaar houden van de dijk. Dit verschil in perceptie kan worden waargenomen bij de wat meer traditionele dijkversterkingsprojecten en bij de uitdagende dijkversterkingsprojecten. De reden hiervoor is volgens de onderzoeker de werkwijze binnen het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Binnen dit programma is het mantra 'sober, robuust en doelmatig' het belangrijkste uitgangspunt van een dijkversterking. Geld is zonder enige twijfel een randvoorwaarde waarbinnen een oplossing moet passen, anders ontvangt het waterschap namelijk geen subsidie voor haar plannen. Daarnaast is het echter ook een drijfveer om tot een bepaalde stijl van asset management te komen. Dit heeft tot gevolg dat wanneer het waterschap een individuele taak heeft om te zorgen voor waterveiligheid het zich voornamelijk richt op het zo doelmatig mogelijk inrichten van het project. Door het koppelen van kansen in de omgeving kunnen er geldstromen worden binnengehaald die een doelmatige uitvoering mogelijk maken. Denk hierbij aan de verbinding met het project Schoner Mooier Hollandsche IJssel en de samenwerking met de Gasunie bij het verleggen van de kabels. Waar het waterschap in een samenspel met andere overheden echter de taak heeft om de waterveiligheid te garanderen ontstaat er een situatie waarin het multifunctioneel inrichten van een dijk dient tot het betaalbaar houden van de stijl van asset management die gezamenlijk ontwikkeld wordt. Het waterschap staat daarbij garant voor de waterveiligheid en de partners nemen de publieke meerwaarden voor hun rekening. Denk hierbij aan het project Kustzone Almere Poort en het project Kust op Kracht.

**Politieke rationaliteit**

De belangrijkste drijfveer binnen de politieke rationaliteit is het verkrijgen van draagvlak en steun voor de oplossing die het waterschap in gedachten heeft. Wat kan worden waargenomen is dat de waterschappen op een open wijze interacteren met de omgeving om zo veel mogelijk belangen duidelijk te krijgen. Hier worden afspraken over gemaakt en deze zijn vervolgens terug te vinden in de aangedragen oplossing. De drijfveer die hier achter schuil gaat is dat geen van de waterschappen zit te wachten op allerlei ingewikkelde, tijdrovende en kostbare procedures op het moment dat de plannen ter inzage komen te liggen bij de provincie. Door op voorhand afspraken te maken proberen zij dit af te vangen. De drijfveer die daar weer achter schuil gaat is dat de provincie een dergelijk projectplan niet goedkeurt als er te weinig afspraken zijn gemaakt, omdat de provincie er dan niet van overtuigd is dat het proces vloeiend zal verlopen. Dit heeft tot gevolg dat allerlei innovatie contractvormen waarin kennis uit de markt moet worden gehaald niet werken in de praktijk. Eigenlijk staat er grotendeels al vast wat de oplossing van het probleem wordt, omdat het bestuur van het waterschap niet zit te wachten op negatieve stukken in de krant of op de televisie. Hieruit maakt de onderzoeker op dat het open en flexibel om gaan met de omgeving ter verkrijging van draagvlak en steun eigenlijk een risicomijdende aanpak is. Waterschappen willen het risico dat het project stil komt te liggen vermijden door in de ontwikkeling van de plannen open om te gaan met de omgeving en zoveel mogelijk belangen te

vertegenwoordigen in de oplossing zodat er zo min mogelijk juridische gevolgen optreden in de uitwerking van het project. Daarnaast is de bestuurlijke ambitie om een stapje extra te doen een belangrijke drijfveer binnen de politieke rationaliteit om publieke meerwaarde te creëren. Zoals in het geval van Kustzone Almere Poort voelt het bestuur zich verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een nieuw stukje Nederland en wil zij hier graag aan bijdragen. Als laatste moet worden aangegeven dat er een belangrijk verschil is tussen de politieke rationaliteit en de politieke werkelijkheid. Dit onderscheid kan tot enige verwarring leiden, maar de politieke rationaliteit gaat over het aansluiten bij de wensen en eisen uit de omgeving. De politieke werkelijkheid, protest of negatieve publiciteit, is daarbij een argument om de oplossing beter aan te laten sluiten bij de wensen en eisen die er in de omgeving zijn. Doordat het bestuur van een waterschap veelal in de positie verkeerd waarin deze negatieve geluiden tot hen komen, maakt zij veelal de keuze om de ruimtelijke inpassing beter aan te laten sluiten bij wensen en eisen in de omgeving. Dit komt voornamelijk omdat zij een verantwoordingsplicht heeft tegenover de burger en de negatieve publiciteit het imago van het waterschap schaadt.

### **Juridische rationaliteit**

Deze rationaliteit of randvoorwaarde gaat er van uit dat de oplossing die gekozen wordt past binnen de geldende kaders van wet- en regelgeving. Aangezien het waterschap een autonoom bestuurlijk orgaan is met een eigen wet- en regelgeving moet de oplossing van het probleem dus zowel in de eigen kaders als de landelijke kaders passen. Wat kan worden gezien is dat een aantal van de waterschappen de onderzochte casussen gebruiken om de organisatie te ontwikkelen op het gebied van het multifunctioneel gebruiken van de keringen. Op basis van het werk bij Kust op Kracht wordt nu ook de Prins Hendrikpolder op Texel via eenzelfde manier versterkt waar er vroeger nog sprake was van een traditionele dijkversterking. Door de uitdagingen die in de verschillende projecten naar voren komen te gebruiken om kritisch te reflecteren op de eigen organisatie ontstaat er een situatie waarin de juridische kaders zich mee ontwikkelen. Bij de wat meer traditionele dijkversterkingen is dit echter in mindere mate het geval. Hier wordt op een meer gebruikelijke manier gewerkt, dit vergt dus ook geen ontwikkeling van het eigen beleid of regels. De drijfveer die dit onderscheid bevat is dus de volgzzaamheid aan de juridische rationaliteit. Is deze kaderend en beperkend voor wat er gedaan kan worden en laat de projectgroep zich hierdoor leiden of zijn de uitdagingen die de projectgroep tegenkomt een reden om de kaders te ontwikkelen en gaat de organisatie hierin mee. In het geval van het project Hoeksche Waard Noord is dit meer het eerste, in het geval van Kustzone Almere Poort is dit meer het tweede. Een drijfveer die daaraan gerelateerd is, is de machtspositie van bijvoorbeeld de afdeling vergunningen. Zij bekleden een positie waarin zij de handhaver zijn. Op het moment dat de plannen onafhankelijk van de afdeling vergunningen worden ontwikkeld dan zal de eerste reactie veelal 'nee' zijn geven de respondenten aan. Wanneer er aan de voorkant wordt samengewerkt met deze afdeling ontstaat er een situatie waarin zij meedenken in hoe het wel zou kunnen.

### 10.1.6 Hoe leidt de interactie tussen rationaliteiten tot een stijlkeuze?

Op basis van de bevindingen in de verschillende casussen en de vergelijkende analyse kan worden gesteld dat de rationaliteiten elkaar versterken op basis van de interactie, maar ook veelvuldig elkaar in de weg zitten. Waar de rationaliteiten elkaar versterken leidt dit tot een meer ontwikkelende stijl van asset management. Waar de rationaliteiten elkaar tegenspreken en zelfs in conflict komen, leidt dit tot een meer accommoderende of beherende stijl van asset management. Dit heeft tevens te maken met de wijze waarop deze rationaliteiten een rol spelen binnen de organisatie. Waar ze elkaar versterken, kan een organisatie worden gezien die zichzelf wil ontwikkelen op basis van de uitdagingen die zij tegenkomt in de projecten. Het waterschap is zich bewust van het feit dat dit de enige manier is om, al dan niet zelf, een bepaalde publieke meerwaarde te creëren, die verder gaat dan het toevoegen van meekoppelkansen. Dit is namelijk wat kan worden waargenomen bij de casussen waar de rationaliteiten elkaar tegenspreken. Meekoppelkansen zijn hierin zaken die niet direct bijdragen aan de primaire taak van het waterschap, maar wel bijdragen aan het verwerven van steun en draagvlak, en daarom kritischer worden beoordeeld op hun passendheid binnen de taak die zij moet uitvoeren. In dit soort projecten is het waterschap dus afhankelijk van welke kans zich ook maar voordoet om een bepaalde meerwaarde te leveren. Dit heeft zijn uitwerking op de interactie tussen de actoren die door de verschillende rationaliteiten worden geleid. De manier waarop een waterschap een project aanvielt heeft dus een bepalende rol in hoe de interactie tussen de rationaliteiten en uiteindelijk een stijl van asset management vorm krijgt. Hierover meer in de volgende paragraaf.

#### **De rol van interactie**

Kernachtig kan worden aangegeven dat de interactie binnen een waterschap zich baseert op het einddoel wat de verschillende actoren voor ogen hebben. Trachten zij een gezamenlijk einddoel te bereiken waarin ruimtelijke inpassing van een dijkversterking een onderdeel is, dan trekt de organisatie zich aan elkaar op en versterken de rationaliteiten elkaar. Hebben zij een meer traditionele blik op een dijkversterking en worden de verschillende afdelingen binnen de organisatie niet samengebracht in het streven naar een gezamenlijk einddoel, dan is er sprake van een situatie waarin iedere actor zijn belang of rationaliteit gewaarborgd wil zien worden in het project. Dit leidt veelal tot strijd of conflict, wat vervolgens leidt tot de overheersing van een bepaalde rationaliteit waardoor de stijlkeuze voornamelijk in deze richting neigt.

#### **De politieke werkelijkheid**

Verder speelt de politieke werkelijkheid, een argument uit de politieke rationaliteit, een zeer belangrijke rol in de verschillende projecten. Dit wil zeggen dat het politieke bestuur van een waterschap veel invloed uitoefent op een stijlkeuze wanneer er sprake is van negatieve publiciteit of protest vanuit de omgeving. Daarbij speelt ook het moment waarop een dijkversterking plaatsvindt een grote rol. Het projectteam Capelle - Moordrecht heeft op meerdere momenten een oplossingsrichting aangepast, zodat deze beter past bij de wensen en eisen uit de omgeving. Als reden hiervoor werd gegeven dat het waterschap in de komende jaren nog een aantal projecten op stapel heeft staan aan dezelfde dijkkring. Het waterschap wil daarbij niet dat negatieve geluiden uit de omgeving leiden tot een 0 – 1 achterstand wanneer daar een start wordt gemaakt. De vraag is in hoeverre het bestuur van een waterschap toegankelijk is aan de wensen en eisen uit de omgeving wanneer het project het laatste in een lange reeks is en de geldkraan niet zo vloeiend meer stroomt. Een interessante observatie voor vervolgonderzoek.

## 10.2 Een antwoord op de centrale vraag

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal stond was de volgende: *Hoe ontstaat een stijl van asset management in de interactie tussen verschillende actoren binnen het waterschap en hoe spelen verschillende rationaliteiten hierin een rol?*

### Initiële houding van het waterschap

Hoe eenvoudig het ook kan klinken heeft de ontwikkeling van een stijl van asset management alles te maken met de initiële houding van het waterschap ten opzichte van een project. De onderzoeker is van mening dat deze houding bepalend is voor de wijze waarop de verschillende partijen binnen de organisatie met elkaar interacteren en zich daarbij laten leiden door de rationaliteiten. Wanneer het waterschap daadwerkelijk publieke meerwaarde wil creëren met een asset zal zij er alles aan doen om er voor te zorgen dat zij zelf niet de vertragende factor is in het proces ter bereiking hiervan. Evengoed heeft zij andere partijen nodig om publieke meerwaarde te creëren. Een waterschap heeft nu eenmaal niet het geld, de kennis en de juridische grondslag in huis om allerlei publieke waarden te ontwikkelen, maar in een vruchtbare samenwerking met andere partijen is dat wel mogelijk. Zij is zich hier op voorhand van bewust en gaat daarom op een open wijze het gesprek aan met gebiedspartijen en probeert op basis van een formele samenwerking een mooi eindproduct neer te zetten. Daarbij maakt het waterschap de verschillende afdelingen binnen de organisatie medeverantwoordelijk voor het bereiken van dit doel. Dit leidt ertoe dat de verschillende rationaliteiten niet in strijd raken met elkaar, maar elkaar versterken en toewerken naar een gezamenlijk doel.

Waar in een project gezorgd dient te worden voor waterveiligheid en terloops wordt gekeken welke meekoppelkansen zich voordoen in de omgeving is de initiële houding van de gehele organisatie anders. Het project is hier niet een gezamenlijk doel waar naar gestreefd wordt, maar veelal een meer traditionele vorm van een dijkversterking waar iedere actor individueel zijn ei over moet leggen. De meekoppelkansen bieden voor het projectteam bijvoorbeeld een mooie mogelijkheid om voor steun- en draagvlak te zorgen in de omgeving, maar passen wellicht niet binnen de geldende kaders van het waterschap. Omdat het project geen doel is waar gezamenlijk naar gestreefd wordt, belanden de verschillende actoren binnen het waterschap vaker in een stand waarin zij tegen de plannen van het projectteam in gaan. Dit voornamelijk omdat zij hun belang, of rationaliteit, niet voldoende gewaarborgd zien worden of omdat zij de organisatie niet meer herkennen door de toevoeging van plannen die tegen de primaire taak van het waterschap in gaan. Dit leidt veelal tot een conflictueuze interactie binnen het waterschap, waardoor de ontwikkeling van een stijl van asset management in een bepaalde richting wordt geduwd. Deze richting ontstaat dus voornamelijk door een andere focus binnen een project.

### Focus in een project

In dit onderzoek heeft het creëren van publieke meerwaarde centraal gestaan bij de beoordeling of een waterschap één of meerdere publieke functies vervult met haar asset. Dit varieert van een monofunctionele meerwaarde, het garanderen van waterveiligheid, tot een multifunctionele meerwaarde, het toevoegen van sociaal-culturele of ecologische functies aan een dijk die primair bestemd is voor waterveiligheid. Op basis van de analyse in voorgaand hoofdstuk en bovenstaande uiteenzetting kan er een interessante conclusie worden geschreven met betrekking tot de wijze waarop waterschappen een stijl van asset management ontwikkelen.

Enerzijds kan worden waargenomen dat waterschappen dit individueel doen, anderzijds kan worden gezien dat zij dit in samenwerking met andere bestuurlijke partijen doen. Dit ogenschijnlijk basale verschil levert een totaal andere stijl van asset management op.

Tabel 31 - Focus binnen een project

Individuele opgave		Gezamenlijke opgave
Zo efficiënt mogelijk	Doelbereiking	Zo effectief mogelijk
Meekoppelen van kansen als bonus	Meerwaarde creatie	Meekoppelen van kansen als uitgangspunt
Rolvervaging	Taakopvatting	Rolverduidelijking
Afhankelijk van omgeving	Strategie	Afhankelijk van partners

Wanneer een dijkversterking een individuele opgave van het waterschap is, opgedragen door het HWBP, zal zij trachten haar doel zo efficiënt mogelijk te bereiken. Dit betekent dat het meekoppelen van kansen in de omgeving een bonus is waardoor het project goedkoper kan worden uitgevoerd. Dit levert een bepaalde rolverving op, het is niet meer duidelijk waar het waterschap eigenlijk mee bezig is. Een voorbeeld hiervan is het toevoegen van de parkeerplaatsen in het projectplan van dijkversterking Capelle – Moordrecht. Deze werden er vervolgens snel uitgehaald omdat het waterschap het juridische steekspel zou verliezen. De functie droeg namelijk niet bij aan het doel van het waterschap, de dijk waterveilig maken, maar was wel interessant om het project doelmatig uit te voeren. Dit laat ook zien dat het waterschap in een dergelijke individuele aanpak van het project afhankelijk is van de kansen die zich in de omgeving voordoen. In Moordrecht had de publieke meerwaarde sterk verbeterd kunnen worden door de verkeerskundige situatie aan te pakken in het project, echter was er geen partij in de omgeving die daadwerkelijk een belang had hierbij. Het verbeteren van de verkeerskundige situatie is niet de verantwoordelijkheid van het waterschap, zij zullen hier dus ook geen extra middelen aan besteden. Een logische grondhouding, maar in het kader van het creëren van publieke meerwaarde geen optimale uitwerking.

Daartegenover staat het gezamenlijk oppakken van een project met een aantal bestuurlijke partijen die zijn gecommiteerd aan het ontwikkelen van de publieke meerwaarde van het project. Door dit commitment van de partijen is het creëren van publieke meerwaarde een uitgangspunt. Hierdoor is er ook een zeer duidelijke rolverdeling zichtbaar, het waterschap zorgt voor de waterveiligheid en de partners voor de overige publieke meerwaarde. Dit betekent wel dat het waterschap afhankelijk is van deze partners, maar het betekent ook dat het waterschap tot de daadwerkelijke kern van het probleem kan doordringen en zo effectief mogelijk een oplossing bedenkt waardoor de waterveiligheid gegarandeerd wordt.

Doordat het daadwerkelijk creëren van publieke meerwaarde centraal staat in een formele samenwerking tussen een aantal partijen is het voor het waterschap juist mogelijk om terug te keren naar de kern. In een situatie waarin deze samenwerking op een informele wijze vorm krijgt, door kansen in de omgeving mee te koppelen op het moment dat ze zich voordoen, wordt een situatie gecreëerd waarin het creëren van publieke meerwaarde niet het uitgangspunt is, maar een middel om een project zo kosteneffectief mogelijk vorm te geven. Dit moet niet het geval zijn, want dit leidt tot een rolverving van het waterschap die allerlei losstaande plannen in zijn projectplan moet zien te verwerken. Wat vervolgens leidt tot conflict binnen de organisatie, omdat men zich niet herkent in de functies die worden toegevoegd en de rol die daarin is weggelegd voor het waterschap.

# 11 Terugblik op het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt op allereerst op basis van de gebruikte theorieën een reflectie gegeven. De vraag daarbij is of en zo ja hoe deze theorieën in eventueel vervolgonderzoek beter kunnen worden vormgegeven. Vervolgens wordt er een maatschappelijke reflectie gegeven, daarin wordt het maatschappelijke nut van dit onderzoek besproken.

## 11.1 Theoretische reflectie

### Stijlen van asset management

De volgende operationalisatie is gegeven met betrekking tot het onderzoeken hoe de vier stijlen van asset management ontstaan.

Tabel 32 – Stijlen van asset management

<b>Taakopvatting</b>	Monofunctioneel	Demografische waarde    Technologische waarde Ecologische waarde    Sociaal-culturele waarde
	Multifunctioneel	Politieke waarde    Economische waarde
<b>Strategie</b>	Exploiterend	Gesloten, besluitvaardig, volharding, herhaling en risicomijdend
	Explorerend	Openheid, draagvlak, flexibiliteit, verandering en risico nemend

### Taakopvatting van een asset

Zoals reeds in de conclusie is aangehaald is het onderscheid tussen mono- en multifunctionaliteit misschien niet de juiste in het kader van een onderzoek naar stijlen van asset management. Zoals Roovers en Van Buuren aangeven leven we in een tijd waarin van de *time to invest* naar de *time to evolve* wordt gegaan (2014). De ontwikkeling van de functies staan daarin centraal, past de invulling die wij op dit moment geven wel bij de omgeving waarin de asset staat. Denk hierbij aan het voorbeeld van de Hondsbossche Zeewering. De oude dijk voorzag in recreatieve en ecologische functies. Echter zag men dit als een monofunctionele kering, het verzorgen van waterveiligheid stond centraal. Op het moment dat de nieuwe plannen zijn ontwikkeld is er heel bewust gekozen voor een terugkeer van deze functies, alleen zijn ze nu ook zo aangegeven in het bestemmingsplan van de locatie. Na afloop van het project had de kering ineens wel een multifunctioneel karakter, alleen omdat het in de bestemmingsplannen was gewijzigd. Het kan niet betekenen dat een dergelijke administratieve wijziging het karakter van een asset veranderd of de taakopvatting van het waterschap daarover. Daarom is het een interessante stap om in vervolgonderzoek te kijken naar een gelijkblijvende publieke waarde versus een veranderende publieke waarde. Hierbij moet uiteraard goed worden onderzocht of de waarde die toegevoegd wordt er aan de voorkant al niet in zat. Op basis van dit onderscheid kan daadwerkelijk worden nagegaan of de functie van een asset veranderd. Het onderscheid tussen mono- en multifunctioneel beheer van een asset daagt naar de mening van de onderzoeker niet genoeg uit om dit te kunnen doen. Daarnaast kan het ook zo zijn dat een asset al multifunctioneel beheerd wordt door dat recreatie doelbewust één van de functies van een asset is. Wanneer er een extra functie wordt toegevoegd blijft de asset nog steeds een multifunctionele kering. In die zin dat het, door het opplakken van het label multifunctioneel, niet duidelijk is dat de functie van een asset daadwerkelijk is veranderd. Dit heeft theoretisch gezien namelijk een grote impact. Blijft het waterschap dezelfde functies die zij al toelieten behouden, of ontwikkelen zij de functies van



het asset al naar gelang de omgeving en geest van de tijd waarin een asset zich bevindt. Het onderscheid tussen een gelijkblijvende publieke waarde en veranderende publieke waarde past beter in het gedachtegoed van publiek asset management en in de ontwikkeling naar de *time to evolve*.

**Strategie**

De operationalisering van de exploiterende en explorerende strategie bleek op voorhand een zeer interessante wijze om te kijken naar de manier waarop een waterschap haar taken uitvoert. Echter speelt de vraag wat er met de exploiterende en explorerende strategie aangetoond dient te worden. Het is gebleken dat het onderscheid tussen risicomijdend handelen en risiconemend handelen niet helemaal past binnen de overige items als aangetoond dient te worden hoe een waterschap met een project omgaat. Het open omgaan met de omgeving, het flexibel opstellen en het creëren van steun- en draagvlak onder de directe betrokken omgeving is juist een manier van risicomijdend handelen. Dit item van de operationalisatie dient dus te worden aangepast wanneer er wordt gekeken naar de wijze waarop een waterschap een project aanvielt. Als aangetoond dient te worden op welke wijze een waterschap de functies van haar assets ontwikkeld, op eigen initiatief of onder druk van de buitenwereld, dan dient een andere operationalisering te worden gegeven. Dit is in het kader van de *time to evolve* en het gedachtegoed van publiek asset management wellicht een interessantere operationalisatie dan de wijze waarop een waterschap omgaat met een project.

Op basis van deze uitleg worden hieronder twee nieuwe operationalisaties gegeven. In de ene operationalisatie staat de strategie waarop met een project wordt omgegaan centraal en in de andere operationalisatie staat de strategie hoe een waterschap de functies van haar assets ontwikkeld centraal. In de eerste operationalisatie is toegevoegd of de waterschappen een regeldrift, het nauwkeurig volgen van alle regels, procedures en beleidslijnen, of een regelvrijheid, waarin zo nu en dan afgeweken wordt van de geldende regels, procedures en beleidslijnen, kennen. Deze toevoeging is gebaseerd op het werk van Swieringa en Wierdsma, zoals beschreven in paragraaf 2.3.2.

Tabel 33 - Hernieuwde operationalisering met betrekking tot projectstrategie

<i>Exploiterend (routinematig)</i>	<i>versus</i>	<i>Explorerend (ontwikkeling)</i>
Gesloten: Een gesloten houding ten opzichte van de omgeving	<i>versus</i>	Openheid: Een open houding ten opzichte van de omgeving
Besluitvaardig: De focus ligt op het behalen van het doel, besluitvorming gaat snel	<i>versus</i>	Zoeken naar draagvlak: Er wordt veel tijd gestoken in het creëren van draagvlak onder belanghebbenden
Volharding: Managers houden zich vast aan de gestelde doelen, ondanks verandering in de omgeving	<i>versus</i>	Flexibiliteit: Managers kunnen zich aanpassen aan de veranderende omgeving
Herhaling: Bestaande routines die werken worden wederom toegepast	<i>versus</i>	Verandering: Een nieuwe omgeving vraagt om nieuwe handelingen en maatregelen
Regeldrift: De bestaande regels, procedures en beleidslijnen dienen gevolgd te worden.	<i>versus</i>	Regelvrijheid: Op basis van de dynamiek in het project wordt zo nu en dan afgeweken van de gestelde regels, procedures en beleidslijnen.



Onderstaande operationalisering is gemaakt op basis van de verkregen data en de praktijkervaringen van de onderzoeker. Zoals gezien kan worden is de operationalisatie deels gebaseerd op de rationaliteiten van Snellen. Vanuit iedere rationaliteit heerst er een bepaalde reden om de functies van een asset al dan niet te ontwikkelen. Veelal komt dit neer op het onderscheid tussen een intrinsieke motivatie van een waterschap om daadwerkelijk een stapje meer te doen voor de maatschappij of een extrinsieke motivatie van een waterschap waarbij zij de functies ontwikkelen omdat dit gewenst, verplicht of gefinancierd wordt vanuit één van de rationaliteiten.

Tabel 34 - Hernieuwde operationalisering met betrekking tot ontwikkelstrategie

<i>Exploiterend (extrinsieke motivatie)</i>	<i>versus</i>	<i>Explorerend (intrinsieke motivatie)</i>
Risicomijdend: “De kat uit de boom kijken” is het motto in deze visie	<i>versus</i>	Risicodragend: “Niet geschoten is altijd mis” is het motto in deze visie
Verplicht: Extra functies worden alleen ontwikkeld wanneer dit een verplichting is vanuit wet- en regelgeving	<i>versus</i>	Vrijwillig: De functies van een asset worden ontwikkeld op basis van een vrijwillige keuze, wet- en regelgeving geven hiertoe geen aanleiding
Gevolg: Het toevoegen van een extra functie is het resultaat van een bestuurlijk akkoord	<i>versus</i>	Oorzaak: Het toevoegen van een extra functie is het resultaat van bestuurlijke ambitie om meer te willen betekenen
Noodzaak: Er moet geld gezocht worden om extra functies toe te voegen	<i>versus</i>	Middel: Geld is beschikbaar om extra functies toe te voegen

### Rationaliteiten

Zoals reeds in de conclusie aangegeven zijn de rationaliteiten van Snellen een goed kader waarbinnen de ontwikkeling van een stijl van asset management onderzocht kan worden. De verschillende rationaliteiten zijn de randvoorwaarden waarbinnen een stijl van asset management ontstaat. Aan deze theorie hoeft dus een toevoeging te worden gegeven.

### Interactie binnen het waterschap

In het kader van het onderzoek is het wellicht interessanter om te onderzoeken hoe de interactie in het gehele speelveld heeft plaatsgevonden. Een stijl van asset management ontwikkelt zich namelijk ook doordat externe partijen een belangrijke rol spelen in een proces. De hernieuwde operationalisering van de exploiterend een explorerende strategie biedt hiervoor een goede basis. Om daarbij ook nog de interactie tussen verschillende actoren binnen het waterschap te beschrijven is wellicht dubbelop. Echter heeft deze theorie wel degelijk een toegevoegde waarde gehad voor dit onderzoek. Middels de verschillende strategieën tot conflictvermijding of consensusverbetering is namelijk aangetoond dat er vanuit de actoren wel degelijk een verschillende strategie wordt gebruikt om de besluitvorming te beïnvloeden. Daardoor kan vervolgens op een meer betrouwbare wijze worden aangegeven of er aan één van de verschillende rationaliteiten meer waarde is gehecht dan aan een andere rationaliteit.

## 11.2 Maatschappelijke reflectie

In dit onderdeel wordt via een aantal observaties die tot stand zijn gekomen naar aanleiding van dit onderzoek een bijdrage geleverd aan de maatschappelijke discussie rond het nut en de noodzaak van waterschappen.

### 11.2.1 Het ontwikkelen van publieke meerwaarde

In het kader van de *time to evolve* (Roovers & van Buuren, 2014), het publiek asset management gedachtegoed en de overtuiging van de onderzoeker dat een publieke organisatie als het waterschap moet nastreven om meer publieke waarde te creëren met hun assets, wordt er in deze paragraaf een aanbeveling gedaan over de wijze waarop dit volgens de onderzoeker bereikt kan worden. Dit advies is gebaseerd op de samenhang tussen stijlkeuze, rationaliteiten en interactiepatronen.

#### **Dijkversterkingen als gezamenlijke opgave**

Zoals in de analyse en conclusie duidelijk is geworden is het in het kader van het creëren van publieke meerwaarde met een dijkversterkingsproject interessanter voor waterschappen om op basis van een officiële samenwerking met bestuurlijke partijen een project vorm te geven. Dit heeft tot gevolg dat een waterschap kan afdalen naar de pure kern, het creëren van waterveiligheid, en de andere partijen de publieke meerwaarde verzorgen. Hierdoor ontstaat er binnen het waterschap een ander soort interactie dan wanneer het waterschap individueel de taak heeft om voor de waterveiligheid te zorgen. De *mindset* van de gehele organisatie lijkt anders te zijn bij een gezamenlijke opgave. Daarbij is het waterschap niet de partij die 'nee' zegt, maar in overleg met de partijen kijkt hoe zij de ontwikkelingen mogelijk kan maken. Bij een individuele opgave lijkt er aan de voorkant eerder sprake te zijn van een accommoderende stijl van asset management. Er moet wel een andere partij zijn die de kosten voor de realisatie op zich neemt. Hier ontstaat een andere *mindset* binnen de organisatie. Deze kansen of wensen moeten passen binnen de geldende regels van het waterschap, al dan niet via een technische maatregel. Hierdoor ontstaat er op meerdere momenten een conflict tussen bijvoorbeeld het geldende beleid en de wensen die in de omgeving spelen.

Waar een waterschap een ontwikkelende stijl van asset management na wil streven moet zij dit niet alleen willen doen. Daarvoor heeft zij het commitment van andere bestuurlijke partijen nodig. Het meekoppelen van kansen in de omgeving biedt hier niet genoeg houvast voor. De kansen kunnen bijvoorbeeld niet aanwezig zijn of kunnen er wel zijn maar er is geen commitment van een andere partij om hier ook iets aan te doen. Het advies is dan ook om aan de voorkant goed na te denken over de opzet van de projecten. Wenst het waterschap publieke meerwaarde te creëren middels een ontwikkelende stijl van asset management, dan moet zij een open samenwerking met andere bestuurlijke partijen aangaan. Dit leidt vervolgens ook tot minder conflict binnen de organisatie omdat de *mindset* anders is. Wanneer er namelijk wel conflict optreedt, zullen de partijen die een bepaalde machtspositie bezitten hier ook gebruik van maken. Dit leidt tot een vertraging van het project dan wel tot een andere stijlkeuze dan wat maatschappelijk gewenst is.

## 11.2.2 Spanningen tussen de verschillende rationaliteiten

In paragraaf 3.2 zijn een aantal spanningen benoemd die voort kunnen komen uit het samenspel tussen de rationaliteiten. Aangezien volgens Roovers en Van Buuren (2015) de ‘werkt het’ vraag beantwoordt dient te worden is het interessant om te kijken welke spanningen er in de casussen merkbaar zijn. Hieronder worden de belangrijkste uiteengezet.

### Economische versus professionele rationaliteit

---

Efficiëntie gedachte remt vernieuwende stijl van asset management door aanvankelijke kosten.

---

Toen er werd gesproken over het toepassen van innovatie oplossingen om bijvoorbeeld de kosten te drukken of de veiligheid te vergroten zei één van de respondenten het volgende: “Over het algemeen is dat zo’n lange en kostbare periode dat dit bijna niet wordt gedaan door de waterschappen.” Hiermee doelt hij op het mantra sober, robuust en doelmatig vanuit het HWBP. Een innovatie oplossing dient te voldoen aan allerlei eisen, wetten en regels die opgesteld worden door deze zelfde organisatie. Het doorlopen van deze procedure is zo tijdrovend en kostbaar dat dit niet past in het sober, robuust en doelmatig versterken van de primaire keringen. Hier is een tegenstelling zichtbaar tussen het vinden van de een technisch innovatie oplossing, wat het HWBP overigens stimuleert, en het efficiënt en effectief afhandelen van een project wat aan het verlenen van de subsidie hangt. Het toepassen van een ontwikkelende stijl van asset management past dus eigenlijk niet binnen projecten die worden gesubsidieerd door het HWBP.

### Juridische rationaliteit versus de economische rationaliteit

---

Juridische waarborgen ondermijnen effectieve en efficiënte stijl van asset management.

---

Deze observatie is tot stand gekomen naar aanleiding van een klein onderzoek op basis van een antwoord van één van de respondenten. Met betrekking tot de casus Kust op Kracht is het volgen van de juridische procedures eigenlijk een zeer kosten verslindende bezigheid geweest die niet bijdraagt aan het kosteneffectief oplossen van het probleem wat eigenlijk een doelstelling is vanuit het HWBP waar dit project onderdeel van uitmaakte. Wat hierbij bedoeld wordt is het schrijven van de MER (milieueffectenrapportage). In deze MER, ingediend in 2013, zijn de effecten benoemd van verschillende varianten van de dijkversterking. Deze varianten verschilden van het aanbrengen van een zandige oplossing zeewaarts tot een oplossing in grond landinwaarts.

Echter werd in 2010 al duidelijk dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat 250 miljoen euro beschikbaar zou stellen voor een zandige oplossing zeewaarts. De vraag die bij de onderzoeker opkomt, is dus of het wel nodig is om een MER op dergelijke wijze vorm te geven als de voorkeursoplossing door Nederlands hoogste autoriteit eigenlijk al is aangedragen. Moet het voor waterschappen niet eenvoudiger worden gemaakt om de consequenties van verschillende alternatieven in kaart te brengen. Daarnaast kan men zich ook afvragen of het ministerie zich al moet uitlaten over de financiële bijdrage die zij levert wanneer er een bepaalde variant wordt gekozen. Al met al leiden deze zaken tot een inefficiënte stijl van asset management aangezien het doel met minder kosten bereikt had kunnen worden.

### Politieke versus economische rationaliteit

---

#### Inefficiënte en op termijn onbetaalbare stijl van asset management.

---

Wat kan worden waargenomen is dat door aan de voorkant van een project open en flexibel om te gaan met de omgeving, waarin het creëren van draagvlak en steun centraal staat, eigenlijk allerlei lastige, tijdrovende en kostbare procedures aan de achterkant van een project voorkomen trachten te worden. Enerzijds is dit in het kader van de economische rationaliteit geen verkeerde keuze. Het moet niet het geval zijn dat door dit soort zaken de projecten jaren stil komen te liggen of financieel hieronder leiden. Anderzijds moet er naar de mening van de onderzoeker wel worden gekeken tot welke grens dit verkrijgen van steun en draagvlak een rol moet spelen. Zoals verschillende respondenten aangeven is een zachte oplossing veelal goedkoper en meer toekomstbestendig. Echter durft een waterschap niet zo snel allerlei panden achter de dijk op te kopen om ze vervolgens te slopen en de dijk met een zachte oplossing te verstevigen. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in het project Capelle – Moordrecht waarin veel is toegegeven aan de wensen uit de omgeving. Op termijn is het plaatsen van een damwand niet het meest efficiënte alternatief, maar op basis van politiek-bestuurlijke overwegingen is er toch gekozen voor deze oplossing. Geuijen (2013, p. 6) zegt hierover het volgende: “Bij het creëren van maatschappelijke waarde zou het niet alleen moeten gaan om de mening van de cliënten, maar om de waarde voor de maatschappij als geheel.” In de toekomst zou er door het toe blijven geven aan belangen uit de directe omgeving een stijl van asset management kunnen ontstaan die zeer goed past in de directe omgeving van het probleem, maar niet past binnen de maatschappij als geheel. Is het eerlijk dat iemand die bewust achter de dijk is gaan wonen evenveel waterschapsbelasting betaald als iemand die verder landinwaarts woont, maar vervolgens wel een op maat gemaakt oplossing krijgt omdat hij anders geen steun verleend aan de oplossing? Zoals Geuijen dit noemt ligt *platte verpolitisering* op de loer en moeten waterschappen uitkijken dat zij niet in een *rituele dans* met de omgeving terecht komen en telkens maar weer toegeeft aan de belangen die daaruit voorkomen.

### Adviezen op basis van een aantal observaties

In dit onderzoek zijn een aantal observaties gedaan van aspecten die een grote invloed hebben op de ontwikkeling van een stijl van asset management. De vraag is of deze aspecten wel een dermate grote rol kunnen of mogen spelen in een stijlkeuze.

- Welke rol kan en moet een omgeving spelen?

De directe omgeving speelt een grote rol in de stijlkeuze van een waterschap. De actoren worden veelvuldig beïnvloedt door de politieke rationaliteit en werkelijkheid. Waterschappen werken hierin risicomijdend, zij zien de omgeving als een risico. Het waterschap raakt liever niet verzeilt in allerlei ingewikkelde, tijdrovende en kosten opvoerende procedures en discussies. Daarom betrekken zij de directe omgeving zo vroeg mogelijk in een project, zijn zij erg flexibel in de oplossingsrichting die zij bedenken en zijn constant op zoek naar steun en draagvlak. Dit doen zij veelal door toe te geven aan wensen en eisen die komen vanuit deze omgeving, waarbij de onderzoeker en een aantal respondenten zich afvragen of dat maatschappelijk gezien nu wel de meest verstandige keuze is. Daarom is het verstandig om te overwegen tot op welke hoogte burgers en de omgeving kunnen participeren in een project. Op dit moment kunnen zij zelfs meebeslissen, in die zin dat zij bezwaar kunnen indienen bij de Raad van State. Vanuit het oogpunt van legitimiteit en verantwoording is dit een zeer passende rol voor de burger. Echter willen zij een dergelijk project ook vervuld zien worden tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten.

Een advies is dan ook om te kijken naar de bezwaarprocedure vanuit de directe omgeving. Moet het voor de burgers mogelijk zijn over ieder besluit een bezwaarschrift in te dienen. Is het niet verstandiger om een aantal strikte kaders op te stellen waarbinnen een bezwaarschrift in behandeling wordt genomen. Dit heeft wel tot gevolg dat de legitimiteit van dergelijke besluiten verminderd wordt.

- Politieke invloed bij waterschappen?

Een zinsnede die een aantal keer gehoord en gelezen is tijdens het afstudeertraject is de volgende: "Waterschappen hebben geen politici, maar bestuurders." Enerzijds is er de laatste jaren geprobeerd om meer nadruk te leggen op de politieke factor binnen het waterschap. Anderzijds wordt er door de buitenwereld opgemerkt dat deze politieke factor slechts een geringe rol speelt. Echter heeft deze politieke invloed in de uitwerking van een project wel een grote rol. Bestuurders voelen zich namelijk responsief tegenover de burger die hen kiezen. Zoals blijkt uit de interviews worden bestuurders zelfs persoonlijk opgebeld of aangesproken op straat door verontruste bewoners. Zij willen in hun ambtstermijn natuurlijk geen gezichtsverlies oplopen en met opgeheven hoofd hun rol als heemraad verlaten. Zij ervaren dus een bepaalde druk van de buitenwereld. Wat in dit onderzoek blijkt is dat zij hierop reageren door in projecten besluiten in het voordeel van de directe omgeving te maken, terwijl dit vaak niet de laagst maatschappelijke kosten vergt. Denk hierbij aan het voorbeeld wat één van de respondenten gaf, voor iedere 100 meter werk werd een maatoplossing bedacht.

Indien het gewenst is dat de laagst maatschappelijke kosten worden behaald. Niet het zoethouden van de omgeving, maar de waterveiligheid de primaire taak van een waterschap is, is het wellicht verstandig om de politieke factor binnen een waterschap te verwijderen. Wanneer het echter de wens is dat waterschappen zich ontwikkelen in het kielzog van de *time to evolve*, dan moet de politieke invloed bij het waterschap een grotere rol krijgen. Debatten over het toelaten van windmolens op dijken moeten geen taboe zijn, maar een manier de taken van het waterschap te ontwikkelen.

### 11.3 Methodologische reflectie

In dit onderzoek is middels een multiple casestudy getracht de verschillende respondenten te laten reflecteren op daadwerkelijke handelingen en acties die zijn ondernomen in het proces ter ontwikkeling van een stijl van asset management. Dit is een goede insteek geweest, omdat hierdoor interessante informatie is verzameld over de wijze waarop een stijlkeuze is gemaakt. Daarbij moet wel een kanttekening gemaakt worden ten aanzien van de rol van een aantal respondenten. Deze zijn namelijk op een later tijdstip pas betrokken geraakt bij het project, bijvoorbeeld pas op het moment dat de plannen in uitvoering kwamen. Hierdoor hebben zij niet het overzicht gehad over het gehele proces, maar redeneren zij voornamelijk vanuit de tijd dat zij bij de projecten betrokken zijn. Echter heeft deze tekortkoming ook zijn voordelen gehad voor het project. Hierdoor is er namelijk een beter inzicht verkregen in het gehele proces, van begin tot eind. Zo is het namelijk zichtbaar geworden dat er tegen het eind van het proces een aantal kansen in de omgeving niet worden benut, omdat dit niet meer past bij de strakke lijnen en deadlines die vanuit het Bestuursakkoord Water en het HWBP zijn opgelegd. Bij het project Almere Poort gaat men echter pragmatisch om met uitdagingen die zij tegenkomt, hier zijn minder harde deadlines. Door dit inzicht in meerdere stadia van het proces is dus een beter inzicht verkregen in de rol van verschillende rationaliteiten en partijen in het project.

In dit onderzoek hebben de verschillende projecten gediend als een indicator voor een stijl van asset management van het waterschap in dat project. De implicatie van deze keuze is dat dit onderzoek niet direct generaliseerbaar naar ieder onderzoek wat te maken heeft met het concept asset management. De keuzes van de onderzoeker zijn daarvoor te bepalend geweest. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen dus niet al representatief en betrouwbaar worden gezien voor de gehele asset management sector. Het is echter wel een interessant eerste inzicht wat is opgedaan met betrekking tot het theoretisch concept stijlen van asset management en de wijze waarop een stijlkeuze zich ontwikkeld. Er zijn een aantal drijfveren gevonden op basis waarvan de keuzes in de projecten worden gemaakt. Het is daarom interessant om in vervolgonderzoek na te gaan of deze bevindingen in andere projecten ook naar voren komen.

Verder is de theoretische aanpak van dit onderzoek enigszins ingewikkeld gebleken. De variabele interactie is op meerdere niveaus onderzocht. Zowel extern, in het begrip strategie om een asset te managen, intern, de interactiepatronen, als op beleidsmatig niveau, de interactie tussen de rationaliteiten van Snellen. Dit lijkt misschien een onnodige opeenstapeling van theorieën die het onderzoek onnodig ingewikkeld maakt. Echter heeft deze brede blik een belangrijke rol gespeeld in het beantwoorden van de vraag hoe een stijl van asset management ontstaat. Het is gebleken dat de verschillende variabelen allemaal met elkaar in verband staan. Op basis van de economische en politieke rationaliteit proberen waterschappen bijvoorbeeld kansen in de omgeving te verbinden aan de dijkversterking, dit leidt tot een bepaalde strategie en taakopvatting van het asset. Vervolgens ontstaat er intern een discussie over welke functies nu wel kunnen worden gewaarborgd en welke niet binnen de geldende kaders van het waterschap. Deze brede blik heeft dus een belangrijke rol gespeeld in het verkrijgen van een eerste beeld in hoe een stijl van asset management ontstaat. Wederom, voor vervolgonderzoek is het interessant om te kijken of de bevindingen van dit onderzoek kloppen.

## Verwijzingen

- Bastiaanse, W. (2013). *Public Value Management bij Woonbedrijf*. Universiteit van Tilburg: Tilburg.
- Bekkers, V. (1998). *Grenzeloze overheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector* (2e ed.). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Benington, J., & Moore, M. (2011). *Public Value: Theory & Practice*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Boeije, H. (2009). *Analysis in Qualitative Research*. Londen: Sage.
- Duit, A., & Galaz, V. (2008). Governance and Complexity: Emerging Issues for Governance Theory. *Governance*, 311-335.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. (2009). Project Versus Process Management in public private partnerships. *International Public Management Journal*, 310-331.
- Falls, L., Haas, R., McNeill, S., & Tighe, S. (2001). Asset management and pavement management: Using common elements to maximize overall benefits. *Transportation Research Record*, Paper No. 01-2415.
- Fiol, M., & Lyles, M. (1985). Organizational Learning. *The Academy of Management Learning*, 803-313.
- Geuijen, K. (2013). *Maatschappelijk meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?* Utrecht: USBO.
- Godfroy, A. (1981). *Netwerken van organisaties*. Den Haag: VUGA.
- Hajer, M., & Wagenaar, H. e. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hefetz, A., & Warner, M. (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 171-190.
- Heinen, F. (2013). *De botsende rationaliteiten van het Nederlands coffeeshopbeleid*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Hemerijck, A. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij*, 3-20.
- Herder, P., & Wijnia, Y. (2012). A systems view on infrastructure asset management. In T. van der Lei, P. Herder, & Y. Wijnia, *Asset Management: The state of the art in Europe from a life cycle perspective* (pp. 31-46). Dordrecht / Hiedelberg / London / New York: Springer.
- Kickert, W., Klijn, E., & Koppenjan, J. (. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the Public Sector*. London: SAGE Publications Ltd.
- March, J. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Oranisation Science*, 71-87.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Governance*. Cambridge: Harvard University Press.
- Morgan, G. (1992). *Beelden van organisatie*. Schiedam: Scriptum Books.
- Roovers, G. (2012). *De systeembenadering van professionals als drager van de besluitvorming in het rivierbeheer*. Eindhoven: Geert Roovers.
- Roovers, G., & van Buuren, A. (2014). Van investeren naar evolueren: wat eigentijds asset management betekent voor de organisatie van het waterbeheer. *Water Governance*, 27-33.
- Roovers, G., & Van Buuren, A. (2015). Publiek asset management: stijlen en condities voor het creëren van meerwaarde. *Rooilijn*, N.t.b.
- Scharpf, F., Reissert, B., & Schnabel, F. (1976). *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor.

- Senge, P. (1992). *De vijfde discipline: de kunst & praktijk van de lerende organisatie*. Schiedam: Scriptum Books.
- Snellen, I. (1987a). Beleidsontwerp tussen bureaucratisch ambacht en politiek bedrijf. In B. Percy Lehning, & J. Simonis, *Handboek Beleidswetenschappen* (pp. 68-79). Meppel: Boom.
- Snellen, I. (1987b). *Boeiend en geboeid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Swieringa, J., & A.F.M., W. (1990). *Op weg naar een lerende organisatie: over het leren en opleiden van organisaties*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- 't Hart, P., & Van der Steen, M. (2012). Politiek-ambtelijke verhoudingen in de 2.0 wereld: nieuwe uitdagingen en overzeese lessen. *Bestuurskunde*, 71-82.
- Unie van Waterschappen. (2010, Maart). *Waterschappen: krachtige spelers in gebiedsontwikkeling*. Opgehaald van Website van Unie van Waterschappen: <http://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2010/07/Waterschappen-krachtige-spelers-in-gebiedsontwikkeling.pdf>
- Van der Zwaan, A. (1990). *Organisatieonderzoek; leerboek voor de praktijk: het ontwerp van onderzoek in organisaties*. Assen: Van Gorcum.
- Wijnalda, M. (2006). *Organizational Learning of Lerende Organisatie: een vergelijkende literatuurstudie*. Tilburg: Marije Wijnalda.
- Wolbers, B. (2008). *Grontmij AssetManagement Evaluatie [GAME]: Het ontwikkelen van een game om de klantvraag inzichtelijk te maken*. Enschede: Universiteit Twente.
- Yin, R. (1984). *Case study research: design and methods*. Newbury Park: Sage.



---

## Over Antea Group

Van stad tot land, van water tot lucht; de adviseurs en ingenieurs van Antea Group dragen in Nederland sinds jaar en dag bij aan onze leefomgeving. We ontwerpen bruggen en wegen, realiseren woonwijken en waterwerken. Maar we zijn ook betrokken bij thema's zoals milieu, veiligheid, assetmanagement en energie. Onder de naam Oranjewoud groeiden we uit tot een allround en onafhankelijk partner voor bedrijfsleven en overheden. Als Antea Group zetten we deze expertise ook mondiaal in. Door hoogwaardige kennis te combineren met een pragmatische aanpak maken we oplossingen haalbaar én uitvoerbaar. Doelgericht, met oog voor duurzaamheid. Op deze manier anticiperen we op de vragen van vandaag en de oplossingen van de toekomst. Al meer dan 60 jaar.

---

## Contactgegevens

Rivium Westlaan 72  
2909 LD CAPELLE A/D IJSSEL  
Postbus 8590  
3009 AN ROTTERDAM  
T. 06 - 31519270

**[www.anteagroup.nl](http://www.anteagroup.nl)**

### Copyright © 2015

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteurs.