

De Toegevoegde Waarde van MARKAZ

VERANDERMAGEMENT, PROJECT GOVERNANCE EN
PROJECTMANAGEMENT IN DE PRAKTIJK VAN DE MARINIERSKAZERNE
VLISSINGEN

Thesis Master Public Administration (FSWBM5100)
Student: 460898
Afstudeerbegeleider: Prof. Dr. J.F.M. Koppenjan
Tweede lezer: Dr. I.F. van Meerkerk
Datum: 30 maart 2019

Martijn van Hoesel
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM | BESTUURSKUNDE AVOND

ABSTRACT

In 2012 besloot de minister van Defensie om een nieuwe marinierskazerne, de Michiel Adriaanszoon de Ruyter kazerne (MARKAZ), te realiseren in Vlissingen. In 2017 zouden belangrijke delen van het Korps Mariniers, momenteel gehuisvest in Doorn, naar Vlissingen toe te verhuizen. In 2018, als de daadwerkelijke bouw van de kazerne nog moet beginnen, blijkt de uitstroom uit het korps zodanig hoog dat de minister gedwongen wordt gevechtseenheden buiten gebruik te stellen. Als oorzaak van de uitstroom wordt de verhuizing naar Vlissingen genoemd, waarmee het hele project op losse schroeven komt te staan. In dit onderzoek wordt vanuit de disciplines van verandermanagement, projectmanagement en project governance gezocht naar een verklaring van de uitkomst van het project om een nieuwe marinierskazerne te realiseren in Vlissingen.

Uit de theorie komen vijf mogelijke verklaringen naar voren voor het niet behalen van het gestelde doel.

- De **strategische fit** van het project zou het al dan niet halen van het gestelde doel kunnen verklaren. De strategische fit is een afweging tussen de kosten van het project, de som van alle negatieve en positieve baten (tezamen de toegevoegde waarde van het project), passend binnen de strategische doelen van de organisatie. De project governance functie dient te sturen op de strategische fit van het project, onder meer door risico's ten aanzien van de strategische fit te beheersen.
- Een project heeft een scope bestaande uit tijd, geld en het product (de oplossing) die het project moet bieden. Het projectmanagement dient te sturen op het realiseren van de oplossing binnen de gestelde kaders van tijd en geld. Ook hier is het van belang de risico's ten aanzien van de scope goed te beheersen, teneinde **scope creep** te voorkomen: het vragen van meer oplossingen, zonder dat hier meer middelen (tijd en geld) tegenover staan. Scope creep wordt gezien als een belangrijke oorzaak van projectfalen.
- Een project biedt oplossingen aan, die door het management van de organisatie, die de oplossingen in ontvangst neemt, moet worden omgezet in baten. Bij het **realiseren van baten** dient het project nauw met het management samen te werken. Dit vraagt om commitment van dat management, en ook om leiderschap. Middels het omzetten van oplossingen in baten voor de organisatie, levert het project de gevraagde toegevoegde waarde. Als het realiseren van baten uitblijft, neemt de relevantie van en daarmee ook betrokkenheid bij het project af.
- Naast de **betrokkenheid** van het management in de vorm van commitment, is ook de participatie van medewerkers van belang. Betrokkenheid leidt tot commitment aan het projectresultaat, waardoor de veranderbereidheid toeneemt. Deze betrokkenheid

werkt echter alleen indien medewerkers ook de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op de besluitvorming.

- Veranderbereidheid bestaat uit het product van ontevredenheid over de huidige situatie, de wenselijkheid van de toekomstige situatie en de directe noodzaak om te veranderen. Indien de veranderbereidheid lager is dan de kosten die gepaard gaan met de verandering, ontstaat er **weerstand tegen de verandering**. Weerstand wordt gezien als een belangrijke oorzaak van projectfalen.

Op basis van het projectdossier, aangevuld met openbare bronnen en interviews met medewerkers bij Defensie met een directe betrokkenheid bij het project en/of de mariniers, is een reconstructie gemaakt van het procesverloop van het realiseren van de marinierskazerne. Het procesverloop is beschreven in diverse rondes, waarbij in iedere ronden actoren bijeenkomen in één of meerdere arena's, om daar op basis van een eigen strategie hun eigen achterliggende doelen nastreven. In het procesverloop zijn een zevental rondes beschreven:

- In de eerste drie rondes staat Defensie voor een zware bezuinigingsopgave. De mariniers zitten op een verouderde kazerne die geen toekomstperspectief meer heeft. De minister besluit een onderzoek te starten om te kijken of het mogelijk is om in Zeeland, een krimpregio, een nieuwe marinierskazerne te realiseren. Door de mariniers in Vlissingen te huisvesten, wordt voorkomen dat als gevolg van de bezuinigingen het Korps Mariniers wordt ingelijfd bij het Korps Commandotroepen. Ondanks bezwaren vanuit de gemeente Utrechtse Heuvelrug, waar de mariniers momenteel zijn gehuisvest, besluit de Tweede Kamer om een nieuwe kazerne in Vlissingen te realiseren.
- In ronde vier start het project met het verwerven van de benodigde gronden. Alhoewel de provincie en de gemeente de benodigde gronden 'om niet' en 'bouwrijp' hebben aangeboden, ontstaan er grote meningsverschillen tussen Defensie en de provincie over de inhoud van deze begrippen. De gronden blijken archeologische vindplaatsen te zijn, en bezaaid met niet-ontploffte munitie die door bommenwerpers is gedropt tijdens de Tweede Wereldoorlog. De nabijheid van industrie en een rioolzuiveringsinstallatie beperken de gebruiksmogelijkheden van het zwaar vervuilde terrein, dat bovendien te klein is ingeschat, waardoor er extra grond moet worden bijgekocht. De oude marinekazerne in Vlissingen wordt als gevolg niet afgestoten zoals gepland, maar moet worden aangehouden en opgeknapt. De risico's van de vervuilde grond, die moet worden geruimd alvorens te kunnen bouwen, worden uiteindelijk 50-50 verdeeld tussen provincie en Defensie. Ook dient het project extra oefenterreinen en andere additionele voorzieningen te realiseren.
- Het project gaat in de vijfde ronde formeel van start. Op dat moment wordt ook de project governance ingericht. Ook wordt er dan input gevraagd van de mariniers om de zogeheten Outputspecificatie op te stellen, die zal worden gebruikt om producten en diensten van de markt af te nemen. Dit leidt tot een extra vraag vanuit de mariniers voor voorzieningen. Vooral sociaal-maatschappelijke en recreatieve voorzieningen, waar eerder weinig aandacht voor was, hebben de aandacht. De Defensiestaf wijst deze extra voorzieningen af.

- Naast de mariniers die zijn betrokken bij de Outputspecificatie, komt in ronde 6 ook de medezeggenschap aan bod. Dit naar aanleiding van vragen vanuit de vakbonden voor Defensiepersoneel. Vrij laat in het proces wordt de medezeggenschap ingeregeld, en er zijn ook wat correcties nodig om het goed ingeregeld te krijgen. Wanneer de medezeggenschap aangeeft dat zij invloed willen kunnen uitoefenen op de – inmiddels vastgestelde – Outputspecificatie, levert dit een negatieve reactie op vanuit het project en het management. Uiteindelijk wordt de medezeggenschap grotendeels in het gelijk gesteld door een geschillencommissie. Dit levert echter wel een forse vertraging op in het project.
- In de laatste ronde blijkt de ontevredenheid van de mariniers over Defensie in het algemeen, de in hun perceptie gebrekkige voorzieningen op de nieuwe kazerne en de sociaal-maatschappelijke consequenties van wonen en werken in Vlissingen zodanig, dat zij besluiten Defensie te verlaten. De eerdere berichten vanuit het project die via via doorsijpelden, het wordt allemaal veel duurder en veel later, leiden bij de mariniers tot de conclusie dat het allemaal wel niet zo'n vaart zou lopen met de verhuizing, totdat de korpscommandant aangeeft dat de verhuizing toch echt aanstaande is. Alhoewel er vanaf het begin van het project rekening is gehouden met een hogere uitstroom dan gebruikelijk, blijkt deze zodanig dat de minister moet besluiten gevechtseenheden buiten gebruik te stellen. Uiteindelijk gaat de Tweede Kamer zich er mee bemoeien, en kan de minister niet anders besluiten dan de aanbesteding van de kazerne aan de markt uit te stellen.

Uit de analyse van het procesverloop blijkt dat het lastig is om de doelen van het project en de achterliggende doelen van de diverse actoren vast te stellen. Het primaire doel was vooral gericht op de oplossing, en beschreven in kwantitatieve termen als hoeveelheid gebouwen, slaapplekken, schietbanen, et cetera. De term 'fit-for-purpose' die aan de kazerne is gehangen, betekent zoveel als 'voldoet aan het gestelde doel', waarbij het doel is geformuleerd als 'passende huisvesting voor de mariniers'. Maar wat is passend? Wanneer voldoet het aan het gestelde doel? Daarover gaat nu de discussie tussen het project en de TRMC. Tot die vraag is beantwoord, is het niet mogelijk om vast te stellen in welke mate het strategische organisatiedoel is behaald. De bovenmatige uitstroom van mariniers, met als gevolg het buiten gebruik stellen van gevechtseenheden, valt duidelijk niet binnen de organisatiedoelen.

Wel is duidelijk dat het primaire doel van het project, het realiseren van een marinierskazerne, niet is behaald. De verwachte oplevering in 2017 heeft niet plaatsgevonden, en ook de bijgestelde planning van oplevering in 2021 wordt waarschijnlijk niet gehaald.

De baten, behorende bij de passende huisvesting, niet SMART zijn geformuleerd, en ook gedeeld (herkend en erkend) tussen de verschillende actoren, wat terug te zien is in de achterliggende doelen, waarbij iedere actor een eigen invulling geeft aan het primaire doel, en daarbij een eigen strategie hanteert, die vooral is gebaseerd op kostenvermindering en niet op doelvervlechting.

Het niet hebben van een eenduidig doel en een bijbehorende toegevoegde waarde heeft tot gevolg dat het sturen op de strategische fit lastig, zo niet onmogelijk, is. De gebrekkige inrichting van de project governance, die niet voldoet aan de interne richtlijnen van Defensie

voor project governance, heeft hier niet in geholpen. Het gevolg is dat de project governance zich vooral richt op het sturen op de oplossing en de kostenbeheersing daarvan, wat feitelijk de taak is van projectmanagement.

Het niet hebben van een strategische fit, kan leiden tot de perceptie van een lage relevantie van het project. Dit kan weer leiden tot een lage betrokkenheid. Dit wordt in de analyse bevestigd door zowel de lage commitment vanuit het management aan het project, alsmede de geringe invloed die mariniers konden uitoefenen op de besluitvorming: zij waren niet of indirect betrokken bij de besluiten. Middels de expertisegroepen konden zij wel invloed uitoefenen op de Outputspecificatie, met als gevolg dat er scope creep optrad. Deze scope creep was eerder al ontstaan als gevolg van het grond dossier, waar een risicomanagement-proces ontbrak. De scope creep op de factor Geld werd door de CDS zoveel mogelijk tegengehouden, wat weer leidde tot een lagere veranderbereidheid bij de mariniers.

Uiteindelijk blijkt de scope creep die is opgetreden tijdens het project, het gebrek aan het realiseren van baten en de ontstane weerstand tegen verandering verklaren in de casus van project MARKAZ waarom het gestelde doel, het vinden van passende huisvesting voor de mariniers, niet is behaald.

De factoren strategische fit en betrokkenheid zijn indirect verklarende factoren voor het al dan niet behalen van de gestelde doelen.

De gebrekkige inrichting van de project governance heeft geresulteerd in een gebrekkige sturing op de strategische fit, scope creep, batenrealisatie en betrokkenheid.

INHOUDSOPGAVE

Abstract.....	i
Inhoudsopgave	v
Voorwoord.....	vii
1. De Marinierskazerne Vlissingen.....	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Doelstelling van dit onderzoek.....	2
1.3 Vraagstelling	3
1.4 Relevantie.....	3
1.5 Leeswijzer	4
2. Theoretisch kader.....	5
2.1 Organisatieveranderingen en projecten	5
2.2 Doelen.....	9
2.3 De mate waarin een doel is gerealiseerd.....	11
2.4 De wijze waarop doelen worden gerealiseerd.....	12
2.5 Verklaring voor de uitkomst.....	14
2.6 Voorlopige theoretische beantwoording van de deelvragen.....	17
3. Onderzoeksaanpak	19
3.2 Operationalisatie.....	19
3.3 Onderzoekstrategie	24
Validatie van de onderzoeksaanpak.....	25
3.4 Empirie.....	26
4. Procesverloop.....	27
4.1 Procesverloop volgens het fasenmodel	27
4.2 Procesverloop volgens het rondenmodel.....	28
4.3 Ronde 1	30
4.4 Ronde 2.....	32
4.5 Ronde 3.....	34
4.6 Ronde 4.....	36
4.7 Ronde 5.....	38
4.8 Ronde 6.....	40
4.9 Ronde 7.....	43
4.10 Impasse.....	46
5. Analyse.....	47
5.1 De projectopdracht en de baten per actor	47
5.2 Doelrealisatie	52
5.3 Proces van doelrealisatie.....	53
5.4 Verklaring voor de uitkomst.....	54
5.5 Conclusie van de analyse.....	62

6. Conclusie en aanbevelingen	65
6.1 Wat waren de primaire en achterliggende doelen om het project te starten?.....	65
6.2 In welke mate zijn de doelen behaald?	66
6.3 Welke activiteiten zijn uitgevoerd om deze doelen te behalen, en hoe hebben ze hier aan bijgedragen?.....	66
6.4 Wat verklaart de mate waarin het doel is behaald?.....	67
6.5 Sturen op kosten.....	71
6.6 Aanbevelingen	74
6.7 Reflectie.....	77
Addenda.....	79
Geciteerde werken.....	79
Aanduidingen.....	82
Organogram Defensie.....	84
Overzicht tabellen en afbeeldingen.....	85

VOORWOORD

Als mij vroeger op school werd gevraagd, “wat is jouw vader”, dan was het antwoord daarop: “sociaalwetenschappelijk onderzoeker”. Geen makkelijk te duiden antwoord, zoals vrachtwagenchauffeur, politieagent of directeur van de school, waar de andere kinderen zich op konden beroepen. Mijn antwoord leidde dan ook automatisch tot de vervolgvraag: “wat is dat?” Tja. Probeer het maar eens uit te leggen. Zelfs mijn vader kon dat niet echt. Het was wel, zo wist ik, afgaande op het boek (Het programmeren van sociaal beleidsonderzoek: analyse en receptuur, 1985) dat mijn vader er ooit over schreef, wel heel erg saai. Nu ik na het volgen van de studie bestuurskunde na jaren eindelijk beter inzicht heb in wat sociaal-wetenschappelijk onderzoek inhoud, kan ik zeggen dat het een inhoudelijk interessant en ook leuk vakgebied is. Helaas papa, jouw boek blijft nog steeds een saai boek, ook al kan ik nu beter begrijpen wat er in staat. Maar bedankt voor de inspiratie die je mij hebt gegeven om deze studie te volgen.

Ik wil Chantal bedanken voor al het geduld dat ze heeft opgebracht als ik mij afwezig meldde voor huishoudelijke taken omdat de studie nu eenmaal voorgaat. Ik ben nu dringend toe aan een nieuw excuus. En Sterre, Jurre en Jenthe, ik hoop dat jullie zelf ooit begrijpen dat al die saai uren achter de computer écht de moeite waard zijn.

Mijn werkgever, Jan Erven, bedank ik voor de gelegenheid om dit onderzoek uit te voeren en uit te werken. Ik hoop dat mijn onderzoek je helpt in het vervolg van het project.

I. DE MARINIERSKAZERNE VLISSINGEN

In 2010 besloot Defensie dat het Korps Mariniers moest verhuizen van hun huidige locatie in Doorn naar een nieuw te bouwen kazerne in Vlissingen. De naam van de kazerne, de Michiel Adriaanszoon de Ruyter Kazerne (MARKAZ) verwijst naar de in Vlissingen geboren en getogen Nederlandse zeeheld, die tevens aan de wieg stond van het Korps Mariniers.

In 2018 was er in de media veel aandacht voor de geplande verhuizing van het Korps Mariniers. De kazerne bleek niet te voldoen aan de verwachtingen van de mariniers, de mariniers wilden niet verhuizen naar Vlissingen omdat ze dit hun partners en kinderen niet wilden aandoen, en daar kwam ook nog bij dat de grond waarop de kazerne gebouwd gaat worden in ernstige mate vervuild is. De Tweede Kamer vond dat de minister de Kamer niet goed heeft geïnformeerd. De minister besluit daarop de bouw van de kazerne voorlopig op te schorten. Wat in 2010 nog een goed idee leek te zijn, was nog geen acht jaar later een hoofdpijndossier geworden.

Het project dat is ingericht, met als opdracht om de marinierskazerne te realiseren, kan daarom voorlopig niet verder. De projectdirecteur, dhr. Jan Erven, van het Defensie Ondersteuningscommando heeft de behoefte aan een beschouwing van het voorlopige projectresultaat, dat kennelijk niet goed (meer) aansluit bij de organisatiedoelen. Als gevolg van de strakke aansturing van het project, die financieel gedreven is, komt het voor dat het project niet binnen de gestelde tijd de gewenste resultaten oplevert, waardoor de gewenste verandering niet voldoende tot stand komt, en mogelijk ook nog eens duurder uitpakt. Als reactie hierop komt Defensie met nog strakke kaders en sturingsmechanismen voor projecten om controle te kunnen houden op de projecten. Is de telkens strakkere aansturing van projecten inderdaad de oorzaak van projectfalen?

Als onderdeel van mijn studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam heb ik in opdracht van de projectdirecteur het project als onderzoeksobject genomen voor de eindschrijving van de studie. Het resultaat van de studie ligt hier voor u.

I.1 Aanleiding

Verhuizingen van personeel zijn vaak ingrijpende processen in een organisatie. Naast de praktische kant van de verhuizing – waar kom ik te zitten, hoe reis ik er straks naar toe – betekent het vaak ook een andere manier van werken, of werk dat op een andere manier georganiseerd moet worden. Het besluit op bestuurlijk niveau om te verhuizen heeft dus consequenties voor de individuele medewerker, alsmede de organisatie waarin hij werkt. De verhuizing behelst daarmee een organisatieverandering, omdat zowel de interne structuur als de sociale context van de organisatie wijzigt (Gareis, 2010).

Projecten zijn veelal een vehikel om veranderingen binnen een organisatie te bewerkstelligen (Gareis, 2010). Alhoewel vanuit de afzonderlijke disciplines al veel onderzoek hiernaar is gedaan, zijn er nog weinig discipline-overstijgende onderzoeken (Gareis, 2010; Horstein, 2015). Gelet op de status waarin het project MARKAZ zich bevindt, is het relevant om het project te beschouwen vanuit de disciplines van verandermanagement en projectmanagement. Naast allerlei belangen binnen de organisatie zelf, dient het project ook rekening te houden met de andere belanghebbenden bij het project. Zeker in het geval van publiek-private samenwerking, zoals bij MARKAZ het geval is, is er sprake van veel invloed van buitenaf (Bekker, 2015, p. 40). Dit vereist volgens Bekker de aanwezigheid van een adequate sturing op het project, ook wel 'project governance' genoemd. Project governance is de derde discipline die wordt meegenomen in dit onderzoek.

De complexiteit van de organisatieverandering die voortkomt uit de verhuizing, de aansturing van het complexe project om de belangen van zowel de interne als externe spelers te behartigen, en daarmee ook de rol van het project als uitvoerende organisatie geven de aanleiding om het project MARKAZ te beschouwen vanuit de disciplines van zowel organisatieverandermanagement (waarom is de verandering noodzakelijk en wat wil de organisatie daarmee bereiken), project governance (wat is er nodig om de verandering te bereiken) en projectmanagement (hoe gaan we bijdragen aan de verandering).

1.2 Doelstelling van dit onderzoek

Dit onderzoek tracht te verklaren waarom het gestelde organisatiedoel al dan niet is behaald, door te kijken hoe binnen Defensie het gestelde organisatiedoel wordt gerealiseerd door middel van uitvoeren van het project, beschouwd vanuit de disciplines van organisatieverandermanagement, projectmanagement en project governance, om zo aanbevelingen te kunnen doen over wat de organisatie anders of beter zou kunnen doen voor een betere realisatie van de organisatiedoelen.

Er zijn er meerdere voorbeelden binnen Defensie waaruit blijkt dat verhuisbewegingen niet altijd soepel verliepen. Het zou daarom nuttig zijn om een vergelijking te maken tussen al deze voorbeelden om een gemeenschappelijke factor te vinden, die verklaart waarom verhuizingen gaan zoals ze gaan. Veel van deze verhuisbewegingen liggen echter al verder weg in de tijd, en de personen betrokken bij de verhuizing zijn vaak niet meer beschikbaar voor onderzoek. De casus van de Marinierskazerne is nog actueel. Informatie over het project is in ruime mate voorhanden. Dit onderzoek wordt uitgevoerd op de casus van de Marinierskazerne in Vlissingen.

Vanuit de oorspronkelijke intentie die in 2012 is beoogd, namelijk het verhuizen van het korps Mariniers, naar het voorlopige resultaat dat er in 2018 een heroverweging gaat plaatsvinden in de Tweede Kamer als gevolg van de weerstand tegen de verhuizing van leden van het korps, is er veel gebeurd. Het verhaal is ook nog niet af. De beoogde verhuizing is gepland voor 2022. Om toch onderzoek te kunnen doen, wordt het beperkt tot de periode 2012 (initiële besluitvorming) tot en met 2018 (weerstand en twijfels).

1.3 Vraagstelling

Weerstand wordt vaak onderzocht vanuit de discipline van organisatieverandermanagement, en tracht de oorzaak van de weerstand te verklaren. In dit onderzoek echter is niet het Korps Mariniers het lijdend voorwerp (alhoewel zij dit in figuurlijke zin mogelijk anders zullen ervaren), maar het project dat zich bezig houdt met de realisatie van de nieuwe kazerne voor het korps. Het onderzoek heeft niet zozeer als doel de oorzaken van de weerstand bij de mariniers te verklaren, zoals eerder al is gebeurd (Korpershoek & Loekabino, 2014). Het doel is om te onderzoeken wat de relatie is tussen de beoogde verandering en het project dat aan deze verandering bijdraagt door een nieuwe kazerne te bouwen, door het project te beschouwen vanuit de disciplines van organisatieverandermanagement, projectmanagement en project governance overeenkomende factoren.

Wat zijn vanuit verandermanagement, projectmanagement en project governance verklarende factoren voor het al dan niet behalen van de gestelde doelen?

Voor de beantwoording van de vraag is het nodig om te kijken naar de gestelde doelen. Deze kunnen worden uitgelegd als de achterliggende doelen (visie, ambitie) en primaire doelen (te behalen doelstellingen). Vervolgens kan gekeken worden welke activiteiten hebben plaatsgevonden vanuit projectbeheersing en verandermanagement om de gestelde doelen te behalen. Op basis van de uitkomst van de activiteiten, kan gekeken worden wat de verklarende factoren zijn voor de mate waarin het doel is behaald. Dit alles leidt tot de volgende deelvragen:

1. Wat waren de oorspronkelijke achterliggende en primaire doelen om het project te starten?
2. In welke mate zijn de doelen behaald?
3. Welke activiteiten zijn uitgevoerd om deze doelen te behalen, en hoe hebben ze hier aan bijgedragen?
4. Wat verklaart de mate waarin het doel is behaald?

Door middel van kwalitatief onderzoek wordt gekeken welke factoren vanuit organisatieverandermanagement, project governance en projectmanagement bijdragen aan het al dan niet behalen van de gestelde doelen.

1.4 Relevantie

Project success is now recognized to be multi-dimensional; [...] it also extends into associated fields such as organizational change management (Horstein, 2015, p. 295)

Het (al dan niet) falen van projecten worden in het algemeen verklaard vanuit de discipline van projectmanagement; het al (al dan niet) falen van verandertrajecten worden in het algemeen verklaard vanuit de discipline van organisatieverandermanagement. Projecten worden vaak ingezet als aandrijver van verandering . Er bestaat een wisselwerking tussen de

disciplines, die nog niet genoeg is beschreven (Gareis, 2010). Dit onderzoek brengt beide disciplines samen om tot te kijken wat de overeenkomsten zijn tussen deze disciplines.

Het onderzoek richt zich op één specifieke casus binnen Defensie, het project om een marinierskazerne te realiseren in Vlissingen. Deze casus is nog niet ten einde; eind 2018 is de marinierskazerne er nog niet. De uitkomsten van dit onderzoek zijn van nut voor het verdere verloop van het realiseren van de kazerne. Mogelijk zitten er ook 'lessons learned' in voor toekomstige (bouw) projecten binnen Defensie.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt vanuit de wetenschappelijke literatuur gezocht naar mogelijke verklarende factoren. Deze theorie wordt in hoofdstuk 3 omgezet in een onderzoeksplan. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de casus volledig uitgewerkt. In hoofdstuk 5 wordt de uitgewerkte casus geanalyseerd aan de hand van de onderzoeksplan. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 de deelvragen en hoofdvraag beantwoord en worden aanbevelingen gegeven voor toekomstige projecten binnen Defensie.

2. THEORETISCH KADER

Alvorens in de casus te duiken wordt in dit hoofdstuk aan de hand van de beschikbare wetenschappelijke literatuur getracht een theoretisch antwoord te vinden op de hoofd- en deelvragen. Als startpunt wordt genomen de organisatieverandering die gepaard gaat met de verhuizing. Omdat voor de realisatie van de kazerne een project is ingericht, wordt tevens gekeken naar de relevante literatuur omtrent projecten.

In dit hoofdstuk wordt eerst een nadere duiding gegeven van de begrippen organisatieveranderingen en projecten en de wijze waarop deze worden aangestuurd. Vervolgens wordt gekeken naar wat doelen zijn, de wijze waarop en de mate waarin een doelen worden gerealiseerd. Tenslotte worden gekeken hoe vanuit de disciplines van verandermanagement, projectmanagement en project governance de uitkomst van het proces (de mate waarin de doelen zijn gerealiseerd) verklaart kan worden. Deze theoretische factoren kunnen daarna gebruikt worden in de casus van MARKAZ.

2.1 Organisatieveranderingen en projecten

Het gebruikelijk dat veranderingen in de organisatie op projectmatige wijze worden doorgevoerd. Dit houdt in dat er voor de duur van de verandering een tijdelijke organisatie wordt ingericht die wordt belast met het realiseren van doelstellingen die bijdragen aan de verandering, en hier ook de nodige middelen voor krijgt toegewezen (Turner & Müller, 2003). De dagelijkse leiding van het project wordt belegd bij het project management. Zoals Hornstein met de titel van zijn artikel 'The integration of project management and organizational change management is now a necessity' (2015) al aangeeft, is het nodig om een verband te leggen tussen [organisatie]verandermanagement en project management. En, zoals de titel suggereert, is dit verband er nog niet. In dit onderzoek wordt gekeken naar de wijze waarop en de mate waarin een bepaald doel wordt gerealiseerd. Daarbij worden de theoretische disciplines van organisatieverandermanagement, project governance en projectmanagement gebruikt om een verklaring te vinden voor de uitkomst.

Alvorens de deelvragen te kunnen beantwoorden, is het eerst nodig om de begrippen verandermanagement, project governance en projectmanagement beter te duiden.

2.1.1 *Organisatieverandering*

Een verandering is een transitie die plaatsvindt tussen de huidige situatie (IST) naar een gewenste situatie (SOLL). Het verschil tussen IST en SOLL die overbrugd moet worden, de delta (GAP), omvat de inhoud van de verandering. Een verandering in de organisatie gaat volgens Burke (2018) niet alleen over de voortdurende aanpassing in missie, strategie, kernwaarden van de organisatie, maar ook over hoe de organisatie zich aanpast aan de veranderde omstandigheden. Hier speelt de cultuur binnen de organisatie een belangrijke rol, "the way we do things around here" (p. 23). Volgens Burke, gebruik makend van een formule

van Beckhard en Garris, moeten er voor een verandering de huidige situatie als ongewenst worden ervaren, dient de gewenste situatie helder gedefinieerd te zijn, en er een concrete aanleiding zijn om de verandering te starten, waarbij de sociale en psychologische kosten van de verandering opwegen tegen de gewenste situatie (p. 176). Anders gezegd, de mate van ontevredenheid over de IST, de wenselijkheid van de SOLL, en een concrete aanleiding om iets te veranderen moeten opwegen tegen de kosten die de het overbruggen van GAP met zich meebrengt. Het product van de mate van ontevredenheid over de IST en de wenselijkheid van de SOLL is de doelwaarde (DW). Het product van de DW en de aanleiding om te veranderen bepaalt de Veranderbereidheid (Weiner, 2009). De kosten van de verandering gaan niet zozeer over de financiële last die bij de verandering komt kijken, maar vooral over de sociale en psychologische kosten. Dit leidt vervolgens tot de formule die verandering tot stand brengt: $\text{Verandering} = \text{Veranderbereidheid} > \text{Kosten}$ (vrij naar Beckhard en Garris, 1977).

De organisatieverandering vindt volgens Burke (p. 134) plaats op meerdere niveaus: het grote systeemniveau (macro), op groepsniveau (meso) en op individueel niveau (micro). Op macroniveau is het van belang dat de organisatie wordt “ontdooit”, dat wil zeggen er een overtuiging moet zijn dat een verandering noodzakelijk is: de mate van ontevreden over de IST, de directe aanleiding om hier iets aan te doen en de wenselijkheid van de SOLL. Alleen dan kan de delta overbrugt worden. Vervolgens dient in de SOLL situatie de “new way we do things” geborgd te worden.

Op het mesoniveau gaat het er vooral om de mate van invloed die door (groepen) medewerkers kan worden uitgevoerd op de SOLL. Het gaat dan om het stellen van prioriteiten, de wijze waarop het werk in de SOLL situatie gaat worden uitgevoerd, en de nieuwe plaats in de organisatie. Op het microniveau gaat het om de “what’s in it for me” vraag. Het gaat dan om een individuele afweging die een medewerker maakt over de gevolgen van de verandering voor hem, en de investering die hij/zij moet plegen.

De organisatieverandering gaat daarmee niet alleen over de “harde” kant van de verandering (nieuwe gebouwen, andere organisatiestructuren), maar ook over de “zachte” kant: de sociale en psychologische aspecten die bij de verandering komen kijken.

2.1.2 *Verandermanagement*

Het overbruggen van de delta gaat niet vanzelf, maar middels een proces. Het proces dat de organisatieverandering begeleid, noemen we organisatieverandermanagement (voor de leesbaarheid wordt vanaf nu het voorvoegsel ‘organisatie’ weggelaten). Het is een voortdurend proces, dat zich niet richt op één specifieke verandering, maar de organisatie continue begeleid in de voortdurende veranderingen in strategie (By, 2005). Nog meer dan managementvaardigheden, vergt dit leiderschap (Burke, 2018; By, 2005; Levy, 1986). Dit leiderschap is nodig om medewerkers te laten zien dat ook de leiding van een organisatie actief betrokken zijn bij de verandering (Raineri, 2011). Het gaat niet alleen om dat je als verandermanager “de juiste dingen doet”, maar ook “de juiste dingen uitdraagt”. Als verandermanager dien je de verandering ook te kunnen ‘verkopen’ aan de medewerkers.

Omdat verandermanagement als integraal onderdeel wordt beschouwd van hedendaags management, is het niet als apart proces zichtbaar binnen de organisatie; er bestaat niet zoiets als een “Afdeling Veranderingen” binnen een organisatie, met aan het hoofd een door de wol

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

geverfde verandergoeroe. Daarom dient er gekeken worden de gedragingen van de managers die bij de verandering betrokken zijn. Laten zij, naast leiderschap, inderdaad die competenties zien, die passen bij het proces verandermanagement, zoals communicatieve vaardigheden, probleemoplossend vermogen en plannend vermogen (Crawford & Nahmias, 2010)?

Verandermanagement richt zich op gehele verandering, gedefinieerd als Veranderbereidheid > Kosten. Het geheel van mate van ontevredenheid over de huidige situatie, de gewenste situatie en de kosten van de verandering dienen vanuit dit proces beheerst te worden, waarbij er aandacht dient te zijn op de verandering die plaatsvindt op zowel macro-, meso- als microniveau.

2.1.3 *Projectmanagement*

Rodney Turner en Ralf Müller definiëren een project als “a temporary organization to which resources are assigned to undertake a unique, novel and transient endeavour managing the inherent uncertainty and need for integration in order to deliver beneficial objectives of change.” (Turner & Müller, 2003, p. 7).

Een project richt zich daarmee duidelijk op de GAP van de verandering. Het doel van het project is het leveren van gunstige bijdrage aan de verandering. Het managen van het project richt zich op de onzekerheden die gepaard gaan bij de veranderingen, en de integratie van de toegewezen bronnen te integreren in de tijdelijke projectorganisatie, terwijl tegelijkertijd de tijdelijke projectorganisatie weer geïntegreerd dient te worden in de ‘moeder’ organisatie, zijnde de organisatie die de verandering ondergaat en om die reden het project heeft gestart.

De doelstellingen die het project dient te leveren, zijn een afgeleide van de uiteindelijk te bereiken doelwaarde (DW). Het zijn concrete acties die uitgevoerd dienen te worden om het doel te behalen (Bryson, 2004). Het geheel van doelstellingen die bij het project zijn belegd, wordt de scope van het project genoemd (Turner, 2006a). De bronnen die aan de tijdelijke projectorganisatie zijn toegewezen dienen eveneens gemanaged te worden. Dit kan gaan om bepaalde faciliteiten (huisvesting, ICT voorzieningen), de (vanuit de moederorganisatie toegewezen) medewerkers van het project en financiële middelen om bepaalde diensten, personeel, kennis of producten in te kopen. De tijdelijkheid van de projectorganisatie impliceert dat projectmanagement zich ook bezig houdt met de factor tijd. Daarnaast is de projectorganisatie ook verantwoordelijk voor de kwaliteit die het project levert. (Turner, 2006a). Projectmanagement houdt zich dus bezig met de projectorganisatie zelf, het beheersen van de onzekerheden die voortvloeien uit met de opgelegde beperkingen van scope, kosten, kwaliteit en tijd, terwijl de projectorganisatie tot doel heeft een gunstige bijdrage te leveren aan de doelstellingen die voortvloeien uit de beoogde verandering.

Turner en Müller (2003) benaderen de verantwoordelijke voor de projectorganisatie, de projectmanager, als een agent. Dit impliceert dat er sprake is van een principaal (p. 3). De principaal is de moederorganisatie, die het agentschap (de projectorganisatie) instelt om bepaalde doelstellingen te behalen. De principaal dient vervolgens de nodige structuren in te richten om te waarborgen dat de agent de juiste bijdrage aan de doelstelling levert. Deze structuur wordt de project governance genoemd (Turner, 2006b).

2.1.4 *Project Governance*

Volgens Rodney Turner (2006b) levert project governance de structuur waarin de doelstellingen van het project worden gesteld, de wijze waarop de doelstellingen worden gehaald wordt bepaald, en hoe de prestaties van het project worden gemeten (p. 93). Het woord governance is afgeleid uit het Griekse woord voor 'sturen' (Wikipedia, 2018). De structuur stuurt op het project door het stellen van doelstellingen en het bepalen hoe en of die doelstellingen gehaald worden. Governance gaat dus meer om het proces, dan om de structuur (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 6), waarbij de nadruk ligt op het sturen, niet zo zeer op het management, controleren of monitoren van het project (Bekker, 2015). Volgens Michiel Bekker dient governance zich bij kapitaal intensieve projecten – zoals de bouw van een nieuwe kazerne – zich ook rekenschap te geven van de sociaal-economische- en milieu gevolgen, de rechten van alle belanghebbenden (binnen en buiten de organisatie) die bij het project betrokken zijn, de gelijke behandeling van alle actoren die bij het project betrokken zijn en de verantwoordelijkheden die horen bij de stuurgroep van het project (p. 41). Daar waar Turner governance definieert gelijkend op wat Klijn & Koppenjan 'market governance' noemen, hanteert Bekker een bredere definitie, wat meer aansluit bij de definitie van 'network governance' van Klijn & Koppenjan (2016).

Turner benoemt binnen de structuur van project governance twee rollen, die van steward en die van broker. De rol van de broker is het definiëren van de doelstellingen van het project, door te bepalen met welke oplossing (verandering) een bepaalde bate behaald kan worden (2006b). De rol van de steward welke middelen en methoden er benodigd zijn om gewenste oplossing te realiseren. De broker is een belangrijk koppelvlak tussen het project en de client (degene die de oplossing in ontvangst neemt) en de steward de projectorganisatie samenstelt en de benodigde middelen ter beschikking stelt om de voor de client benodigde oplossing te realiseren (Turner, 2006b; Turner & Keegan, 2001). Daarnaast, zo stellen Turner en Keegan (2001), dient ook de partij die de oplossing levert (de supplier) een rol te spelen in de project governance, aangezien er een wederzijdse (of zelfs meerderzijdse) afhankelijkheid bestaat tussen de steward, client en supplier.

Project governance gaat dus niet alleen om de structuur, maar ook om het proces waarmee, door middel van het stellen van doelstellingen, vertaald naar gewenste oplossingen, gestuurd wordt op toegevoegde waarde voor de client (klant). De oplossing wordt geleverd door een supplier (leverancier). De principaal van het project is tevens de steward (opdrachtgever). Tussen de opdrachtgever, klant en leverancier bestaat een multi-wederzijdse afhankelijkheid. De opdrachtgever stelt een projectorganisatie samen, met aan het hoofd een agent (projectmanager), die belast is met het opleveren met de door de klant gewenste verandering. De structuur van project governance bestaat uit een stuurgroep waarbinnen alle belangen worden afgewogen, waaronder die van de klant, leverancier maar ook andere belanghebbenden binnen- en buiten de organisatie, en rekening wordt gehouden met de sociaal-maatschappelijke consequenties en mogelijke gevolgen voor het milieu. Het doel van project governance is het leveren van de door de organisatie gevraagde toegevoegde waarde die bijdraagt aan de gewenste verandering (Too & Weaver, 2014).

2.1.5 *Toegevoegde waarde*

De discipline verandermanagement gaat over het bereiken van een gewenste situatie. Deze gewenste situatie levert een meerwaarde op voor de organisatie, gedefinieerd als de doelwaarde (DW). Voor het realiseren van (een deel van) de DW, kan een project worden opgestart voor het realiseren toegevoegde waarde (TW) die bijdraagt aan de uiteindelijke DW. De TW kan gezien worden als de som van alle positieve en negatieve baten, afgezet tegen de kosten om deze meerwaarde te bereiken (Too & Weaver, 2014). Als de kosten hoger zijn dan de som van alle positieve en negatieve baten, dan is er ook geen sprake van een meerwaarde. De toegevoegde waarde is dan nihil, want draagt niet bij het de uiteindelijke DW.

De discipline project governance gaat over het leveren van deze TW aan de organisatie (Too & Weaver, 2014; Ashurst, Doherty, & Peppard, 2017; Turner, 2006b). Hiervoor wordt een project als tijdelijke organisatie ingericht (Turner & Müller, 2003). De projectorganisatie heeft tot doel het leveren van een bijdrage aan de gestelde doelstellingen binnen de gestelde kaders (de projectscope) van het project. Projectmanagement houdt zich bezig met het beheersen van de projectscope (Turner, 2006a).

De gewenste situatie is het doel dat de organisatie wil bereiken. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan over het begrip 'doel'.

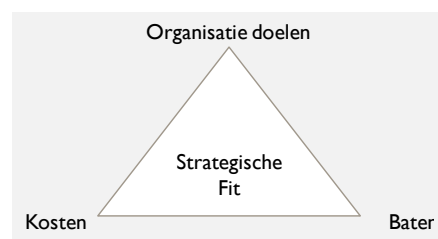
2.2 Doelen

Als eerste deelvraag is gesteld wat de oorspronkelijke achterliggende en primaire doelen waren om het project te starten. Om het verschil aan te duiden tussen de strategische doelen van de organisatie en de projectdoelen, wordt in dit onderzoek een onderscheid gemaakt in het primaire doel en de achterliggende doelen. Met het primaire doel wordt bedoeld de verwachte uitkomst van het project. Met de achterliggende doelen worden de doelen bedoeld die iedere actor voor zichzelf nastreeft. Deze achterliggende doelen zijn een afgeleide van de strategische doelen die de organisatie van de actor nastreeft. Alhoewel het niet noodzakelijk is dat er overeenstemming tussen de actoren over de achterliggende doelen (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 133), is het wel van belang dat de actoren elkanders achterliggende doelen kennen en begrijpen (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 128; Chih & Zwikael, 2015, p. 357).

Eerder is al het doel beschreven als de gewenste situatie (SOLL). De wenselijkheid van het doel bepaalt de motivatie om te bereiken. De handelingen die benodigd zijn om dit doel te bereiken, worden bepaald middels doelstellingen. Het geheel van doelstellingen die aan het project worden meegegeven, vormen het doel van het project. Het project heeft tot doel om de klant een bepaalde oplossing leveren, die een bijdrage (toegevoegde waarde) levert aan het doel (de gewenste situatie) van de klant (Turner & Müller, 2003). Daarnaast zijn er bij het project meerdere actoren betrokken. Zij kunnen ieder voor zich een eigen (achterliggend) doel nastreven.

2.2.1 Strategische Fit

Binnen Project Governance wordt een kosten-baten analyse uitgevoerd, wat in goed Nederlands ook wel een businesscase (zaak-zaak) wordt genoemd (Hoekstra, 2016). Deze afweging dient te passen binnen het strategische doel van de organisatie (Chih & Zwikael, 2015). Er valt voor de Koninklijke Marine wellicht een positieve businesscase te formuleren om vanuit Vlissingen kaapvaart te bedrijven (Matyn, 2008), maar dit pas niet binnen wettelijke taken van de organisatie: bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit. Ondanks de positieve businesscase, is er dan geen sprake van een strategische fit (SF).



Figuur 1 Strategische Fit

De SF bepaalt de relevantie van het project. De (door de actoren gepercipieerde) relevantie van het project is van invloed op de mate van betrokkenheid op het project (Stelzer & Mellis, 1998). De relevantie van het project bepaalt ook de hoeveelheid schaarse middelen die een project krijgt toegewezen (Andersen & Jessen, 2003; Meskendahl, 2010). Anders gezegd, het niet hebben van een strategische fit zou er toe kunnen leiden dat een project niet voldoende middelen toegewezen krijgt wat zou kunnen leiden tot het falen van het project.

De SF bestaat uit de som van alle positieve en negatieve baten afgezet tegen de kosten (de toegevoegde waarde), passend binnen de doelen van de organisatie. Het totaal van de baten dient dus hoger uit te vallen dan de kosten. De strategische fit is dan $SF = TW \in \text{Doelen}$. Overigens dienen de kosten wel gedragen te kunnen worden door de organisatie: de doelen uit de SF dienen wel haalbaar te zijn.

2.2.2 Haalbare doelen

- Als het goed en snel moet, dan kost het veel.
- Als het goed en goedkoop moet, dan duurt het lang.
- Als het goedkoop en snel moet, dan wordt het niks.

Bovenstaande is een illustratie van de “ijzeren driehoek” van projectmanagement (vrij naar Wikipedia, 2017). Alhoewel dit niet een natuurwet is die altijd van toepassing is, is enig realisme bij het stellen van doelen wel van belang. Het beloven van gouden bergen voor geen geld en gisteren klaar is geen goede basis om een project te starten. Doelen dienen dan ook te worden uiteengezet in meerdere, SMART¹ geformuleerde (Chih & Zwikael, 2015; Turner & Müller, 2003), doelstellingen, welke de TW van het project definieert. In deze doelstellingen, die tezamen de scope van het project vormen, dient er een balans te zijn in deze factoren. De factor tijd dient gekoppeld te zijn aan het moment dat een bate gerealiseerd dient te worden, de factor geld aan de bereidheid van de organisatie om de kosten van de bate te dragen en de factor product aan de oplossing die bijdraagt aan de te realiseren bate. Indien deze factoren niet relevant of realistisch zijn, verklaart dit niet alleen de uitkomst van het project, maar ook van de verandering (Stelzer & Mellis, 1998).

Een haalbaar doel betekent dat er in de voorzienbare toekomst een punt is te bereiken met de gegeven middelen (Stelzer & Mellis, 1998; Chih & Zwikael, 2015). Een haalbaar doel is

¹ Specifiek, meetbaar, acceptabel (uitvoerbaar), realistisch (haalbaar) en tijdgebonden (Turner & Müller, 2003).

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

noodzakelijk om de doelwaarde (DW) te kunnen vaststellen. Als de SOLL als onhaalbaar wordt gepercipieerd, zullen de gepercipieerde transitiekosten hoger uitvallen, waardoor de Veranderbereidheid < Kosten, en de verandering vervolgens niet plaats vindt.

Zonder haalbaar doel is het niet mogelijk om de toekomstige baten van de verandering 'te oogsten' (Badewi, 2016). Dit oogsten is belangrijk voor het weer bevroren van de organisatie, oftewel het borgen van de gewenste verandering.

Even zo belangrijk is het vasthouden van die doelen. Het tussentijds bijstellen of uitbreiden van doelen, de zogeheten 'scope creep', is een belangrijke oorzaken van het falen van een project (Williams, 2011).

2.2.3 Conclusie

Doelen dienen haalbaar te zijn, wil de gewenste verandering tot stand worden gebracht. Het doel dient een toegevoegde waarde te hebben, wat inhoud dat de som van alle positieve en negatieve baten een positief resultaat hebben. De baten dienen te passen binnen de gestelde doelen van de organisatie, om scope creep te voorkomen. Het realiseren van de baten brengt kosten met zich mee. De combinatie van doelen, baten en de draagbaarheid van de kosten bepaalt de strategische fit van het project en daarmee de relevantie van het project.

2.3 De mate waarin een doel is gerealiseerd

We must plan change yet understand that things never turned out quite as we planned. (Burke, 2018, p. 12)

De tweede deelvraag gaat over de uitkomst van het proces. In hoeverre is de gewenste situatie, de zogenoemde SOLL, behaald? Zoals Burke hierboven al aangeeft, is het van belang te realiseren dat het doel geen vaststaan gegeven is gedurende het verloop van het project. Gedurende het verloop kan de organisatie immers al weer de strategie hebben bijgesteld, met als gevolg dat ook de SOLL en daarmee strategische fit anders zijn.

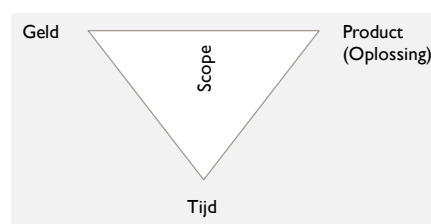
Doelen kunnen worden gezien als een doelwaarde (DW), zijnde een gewenste situatie die meerwaarde oplevert aan de organisatie. De optelsom van positieve en negatieve baten, met aftrek van de kosten, is de toegevoegde waarde (TW) van het project. De mate waarin doelen zijn behaald zijn dan ook te analyseren aan de hand van de gerealiseerde TW en de mate waarin zij hebben bijgedragen aan de DW. Project Governance stuurt op het leveren van de TW voor de organisatie. De projectorganisatie levert oplossingen die bijdragen aan de beoogde TW (Too & Weaver, 2014).

Project Governance kan alleen de TW van het project bepalen indien de gewenste DW bekend is. Dat wil zeggen dat Project Governance zich bewust moet zijn van het gewenste eindresultaat van de verandering. Zonder deze kennis is het niet mogelijk om doelstellingen (het primaire doel) te bepalen voor het project. Deze doelstellingen dienen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) gedefinieerd te zijn, wil de stuurgroep hier op te kunnen sturen (Chih & Zwikael, 2015; Turner & Müller, 2003).

Van het project wordt verwacht binnen de gestelde kaders van kosten, product en tijd een oplossing aan te bieden die kan worden omgezet in een bate. Dit wordt ook wel de “ijzeren driehoek” van projectmanagement genoemd (Badewi, 2016; Chih & Zwikael, 2015).

Projecten zullen door de stuurgroep gemonitord worden op deze aspecten. Dit zegt echter alleen iets over de performantie van het projectmanagement, en

niet over het project zelf. Om de performantie van het project te meten, is het nodig om te kijken naar de wijze waarop de aangeboden oplossing kan worden omgezet in baten, die uiteindelijk zullen bijdragen aan de gewenste verandering (Badewi, 2016). De oplossing dient dus blijvend getoetst te worden aan de strategische fit: gaat de oplossing de verwachte baten realiseren? Passen deze baten nog wel bij de organisatiedoelen? Is de organisatie bereid om de bijbehorende kosten nog steeds te dragen? Project Governance dient het project niet alleen te beoordelen op de – binnen tijd en geld – geboden oplossing, maar de daadwerkelijke omzetting van de oplossing in een toegevoegde waarde.



Figuur 2 De ijzeren driehoek van project management

2.3.1 Conclusie

Voor het bepalen van de mate waarop het doel is gerealiseerd, moet gekeken worden naar de waardeketen van het project (Too & Weaver, 2014). Het project biedt oplossingen met een specifieke (SMART geformuleerde) toegevoegde waarde. Project governance dient te sturen op de doelwaarde door het project aangeboden oplossing om te zetten in de beoogde toegevoegde waarde. De toegevoegde waarde draagt bij aan de gewenste situatie van de organisatie.

Om uiteindelijk een verklaring te kunnen geven voor de uitkomst (de mate waarin het doel is gerealiseerd), dient ook gekeken worden naar de wijze waarop het doel is gerealiseerd. Hierbij komt meer kijken dan alleen het beschouwen van de DW en de TW.

2.4 De wijze waarop doelen worden gerealiseerd

De derde deelvraag gaat in op de activiteiten die zijn uitgevoerd om de doelen te behalen, en hoe ze hier aan hebben bijgedragen. Het is dan niet voldoende om alleen te kijken naar de projectactiviteiten. In de casus is er sprake van een hoeveelheid van actoren, die ieder eigen doelen nastreven, maar niet noodzakelijk direct bij het project betrokken zijn. De interactie tussen deze actoren is niet alleen te beschrijven vanuit projectmanagement of -governance.

Het proces van de Marinierskazerne begint volgens het stromenmodel (Teisman, 2000): twee problemen op zoek naar een oplossing, met elkaar in verbintenis gebracht door de politiek. De provincie Zeeland is op zoek naar nieuwe economische activiteiten na het vertrek van 12 rijksdiensten. Defensie heeft geconstateerd dat de huidige faciliteiten in Doorn niet voldoen en weinig uitbreidingsmogelijkheid hebben. Als deze twee stromen samenkomen als gevolg van de politieke stroom (in de personen van de Commissaris der Koning van Zeeland en de minister van Defensie), ontstaat een spel, bestaande uit meerdere rondes, zoals Teisman beschrijft. In dit spel zijn meerdere actoren en arena's te herkennen. Tijdens het verloop van het spel verdwijnen actoren en arena's en komen er nieuwe. Ook kan het zijn dat afzonderlijke arena's worden samengevoegd of dat het gedrag van de actoren wijzigt. Elk van deze gebeurtenissen leidt tot een nieuwe ronde in het spel. Andere factoren die het

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

spelverloop beïnvloeden zijn de spelregels, die tussentijds kunnen wijzigen, of nieuwe problemen of oplossingen die opduiken. Indien de factor een significante wijziging in het spelverloop veroorzaakt, wordt dit gezien als een *cruciaal besluit* waardoor een nieuwe spelronde start. Samengevat kunnen de volgende cruciale gebeurtenissen aanleiding zijn voor een cruciaal besluit (Klijn & Koppenjan, 2016):

- De compositie van actoren wijzigt;
- De interacties binnen het spel wijzigen;
- De inhoud van het spel wijzigt.

Een cruciaal besluit omvat bij voorkeur alle de drie de gebeurtenissen, aangezien de gebeurtenissen op elkaar inspelen.

2.4.1 *De compositie van actoren*

In het rondemodell zijn er tenminste twee actoren aanwezig met een wederzijdse afhankelijkheid (Bekkers, 2012, p. 175). Een actor kan een organisatie zijn, een deel van een organisatie of een individu binnen een organisatie, zolang er maar sprake is van een herkenbare werkwijze (Teisman, 2000, p. 944). Deze afhankelijk bestaat er uit dat een actor toegang heeft tot een bepaalde bron die van nut is voor een andere actor, zoals geld, hulpbronnen, kennis of bepaalde competenties. Ook het is het mogelijk dat een actor meespeelt omdat dit een bepaalde legitimiteit oplevert (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 74). De perceptie van iedere actor bepalen zijn strategische keuzen: welke doelen wil hij behalen en op welke wijze denkt hij deze te bereiken (p. 79). De compositie van actoren wijzigt niet alleen omdat een actor verdwijnt of ten tonele verschijnt, maar ook indien de perceptie van de actor wijzigt en daarmee de gehanteerde strategie. Dit kan het gevolg zijn bij opvolging: indien de minister van Defensie wordt opgevolgd door een ander persoon, blijft de actor bestaan, maar kan de compositie van actoren toch significant wijzigen, omdat de opvolger een andere perceptie heeft dan zijn voorganger en als gevolg daarvan een andere strategie gaat hanteren.

2.4.2 *De interacties binnen het spel*

De strategieën van de individuele actoren bepalen hoe in het spel met elkaar wordt omgegaan. Onderling worden, al dan niet geformaliseerd, spelregels opgesteld. Er worden één of meerdere arena's gecreëerd waarbinnen het spel zich afspeelt, ieder met hun eigen spelregels. De spelregels zijn van belang omdat zij bepalend zijn voor het vertrouwen die de actor heeft in het spel, de positie die een actor inneemt, de wijze waarop een actor het spel betreedt of weer verlaat, wie optreedt als scheidsrechter, hoe informatie wordt uitgewisseld, en hoe de baten onder de actoren worden verdeelt (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 113).

De interacties tussen de actoren kunnen wijzigen omdat er nieuwe arena's worden gevormd. Ook kan er binnen een arena een patstelling zijn ontstaan tussen actoren die pas kan worden opgelost als in een andere arena een cruciaal besluit wordt genomen. Dit besluit zou tot gevolg kunnen hebben dat er nieuwe actoren ten tonele komen, actoren het spel verlaten, de spelregels worden gewijzigd, of dat er inhoudelijk een verandering optreedt (Teisman, 2000; Klijn & Koppenjan, 2016).

2.4.3 De inhoud van het spel

Een impasse kan ook doorbroken worden omdat er nieuwe hulpbronnen worden toegevoegd (of juist onttrokken) aan het spel. Zo kan er nieuwe informatie worden toegevoegd (bijvoorbeeld, een onderzoeksrapport) of additionele financiële middelen worden toegezegd. Een verandering van de inhoud kan weer tot gevolg hebben dat de perceptie van de actoren wijzigt. De mate van inhoud van het spel bepaalt immers de mogelijke winst (baten) die actoren uit het spel kunnen halen. Actoren baseren hun strategie op basis van hun perceptie.

2.4.4 Strategie van de actoren

Actor strategieën zijn op te delen in het vooropstellen van het eigen belang – desnoods ten koste van het belang van andere actoren – of in het samenwerken met andere actoren om voor iedereen een ‘win-win’ situatie te creëren. Bij het eigen belang is de strategie gericht op het zoveel mogelijk vermijden van kosten en het maximaliseren van de baten, bij het gezamenlijk belang gaat het om een voor iedereen acceptabele verdeling van de kosten en baten. De acties die een actor onderneemt op basis van de gekozen strategie zal een tegenreactie ontlokken bij andere actoren.

Soort	Strategie	Actie (Actor)	Reactie (Andere actoren)
Eigen belang	Eigenstandig	Eigen oplossing nastreven: winst maximaliseren, kosten vermijden	Oplossing accepteren of blokkeren
	Vermijding	Passieve houding: kosten vermijden	Eigen oplossing nastreven
	Conflicteren	Blokkeren ongewenste oplossing: kosten vermijden	Weerstand tegen blokkade
Gezamenlijk belang	Coalitie bouwen	Coalitie(s) vormen met andere actoren: winst maximaliseren, kosten vermijden binnen coalitie	Meedoen in coalitie of oppositie vormen
	Co-operatie of samenwerking	Samenwerken en onderhandelen met andere actoren: verdeling van winst en kosten	Samenwerken en onderhandelen met actor
	Faciliterend	Andere actoren laten samenwerken: verdeling van winst en kosten andere actoren, eigen kosten vermijden	Samenwerken met andere actoren

Tabel 1 Overzicht actor-strategieën, vrij naar Klijn en Koppenjan (2016)

2.4.5 Conclusie

Voor de wijze waarop het doel is gerealiseerd, dient gekeken te worden naar het volledige proces dat zich niet alleen in maar ook rondom het project heeft afgespeeld. In het proces vinden meerdere interacties tussen meerdere actoren in meerdere arena's plaats. Daarbij dient te worden gekeken welke belangen (achterliggende doelen) elke actor nastreeft en welke strategie een actor heeft gevolgd om dit doel te bereiken.

Als gekeken wordt naar het proces, kunnen hieruit vanuit de disciplines van verandermanagement, project governance en projectmanagement verklaringen worden gevonden voor de uitkomst van het proces.

2.5 Verklaring voor de uitkomst

De vierde deelvraag gaat over de mate waarin het doel is behaald. In de literatuur over verandermanagement, project governance en projectmanagement worden mogelijke oorzaken gegeven die een verklaring kunnen geven voor de uitkomst. Deze oorzaken geven alleen een interne verklaring. Externe oorzaken zoals de veranderde omstandigheden buiten de organisatie om worden hier niet in meegenomen. Deze externe omstandigheden zijn wel van invloed op het procesverloop, en bepalen daar mede de uitkomst van het proces. De externe

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

factoren zijn van invloed op de succescriteria, zoals de strategische fit, van het project, maar geven geen directe verklaring voor de mate van doelrealisatie. De externe oorzaken worden dan ook niet meegenomen, omdat er alleen vanuit de disciplines van verandermanagement, project governance en projectmanagement wordt gezocht naar mogelijke verklaringen voor de uitkomst.

2.5.1 *De mate van de strategische fit*

De strategische fit wordt afgewogen bij de start van het project en wordt gebruikt als rechtvaardiging om het project te starten. Gedurende de loop van het project dient de project governance te borgen dat het project tijdig de relevante baten oplevert (Chih & Zwikael, 2015), corrigerende maatregelen neemt als het project afwijkt van de doelstellingen, of de scope van het project wordt aangepast (Williams, 2011). Project Governance is succesvol indien zij waakt over de strategische fit gedurende de levensloop van het project.

Ook voor het project is de strategische fit van belang, en dan voornamelijk of de projectdoelstellingen nog in lijn zijn met de organisatiestrategie. Het niet in lijn zijn zou tot consequentie kunnen hebben dat het project niet de middelen krijgt toegewezen om het project te voltooien (Cooke-Davies, 2002; Andersen & Jessen, 2003; Meskendahl, 2010), hetgeen zou kunnen leiden tot een scope creep.

2.5.2 *De mate van scope creep*

Het tussentijds bijstellen van de doelen en daarmee de reikwijdte (scope) van het project, zonder dat daarbij aanvullende middelen beschikbaar te stellen, leidt tot scope creep. Het projectmanagement dient de scope van het project (Product, Tijd en Geld) te bewaken. Indien er onvoldoende controle is op de scope, kan deze gaan schuiven. Dit kan gebeuren omdat er meer oplossingen van het project worden gevraagd, dan er aan middelen is toegewezen. Voor deze aanvullende oplossing is er geen aanvullende bate gedefinieerd, terwijl er wel extra geld en tijd wordt gebruikt om het product te verrijken (Badewi, 2016; Levine, 2005). Deze aanvullende oplossingen hoeven niet eens zozeer gevraagd te worden door de organisatie zelf (externe scope creep), maar kunnen ook aangeboden worden door het projectteam (interne scope creep), omdat zij dit zien als een verrijking van het projectresultaat (Williams, 2011). Indien deze aanvullende verzoeken niet via een formeel wijzigingsproces worden aangelopen (oftewel: voor meer oplossing komt er ook meer tijd en geld beschikbaar), ontstaat scope creep. Dit wordt door Todd Williams aangemerkt als een veel voorkomende oorzaak voor het vastlopen van projecten (p. 49)

Een belangrijke succesfactor voor projecten is de aanwezigheid van een effectieve risicobeheersing, zowel op het niveau van het project (risico's ten aanzien van de scope), als op het niveau van de bovenliggende moederorganisatie (risico's ten aanzien van de strategische fit) (Cooke-Davies, 2002; Yeo & Ren, 2009). Dit impliceert dat ook op het niveau van Project Governance sprake is van risicomangement. Risico's vanuit het project die van invloed zijn op de projectbaten dienen ook door Project Governance adequaat te kunnen worden behandeld.

2.5.3 *De mate van batenrealisatie*

Het hebben van een haalbaar doel betekent ook dat het halen van deze doelen beheerst moet worden (Stelzer & Mellis, 1998; Chih & Zwikael, 2015). Dit betekent ook het aanstellen van een aansprakelijk persoon (de projecteigenaar) die verantwoordelijk is voor de, nog in

baten om te zetten, resultaten van het project. Het sturen op het project door de project-eigenaar valt onder de noemer Project Governance.

Het vereist de aanwezigheid van effectief batenmanagement, om de projectresultaten in lijn te houden met de strategische doelstellingen, en het daadwerkelijk omzetten van de projectresultaten in baten voor de organisatie (Chih & Zwikael, 2015; Ashurst, Doherty, & Peppard, 2017). Ook al levert het project binnen de scope resultaten op, deze gaan verloren indien het resultaat niet daadwerkelijk kan worden omgezet in een daadwerkelijke bate. Het projectmanagement dient samen te werken met het organisatiemanagement om de projectresultaten in te bedden in de organisatie (Cooke-Davies, 2002).

Hiervoor komt nogal wat kijken. Zo dient het project al in het vroeg stadium contact te onderhouden met het management van de organisatie die de oplossing in ontvangst neemt (Cooke-Davies, 2002). Vanuit de Project Governance dient er op gestuurd te worden dat de oplossing tijdig in een bate wordt omgezet (Chih & Zwikael, 2015). Dit vereist dat er een eigenaar van de bate is aangesteld die verantwoordelijk is voor de realisatie van de bate (Badewi, 2016; Chih & Zwikael, 2015). Deze eigenaar bepaalt in belangrijke mate hoe de oplossing er uit komt te zien. Waar de oplossing niet toereikend is, dient de eigenaar de oplossing te kunnen detailleren, waarbij dit wel via een formeel wijzigingsproces dient te verlopen, teneinde scope creep te voorkomen. Daarbij komt ook het aspect leiderschap kijken: de eigenaar dient in voorkomend geval de geboden oplossing te accepteren zoals deze wordt aangeboden, ook al levert deze niet 100% de gevraagde baten op.

2.5.4 De mate van betrokkenheid

Implementatie en realisatie van de projectbaten is alleen succesvol indien medewerkers betrokken zijn bij het opstellen van de oplossing (Ashurst, Doherty, & Peppard, 2017; Burke, 2018; Horstein, 2015; Stelzer & Mellis, 1998; Cooke-Davies, 2002; Levine, 2005). Betrokkenheid leidt tot commitment aan het projectresultaat, waardoor de veranderbereidheid toeneemt. Deze betrokkenheid werkt echter alleen indien medewerkers ook de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op de besluitvorming (Horstein, 2015). Betrokken medewerkers kunnen ook acteren als advocaat van het project (de zogeheten project champion) en daarmee ook de acceptatie van het project en mogelijk de bovenliggende verandering te vergroten.

De mate waarin medewerkers betrokken worden bij de besluitvorming die van invloed is op hun dagelijkse werkzaamheden, verkleint de weerstand tegen de verandering (Horstein, 2015; Burke, 2018; Armenakis & Bedeian, 1999). In een onderzoek naar verbeterprojecten in softwareontwikkelingen vonden Stelzer en Mellis (1998) dat “organizations that claim greater success of the improvement efforts are more likely to report that the amount of staff time dedicated to process improvement has been good or excellent” (p. 241). Als reden voeren zij aan dat als medewerkers niet het gevoel hebben, dat als het verbeterproject voor hun gevoel niet zijn afgestemd dagelijkse werkzaamheden, dit leidt tot het handhaven van de status quo, oftewel de mate van ontevredenheid over de IST zal mogelijk afnemen, als de mate van ontevredenheid over de SOLL toeneemt.

De veranderbereidheid dient op alle lagen van de organisatie (macro, meso, micro) aanwezig te zijn (Burke, 2018; Stelzer & Mellis, 1998; Crawford & Nahmias, 2010). Dit vereist communicatie en commitment alle niveaus, in de vorm van change leaders, project champions

en opinion leaders. Het doel van deze 'kampioenen' is dat zij als 'early adopters' de noodzaak van de verandering uitdragen ('t Hart, 2014, p. 55).

2.5.5 *De mate van weerstand tegen de verandering*

Een belangrijke oorzaak bij het falen van projecten – en daarmee verandertrajecten – is de weerstand tegen verandering (Horstein, 2015, p. 293). Deze weerstand kan voorkomen worden door de noodzaak tot verandering duidelijk te communiceren en zo de organisatie in beweging te krijgen (Chih & Zwikael, 2015; Horstein, 2015; Burke, 2018). Alhoewel deze weerstand in eerste instantie een probleem van de organisatie is, dient het projectmanagement deze weerstand wel te kunnen begrijpen en mogelijk oplossingen aandragen (Horstein, 2015; Badewi, 2016). Een belangrijke stap hierbij is het duiden van de noodzaak tot verandering (Stelzer & Mellis, 1998), welke bijdraagt aan een grotere veranderbereidheid.

Als verandering kan worden gesteld als $\text{Verandering} = \text{Veranderbereidheid} > \text{Kosten}$, dan kan de weerstand worden gesteld als $\text{Weerstand} = \text{Veranderbereidheid} < \text{Kosten}$. De oorzaak van weerstand dient dan gevonden te worden in een zekere mate van tevredenheid over de huidige situatie, het ontbreken van een concrete noodzaak om te veranderen of het gebrek aan wenkend perspectief, afgezet tegen de kosten van de transitie.

2.5.6 *Conclusie*

Vanuit de disciplines verandermanagement, project governance en projectmanagement zijn een vijftal factoren te onderkennen die een verklaring geven voor het al dan niet behalen van het gestelde doel.

Het wel of niet hebben van een strategische fit bepaalt de relevantie van het project en daarmee de hoeveelheid middelen die het project krijg toegewezen om de DW te realiseren.

Indien er scope creep optreedt, kan het zijn de hoeveelheid toegewezen middelen niet meer toereikend is om de TW te realiseren. Scope creep kan gezien worden als een risico voor het project wat beheerst dient te worden.

De wijze waarop medewerkers worden betrokken en zicht betrokken voelen bepalen of medewerkers zich willen committeren aan het projectresultaat en daarmee ook aan de gewenste verandering; evenzo geldt dit voor het management. Commitment dient op alle lagen van de organisatie aanwezig te zijn.

Deze commitment aan de gewenste situatie, gecombineerd met het gepercipieerde ongemak van de huidige situatie en de directe noodzaak tot veranderen bepaalt de veranderbereidheid. Indien de veranderbereidheid lager is dan de kosten die gemoeid gaan met de verandering, ontstaat er weerstand tegen de verandering.

2.6 *Voorlopige theoretische beantwoording van de deelvragen*

Het doel van het onderzoek is om verklarende factoren te vinden van het projectmanagement en verandermanagement voor het al dan niet behalen van de gestelde doelen. In de theorie is gezocht naar factoren die zowel in de disciplines verandermanagement als in projectmanagement voorkomen. Er is een derde discipline, project governance, toegevoegd als intermediair tussen de organisatieverandering en het projectmanagement.

Eerst moet gekeken worden naar doelen zelf (deelvraag 1), opgedeeld in het primaire projectdoel en de achterliggende doelen van de actoren. De achterliggende doelen bevatten een toegevoegde waarde voor de actor. De combinatie van haalbare doelen, de som van alle

positieve en negatieve baten en de kosten (de toegevoegde waarde) bepaalt de strategische fit van het project. De aanwezigheid van een strategische fit is belangrijk om het gewenste doel te behalen, terwijl een strategische misfit zou kunnen leiden tot het falen van het project.

V1: De mate van een strategische fit verklaart het al dan niet behalen van de gestelde doelen.

Indien het primaire projectdoel tijdens het verloop wordt bijgesteld, waardoor de projectscope wijzigt, zonder dat er meer middelen tegenover staan, ontstaat er scope creep, met als mogelijk gevolg het falen van het project.

V2: De mate van scope creep verklaart het al dan niet behalen van de gestelde doelen.

De mate waarin het doel is gerealiseerd (deelvraag 2), kan worden bepaald aan de hand van de TW zoals deze door het project wordt gerealiseerd, de mate waarin deze een bijdrage levert aan de DW, welke weer een bijdrage levert aan de achterliggende doelen van de actoren.

V3: De mate waarin baten worden gerealiseerd verklaart het al dan niet behalen van de gestelde doelen.

De wijze waarop het doel wordt gerealiseerd (deelvraag 3) kan worden beschouwd om te kijken naar het proces volgens het rondemodell, waarbij in iedere ronde wordt gekeken naar de interacties tussen de actoren in de verschillende arena's, het doel dat zij nastreven en de strategie die wordt gehanteerd om het doel te bereiken. Daarbij is het van belang te kijken naar de betrokkenheid van de actoren, zowel medewerkers als management, bij het proces. Een grotere betrokkenheid leidt tot een grotere mate van veranderbereidheid.

V4: De mate van betrokkenheid verklaart het al dan niet behalen van de gestelde doelen.

Indien de veranderbereidheid lager is dan de kosten die gemoeid gaan met de verandering, ontstaat er weerstand tegen de verandering, met als gevolg dat het doel niet bereikt wordt.

V5: De mate van weerstand tegen de verandering verklaart het al dan niet behalen van de gestelde doelen.

Voor de verklaring van de uitkomst, de mate waarin de doelen zijn behaald (deelvraag 4), zijn de volgende mogelijke factoren gevonden:

1. De mate van strategische fit;
2. De mate van scope creep;
3. De mate van batenrealisatie;
4. De mate van betrokkenheid;
5. De mate van weerstand tegen de verandering.

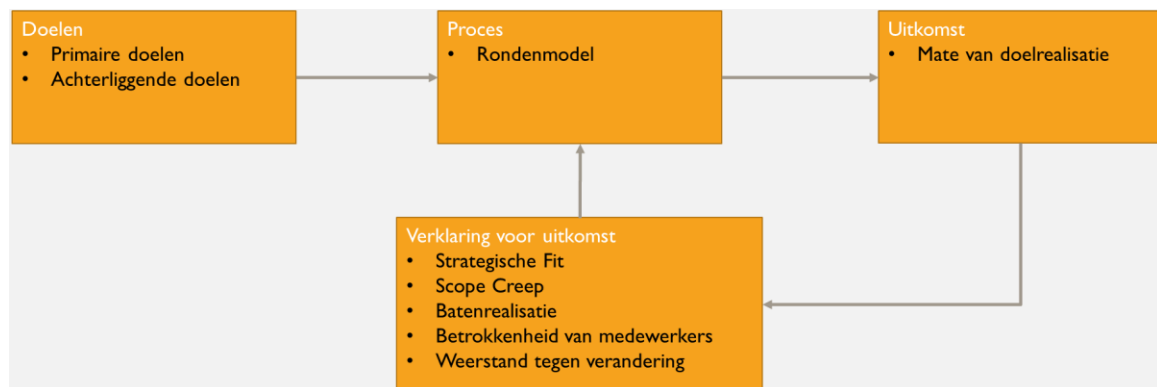
In het volgende hoofdstuk worden de deelvragen geoperationaliseerd om zo te kunnen worden toegepast op de casus "Project MARKAZ".

3. ONDERZOEKSAANPAK

Dit onderzoek heeft het karakter van een interne ad hoc, ex post evaluatie van het proces dat heeft geleid tot de realisatie van MARKAZ, met als doel verklarende factoren te vinden voor de uitkomst van het proces. Hiervoor moet eerst gekeken worden naar doelen zelf, de mate waarin het doel is gerealiseerd en de wijze waarop het doel wordt gerealiseerd. Vervolgens kunnen de uit de theorie voortgekomen vijf mogelijke verklarende factoren worden behandeld. In dit hoofdstuk wordt de aanpak voor het onderzoek beschreven.

3.1.1 Conceptueel model

Het onderzoek tracht een verklaring te geven voor het al dan niet behalen van de gestelde doelen. De verklarende factoren zijn dus de onafhankelijke variabele, terwijl deze factoren tevens van invloed zijn op de wijze waarop de doelen worden gerealiseerd. De afhankelijke variabele is het gestelde doel. Dit zet een proces in gang, het realiseren van het doel, welke als intermediaire variabele doorwerkt op de uitkomst van het proces, oftewel de mate waarin het doel is gerealiseerd. De verklarende factoren van de uitkomst interveniëren ieder op zich weer op het procesverloop.



Figuur 3 Conceptueel model

3.2 Operationalisatie

Het doel van het onderzoek is het verklaring van de uitkomst van het project MARKAZ door middel van een case study. Alvorens tot de verklarende factoren te komen, dienen eerst de volgende deelvragen te worden beantwoord:

- Wat waren de oorspronkelijke achterliggende en primaire doelen om het project te starten?
- In welke mate zijn de doelen behaald?
- Welke activiteiten zijn uitgevoerd om deze doelen te behalen, en hoe hebben ze hieraan bijgedragen?
- Wat verklaart de mate waarin het doel is behaald?

De bovenstaande variabelen dienen nu meetbaar te worden gemaakt.

Concept	Variabele	Indicatoren	Wijze van meten	
Doelen (primair en achterliggend)	Projectopdracht	(Formele) opdracht aan projectteam	Projectdossier: projectplan, projectinitiatiedocument. Welke kwalitatieve of kwantitatieve te behalen resultaten worden genoemd. Maar ook: interviews, wat was volgens de actor de projectopdracht.	
	Haalbaarheid en uitvoerbaarheid	“SMART”heid van de doelen	Hoe specifiek (niet-ambigue) was de projectopdracht, was dit meetbaar, uitvoerbaar en haalbaar binnen de gestelde tijd?	
	Doelwaarde per actor	Baten van actoren	Welke kwalitatieve of kwantitatieve te behalen resultaten worden genoemd in de projectopdracht of soortgelijke documenten.	
Proces	Procesverloop volgens rondemodell	Compositie van actoren	Opstellen Tijdlijn a.d.h.v. projectdossier en openbare bronnen.	
		Interacties binnen het spel		
		Inhoud van het spel	Reconstructie Rondenerhaal op basis van Tijdlijn en Interviews.	
		Strategie van actoren		
Uitkomst	Mate van doelrealisatie	Gerealiseerde toegevoegde waarde (TW)	Daadwerkelijke realisatie van TW (objectief), te herleiden uit gerealiseerde baten, en de mate waarin de DW is behaald (subjectief: mate van tevredenheid van de actoren).	
		Gerealiseerde doelwaarde		
Verklaring Uitkomst	Strategische Fit	TW ∈ Doelen	Herleiden uit Rondenerhaal: zijn de toekomstige baten groter dan de te maken kosten en past dit nog binnen de strategische doelen.	
	Scope Creep	P, T, G buiten projectscope	Vastgestelde projectscope versus beschikbare middelen (P, T, G). Eventuele afwijkingsrapportages vanuit het project aan de stuurgroep.	
		Adequaat risicomanagement	Volwassenheidsniveau van risicomanagement (Yeo & Ren, 2009).	
	Weerstand tegen verandering	Gedragingen van weerstand	Interviews: mate van weerstand (ontkenning, onderhandelen, uitstellen, depressief gedrag)	
	Batenrealisatie	Aanwezigheid batenmanager	Effectiviteit batenmanagement	Is een batenmanager te identificeren, is er sprake van ‘eigenaarschap’ ten aanzien van baten, worden projectresultaten door de eigenaar omgezet in een daadwerkelijke bijdrage aan de doelwaarde. (Ashurst, Doherty, & Peppard, 2017)
	Betrokkenheid	Invloed van medewerkers op besluiten		Projectopdracht (structuur van besluitvorming) Herleiden uit Rondenerhaal Interviews: wat was uw betrokkenheid, wat was de betrokkenheid van de mariniers?
Commitment van management			Interviews: wie ‘verkochte’ het project of de verandering aan de mariniers?	

Tabel 2 Operationalisering van de variabelen

Per indicator volgt hieronder een korte uiteenzetting over de wijze waarop data wordt verkregen en geanalyseerd.

Projectopdracht

Voor het primaire doel wordt gekeken naar de opdracht die het project heeft meegekregen. Welke uitkomst wordt van het project verwacht, en welke randvoorwaarden zijn aan het project meegegeven. De opdracht wordt naar verwachting verwoord in een projectplan of een

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

projectinitiatiedocument, dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de opdrachtgever of de stuurgroep van het project. Deze documenten zijn aanwezig in het projectdossier. Daarnaast wordt ook aan de geïnterviewde personen gevraagd naar hun perceptie van de projectopdracht.

SMARTheid doelen

Alhoewel het SMART acroniem vooral een term lijkt die in managementkringen graag gebezigd wordt, vindt het zijn grondslag in de 'Goal Setting Theory' van Locke en Graham (A Theory of Goal Setting & Task Performance, 1991). De bedoeling van SMART is het vergroten van de performantie van het project door het doel op te breken in kleinere taken (doelstellingen). Hiermee zou ook een grote mate van commitment worden bereikt (p. 217). Het bepalen van de SMARTheid is dus van belang voor de variabelen Betrokkenheid, Scope Creep en Doelwaarde (baten).

Er bestaat een veelvoud aan verklaringen voor SMART of zelfs SMARTER (Rubin, 2002). In dit onderzoek wordt gekeken naar de projectopdracht, het primaire doel van het project. Gekeken wordt naar:

- Specifiek: geen ambiguïteit in het doel, bijvoorbeeld de mate waarin een ambigue doel is door gespecificeerd tot een niveau waar deze ambiguïteit niet meer voorkomt.
- Meetbaar: de mate waarin aan de hand van objectieve criteria de realisatie van de doelstelling bepaald kan worden. Bijvoorbeeld, zijn er naast kwalitatieve ook kwantitatieve elementen opgenomen in het doel.
- Acceptabel: de mate waarin de doelstelling uitvoerbaar is. Bijvoorbeeld, zijn er voldoende middelen beschikbaar gesteld om het doel te bereiken.
- Realistisch: de mate waarin de doelstelling haalbaar is. Bijvoorbeeld, is de gewenste oplossing bestaande technologie, of moet deze nog worden uitgevonden?
- Tijdgebonden: het moment waarop de doelstelling gerealiseerd moet zijn.

Bij de analyse gaat het vooral om de uitvoerbaarheid (A) en haalbaarheid (R) van het gestelde projectdoel. Daarbij helpt het als het zodanig doel specifiek (S) is benoemd, dat ook gemeten kan worden (M) of het doel gehaald is binnen de gestelde uitvoeringskaders (A), waarvan tijd (T) er één is.

Baten van actoren

Voor de achterliggende doelen wordt gekeken naar doelwaarden van de verschillende actoren: wat verwachten zij als uitkomst van het proces? Deze uitkomst, het doel dat iedere actor op zich nastreeft, zal grotendeels uit het projectdossier worden herleid en worden gedefinieerd als door de actor te verwachten positieve of negatieve baten. Waar het projectdossier ontoereikend is, zal aan de geïnterviewden worden gevraagd naar hun verwachte baten van het proces. Een bate kan kwalitatief worden geformuleerd ("een verbeterde bedrijfsvoering") of kwantitatief ("een 20% goedkopere bedrijfsvoering"). Een kwantitatief geformuleerde bate voldoet beter aan het SMART criterium.

Het spel en de actoren

Voor de beschrijving van het proces, die als basis wordt gebruikt voor de verdere analyse, zal worden gebruik gemaakt van het rondemodell van Klijn en Koppenjan (2016). Dit gebeurt

in twee stappen: eerst wordt een tijdlijn geconstrueerd met feitelijkheden. Deze tijdlijn wordt opgesteld op basis van openbare bronnen (i.c. internet) en de gesloten bron “Projectdossier MARKAZ”. Feitelijkheden worden opgenomen om één van de volgende redenen:

- Compositie van actoren: betreft een significante wijziging in de perceptie van actor(en) waardoor de onderlinge verhoudingen wijzigen, of een wijziging in de samenstelling van actoren;
- Strategie van actoren: indien de strategie van de actor wijzigt (bijvoorbeeld als gevolg andere perceptie, of omdat de inhoud van het spel veranderd) en daarmee het gedrag van de actor (bijvoorbeeld, toe- of uittreden van een arena).
- Interacties binnen het spel: betreft een cruciaal besluit, het ontstaan van een nieuwe arena of het beëindigen ervan;
- Inhoud van het spel: indien er sprake is van nieuwe bronnen (zoals geld, informatie) die worden ingebracht;
- Als achtergrondinformatie of ter duiding van de context.

In aanvulling op het projectdossier en openbare informatie zal een aantal interviews gehouden met personen binnen Defensie die betrokken waren bij het project, vanuit zowel de organisatie van de mariniers (verandermanagement), de top van Defensie (project governance) als de projectorganisatie (project management).

Gerealiseerde toegevoegde waarde

Voor iedere TW per actor, kan beschouwd worden in hoeverre deze behaald is of gaat worden aan de hand van de voor de actor gerealiseerde baten. Indien de bate SMART genoeg is geformuleerd, is het mogelijk om middels de meetbare criteria te bepalen of de bate is behaald.

Gerealiseerde doelwaarde

Daarnaast is het minstens zo belangrijk om te kijken in welke mate de doelwaarde van de organisatie is benaderd (Chih & Zwikael, 2015). Het gaat dan om de mate van gedeelde tevredenheid van de actoren (Badewi, 2016).

Toegevoerde waarde passend binnen de strategische doelen

De strategische fit bestaat uit de som van alle positieve en negatieve baten, afgezet tegen de kosten en de doelen die de organisatie nastreeft. Wanneer als “de organisatie” het gehele Ministerie van Defensie wordt genomen, ontstaat een ambigu beeld. Defensie is met meer dan 50.000 medewerkers, vier krijgsmachtdelen en een grote verscheidenheid aan taken (Directie Communicatie, 2018) geen homogene organisatie. Daarom wordt gekeken naar de doelen die een actor, zoals benoemd in het rondemodel, nastreeft. Daarbij dient ook per actor te worden gekeken naar de kosten en baten per actor, om zo voor iedere actor de strategische fit te bepalen. Daarmee wordt ook een nadere duiding gegeven van de actor in het rondemodel: het gaat dan niet om individuele personen, maar om relevante groepen van personen die hetzelfde doel nastreven en onderdeel uitmaken van het veranderproces (Raineri, 2011).

Buiten projectscope

De scope creep kan worden bepaald aan de hand van de factoren tijd, geld en product die tezamen de scope van het project bepalen. Indien er in één van de factoren een wijziging optreedt, die niet van tevoren vanuit de project governance is goedgekeurd, met als gevolg een

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

bijgestelde projectscope (lees: bij meer product hoort meer tijd en geld), is er sprake van een scope creep (Badewi, 2016). Er zal worden gekeken naar zowel de externe scope creep (wijzigingen als gevolg van extra vraag vanuit de organisatie) als naar de interne scope creep (wijzigingen als gevolg van extra aanbod vanuit het project).

Adequaat risicomanagement

Voor zowel het projectmanagement als de project governance dient een adequaat risicomanagementproces te zijn ingericht. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het “Risk Management Capability Maturity Model for Complex Product Systems Projects” van Yeo en Ren (2009). Dit model beschrijft vijf niveaus van volwassenheid van risicomanagement voor complexe projecten. Een complex product wordt door hun gedefinieerd als “high cost, engineering intensive products, systems, networks and constructs” (p. 276). Het project MARKAZ voldoet aan meerdere van de door Yeo en Ren beschreven karakteristieken, maar vooral het feit dat het om een “genetwerkt” project gaat, gelet op de interactie met andere partijen, maakt dit model bruikbaar voor dit onderzoek. Yeo en Ren suggereren dat voor “genetwerkte projecten” een volwassenheidsniveau van tenminste 4 moet worden behaald moet worden (p. 285).

<p>Level 1: Ad Hoc. At this base level, the organization is unaware of the need for risk management and has no structured approach to deal with risk.</p>
<p>Level 2: Initial. At the Initial level, some basic risk management activities are performed in organization’s PM processes.</p>
<p>Level 3: Defined. At this demarcating level, the organization has developed and implemented a formal RM system into their corporate business processes, especially when dealing with CoPS projects.</p>
<p>Level 4: Managed. At this level, measurable process goals are established for each of the defined RM processes in identification, assessment and response.</p>
<p>Level 5: Optimizing. At the Optimizing Level, the organization has established a comprehensive RM plan, with defined RM goals and use of both qualitative and quantitative measures.</p>

Tabel 3 De vijf volwassenheidsniveaus van Yeo & Ren (2009, p 285)

Gedragingen van weerstand

De veranderbereidheid betreft de mate van ontevredenheid van de IST, de wenselijkheid van de SOLL en de directe aanleiding om te veranderen. Deze factoren dienen te worden afgezet tegen de gepercipieerde kosten van de verandering, waarbij niet alleen de economische maar vooral ook sociaal-economische kosten een rol spelen. Vertaald naar de casus, dient er niet alleen gekeken te worden naar de nieuwe kazerne (SOLL), maar ook naar de mate van (on)tevredenheid over de huidige kazerne (IST), de directe aanleiding om naar Vlissingen te verhuizen en de kosten van de verhuizing op zich (GAP). De werkwijze van de mariniers op de nieuwe kazerne dient significant beter te gaan dan zoals het gaat op de huidige kazerne, willen de kosten van de verhuizing gedragen kunnen worden.

Alle factoren zijn subjectief en kunnen per actor of zelfs persoon verschillen. In een eerder onderzoek is al op microniveau aangetoond dat de veranderbereidheid van de mariniers laag is (Korpershoek & Loekabino, 2014). In dit onderzoek wordt gekeken of weerstand tegen de verandering waarneembaar is volgens de indicatoren van Burke (2018, p. 110): ontkenning, onderhandelen, uitstellen, depressief gedrag ten aanzien van de verandering.

Aanwezigheid batenmanager

De resultaten die het project oplevert dienen te worden omgezet in daadwerkelijke baten voor de organisatie. Hiervoor is de aanwezigheid nodig van een batenmanager, die de resultaten in ontvangst neemt en omzet in baten, en een proces dat de batenmanager hierbij ondersteund.

Effectiviteit batenmanagement

Het Benefits Realisation Capability Model van Ashurt, Doherty en Peppard (2017) beschrijft de voorwaarden die ingevuld dienen te zijn voor effectief batenmanagement. Van dit model wordt alleen gekeken naar het opleveren van de baten (Benefit Delivery). Dit toepassingsgebied komt namelijk zowel voor bij project governance als project management, terwijl de andere toepassingsgebieden (Benefit Planning, Benefit Exploitation, Benefit Review) activiteiten zijn die bij project governance thuishoren.

BD1 Establish an adaptive project life-cycle.
BD2 Actively lead the business change
BD3 Ensure continuing active involvement of stakeholders
BD4 Specify changes to work and organizational design
BD5 Make benefits-driven trade-offs
BD6 Ensure benefits-driven risk management
BD7 Implement organizational changes
BD8 Benefitsdriven training and education

Tabel 4 De acht toepassingen voor effectieve Benefit Delivery van Ashurt, Doherty en Peppard (2017)

Invloed van medewerkers op besluiten

De mate waarop medewerkers invloed kunnen uitoefenen op het projectresultaat bepaalt in belangrijke mate de veranderbereidheid van medewerkers. Vanuit het projectdossier wordt gekeken hoe de structuur van besluitvorming eruit ziet: hoeveel managementlagen zitten er tussen de medewerkers en het niveau waarop besluiten worden genomen? Ook wordt gekeken naar de effectiviteit van die invloed. Worden wijzigingsverzoeken vanuit medewerkers inderdaad omgezet in aanpassingen aan de oplossing?

Commitment van management

Vanuit het rondenverhaal wordt gekeken welke actoren of personen in een leidende rol duidelijk herkenbaar zijn als uitgesproken voorstander van het project (project champion), van het organisatiedoel (change leader) of van één van de achterliggende doelen (opinion leader).

3.3 Onderzoekstrategie

De analyse van de casus vindt plaats op basis van een beschrijving van de empirie. In het volgende hoofdstuk wordt een beschrijving van de empirie gegeven. Het procesverloop zoals beschreven in hoofdstuk 4 en de achterliggende tijdlijn is de basis waarop in hoofdstuk 5 de analyse is uitgevoerd. Deze beschrijving is gebaseerd op een tijdlijn die is geconstrueerd op basis van feiten en meningen, afkomstig uit gedocumenteerde bronnen (voornamelijk het projectdossier) en te houden interviews.

3.3.1 *Gedocumenteerde bronnen*

De grootste bron is het projectdossier van Project MARKAZ, waartoe de onderzoek volledige en onbeperkte inzage heeft gehad. In dit projectdossier zijn ‘Wobbare’² feiten zoals projectplannen, formele nota’s met besluiten en voortgangsrapportages, als ‘niet-Wobbare’ feiten opgenomen, zoals discussiestukken en persoonlijke e-mails van medewerkers betrokken bij het project. Het projectdossier bevat gegevens over de periode 2010 (initiatie van het project) tot het eind 2018, hetgeen ook de scope van het onderzoek bepaalt. Deze tijdlijn is aangevuld met openbaar beschikbare informatie zoals Kamerstukken, informatie uit de media, en waar nodig Wikipedia.

3.3.2 *Interviews*

Naast de gedocumenteerde bronnen is het ook van belang om de perceptie mee te nemen van de bij het project betrokken actoren. Dit is vooral van belang om de verwachtingen van de actoren in kaart te brengen, en de mate waarin aan de verwachting is voldaan. Tevens worden de interviews gebruikt als validatie op de gedocumenteerde bronnen, om na te gaan of de gedocumenteerde goede bedoelingen ook in de praktijk zijn gebracht. Omdat de organisatieverandering zich afspeelt op zowel het macro-, meso- als microniveau, is het van belang ook respondenten op deze niveaus te interviewen. Meer concreet, gaat het dan om respondenten op het niveau van:

- Macro: politiek-ambtelijke top van het ministerie, betrokken bij strategische doelstellingen van Defensie;
- Macro/meso: ambtelijke leiding van de strijdkrachten, met name de marine waaronder het Korps Mariniers ressorteert;
- Meso: leiding, management van de specifieke onderdelen van het Korps Mariniers dat betrokken is bij de verhuizing;
- Micro: medewerkers van de specifieke onderdelen die zijn betrokken bij de verhuizing.

Omdat dit onderzoek tot doel heeft om te kijken hoe het middel van een project wordt gebruikt om de verhuizing te realiseren, wordt ook binnen de projectorganisatie een respondent gezocht. Afhankelijk van het aantal betrokken onderdelen van de mariniers (1 of 2) leidt dit tot een totaal aantal van 5 tot 7 interviews.

Validatie van de onderzoeks aanpak

De aanpak gaat uit van het bestuderen van een enkele casus binnen Defensie, en heeft daarmee een lage externe validiteit: de resultaten van het onderzoek zeggen alleen iets over de casus.

Omdat het projectdossier de voornaamste bron van informatie is, ontstaat er een risico op informatiebias. Deze wordt voorkomen door het procesverloop aan te vullen met openbare informatie en interviews. De interviews worden tevens gebruikt om de gegevens in de tijdlijn te verifiëren. Het gehele procesverloop is ter validatie voorgelegd aan de opdrachtgever, de projectdirecteur.

² Informatie zoals die openbaar te maken is middels een beroep op de Wet Openbaarheid Bestuur (Wob).

Een groot aantal van de te meten indicatoren zijn kwalitatief van aard. Daarmee ontstaat een risico op een lage interne validiteit. Een aantal indicatoren zijn echter complementair en elkaar. Zo levert bijvoorbeeld de SMARTheid van de doelen een mogelijkheid om de variabelen Betrokkenheid, Scope Creep en Doelwaarde te valideren. Daarmee levert het onderzoek voldoende interne validiteit.

3.4 Empirie

Er zijn een vijftal factoren onderkend die naar verwachting een verklaring kunnen geven voor de uitkomst van het proces. Er zijn acht indicatoren die bij deze factoren horen. Een aantal zijn eenvoudiger te herkennen in de empirie, zoals aanwezigheid van een risico-managementproces, dan anderen, zoals de veranderbereidheid.

Alvorens te kunnen analyseren, dient eerst data vergaard te worden. Dit gebeurt middels het opstellen van een tijdlijn met feitelijkheden, op basis waarvan het procesverloop wordt gereconstrueerd. In het volgende hoofdstuk wordt het procesverloop beschreven. Hierin komt de theorie niet aan bod. Dit gebeurt in hoofdstuk 5, de analyse van de empirie.

4. PROCESVERLOOP

Na alle theoretische beschouwingen is het nu tijd voor de casus MARKAZ, welke begint in 2010. Alhoewel de casus nog niet is afgerond, wordt deze niet verder behandeld tot aan eind 2018, zijnde de scope van dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt het gereconstrueerde procesverloop van het project beschreven. Het procesverloop is de basis waarop de analyse in hoofdstuk 5 wordt uitgevoerd. Het doel van de casusbeschrijving is niet om een historisch accuraat record van het project te geven. De focus ligt op de Defensie organisatie die het project heeft gestart. De politieke afwegingen die hebben geleid tot het besluit om een marinierskazerne in Vlissingen te realiseren, worden wel in het verhaal meegenomen om de context van het project te duiden, maar zijn niet het onderwerp van de analyse, en daarom minder uitgewerkt.

In de volgende paragraaf wordt het proces kort weergegeven volgens het fasenmodel, waarbij via een rationeel proces in opeenvolgende stappen naar het doel wordt toegewerkt. Dan blijkt al snel waarom het fasenmodel niet toereikend is om te dienen als basis voor het verklaren van de uitkomst: er zitten ‘onverklaarbare’ gaten in het proces. Bovendien zou het rationele proces automatisch moeten leiden tot het bereiken van het gewenste doel.

In de opeenvolgende paragrafen wordt daarom een reconstructie van het proces gegeven volgens het rondendmodel. Daarbij is het mogelijk om ook de niet altijd aanwezige ratio te beschrijven, en biedt het rondendmodel een betere basis voor het volgende hoofdstuk, de analyse.

4.1 Procesverloop volgens het fasenmodel

Het verwerven van (groot) materieel binnen Defensie, waaronder vastgoed, wordt gezien als een volledige beleidscyclus (Bekkers, 2012, p. 58). Het proces daaromheen, het Defensie Materiaal Proces (DMP), is opgezet als een rationeel fasenmodel (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 69; Bovens, Hart, & Twist, 2012, p. 105).

Als volgens het fasenmodel het proces wordt weergegeven, ziet dit er als volgt uit:

Fase	Periode	Omschrijving
1. Probleem formuleren en agenderen	Okt 2010 – Feb 2011	MinDef en CvdK Zeeland voeren verkennende gesprekken voor mogelijke Marinekazerne in Zeeland.
2. Probleemanalyse	Feb 2011 – Mrt 2011	Massastudie naar huisvesting Mariniers. Vlissingen niet in scope. Ermelo en Assen vallen af. In Doorn blijven heeft de voorkeur.
3. Identificatie oplossings-richtingen	Aug 2011 – Jan 2012	Zeeland komt naar voren als alternatief. Er wordt een Werkgroep Defensie – Zeeland opgericht. Deze wijst Vlissingen aan als voorkeurslocatie binnen Zeeland. Gemeente Utrechtse Heuvelrug (Doorn) komt met alternatief rapport met als uitkomst dat handhaven in Doorn de beste oplossing is. Provincie Noord-Holland doet namens Den Helder ook een duit in het zakje, maar te laat (pas in juni 2012).
4. Stel doel en prioriteiten	Apr 2012	Keuze voor Vlissingen, maak gebruik van DBFMO contract (PPS-constructie). Doel is besparing op exploitatie.

Fase	Periode	Omschrijving
5. Selecteer oplossingsrichting a.d.h.v. doelen	Jul 2012 – Aug 2012	Oplopen van een DMP-A (behoeftestelling) brief. Normaal doet een DMP-A procedure ook een probleemanalyse, identificatie van oplossingsrichtingen en het stellen van doelen en prioriteiten voordat een oplossingsrichting wordt geselecteerd. In dit geval zijn deze stappen al doorlopen, waardoor de DMP-A brief zich beperkt tot het uitwerken van de oplossing voor Vlissingen. Normaliter komt er na een DMP-A ook nog een -B en -C brief, waarin de oplossingen iteratief worden verfijnd en mogelijk worden bijgesteld. Voor infrastructuurprojecten, waaronder vastgoed, kan dit achterwege blijven. In februari 2013 wordt de oplossingsrichting formeel bekrachtigd door de Tweede Kamer.
6. Implementeer de oplossing	Mrt 2014 – heden (Dec 2018)	Start van het project. In de tussentijd is gebleken dat de geselecteerde oplossingsrichting niet de benodigde hoeveelheid grond oplevert. Dit dient door het project te worden rechtgetrokken. De belemmeringen op het terrein Ook is gekeken of het Mariniers Opleidingscommando uit Rotterdam overgeheveld zou kunnen worden naar Rotterdam – na heftig protest uit Rotterdam is dit snel weer verlaten. Ook worden er extra functies toegevoegd. Functioneel en technisch worden nagenoeg alle issues opgelost door het project, maar door weerstand vanuit de Mariniers is er nu ook weerstand in de Tweede Kamer ontstaan. Er dient hierdoor opnieuw een besluit door de Tweede Kamer te worden genomen.

Tabel 5 Procesverloop volgens fasenmodel

Voor de beschrijving van MARKAZ is het fasenmodel niet toereikend, daar het alleen uitgaat van het Defensie perspectief. In realiteit bij iedere fase andere actoren aanwezig die op eigen wijze de besluitvorming binnen of buiten Defensie proberen te beïnvloeden. Het fasenmodel geeft geen antwoord op de perioden die tussen de fasen inliggen, en waarom het project nu in een patstelling terecht is gekomen. De perspectieven van andere actoren ontbreken immers. Toch is het nuttig om het procesverloop volgens het fasenmodel te beschrijven, omdat in dit model een aantal cruciale besluiten zitten opgenomen, die ook tot uiting komen in het rondemodel.

4.2 Procesverloop volgens het rondemodel

Het rondemodel gaat uit van een spel met daarin verschillende arena's. In deze arena's vinden interacties plaats tussen actoren, die ieder hun eigen strategie hanteren om zo hun eigen achterliggende doelen na te streven. Alvorens meteen in het verhaal te duiken, volgt hier eerst een korte beschrijving van alle actoren, arena's en een overzicht van alle rondes.

4.2.1 Inleiding op de actoren en arena's

In het ronderverhaal wordt, gebaseerd op de beschikbare informatie uit het projectdossier, een reconstructie gegeven van het procesverloop. Alhoewel de focus van de casus op het project ligt, wordt voor de volledigheid en context ook de omgeving van het project en Defensie weergegeven. Hieronder wordt een opsomming gegeven van de actoren en de arena's die voorkomen in de empirie.

De actoren

- De provincie Utrecht, vertegenwoordigd door de Commissaris van de Koning³ (CvdK).
- De provincie Zeeland, vertegenwoordigd door de Commissaris van de Koning Carla Peijs, opgevolgd door Han Polman.
- Gedeputeerde van de Provincie Zeeland Beveren, opgevolgd door Carla Schönknecht.
- De minister van Defensie, Hans Hillen, opgevolgd door Jeanine Hennis; daarna is het dossier overgegaan op de Staatssecretaris van Defensie, Barbara Visser.

³ Vóór 1 mei 2013: Commissaris van de Koningin.

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

- De gemeente Vlissingen, beoogde nieuwbouwlocatie voor de marinierskazerne.
- De gemeente Utrechtse Heuvelrug, waar in Doorn de mariniers momenteel gehuisvest zijn Van Braam Houckgeestkazerne.
- De gemeente Rotterdam, waar het Marinies Opleidingscentrum (MOC) is gehuisvest.
- Het ministerie van Defensie, onder te verdelen in⁴:
 - De Commandant der Strijdkrachten, waaronder de Defensiestaf (DS) plannen maakt (DPLAN) over onder meer vastgoed (AVG).
 - De (plaatsvervangend) Commandant Zeestrijdkrachten (p)CZSK, waaronder ressorteert:
 - De commandant van het Korps Mariniers, tevens Directeur Operaties van de Koninklijke Marine;
 - De commandant van het Mariniers Trainingscommando (MTC), de eenheid die daadwerkelijk wordt overgeplaatst naar Vlissingen;
 - De medewerkers van korps die hebben deelgenomen aan expert- en werkgroepen ter invulling van de ontwerpspecificatie.
 - De Commandant Dienstcentra (C-CDC)⁵ als opdrachtnemer van het project;
 - De projectdirectie van het project MARKAZ als uitvoeringsorganisatie binnen het CDC;
 - De Dienst Vastgoed Defensie (DVD), in 2017 overgegaan in het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Bij CDC is Defensie Vastgoedmanagement (DVM) als vraagpartij richting het RVB.
- Het Rijksvastgoedbedrijf als uitvoeringsorganisatie en opdrachtgever richting de marktpartijen (consortia).
- De Tweede Kamer der Staten-Generaal, welke het budget voor Defensie (en daarmee het project) accordeert.
- De diverse vakbonden van Defensiepersoneel.

De arena's

- A. Tussen Defensie en Utrecht (provincie en gemeente)
- B. Tussen Defensie en Zeeland (provincie en gemeente)
- C. Tussen Defensie en de Tweede Kamer
- D. Intern Defensie tussen de mariniers, het CZSK, de CDS en CDC
- E. Tussen Defensie en Rotterdam
- F. Tussen Defensie en de vakbonden

4.2.2 Inleiding op de ronden

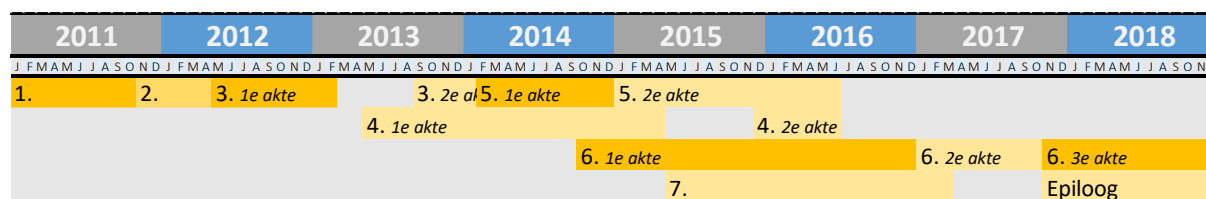
Er zijn een elftal ronden te onderkennen. Ronde 1 tot en met 3 gaan over de keuze voor een nieuw op te richten marinierskazerne in Vlissingen. Ronde 4 en 5 gaan over de realisatie van het project, en dan met name het grond dossier. Ronde 6 en 7 gaan over de “mariniers” in “marinierskazerne”. In de laatste ronde, de epiloog, ontstaat er een impasse rondom het project, als ook de Tweede Kamer gaat zich er nadrukkelijk mee bemoeien.

⁴ Zie het addendum Organogram Defensie voor een grafische weergave.

⁵ Vanaf oktober 2017: Commandant Ondersteuningscommando (DOSCO).

Ronde	Periode	Arena	Actoren	Issue	Uitkomst
1.	2010-2011	A	Minister van Defensie CvdK Zeeland	Invulling voor krimpregio d.m.v. een marinekazerne	Het wordt een marinierskazerne
		D	Minister van Defensie Korps Mariniers	Behoud eigen identiteit	Voorkeur voor een marinekazerne boven een landmachtkazerne
2.	2011	B	Minister van Defensie Provincie Zeeland	Zoeken naar alternatieve huisvesting Invulling voor krimpregio	Kamerbrief minister Hillen: keuze voor een nieuw te bouwen marinierskazerne in Vlissingen.
		A	MinDef Provincie Utrecht Gemeente Utrechtse Heuvelrug (Doorn)	Vertrek grootste werkgever in de gemeente	
3.	2012-2014	C	CDS CZSK ARK	Opstellen behoeftestelling, vastleggen uitgangspunten	1 ^e akte: Kamerbrief behoeftestelling Vlissingen van demissionair minister Hillen: kamer akkoord
		E	MinDef Gemeente Rotterdam CZSK	Van Ghentkazerne in Rotterdam	2 ^e akte: Kazerne blijft behouden; herijking behoefte Vlissingen
4.	2013-2016	B	MinDef Projectdir. MARKAZ Rijksvastgoedbedrijf Provincie Zeeland Gemeente Vlissingen	'Om niet' overdracht van 'bouwrijpe' grond	1 ^e akte: Overdracht zonder risico's 2 ^e akte: verdeling van de risico's
5.	2014-2016	D	CDS C-CDC CZSK Project MARKAZ	Opdracht tot inrichten van projectorganisatie	1 ^e akte: Project en governance wordt ingericht 2 ^e akte: Governance herzien
6.	2015-2018	F	CDC CZSK HDP Vakbonden Project MARKAZ	Besluit Medezeggenschap Defensie	1 ^e akte: medezeggenschap ingeregeld 2 ^e akte: Impasse over de onderwerpen 3 ^e akte: Geschil
7.	2017-2018	D	Mariniers CZSK CDS Project MARKAZ	Behoud van identiteit Behoud van werknemers	Verzoek extra voorzieningen afgewezen; er komt wel een kazernecommandant

Tabel 6 Procesverloop volgens rondenmodel



Figuur 4 Rondenverloop op een tijdschaal

Iedere ronde wordt voorafgegaan door een introductie van de actoren in de ronde en de perceptie waarmee zij de ronde ingaan. De ronde wordt afgesloten met een overzicht van issues die in de ronde voorkwamen en tot welke oplossing dat heeft geleid.

4.3 Ronde I

Waarin een minister zich genoodzaakt ziet fors te bezuinigen op zijn departement en dit mogelijk wil maken door te investeren in een krimpregio.

Deze ronde begint in oktober 2010, vlak na het aantreden van het eerste kabinet Rutte, en eindigt in oktober 2011, als de minister aan de kamer bekend maakt de mogelijkheden te onderzoeken naar het oprichten van een nieuwe marinierskazerne in Zeeland. Er zijn twee arena's te onderkennen. In de eerste arena vinden de eerste contacten tussen de minister en

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

de Commissaris van de Koningin van Zeeland plaats. In de tweede arena is het Korps Mariniers samen met de CDS op zoek naar alternatieve huisvestingsmogelijkheden.

4.3.1 *Proloog*

In het najaar van 2010 treed het eerste kabinet Rutte aan, bestaande uit VVD en CDA, en met gedoogsteun van de PVV. De gevolgen van de kredietcrisis van 2008 beginnen nu in de volle omvang te dagen. Het kabinet neemt zich voor om het huishoudboekje van de overheid op orde te brengen door forse ombuigingen in de Rijksbegroting. Ook Defensie wordt voor zo'n zeshonderd miljoen euro aangeslagen. Als minister Hillen aantreed op het departement blijkt dat de gevolgen van de eerdere bezuinigingsrondes nog niet volledig in de boeken zijn verwerkt. Om de financiën op het departement op orde te krijgen zal Defensie voor bijna 1 miljard euro moeten bezuinigen, zo'n 20% van het budget. Deze drastische maatregel leidt tot een herbezinning op alle beleidsterreinen, waaronder vastgoed.

4.3.2 *Keuze voor Zeeland*

Zeeland is een zogeheten krimpregio. De bevolking krimpt, economische activiteiten en daarmee werkgelegenheid neemt af, met als gevolg dat de bevolking krimpt. Het vertrek van meerdere Rijksdiensten uit de provincie draagt daar in belangrijke mate aan bij.

Actor	Belang	Strategie
Minister van Defensie	Bezuinigingen Defensie	Coalitie vormen
CvdK Zeeland	Tegengaan effecten van krimp	Coalitie vormen

De CvdK van Zeeland doet een uitnodiging aan de verse minister van Defensie om een werkbezoek te komen brengen aan de provincie. In februari 2011 brengt de minister een bezoek, en komt tot de conclusie dat er mogelijk een marinekazerne in de provincie gehuisvest kan worden.

Actor	Issue	Uitkomst
CvdK Zeeland	Defensie kan invulling geven aan krimpregio	Zeeland biedt mogelijkheden voor marinekazerne
Minister van Defensie	Minister Hillen wordt uitgenodigd door CvdK Peijs voor een bezoek aan Zeeland	Er is een marinekazerne mogelijk in Zeeland

4.3.3 *Behoud van eigen identiteit*

Mariniers zijn scheepssoldaten die kunnen werken op de grens van water en land. Het amfibisch optreden vergt kwaliteiten die verder gaan dan die van reguliere matrozen bij de marine of infanteristen bij de landmacht. Het in 1665 door Michiel de Ruyter en Johan de Witt opgerichte korps heeft een duidelijke eigen identiteit, met een eigen korpsgeest en -waarden. De commandant van het korps bewaakt en versterkt deze.

Actor	Belang	Strategie
Korps Mariniers	Verplaatsing naar landmachtkazerne Budel leidt uiteindelijk tot opname in landmacht	Vermijding
Gemeente UH	Kazerne gelegen naast natuurgebied vergt goede inpassing	Eigen oplossing
CDS	Blijven in Doorn heeft de voorkeur	Vermijding

Het Korps Mariniers loopt tegen de grenzen aan van de Van Braam Houckgeestkazerne in Doorn. Meerdere verzoeken richting de gemeente om de kazerne uit te breiden leiden worden door de gemeente niet, of pas na vele jaren, worden toegewezen. De Defensiestaf laat een onderzoek uitvoeren naar een mogelijke alternatieve huisvesting van Mariniers. Landmacht locaties als Ermelo en Assen worden als non-opties beschouwd. Deze liggen te veel in het binnenland waardoor het oefenen in amfibisch optreden niet mogelijk is. De marine locaties De Peel en Den Helder vallen af, waardoor Doorn overblijft als

voorkeurslocatie. Hiervoor dient er echter een forse aanpassing in het bestemmingsplan te worden doorgevoerd: hoger bouwen en dichter tegen het natuurgebied aan.

Het korps dacht zelf erover na om te verhuizen naar de leegstaande landmacht kazerne in Budel. Dit had echter als nadeel dat dit een verhuizing van het personeel met zich zou meebrengen. Daarnaast was er de angst dat, eenmaal gehuisvest op een landmacht kazerne, dit zou kunnen leiden tot de opname van het Korps Mariniers – van oorsprong scheepssoldaten en dus nauw verweven met de marine – in het Korps Commandotroepen van de Koninklijke Landmacht.

Deze ronde heeft een ‘open einde’: ook al heeft blijven in Doorn de voorkeur, daarmee zijn de genoemde problemen van deze locatie niet uit de weg. Verhuizen naar een landmacht locatie heeft zeker niet de voorkeur, omdat daarmee de eigen identiteit van de mariniers zou kunnen verwateren. Het is de minister die besluit dat er in Zeeland niet gezocht moet worden voor een nieuwe locatie van een marinekazerne, maar een marinierskazerne.

Actor	Issue	Uitkomst
CDS	Defensie moet geld investeren in VBHKaz, maar dit terrein heeft beperkingen. Onderzochte alternatieven zijn niet acceptabel	Blijven in Doorn heeft de voorkeur
Korps Mariniers	Verhuizen naar landmachtlocatie leidt mogelijk tot opname in landmacht	Blijven in Doorn heeft de voorkeur
Minister van Defensie	Behoud identiteit van Korps Mariniers	Onderzoek mogelijkheden voor marinierskazerne in Zeeland

4.4 Ronde 2

Waarin Defensie en Zeeland tot de conclusie komen dat Vlissingen de beste optie is, en Utrechtse Heuvelrug tot de conclusie komt dat in Doorn blijven de beste optie is.

Deze ronde start in september 2011, als de minister en de CvdK van Zeeland besluiten een gezamenlijke werkgroep in te stellen om de verschillende mogelijkheden in Zeeland te onderzoeken, en eindigt op 10 april 2012, als de minister de Tweede Kamer per brief zijn voorkeur voor Vlissingen uitspreekt. In deze ronde zijn twee arena's te onderscheiden, een met de provincie Zeeland en een met de gemeente Utrechtse Heuvelrug.

4.4.1 Keuze voor Vlissingen

In 2011 heeft de minister een werkbezoek gebracht aan Zeeland, en is tot de conclusie gekomen dat daar een marinierskazerne kan worden gerealiseerd.

Actor	Belang	Strategie
Minister van Defensie	Onderzoek mogelijkheden marinierskazerne in Zeeland	Co-operatie
CDS	Blijven in Doorn heeft de voorkeur	Vermijding
Korps Mariniers	Liever naar Zeeland dan een landmachtlocatie	Vermijding
Wergroep Zeeland	Onderzoek mogelijkheden marinierskazerne in Zeeland	Co-operatie

Defensie komt in het voorjaar van 2012 met het herbeleggingsplan vastgoed. De Van Braam Houckgeestkazerne (VBHKaz) in Doorn, waar het Korps Mariniers is gelegerd, moet ingrijpend verbouwd worden. Uit onderzoek blijkt dat verbouwen duur en ingrijpend is (want de kazerne blijft tijdens de verbouwing in gebruik) en dat na de verbouwing alle uitbreidingsmogelijkheden zijn uitgeput. De locatie is daarmee niet toekomstbestendig. Daarvoor al heeft MinDef contact met CvdK Zeeland. Zeeland is een krimpregio en ziet, na vertrek meerdere Rijksdiensten, graag de Mariniers komen. Er wordt een gezamenlijke werkgroep ingericht voor een voorverkenning. Deze werkgroep redeneert dat in Vlissingen, de behoefte van de Mariniers het beste duurzaam gerealiseerd kan worden in combinatie met

de aanwezigheid van water. Er zijn wel belemmeringen en aandachtspunten op het terrein aanwezig, maar die leiden niet tot een “noemenswaardig bezwaar”. Andere locaties worden op basis van een kwalitatieve weging van criteria afgewezen. Bij één locatie wordt specifiek aangegeven dat deze te klein is, wat impliceert dat de andere locaties wel de benodigde 70 hectare leveren.

Gelegen naast de voorkeurslocatie is nog een andere kazerne aanwezig, de Marine Kazerne Vlissingen (MKVLIS), die een enigszins kwijnend bestaan leidt. De (overgebleven) functies van deze kazerne zullen worden overgenomen door de nieuw op te richten Michiel Adriaanszoon de Ruyterkazerne (MARKAZ), vernoemd naar de bekende Nederlandse admiraal en zeeheld, en mede-initiatiefnemer voor het oprichten van een ‘regiment der marine’, het latere Korps Mariniers. Na oplevering van MARKAZ kan MKVLIS nog dienst doen als tijdelijke extra legering omdat er de verwachting is dat er initieel meer boordplaatsers⁶ zullen zijn dan normaal. Na verloop van tijd zal de MKVLIS worden afgestoten.

Tussen Defensie, Zeeland en Vlissingen worden afspraken gemaakt voor de overdracht of gebruik van de gronden die gaan behoren tot de nieuwe kazerne. Provincie en gemeente willen de gronden ‘om niet’ en ‘bouwrijp’ overdragen.

Actor	Issue	Uitkomst
Provincie Zeeland	Zeeland en Vlissingen willen ‘om niet’ grond beschikbaar stellen aan Defensie.	Gepercipieerde winst voor Zeeland, Vlissingen: werkgelegenheid, boost lokale economie
Minister van Defensie	Gepercipieerde winst voor Defensie: lagere investeringen benodigd. Voorkeurslocatie Vlissingen kent “geen noemenswaardige bezwaren”	Minister stuurt kamerbrief met daarin voorkeur voor nieuwbouw in Vlissingen.
Korps Mariniers	In Vlissingen duurzame kazerne realiseren in combinatie met water	Geen bezwaar tegen Vlissingen
Mariniers	Liever niet naar Vlissingen	Beginnende weerstand tegen Vlissingen
CZSK	Zorgen over consequenties voor mariniers	Nota naar CDS: “ontegenzeggelijk sociaal-maatschappelijke consequenties”
CDS	Uitgangspunt is dat Doorn niet voldoet	Geen bezwaar tegen Vlissingen

4.4.2 *Blijven in Doorn*

De minister informeert de Kamer dat de VBHKaz in Doorn onvoldoende ontwikkelingsmogelijkheden biedt en dat hij een werkgroep heeft ingesteld om samen met de provincie Zeeland de mogelijkheden te onderzoeken om de locaties in Doorn (VBHKaz en LCM) kunnen worden ondergebracht in een Marinierskazerne in Zeeland.

Actor	Belang	Strategie
Minister van Defensie	Onderzoek mogelijkheden marinierskazerne in Zeeland	Co-operatie
Gemeente UH	Mariniers moeten blijven in Doorn	Eigenstandig
Gemeente Utrecht	Proces is niet transparant	Conflict
Korps Mariniers	Liever naar Zeeland dan een landmachtlocatie	Vermijding

De gemeente Utrechtse Heuvelrug waarin Doorn ligt, is niet te spreken over de gang van zaken. Er is volgens de gemeente voldoende ontwikkelmogelijkheid op het huidige terrein, en de verbouwing kan relatief goedkoop worden uitgevoerd – wat door Defensie wordt tegengesproken. Bovendien, zo zegt de gemeente, is slechts een klein deel van de Mariniers bereid te verhuizen richting Vlissingen omdat ze sociaal gebonden zijn aan Doorn. De

⁶ Marinejargon voor binnenslapers wat defensiejargon is voor militair personeel dat gebruik maakt van de van Rijkswege verstrekte legering (huisvesting en voeding).

provincie Utrecht steunt de gemeente hierin en spreekt tevens ongenoegen uit over de gevolge, in hun ogen niet transparante, procedure.

Ondertussen werkt de gemeente aan een eigen businesscase om aan te tonen dat blijven in Doorn goedkoper is dan verhuizen naar Vlissingen. De gemeente geeft daarbij aan dat er onder de mariniers veel weerstand is tegen de mogelijke verhuizing naar Vlissingen. De minister oordeelt dat de businesscase niet toereikend is, waarop de gemeente reageert dat zij niet de juiste kengetallen heeft gekregen van de minister om een goede vergelijking te maken.

Actor	Issue	Uitkomst
Gemeente UH	Vertrek grootste werkgever uit de gemeente Utrechtse Heuvelrug	Concessies vanuit de gemeente op bestemmingsplan om economische krimp te voorkomen
CDS	Met uitgebreid bestemmingsplan nog steeds onvoldoende ontwikkelingsmogelijkheden	Doorn niet langer een oplossingsrichting: Voorkeur voor Vlissingen
Minister van Defensie	Doorn niet langer een oplossingsrichting: Voorkeur voor Vlissingen	Kamerbrief met daarin voorkeur voor nieuwbouw in Vlissingen.
Mariniers	“Maar een klein deel” is bereid te verhuizen	Weerstand tegen Vlissingen neemt toe

4.5 Ronde 3

Waarin een demissionair minister zijn voorkeur voor Vlissingen concretiseert, en zijn opvolger daar nog wat aan toe wil voegen.

Deze ronde bestaat uit twee akten. In de eerste akte, die in juli van 2012 start, wordt in zeer korte tijd door Defensie de behoeftestelling voor de nieuwe marinierskazerne opgelopen. Op 31 augustus 2012 ligt deze bij de Tweede Kamer, die hier op 13 februari 2013 mee instemt. In de tweede akte, beginnend op 17 september 2013, probeert de (nieuwe) minister de Van Ghentkazerne in Rotterdam, waar het opleidingscentrum van de mariniers is gevestigd, ook te verplaatsen naar Vlissingen. Na heftig protest uit Rotterdam komt de minister daar op 28 februari 2014 op terug.

4.5.1 1^e akte, besluit voor MARKAZ

Vlak nadat de minister de kamer heeft geïnformeerd dat de keuze op Vlissingen is gevallen, valt het kabinet Rutte-Verhagen (Rutte-I), waardoor minister Hillen demissionair wordt. Hij mag daarmee alleen lopende dossier afhandelen, waaronder de nieuwbouw in Vlissingen. Dit onderwerp is door de Tweede Kamer niet-controversieel verklaard. Wel stelt de Kamer als eis dat de minister nog geen onomkeerbare beslissingen mag nemen, en dat de exploitatie van Vlissingen niet duurder mag uitvallen dan in Doorn.

Actor	Belang	Strategie
CDS	Uitgangspunt is dat Doorn niet voldoet	Faciliterend
CDC	Vervuilde grond is communicatierisico	Vermijden
Provincie Zeeland	Locatie Buitenhaven heeft de voorkeur	Co-operatie
MinDef	Voorkeurslocatie Vlissingen kent “geen noemenswaardige bezwaren”	Co-operatie
Tweede Kamer	Geen onomkeerbare besluiten	Conflicteren

Er wordt vervolgens een behoeftestellingsprocedure opgestart, een DMP-A in defensiejargon. Deze wordt in hoog tempo in zes weken oplopen, in plaats van de gebruikelijke 52 weken. In deze procedure wordt voornamelijk gekeken hoe het Mariniers Trainings Commando (MTC) de reguliere bedrijfsvoering kan invullen in Vlissingen. De exploitatie ervan moet immers lager uitvallen dan in Doorn. De sociale aspecten komen (hierdoor?) in mindere mate aan bod. Er is aandacht voor de legering – de verwachting is dat

Hoofdstuk **Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.**

er initieel meer boordplaatsers zullen zijn dan normaal – en er wordt onderkend dat de aanwezige vervuiling van de grond zorgvuldig moet worden gecommuniceerd naar het personeel. De Commandant Zeestrijdkrachten geeft per brief aan dat er wel degelijk “ontegenzeggelijk sociaal-maatschappelijke consequenties” verbonden zijn aan dit besluit.

Eind augustus 2012 biedt de minister de DMP-A brief aan de Tweede Kamer aan. Uit de DMP-A blijkt dat nieuwbouw in Vlissingen een positieve “businesscase” oplevert ten opzichte van verbouwen in Doorn. Als risico wordt gemeld dat er een tijdelijke dip is te verwachten in het personeelsbestand als gevolg van de verhuizing. Ook wordt er gewag gemaakt van de mogelijke vervuiling van het terrein. Dit wordt gezien als een extern risico – de grond wordt immers bouwrijp opgeleverd –, intern dient er wel goed over gecommuniceerd te worden.

Begin 2013 brengt de Algemene Rekenkamer (ARK) een rapport uit waarbij kritiek wordt geuit op de wijze waarop het DMP-A tot stand is gekomen. Ook is naar inziens van de ARK onvoldoende aandacht gegeven aan de projectrisico’s. Desalniettemin stemt de Tweede Kamer in met het oprichten van een marinierskazerne in Zeeland.

Actor	Issue	Uitkomst
2KdStatGen	Tweede Kamer ziet voordeel voor Zeeland. Business Case valt positief uit.	Tweede Kamer akkoord met Vastgoedplan Defensie (en daarmee MarKaz)
Gemeente UH Prov. UT	Tweede Kamer akkoord met Vlissingen. Doorn niet langer in beeld als locatie voor de Mariniers.	De provincie Utrecht en de gemeente Utrechtse Heuvelrug verlaten het spel.
CZSK	Verhuizen van personeel.	Overdracht van risico aan project
CDC	Vervuilde grond is risico.	Overdracht van risico aan externe partijen (provincie, gemeente), communicatie erover is een intern risico.

4.5.2 2^e akte, de Van Ghentkazerne

In Rotterdam, op de Van Ghentkazerne (VGKAZ) zit ook een onderdeel van het Korps Mariniers, het Mariniers Opleidingscentrum (MOC).

Actor	Belang	Strategie
Gemeente Rotterdam	Rotterdam en Mariniers historisch verbonden	Conflict
Gemeente Vlissingen	Extra arbeidsplaatsen van ultiem belang	Eigenstandig
MinDef	Sluiting kazerne draagt bij aan bezuinigingen	Eigenstandig

Als de minister in september 2013 de kamer voorlegt dat zij ook die kazerne wil sluiten en MOC wil onderbrengen in Vlissingen, is de burgemeester van laatstgenoemde plaats daar zeer content mee; de burgemeester van de eerstgenoemde plaats is van mening dat de minister hier wel heel makkelijk over denkt. De sluiting van de Van Ghentkazerne in Rotterdam gaat uiteindelijk niet door, omdat Rotterdam, naast een felle lobby, voorzieningen aanbiedt in de stad waar de Mariniers gebruik van kunnen maken, en (betalende) medegebruikers organiseert voor het terrein. In februari 2014 komt de minister daarom op haar besluit terug. Wel leiden deze gebeurtenissen tot aanvullende inzichten bij de marine en daarmee tot een ‘herijking’ van de behoeftestelling, waardoor er meer voorzieningen in Vlissingen moeten worden gerealiseerd. De minister informeert de kamer wel over de herziening van haar besluit maar niet over de herijking van Vlissingen, met als gevolg dat de herijking geen financiële consequenties heeft, anders gezegd: er komt geen extra geld bij voor de additionele voorzieningen.

Actor	Issue	Uitkomst
Gemeente Rotterdam	Rotterdam biedt gebruik van voorziening in stad aan en regelt betalende medegebruikers terrein	VGKAZ blijft behouden

Actor	Issue	Uitkomst
CZSK	Vigerende inzichten in behoeftestelling MARKAZ	Herijking behoeftestelling

4.6 Ronde 4

Waarin gratis niet goedkoop is en risicobeheersing van groot belang blijkt te zijn.

In deze ronde gaan Defensie en Zeeland om de tafel zitten om de benodigde gronden voor het kazerneterrein over te dragen. De 1^e akte, die begint in mei 2013, leidt tot een tijdelijke impasse in juni 2015, als de gronden wel worden overgedragen, maar er nog geen duidelijkheid is over de kwaliteit van de gronden. Er is een 2^e akte nodig, die start in december 2015 met een openingsbod van Defensie, om in juni 2016 uiteindelijk tot een volledige overeenkomst te komen.

4.6.1 1^e akte – Grondstoffelijke zaken.

Alhoewel het nog een jaar zal duren voordat het project MARKAZ een formele opdracht krijgt, gaat het project onder de naam “Project Grondossier Marinierskazerne” wel al van start met het verkrijgen van de gronden ten behoeve van het kazerneterrein.

Actor	Belang	Strategie
Project MARKAZ	“Bouwrijp” = vrij (gemaakt) van belemmeringen. “Om niet” = zonder kosten	Eigenstandig
Provincie Zeeland	“Bouwrijp” = bebouwbaar buiten de al bekende belemmeringen “Om niet” = risico’s gaan over naar Defensie (as is)	Eigenstandig
RVB	“Bouwrijp” volgens Rijksnorm, niet volgens Provincienorm	Faciliteren

Al snel blijkt dat er onvoldoende grond beschikbaar is. In het werkgroep overleg tussen provincie en defensie is er telkens gesproken over een oppervlakte van 70 hectare. Na het opmeten van de percelen blijft de teller steken op 60 ha. Ook blijken er meer restricties op het terrein aanwezig te zijn dan de eerder aangenomen “niet noemenswaardige bezwaren”. De op het terrein aanwezige milieueffecten (zwarte vervuiling, niet-gesprongen explosieven, archeologische vindplaatsen, geurcontouren, geluidscontouren) belemmeren de mogelijkheden tot bebouwing en gebruik van het terrein. Zo is het niet mogelijk om een landingsplaats voor helikopters in te passen met afdoende omvang om goed te kunnen oefenen. Ook blijkt dat de provincie de bouwhoogte beperkt ten opzichte van eerdere toezeggingen. Omdat Defensie zelf heeft nagelaten om een en ander van te voren te verifiëren, heeft zij geen sterke onderhandelingspositie ten opzichte van de provincie en de gemeente.

De provincie is bereid om ca. 2 hectare te compenseren. Het eerdere voornemen wordt herzien om de al aanwezige Marinekazerne Vlissingen (MKVLIS) na oplevering van MARKAZ af te stoten. De MKVLIS wordt nu toegevoegd aan MARKAZ, maar verlenging van het erfpachtcontract valt duurder uit dan verwacht. Defensie verwacht dat de provincie dit betaald, aangezien dit valt onder de eerdere toezegging van de gemeente. Bij elkaar levert dit bijna 70 hectare op. Later koopt Defensie nog meer grond bij omdat de oorspronkelijke behoefte wordt herijkt, hetgeen leidt tot meer grondbeslag van militaire voertuigen.

In de voorbereiding van de overdracht van de gronden ontstaat een discussie over de definitie “bouwrijp opleveren”, zoals provincie en gemeente hadden toegezegd. Deze partijen hebben een vast bedrag hiervoor gereserveerd en zijn niet bereid meer te betalen. Ze zijn bij de reserveringen uit gegaan van de al bekende verstoringen in het gebied. Dit onderzoek is in sommige gevallen verouderd, en naar mening van het RVB van onvoldoende kwaliteit.

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

Defensie vraagt om meer onderzoek. Dit brengt als risico met zich mee dat bij meer vondsten er ook meer gesaneerd moet worden.

In de tussenliggende tijd moet de gedeputeerde Kees van Beveren van de Provincie Zeeland, belast met het dossier MARKAZ, aftreden. Oorzaak is dat een ander project binnen de provincie veel duurder blijkt uit te pakken dan begroot. De gedeputeerde bleek niet 'in control' te zijn van het project. In de uitvoering van het project Sloeweg was er teveel sprake van een 'can do' mentaliteit met als gevolg dat de projectrisico's niet goed werden beheerst. De gedeputeerde wordt opgevolgd door Carla Schönknecht, die het dossier MARKAZ overneemt.

Defensie en het RVB zijn van mening dat de provincie moet opdraaien voor het "bouwrijp" maken van de grond, aangezien Defensie zelf hier geen geld voor heeft gereserveerd. De provincie geeft aan dat ze aan haar taks zit, en bovendien zijn een aantal saneringskosten van te voren afgekocht. De risico's zijn volgens de provincie bouwrisico's en die liggen bij Defensie. De provincie voert de druk op en wil vóór 1 juli 2015 de grond overdragen, omdat daarna 21% btw moet worden doorbelast. Bij de overdracht, die in juni plaatsvindt, is een ontsnappingsclausule opgenomen over de risicoverdeling van de saneringskosten voor het bouwrijp maken. Pas na het uitvoeren van de aanvullende onderzoeken wordt de rekening hierover opgemaakt. Mocht de kosten te hoog zijn, dan kan Defensie de gronden weer teruggeven en het project afblazen.

Actor	Issue	Uitkomst
Project MARKAZ	Terrein blijkt 60 hectare: 10 hectare te kort.	Provincie compenseert 2 ha Defensie houdt MKVLIS aan
Project MARKAZ	Defensie houdt MKVLIS aan, maar dit is duurder dan verwacht. Volgens project valt MKVLIS onder eerder aanbod van provincie, provincie weerspreekt dit.	Grondoverdracht zonder duidelijkheid van kostenverdeling
Provincie Zeeland	Toepassen van btw per 1 juli 2015 leidt tot extra kosten Defensie.	Grondoverdracht zonder duidelijkheid van kostenverdeling
RVB	Onderzoeken van provincie verouderd of voldoen niet aan (Rijks)norm. Vereist aanvullend onderzoek. Provincie moet garant staan voor kosten extra saneringen.	Grondoverdracht zonder duidelijkheid van kostenverdeling
Gedeputeerde Schönknecht	Risico's op grondossier voor provincie niet langer acceptabel.	Grondoverdracht zonder duidelijkheid van kostenverdeling

4.6.2 2^e akte – Fifty-fifty

Tussen de 1^e en 2^e akte zijn er vier convenanten opgesteld op basis waarvan er een grondoverdracht heeft plaats gevonden tussen de provincie en de gemeente enerzijds en Defensie anderzijds. Dit was zonder het zogeheten risicodossier, oftewel: wie gaat betalen voor alle belemmeringen die in de grond voorkomen. Het RVB heeft aanvullende onderzoeken laten uitvoeren.

Actor	Belang	Strategie
Defensie	Eerlijke kostenverdeling: Provincie moet zich meer inspannen	Conflict
Provincie Zeeland	We zitten aan onze taks en kunnen niets meer inbrengen	Conflict
RVB	Defensie zou claim moeten doen richting provincie	Coalitie bouwen (met Defensie)

Inderdaad geven de aanvullende grondonderzoeken aan dat er mogelijk sprake is van een groot aantal niet-gesprongen explosieven in de grond; dit betreft bommen, die tijdens de Tweede Wereldoorlog door bommenwerpers zijn gelost, maar niet zijn geëxplodeerd. Het ruimen ervan door de explosieven opruimingsdienst moet zorgvuldig gebeuren, wat betekent dat het veel tijd en veel geld kost. Ook aanvullende onderzoeken omtrent archeologie,

geuroverlast door de naastgelegen rioolzuiveringsinstallatie, geluidsoverlast door de naastgelegen industrie, vervuiling van de grond en bijzondere flora en fauna brengen diverse belemmeringen en risico's in en om het terrein aan het licht. De afkoopsommen die de provincie eerder heeft betaald, zijn niet toereikend om deze risico's af te dekken.

De provincie speelt open kaart en geeft te kennen niet meer geld te kunnen vrijmaken voor de kazerne. Mogelijk kan de provincie nog een rol spelen om elders in Zeeland nog grond te vinden voor Defensie. Omdat deze gronden niet aansluitend zouden zijn met MARKAZ is dit voor Defensie niet interessant, daar dit zou leiden tot dubbelingen in de ondersteunende voorzieningen. De provincie ergert zich aan de 'Defensie bepaalt en Zeeland betaald' opstelling van Defensie. Tegelijkertijd ergert Defensie zich aan de 'salamitactiek' van de provincie doordat er telkens weer aanvullende kosten blijken op te poppen.

Daarnaast lijkt de provincie een rol te willen spelen in het ontwerp en de beoordeling van het ontwerp van de kazerne. Dit is voor Defensie niet acceptabel. De vorm van aanbesteding, een publiek-private samenwerking, gaat er vanuit dat de marktpartij op basis van de ontwerp-specificatie het ontwerp oplevert. Defensie doet een tegenbod: de kosten die volgen uit de uiteindelijke saneringen, die pas worden vastgesteld als er een winnend ontwerp ligt, worden eerlijk onder de partijen verdeeld. Daarbij moet de provincie wel de door haar gestelde financiële limiet van tafel halen. De provincie gaat hier mee akkoord, om te voorkomen dat Defensie het project staakt.

Actor	Issue	Uitkomst
Project MARKAZ	Defensie dreigt stekker uit project trekken	Provincie accepteert deel in risico
Provincie Zeeland	Voorstel 50/50 verdeling kosten op het risicodossier	Provincie accepteert deel in risico

4.7 Ronde 5

Waarin "opdrachtgever" meervoud blijkt te zijn.

Deze ronde vindt binnen Defensie plaats tussen de CDS, het CDC en het project. De ronde bestaat uit twee akten. In de eerste akte, die start in maart 2014, wordt het project formeel opgericht. Dit leidt in december 2014 tot een geaccordeerde governance van het project. In de tweede akte blijkt deze governance echter niet in graniet te zijn gebeiteld.

4.7.1 1^e akte – Project MARKAZ

Na de goedkeur van de Tweede Kamer wordt door Defensie een "Publiek Private Comperator" (PPC) uitgevoerd, waaruit blijkt dat de kazerne het beste via een publiek-private samenwerkingsconstructie (PPS) kan worden uitgevoerd. De uitvoering wordt uitgevoerd door het, dan nog niet formeel opgerichte, Project MARKAZ. Op basis van de uitkomsten van de PPC wordt er door de CDS daadwerkelijk een opdracht aan C-CDC gegeven tot de realisatie van de kazerne. Hier wordt door CDC gevolg gegeven door een projectplan op te stellen.

Actor	Belang	Strategie
CDS	Uitgangspunt is dat Doorn niet voldoet	Faciliteren
CZSK	Het ligt nu bij het project.	Vermijden
C-CDC	Voer project uit op basis van Tweede Kamer besluit	Coalitie bouwen
Project MARKAZ	Voer project uit op basis van Tweede Kamer besluit	Coalitie bouwen

Volgens dit plan is de CDS de opdrachtgever, CDC de opdrachtnemer en CZSK de (toekomstige) gebruiker van het terrein. De C-CDC zal optreden als gedelegeerd opdrachtgever namens de CDS, maar de CDS blijft tijdens de gehele projectduur wel

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

verantwoordelijk voor de ambtelijke en politieke afstemming. Onder het project komen twee projectgroepen te werken, één van Defensie en één van de Rijksgebouwendienst (RGD). De laatste partij is verantwoordelijk voor de aanbesteding van het PPS contract richting de markt. Hoe dit in de praktijk zal uitwerken is onduidelijk, omdat de RGD over gaat in de Rijksvastgoedbedrijf (RVB), waar ook de Dienst Vastgoed Defensie in opgaat. Dit leidt tot een aanpassing in de governance van het project, omdat er nu twee projectgroepen worden ingericht: één door Defensie en één door het RVB. Op 18 december 2014 wordt het project-initiatiedocument getekend, wat inhoudt dat C-CDC in zijn rol van gedelegeerd opdrachtgever zowel de Defensie als de RVB projectgroep opdracht geeft de kazerne te realiseren. Het project zal de zogeheten 'Outputspecificatie' (Os) opleveren, welke de behoeftstelling (DMP-A) vertaald naar producten en diensten die de marktpartij moet gaan leveren. De projectgroep Defensie is verantwoordelijk voor het inrichten van medezeggenschap. Daarnaast richt het CZSK een werkgroep in om het project te ondersteunen bij het invullen van de Os.

Actor	Issue	Uitkomst
CDS	Stuurgroep realiseert binnen kaders, stelt aanvullende kaders. Stuurgroep verantwoordelijk voor realisatie.	Governance wordt ingeregeld
CDC	Stuurgroep bewaakt kaders, buiten kaders is aan CZSK. Opdrachtnemer is verantwoordelijk, stuurgroep ondersteund. Project realiseert binnen kaders. C-CDC neemt opdrachtgeverschap over van CDS, met uitzondering van politieke afstemming	Governance wordt ingeregeld

4.7.2 2^e akte – Opdrachtgeverschap

Het project gaat van start en begint met een herijking van de opdracht. Toegenomen behoeftes (zie ronde 3, akte 2), gecorrigeerde aannames en het feit dat over een PPS contract 21% btw moet worden betaald, leiden bij de CDS tot de conclusie dat de opdracht bijgesteld worden.

Actor	Belang	Strategie
CDS	Er is opdracht verstrekt aan het project, die moet herijkt worden.	Faciliterend
Project MARKAZ	Voer project uit op basis van goedgekeurd projectinitiatiedocument	Co-operatie

Begin 2015 richt de CDS de herijkte opdracht niet aan C-CDC maar direct aan de projectdirecteur gericht, met het verzoek aan de projectdirecteur rechtstreeks aan de CDS terug te rapporteren. Hierdoor ontstaat er een sturingslijn op het project buiten de stuurgroep om. Als het CZSK in oktober een verzoek doet aan de CDS om, als gevolg van voortschrijdend inzicht, voor aanvullende voorzieningen in MARKAZ, verstrekt de CDS een directe opdracht aan de projectdirecteur om dit te realiseren. De projectdirecteur erkent in een reactie op de aanvullende opdracht deze nieuwe sturingslijn, maar verzoekt tevens om verduidelijking van de opdracht en toepassing van de normen. Hierop reageert de CDS dat het niet aan de projectdirectie als opdrachtnemer is om de normen ter discussie te stellen.

In juni 2016 geeft de (vertrekkend) commandant CDC het gedelegeerd opdrachtgeverschap over aan zijn plaatsvervanger. Op dat moment heeft het project een aantal belangrijke mijlpalen behaald: de governance is ingericht, de gronden zijn verworven (inclusief de risicoverdeling, zie ronde 4, 2^e akte) en de ontwerpspecificatie is gereed.

Actor	Issue	Uitkomst
CDS	Toegenomen behoeftes, verkeerde aannames, 21% btw over PPS contract.	Herijking opdracht
Project MARKAZ	CDS geeft direct opdracht aan Project MARKAZ	Project ziet CDS als opdrachtgever

Actor	Issue	Uitkomst
pC-CDC	Ontwerpspecificatie is gereed, OS wordt “bevroren”	Volgende fase in project: aanbesteden aan markt

In 2017 zal de governance nog een keer herzien worden, als besloten wordt dat het RVB als tweede projectgroep niet langer door de stuurgroep, maar door de eerste projectgroep vanuit Defensie wordt aangestuurd.

4.8 Ronde 6

Waarin de medezeggenschap ook iets te zeggen wil hebben, maar het onduidelijk is waarover ze iets mogen zeggen.

In deze ronde van 3 akten komt de rol van de medezeggenschap aan bod. De eerste akte begint op 16 april 2015, wanneer de vakbonden vragen stellen over de afwezigheid van de medezeggenschap. Dit leidt tot acties aan de kant van Defensie. In januari 2016, start van de 2^e akte, vragen de bonden wederom aandacht. Dit leidt tot aanpassingen in de medezeggenschap, maar niet tot tevredenheid. In november van dat jaar begint de 3^e akte, als er een geschil ontstaat over de inhoud van het medezeggenschap.

4.8.1 1^e akte – medezeggenschap in drievoud

Defensie kent een Besluit Medezeggenschap (Staatssecretaris van Defensie, 2008) waarin formeel wordt geregeld op welke aspecten het personeel kan en moet meepraten (de zogeheten adviesplicht). Dit gaat via medezeggenschapscommissies op onderdeelniveau (MC), op kazerneniveau (LMC) of middels tijdelijke commissies, speciaal in het leven geroepen voor reorganisaties (TRMC). MC leden worden deels gekozen, deels benoemd vanuit de vakbonden.

Actor	Belang	Strategie
Vakbonden	Waar blijft de medezeggenschap?	Eigenstandig
CZSK	Er is een werkgroep MARKAZ	Faciliterend
C-CDC	Bewaken kaders	Vermijding
Project MARKAZ	Medezeggenschap belangrijk, alvast informeel starten	Faciliterend

De medezeggenschap is informeel opgestart met de huidige Lokale Medezeggenschapscommissie (LMC) van VBHKaz. Een LMC gaat vooral over het woon- en leefklimaat op een kazerne. Formele medezeggenschap is nog niet geregeld. Vooruitlopend hierop heeft de pC-ZSK een werkgroep MARKAZ ingericht. De realisatie van de kazerne heeft impact op diensten en daarmee functies die worden overgedragen van Defensie naar de marktpartij. De keuze om PPS in te zetten is daarmee een beleidsvoornemen en dus adviesplichtig vanuit medezeggenschap. De verhuizing van de Mariniers en de plaatsing van andere Defensie eenheden op MARKAZ heeft impact op bestaande functies en is ook een beleidsvoornemen. In april 2015 merkt de vakbond VBM op dat het tijd wordt om de medezeggenschap te formaliseren. Door de HDP wordt hierop geantwoord dat onder het project MARKAZ zowel een Tijdelijke Medezeggenschapscommissie voor Reorganisaties (TRMC) voor het sourcingstraject zal worden ingericht, alsmede een LMC voor de aangelegenheden op de nog te bouwen kazerne. In oktober stelt de stuurgroep een LMC in, onder voorzitterschap van de projectdirecteur. Voorafgaand aan de formele instellingsbeschikking komt de LMC al bij elkaar, maar uiteindelijk zal deze wegens te weinig bemensing nooit een actief bestaan leiden. De LMC vraagt aandacht voor de legeringsnorm en de afwezigheid van een autohobbyclub.

Voor de verhuizingsaspecten is door CZSK opdrachtgegeven aan de commandant van het Marine Trainingscommando (C-MTC) om als Hoofd Dienst eenheid (HDE) een TRMC in te

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

richten. Omdat deze TRMC binnenkort al een advies moet uitbrengen, is enige haast hiermee geboden. Toch zal het nog vier maanden duren voordat deze TRMC wordt ingesteld. Omdat er ook eenheden van de Koninklijke Landmacht, Koninklijke Marechaussee en de DMO worden geplaatst op MARKAZ, dienen deze betrokken te worden bij de TRMC. De TRMC Verhuizingen zal uiteindelijk vooral bestaan uit vertegenwoordigers van het Korps Mariniers; vanuit de andere onderdelen wordt er minder belangstelling getoond.

Actor	Issue	Uitkomst
CZSK	Voldoen aan “Besluit Medezeggenschap Defensie 2008”	TRMC Verhuizen
CDC	Voldoen aan “Besluit Medezeggenschap Defensie 2008”	Instellen LMC en TRMC Sourcing

Naast de medezeggenschap worden ook expertisegroepen ingericht voor het opstellen van de ‘Outputspecificatie’ (Os). Vanuit de stuurgroep wordt bepaald dat deelnemers aan de expertisegroepen geen dubbelrol mogen vervullen in de medezeggenschap.

4.8.2 2^e akte – medezeggenschap in tweevoud

De medezeggenschap is formeel ingeregeld. Er is een lokale medezeggenschap voor de nieuw op te richten kazerne (LMC MARKAZ), een tijdelijke medezeggenschap voor het outsourcen van personeel (TRMC Sourcing) en er is er een voor de verhuizing van eenheden naar de nieuwe kazerne (TRMC Verhuizen).

Actor	Belang	Strategie
Vakbonden	Medezeggenschap is niet goed ingeregeld	Eigenstandig
TRMC Verhuizing	Mandaat is onvoldoende, we gaan niet over de Os	Coalitie vormen
LMC	Graag de magnetron op de legeringskamer, i.p.v. de gang	Eigenstandig
Project MARKAZ	TRMC Verhuizing gaat niet over Os, dat is het LMC	Eigenstandig
C-MTC	Ik kan geen invloed uitoefenen op Os	Coalitie vormen
CZSK	Normen CDS zijn achterhaald	Coalitie vormen

Begin 2017 beginnen de bonden hun onrust te uiten over de werking van de drie sporen van medezeggenschap, en vooral ook de informatie uitwisseling tussen de sporen. De LMC MARKAZ is on(der)bemenst – hetgeen niet onlogisch is voor een niet-bestaande kazerne – en de TRMC Verhuizing is, een jaar na de instellingsbeschikking, nog niet bij elkaar geweest. De TRMC Verhuizing komt vervolgens voor het eerst bij elkaar, en heeft als eerste punt van orde dat zij te laat betrokken zijn bij het proces om nog invloed te kunnen uitoefenen op de Os. Een belangrijk punt voor de TRMC is de 1-persoons legeringskamers. Ook al zegt CZSK, namens de CDS, dat 1-persoonskamers niet volgens de norm zijn, de TRMC meer geïnteresseerd in “redelijkheid en billijkheid” dan de in hun ogen achterhaalde normen.

De voorzitter van het overleg met de TRMC, de C-MTC, zegt dat dit niet in zijn invloedssfeer ligt; de Ontwerpspecificatie (Os) is immers van het project, en daar gaat hij niet over. Het projectmanagement meent dat de Os niet adviesplichtig is, het is immers een doorvertaling van de door de Tweede Kamer geaccordeerde behoeftestelling. Aspecten omtrent woon- en leefklimaat, die van invloed zouden kunnen zijn op de Os, vallen onder de LMC. De TRMC Verhuizen is echter van mening dat de LMC niet functioneert, en dat zij invloed moeten kunnen uitoefenen op de Os, zowel vanuit bedrijfsvoering als vanuit sociale aspecten. Tot die tijd kunnen ze geen advies uitbrengen – met als gevolg dat de aanbesteding van MARKAZ opgeschort moet worden. Dit leidt tot een fors financieel risico. pC-CDC (insteller van de LMC) neemt contact op met pC-ZSK (insteller van de TRMC Verhuizen), met als gevolg dat de LMC wordt opgeheven en de TRMC de taken van het LMC (woon- en leefklimaat) krijgt toegewezen.

Actor	Issue	Uitkomst
TRMC Verhuizing	Te laat betrokken, kan/wil geen advies uitbrengen	Vertraging aanbesteding MARKAZ
pC-CDC pC-CZSK	Vertraging aanbesteding MARKAZ	Opheffen LMC Uitbreiding mandaat TRMC

Aan het eind van deze ronde vinden er meerdere functiewisselingen plaats. Zo komt er een nieuwe C-MTC, tevens voorzitter van het TRMC Verhuizingen Overleg, komt er een nieuwe commandant van het korps en vinden er binnen de top van de CZSK diverse functiewisselingen plaats. Ook treed de minister af als gevolg van het rapport van de OVV inzake het mortierincident in Mali. De CDS, Tom Middendorp, volgt haar voorbeeld. Hij wordt na enkele dagen opgevolgd door Rob Bauer. De minister wordt tijdelijk opgevolgd door Klaas Dijkhoff, die na ongeveer een maand, als het kabinet Rutte-III aantreedt, het stokje doorgeeft aan Anke Bijleveld. Tegelijkertijd treed er dan, na enkele kabinetten van afwezigheid, een nieuwe staatssecretaris aan, Barbara Visser, die het dossier MARKAZ in haar portefeuille krijgt.

4.8.3 3^e akte – medezeggenschap zonder zeggenschap

Het aftreden van de minister en de CDS maakt veel indruk op het personeel. Er is een nieuw kabinet aangetreden. De nieuwe staatssecretaris pakt het dossier MARKAZ op.

Actor	Belang	Strategie
TRMC Verhuizen	De behoeftestelling houdt geen rekening met sociale voorzieningen en de OS is niet toekomstbestendig.	Eigenstandig
Korps Mariniers	Normen zijn verouderd.	Coalitie bouwen
C-ZSK	Bereid tegemoet te komen aan eisen.	Coalitie bouwen
CDS	De kazerne voldoet aan de norm en is (daardoor) toekomstbestendig.	Eigenstandig
Project MARKAZ	De OS is bevroren.	Eigenstandig
Minister van Defensie	Geen onomkeerbare stappen zetten als gevolg van politieke discussie.	Eigenstandig

De TRMC Verhuizen kijkt bij de inrichting van de ‘fit for purpose’ van de kazerne vooral vanuit het perspectief van de individuele marinier. Deze is, naar mening van de TRMC, in de in 2012 opgestelde behoeftestelling niet meegenomen. Gebrek aan privacy, beveiligde fietsenstallingen voor (dure) privé fietsen, tekort aan parkeerplaatsen voor privé voertuigen en gebrek aan recreatieve voorzieningen zoals bijvoorbeeld een faciliteit voor een autohobbyclub worden als gemis gezien. Dat het legeringsgebouw volgens CZSK “voldoen aan de norm” doet volgens de TRMC niet ter zake; het gaat om billijkheid en redelijkheid, en dan zijn 1-persoonskamers voor de hand liggend. De TRMC is verbolgen over het feit dat de Os al is bevroren voordat zij hierover een advies hebben kunnen uitbrengen.

De C-ZSK zegt toe een aantal van de door de TRMC opgebrachte punten te willen faciliteren, maar dat voor een aanpassing van de Os toestemming van de CDS nodig is. Als het antwoord van de CDS te lang op zich laat wachten, zegt de TRMC een procedureel geschil aan. Een geschil heeft als gevolg dat besluiten, en de voorbereiding hierop, worden opgeschort. Ook na ontvangst van het antwoord heeft de TRMC nog 6 weken de tijd om over de Os te adviseren, waardoor de deadline van 1 januari 2018 – het geplande moment van marktconsultatie – niet kan worden gehaald. Voor het project is dit een groot risico.

De CDS blijkt het antwoord wel te hebben verstuurd, maar aan de verkeerde partij. Het antwoord is dat de CDS geen aanvullende voorzieningen op het terrein wil faciliteren. Als er een autohobbyclub moet komen, dan moet dit maar in één van de geplande werkplaatsen. Ook staat de CDS het niet toe dat het CZSK uit eigen middelen voorziening financiert;

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

immers, de C-ZSK heeft eerder aan de CDS aangegeven niet voldoende budget te hebben voor de huidige bedrijfsvoering van de marine.

Waar de CDS volhard dat de normen zorgdragen voor een toekomstbestendige kazerne, leeft bij de TRMC en de mariniers het idee dat deze verouderde normen zorgen leiden tot ‘bare minimum’ kazerne. Omdat de CDS de adviezen van de TRMC naast zich neerlegt, besluit de TRMC een geschil neer te leggen bij de geschillencommissie.

Actor	Issue	Uitkomst
CDS	TRMC Verhuizing kan geen tijdig advies uitbrengen, met als gevolg vertraging aanbesteding MARKAZ	Advies niet meenemen
TRMC Verhuizing	TRMC voelt zich niet gehoord	Geschil

4.9 Ronde 7

Waarin de mariniers zich niet herkennen in de marinierskazerne waardoor het een kazerne zonder mariniers dreigt te worden.

In deze ronde, die begint in mei 2015 en eindigt met de afwijzing van de CDS op 15 december 2017, wordt gekeken naar de mariniers die betrokken zijn bij het project MARKAZ. Deze ronde eindigt met een epiloog, die het jaar 2018 beslaat.

4.9.1 *Fit for Purpose*

In mei 2015 geeft het project een voorlichting aan de mariniers in Doorn, met als titel “Vlissingen is een feit: get used to it!”. De sfeer is gelaten. De mariniers zijn minder geïnteresseerd in zaken als geurcontouren en niet-gesprongen explosieven. Zij uitten hun zorgen over de verhuizing en wat dit doet met hun (vaak werkende) partners en kinderen; “het nieuwe werken” dat op de kazerne wordt ingevoerd waardoor werkplekken gedeeld moeten worden; “het nieuwe slapen”, waardoor je kamer niet meer van jou is maar van het PPS-consortium, evenzo voor de ontspanningsruimtes; en het gebrek aan sociale voorzieningen zoals een autohobbyclub. Het gesprek van de dag is het verlaten van het korps.

Actor	Belang	Strategie
Mariniers	Liever niet naar Vlissingen	Eigenstandig
CZSK	Behoud van personeel	Coalitie
CZSK	Normen CDS zijn verouderd	Eigenstandig
CDS	Meer behoeften leiden tot extra budget	Vermijding
Project MARKAZ	Meer behoeften alleen met meer budget	Faciliterend
CDC	Bij meerdere defensieonderdelen op een locatie, is CDC de objectvergunninghouder	Eigenstandig
CZSK	Op een operationele kazerne is er een kazernecommandant, tevens de objectvergunninghouder	Eigenstandig

Het project constateert dat één van de redenen om naar Vlissingen te verhuizen de aanwezigheid van het water amfibisch optreden mogelijk maakt. De scope van het project beperkt zich echter tot de bedrijfsvoering van het Mariniers Trainingscommando (MTC). Waar de boten gelaten moeten worden, en wie daar voor gaat zorgen, is niet duidelijk. Alhoewel het project extra gronden heeft moeten verwerven, is hier geen extra budget voor gekregen, waardoor het project geen additionele voorzieningen kan inregelen.

De CZSK doet aanvullende verzoeken aan het project. Zo wil men graag een dynamische schietbaan en wordt de legeringsnorm ter discussie gesteld. Het project dient hierop een extra behoefte in bij de CDS: voor extra voorzieningen, als gevolg van andere invulling van de normen, is extra budget nodig. Hierop reageert de CDS dat het niet aan de projectdirectie als opdrachtnemer is om de normen ter discussie te stellen (zie ook ronde 5, 2^e akte). De CZSK spreekt haar teleurstelling uit over het afwijzen van deze behoeftes. Intern CZSK is er kritiek

op de Defensiestaf, die naar mening van medewerkers teveel vasthoudt aan verouderde normen. Bovendien is de DMP-A brief uit 2012. Vijf jaar na dato zijn nieuwe inzichten en ontwikkelingen niet verwerkt in de, toch al optimistisch geraamde, behoeftestelling. Omdat er geen extra geld is om de behoefte te actualiseren, laat staan additionele behoeftes te faciliteren, wordt het voor mariniers, die sociaal toch al gebonden zijn aan Doorn, niet aantrekkelijk gemaakt om te verhuizen naar Vlissingen. Dit leidt tot het risico op verhoogde uitstroom vanuit het korps.

Als eind 2017 de commandant van het Korps Mariniers tijdens een studiedag als antwoord op de vraag van zijn eigen medewerkers antwoord dat het zo ver hem bekend 99,9% zeker is dat de verhuizingen naar Vlissingen doorgaat, valt de zaal even stil. Door de negatieve berichten die doorsijpelden vanuit het project (het wordt later, het wordt duurder), was bij de mariniers het beeld ontstaan dat het toch wel niet door zou gaan.

De mariniers vragen aan het project om meer communicatie over het project, en dan met name over de sociale aspecten: werken, wonen, recreëren en reizen. Deze aspecten worden door het project onder de aandacht gebracht van de Lokale Medezeggenschap (LMC) van MARKAZ.

Tussendoor vindt er een discussie plaats over de toekomstige “baas” van de kazerne. Op de VBHKaz hebben de mariniers de beschikking over een kazernecommando. Deze bestaat uit een kazernecommandant en een aantal ondersteunende staffunctionarissen.

Vanuit CDC is de gedachte dat op Defensie-locaties waar meerdere Defensieonderdelen zitten, zoals straks MARKAZ, het CDC de rol van “eerstaanwendend commandant” uitvoert. Deze “eerstaanwendend commandant” is tevens objectvergunninghouder⁷, wat prima te combineren valt met de functie van locatiemanager. Het CZSK is echter van mening dat MARKAZ niet te vergelijken is met een kantooromgeving zoals de Kromhout Kazerne in Utrecht, maar dat bij een operationele kazerne een kazernecommandant hoort die verantwoordelijk is voor het reilen en zeilen op de kazerne. Bij deze functie past ook de rol van “eerstaanwendend commandant”. Bovendien, zo voert CZSK aan, gaat CDC alleen over het kazerneterrein, terwijl ook voor de omliggende oefenterreinen, het nabijgelegen munitiecomplex in Ritthem en het havengebied, waar CZSK over gaat, een objectvergunninghouder moet worden aangesteld. Uitkomst van de discussie is dat CDC locatiemanagement inricht als contractpartij voor het afnemen van producten en diensten bij het consortium, en dat er een (door de CZSK te bekostigen) kazernecommando komt, waar ook de rol van “eerstaanwendend commandant” wordt belegd.

Het project richt zich op de vertaling van de Behoeftestelling naar de Outputspecificatie (Os): de producten en diensten die door de marktpartij moeten worden opgeleverd. Hiertoe worden expertisegroepen ingericht. Omdat de bedrijfsvoering van het MTC verwerkt moet worden in de Os, worden deze groepen in belangrijke mate gevuld door mariniers.

Actor	Issue	Uitkomst
Project MARKAZ	Aanvullende behoeften zonder aanvullende financiën	Geen sociale voorzieningen
Mariniers	Tekort aan sociale voorzieningen in Vlissingen	Liever korps verlaten dan naar Vlissingen

⁷ Een objectvergunninghouder is verantwoordelijk voor instandhouding van het object en het voldoen aan alle aan het object verleende vergunningen.

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

Actor	Issue	Uitkomst
CDC	CDC gaat alleen over de kazerne, niet over de oefenterreinen, kan/wil daarom geen objectvergunninghouder zijn	Er komt een kazernecommando
CZSK	CZSK biedt aan om (extra) functies te bekostigen	Er komt een kazernecommando

4.9.2 Epiloog

In 2018 staat Defensie volop in het nieuws. Na het verschijnen van het OVV-rapport over het mortier incident in Mali volgt de Tweede Kamer kritisch de ontwikkelingen binnen Defensie. Problemen met de kleding voor militairen die op oefeningen in Noorwegen gaan, het Chroom-6 dossier, legeringsgebouwen die zijn afgekeurd, schietbanen die niet voldoen, zijn beelden die in de media overheersen, en waar de minister een staatssecretaris veelvuldig voor naar de Kamer worden geroepen. Tegelijkertijd probeert de staatssecretaris een nieuw arbeidsvoorwaardenakkoord uit te onderhandelen met de bonden. De bonden zijn ontevreden over het loonbod en de pensioenregeling voor militairen. Het is in deze context dat deze ronde begint. De ronde is, eind 2018, nog niet af. Toch is het nodig deze “halve” ronde te beschrijven, omdat deze bepalend is voor de (voorlopige) uitkomst van het project MARKAZ, namelijk uitstel.

Actor	Belang	Strategie
Project MARKAZ	De OS is bevroren, nu volgt de dialoog met de markt.	Vermijding
MinDef	Geen onomkeerbare stappen zetten als gevolg van politieke discussie.	Eigenstandig
CZSK	Duurzame en toekomstbestendige kazerne	Eigenstandig
CDS	Kazerne is toekomstbestendig indien normen zijn toegepast	Eigenstandig
Vakbonden	Medezeggenschap is niet goed ingeregeld	Conflict
Tweede Kamer	Besluit is in 2012 genomen	Eigenstandig
Mariniers	Normen zijn verouderd We kunnen geen invloed uitoefenen Geen aandacht voor sociale aspecten	Conflict

Al vanaf het begin van het project, zodra de minister besluit om de mariniers naar Vlissingen te verhuizen (zie ronde 3), is er aandacht voor de verhuisbereidheid onder de mariniers. Door de CDS wordt hier mee rekening gehouden door tijdelijke legeringsvoorzieningen op te nemen in de behoefte, die na verloop van tijd, als de mariniers “gewend” raken aan Vlissingen, weer worden afgebouwd. In 2014 waarschuwt de Universiteit Twente dat de verhuisbereidheid onder mariniers mogelijk te hoog wordt ingeschat. Zeker zodra een partner en kinderen in beeld komen, is de sociale binding met Doorn zodanig dat verhuizen een non-optie is. Dan blijft over dagelijks circa vier uur pendelen, of doordeweeks binnenslapen waardoor er een weekendrelatie ontstaat: geen aantrekkelijke opties.

Vanuit de TRMC wordt aandacht gevraagd voor de sociale aspecten van het binnenslapen, zoals de aanwezigheid van recreatieve voorziening op en nabij het terrein, waaronder een surfclub en een autohobbyclub. Ook het voorzien van 1-persoonskamers wordt als belangrijk sociaal aspect gezien. Deze verzoeken worden echter niet of mondjesmaat gehonoreerd door de CDS, daar deze niet passen binnen de normen of omdat deze niet passen binnen de bedrijfsvoering van het MTC.

Begin 2018 zoeken de bonden de media op om hun beklag te doen over het project. In maart 2018, vlak nadat het project de aanbestedingsfase is begonnen, brengen de bonden het nieuws naar buiten dat er sprake is van leegloop bij het korps als gevolg van de geplande verhuizing. Dit zou er zelfs toe geleid hebben dat gevechtseenheden worden opgeheven. Diverse media pakken dit nieuws op. De berichtgeving leidt tot Kamervragen. De staatssecretaris geeft toe

dat de uitstroom groter is dan in 2012 ingecalculerd. De Tweede Kamer vraagt en krijgt toestemming om een hoorzitting te houden met een aantal mariniers. In mei 2018 vindt deze hoorzitting plaats. De korpscommandant waarschuwt over een halvering van het korps als het zo doorgaat. Als resultaat van deze hoorzitting beginnen diverse fracties te schuiven, en het oorspronkelijke besluit in twijfel te trekken. De minister zegt de kamer toe geen onomkeerbare besluiten nemen. Dit leidt tot een risico voor het project, dat inmiddels de dialoog is gestart met drie consortia.

In juli komt in de media het bericht naar buiten dat de grond in Vlissingen ernstig vervuild is, en dat Defensie deze informatie heeft achtergehouden. De kamer reageert verrast en stelt hierover Kamervragen aan de staatssecretaris. De staatssecretaris antwoordt dat de kamer, mariniers en bonden in de loop van het project over de verontreiniging is geïnformeerd. In oktober 2018 besluiten de minister en staatssecretaris de aanbesteding voor drie maanden op te schorten.

Actor	Issue	Uitkomst
Mariniers	Geen vertrouwen in Defensie	Korps verlaten
Vakbonden	Bonden zoeken de media op: Leegloop bij mariniers	Tweede Kamer stelt vragen
Tweede Kamer	Antwoorden StasDef stellen niet gerust, meer vragen	Vertraging aanbesteding MARKAZ

4.10 Impasse

Het procesverloop maakt duidelijk dat er sprake is van een complex project in een genetwerkte omgeving. Zowel externe actoren (Zeeland, Utrechtse Heuvelrug, defensiebonden) als de interne actoren streven hun eigen belangen na. Uiteindelijk lijken deze belangen onverenigbaar te zijn, met een impasse als gevolg. Het is duidelijk dat het primaire doel, de realisatie van een marinierskazerne in Vlissingen, niet is behaald. Daarmee is niet gezegd dat de achterliggende doelen niet behaald zijn. De impasse is immers het gevolg van de diverse actorstrategieën, die zijn gericht op hun eigen achterliggende doel. Een impasse kan dan een wenselijke uitkomst zijn om een achterliggend doel te behalen.

In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van de theorie het procesverloop geanalyseerd. Zijn de eerder geformuleerde vijf hypothetische factoren die de uitkomst van het proces verklaren, inderdaad van toepassing op MARKAZ?

5. ANALYSE

Uit het procesverloop blijkt dat het gestelde primaire doel nog niet is bereikt. In dit hoofdstuk wordt het procesverloop verder uitgediept en geanalyseerd en vormt daarmee de kern van dit onderzoek. Dit leidt uiteindelijk tot de beantwoording van de vraag welke factoren een verklaring geven voor al dan niet behalen van het doel. De indeling van dit hoofdstuk volgt de structuur van de operationalisatie zoals beschreven in hoofdstuk 3.

5.1 De projectopdracht en de baten per actor

De doelen zijn opgedeeld in het primaire doel – het gewenste resultaat van het project – en de achterliggende doelen – de redenen om het project te starten. Het primaire doel is vrij uitvoerig gedocumenteerd, en richt zich op de gewenste oplossing. Bij de achterliggende doelen is dit lastiger te achterhalen, omdat deze niet of nauwelijks zijn gedocumenteerd, bijvoorbeeld omdat het achterliggende doel politiek gevoelig is, of omdat het achterliggende doel is omschreven in de vorm van een specifieke oplossing of oplossingsrichting. Bij een gegeven oplossing is het eenvoudiger om de bijbehorende economische kosten te achterhalen.

R	Primair	MinDef	CDS	Korps	CZSK	Project
1	Passende huisvesting voor MTC	Financiën op orde	Invulling geven aan Beleidsbrief: locatiekeuze Doorn	Behoud identiteit		
2	Onderzoek mogelijkheid marinierskazerne met ontwikkelingsmogelijkheden in Zeeland. De kazerne dient een oppervlak te krijgen van 70 hectare.	Financiën op orde Marinierskazerne in Zeeland	Invulling geven aan uitgangspunt minister: Doorn voldoet niet	Behoud identiteit		Gezamenlijke werkgroep met Zeeland voor locatiekeuze Vlissingen
3	Stel scope vast voor realiseren van een toekomstbestendige marinierskazerne in Vlissingen door middel van een PPS-constructie.	Marinierskazerne in Zeeland	Invulling geven aan uitgangspunt minister: locatiekeuze Vlissingen	Behoud identiteit	Invulling geven aan uitgangspunt minister: locatiekeuze Vlissingen	Scope passend maken aan uitgangspunt minister
4	Verwerf gronden ten behoeve van MARKAZ.	Marinierskazerne in Zeeland	Uitvoering van behoeftestelling (DMP-A brief)			Verwerf (additionele) 'bouwrijpe' gronden
5	Realiseer MARKAZ door middel van PPS. Stel output-specificaties op binnen de kaders van de behoeftestelling.	Marinierskazerne in Zeeland	Uitvoering van behoeftestelling (DMP-A brief)	Bijdragen aan 'state-of-the-art' outputspecificaties		Opstellen outputspecificaties
6	Realiseer MARKAZ door middel van PPS. Benader marktpartijen.	Marinierskazerne in Zeeland	Uitvoering van behoeftestelling (DMP-A brief)	'Fit-for-purpose' kazerne	Zeggenschap over kazernecommando	
7	Realiseer een 'fit-for-purpose' kazerne. Besteed [nog niet] aan de markt.	Geen onomkeerbaar besluit		Niet naar Vlissingen		Wacht uit

Tabel 7 Primair doel en achterliggende doelen per actor, per ronde

De genoemde baten zijn voornamelijk herleid uit het rondenvaerhaal en de daarin gevoerde discussies, en minder op basis van (niet) gedocumenteerde doelstellingen. Hieronder volgt een meer uitgebreidere omschrijving van de doelen, en wordt ook gekeken naar de haalbaarheid van de doelen.

5.1.1 *Primaire doel*

Met het primaire doel wordt bedoeld de projectopdracht zoals deze is meegegeven aan het project. In de eerste ronde is het primaire doel het vinden van passende huisvesting voor het Mariniers Trainingscommando (MTC). In deze ronde was er echter nog geen sprake van een project. In de tweede ronde wordt het doel gewijzigd in het vinden van passende huisvesting in de provincie Zeeland. In de rondes daarna is het primaire doel gericht op het realiseren van een marinierskazerne in Vlissingen. Daarbij als enig kwantitatieve doelstelling meegegeven dat de exploitatie van de nieuwe kazerne niet hoger mag uitvallen dan de bestaande kazerne in Doorn. De achterliggende strategie van dit doel was dat het bezuinigen op de kazerne mogelijkheden opleverde voor extra investeringen in het Korps Mariniers. Er was geen directe relatie tussen deze bezuiningsdoelstelling en de investeringsdoelstelling in het korps; met andere woorden, het halen van de bezuiningsdoelstelling van bijna 3 miljoen euro op de exploitatie was niet randvoorwaardelijk voor de investeringen in het korps.

Initieel leverde dit geen strategische fit op; de exploitatie van de grotere en toekomstbestendige kazerne kostte meer dan de bestaande kazerne. Als de bestaande kazerne ook toekomstbestendig zou worden gemaakt, leverde nieuwbouw een positief effect op waarmee volgens de minister de strategische fit was bereikt. Hiertoe heeft de minister echter wel de verwachte opbrengst van de bestaande kazerne – een positieve bate – afgetrokken van de kosten van de nieuwbouw. Zonder deze kunstmatige ingreep was de strategische fit niet bereikt.

De strategische fit was al snel in het geding toen bleek dat het terrein niet groot genoeg was, waardoor de MKVLIS moet worden aangehouden, waardoor een verwachte positieve bate kwam te vervallen. Daarnaast bleken de kosten van de grondverwerving veel duurder uit te vallen dan de verwachte “gratis” ter beschikkingstelling vanuit gemeente en provincie. Dit heeft er zelfs toe geleid dat de minister richting provincie heeft bedreigd op zoek te gaan naar een alternatieve locatie. Toen de provincie daarna toegaf, was kennelijk de strategische fit weer bereikt, alhoewel de kosten van het project veel hoger uitvielen dan eerder geraamd, eerdere positieve baten niet worden behaald en negatieve baten zijn toegevoegd.

De verklaring hiervoor is dat de eerdere ramingen waren gebaseerd op een investering (design and build) en een exploitatie (maintain and operate), gefinancierd vanuit Defensie. Omdat is besloten de kazerne aan te besteden middels publiek-private samenwerking op basis van een design, build, finance, maintain and operate (DBMFO) overeenkomst met een consortium van marktpartijen, komen de kosten van de kazerne volledig te liggen in de financiële exploitatiereeksen van Defensie, waardoor de financiële investeringsreeks (het DIP) werd ontlast van de kosten van het investeren in nieuwbouw.

In de laatste ronde is het primaire doel nog steeds het realiseren van een marinierskazerne in Vlissingen. Het project is in de fase aanbelaand dat daadwerkelijk aanbesteed kan worden aan de markt. Door de staatssecretaris is dit echter tegengehouden. Het aanhouden van de

aanbesteding brengt kosten met zich mee, omdat marktpartijen op uitnodiging van Defensie wel al hebben geïnvesteerd in het project. Omdat de laatste ronde nog niet is afgerond, is het niet vast te stellen of er nog sprake is van een strategische fit.

Het primaire doel van het project varieert gedurende het verloop en wordt steeds meer toegespitst op een specifieke oplossing. De randvoorwaarden, die door het project ingevuld moeten worden, blijken per ronde te toe te nemen. In ronde 2 is de randvoorwaarde dat de kazerne in Zeeland moet komen (met Vlissingen als voorkeurslocatie), in ronde 3 is deze randvoorwaarde aangescherpt tot Vlissingen en komt er als aanvullende randvoorwaarde bij dat de exploitatie van de kazerne niet duurder mag uitvallen dan in Doorn. Ook wordt als randvoorwaarde meegegeven dat er uitgegaan moet worden van publiek-private samenwerking. In ronde 4 worden er randvoorwaarden – beperkingen – ten aanzien van het terrein toegevoegd. In ronde 5 tenslotte zijn de binnen Defensie geldende normenkaders van toepassing op de invulling van de kazerne.

Het oorspronkelijke doel van het project was het realiseren van een passende huisvesting voor het MTC in Vlissingen door het bouwen van een nieuwe marinierskazerne. Dit doel is constant gebleven gedurende het project, alhoewel welk telkens aanvullende randvoorwaarden aan het project zijn gesteld.

5.1.2 *Achterliggende doelen*

Naast het primaire doel heeft iedere actor ook een eigen belang bij het starten van het project. Iedere actor zal zijn eigen baten willen realiseren bij het project. Bij de achterliggende doelen is er onder de Defensie-actoren meer variatie te zien. Ook al gaat het hier allen om Defensie-actoren, de achterliggende redenen op het project te starten zijn tamelijk divers en gebaseerd op eigen percepties van de actoren van de te verwachten baten. Deze percepties kunnen per ronde nogal verschillen, waardoor er ook aanpassingen plaats vinden in de achterliggende doelen. Deze wijziging van perceptie komt onder meer omdat er veel wisselingen van actoren plaats vinden; in de periode 2010-2018 is er sprake van drie ministers (interim minister Dijkhof niet meegerekend), drie commandanten Zeestrijdkrachten en vier commandanten van het Korps Mariniers.

Minister van Defensie

De aftrap voor het project wordt gegeven door minister Hillen, die in ronde 1 op zoek gaat naar besparingsmogelijkheden op het departement, die weer gebruikt kunnen worden om te investeren in de krijgsmacht. In ronde 2 heeft de minister een mogelijke oplossing: het bouwen van een nieuwe kazerne biedt zowel besparingsmogelijkheden op de exploitatie van de kazerne, als een investering in het Korps Mariniers, doordat er nieuwe oefenmogelijkheden beschikbaar komen. Tegelijkertijd geeft Defensie daarmee invulling aan een krimpregio. Ook ziet de minister daarmee het bestaan van het Korps Mariniers veiliggesteld, doordat er een nadrukkelijke keuze wordt gemaakt voor een locatie aan de kust, in plaats van een landmacht locatie. Wel gebruikt de minister een boekhoudkundige truc om Zeeland positief uit te laten vallen, door een toekomstige verwachte baat af te trekken van de kosten: de baat gaat voor kosten uit, wat eigenlijk niet kan. Daarbij accepteert de minister een tijdelijke dip in het personeelsbestand.

Zijn opvolger, minister Hennis, wil in ronde 3 nog een stap verder door ook de marinierslocatie in Rotterdam over te brengen naar Vlissingen. Door een stevige lobby vanuit Rotterdam gaat dit uiteindelijk niet door, maar levert wel als positief resultaat op dat zowel Rotterdam als de politie gaan bijdragen aan de exploitatie van de kazerne in Rotterdam. Als in ronde 4 gekozen wordt voor een PPS-constructie, waarbij zowel de investeringen als exploitatie van de kazerne in een jaarvergoeding worden omgezet, levert de minister als voordeel op dat er onmiddellijk investeringsruimte vrij komt. Dank zij de PPS-constructie is er voor de minister weer sprake van een strategische fit.

In ronde 7 ziet minister Bijleveld zich geconfronteerd met toegenomen kosten. Omdat de keuze voor Vlissingen er toe leidt dat mariniers het korps verlaten, leidt dit er toe dat er operationele gevechtseenheden buiten gebruik gesteld moeten worden. Het betekent eveneens dat er extra nieuw personeel aangetrokken en opgeleid moet worden.

De staatssecretaris van Defensie, mevrouw Visser, ziet zich in ronde 7 genooddaakt aan de Tweede Kamer nogmaals uit te leggen waarom de mariniers naar Vlissingen moeten. Alhoewel de Tweede Kamer in 2012 heeft ingestemd met de verhuizing naar Vlissingen, is de toenmalige aanwezige strategische fit door de tijd achterhaald.

Tegenover deze strategische mismatch dienen de kosten van stoppen worden afgezet. Deze zijn grotendeels financieel – zowel Zeeland en Vlissingen alsmede de consortia zullen gecompenseerd willen worden voor de door hun gemaakte kosten – als ook imagoschade die wordt opgelopen.

De minister en staatssecretaris hebben het achterliggende doel, het realiseren van passende huisvesting van mariniers in Vlissingen om zo invulling te geven aan de krimpregio Zeeland, nog niet bereikt.

Commandant der Strijdkrachten

In ronde 1 is de CDS, generaal van Uhm, nog niet bezig met Zeeland of Vlissingen. Een analyse wijst uit dat andere locaties niet geschikt zijn voor de huisvesting van de mariniers. Daarom lijkt blijven op Doorn de meest haalbare, alhoewel niet de beste, optie. In ronde 2 blijkt dat de verbouwing op Doorn goedkoper uitvalt door toezeggingen van de gemeente, ook al levert dat tijdelijk veel overlast op en is de kazerne daarmee nog steeds niet toekomstbestendig. De CDS wordt in ronde 2 geconfronteerd met de keuze van de minister voor Vlissingen. Daar staan wel veel hogere kosten tegenover dan Doorn, maar levert wel een toekomstbestendige kazerne op. Bovendien kan bestaand vastgoed in Doorn en de oude kazerne in Vlissingen worden afgestoten. De CDS hanteert voor Vlissingen hogere kosten dan de minister.

In ronde 3 heeft de CDS, dan generaal Middendorp, de optie Doorn laten vallen. Tegenover de duurde optie van Vlissingen staan veel positieve baten: een nieuwe, toekomstbestendige kazerne waar de mariniers nieuwe capaciteiten kunnen beoefenen, het afstoten van Doorn en de oude kazerne in Vlissingen, en lagere exploitatielasten. Er is dan sprake van een strategische fit.

Vanaf dan gaat het mis met de strategische fit. In ronde 4 blijkt dat de oude kazerne in Vlissingen toch niet kan worden afgestoten, en dat de toekomstbestendigheid van de kazerne

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

onder druk komt te staan door allerlei beperkingen op het terrein. Ook de kosten nemen met bijna de kwart toe als gevolg van extra, niet voorziene, grondaankopen. Omdat in ronde 5 is gekozen voor de PPS constructie, vervalt het voordeel van de lagere exploitatielasten, daar die nu in de gebruiksvergoeding zijn opgenomen. Daar dient de CDS dan wel btw over betalen.

Tijdens de verloop het proces werden iedere ronde de kosten van de kazerne hoger, terwijl sommige verwachte baten achterwege bleven, en er negatieve baten zijn toegevoegd. In ronde 4 is er een mogelijkheid geweest om nog te stoppen met het project. Of dit ook een serieuze optie is geweest, is niet duidelijk. Aanvullende verzoeken voor extra voorzieningen op de kazerne worden door de CDS afgewezen, tenzij dit budgetneutraal kon worden uitgevoerd.

De CDS heeft het achterliggende doel, invulling geven aan het uitgangspunt van de minister, niet bereikt. Wel ziet de CDS zich geconfronteerd met een beperking in de slagkracht van Defensie als gevolg van het buiten gebruik stellen van gevechtseenheden van de mariniers.

Korps Mariniers

De mariniers zijn niet direct betrokken bij de keuze voor Zeeland of Vlissingen. In de eerste ronde hebben ze zich er bij neergelegd dat ze voorlopig in Doorn blijven bij gebrek aan een beter alternatief. Wanneer in ronde 2 Vlissingen zich voordoet, lijkt dit een ideale oplossing. Een nieuwe kazerne biedt nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden. De locatie nabij de kust is wat de marinierskazerne onderscheid van landmachtkazernes. Wel is er enige scepsis te bespeuren: niet iedereen zit er op te wachten om naar Vlissingen te verhuizen.

In de ronde 3 tot 6 verandert hier niet veel aan. Het project is, letterlijk en figuurlijk, een “ver-van-mijn-bed-show”. Zover er mariniers bij zijn betrokken, gaat dit vooral over de technische aspecten op de kazerne zelf, en minder over de oefenmogelijkheden in de nabijheid van de kazerne. In ronde 6 komt er, op instigatie van de medezeggenschap, aandacht voor de sociale aspecten op de kazerne.

Als in ronde 7 de nieuw aangetreden commandant duidelijk maakt dat Vlissingen echt gaat gebeuren, ontstaat een breder bewustzijn over de consequenties die de verhuizing met zich meebrengt. Voor het korps zelf zijn de baten overwegend negatief. Mariniers zijn in de eerste plaats infanteristen; de aanwezigheid van kustwateren heeft maar beperkt toegevoegde waarde voor het oefenprogramma. De amfibische mogelijkheden zijn beperkt vergeleken met andere locaties in het land. Ook andere oefenmogelijkheden zijn niet altijd aanwezig, waardoor er meer gereisd moet worden naar oefenlocaties. Er wordt gesproken over een ‘bare minimum’ kazerne. Het feit dat de kazerne privaat wordt aanbesteed, betekent volgens het korps een verlies van flexibiliteit. Tegenover deze negatieve baten staan voor het korps hoge kosten, namelijk het verlies van ervaren personeel dat er voor kiest om het korps te verlaten.

Commando Zeestrijdkrachten

De C-ZSK is pas in ronde 3 herkenbaar als actor. Alhoewel enthousiast over de nieuwe kazerne en de mogelijkheden die dit met zich meebrengt, wordt wel aandacht gevraagd voor de sociaal-maatschappelijke consequenties voor de mariniers, en de (afwezige) bereidwilligheid van de mariniers om te verhuizen. De CZSK ziet dit als een projectrisico. Daarmee is er voor de CZSK een strategische fit: er zijn positieve baten (nieuwe kazerne)

tegenover geen kosten (de CDS betaald immers); de negatieve baten van sociaal-maatschappelijke consequenties is overgedragen aan het project als “projectrisico”.

Als in ronde 6 de medezeggenschap zich duidelijk roert in het dossier, komt de C-ZSK in beweging. Er wordt dan bij de CDS om extra voorzieningen gevraagd – om zo meer positieve baten voor de mariniers binnen te halen – maar dit wordt door de CDS afgewezen. Wel haalt de C-ZSK de kazernecommandant binnen, maar dient hier wel zelf voor te betalen.

5.2 Doelrealisatie

In de achterliggende doelen is beschreven welke baten iedere actor voor zichzelf uit het project wilde halen. In deze paragraaf wordt gekeken naar de uitkomst van het proces. In welke mate zijn de gestelde doelen behaald?

5.2.1 Haalbaarheid doelen

Om te bepalen in hoeverre een doel is behaald, moet gekeken worden naar de duidelijkheid van het doel (geen ambiguïteit), de meetbaarheid, de uitvoerbaarheid, het realistisch gehalte van de doelstelling en het moment in de tijd waarop het doel gerealiseerd moet zijn. Bij elkaar is dit de “SMARTheid” van het doel.

Bij project MARKAZ is het lastig om te bepalen of de doelen haalbaar waren, daar deze van tijd van naam veranderden (toekomstbestendige, duurzame, state-of-the-art, fit-for-purpose, bare-minimum kazerne met ontwikkelingsmogelijkheden), zonder dat duidelijk is wat dit doel inhoudt: het doel is niet “SMART” gedefinieerd. Zonder deze specificatie is het niet mogelijk om het doel meetbaar te maken, of de haalbaarheid vast te stellen. De gegeven doelstelling van opening in de kazerne in 2017 was gebaseerd op een voorwaartse projectplanning – 5 jaar zou voldoende moeten zijn om een kazerne te bouwen – en niet omdat op die datum een verwachte toegevoegde waarde gerealiseerd moest zijn. Inmiddels wordt de opening verwacht in 2021, alhoewel ook deze datum onder druk staat als gevolg van de ontstane politieke impasse. Dit leidt tot een scope creep in het project, alhoewel door het ontbreken van een duidelijke toegevoegde waarde niet direct duidelijk is wat er mis gaat als de kazerne later in gebruik wordt genomen. Wat wel duidelijk is, is dat er op de huidige locatie in Doorn additionele investeringen moeten worden gedaan om daar de inmiddels nieuwe ontwikkelde capaciteiten van de mariniers te kunnen faciliteren.

De oplossing die bij dit doel hoorde is wel duidelijk gespecificeerd door middel van de Outputspecificatie. De oplossing valt in de kosten/baten analyse onder de kostenkant. Bij gebrek aan duidelijke doelen is het niet goed mogelijk om de oplossing af te zetten tegen de baten. Hierdoor is het niet mogelijk om de strategische fit van het project te bepalen.

Het niet hebben van een duidelijk, SMART geformuleerd, doel maakt het niet mogelijk om de toegevoegde waarde van MARKAZ te bepalen. Daarmee is het ook niet duidelijk hoe de toegevoegde waarde bijdraagt aan de doelwaarde (de uiteindelijke gewenste situatie). Als niet duidelijk is hoe de toegevoegde bereikt moet worden, vergroot dit de kans op scope creep en verkleint dit de kans op betrokkenheid.

5.2.2 Mate van doelrealisatie

Het organisatiedoel is het realiseren van passende huisvesting voor de mariniers, waarop toekomstige ontwikkelingen geacommodeerd kunnen worden. Op macroniveau is daar aan

toegevoegd dat deze passende huisvesting in Vlissingen gerealiseerd moest worden. Voor het Korps Mariniers was het behoud van de eigen identiteit een belangrijke motivator om in te stemmen met de verhuizing naar Vlissingen. Inmiddels staat deze zelfstandige identiteit niet meer ter discussie (Respondent 2). Daarmee heeft het korps een voor haar belangrijk doel behaald, en is de motivatie om naar Vlissingen te verhuizen is niet langer gekoppeld aan dit doel.

Het projectdoel is het realiseren van een marinierskazerne in Vlissingen. Initieel was het de bedoeling dat de kazerne in 2017 geopend zou worden. Door diverse vertragingen, onder meer als gevolg van het moeizame grondossier en de impasse die in ronde 7 is ontstaan, waardoor de staatsecretaris heeft besloten vooralsnog niet door te gaan met de aanbesteding van de kazerne, is het projectdoel niet gerealiseerd.

Gerealiseerde doelwaarde

Omdat op macro-, meso- en microniveau de doelwaarde verschillend is gedefinieerd, kan er geen sprake zijn van een tussen de actoren gedeelde tevredenheid over het gerealiseerde doel. Als naar de individuele niveaus wordt gekeken, dan is op geen van de niveaus de op dat niveau gewenste doelwaarde gerealiseerd.

Toegevoegde waarde

Het achterliggende doel van het Korps Mariniers om te voorkomen dat zij ingelijfd zouden worden bij het Korps Commandotroepen van de Koninklijke Landmacht is wel behaald. Het achterliggende doel van de mariniers om liever niet naar Vlissingen te verhuizen, is vooralsnog behaald, maar nog niet zeker.

Omdat de baten niet SMART zijn gedefinieerd, en de kosten niet goed inzichtelijk zijn te krijgen⁸, is het niet goed mogelijk om de toegevoegde waarde te bepalen. In ronde 2 en 3 lijkt er sprake te zijn van een toegevoegde waarde, maar dit lijkt eerder zo te zijn omdat er “creatief is gerekend” als gevolg van “een stukje politieke wenselijkheid” (Respondent 5), dan dat er daadwerkelijk sprake is van een meerwaarde voor de organisatie.

5.3 Proces van doelrealisatie

In het rondenv verhaal is per ronde aangegeven welke actoren een rol hebben gespeeld, en wat daarbij hun strategie was. In de analyse wordt naar alleen de Defensie actoren. Ook wordt gekeken naar de aanwezigheid van managementprocessen rondom het project.

5.3.1 Actoren en hun strategie

Zoals uit de achterliggende doelen al bleek, heeft iedere actor een eigen perceptie van de na te streven strategische fit. In de actor strategieën komt tot uiting dat actoren voornamelijk bezig zijn met nastreven van het eigen strategische fit:

	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4	Ronde 5	Ronde 6	Ronde 7
MinDef	Coalitie	Co-operatie	Co-operatie	Conflict	--	Eigenstandig	--
CDS	Vermijding	Vermijding	Faciliteren	--	Faciliteren	Eigenstandig	Vermijding
Korps	Vermijding	Vermijding	--	--	--	Coalitie	Conflict
CZSK	--	--	--	--	Vermijden	Faciliterend/ Coalitie	Eigenstandig

⁸ De in het projectdossier gevonden financiële kosten hebben geen identiek prijspeil en lastig onderling te vergelijken. Ook zijn investeringskosten (DB) moeilijk te vergelijken met PPS-kosten (DBFMO).

	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4	Ronde 5	Ronde 6	Ronde 7
Project	--	Co-operatie	Co-operatie	Eigenstandig	Coalitie	Faciliterend Eigenstandig	Faciliterend

Tabel 8 Actor-strategieën per ronde

In de eerste rondes, wanneer minister Hillen het initiatief neemt, wordt een coalitie gevormd tussen Defensie en Zeeland. De CDS is op dat moment nog bezig met het vermijden van de hoge kosten die gepaard gaan met Doorn, terwijl het korps zelf liever niet ziet dat ze geïntegreerd gaan worden met een landmacht eenheid. Als in ronde 3 de minister de keuze heeft gemaakt voor Vlissingen, stelt de CDS zich faciliterend op.

In de latere ronde verdwijnt de rol van de minister wat meer naar de achtergrond. Als er problemen zijn om op te lossen, speelt minister Hennis nog haar rol in ronde 4, maar lijkt er geen sprake van een eigen actor strategie vanuit de minister. Vanaf dat moment lijken de andere actoren zich meer te bewegen vanuit hun eigen standpunt. Er worden meer eigenstandige posities ingenomen, danwel wordt getracht om kosten zoveel bij een andere partij neer te leggen. In ronde 6 probeert de CZSK nog wel een coalitie met het korps te vormen en is bereid een deel van de kosten voor extra faciliteiten te dragen. Dit wordt de CDS, die vooral extra kosten op de toch hoog opgelopen rekening wil vermijden, afgewezen, omdat uiteindelijk ook deze kosten door de CDS betaald zullen worden.

Het project MARKAZ hanteert over het algemeen een strategie die gebaseerd is op samenwerking. Alleen in ronde 4, wanneer het project de gronden moet verwerven, zonder dat de governance formeel is ingeregeld, staat het project zelfstandig voor deze opgave en kiest het ook een eigenstandige strategie. Ook in ronde 6, als de medezeggenschap meer zeggenschap vraagt, kiest het project een meer eigenstandige positie, om de voortgang van het project niet te frustreren.

5.4 Verklaring voor de uitkomst

Uit de voorgaande analyse blijkt dat het gestelde doel nog niet is bereikt. De uitkomst van het proces is voor niemand bevredigend te noemen. De weerstand bij de mariniers tegen de verhuizing heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de uitkomst. In deze paragraaf wordt gekeken welke verklaringen gegeven kunnen worden voor deze uitkomst.

5.4.1 Strategische Fit

De strategische fit bestaat uit de som van alle positieve en negatieve baten, afgezet tegen de kosten en de doelen die de organisatie nastreeft. Meer concreet, het project dient een toegevoegde waarde te leveren aan de doelwaarde die de organisatie wil bereiken. In ronde 3 is er sprake van een “creatief berekende” (Respondent 5) strategische fit. Uit de behoeftestelling blijkt dat de minister bereid is de kosten voor een nieuwe kazerne te betalen aangezien dit bijdraagt aan de strategische doelstellingen van de organisatie. De baten van een nieuwe kazerne in Vlissingen worden hoger ingeschat dan het blijven in Doorn.

	MinDef	CDS	Korps	CZSK	Project
1	Nee (huidige huisvesting niet toereikend en toekomstbestendig)	Nee (huidige huisvesting niet toereikend en toekomstbestendig)	Nee (huidige huisvesting niet toereikend en toekomstbestendig)	Nee (huidige huisvesting niet toereikend en toekomstbestendig)	--
2	Nog te bepalen (Vlissingen lijkt te passen)	Nee (huidige huisvesting niet)	Nee (huidige huisvesting niet)	Nee (huidige huisvesting niet)	Passend maken aan uitgangspunt

Hoofdstuk **Error! Use the Home tab to**
apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to
apply Kop I to the text that you want to appear here.

	MinDef	CDS	Korps	CZSK	Project
		toereikend en niet toekomstbestendig)	toereikend en niet toekomstbestendig)	toereikend en niet toekomstbestendig)	minister (bepalen scope)
3	Ja	Ja (Uitgangspunt is dat Doorn niet voldoet)	--	--	Passend maken (vaststellen scope)
4	Ja (Kosten stoppen zijn hoog, zonder enige positieve baten, wel negatieve baten)	Nee (A.g.v. beperkingen terrein)	--	--	Nee (scope creep)
5	--	Nee (A.g.v. beperkingen terrein, extra kosten)	--	--	Ja (na herijking CDS)
6	--	Nee (Beperkingen terrein, kosten)	Nee (Beperkingen terrein, ontoereikende voorzieningen)	Nee (Beperkingen terrein, ontoereikende voorzieningen)	Ja
7	Nader te bepalen	Nee (Beperkingen terrein, kosten, vertrek Mariniers)	Nee (Beperkingen terrein, ontoereikende voorzieningen, vertrek Mariniers)	Nee (Beperkingen terrein, kosten, ontoereikende voorzieningen, vertrek Mariniers)	Nee (scope creep)

Tabel 9 Strategische fit per actor per ronde.

In de rondes daarna blijkt dat deze strategische fit moeilijk te handhaven is. De kosten van de grondverwerving lopen snel op, de positieve baten blijken tegen te vallen, terwijl de negatieve baten toenemen. De kosten/baten analyse valt in iedere ronde negatiever uit. In ronde 4 is er wel de mogelijkheid geopperd om het project te stoppen. Dit is vooral als argument gebruikt richting de provincie, die geen additionele middelen beschikbaar wilde stellen aan het project, om toch additionele middelen beschikbaar te stellen. Het stoppen in een latere ronde zou voor Defensie kosten met zich meebrengen. Niet alleen zou de minister aan de Tweede Kamer moeten uitleggen waarom het project is gestopt, maar ook zou de provincie en de gemeente gecompenseerd willen worden voor de gemaakte kosten (Respondent 1). Daarnaast zou er alsnog een nieuwe huisvesting voor het MTC moeten worden gerealiseerd, wat zou betekenen dat het proces weer vanaf het begin zou moeten starten (Respondent 1; Respondent 3).

Het gebrek aan een passende strategische fit in de latere rondes heeft niet geleid tot een heroverweging van het project, zo blijkt uit het projectdossier. In de stuurgroep van het project is de strategische fit niet aan de orde gesteld. Zoals uit de analyse van de doelen al bleek, zijn de verwachten baten van het project niet SMART gedefinieerd, wat het bepalen van de strategische fit bemoeilijkt. De gebrekkige inrichting van de project governance heeft ook niet bijgedragen aan het kunnen vaststellen van de strategische fit.

5.4.2 Inrichting van de project governance

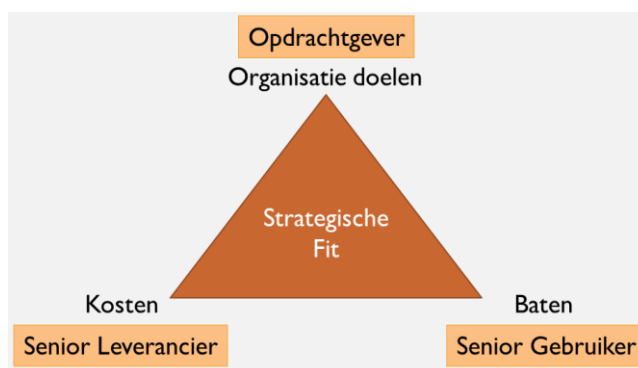
Dit onderzoek maakt gebruik van de theorieën omtrent de discipline van project governance om een verklaring te geven voor de uitkomst van het project. De inrichting van de project governance is niet meegenomen als variabele in dit onderzoek. Bij het bestuderen van het projectdossier, en dan met name de projectopdracht waarin de project governance wordt ingeregeld, zijn echter een aantal constatering gedaan omtrent de inrichting, die mogelijk een verklaring kunnen geven voor het gebrek aan de strategische fit, waardoor deze wel meegenomen wordt in de analyse.

Zoals eerder gezegd is het bepalen van de strategische fit van het project lastig vast te stellen, omdat de baten niet SMART zijn gedefinieerd. Dit maakt het lastig voor de project governance om op deze baten te sturen. Daarnaast, zo blijkt uit de bestudering van de projectopdracht, werd als gevolg van de afwijkende inrichting van de project governance, het sturen op baten extra bemoeilijkt.

Defensie heeft interne richtlijnen voor de inrichting van projecten en de aansturing van deze projecten. De inrichting van de governance in ronde 5 wijkt op wezenlijke punten af van deze richtlijnen.

De richtlijn van de secretaris-generaal betreffende materieelprojecten (SG Aanwijzing A969, 2011) schrijft voor dat projecten boven de honderd miljoen euro, of projecten met een politiek gevoelig karakter, niet mogen worden gemandateerd. Project MARKAZ voldoet aan beide voorwaarden. Toch is besloten dat het project gedelegeerd wordt aan de commandant CDC. Aangezien delegatie verder gaat dan mandatering, en mandatering al niet was toegestaan, is deze delegatie strijdig met de richtlijn. Ook heeft de C-CDC in een later stadium besloten om het project door te delegeren aan zijn plaatsvervanger. De beschreven inhoud van het delegaat is niet anders omschreven dan de bevoegdheid om een stuurgroep in te richten en voor te zitten. In de praktijk blijken actoren ieder eigen percepties hebben van de rol en bijbehorende bevoegdheden van de 'gedelegeerd opdrachtgever'. Geen van de gevraagde respondenten geeft blijk inzicht te hebben in de rol van de gelegeerd opdrachtgever.

De richtlijn voor projectmanagement (SG Aanwijzing A970, 2011) schrijft voor dat een stuurgroep bestaat uit een opdrachtgever (de sponsor van het project), een senior gebruikersvertegenwoordiger (senior omdat deze alle gebruikers betrokken bij het project vertegenwoordigd) en een senior leverancier (senior omdat deze alle leveranciers betrokken bij het project vertegenwoordigd). De senioriteitsrol moet voorkomen dat binnen de stuurgroep discussie ontstaat onderling tussen de verschillende gebruikers, of leveranciers.



Figuur 5 Project Governance principes naar Defensie richtlijnen

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

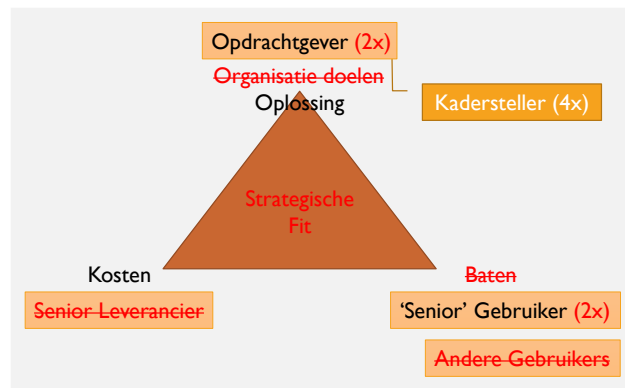
In de stuurgroep van MARKAZ waren twee opdrachtgevers (CDS en C-CDC) en twee senior gebruikers (CZSK en KMARNS). De senior leverancier (RVB) is in een later stadium uit de stuurgroep verwijderd. Andere toekomstige gebruikers van MARKAZ, zoals de KMar, NATRES en DBBO, zijn in het geheel niet vertegenwoordigd in de stuurgroep.

Daarentegen zijn in de stuurgroep wel meerdere kaderstellers uitgenodigd, waarbij geen van de aanwezige kaderstellers heeft opgemerkt dat de inrichting van de governance niet voldeed aan hun eigen richtlijnen.

De aanwezigheid van de kaderstellers is te meer opvallend omdat de stuurgroep van C-CDC de opdracht heeft om de kaders te bewaken. Dit in tegenstelling tot de opdracht van de CDS, die aangeeft dat waar nodig aanvullende kaders gesteld kunnen worden. Als de stuurgroep zich beperkt tot het bewaken van de kaders, doet de vraag zich voor waarom er kaderstellers worden uitgenodigd in de stuurgroep.

Er zijn, naast de delegatie en inrichting van de stuurgroep, meer verschillen te onderkennen in de opdracht zoals die is verstrekt door CDS en zoals CDC de opdracht heeft opgepakt. Zo geeft de CDS de stuurgroep, conform de richtlijn voor project governance, de verantwoordelijkheid om de kazerne te realiseren. C-CDC ziet dit als een taak voor zichzelf, hierin ondersteund door de stuurgroep. Dit is een wezenlijk andere opvatting van de opdracht aan de stuurgroep, omdat daarmee de rol van de senior gebruiker en -leverancier veranderd van “medeplichtig” aan het eindresultaat, naar “assistent” van de C-CDC. Waar de CDS de C-CDC opdracht geeft om het projectmandaat vast te stellen, belegt de C-CDC deze taak bij het hoogste bestuursorgaan binnen Defensie, de bestuursraad. In de stuurgroepvergadering van 4 december 2014, als het projectmandaat wordt vastgesteld en daarmee ook de inrichting van de stuurgroep een feit is, was de CDS vertegenwoordigd, alsmede de kaderstellers belast met het opstellen van de ‘good governance’ richtlijn, en hebben de vertegenwoordigers ingestemd met deze andere invulling van de opdracht dan de CDS had gegeven.

De opdracht die aan de stuurgroep is meegegeven, is daarmee niet helder. Is het een mandaat of een delegaat? Wat is de inhoud van het delegaat of mandaat? Het is niet goed beschreven. De samenstelling van de stuurgroep is niet volgens de interne Defensie richtlijnen. De rol van de deelnemers, en het mandaat dat zij meenemen in de stuurgroep, is niet duidelijk. De opdrachtgever dient, vanuit de Defensie project governance richtlijn, de strategische fit te waarborgen. De senior user dient volgens deze richtlijn de beoogde baten te realiseren en de leverancier oplossingen aan te dragen. Dit komt in de projectopdracht niet goed naar voren. De projectmanager tenslotte dient het project binnen de kaders van product – tijd – geld te realiseren. Dat laatste is wel goed omschreven in de projectopdracht.



Figuur 6 Governance van project MARKAZ

De gebrekkige inrichting van de governance heeft er aan bijgedragen dat er onvoldoende gestuurd werd op de strategische fit en de toegevoegde waarde die het project dient op te leveren.

5.4.3 *Scope Creep*

Een belangrijke factor bij het falen van projecten is de zogeheten 'scope creep', het tussentijds bijstellen van de doelen en daarmee de reikwijdte (scope) van het project, zonder dat hier extra middelen tegenover staan. In de loop van het project is de scope aangepast als het gevolg van externe factoren. Hieronder valt onder meer:

- De extra grondaankopen om de benodigde hectare te verkrijgen;
- Het verkrijgen van additionele oefenterreinen;
- Het realiseren van een steiger voor het kunnen aanmeren van boten of een schip;
- Het langer aanhouden (en daarmee opknappen) van MKVLIS;
- De aanvullende onderzoeken en daaruit volgende extra saneringen op de gronden;
- Het huisvesten van eenheden van o.a. KMar, NATRES op MARKAZ;
- De herijking van de behoeftestelling naar aanleiding van de VGKAZ (zie ronde 3) leidt tot aanvullende voorzieningen;
- Aanbesteden op basis van PPS (DBFMO) in plaats van klassieke aanbesteding (DB);
- De latere oplevering als gevolg van het lange verloop van het grond dossier;
- Uitstel van de aanbesteding als gevolg van de ontstane politieke impasse.

Voor de meeste van deze wijzigingen in de scope is (achteraf) een wijzigingsproces doorlopen wat heeft geleid tot een fiat van de opdrachtgever, en daarmee ook tot extra middelen. Als gevolg van de scope creep is bij de mariniers de indruk ontstaan dat de kazerne niet gerealiseerd zou worden, omdat deze te duur zou worden en toch te laat zou worden opgeleverd (Respondent 2). De veranderbereidheid nam af omdat de directe aanleiding om te verhuizen niet meer als urgent werd ervaren. De externe scope creep heeft bijgedragen aan de weerstand tegen de verandering.

Een andere vorm van scope creep kan afkomstig zijn van het projectteam zelf. Als het team (in hun ogen) verbeteringen toevoegt aan de beoogde oplossing, zonder dat dit middels een formeel wijzigingsproces verloopt, kan het zijn dat de oplossing gaat afwijken van het beoogde doel. Alhoewel dit lastig te bepalen is daar het doel niet goed is gedefinieerd, kan vastgesteld worden dat de door de expertisegroepen aangedragen verbeteringen nagenoeg allemaal het wijzigingsproces hebben doorlopen. Overigens met resultaat dat de scope van het project nagenoeg ongewijzigd bleef, daar de opdrachtgever in nagenoeg alle gevallen niet instemde met de voorgestelde verbetering, tenzij dit budgetneutraal kan worden opgelost. Er is dan geen sprake van een interne scope creep. Door het afwijzen door de opdrachtgever van de aanvullende voorzieningen nam de veranderbereidheid bij de mariniers af, omdat de gepercipieerde wenselijkheid van de SOLL afnam. Voor de mariniers had MARKAZ weinig Toegevoegde Waarde meer.

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

Risicobeheersing

See no evil, hear no evil, speak of no evil.

– Mizaru, Kikazaru & Iwazaru (Wikipedia, 2019)

Een adequaat ingericht risicomangementsysteem kan scope creep voorkomen, omdat daarmee mogelijke afwijkingen op zowel de strategische fit als de projectscope kunnen worden beheerst. Voor een genetwerkt project en kapitaal-intensief project dat een complex product oplevert, zou volgens Yeo en Ren een volwassenheidsniveau van 4 moeten worden behaald.

	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4	Ronde 5	Ronde 6	Ronde 7
Projectmanagement	--	Level 1	Level 1	Level 1	Level 2	Level 2	Level 2
Project governance	Level 1	Level 1	Level 1	Level 1	Level 1	Level 1	Level 1

Tabel 10 Volwassenheidsniveau risicobeheersing (Naar Yeo & Ren, 2009)

In ronde 5, als het project formeel van start gaat, wordt er een risicomangementproces ingericht. Er wordt door de projectdirectie een risicoregister bijgehouden die betrekking hebben op de scope van het project. Sommige door de projectdirectie aangedragen risico's worden besproken in de stuurgroep. Er worden dan mogelijke scenario's besproken die zich kunnen voortdoen (Respondent 4). De stuurgroep zelf heeft geen ingericht risicomangementproces, en houdt zelf ook geen risico's bij die betrekking hebben op de strategische fit. Voor in de eerste drie ronden lijkt er sprake van een zekere risico-aversie: risico's worden bewust niet onderkend, of middels wollig taalverbruik verhuld, om zo "binnen de politiek verkoopbare grenzen te blijven", waarbij werd geaccepteerd dat risico's zich later alsnog zouden manifesteren (Respondent 5). Het niet hebben van een adequaat risicomangementproces heeft bijgedragen aan de scope creep.

5.4.4 Realisatie van de baten

De resultaten die het project oplevert dienen te worden omgezet in daadwerkelijke baten voor de organisatie. In het behoeftestellingsdocument (DMP-A) zijn de baten van de nieuwe kazerne opgenomen met een hoog abstractieniveau. De toegevoegde waarde (TW) van het project is voornamelijk kwalitatief beschreven, waarbij de te maken kosten kwantitatief zijn gedefinieerd. Dit maakt het lastig om de strategische fit te bepalen. De TW is niet alleen kwalitatief beschreven, maar wisselt ook van naam tijdens het proces. Initieel gaat het om een 'kazerne met ontwikkelingsmogelijkheden', tijdens het oplopen van de Outputspecificatie gaat het om een 'toekomstbestendige kazerne', en tot slot wordt er gesproken over een 'fit-for-purpose kazerne'. Bij geen van de drie definities is verder uitgewerkt waar het om gaat, of op welke wijze deze bijdragen aan de doelwaarde van de organisatie. De discussies tussen de actoren gaan dan vooral over wat de definities betekenen, en of de in de Outputspecificatie aangedragen oplossingen passen binnen die definitie. Iedere actor geeft daarbij een invulling van de definitie zoals deze past binnen de eigen strategie.

De baten dienen gerealiseerd te worden door een batenmanager. Hierin komt duidelijk de hiërarchie van Defensie naar voren. Het project realiseert baten voor het CDC, die weer baten realiseert voor de CDS, die weer baten realiseert voor Defensie. De baten voor het Korps Mariniers gaan via CZSK naar de CDS. Er is een directe relatie tussen accountability (aanspreekbaar op het resultaat) en ownership (bevoegdheid om besluiten te nemen op het

resultaat en om risico's te dragen). Vanuit de 'good governance' principes van Defensie ligt het batenmanagement bij de rol van de 'senior gebruiker'. De rol wordt ingevuld vanuit de pC-ZSK, welke op enige afstand staat van het operationele proces van het MTC. In een later stadium is C-MTC toegevoegd aan de stuurgroep als senior gebruiker, samen met de vertegenwoordiger pC-ZSK. Het is niet te achterhalen welke van de twee senior gebruikers zich bezig hield met het realiseren van de baten. Niet alle opgeleverde resultaten zijn ook daadwerkelijk omgezet in baten, zoals het geval is bij de oefenterreinen (Respondent 1). Ondanks hun beschikbaarheid, wordt er weinig tot niet gebruik van gemaakt. Aangezien de baten niet SMART gedefinieerd waren, en de stuurgroep voornamelijk stuurde op de oplossing, is het aannemelijk dat er geen batenmanagement was ingericht.

Het niet hebben van een batenmanagement proces maakt het lastig baten te definiëren, te plannen en vervolgens te realiseren.

5.4.5 Invloed van medewerkers op besluiten

Vanaf het begin heeft de marine een dossierhouder aangesteld om het project te volgen (Respondent 5). Alhoewel er mariniers zijn betrokken vanaf het begin, is hun inbreng beperkt. Zo is het al vrij snel duidelijk dat het de bedoeling van de minister is dat er een kazerne in Zeeland moet komen, zonder een voorafgaande analyse naar alternatieven (Respondent 2; Respondent 5).

Ronde	Betrokkenen
1	--
2	Dossierhouder
3	Dossierhouder
4	--
5	Expertisegroepen OS
6	Werkgroep MARKAZ, Expertisegroepen OS, LMC MARKAZ, TRMC Verhuizing MARKAZ, TRMC Sourcing MARKAZ
7	TRMC Verhuizing MARKAZ, TRMC Sourcing MARKAZ

Tabel 11 Betrokken medewerkers(groepen) per ronde

Inhoudelijke betrokkenheid start in ronde 5, als er door het project expertise wordt gevraagd van de mariniers om invulling te geven aan de Outputspecificatie (Os). De Os dient binnen de kaders van de behoeftestelling te blijven. Daar waar de subject matter experts waarschuwen dat dit niet leidt tot een werkbare oplossing, worden deze waarschuwingen niet altijd serieus genomen (Respondent 3).

In ronde 6 wordt de formele medezeggenschap ingeregeld. De waarschuwingen van de subject matter experts worden door de medezeggenschap aangekaart bij de dienstleiding. Daarnaast vraagt de medezeggenschap aandacht voor het woon- en leefklimaat op de kazerne, iets wat niet direct tot uitdrukking komt in een Os, die alleen gaat over de te contracteren diensten. De dienstleiding blijkt echter niet in de positie te zijn om hier iets inhoudelijk iets aan te kunnen veranderen; dit ligt immers bij het project. Het project is van mening dat de Os niet adviesplichtig is, en dat de medezeggenschap hier niet over gaat.

Waar het hoofd van de diensteenheid (HDE) van mening is dat er een aanpassing nodig is op de behoeftestelling, wordt de hiërarchische lijn binnen Defensie gevolgd en stuurt de HDE nota's met wijzigingsverzoeken naar de CZSK, die als gebruikersvertegenwoordiger in de stuurgroep deelneemt. Het project stuurt nota's naar de CDS als opdrachtgever met verzoeken

tot aanvullende middelen (Respondent 5). De verzoeken worden veelal buiten de stuurgroep om afgehandeld (Respondent 3). Er is dan al een directe sturingslijn ontstaan tussen de GDS als opdrachtgever en de projectdirectie. In veel gevallen leidt dit tot een afwijzing van de wijzigingsverzoeken.

Uiteindelijk leidt tot een geschil tussen de C-ZSK en de medezeggenschap over de mate waarin het personeel mag meepraten over de nieuwe kazerne. Daarbij stelt C-ZSK zich op het standpunt dat er geen sprake is van een organisatieverandering; die vindt immers pas plaats ná de verhuizing (Respondent 3), terwijl de medezeggenschap van mening is dat zij vooraf invloed moeten kunnen uitoefenen op de aanstaande organisatieverandering.

De betrokkenheid van medewerkers is laat op gang gekomen. Daarnaast hadden medewerkers geen directe invloed op de besluitvorming, maar ging dit indirect via de hiërarchische lagen. Daarbij is door zowel de marineleiding als het project getracht deze invloed zo veel mogelijk uit te sluiten. De gebrek aan betrokkenheid bij de medewerkers bijgedragen aan een lage veranderbereidheid.

5.4.6 *Commitment van management*

“The physical appearance of the please makes no difference.”
(Gru, uit: *Despicable Me*, 2010)

De verhuizing naar Vlissingen heeft volgens de marine “ontegenzeggelijk sociaal-maatschappelijke consequenties” voor het betrokken personeel en hun families (Commandant Zeestrijdkrachten, 2012). Voor het creëren van draagvlak van een dergelijke verandering is het noodzakelijk dat er door het management van de organisatie op de verschillende niveaus eenduidig wordt gecommuniceerd over de verandering. Hiervoor kunnen ‘change leaders’ (aanspreekbare leiders binnen de organisatie die vooruitlopen op de verandering), ‘opinion leaders’ (wat tegenwoordig ook wel ‘influencers’ wordt genoemd) of ‘project champions’ (vanuit het project aangewezen opinion leaders) worden gebruikt. Hierbij is het prettig dat deze communicerende vaten elkaar versterken, en niet tegen elkaar inwerken (Burke, 2018).

In de casus van MARKAZ is geen duidelijke communicatiestrategie waarneembaar. Volgens het management op macroniveau was communicatie over nut en noodzaak van de verhuizing de taak van de marineleiding (Respondent 1), volgens het management op microniveau was dit de taak van de politiek (Respondent 2). Veel van de communicatie richting de betrokken mariniers werd gebracht als een ‘fait accompli’, zoals blijkt uit de presentatie die de projectdirectie gaf aan de mariniers in maart 2015, met als titel: “Vlissingen is een feit: get used to it!”. De communicatie was niet eenduidig, en varieerde van de magnetron op de legeringskamer tot aan de geurcontouren van het terrein en de kansen die de ligging aan de kust biedt, maar is niet direct te koppelen aan de te bereiken doelwaarde van de organisatie. Volgens respondent 3 kwam dat door de “ego’s” van de betrokken managers: “Ze willen namelijk zelf de touwtjes in handen hebben”. Waarom er niet meer aandacht was voor commitment vanuit het management, komt waarschijnlijk omdat het management de verhuizing niet zag als een verandering (Respondent 3; Respondent 4), maar als een “optimalisatie van de bedrijfsvoering” (Respondent 5).

“Maar het is geen verandering. We gaan daar dezelfde dingen doen, maar dan beter.” (Respondent 4)

Dat wil niet zeggen dat er geen personen te identificeren zijn die een rol als ‘opinion leader’ zouden kunnen invullen. Hun rol in deze was echter beperkt, omdat ook hun invloed beperkt was.

“Ze hadden soms het idee meer dat ze voor de vorm bezig waren, dan dat er ook daadwerkelijk inhoudelijk bijgedragen kon worden.” (Respondent 2)

In de laatste ronde is een heel duidelijke ‘opinion leader’ aan te wijzen, die ook duidelijk invloed heeft op het verloop van het proces en daarmee ook de uitkomst. De nieuwe commandant van het Korps Mariniers, brigadegeneraal Mac Mootry, geeft duidelijk te kennen dat blijven in Doorn zijn voorkeur heeft (Omroep Zeeland, 2018).

Het gebrek aan commitment vanuit het management heeft bijgedragen aan een lage danwel laat op gang gekomen betrokkenheid vanuit de medewerkers. De niet-eenduidige communicatie over het project heeft tot gevolg gehad dat negatieve geluiden over het project de overhand konden krijgen, wat heeft bijgedragen aan een verminderde veranderbereidheid.

5.4.7 *Weerstand tegen verandering*

Er zijn tot nu toe al een aantal redenen genoemd die hebben bijgedragen aan de ontstane weerstand tegen de verhuizing naar Vlissingen. De weerstand is vanaf het begin wel als risico genoemd, maar dan in financiële zin: er is meer legering nodig als gevolg van een toename aan het aantal boordslapers. Het risico van uitstroom van personeel werd zodanig laag ingeschat, dat dit risico op voorhand werd geaccepteerd. Daarna is het risico niet meer actief beheerst, totdat de uitstroom groter bleek te zijn dan ingeschat.

Het gebrek aan leiderschap in de eerste rondes van het proces, en daarmee het (bewust) gebrek aan bewustzijn bij de mariniers dat ze gingen verhuizen, heeft bijgedragen aan de weerstand. Omdat de kazerne werd voorgespiegeld als een moderne, duurzame, toekomstbestendige, fit-for-purpose kazerne met ontwikkelingsmogelijkheden, zonder dat daarbij concreet invulling werd gegeven aan de daadwerkelijke toegevoegde waarde van de kazerne, heeft bij de mariniers initieel een verwachting geschept. Toen verzoeken om aanvullende voorzieningen werden afgewezen, heeft dit de weerstand tegen de kazerne vergroot.

De weerstand tegen verandering heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de uitkomst van het proces.

5.5 *Conclusie van de analyse*

In het onderzoek is getracht te achterhalen wat de achterliggende en het primaire doel van het project was. Dit bleek lastig uit te voeren. Het primaire doel was vooral gericht op de oplossing, en beschreven in kwantitatieve termen als hoeveelheid gebouwen, slaapplekken, schietbanen, et cetera. De term ‘fit-for-purpose’ die aan de kazerne is gehangen, betekent zoveel als ‘voldoet aan het gestelde doel’, waarbij het doel is geformuleerd als ‘passende huisvesting voor de mariniers’. Maar wat is passend? Wanneer voldoet het aan het gestelde doel? Daarover gaat nu de discussie tussen het project en de TRMC. Tot die vraag is beantwoord, is het niet mogelijk om vast te stellen in welke mate het strategische

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

organisatiedoel is behaald. Wel is duidelijk dat het primaire doel van het project, het realiseren van een marinierskazerne, niet is behaald. De verwachte oplevering in 2017 heeft niet plaatsgevonden, en ook de bijgestelde planning van oplevering in 2021 wordt waarschijnlijk niet gehaald.

De baten, behorende bij de passende huisvesting, niet SMART zijn geformuleerd, en ook gedeeld (erkend en herkend) tussen de verschillende actoren, wat terug te zien is in de achterliggende doelen, waarbij iedere actor een eigen invulling geeft aan het primaire doel, en daarbij een eigen strategie hanteert, die vooral is gebaseerd op kostenvermijding en niet op doelvervlechting.

Het niet hebben van een eenduidig doel en een bijbehorende toegevoegde waarde heeft tot gevolg dat het sturen op de strategische fit lastig, zo niet onmogelijk, is. De gebrekkige inrichting van de project governance, zo is gebleken, heeft hier niet in geholpen. Het gevolg is dat de project governance zich vooral richt op het sturen op de oplossing en de kostenbeheersing daarvan, wat feitelijk de taak is van projectmanagement.

Het niet hebben van een strategische fit, kan leiden tot de perceptie van een lage relevantie van het project (Stelzer & Mellis, 1998). Dit kan weer leiden tot een lage betrokkenheid. Dit wordt in de analyse bevestigd door zowel de lage commitment vanuit het management aan het project, alsmede de geringe invloed die mariniers konden uitoefenen op de besluitvorming: zij waren niet of indirect betrokken bij de besluiten. Middels de expertisegroepen konden zij wel invloed uitoefenen op de Outputspecificatie, met als gevolg dat er scope creep optrad. Deze scope creep was eerder al ontstaan als gevolg van het grond dossier, waar een risicomanagementproces ontbrak. De scope creep op de factor Geld werd door de CDS zoveel mogelijk tegengehouden, wat weer leidde tot een lagere veranderbereidheid bij de mariniers. De weerstand die hieruit ontstond heeft weer gezorgd voor een scope creep op de factor Tijd.

Uit de analyse is genoeg informatie te halen om te kunnen verklaren waarom het gestelde doel niet is behaald. Dit gebeurt in het volgende hoofdstuk.

6. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Dit onderzoek begon met de vraag wat het al dan niet behalen van de gestelde doelen zou kunnen verklaren. Vervolgens zijn verklaringen gezocht in de wetenschappelijke literatuur van verandermanagement, project governance en projectmanagement. Uit de theorie zijn vijf verklarende factoren gevonden. Deze theoretische verklaringen zijn vervolgens toegepast op het gereconstrueerde procesverloop van de casus van project MARKAZ. Uit de analyse van het procesverloop blijkt er genoeg informatie te halen is om hier conclusies uit te kunnen trekken. In dit hoofdstuk volgt de beantwoording van de hoofd- en deelvragen, en een advies om de project performantie te verbeteren. Het hoofdstuk eindigt met een korte reflectie op het onderzoek.

6.1 Wat waren de primaire en achterliggende doelen om het project te starten?

Het primaire doel van het project, het bieden van een gepaste oplossing voor de huisvesting voor het Korps Mariniers, varieert inhoudelijk over de tijd. Er wordt achtereenvolgens gesproken over een toekomstbestendige kazerne met ontwikkelingsmogelijkheden, een duurzame kazerne die 'state-of-the-art' is, of een kazerne die 'fit-for-purpose' is. De inhoud van deze begrippen is niet nader gedefinieerd, met als gevolg dat de actoren ieder op eigen wijze deze begrippen invullen. Bij deze invulling wordt voornamelijk gekeken naar de gekozen oplossingen, niet zozeer naar de baten die de oplossing biedt. Van een bepaalde oplossing is de haalbaarheid eenvoudig te bepalen. Of de oplossing relevant is voor het doel, is niet te bepalen.

De achterliggende doelen verschillen per actor. De minister streeft een politiek doel na, de CDS geeft invulling aan de opdracht van de minister, het CZSK is op zoek naar passende huisvesting voor de mariniers. Alleen het Korps Mariniers heeft haar eigen achterliggend doel behaald: behoud van de eigen identiteit. Nu dit doel is gerealiseerd, komt voor de mariniers de passende huisvesting weer aan bod. De locatie Vlissingen is voor hun niet noodzakelijk het meest geschikt om dit te bereiken. De mariniers, hierin vertegenwoordigd door hun korpscommandant, lijken een nieuw doel te hebben: het voorkomen van de verhuizing naar Vlissingen.

De strategische fit is daarmee lastig te bepalen. Deze lijkt voor een groot deel van de actoren gedefinieerd te worden als: zolang de oplossing maar binnen de financiële kaders valt, is er sprake van een strategische fit. Op punten is het financiële kader opgerekt om meer oplossingen te kunnen faciliteren zodat er toch weer een strategische fit ontstaat. De mariniers hanteren een andere strategische fit, waarbij voor hun de kosten ondergeschikt zijn. Zij betalen de kazerne immers niet zelf. Hun focus ligt meer op de inpassing van de geboden oplossing binnen hun bedrijfsvoering. Daarnaast telt voor hun ook de sociaal-

maatschappelijke consequenties mee, of wegen zij dit aspect zwaarder mee in de kosten/baten analyse dan bij de andere actoren.

Omdat iedere actor eigen doelen nastreefde, danwel een eigen perceptie had van het primaire doel, en deze doelen niet SMART waren geformuleerd en vastgelegd, is de haalbaarheid van het project niet vast te stellen. Ook is het daardoor niet mogelijk om de baten van het project te duiden. Dit alles bemoeilijkt het vaststellen van de strategische fit.

6.2 In welke mate zijn de doelen behaald?

Het strategische organisatiedoel van Defensie, het treffen van passende huisvesting voor de mariniers, is niet behaald. De mariniers hebben initieel ingestemd met de verplaatsing naar Vlissingen om opname in het Korps Commandotroepen van de Koninklijke Landmacht te voorkomen. Deze bedreiging voor de eigen identiteit is inmiddels niet meer actueel. De dreiging van de verhuizing naar Vlissingen heeft er wel toe geleid, mede met de ontevredenheid onder militairen over Defensie als werkgever, dat veel mariniers er voor hebben gekozen om Defensie te verlaten. Dit heeft er toe geleid dat er gevechtseenheden buiten gebruik moesten worden gesteld, waardoor de slagkracht van Defensie is verminderd.

Het primaire doel van project MARKAZ, het realiseren van een marinierskazerne in Vlissingen, is niet behaald. De toegevoegde waarde van MARKAZ staat onder druk. Initieel zijn er een aantal positieve baten geïdentificeerd (zoals afstoot oude kazernes, lagere exploitatielasten) en een klein aantal negatieve baten (zoals tijdelijke dip in het personeelsbestand). Gedurende het verloop van het proces namen het aantal positieve baten af, en het aantal negatieve baten behoorlijk toe. Tegelijkertijd namen de kosten toe. Zowel de haalbaarheid (de Acceptabel uit SMART) als de uitvoerbaarheid (Realistisch) van het primaire doel kwamen daarmee onder druk te staan. Dit heeft niet geleid tot een bijstelling van het doel. Wel kreeg het project telkens te maken met nieuwe randvoorwaarden, die leidden tot een bijstelling van de oplossing.

6.3 Welke activiteiten zijn uitgevoerd om deze doelen te behalen, en hoe hebben ze hier aan bijgedragen?

Het idee om een marinierskazerne in Vlissingen te realiseren heeft een maatschappelijk doel om vanuit de Rijksoverheid om tegemoet te komen aan de klacht vanuit de provincie Zeeland dat er veel rijksdiensten zijn vertrokken uit de provincie. Nu is het opvullen van deze gaten geen taak van Defensie. Toch wordt er vanuit Defensie in het begin constructief meegedacht, door samen met de provincie een werkgroep te starten om locaties in Zeeland te onderzoeken. Er is sprake van doelvervlochtenheid doordat er twee vliegen in één klap geslagen kunnen worden: de provincie krijgt meer economische activiteit, de mariniers een nieuwe kazerne. Op macroniveau is er sprake van een coöperatieve strategie vanuit Defensie en de provincie, alhoewel dat later minder wordt als het grond dossier wat figuurlijke addertjes onder het gras blijkt te hebben.

Op mesoniveau, binnen de Defensie organisatie zelf, zijn de actoren voornamelijk bezig met het vermijden van kosten. Het CZSK houdt zich vrij afzijdig van het project, en acteert alleen wanneer dit noodzakelijk is. Het CDC houdt zich als gedelegeerd opdrachtgever vooral bezig met het bewaken van de kaders, oftewel het in de hand houden van de kosten. De CDS wil

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

best faciliterend optreden om te voldoen aan de uitgangspunten van de minister, maar tracht de kosten zoveel mogelijk in de hand te houden. Risico's die door de actoren worden onderkend worden niet expliciet benoemd of beheerst, om zo de mogelijke kosten die uit het risico kunnen komen te vermijden, in de verwachting dat het risico bij een andere actor terecht zal komen (Respondent 5).

Op microniveau tracht het project zoveel mogelijk invulling geven aan de behoefte van de mariniers. Er wordt door het project wel getracht om op mesoniveau doelvervlochten te bewerkstelligen door te wijzen op andere projecten die spelen die mogelijk van invloed zijn op MARKAZ, zoals de plannen voor het aanleggen van een strategische haven in Zeeland, maar dit heeft geen resultaat. Uiteindelijk kiest het project een eigenstandige positie.

De verschillende actor strategieën hebben binnen Defensie niet geleid tot doelvervlochten. Afgezien van gebrek aan "SMARTheid" van de doelen, zijn de doelen van de verschillende actoren niet op elkaar afgestemd. Het blijven hangen in vage bewoordingen (state-of-the-art, fit-for-purpose) biedt de actoren veel handelingsvrijheid in hun strategie, en daarmee het nastreven van hun eigen belangen, maar bevordert niet het gezamenlijk optrekken naar een gemeenschappelijk doel. Gelet op de voorlopige uitkomst van het project, welke voornamelijk verliezers kent, en weinig positieve baten, waren deze strategieën niet succesvol.

Alhoewel het besluit voor de realisatie van de kazerne is genomen in de periode 2010-2012, worden pas eind 2014 de mariniers, die daadwerkelijk te maken krijgen met de verhuizing, betrokken in het proces. In de tussenliggende periode is er geen activiteit waarneembaar om de achterliggende doelen op macroniveau af te stemmen op de doelen op meso- of micro-niveau. Als dit vervolgens wel wordt geprobeerd, wordt dit negatief onthaald of afgewezen. Dit zou kunnen komen omdat het door Defensie gehanteerde beleidscyclus volgens het fasenmodel weinig ruimte laat voor aanpassingen in de eerder geselecteerde oplossingsrichting (Respondent 5). Daarnaast is het in de militaire hiërarchie lastig om eerder op een hoger niveau genomen besluiten in twijfel te trekken (Respondent 4).

6.4 Wat verklaart de mate waarin het doel is behaald?

In 2010 is het idee opgevat om een marinierskazerne in Zeeland te realiseren. Deze zou in 2017 in gebruik moeten zijn genomen. In 2018 is nog niet gestart met het bouwrijp maken van de grond. De beoogde oplossing is nu voorzien in 2021, maar dit lijkt door de ontstane politieke impasse niet haalbaar te zijn. Het strategische doel van de organisatie, het vinden van passende huisvesting voor het MTC, is daarmee niet gehaald.

In de theorie zijn vijf mogelijke verklaringen gevonden voor het al dan niet behalen van de gestelde doelen. De vraag is of deze mogelijke verklaringen ook van toepassing zijn op de casus van project MARKAZ.

6.4.1 *Het gebrek aan een strategische fit verklaart indirect waarom de gestelde doelen niet zijn behaald.*

VI: De mate van een strategische fit verklaart het al dan niet behalen van de gestelde doelen.

Het realiseren van de oplossing, een marinierskazerne in Vlissingen, lijkt een doel op zich geworden. Het niet hebben van een duidelijk gedefinieerde toegevoegde waarde van het project MARKAZ maakt het lastig om de strategische fit te bepalen. De inrichting van de

project governance bemoeilijkt het sturen op de strategische fit. Er is voornamelijk gestuurd op het vermijden van kosten. De toegevoegde waarde van MARKAZ is op verschillende niveaus niet duidelijk gedefinieerd en vooral vastgelegd. Dit stelt iedere actor in staat om een eigen verwachting er op na te houden.

Ondanks dat het bepalen van de strategische fit lastig is, is het duidelijk dat de stijgende kosten, de toegenomen negatieve baten en afgenomen positieve baten er op een gegeven moment geen sprake meer kan zijn van een strategische fit. Het gebrek aan een strategische fit kan er toe leiden dat het project niet meer als relevant wordt gepercipieerd. De huidige C-KMARNS heeft aangegeven dat het project, wat hem betreft, niet langer relevant is. Dit duidt er op dat het project geen strategische fit meer heeft. Ook heeft dit geleid tot een lagere betrokkenheid bij het project.

Omdat de strategische fit niet goed meetbaar is, kan niet met zekerheid worden gesteld dat het gebrek aan strategische fit een adequate verklaring oplevert, alhoewel dit wel aannemelijk is. Het gebrek aan strategische fit heeft wel geleid tot een lagere commitment aan het project en een tekort aan middelen die aan het project ter beschikking worden gesteld, met scope creep als gevolg.

6.4.2 *De factor 'tijd' van de scope creep verklaart waarom de gestelde doelen niet zijn behaald.*

V2: De mate van scope creep verklaart het al dan niet behalen van de gestelde doelen.

Gedurende het project is er meerdere malen een scope creep opgetreden. Het project diende extra oplossingen te realiseren, wat veel extra tijd heeft gekost. De additionele financiële middelen om dit te realiseren zijn achteraf toegekend. Niet voor alle oplossingen zijn extra financiële middelen toegekend, deze moesten 'budgetneutraal' worden opgelost.

De scope creep kon onder meer optreden door gebrek aan een adequaat risicomanagement-proces. Gelet op het genetwerkte karakter van het project is de verwachting dat het risicomanagement ingericht zou zijn op een volwassenheidsniveau van 4 (Yeo & Ren, 2009). Het projectmanagement heeft een niveau van 2 behaald. Op het niveau van de stuurgroep is geen risicomanagementproces ingericht. De scope creep is ontstaan vanuit de strategische misfit. Door het gebrek aan adequaat risicomanagement heeft de scope creep zelf weer bijgedragen aan een vergroting van de strategische misfit.

Door de verhalen die de mariniers hoorde over de scope creep (de kazerne werd te duur, te laat opgeleverd) nam de veranderbereidheid onder mariniers af. Tevens namen als gevolg de kosten toe. Dit tezamen heeft weer geleid tot weerstand tegen de verandering.

De scope creep heeft direct bijgedragen aan het niet behalen van het doel als gevolg van de 'creep' op het aspect tijd. Indirect heeft het bijgedragen aan hogere kosten en een lagere veranderbereidheid. De scope creep zorgde er ook voor dat de strategische fit steeds verder wegdreef.

6.4.3 *Het is aannemelijk dat het niet realiseren van baten heeft geleid tot het niet behalen van de gestelde doelen.*

V3: De mate waarin baten worden gerealiseerd verklaart het al dan niet behalen van de gestelde doelen.

Een aantal – voornamelijk negatieve – baten zijn in de loop van het proces al gerealiseerd. Om met het goede nieuws te beginnen, de baat van het behoud van het Korps Mariniers is gerealiseerd. Daar staan wel wat negatieve baten tegenover. Op voorhand was voorzien dat de verhuizing naar Vlissingen een tijdelijke dip in het personeelsbestand met zich mee zou brengen. Deze negatieve bate is al zichtbaar voordat de verhuizing gepland is. Deze bate kan ook niet volledig aan het project worden toegeschreven, de arbeidsomstandigheden binnen Defensie hebben hier ook een aandeel in. Een aantal andere negatieve baten die tijdens het verloop zijn toegevoegd, zijn ook al gerealiseerd. Het gaat dan onder meer om de beperkingen die zich voordoen in het gronddossier, zoals geur- en geluidscontouren, NGE's, en archeologische vindplaatsen. Een aantal van de positieve baten zijn te komen vervallen, zoals het afstoten van de oude Marinekazerne Vlissingen en de lagere exploitatielasten.

In het onderzoek is alleen gekeken naar het aspect 'Benefit Delivery'. Momenteel zijn nog geen van de baten, anders dan de uitstroom van personeel, en de aanwezigheid van oefenterreinen, opgeleverd aan de organisatie. Er is binnen het project geen proces voor batenmanagement ingericht. Als het project niet de mogelijkheid heeft om baten over te dragen aan de organisatie, ontstaat het risico op scope creep.

De uitstroom van personeel kan niet volledig worden toegeschreven aan het project. Tegelijkertijd heeft dit er wel voor gezorgd dat het project veel politieke aandacht trok, met een impasse tot gevolg. Op basis van deze enkele opgeleverde bate kan de hypothese niet bevestigd worden. Wel is het aannemelijk dat het niet opleveren baten heeft geleid tot het niet behalen van het doel.

6.4.4 *De geringe betrokkenheid verklaart indirect het niet behalen van de gestelde doelen.*

V4: De mate van betrokkenheid verklaart het al dan niet behalen van de gestelde doelen.

De gestelde doelen waren ambigue. De verschillende actoren hadden daarom ieder hun eigen perceptie van het gestelde doel.

De betrokkenheid van de mariniers is laat op gang gekomen. Dit beperkte de mate waarin er nog invloed uitgeoefend kon worden op de oplossing. De invloed was indirect, middels de hiërarchische lijn. Er is vanuit het perspectief van de mariniers een gebrek geweest aan zowel leiderschap als eigenaarschap in het proces. Het is moeilijk te duiden "wie er nu van is". Om in maritieme sferen te blijven, er is geen duidelijk boegbeeld aan te wijzen die als aansprekend voorbeeld de kazerne wist te "verkopen" aan de mariniers. De gevraagde respondenten leggen ieder deze rol bij een ander neer, maar niet bij zichzelf. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen enthousiastelingen zijn, die zijn er wel degelijk (Respondent 4). Deze hebben alleen niet voldoende tegenwicht tegen de negatieve geluiden vanuit de korpsleiding en de TRMC.

Vanuit het management is weinig betrokkenheid bij het project getoond. Er is niet een duidelijk boegbeeld identificeerbaar vanuit het management. Dit gebrek aan commitment is mogelijk het gevolg van het gebrek aan relevantie van het project.

Het gebrek aan een gedeelde doelwaarde heeft er voor gezorgd dat de gepercipieerde relevantie van het project laag was. Dit heeft geresulteerd in een lage commitment vanuit het management en een beperkte mate van invloed vanuit de mariniers. De late betrokkenheid heeft geleid tot een lagere veranderbereidheid.

6.4.5 *De weerstand tegen de verandering verklaart het niet behalen van de gestelde doelen.*

V5: De mate van weerstand tegen de verandering verklaart het al dan niet behalen van de gestelde doelen.

Voor het Korps Mariniers was de kazerne in Vlissingen een middel om de eigen identiteit te behouden. Nu dit doel voor is hen bereikt, heeft de verhuizing voor hun geen praktisch nut meer. Het heeft tot gevolg dat mariniers liever Defensie verlaten dan te verhuizen naar Vlissingen. Het niet nakomen van de verwachtingen die leefden bij de mariniers heeft geleid tot weerstand tegen een kazerne die voor hun geen nut meer dient. Het niet hoeven te verhuizen lijkt nu een doel op zich te zijn geworden voor de mariniers.

De gebrekkige strategische fit en beperkte en late betrokkenheid van de medewerkers zijn een belangrijke oorzaak van een lage veranderbereidheid. Tegelijk waren de gepercipieerde sociaal-maatschappelijke kosten van de individuele marinier hoog. Doordat de kosten voor de mariniers hoger uitvielen dan veranderbereidheid, ontstond weerstand tegen de verandering. De weerstand tegen verandering verklaart in belangrijke mate de uitkomst van het proces.

6.4.6 *De gebrekkige governance is indirect een oorzaak geweest voor het niet behalen van de doelen.*

Alhoewel de inrichting van de governance geen onderdeel uitmaakte van het onderzoek, is tijdens de reconstructie van het procesverloop wel geconstateerd dat de inrichting van project governance niet voldeed aan de eigen Defensie richtlijnen voor 'good governance' van projecten. gebrekkige, inrichting en opdracht van de stuurgroep, pas laat in het proces, bemoeilijkte het sturen op een strategische fit. Omdat het doel, de baten van het project, niet SMART waren geformuleerd was het niet mogelijk om te sturen op de projectperformantie, waardoor er uitsluitend gestuurd werd op de performantie van projectmanagement. Omdat de baten niet bekend waren, is er geen batenmanagement ingericht. Hierdoor zijn alleen die baten gerealiseerd, die buiten de stuurgroep om tot stand zijn gekomen.

Omdat de baten niet duidelijk waren en deze ook niet gemanaged werden, was het ook niet mogelijk om de risico's te beheersen. Binnen de stuurgroep is geen risicomanagementproces ingericht. Dit heeft het mogelijk gemaakt dat er scope creep is opgetreden.

De gebrekkige governance heeft geleid tot het onvoldoende beheersen van risico's waardoor scope creep kon ontstaan. Het niet (kunnen) sturen op de strategische fit heeft bijgedragen aan een strategische misfit. Doordat er geen batenmanagement was ingericht, heeft de stuurgroep weinig tot geen baten gerealiseerd. Leden van de stuurgroep toonden zich weinig betrokken waardoor de veranderbereidheid bij de mariniers afnam. Ook werd de betrokkenheid van mariniers in het proces door de stuurgroep pas opgepakt, nadat de bonden hierover vragen hadden gesteld. Ook dit heeft in negatieve zin bijgedragen aan de veranderbereidheid bij de mariniers.

6.4.7 *Wat zijn vanuit projectmanagement en verandermanagement verklarende factoren voor het al dan niet behalen van de gestelde doelen?*

De scope creep die is opgetreden tijdens het project, het gebrek aan het realiseren van baten en de ontstane weerstand tegen verandering verklaren in de casus van project MARKAZ waarom het gestelde doel, het vinden van passende huisvesting voor de mariniers, niet is behaald.

De factoren strategische fit en betrokkenheid zijn indirect verklarende factoren voor het al dan niet behalen van de gestelde doelen.

De gebrekkige inrichting van de project governance heeft geresulteerd in een gebrekkige sturing op de strategische fit, scope creep, batenrealisatie en betrokkenheid.

6.5 Sturen op kosten

Het doel van het project, het realiseren van een toekomstbestendige, duurzame, state-of-the-art, fit-for-purpose, bare-minimum kazerne met ontwikkelingsmogelijkheden is zodanig ambigu omschreven dat het lastig is gebleken om de baten van de verschillende actoren te achterhalen. Er is weinig over vastgelegd, wat betekent dat de invulling van de kazerne vooral in de perceptie van de actoren bestond. Bij de gevolgde strategieën van de actoren lijkt kostenvermijding voorop te staan. Wellicht omdat, als je niet kan sturen op doelen die vaag zijn geformuleerd, en baten, die niet duidelijk zijn omschreven, de enige mogelijkheid die overblijft het sturen op de kosten van de oplossing is, die wel duidelijk in beeld zijn gebracht. Het sturen op kosten sluit aan bij de perceptie van de projectdirecteur.

6.5.1 *Verandermanagement, project governance en projectmanagement*

Kijkende naar de activiteiten zoals die zijn ondernomen vanuit de disciplines van verandermanagement, project governance en projectmanagement, welke de theoretische basis vormen van dit onderzoek, komt de laatstgenoemde activiteit het meest nadrukkelijk naar voren. De andere disciplines zijn zeer beperkt waar te nemen.

Projectmanagement

Alhoewel pas in ronde 5 het projectmanagement formeel is ingericht, is er in de eerdere ronde wel al sprake van een vorm van het project, zei het in de vorm van een werkgroep. Deze werkgroepen hadden ieder hun eigen projectscope, waarbij vooral op de factor tijd werd gestuurd. Zo werd in een zeer beperkt tijdsbestek door de werkgroep Syrene het DMP-A document opgelopen. In ronde 4, toen het project informeel al aan de slag ging met de verwerving van de benodigde gronden, bleek de factor geld een belangrijke rol te spelen. Vanaf ronde 5, na het verstrekken van de formele projectopdracht, kwam de focus te liggen op het product dat het project moet opleveren.

In een onderzoek door Ashurt et al. (2017) naar IT projecten komen zij tot de conclusie dat IT projecten snel de neiging hebben om de focus te verleggen naar de oplossing. Dit heeft tot gevolg dat slechts een klein deel van de IT projecten hun daadwerkelijke doel bereiken. Maar, zo stellen de auteurs, “Benefits do not simply emerge, as if by magic, from the introduction of a new technology” (p. 356). Ook bij project MARKAZ is de focus sterk komen te liggen op de oplossing, en niet zozeer de toegevoegde waarde die de oplossing oplevert. Alhoewel veel van de negatieve baten, waarschijnlijk door de afwezigheid van een deugdelijk risicomangement-proces, wel degelijk simpelweg boven kwamen drijven.

Bij het projectmanagement lag de focus vooral op het realiseren van de gewenste oplossing, en niet zozeer op het bereiken van een bepaalde Toegevoegde Waarde. Het project werd voornamelijk aangestuurd op de performantie van projectmanagement (voldoen aan de projectscope) en niet op de performantie van het project (opleveren van baten).

Project governance

Pas laat in het proces is de project governance, in de vorm van een stuurgroep, ingericht. De inrichting van de governance was zodanig, dat het nagenoeg onmogelijk was om te sturen op de strategische fit. De stuurgroep stuurde voornamelijk op de oplossing en niet zozeer op de meerwaarde van het project voor het strategische doel van de organisatie. Dit strategische doel was ambigue geformuleerd. Er was geen homogeen beeld tussen de diverse actoren in de stuurgroep over dit strategische doel, met als gevolg dat iedere actor zijn eigen perceptie van dit strategisch doel er op nahield. Alhoewel er op momenten wel pogingen zijn gedaan om een meer inclusieve nastreving van doelen te krijgen, zijn de meeste actoren bezig met het nastreven van hun eigen belang en vermijding van kosten, wat leidt tot sub-optimalisatie van oplossingen.

De stuurgroep had geen risicomanagementproces ingericht. Risico's ten aanzien van het ambigue geformuleerde doel werden niet adequaat behandeld door de stuurgroep.

Door het gebrek aan duidelijk geformuleerde doelen, het ontbreken van een strategische fit en een risicomanagementproces en de gebrekkige inrichting van de project governance maakte dat de stuurgroep het zichzelf nagenoeg onmogelijk maakte om te sturen op de strategische doelen van de organisatie.

Verandermanagement

De verhuizing van het MTC naar Vlissingen betekent een verandering in de woon- en werkomgeving van de mariniers bij het MTC. Tevens is het MTC het organisatie onderdeel dat de meeste baten heeft bij de nieuwe kazerne, zowel positief als negatief. Vanuit de project governance principes van Defensie zou het te verwachten zijn dat binnen het MTC het meest aandacht wordt besteed aan verandermanagement. Toch is de invloed die het MTC kan uitoefenen op het proces zeer indirect. De medewerkers hebben geen directe zeggenschap over het eindresultaat. Deze wordt zoveel mogelijk tegengehouden door zowel het CZSK als het project. De betrokkenheid van de medewerkers wordt zodanig laat ingeregeld, dat teveel invloed van de medewerkers automatisch zou leiden tot een scope creep.

De rol van 'senior gebruiker' binnen het project lag bij de C-ZSK. Vanuit de good governance principes vanuit Defensie zou vanuit daar ook activiteiten plaats moeten vinden die passen bij verandermanagement. Deze activiteiten zijn op dat niveau niet waargenomen. Uiteindelijk heeft de C-MTC gepoogd om meer betrokkenheid te krijgen door het inrichten van een werkgroep. Waarbij Defensie van een senior leverancier verwacht dat deze capaciteit vrij maakt om producten te leveren, hiervoor wordt de leverancier immers ook beloond, wordt van de senior gebruiker verwacht dat deze capaciteit 'om niet' wordt geleverd, wat betekent dat er aan de kant van de gebruikers het project er als neventaak "eventjes" bij moet worden gedaan.

Vanuit het management is er weinig commitment waarneembaar voor het project. Uiteindelijk tracht zowel de C-MTC als de projectorganisatie hier invulling aan te geven. Dit wordt teniet gedaan zodra de nieuw aangetreden commandant van het korps aangeeft dat de nieuwe kazerne, wat hem betreft, niet nodig is.

Er is in het proces nauwelijks invulling gegeven aan verandermanagement, waardoor deze discipline niet heeft kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelen.

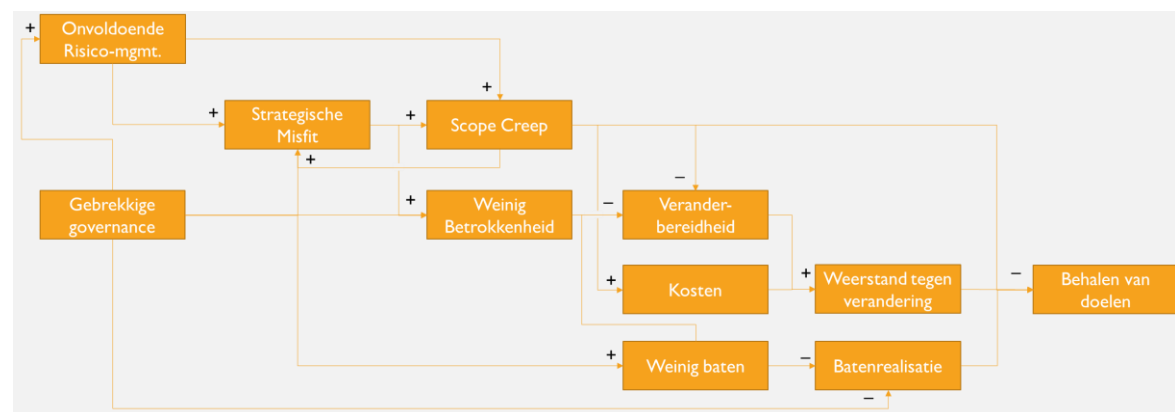
apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

6.5.2 Oorzaak en gevolg

In het theoretisch kader zijn vijf mogelijke oorzaken gevonden die het al dan niet behalen van de doelen verklaren. Geconcludeerd kan worden dat drie van deze gevonden oorzaken in de casus MARKAZ inderdaad een direct gevolg hebben voor het al dan niet behalen van de doelen. Dit wil niet zeggen dat de andere twee oorzaken niet van invloed waren op de uitkomst. Daarnaast is tijdens het onderzoek ook naar voren gekomen dat de inrichting van de project governance ook van invloed is geweest in de uitkomst.

Vanuit de project governance is gestuurd op het realiseren van de oplossing, en niet op het realiseren van baten. Er zijn weinig (positieve) baten gerealiseerd. De governance leidde ook tot weinig betrokkenheid, te weten een lage commitment vanuit het management, welke door de commandant CDC werd aangemerkt als zijn ‘assistenten’ en niet als medeverantwoordelijken. De echte verantwoordelijkheid werd door de C-CDC in zijn hoedanig als gedelegeerd opdrachtgever zoveel mogelijk bij de CDS of de Bestuursraad van Defensie gelegd, wat duidt op een lage betrokkenheid van de C-CDC zelf. Alhoewel er vanaf ronde 4 (oplopende kosten en negatieve baten als gevolg van het grond dossier) geen sprake meer was van een toegevoegde waarde en daarmee een strategische fit, blijft de stuurgroep doorzetten op het realiseren van de kazerne. De stuurgroep gaf weinig tot invulling aan risico's en risicobeheersing. Dit alles leidde weer tot een aanzienlijke scope creep van het project.

De afstand tussen de mariniers en het project, die via-via te horen kregen dat het allemaal veel langer ging duren en veel duurder werd dan begroot, leidde bij de mariniers tot de perceptie dat er geen directe noodzaak was voor de verhuizing. Naar mate er aanvullende oplossingen door de CDS werden afgewezen, werd de wenselijkheid van de SOLL voor de mariniers ook telkens minder. Gelet op de hoge persoonlijke kosten die de mariniers moesten betalen, leidde dit tot weerstand tegen MARKAZ. Voor de mariniers had de kazerne geen toegevoegde waarde meer.



Figuur 7 Oorzaak-gevolg schema.

Als gekeken wordt naar de vijf mogelijke verklaringen, dan ontstaat een complexer beeld dan vanuit de theorie is gevonden, omdat de factoren ook op elkaar inwerken, en op die manier een versterkend of juist afremmend effect hebben.

6.6 Aanbevelingen

Eind 2018 kan worden vastgesteld dat niet alleen de gestelde doelen niet zijn gehaald, maar ook dat het project MARKAZ niet verder kan met de opdracht, hangende een nieuw besluit van de minister. De projectdirecteur heeft mij gevraagd om het project te onderzoeken om te kijken of de telkens strakke (financiële) aansturing vanuit Defensie leidt tot projectfalen. Uit het onderzoek lijkt eerder het gebrek op het sturen op baten de oorzaak. Mogelijk dat bij het gebrek aan baten, er daarom maar gestuurd is op de kosten van het project. Uit het onderzoek komen meerdere factoren naar voren die in de casus van MARKAZ hebben bijgedragen aan het niet behalen van de gestelde doelen. Op basis hiervan worden hier aanbevelingen gedaan ter verbetering van de sturing van het project. De aanbevelingen zijn dan ook niet alleen gericht aan de projectdirecteur, maar ook aan de project governance (stuurgroep) van het project.

Het gebrek aan effectief batenmanagement geeft voor veel van de onderzochte factoren een verklaring voor de uitkomst van het proces. Door het gebrek aan inzicht in de baten, lag de focus vooral op de oplossing en daarmee de kostenkant en de beheersing daarvan. Dit blijkt eveneens uit de actorstrategieën: de nadruk lag vaak op het vermijden van kosten. Als de baten niet inzichtelijk zijn, is het ook niet mogelijk om een effectieve risicobeheersing in te richten. Omdat risico's kosten met zich mee kunnen brengen, en de focus lag op het vermijden van kosten, werden risico's bewust onderbelicht gelaten, totdat het moment dat ze manifest werden. Het niet hebben van duidelijke baten, heeft er uiteindelijk toe geleid dat de veranderbereidheid afnam. De door de mariniers gepercipieerde sociaal-maatschappelijke en psychologische kosten wegen niet op tegen de door hun gepercipieerde toegevoegde waarde van de kazerne. In de discussie die hierover is ontstaan, gaat het vooral over de door het project aangeboden oplossing, maar niet zozeer om de achterliggende reden (de te verwachte baten) van de oplossing.

In een onderzoek door Ashurt et al. (2017) naar IT projecten komen zij tot de conclusie dat IT projecten snel de neiging hebben om de focus te verleggen naar de oplossing. Dit heeft tot gevolg dat slechts een klein deel van de IT projecten hun daadwerkelijke doel bereiken. Maar, zo stellen de auteurs, “Benefits do not simply emerge, as if by magic, from the introduction of a new technology” (p. 356). Ook bij project MARKAZ is de focus sterk komen te liggen op de oplossing, en niet zozeer de toegevoegde waarde die de oplossing oplevert. In dit onderzoek is alleen gekeken naar het element “Benefit Delivery”: het sturen op baten, zodat deze past binnen de strategische fit. Daarnaast dient er aandacht te zijn voor Benefit Planning, Benefit Exploitation en Benefit Review. Deze elementen zijn in dit onderzoek niet meegenomen, maar gelet op het gebrekkige inzicht in de baten, ligt het lijn der verwachting dat deze elementen eveneens niet aanwezig zijn.

De aanbeveling is om bij projecten de focus te leggen op het realiseren van baten (toegevoegde waarde) van het project, en niet op de geboden oplossing. (Ashurst, Doherty, & Peppard, 2017)

Het hebben van een effectieve batenmanagementstrategie kan ook helpen bij het inrichten van de in dit onderzoek onderzochte processen verandermanagement, project governance en project management. Bij deze processen is gebleken dat veel van de succescriteria niet, slechts gedeeltelijk of op een laag volwassenheidsniveau zijn ingevuld. Doordat de toegevoegde

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

waarde van MARKAZ niet duidelijk is gedefinieerd en vastgelegd, is het lastig om deze succescriteria in te vullen.

Het hebben van goed batenmanagement betekent dat het mogelijk is om de toevoegde waarde van het project beter te duiden, wat leidt tot een beter verwachtingsmanagement. De batenmanager is verantwoordelijk voor het stellen van realistische doelstellingen en dient daarbij zoveel als mogelijk medewerkers te betrekken. Bij de batenmanager past tevens de rol van verandermanager.

Het advies is om bij de senior gebruiker ook de rol van batenmanager en verandermanager te beleggen. Mogelijk kan bij de senior gebruiker ook de rol van Hoofd Diensteneid (HDE) worden belegt.

Het definiëren van baten dient een gedeelde verantwoordelijkheid te zijn tussen alle belanghebbenden bij het project (Chih & Zwikael, 2015). In de casus van MARKAZ kunnen baten geïdentificeerd worden op macro niveau (politieke en ambtelijke leiding van het departement), op meso niveau (bedrijfsvoering van het korps mariniers) en op micro niveau (individuele marinier). Op elk niveau worden eigen baten geformuleerd met bijbehorende verwachtingen. Omdat de baten niet specifiek, meetbaar etc. (SMART) zijn gedefinieerd en vastgelegd, kan dit per actor verschillen. Horizontaal lijkt er wel enige overeenstemming te zijn tussen de baten, maar verticaal lijkt er tussen de niveaus weinig tot geen inzicht te zijn in de baten op de andere niveaus. Dit heeft geleid tot diverse discussies en afwijkende strategische fits. De haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de doelen kunnen hierdoor niet worden bepaald. Alhoewel op politiek niveau een zekere mate van ambiguïteit wenselijk is, wil de politieke en ambtelijke leiding als het even kan wel van te voren een nauwkeurige inschatting van de financiële kosten hebben. Dit is mogelijk als de doelstellingen van de diverse actoren worden ontleed naar SMART geformuleerde baten. Bij bouwprojecten, zeker bij DBMFO contracten, wordt hiertoe vaak systems engineering ingezet om de behoeften van de klant (de baten) om te zetten naar systeemeisen voor het ontwerp, die ten grondslag liggen voor de begroting van de bouw (Houdt & Vrancken, 2013). Dit proces maakt het mogelijk om de ontleden baten te laten valideren door andere actoren, waardoor er wederzijds begrip (herkenning en erkenning) ontstaat van de doelstellingen die de actoren nastreven (Chih & Zwikael, 2015, pp. 358-359).

Baten dienen tot stand te komen door middel van kruisbestuiving. Dit houdt in, dat alle actoren ook de baten van andere actoren zowel herkennen als erkennen. (Chih & Zwikael, 2015)

Het sturen op baten beter in lijn met organisatiedoelen leidt op het niveau van project governance tot een begrip van de strategische fit. Het maakt het mogelijk om risico's beter te beheersen, omdat deze niet alleen als kostenpost wordt gezien, maar kunnen afgewogen tegen de verwachte baten. De baten, indien SMART gedefinieerd, vormen een meetlat waartegen de prestaties van het project kunnen worden afgezet. De project governance (stuurgroep) houdt zich minder bezig met de inhoudelijke details van het project, maar toetst de producten van het project (de oplossing) aan de hand van de meetlat: in welke mate gaat de boden oplossing de verwachte bate leveren op het moment dat het nodig is. Waar de oplossing te kort schiet, komt risicomangement kijken.

De project performance wordt niet gemeten aan de hand van de variabelen Product, Tijd, Geld, maar aan de hand van de toegevoegde waarde die de door het project aangeboden producten bieden. (Badewi, 2016)

Bij de inrichting van de governance dient er meer aandacht besteed te worden aan de principes van good governance. De huidige inrichting van de governance heeft er toe geleid dat het ontbreken van een strategische fit niet heeft geleid tot een evaluatie van het project. Een stuurgroep die stuurt op doelen, kosten en baten is een driehoeksverhouding, wat idealiter dus ook het aantal deelnemers van de stuurgroep is.

De stuurgroep bestaat in principe uit één opdrachtgever, één senior leverancier en één senior gebruiker. (PRINCE2, 2009)

De rol van senior gebruiker is meer dan alleen aanzitten bij de stuurgroep vergadering. Als diezelfde senior gebruiker ook batenmanager en verandermanager is, mag van deze persoon ook verwacht worden dat deze de leiderschapsrol op zich neemt en zich de eigenaar toont van het gewenste eindresultaat. In deze rol dient de senior gebruiker ondersteund te worden. Waar van de senior leverancier wordt verwacht dat deze capaciteit vrij maakt voor het project, wordt aan de kant van de senior gebruiker dit al snel gezien als een bij-taak. Dit levert niet de gewenste resultaten in termen van volwassenheidsniveau, betrokkenheid van medewerkers en eigenaarschap. De verschillende vormen van medewerkersbetrokkenheid binnen MARKAZ – LMC, werkgroep, expertisegroep, TRMC – hebben ieder een eigen focus gehad. Daarnaast zijn niet alle gebruikers betrokken geweest. Het is daarom raadzaam om deze initiatieven te clusteren.

Richt een klankbordgroep in onder leiding van de senior gebruiker, hierin ondersteund door het project.

Binnen het project is het belangrijk om ook te focussen op het verandermanagement (Horstein, 2015). Weerstand tegen verandering is een kritische faalfactor bij projecten. Als een project niet alleen gemeten wordt aan de hand van P, T, G, maar ook aan de baten die de producten opleveren, is het voor het project van belang dat de baten ook goed aan de batenmanager, i.c. de senior gebruiker, wordt overgedragen.

Binnen het project dient er aandacht te zijn voor verandermanagement. Het project dient de senior gebruiker te ondersteunen bij het plannen en exploiteren van de door het project opgeleverde baten. (Cooke-Davies, 2002; Chih & Zwikael, 2015; Ashurst, Doherty, & Peppard, 2017)

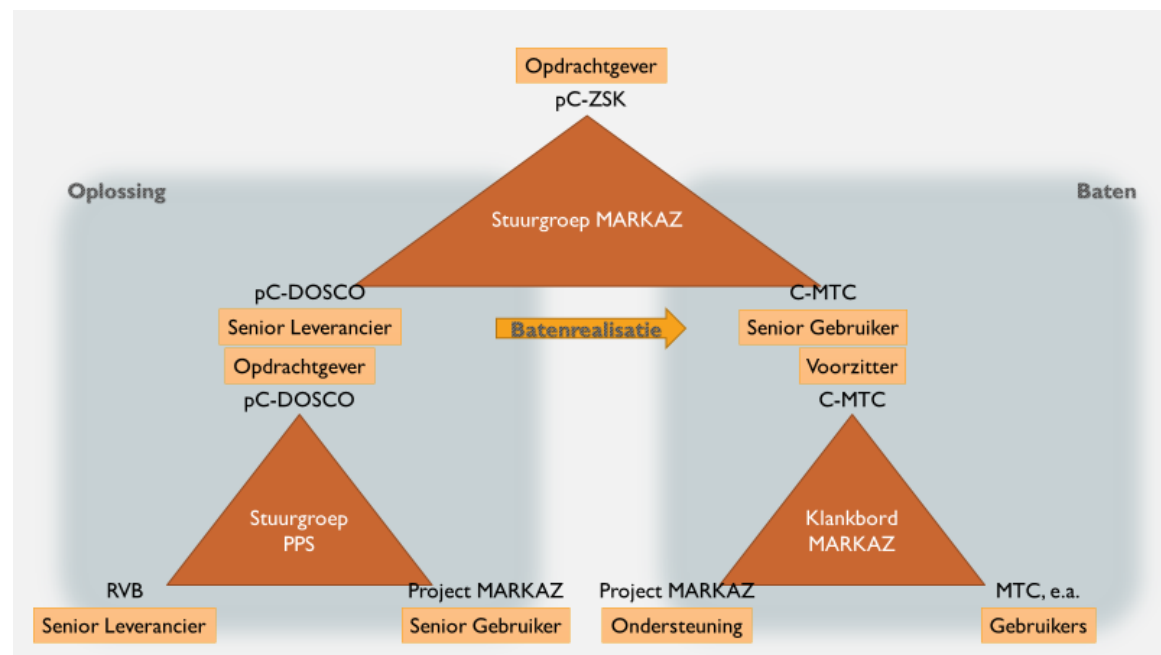
Het opzetten van een batenmanagementstrategie zal de organisatie helpen bij het beter definiëren van de toegevoegde waarde van een project, het plannen van baten en het daadwerkelijk omzetten van oplossingen in baten. Het versterkt de betrokkenheid van medewerkers en managers. Risico's kunnen beter worden onderkend en daarmee beheerst.

Het realiseren van baten kan al beginnen op het moment dat de baten wordt gedefinieerd, en kan mogelijk pas eindigen lang nadat het project is beëindigd. Batenmanagement dient dan ook over een langere periode worden uitgevoerd dan het project zelf. In het geval van MARKAZ, is het project feitelijk al in 2012 begonnen in de vorm van werkgroepen, terwijl de project governance pas eind 2014 is ingericht.

apply Kop I to the text that you want to appear here. Error! Use the Home tab to apply Kop I to the text that you want to appear here.

Project governance, of op zijn minst het aspect batenmanagement, dient vanaf het prille begin tot na het einde van het project aanwezig te zijn.

De hier genoemde aanbevelingen zijn geformuleerd op basis van de analyse van de casus MARKAZ. Het is niet gezegd dat opvolgen van deze adviezen nu alsnog leiden tot een succesvol project, gelet op de omvangrijke weerstand tegen het project. Het inrichten van effectief batenmanagement is echter niet specifiek voor MARKAZ. Ook voor andere projecten binnen Defensie kan het van grote toegevoegde waarde zijn.



Figuur 8 Alternatieve governance structuur voor MARKAZ

6.7 Reflectie

Met dit onderzoek heb ik getracht om een verband te leggen tussen de drie disciplines verandermanagement, projectmanagement en project governance. Elk van deze disciplines kent een eigen 'body of literature', waarbij er weliswaar de noodzaak wordt onderkent om de disciplines dichterbij elkaar te brengen (Horstein, 2015; Gareis, 2010), maar er vanuit de literatuur nog weinig handvatten worden gegeven hoe deze disciplines op elkaar af te stemmen. De definities uit de verschillende disciplines lijken weliswaar op elkaar, maar zijn niet altijd hetzelfde uitgewerkt. Dit bemoeilijkt een praktische toepassing. Het heeft mij veel tijd gekost door eerst op zoek te gaan naar literatuur hoe de disciplines en op basis daarvan een conceptueel model te modelleren. Het eerst opzetten van een duidelijk concept, en daar de nodige literatuur bij zoeken was achter wellicht een betere aanpak geweest.

Naast de beperkte afstemming tussen de disciplines in de literatuur bleek het in de praktijk lastig om de disciplines te toetsen aan de hand van de literatuur. De project governance voldeed niet aan de verwachtingen uit de literatuur, of aan de eisen zoals gesteld vanuit de project governance principes van Defensie. De discipline verandermanagement komt (daardoor) in de casus niet goed aan bod. Er is weinig tot geen aandacht aan besteed vanuit de stuurgroep aan de verandering. Het lijkt er zelfs op dat er werd ontkent dat er sprake was van een verandering, wat op zich verklaart waarom er ook geen aandacht aan is geschonken. Het

gebrek aan project governance laat zich lastiger verklaren. Alhoewel het daardoor lastig is om het conceptueel model te valideren, kan wel gesteld worden dat het juist het gebrek aan aandacht aan deze disciplines van invloed is geweest op de uitkomst van het proces, zoals ook blijkt uit Figuur 7 (p. 73).

Uit het theoretisch onderzoek komt batenmanagement als een duidelijke verbindende schakel naar voren, omdat deze in elke van de disciplines een belangrijke factor is. Nu is batenmanagement waarschijnlijk niet de enige factor, maar wel eentje die vrij uitgebreid beschreven is. Door het gebrek aan literatuur is het waarschijnlijk dat er ook nog 'unknown unknowns' zijn die eveneens van invloed zijn, maar in dit onderzoek niet meegenomen. In de praktijk bleek het batenmanagement niet te zijn aangericht, door het de gebrekkige invulling van de disciplines.

In dit onderzoek maak ik gebruik van het construct 'strategische fit', wat in iedere discipline anders wordt gedefinieerd, uitgelegd en toegepast. Dit construct is niet volledig, omdat blijkt dat de (maatschappelijke, economische en politieke) kosten van het stoppen van het project zodanig groot zijn, dat het project doorgang vindt, ook al is er geen sprake meer van een strategische fit.

De aanleiding om dit onderzoek te starten is, zoals beschreven in de inleiding, de weerstand die telkens weer ontstaat indien Defensie besluit om eenheden te verhuizen. In dit onderzoek is alleen de casus "Project MARKAZ" onderzocht, waardoor niet gezegd kan worden dat de resultaten van dit onderzoek ook een verklaring geven voor deze andere gevallen. Uit eigen waarneming van mijn deelname in diverse ICT projecten binnen Defensie, is het gebrek aan effectief batenmanagement herkenbaar. Gelet op mijn eigen staat van dienst binnen Defensie bestaat er wel een risico op vooringenomenheid in deze. Het zou goed zijn om bij andere, nu lopende, projecten door een meer onafhankelijke onderzoeker te kijken in welke mate batenmanagement is ingericht, en hoe dit bijdraagt aan het projectsucces. Het raamwerk zoals opgesteld door Ashurst et al. (2017) biedt hiervoor een goed uitgangspunt.

ADDENDA

Geciteerde werken

- Andersen, E. S., & Jessen, S. A. (2003). Project maturity in organisations. *International Journal of Project Management*, 21, 457-461. doi:10.1016/S0263-7863(02)00088-1
- Armenakis, A. A., & Bedeian, A. G. (1999). Organizational Change: A Review of Theory and Research in the 1990s. *Journal of Management*, 25(3), 293-315.
- Ashurst, C., Doherty, N. F., & Peppard, J. (2017). Improving the impact of IT development projects: the benefits realization capability model. *European Journal of Information Systems*, 352-370. doi:10.1057/ejis.2008.33
- Badewi, A. (2016). The impact of project management (PM) and benefits management (BM) practices on project success: Towards developing a project benefits governance framework. *International Journal of Project Management*, 761-778. doi:10.1016/j.ijproman.2015.05.005
- Bekker, M. C. (2015). Project Governance – The Definition and Leadership Dilemma. *Procedia*, 194, 33-43. doi:10.1016/j.sbspro.2015.06.117
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging : Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma.
- Bovens, M., Hart, P. '., & Twist, M. v. (2012). *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Kluwer.
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (3e ed.). San Fransisco: Jossey-Bas.
- Burke, W. W. (2018). *Organization Change: Theory and Practice*. SAGE Publications.
- By, R. T. (2005). Organisational change management: A critical review. *Journal of Change Management*, 5(4), 369-380. doi:10.1080/14697010500359250
- Chih, Y.-Y., & Zwikael, O. (2015). Project benefit management: A conceptual framework of target benefit formulation. *International Journal of Project Management*, 33, 352-362. doi:10.1016/j.ijproman.2014.06.002
- Cooke-Davies, T. (2002). The “real” success factors on projects. *International Journal of Project Management*, 20, 185-190.
- Crawford, L., & Nahmias, A. H. (2010). Competencies for managing change. *International Journal of Project Management*, 28, 405-412. doi:10.1016/j.ijproman.2010.01.015

- Directie Communicatie. (2018, 12 13). *Kerngegevens Defensie - feiten en cijfers*. Opgehaald van Ministerie van Defensie:
<https://www.defensie.nl/overdefensie/downloads/brochures/2018/12/13/kerngegevens-defensie>
- Gareis, R. (2010). Changes of organizations by projects. *International Journal of Project Management*, 314-327. doi:10.1016/j.ijproman.2010.01.002
- Hoekstra, M. (2016). De groeiende populariteit van de business case. *Beleidsonderzoek Online*. doi:10.5553/BO/221335502016000006001
- Horstein, H. A. (2015). The integration of project management and organizational change management is now a necessity. *International Journal of Project Management*, 33, 291-298. doi:10.1016/j.ijproman.2014.08.005
- Houdt, S. v., & Vrancken, J. (2013, 03 22). *Rolling out Systems Engineering in the Dutch Civil Construction Industry*. Opgehaald van TUDelft Education Repository:
<http://resolver.tudelft.nl/uuid:39d27351-f492-4397-8090-d464d26d20f5>
- Klijn, E., & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Korpershoek, R., & Loekabino, N. (2014). *Relocation Korps Mariniers: Masterthesis*. Houten en Dordrecht: TIAS.
- Levine, H. A. (2005). *Project Portfolio Management: A Practical Guide to Selecting Projects, Managing Portfolios, and Maximizing Benefits*. Jossey-Bass.
- Levy, A. (1986). Second-order planned change: Definition and conceptualization. *Organizational dynamics*, 5-23.
- Locke, E. A., & Latham, G. P. (1991). A Theory of Goal Setting & Task Performance. *The Academy of Management Review*, 212-247. doi:10.2307/258875
- Matyn, J. (2008). Het rendement van de Zeeuwse kaapvaart tijdens de Spaanse successieoorlog 1702 - 1713. *Master Thesis*. Gent.
- Meskendahl, S. (2010). The influence of business strategy on project portfolio management and its success — A conceptual framework. *International Journal of Project Management*, 28, 807-817. doi:10.1016/j.ijproman.2010.06.007
- Omroep Zeeland. (2018, 05 17). *Brigade-generaal: verhuizing naar Vlissingen zorgt voor veiligheidsprobleem*. Opgehaald van Omroep Zeeland:
<https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/105803/Brigade-generaal-verhuizing-naar-Vlissingen-zorgt-voor-veiligheidsprobleem>
- Raineri, A. B. (2011). Change management practices: Impact on perceived change results. *Journal of Business Research*, 64, 266-272. doi:0.1016/j.jbusres.2009.11.011
- Rubin, R. S. (2002). Will the Real SMART Goals Please Stand Up? *The Industrial-Organizational Psychologist*, 39(4), 26-27.
- Staatssecretaris van Defensie. (2008). Besluit Medezeggenschap Defensie. Den Haag.

- Stelzer, D., & Mellis, W. (1998). Success Factors of Organizational Change in Software Process Improvement. *Software Process: Improvement and Practice*, 227-250.
- 't Hart, P. (2014). *Understanding Public Leadership*. Londen: Palgrave.
- Teisman, G. R. (2000). Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds. *Public Administration*, 78(4), 937-956.
- Too, E. G., & Weaver, P. (2014). The management of project management: A conceptual framework for project governance. *International Journal of Project Management*, 32, 1382-1394. doi:10.1016/j.ijproman.2013.07.006
- Turner, J. (2006a). Towards a theory of Project Management: The functions of Project Management. *International Journal of Project Management*, 24(3), 187-189. doi:10.1016/j.ijproman.2006.03.001
- Turner, J. (2006b). Towards a theory of project management: The nature of the project governance and project management. *International Journal of Project Management*, 24, 93-95. doi:10.1016/j.ijproman.2005.11.008
- Turner, J., & Keegan, A. (2001). Mechanisms of Governance in the Project-based Organization: Roles of the Broker and Steward. *European Management Journal*, 19(3), 254-267.
- Turner, J., & Müller, R. (2003). On the nature of the project as a temporary organization. *International Journal of Project Management*, 21, 1-8.
- Weiner, B. J. (2009). A theory of organizational readiness for change. *Implementation Science*, 4(1), 67-67. Opgeroepen op 1 30, 2019, van <https://implementationscience.biomedcentral.com/articles/10.1186/1748-5908-4-67>
- Wikipedia. (2017, 05 23). *Duivelsdriehoek*. Opgeroepen op 02 11, 2019, van Wikipedia NL: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Duivelsdriehoek>
- Wikipedia. (2018, 07 30). *Governance*. Opgeroepen op 01 31, 2019, van Wikipedia NL: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Governance>
- Wikipedia. (2019, 03 10). *Three wise monkeys*. Opgehaald van Wikipedia EN: https://en.wikipedia.org/wiki/Three_wise_monkeys
- Williams, T. C. (2011). *Rescue the Problem Project*. New York: Amacom.
- Yeo, K. T., & Ren, Y. (2009). Risk Management Capability Maturity Model for Complex Product Systems (CoPS) Projects. *Systems Engineering*, 2(9), 275-294. doi:10.1002/sys.20123

Aanduidingen

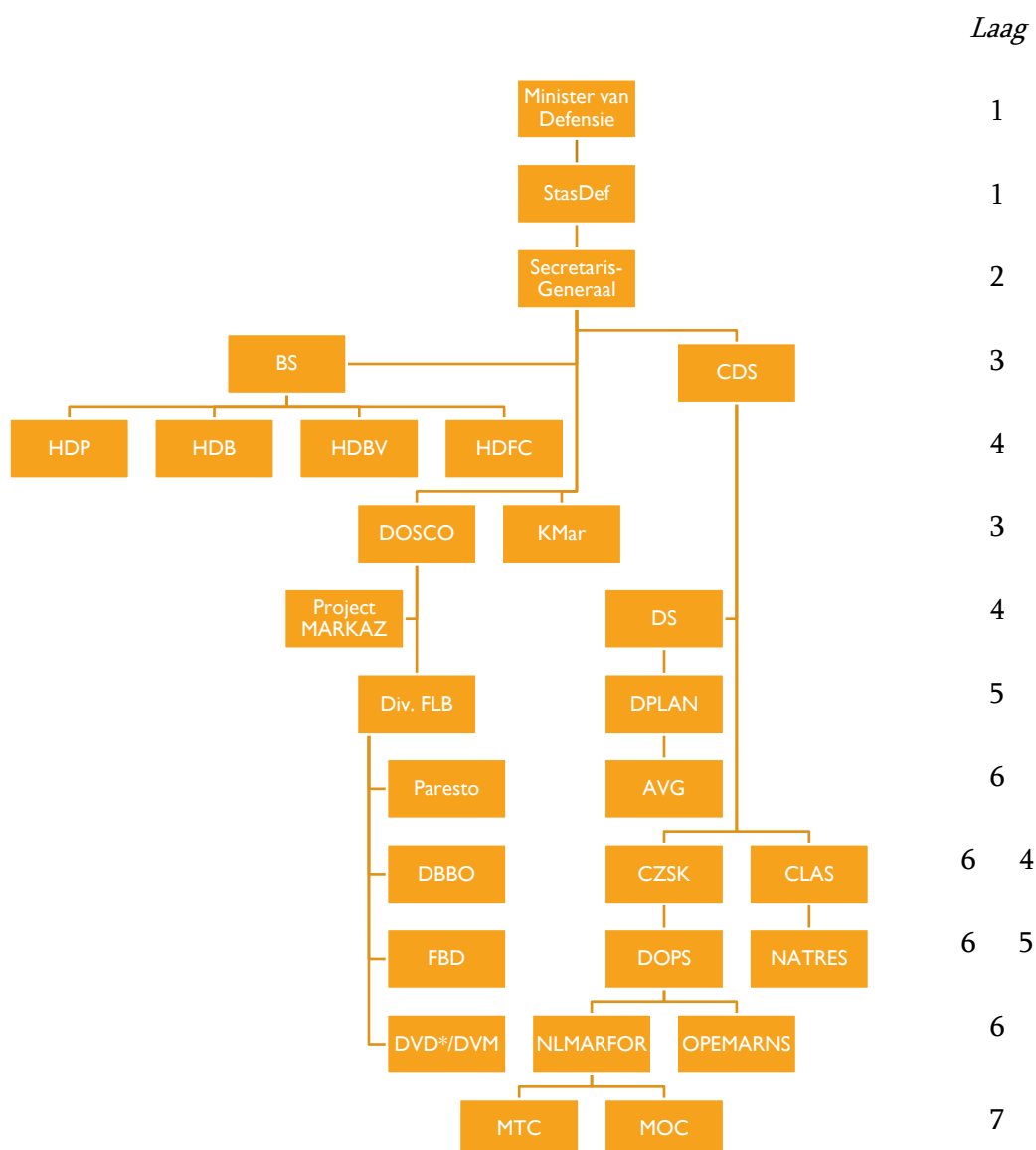
Afkortingen en andere aanduidingen en hun betekenis

Aanduiding	Betekent	Valt onder
2KdStatGen	Tweede Kamer der Staten-Generaal	Hoge Colleges van Staat
ARK	Algemene Rekenkamer	Hoge Colleges van Staat
AVG	Afdeling Vastgoed Defensie	DPLAN
BA	Beveiligingsautoriteit Defensie	HDBV
BS	Bestuursstaf (staf van de SG en politieke leiding)	SG
C-CDC	Commandant Commando Dienstencentra	CDC
CDC	Commando Dienstencentra (vanaf 1-10-2017: DOSCO)	SG
C-DOSCO	Commandant Defensie Ondersteuningscommando	DOSCO
CDS	Commandant der Strijdkrachten	SG
CKMARNs	Zie: CZSK D-OPS	
CLSK	Commando Landstrijdkrachten	CDS
C-MTC	Commandant MTC	MTC
Consortium	Combinatie van private marktpartijen die verantwoordelijk is voor het ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en exploitatie van de kazerne	RVB
CvdK Zeeland	Commissaris van de Koning[in] van de Provincie Zeeland	Prov. Zeeland
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten (Koninklijke Marine)	CDS
C-ZSK	Commandant Zeestrijdkrachten	CDS
CZSK DOPS	Directie Operaties CZSK	CZSK
CZSK D-OPS	Directeur Operaties CZSK tevens Commandant Korps Mariniers	C-ZSK
DBBO	Defensie Bewakings- en Beveiligingsorganisatie	DOSCO
Den Helder	Den Helder (Plaats)	Gemeente Den Helder
DMP-A	Defensie Materiaal Plan, A-brief (behoeftestelling 1 ^e iteratie)	DPLAN
Doorn	Doorn (Plaats)	Gemeente UH
DOSCO	Defensie Ondersteuningscommando (voor 1-10-2017: CDC)	SG
DPLAN	Directie Plannen	DS
DS	Defensiestaf (staf van de CDS)	CDS
DVD	Dienst Vastgoed Defensie (per juli 2015: RVB)	CDC (tot juli 2015)
FBD	Facilitair Bedrijf Defensie	DOSCO
Gem. UH	Gemeente Utrechtse Heuvelrug	Prov. UT
Gem. VL	Vlissingen (Gemeente)	Prov. ZL
HDB	Hoofddirectie Beleid	BS
HDBV	Hoofddirectie Bedrijfsvoering (Kadersteller bedrijfsvoering)	BS
HDE	Hoofd Diensteenheid, zie: C-MTC	
HDFC	Hoofddirectie Financial Control	MINFIN
HDP	Hoofddirectie Personeel (Kadersteller personeelsbeleid)	BS
KAZCO	Kazerne Commando MARKAZ	CZSK
KMar	Koninklijke Marechaussee	SG (deels ook MinJenV)
LCM	Logistiek Complex Maartensdijk, Doorn	CZSK
LMC MARKAZ	Lokale Medezeggenschapscommissie MARKAZ (gaat over aangelegenheden op de kazerne, zoals woon- en leefklimaat)	Project MARKAZ
LocMan	Locatiemanagement / ~manager	FBD
MARKAZ	Michiel Adriaanszoon de Ruyterkazerne, Vlissingen	Project MARKAZ
MINBZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Koninkrijk der Nederlanden
MinDef	Minister van Defensie	Koning der Nederlanden
MINDEF	Ministerie van Defensie	Koninkrijk der Nederlanden
MinJenV	Minister van Justitie en Veiligheid	Koning der Nederlanden
MKVLIS	Marinekazerne Vlissingen, Vlissingen	CZSK
MTC	Marine Training Command (Mariniers Trainingscommando)	NLMARFOR
NATRES	Nationale Reserve	CLSK
NGE	Niet-gesprongen explosief	Grondeigenaar
NLMARFOR	Netherlands Maritime Force (Stafeenheid CZSK Operaties)	CZSK DOPS
OPEMARNs	Korps Mariniers	CZSK DOPS

Addendum **Error! Use the Home tab to**
 apply Kop 2 to the text that you want to appear here.

Aanduiding	Betekent	Valt onder
Os	Outputspecificatie (vertaling van de behoeftestelling naar door de markt te leveren producten en diensten)	Project MARKAZ
Paresto	Paarse Restaurantorganisatie [=Defensie cateraar]	DOSCO
pC-CDC	Plaatsvervangend Commandant CDC	CDC
pC-DOSCO	Plaatsvervangend Commandant DOSCO	DOSCO
pC-ZSK	Plaatsvervangend Commandant Zeestrijdkrachten	CZSK
Prov. UT	Provincie Utrecht	Staat der Nederlanden
Prov. ZL	Provincie Zeeland	Staat der Nederlanden
RGD	Rijksgebouwendienst (per 1 juli 2015: RVB)	MINBZK
Ritthem	Ritthem (Plaats)	Gemeente Vlissingen
RVB	[Directoraat-generaal] Rijksvastgoedbedrijf	MINBZK
SG	Secretaris-generaal [van Defensie]	MINDEF
StasDef	Staatssecretaris van Defensie	MinDef
TRMC MARKAZ [Zeeland]	Zie: TRMC Sourcing	
TRMC Sourcing	Tijdelijke Medezeggenschapscommissie Sourcing (over functies en personeel dat wordt overgedragen aan PPS-consortium, gaat vooral over DOSCO functies)	C-DOSCO
TRMC Verhuizing [MARKAZ]	Tijdelijke Medezeggenschapscommissie Verhuizing (over functies en personeel dat naar Vlissingen verhuist, gaat over KAZCO MARKAZ, KMar en NATRES personeel) en over het woon- en leefklimaat op de kazerne (overgenomen van LMC MARKAZ)	C-ZSK
VBHKAZ	Van Braam Houckgeestkazerne, Doorn	CZSK
VGKAZ	Van Ghent Kazerne, Rotterdam	CZSK
Vlissingen	Vlissingen (Plaats)	Gemeente Vlissingen
ZSP	Zeeland Seaports	Prov. Zeeland (tot 8-12-2017, daarna voor 25%)

Organogram Defensie



Vereenvoudigde weergave van de Defensie organisatie. Alleen voor de casus relevante eenheden zijn weergegeven. Onder DOSCO vallen meerdere divisies; Paresto, FBD, DBBO en DVD⁹ vallen onder de divisie FLB. Deze divisie staat onder aansturing van de Plaatsvervangend Commandant DOSCO, tevens de opdrachtgever van Project MARKAZ.

⁹ DVD is in 2015 overgedragen aan het Rijksvastgoedbedrijf welke valt onder MinBZK. Bleef over de Dienst Vastgoedmanagement als vraagorganisatie richting het RVB.

Overzicht tabellen en afbeeldingen

Figuur 1 Strategische Fit	10
Figuur 1 Strategische Fit	Error! Bookmark not defined.
Figuur 2 De ijzeren driehoek van project management.....	12
Figuur 3 Conceptueel model	19
Figuur 4 Rondenvoerloop op een tijdschaal.....	30
Figuur 5 Project Governance principes naar Defensie richtlijnen.....	56
Figuur 6 Governance van project MARKAZ.....	57
Figuur 7 Oorzaak-gevolg schema.	73
Figuur 8 Alternatieve governance structuur voor MARKAZ.....	77
Tabel 1 Overzicht actor-strategieën, vrij naar Klijn en Koppenjan (2016)	14
Tabel 2 Operationalisering van de variabelen	20
Tabel 3 De vijf volwassenheidsniveaus van Yeo & Ren (2009, p 285).....	23
Tabel 4 De acht toepassingen voor effectieve Benefit Delivery van Ashurt, Doherty en Peppard (2017).....	24
Tabel 5 Procesverloop volgens fasenmodel.....	28
Tabel 6 Procesverloop volgens rondenvoerloop.....	30
Tabel 7 Primair doel en achterliggende doelen per actor, per ronde.....	47
Tabel 8 Actor-strategieën per ronde.....	54
Tabel 9 Strategische fit per actor per ronde.....	55
Tabel 10 Volwassenheidsniveau risicobeheersing (Naar Yeo & Ren, 2009).....	59
Tabel 11 Betrokken medewerkers(groepen) per ronde	60