

# Richting Maatwerk voor Marken

Een onderzoek naar governance arrangementen, exploratie en exploitatie bij  
Rijkswaterstaat

|               |                                                                                                                                              |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Student       | S.M.Y. Horsting                                                                                                                              |
| Studentnummer | 361392                                                                                                                                       |
| Opleiding     | Master Governance en Management van Complexe Systemen<br>Erasmus School of Social and Behavioural Sciences<br>Erasmus Universiteit Rotterdam |
| Begeleider    | Prof.dr. M.W. van Buuren                                                                                                                     |
| Tweede lezer  | Prof.dr.ing. G.R. Teisman                                                                                                                    |
| Datum         | Februari 2021                                                                                                                                |



## Voorwoord

Elke masterstudent komt voor de beproeving van de scriptie te staan. Dat u dit leest betekent dat ik de mijne heb doorstaan; en dat ging niet zonder slag of stoot. Toen ik in 2015 aan de masteropleiding begon kon ik niet bedenken dat het zes jaar zou duren voordat ik hem zou afronden. U kunt zich voorstellen dat daarmee een last van mijn schouders valt.

In opdracht van Rijkswaterstaat is de invloed van governance arrangementen op het ontplooiën van exploratieve en exploitatieve innovatie onderzocht in de context van project Marken. Rijkswaterstaat werkt daarin aan het realiseren van een maatwerkoplossing voor de afgekeurde dijken op het eiland zodat de waterveiligheid op Marken gegarandeerd blijft. Het is een onderwerp dat zes jaar lang onverminderd interessant is gebleven.

Ik wil Rijkswaterstaat West Nederland Noord, de afdeling Verkenningen en Planuitwerkingen en het Projectteam Marken bedanken voor de mogelijkheid om bij hen stage te lopen en aan mijn scriptie te werken, ik heb er veel van geleerd. Ik ben ook mijn stagebegeleider André Sluiter dankbaar die zeer geïnteresseerd was in mijn onderzoek en met mij meevoelde over de complexiteit ervan. Mijn dank is eveneens groot richting alle respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek en mij bedolven onder waardevolle informatie.

Mijn begeleider aan de universiteit, Arwin van Buuren, wil ik bedanken voor zijn steun, zijn inzichten en voor het feit dat hij mij kon inpassen in zijn overvolle agenda. Ook de tweede lezer, Geert Teisman, die mij met een frisse blik en scherpe opmerkingen aan het denken zette om de scriptie te verbeteren, bedank ik hierbij.

Mijn ouders, Mam en Pap, dank voor jullie steun, aanmoedigingen en de figuurlijke schop onder de kont. Het betekent veel voor me. Mijn broer, Marco, die maandenlang elke dag een halfuur van zijn nachtrust opofferde om in de vroege morgen met mij het plan voor de dag door te nemen en mij zo naar de eindstreep loodste: dankjewel, je bent een held.

Tot slot bedank ik mijn vrienden; die mij tot vervelens toe bleven vragen hoe het met mijn scriptie ging. Zij zullen een nieuwe vraag moeten bedenken.

In het nawoord van *De Opwindvogelkronieken* vertelt Murakami over de totstandkoming van het boek. Hij merkt daarbij op: "*tenzij ik begin te schrijven, begrijp ik er niets van.*" Mijn onderzoeksonderwerp is misschien niet zo ingewikkeld als *De Opwindvogelkronieken*, maar het bevat voldoende complexiteit. De uitspraak van Murakami heeft mij houvast geboden tijdens mijn eigen schrijfproces. Het bewoog mij om door te gaan wanneer ik het overzicht dreigde te verliezen, of zelfs al verloren had. Het resultaat is er hopelijk in geslaagd de complexiteit hanteerbaar te maken, zodat begrip tegemoet komt aan eenieder die het begint te lezen.

## Samenvatting

Het voorliggende onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Rijkswaterstaat. Zij constateerden dat zij zich bevinden in een veranderende omgeving die naast doelmatigheid ook bewegelijkheid van hen verlangt. Zij hebben daarom de Erasmus Universiteit Rotterdam in 2015 gevraagd de balans tussen exploratie (radicale verandering) en exploitatie (incrementele verandering) in de organisatie te onderzoeken. Voor de opdracht zijn een aantal casussen geselecteerd. Dit onderzoek behandelt exploratie en exploitatie in de context van het project Marken van Rijkswaterstaat West-Nederland Noord.

Op Marken is een waterveiligheidsopgave ontstaan toen in 2005 de omringkade werd afgekeurd die het eiland beschermt tegen het water uit het Markermeer. Van 2006 tot 2013 probeert RWS een passend dijkversterkingsalternatief te ontwerpen. Wanneer dit niet lukt wordt een doorstart gemaakt. Tussen 2013 en 2016 onderzoekt RWS samen met overheidspartners en Markers verschillende mogelijkheden, waaronder een Meerlaagsveiligheid-oplossing die de dijkversterking aanvult met waterrobuuste ruimtelijke ontwikkeling en een crisisbestrijdingsplan. Medio 2016 wordt een voorkeursalternatief vastgesteld door de minister.

Wat opvalt is dat het governance arrangement (GA), dat de randvoorwaarden voor governance definieert, verschilt tussen fase 1 en 2 van project Marken. De vier dimensies van het GA: actoren, discours, spelregels en macht worden anders vormgegeven. Dit onderzoek wil nagaan of de veranderingen in het GA van invloed zijn geweest op de exploratie-exploitatiebalans. De centrale vraag luidt dus: *Hoe beïnvloedden de gehanteerde governance arrangementen de balans tussen exploratieve en exploitatieve innovatie in de twee hoofdfases van project Marken; en hoe kan een governance arrangement worden vormgegeven om de optimale balans tussen exploratie en exploitatie te benaderen?*

Om de vraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van de governance arrangementen typologie van Arnouts, Arts, Kamphuis en Van Tatenhove (2012a). Zij onderscheiden vijf ideaaltypische governancestijlen: overheidsregulering, gesloten co-governance, open co-governance, markt-governance en zelf-governance. Elke governancestijl heeft per dimensie verschillende kenmerken die bepalend zijn voor de stabiliteit en dynamiek van het GA. De governancestijlen bevinden zich op een spectrum waarbij overheidsregulering vooral beschikt over stabiliserende eigenschappen, zelf-governance vooral beschikt over dynamiserende eigenschappen, en de anderen beschikken over een combinatie van beide eigenschappen. De samenstelling van eigenschappen bepaalt volgens Duit & Galaz (2008) de adaptieve capaciteit van het GA: de mate waarin het exploratie en exploitatie faciliteert. Exploratie is gebaat bij dynamiek, exploitatie bij stabiliteit. De juiste combinatie van eigenschappen zou dan leiden tot een robuuste governancestijl waarin exploratie en exploitatie optimaal zijn en een ambidexter evenwicht ontstaat. Dit wordt gezien als het theoretisch optimum omdat het robuuste GA over de benodigde capaciteiten beschikt om adequaat te reageren op elke vorm van verandering in zijn omgeving. Door het differentiëren van de casussen op de onafhankelijke variabele wordt het effect van verschillende GA eigenschappen op exploratie en exploitatie zichtbaar.

Om een goed beeld te krijgen van de praktijk, en hoe governance arrangementen, exploratie en exploitatie daarin voorkomen, zijn twee methoden gebruikt. Het raadplegen van casus-gerelateerde documenten en het afnemen van 21 interviews met betrokkenen uit beide fases van

project Marken. Onder de respondenten waren vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken actoren, wat verhalen opleverde vanuit meerdere perspectieven.

Analyse van de onderzoeksdata laat zien dat overheidsregulering de dominante governancestijl was in fase 1 van Marken. Andere governancestijlen komen nauwelijks voor. RWS fungeert als regisseur en werkt grotendeels zelfstandig. In de zoektocht naar een passende dijkversterking is het spelregelkader van het HWBP2 leidend. Stabiliserende eigenschappen zijn sterk aanwezig terwijl dynamiserende eigenschappen juist beperkt zijn. Daardoor laat fase 1 veel exploitatie zien. Exploratie wordt wel geprobeerd maar zet niet door. Het beeld is anders in fase 2. Daarin is een mix van alle governancestijlen zichtbaar waarbij gesloten en open co-governance de kern vormen. RWS regisseert waar nodig, maar coöperatie met overheidspartners en Markers staat voorop. Het spelregelkader is meer open gedurende de eerste helft van deze fase door de afwezigheid van het HWBP2. Vanaf de MIRT Verkenning valt het project onder het nieuwe HWBP dat structuren aanreikt, maar zich tegelijkertijd flexibel opstelt. Het GA beschikt zo over stabiliserende en dynamiserende eigenschappen. Exploratie en exploitatie zijn in deze fase beide van hoog niveau.

De aard van het governance arrangement lijkt op basis van de resultaten sterk van invloed te zijn op de exploratie en exploitatie. De sterkste invloed komt van de rol van de overheid uit de actorendimensie en van de aard van het inhoudelijke kader uit de spelregeldimensie. Als zelfstandige projectuitvoerder kan RWS in fase 1 grotendeels zelf de richting bepalen. Doordat RWS in fase 2 als partner fungeert in de samenwerking met andere actoren ontstaan pluriforme perspectieven en flexibiliteit. Daarnaast wordt in fase 1 exploitatie gestimuleerd door het HWBP2, terwijl het pogingen tot exploratie vaak blokkeert. Het nieuwe HWBP heeft in fase 2 oog voor zowel exploratie als exploitatie. De adaptieve capaciteit van het GA is in fase 1 dus lager dan in fase 2. Daardoor is in fase 1 sprake van een scheve balans tussen exploitatie en exploratie. Fase 2 benadert met een mix van governancestijlen, hoge adaptieve capaciteit en een sterk ontwikkelde exploratie-exploitatie balans het theoretisch optimum van de robuuste governancestijl.

De conclusies leiden tot vier aanbevelingen: 1) combineer governancestijlen. De kwaliteiten van governancestijlen kunnen elkaar aanvullen om exploratie en exploitatie te verhogen. 2) Streef naar samenwerking met andere actoren. Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een collectief doel verbreedt het perspectief terwijl gebundelde krachten efficiëntie bevorderen. 3) Hanteer een spelregelkader dat zowel structuur als flexibiliteit aanreikt. Zo faciliteert het exploitatie en exploratie. 4) Begin een project open en breed. Het geeft de vrijheid om het echte probleem te achterhalen en daarbij de best passende oplossing te zoeken. Dat kan zowel een exploratieve al exploitatieve oplossing zijn.

De aanbevelingen zijn bedoelt voor projecten van RWS of waterschappen die zijn opgenomen in het HWBP. De context van deze projecten zal grotendeels overeenkomen met die van Marken wat de toepasbaarheid ondersteunt. Andere projecten kunnen eventueel ook gebruikmaken van de aanbevelingen, maar dienen zich ervan bewust te zijn dat zij een grotere vertaalslag moeten maken voor toepasbaarheid in de eigen context.

# Inhoudsopgave

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| Voorwoord .....                                                    | 3  |
| Samenvatting .....                                                 | 4  |
| Hoofdstuk 1: Introductie .....                                     | 9  |
| § 1.1: Marken en het project Marken .....                          | 9  |
| § 1.2: Probleemstelling .....                                      | 11 |
| § 1.3: Maatschappelijke relevantie .....                           | 13 |
| § 1.4: Wetenschappelijke relevantie .....                          | 14 |
| § 1.5: Leeswijzer .....                                            | 15 |
| Hoofdstuk 2: Theoretisch kader .....                               | 17 |
| § 2.1: Exploratie en exploitatie .....                             | 17 |
| § 2.1.1: De denotatie van exploitatie .....                        | 17 |
| § 2.1.2: Meer over exploratie en exploitatie .....                 | 18 |
| § 2.1.3: Kanttekeningen bij March .....                            | 19 |
| § 2.1.4: Ambidextrie .....                                         | 20 |
| § 2.2: Governance Arrangementen .....                              | 22 |
| § 2.2.1: Vijf ideaaltypische governance arrangementen .....        | 22 |
| § 2.2.2: De link met exploratie en exploitatie .....               | 24 |
| § 2.2.3: Een nieuw model .....                                     | 26 |
| § 2.3: Conceptueel model .....                                     | 28 |
| § 2.4: Operationalisatie .....                                     | 30 |
| § 2.4.1: Governance arrangementen .....                            | 30 |
| § 2.4.2: Exploratie en exploitatie .....                           | 32 |
| Hoofdstuk 3: Het onderzoek zelf .....                              | 36 |
| § 3.1: Onderzoekopzet .....                                        | 36 |
| § 3.1.1: Methoden en technieken .....                              | 36 |
| § 3.2: Validiteit en betrouwbaarheid .....                         | 37 |
| § 3.2.1: Externe validiteit .....                                  | 37 |
| § 3.2.2: Interne validiteit .....                                  | 37 |
| § 3.2.3: Betrouwbaarheid .....                                     | 39 |
| Hoofdstuk 4: Casusbeschrijving .....                               | 40 |
| § 4.1: Fase 1 .....                                                | 40 |
| § 4.1.1: De achtergrond .....                                      | 40 |
| § 4.1.2: De startnotitie .....                                     | 41 |
| § 4.1.3: De planstudie .....                                       | 42 |
| § 4.2: Fase 2 .....                                                | 46 |
| § 4.2.1: De tussenronde – van planstudie naar MIRT Onderzoek ..... | 46 |
| § 4.2.2: De MIRT Onderzoeksfase .....                              | 47 |
| § 4.2.3: De Mirt Verkenning .....                                  | 51 |
| Hoofdstuk 5: Analyse .....                                         | 56 |
| § 5.1: Governance Arrangement Fase 1 .....                         | 56 |
| § 5.1.1: Actoren .....                                             | 56 |
| § 5.1.2: Discours .....                                            | 57 |

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| § 5.1.3: Spelregels .....                                      | 58  |
| § 5.1.4: Macht .....                                           | 59  |
| § 5.1.5: Karakter .....                                        | 60  |
| § 5.2: Exploratie Fase 1 .....                                 | 61  |
| § 5.2.1: Verkenning.....                                       | 61  |
| § 5.2.2: Flexibiliteit .....                                   | 62  |
| § 5.3: Exploitatie Fase 1 .....                                | 62  |
| § 5.3.1: Uitvoering .....                                      | 62  |
| § 5.3.2: Aanpassen .....                                       | 63  |
| § 5.3.3: Efficiëntie.....                                      | 64  |
| § 5.4: Exploratie-Exploitatie Balans Fase 1 .....              | 65  |
| § 5.5: Governance Arrangement Fase 2 .....                     | 66  |
| § 5.5.1: Actoren.....                                          | 66  |
| § 5.5.2: Discours.....                                         | 67  |
| § 5.5.3: Spelregels .....                                      | 68  |
| § 5.5.4: Macht .....                                           | 69  |
| § 5.5.5: Karakter .....                                        | 70  |
| § 5.6: Exploratie Fase 2 .....                                 | 71  |
| § 5.6.1: Verkenning.....                                       | 71  |
| § 5.6.2: Flexibiliteit .....                                   | 71  |
| § 5.7: Exploitatie Fase 2 .....                                | 72  |
| § 5.7.1: Uitvoering .....                                      | 72  |
| § 5.7.2: Aanpassen .....                                       | 73  |
| § 5.7.3: Efficiëntie.....                                      | 74  |
| § 5.8: Exploratie-Exploitatie Balans Fase 2 .....              | 75  |
| § 5.9: De impact van het GA op exploratie en exploitatie ..... | 76  |
| § 5.9.1: Fase 1 .....                                          | 76  |
| § 5.9.2: Fase 2 .....                                          | 77  |
| § 5.9.3: Vergelijking .....                                    | 78  |
| Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen .....                 | 83  |
| § 6.1: Conclusie.....                                          | 83  |
| § 6.2: Aanbevelingen.....                                      | 85  |
| Hoofdstuk 7: Discussie en reflectie.....                       | 88  |
| § 7.1: Discussie .....                                         | 88  |
| § 7.1.1: Onverwachte inzichten.....                            | 88  |
| § 7.1.2: Kanttekeningen bij validiteit .....                   | 89  |
| § 7.1.3: Suggesties voor toekomstig onderzoek .....            | 90  |
| § 7.2: Reflectie .....                                         | 92  |
| § 7.2.1: Theorie .....                                         | 92  |
| § 7.2.2: Praktijk.....                                         | 92  |
| Literatuurlijst.....                                           | 94  |
| Geraadpleegde bronnen .....                                    | 98  |
| Bijlage A: Karakter Governance Arrangement Fase 1 .....        | 102 |
| Bijlage B: Karakter Governance Arrangement Fase 2.....         | 103 |

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| Bijlage C: Codeboek .....                       | 104 |
| Bijlage D: Lijst van respondenten.....          | 111 |
| Bijlage E: Voorbeeld interviewhandleiding ..... | 112 |

## Hoofdstuk 1: Introductie

De centrale actor in dit onderzoek is Rijkswaterstaat (RWS). Als uitvoerder van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), voorheen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), is Rijkswaterstaat een aantal kerntaken toebedeeld die allemaal relateren aan de missie: *"Samen werken aan een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland [...]"*. Het is daarmee onder andere verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer van wegen, vaarwegen en daaraan gerelateerde infrastructuur; en werkt samen met andere waterbeheerders om Nederland te beschermen tegen overstromingen. Om invulling te geven aan deze missie is Rijkswaterstaat uitgegroeid tot een omvangrijke organisatie met verschillende landelijke en regionale onderdelen. Die huidige opzet stelt RWS in staat doelmatig en gestructureerd te handelen, en om de bestaande werkwijzen incrementeel te verbeteren. Echter erkent RWS dat het zich bevindt in een complexe dynamische omgeving die graag betrokken wil worden bij projecten en die tevens vraagt om meer flexibiliteit en innovatie. Aan RWS de taak om deze concepten, die schijnbaar haaks staan op de huidige filosofie, toch een plek te geven in de organisatie.

Vanuit bestuurskundig opzicht is dit interessant. Uit het voorgaande blijkt immers dat Rijkswaterstaat dient te balanceren tussen het stap voor stap verbeteren van de bestaande werkwijze, en het ontwikkelen van hele nieuwe werkwijzen. Anders gesteld, moeten exploitatieve innovatie en exploratieve innovatie in evenwicht worden gebracht om RWS als organisatie optimaal te laten functioneren in haar omgeving. Dit onderzoek wil hieraan een bijdrage leveren en doet dat door de mate van exploitatie en exploratie, en de balans daartussen, in kaart te brengen. De omvang van RWS bemoeilijkt het echter om deze fenomenen organisatie-breed te verkennen. Daarom focust dit onderzoek op een specifieke casus. Het betreft het project Marken dat onder de verantwoordelijkheid valt van Rijkswaterstaat West-Nederland Noord (RWS WNN). Zoals de naam suggereert heeft het project betrekking op het eiland Marken. Hier volgt daarom eerst een korte introductie van het eiland, waarna het project Marken zelf beknopt wordt omschreven.

### § 1.1: Marken en het project Marken

In het Markermeer, voor de kust bij Monnickendam, ligt het eiland Marken. Het eiland is ontstaan toen de Sint-Julianavloed Marken van het vasteland scheidde in de nacht van 16 op 17 januari 1164. Dat het eiland kort daarna niet is verzwolgen door de oprukkende Zuiderzee is te danken aan Friese monniken die zich aan het begin van de 13<sup>e</sup> eeuw op het eiland vestigden en dijken bouwden om het tegen het omliggende water te beschermen. Zo is de gehele geschiedenis van Marken en haar bewoners vervlochten met het water. In de 14<sup>e</sup> eeuw worden de eerste terpen opgeworpen. Tot 1870 werden huizen uitsluitend op deze werven gebouwd zodat zij minder vatbaar waren voor overstromingen. In de 19<sup>e</sup> eeuw is men ook paalwoningen gaan bouwen die door hun verhoogde ligging eveneens bescherming boden tegen het water. Ondanks de inspanningen van de bewoners vormden overstromingen nog lang een reëel gevaar. Zo werd Marken in 1916 hard getroffen door een watersnoodramp die 16 Markers het leven kostte. Met de komst van de Afsluitdijk, en later de Houtribdijk, is het waterpeil van het Markermeer onder controle gebracht. Toch is de kans op wateroverlast nog aanwezig. Enerzijds komt dat gevaar van boven; door de klimaatverandering komen zware regenbuien immers vaker voor. Anderzijds is de huidige omringdijk op Marken grotendeels verouderd, waardoor het niet langer de benodigde bescherming kan bieden. Als

beheerder van deze primaire waterkering buigt Rijkswaterstaat zich over de wateropgave voor het eiland. Het project Marken is geboren.

Deze scriptie volgt het project Marken van 2006 tot medio 2016. Gedurende deze periode wordt gewerkt aan het ontwerpen van passende maatregelen om wateroverlast op Marken zoveel mogelijk te beperken. Ten behoeve van het onderzoek is deze periode hier opgesplitst in twee hoofdfases. De eerste fase strekt van 2006 tot begin 2013. De tweede fase beslaat de periode van begin 2013 tot medio 2016.

Het project waaraan RWS WNN in 2006 begint, wordt grotendeels uitgevoerd onder de vlag van het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP2). Tijdens de tweede toetsronde van dit landelijke programma zijn delen van de ringdijk op Marken in 2005 afgekeurd. Als beheerder van die dijken moet RWS WNN ervoor zorgen dat ze weer aan de veiligheidsnormen van het HWBP2 gaan voldoen. Vanuit die verantwoordelijkheid begint RWS met het ontwerpen van mogelijke oplossingen. Ze komen daarbij voor verscheidene uitdagingen te staan. De veenbodem onder Marken vormt een dergelijke uitdaging. Het zorgt er namelijk voor dat de dijken onderwerp zijn van een continu zettingsproces. Bij het ontwerpen van maatregelen moet hiermee rekening gehouden worden, omdat de zetting gevolgen heeft voor de omvang en veiligheid van de dijken. Een andere uitdaging betreft de ruimtelijke opgave. De huidige dijken op Marken worden gekenmerkt door hun geringe hoogte en breedte in combinatie met een steil talud. Zij vormen daarmee een belangrijk onderdeel van de markante uitstraling van Marken. Idealiter zouden de te ontwerpen dijkversterkingen dus zo min mogelijk afwijken van het huidige profiel om het karakter van het eiland te behouden. Dat blijkt echter vrijwel onhaalbaar met een standaard versterkingsproces. Deze uitdagingen en andere omstandigheden zorgen ervoor dat de eerste fase van het project Marken soms moeizaam verloopt. Eind 2012 wordt nog wel een ontwerpvoorstel opgeleverd, maar aan het begin van het volgende jaar komt het door een gebrek aan draagvlak en financiële middelen te vervallen. Het project gaat de tweede fase in door middel van een doorstart.

De tweede fase van het project begint met de realisatie dat de oplossingen uit fase 1, die hoofdzakelijk gericht waren op het versterken van de dijk, niet toereikend zijn voor de situatie op Marken. Daarop wordt besloten om het project uit het HWBP2 te halen en zelfstandig verder te gaan in een MIRT Onderzoek. Op die manier kunnen oplossingen in beeld komen die onder het HWBP2 moeilijk te realiseren zijn. De samenwerking tussen de betrokken partners wordt geïntensiveerd en samen zoeken zij met behulp van het concept Meerlaagsveiligheid (MLV) naar een passende oplossing voor Marken. Met dit concept zijn oplossingen in drie lagen mogelijk. De eerste laag van Meerlaagsveiligheid heeft een preventief karakter en richt zich nog steeds op dijkversterkingen. De hoop is echter dat deze gecombineerd kunnen worden met maatregelen in laag 2 en 3 zodat de dijkoplossingen beter passen bij de specifieke uitdagingen op Marken. Laag 2 betreft maatregelen in de ruimtelijke ordening op het eiland. Het waterbestendig maken van bebouwing en infrastructuur moet ervoor zorgen dat de schade bij een eventuele overslag wordt geminimaliseerd. Laag 3 omvat het opstellen van evacuatieplannen voor wanneer het water zich toch achter de dijken begeeft. De inventarisatie van MLV-mogelijkheden levert een aantal kansrijke oplossingsrichtingen op. Het MIRT Onderzoek gaat nu over in een MIRT Verkenning. Dit is ook het moment dat het project wordt ondergebracht bij het nieuwe Hoogwaterbeschermings-programma (HWBP). De gedachte hierachter is dat zij door het bieden van kennis en enig houvast een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan

het project. Gedurende de MIRT Verkenning wordt er door de betrokken actoren hard gewerkt aan het uitwerken van de oplossingsrichtingen uit het MIRT Onderzoek tot concrete werkbare alternatieven. Uiteindelijk komen de actoren tot een unanieme keuze voor een voorkeursalternatief (VKA). Met de bekrachtiging van dit voorkeursalternatief door de minister op 8 juli 2016, komt er officieel een einde aan het verkennende stadium van het project Marken dat bijna 10 jaar duurde.

### **§ 1.2: Probleemstelling**

Zoals uit het voorgaande wordt onderlegd, beoogt deze scriptie exploratieve en exploitatieve innovatie te onderzoeken binnen de context van het project Marken. Het wil de aanwezigheid van exploratie, exploitatie, en de balans daartussen inzichtelijk maken. Tegelijkertijd reikt de intentie verder. Er wordt namelijk ook beoogd te achterhalen hoe deze concepten beïnvloedt kunnen worden om te komen tot een optimale afstelling van exploratie en exploitatie. Hier komt het *governance arrangement* om de hoek komt kijken. Dit concept omvat het geheel van processen, regels, discoursen en hulpbronnen die betrokken actoren aanwenden om samen een project te voltooien (Termeer, Dewulf, Van Rijswick, Van Buuren, Huitema, Meijerink, Rayner & Wiering, 2011; Arnouts et al., 2012a).

Uit vooronderzoek is gebleken dat het governance arrangement (GA) dat gehanteerd werd in de eerste fase van project Marken anders is dan het GA dat in de tweede fase werd gebruikt. Eveneens is geconstateerd dat het project in de tweede fase een meer exploratief karakter lijkt te hebben gekregen ten opzichte van de overwegend exploitatieve aard van de eerste fase. Deze constatering leidt tot de hypothese dat binnen een project het gehanteerde GA samenhangt met de mate van exploratie en exploitatie en de balans daartussen. Deze gedachte ligt ook aan de basis van de doelstelling van dit onderzoek.

#### Doelstelling

*Het identificeren van de governance arrangementen in de twee hoofdfases van project Marken, om vervolgens hun invloed op de exploratieve en exploitatieve innovatie in beide projectfasen te verklaren en te vergelijken. Hieruit volgen aanbevelingen over hoe een governance arrangement kan worden vormgegeven om de optimale balans tussen exploratie en exploitatie te benaderen.*

De eerste zin uit de doelstelling duidt de vergelijkende aard van dit onderzoek. Het project Marken leent zich hiervoor doordat het is opgedeeld in twee gelijkvormige fases. In beide fases wordt immers gezocht naar maatregelen die Marken beschermen tegen wateroverlast. Dat dit in de eerste fase niet lukt duidt op de ontoereikendheid van het gehanteerde governance arrangement. Het project begint in fase twee in feite opnieuw. Ditmaal succesvol. Het biedt een uitgelezen mogelijkheid om de invloed van het governance arrangement op exploratie en exploitatie te achterhalen. Door per fase inzichtelijk te maken hoe het GA de exploratie en exploitatie beïnvloedde, en dit tussen de fases te vergelijken, wordt onthuld welke kenmerken van een GA van invloed zijn op exploratie, dan wel exploitatie. Het tweede deel van de doelstelling richt zich vervolgens op het formuleren van aanbevelingen over de inzet van governance arrangementen ter bevordering van de balans tussen exploratie en exploitatie. HWPB-projecten van RWS of de waterschappen bevinden zich in een

soortgelijke context en kunnen de aanbevelingen overnemen. Daarnaast kunnen de aanbevelingen ook andere projecten van RWS, waterschappen of andere organisaties helpen; wanneer zij vertaald worden naar de eigen context.

Om te kunnen voldoen aan het gestelde doel is een hoofdvraag opgesteld die in dit onderzoek wordt beantwoord. Deze heeft dezelfde strekking als de doelstelling en bevat daarmee eveneens een beschrijvend, verklarend en prescriptief element.

#### Hoofdvraag

*Hoe beïnvloedden de gehanteerde governance arrangementen de balans tussen exploratieve en exploitatieve innovatie in de twee hoofdfases van project Marken; en hoe kan een governance arrangement worden vormgegeven om de optimale balans tussen exploratie en exploitatie te benaderen?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is deze opgedeeld in 6 deelvragen. Zij helpen het onderzoek te structureren en dragen onderweg de benodigde bouwstenen voor de hoofdvraag aan. De eerste twee deelvragen vormen samen het theoretisch kader van dit onderzoek.

1. *Welke kenmerken typeren een governance arrangement?*
2. *Wat houdt een balans tussen exploratie en exploitatie in, en wanneer is die balans optimaal?*

Deze deelvragen introduceren de theoretische concepten die in het onderzoek centraal staan. In deelvraag 1 wordt met het governance arrangement de onafhankelijke variabele van het onderzoek verkend. Zo wordt verduidelijkt wat een governance arrangement precies is en uit welke elementen het bestaat. Vervolgens worden de verschillende typen governance arrangementen belicht en wordt beargumenteerd in welke vorm zij kunnen voorkomen in het project Marken. De tweede deelvraag betreft de afhankelijke variabelen. Weer wordt eerst bekeken wat de begrippen exploratie en exploitatie precies inhouden, waarna de wijzen worden verkend waarop deze concepten met elkaar in balans kunnen worden gebracht. Op dit moment komen de variabelen uit beide deelvragen weer bij elkaar. Er wordt inzichtelijk gemaakt hoe een GA kan bijdragen aan exploratie en exploitatie, en aan het verkrijgen van een theoretisch optimale balans tussen beide. Deze kennis vormt het theoretisch fundament van dit onderzoek en dient tevens als meetlat waarlangs het project Marken wordt gelegd. Daarvoor is het allereerst nodig een beeld te verkrijgen van de theoretische constructen in de context van project Marken. Deelvraag 3 en 4 voorzien in die behoefte.

3. *Hoe beïnvloedde het governance arrangement uit de 1<sup>e</sup> fase van project Marken de balans tussen exploratie en exploitatie in die fase?*
4. *Hoe beïnvloedde het governance arrangement uit de 2<sup>e</sup> fase van project Marken de balans tussen exploratie en exploitatie in die fase?*

Deelvraag 3 en 4 onderzoeken elk een aparte fase van het project Marken. Voor beide fases wordt beschreven hoe het GA in elkaar steekt, en in welke mate exploratie en exploitatie aanwezig waren. Vervolgens wordt de invloed van het GA op de exploratie, exploitatie en de balans daartussen geanalyseerd. Daarmee wordt achterhaald welke geëtaleerde kenmerken van het GA daarop

specifiek van invloed zijn. Wanneer dit voor beide fase bekend is landt het onderzoek aan in een volgend stadium.

*5. Hoe verhouden de onderzochte fases zich tot het theoretisch optimum en tot elkaar?*

Deelvraag 5 vergelijkt de empirie uit fase 1 en 2 van het project Marken allereerst met de theorie. Hierdoor wordt bepaald in hoeverre de afzonderlijke fases van het project Marken erin zijn geslaagd het theoretisch optimum te benaderen. Dit betreft zowel het GA als de balans tussen exploratie en exploitatie. Door de projectfases vervolgens onderling te vergelijken ontstaat meer inzicht in de werking van het GA als onafhankelijke variabele in de praktijk. Zo komt onder meer naar voren welke GA kenmerken de projectfases gemeen hebben en welke niet, en in hoeverre de aanwezigheid en afwezigheid van kenmerken van invloed is geweest op het al dan niet bereiken van een balans tussen exploratie en exploitatie in beide fases. Na dit analytische onderdeel van het onderzoek wordt met deelvraag 6 de balans opgemaakt.

*6. Hoe kan een governance arrangement worden vormgegeven om de theoretisch optimale balans tussen exploratie en exploitatie te benaderen?*

Op basis van de in dit onderzoek geaccumuleerde kennis doet deelvraag 6 uitspraken over hoe een governance arrangement de randvoorwaarden kan scheppen voor een optimale balans tussen exploratie en exploitatie. Daartoe wordt een indicatie gegeven van de belangrijkste GA kenmerken die de balans tussen exploratie en exploitatie kunnen beïnvloeden. Met de formulering van adviezen wordt ten slotte ook voldaan aan het laatste onderdeel van de doelstelling en wordt het onderzoek afgesloten. In de volgende twee paragrafen wordt beargumenteerd waarom het behalen van die doelstelling zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant is.

### **§ 1.3: Maatschappelijke relevantie**

Rijkswaterstaat is de centrale actor en opdrachtgever van dit onderzoek. Daarom wordt allereerst besproken hoe dit onderzoek voor hen relevant is. Aan het begin van dit hoofdstuk is de situatie waarin RWS zich bevindt reeds geschetst. Zij hebben te maken met een dynamische omgeving die meer flexibiliteit en innovatie van hen vergt dan zij momenteel kunnen bieden. Dit onderzoek beoogt RWS te helpen deze concepten een plek te geven in de staande organisatie zodat zij beter aansluit op de omgeving. Daartoe wordt inzicht verschaft over hoe governance arrangementen kunnen worden ingericht om exploratie, exploitatie en de balans daartussen te bevorderen. Deze kennis kan Rijkswaterstaat benutten in haar toekomstige projecten en zo de vruchten plukken van beide innovatietypen. Enerzijds wordt daardoor de doeltreffendheid van de projecten vergroot. Het balanceren van exploratie en exploitatie maakt onder andere mogelijk dat naast de standaard oplossingen, ook meer innovatieve oplossingen verkend worden. Zo kan per project de best passende oplossing gekozen en gerealiseerd worden. Anderzijds vergroot de hier aangedragen kennis de doelmatigheid van RWS-projecten. Een degelijk governance arrangement kan bijdragen aan het realiseren van een project binnen de gestelde termijn, terwijl exploratie en exploitatie beide kunnen worden benut om binnen de afgesproken budgetten te blijven. Van exploitatie is namelijk bekend dat het processen stroomlijnt, terwijl exploratie de potentie biedt oplossingen op innovatieve manieren te realiseren zonder dat dit ten koste gaat van hun effectiviteit.

Het balanceren van exploratie en exploitatie levert ook de omgeving van Rijkswaterstaat voordelen op. De projecten van RWS dragen direct en indirect bij aan het welzijn van burgers in Nederland. Dijkversterkingen zoals op Marken zijn van vitaal belang om veiligheid te borgen. Reparaties aan snelwegen zorgen ervoor dat steden en dorpen bereikbaar blijven. Het herstel van leefgebieden is goed voor natuur en milieu. Elke Nederlander heeft er dus baat bij dat Rijkswaterstaat zijn projecten zo goed, snel en goedkoop mogelijk oplevert. Zoals eerder gesteld kunnen een degelijk governance arrangement, exploratie en exploitatie daar een belangrijke bijdrage aan leveren.

Tot slot kunnen de onderzoeksresultaten ook relevant zijn voor andere organisaties dan Rijkswaterstaat. De waterschappen springen daarbij meteen in het oog. Zij vervullen in andere HWBP projecten de rol die Rijkswaterstaat op Marken vervult. Daarmee staan zij aan het roer van projecten die qua context zeer veel lijken op het project Marken. Dat maakt het aannemelijk dat zij de inzichten uit dit onderzoek zonder veel aanpassingen kunnen toepassen in hun eigen projecten. Echter staat het ook andere publieke en private organisaties vrij om kennis te nemen van dit onderzoek wanneer zij een balans tussen exploratie en exploitatie nastreven. Deze partijen dienen zich wel te realiseren dat zij in een andere context opereren en dat de hier opgedane inzichten daardoor mogelijk aanpassingen behoeven of onbruikbaar zijn. Zij zullen dus zelf moeten inventariseren hoe dit onderzoek hen verder kan brengen.

#### **§ 1.4: Wetenschappelijke relevantie**

Deze paragraaf belicht de wetenschappelijke relevantie van de twee belangrijkste theoretische constructen die in deze scriptie gebruikt worden. Te beginnen met exploratieve innovatie en exploitatieve innovatie en gevolgd door governance arrangementen. Tevens worden deze concepten onderweg gecombineerd en wordt beargumenteerd waarom dit relevant is.

Exploratie en exploitatie zijn in 1991 bedacht door James March. Echter, is sindsdien nog geen consensus ontstaan in de literatuur over de definitie van beide concepten (Gupta et al. 2006). Het geeft aan dat de theorie nog niet volledig is uitgekristalliseerd. De bestaande literatuur is het overigens wel eens dat ambidextrie, het ontwikkelen van zowel exploratie als exploitatie, van belang is voor het functioneren en de toekomstbestendigheid van organisaties (Ibid.). Er bestaat echter nog veel onenigheid over hoe die ambidextrie kan worden bereikt. Enerzijds wordt beargumenteerd dat zowel exploratie als exploitatie zelfversterkend zijn en elkaar tegenwerken wanneer zij tegelijkertijd ontwikkeld worden (March 1991; Lavie, Stettner & Tushman, 2010). Anderzijds wordt dit weerlegd door te stellen dat exploratie en exploitatie elkaar versterken en daarom gelijktijdig ondernomen moeten worden (Andriopoulos & Lewis, 2009).

De ambigüiteit omtrent exploratie en exploitatie kan mede veroorzaakt zijn doordat de betekenis van de concepten in zekere mate afhangt van de context waarin zij zich bevinden (He & Wong, 2004). Hieruit volgt dat ook de ambidextrie van organisaties moet passen bij hun omgeving (Benner & Tushman, 2001; Duit & Galaz, 2008). Deze scriptie draagt bij aan de bestaande literatuur door exploratie en exploitatie te onderzoeken in de context van het project Marken. De concepten worden voorzien van een definitie die recht tracht te doen aan zowel de context als het theoretisch construct. Ook wordt onderzocht hoe ambidextrie het best kan worden nagestreefd in een context als Marken. De scriptie geeft zo gehoor aan de roep om meer longitudinaal empirisch onderzoek

omtrekt exploratie, exploitatie en ambidextrie (Simsek, Heavey, Veiga & Souder, 2009; Eriksson, 2013).

Dit onderzoek is ook relevant doordat het zich richt op de publieke sector; waar de bestaande literatuur vooral de private sector belicht. Wanneer de publieke sector toch wordt onderzocht, wordt vanwege haar imago de nadruk vaak gelegd op exploratie (Choi & Chandler, 2015). Choi en Chandler (Ibid.) tonen echter aan dat het balanceren van exploratie en exploitatie ook in de publieke sector cruciaal is. Dit onderzoek beoogt de kennis op dit vlak te verbreden.

Deze scriptie onderzoekt dus hoe exploratie en exploitatie in de publieke context tot een ambidexter evenwicht kunnen worden gebracht. Een aantal artikelen suggereert dat organisatie karakteristieken daaraan kunnen bijdragen (Raisch, Birkinshaw, Probst & Tushman 2009; Jansen, Van Den Bosch & Volberda, 2005; Duit & Galaz, 2008; Eriksson 2013; March 1991). Maar zoals Van Assen, Van Den Berg & Wobben (2008) constateren, maken zij niet expliciet welke kenmerken een organisatie nodig heeft. Dit onderzoek tracht hier duidelijkheid te verschaffen door exploratie en exploitatie te verweven met het governance arrangement.

Een governance arrangement schept de randvoorwaarden waarbinnen een organisatie beleid ontwikkelt en uitvoert (Arnouts et al, 2012a; Termeer et al 2011). De theorie van Arnouts et al. (2012a) presenteert vijf ideaaltypische governancestijlen waarin institutionele kenmerken omtrent actoren, discours, spelregels en macht in wisselende uitingen voorkomen. De kenmerken van een GA bepalen in hoeverre het de structuur en flexibiliteit kan faciliteren die belangrijk zijn voor exploratie, exploitatie en ambidextrie. Dit onderzoek maakt inzichtelijk hoe het GA kan worden vormgegeven om exploratie en exploitatie tot een ambidexter evenwicht te brengen, en is daarmee een aanvulling op de bestaande literatuur.

Evenals exploratie en exploitatie is een governance arrangement afhankelijk van de omgeving waarin het gesitueerd is (Arnouts et al, 2012a; Van Bueren & Ten Heuvelhof, 2005; Van Buuren, Ellen, Keessen & Van Leeuwen, 2014; Howlett & Rayner, 2006; Termeer et al. 2011). Daardoor bestaan governance arrangement in talrijke context gebonden vormen. Kennis over governance arrangementen in een context als Marken is er weinig. Onderzoeken in aanverwante casussen zijn er wel (Van Buuren et al. 2014), evenals onderzoeken in de domeinen natuur en klimaat (Arnouts et al, 2012; Termeer et al, 2011; Veenman, Liefferink & Arts, 2009). Maar de specialistische eigenschap van governance arrangementen rechtvaardigt de intentie van deze scriptie om het GA in de context van Marken te onderzoeken.

Deze paragraaf heeft de limieten verkent die nog bestaan op het gebied van exploratie en exploitatie enerzijds en governance arrangementen anderzijds. Ook is kenbaar gemaakt hoe deze scriptie een bijdrage levert aan het verhelpen van deze tekortkomingen. Echter gaat dit onderzoek verder dan dat. Door exploratie en exploitatie te verweven met het governance arrangement wordt een nieuw pad bewandeld dat ook andere onderzoekers tot verkenning uitnodigt.

### **§ 1.5: Leeswijzer**

Dit eerste hoofdstuk fungeerde als introductie op het onderwerp van onderzoek en de casus waarin dit onderzoek wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 2 volgt het theoretisch kader. Daarin wordt het gebruik van exploratie, exploitatie en governance arrangementen beargumenteerd; geeft een conceptueel model de verbanden tussen deze variabelen weer; en worden de concepten geoperationaliseerd zodat zij meetbaar zijn in het project Marken. Hoofdstuk 3 behandelt daarop de methodologie en

verantwoordt daarmee de gemaakte keuzes omtrent onderwerpselectie, onderzoeksmethoden en - technieken. In hoofdstuk 4 wordt de empirie van project Marken chronologisch beschreven om het in hoofdstuk 5 te analyseren. In die analyse wordt per projectfase het conceptueel model doorlopen en wordt de data vergeleken met de theorie en tussen de fases. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 de balans opgemaakt door het trekken van conclusies en het formuleren van aanbevelingen. In hoofdstuk 7 wordt het onderzoek ten slotte besproken en worden paden gesuggereerd voor nader onderzoek.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Bovens, 't Hart en Van Twist (2007 p. 20) omschrijven het openbaar bestuur als "...een wereld van organisaties." Inherent vertegenwoordigt 'de organisatie' één van de centrale thema's van de bestuurskunde. De geschiedenis van de discipline is dan ook doorspekt met theorieën die beogen het functioneren van organisaties te optimaliseren; en het onderwerp is nog altijd actueel. Dus toen James March in 1991 een artikel publiceerde waarin hij *exploratie* en *exploitatie* introduceerde als essentieel voor het succes en voortbestaan van organisaties, legde de bestuurskunde zich toe op het uitwerken van zijn gedachtegoed. Die draad wordt hier opgepakt.

Het eerste deel van dit hoofdstuk betreft een verkenning van exploratie en exploitatie. Zo wordt een definitie toegekend aan deze kernconcepten en wordt onderzocht waarom zij zo essentieel zijn; welke uitdagingen zij opwerpen voor organisaties; en hoe zij desondanks verenigd kunnen worden. Het tweede deel richt zich op de relatie tussen organisatiekenmerken en het functioneren door organisaties. Hier wordt het *governance arrangement* geïntroduceerd en wordt onderzocht hoe het exploratie en exploitatie kan beïnvloeden. Dit resulteert in een nieuw model dat beide theorieën verbindt. Vervolgens presenteert deel drie de verwachte relatie tussen het governance arrangement en exploratie en exploitatie in een conceptueel model. Het hoofdstuk sluit af met het operationaliseren van de variabelen, zodat deze waarneembaar worden in de praktijk van de casus Marken.

### § 2.1: Exploratie en exploitatie

Voor zowel publieke als private organisaties geldt dat zij "*een omgeving hebben waarmee zij voortdurend in wisselwerking staan* (Bovens et al. 2007: p. 243)." Hoe organisaties in die context functioneren is bepalend voor hun toekomstbestendigheid; maar tegelijkertijd is het een opgave die door menig organisatie als struikelblok wordt ervaren. Dus toen James March in 1991 het geheim van succesvolle organisaties onthulde kon hij rekenen op brede belangstelling.

In zijn artikel benadrukt March (1991) dat organisaties exploratie en exploitatie dienen te balanceren. Beide concepten zijn volgens hem essentieel voor hun succes en bestaansrecht. Over exploratie schrijft March (1991: p. 85): "*The essence of exploration is experimentation with new alternatives.*" Als kernwaarden van exploratie noemt hij onder meer: onderzoek, experimenteren, variëren, flexibiliteit en het nemen van risico. Over exploitatie schrijft March (Ibid.: p. 85): "*The essence of exploitation is the refinement and extension of existing competencies, technologies, and paradigms.*" Als kernwaarden van exploitatie noemt hij onder meer: efficiëntie, produceren, selecteren, implementeren, verfijnen en specialiseren. Met deze typering van exploratie en exploitatie stort March het fundament van zijn theorie.

#### § 2.1.1: De denotatie van exploitatie

In de literatuur worden de definities die March toekent aan exploratie en exploitatie breed gedragen. Toch zijn ze ook onderwerp van enige strubbelingen (Gupta et al., 2006). Die onenigheid richt zich voornamelijk op het lerend aspect dat beide concepten moet onderscheiden. De vraag wordt gesteld of exploratie van exploitatie verschilt op basis van leertype; of door de aan- of afwezigheid van lerend vermogen. Over exploratie is de literatuur het eens: dat wordt gekenmerkt door nieuwe kennis; lerend vermogen is daaraan inherent. De moeilijkheid schuilt dus in exploitatie; daarvan zijn meerdere definities in omloop.

Een groot deel van de literatuur erkent dat exploitatie, evenals exploratie, onderhevig is aan een leertraject. Deze gedachte is onder andere te vinden in: Andriopoulos & Lewis 2009 & 2010, Choi & Chandler 2015, Duit & Galaz 2008, Eriksson 2013, Jansen et al. 2006, Katila & Ahuja 2002, en Van Assen et al. 2008. March (1991) wordt hierbij veelvuldig geciteerd. De artikelen die beargumenteren dat exploitatie berust op bestaande kennis, en daarmee geen leerelement bevat, zijn minder talrijk. Gupta et al. (2006) noemen Vermeulen & Barkema (2001) en Rosenkopf & Nerkar (2001) als vertegenwoordigers van deze school. De uitverkiezing van Vermeulen en Barkema (2001) is echter discutabel. Zij definiëren exploitatie inderdaad als: "[*Exploitation*] the ongoing use of a firm's knowledge base..." maar voegen daar direct aan toe: "...helps an organization to refine its routines..." (Vermeulen & Barkema, 2001: p. 459). Daarnaast constateren Vermeulen en Barkema (2001) dat exploitatie ruimte kan laten voor lerend vermogen wanneer het geconfronteerd wordt met nieuwe invloeden. Zo ontstaat een genuanceerder beeld dan Gupta et al. (2006) voorwenden.

Het artikel van Rosenkopf & Nerkar (2001) laat daarentegen weinig ruimte voor nuance. Er is zelfs geen ruimte voor exploitatie. De auteurs leggen zich volledig toe op exploratie en noemen exploitatie slechts in een voetnoot. Dit betekent dat een definitie van exploitatie ontbreekt en de lading van het concept alleen impliciet kan worden afgeleid. Toch is evident dat Rosenkopf & Nerkar (2001) exploratie en exploitatie differentiëren op basis van de presentie, of absentie, van lerend vermogen. Het artikel presenteert een typologie bestaande uit 4 typen exploratie. Over één type exploratie, aangeduid als *local exploration*, zeggen Rosenkopf & Nerkar (2001: p. 289): "*Local exploration builds upon similar technology residing within the firm.*" Het wordt daarmee gelijkgesteld aan *local search*; een concept waarover Rosenkopf & Nerkar (2001: p. 288) opmerken: "*By indulging in local search, the firm focuses on similar technology, creates incremental innovations, and becomes more expert in its current domain.*" Zowel de definitie als de kwaliteiten die hier worden toegekend aan '*local exploration*' komen overeen met wat March in 1991 aanduidde als exploitatie. De overige drie typen exploratie worden volgens Rosenkopf en Nerkar (2001: p. 289) gekenmerkt door: "*...the ability of a firm to create new knowledge through recombination of knowledge across boundaries.*" Zij vertonen daarmee vergaande gelijkenissen met wat March in 1991 omschreef als exploratie. Zo wijken Rosenkopf & Nerkar (2001) af van de theorie van March (1991), en veronderstellen zij impliciet een absentie van lerend vermogen in exploitatie.

Dat perspectief wordt in dit onderzoek niet gedeeld. Zoals Gupta et al. (2006) concluderen is een incrementeel leertraject inherent aan exploitatie. Exploitatie zonder lerend vermogen kan daardoor niet bestaan. Een organisatie zal als sociaal systeem altijd ervaring opdoen bij het uitvoeren van bestaande processen en zo haar kennis uitbouwen en bijschaven (Ibid.). Daarom zal dit onderzoek, in navolging van de meerderheid in de literatuur, de originele typering van March (1991) als uitgangspunt nemen in het definiëren en operationaliseren van exploratie en exploitatie.

#### § 2.1.2: Meer over exploratie en exploitatie

Het is nu duidelijk wat onder exploratie en exploitatie wordt verstaan; maar waarom zijn deze concepten zo essentieel voor organisaties? Om dat te begrijpen vormt de omgeving een belangrijke component, evenals de eerder genoemde constatering van Bovens et al. (2007: p. 243): "*dat organisaties een omgeving hebben waarmee zij voortdurend in wisselwerking staan.*"

In brede zin bestaat de omgeving van een organisatie uit alle externe actoren en factoren die de organisatie potentieel kunnen beïnvloeden (Bovens et al., 2007). De wisselwerking tussen

organisaties en hun omgeving betekent vervolgens dat organisaties continu moeten afwegen hoe zij omgaan met veranderende omstandigheden in de omgeving.

Exploratie en exploitatie faciliteren die afweging. Volgens March (1991) vormen exploratie en exploitatie binnen een organisatie doorgaans een afspiegeling van de verandering in haar omgeving. Een stabiele omgeving nodigt uit tot exploitatie, terwijl een veranderlijke omgeving aanzet tot exploratie. Maar ook een omgeving die stabiel oogt is aan verandering onderhevig (Levinthal & March 1993, March 1996, Tushman & O'Reilly III 1996, Benner & Tushman, 2001, Birkinshaw & Gibson 2004, Duit & Galaz, 2008). Voor organisaties die willen volharden in succes is het daarom van belang dat zij excelleren in zowel exploratie als exploitatie (March 1991, 1996 & 2006, Tushman & O'Reilly 1996, Benner & Tushman 2001, Duit & Galaz 2008, Raisch & Birkinshaw 2008, Choi & Chandler 2015). Omdat exploratie en exploitatie volgens March (1991, 1996 & 2006; Gupta et al. 2006) inherent onvereenigbaar zijn, komen organisaties die dit ideaal nastreven volgens hem voor 3 uitdagingen te staan (Ibid.).

Ten eerste stelt hij dat exploratie en exploitatie elkaar beconcurreren om de verdeling van middelen (March, 1991). Volgens hem beschikt elke organisatie bijvoorbeeld maar over een beperkte hoeveelheid geld en personeel. Eenmaal ingezet ten behoeve van exploitatie kunnen zij niet gebruikt worden ten behoeve van exploratie, en vice versa. Deze zienswijze impliceert dat er te allen tijde sprake is van een compromis tussen exploratie en exploitatie. Het tegelijkertijd optimaliseren van beide concepten wordt daarmee onmogelijk, en dwingt organisaties tot het tegen elkaar afwegen van exploratie en exploitatie.

De tweede uitdaging betreft volgens March (1991, 1996, 2006) de zelfversterkende aard van beide concepten. Een organisatie die exploratie benadrukt kan daarmee een tendens in gang zetten waarbij innovaties niet geconsolideerd worden. In de zoektocht naar wat werkt volgen innovaties elkaar op voordat zij hun vruchten kunnen afwerpen. Door deze *failure trap* komt de toekomst van de organisatie al snel in het geding (March, 1991, 1996, 2006; Benner & Tushman, 2001; Birkinshaw & Gibson, 2004; Gupta et al, 2006; Duit & Galaz, 2008; Choi & Chandler, 2015). Anderzijds kan een organisatie te maken krijgen met de *success trap* door exploitatie op exploitatie te stapelen (Ibid.). Bestaande werkwijzen worden steeds verfijnder en sluiten daardoor steeds beter aan op de omgeving van de organisatie. Maar wanneer de omgeving verandert is de organisatie mogelijk niet meer bij machte zich aan te passen en komt haar voortbestaan eveneens in gevaar.

Een derde uitdaging ziet March in de verschillende denkwijzen, routines, structuren en praktijken die exploratie en exploitatie vergen van organisaties (1991, 1996 & 2006). In 1996 (p. 280) schrijft hij: "*Exploiting interesting ideas often thrives on commitment more than thoughtfulness, narrowness more than breadth, cohesiveness more than openness.*" Een organisatie die zich richt op exploitatie heeft dus behoefte aan organisatiekenmerken die diametraal verschillen van de kenmerken die exploratie bevorderen. Daarmee rijst de vraag of beide naast elkaar kunnen bestaan. March (2006) veronderstelt dat exploratie en exploitatie elkaar dempen in een dergelijke configuratie en concludeert dat het tegelijk nastreven van beide concepten een vrijwel onmogelijke opgave omvat.

### § 2.1.3: Kanttekeningen bij March

Uit de redenering van March volgt dat hij exploratie en exploitatie ziet als variabelen gesitueerd op de twee uiteinden van een continuüm, zoals ook wordt aangenomen door Lavie & Rosenkopf (2006),

Lavie et al. (2010), Boumgarden, Nickerson & Zenger (2012) en Luger, Raisch & Schimmer (2018). Echter, gaan in de literatuur ook stemmen op die de concepten zien als orthogonale, onafhankelijke variabelen (Katila & Ahuja, 2002; Gupta et al., 2006; Andriopoulos & Lewis, 2009; Choi & Chandler 2015). Zo komt het tegelijk nastreven van exploratie en exploitatie binnen handbereik (Katila & Ahuja, 2002; Birkinshaw & Gibson, 2004; Duit & Galaz 2008; Raisch & Birkinshaw, 2008; Van Assen et al, 2008; Andriopoulos & Lewis, 2009; Choi & Chandler 2015). Katila & Ahuja (2002) en Andriopoulos & Lewis (2009) stellen daarbij dat exploratie en exploitatie elkaar juist versterken. Wanneer een organisatie beide concepten beheerst zorgt exploitatie voor stabiliteit waardoor een voedingsbodem ontstaat voor exploratie. Op zijn beurt kan exploratie de exploitatie van impulsen voorzien door het aandragen van nieuwe kennis, technologieën, producten en diensten.

Ook bij de 3 uitdagingen die March onder de aandacht bracht kunnen kanttekeningen geplaatst worden. Uitdaging 1 gaat uit van eindige middelen. March heeft gelijk wanneer het gaat om geld, dat kan maar één keer worden uitgegeven. Bij personeel wordt het al meer ambigue, zoals wordt verduidelijkt bij de kanttekeningen gekoppeld aan uitdaging 3. Maar naast geld en personeel bestaan ook middelen die in principe oneindig zijn, zoals kennis en informatie (Gupta et al., 2006). Deze zijn dus tegelijk inzetbaar ten behoeve van zowel exploratie als exploitatie. Daarnaast wijzen Gupta et al. (Ibid.) erop dat organisaties niet exclusief toegang hebben tot middelen binnen de eigen grenzen, maar dat zij die ook uit hun omgeving kunnen halen. Dit rijmt met de opmerking van Bovens et al. 2007 over de wisselwerking tussen organisatie en omgeving, en stelt organisaties in staat de eindigheid van eigen middelen te omzeilen.

Uitdaging 2 betreft de zelfversterkende aard van zowel exploratie als exploitatie. Maar zoals March zelf meermaals beaamt (1991, 1996, 2006) ligt de oplossing hier juist in het ondernemen van zowel exploratie als exploitatie. Daardoor wordt immers voorkomen dat één van beide de overhand krijgt. Hoe dit te bewerkstelligen, is nog steeds onderwerp van debat en wordt in de volgende paragraaf over ambidextrie uiteengezet.

Uitdaging 3 benoemt de schijnbaar tegenstrijdige organisatiekenmerken vereist voor exploratie en exploitatie. Echter zijn er manieren waarop een organisatie beide kan faciliteren. Dit hangt eveneens samen met ambidextrie. Binnen organisaties kunnen teams een potentiële bijdrage leveren. Gupta et al. (2006) constateren dat teams het effectiefst zijn wanneer zij exploratie en exploitatie verbinden. Daarvoor moeten zij beschikken over zowel teamleden gericht op exploratie, als teamleden gericht op exploitatie. Het is tevens mogelijk dat teamleden afwisselend exploreren en exploiteren, waardoor intern de grenzen tussen de concepten vervagen (Birkinshaw & Gibson, 2004). Daarnaast kan een organisatie een *governance arrangement* opzetten dat exploratie en exploitatie faciliteert (Arnouts, Arts, Kamphorst & Van Tatenhove, 2012a). Dit concept wordt in het tweede deel van dit hoofdstuk toegelicht.

#### § 2.1.4: Ambidextrie

Het concept ambidextrie heeft betrekking op het balanceren van exploratie en exploitatie. Tegelijkertijd gaat het in één belangrijk opzicht een stap verder: een ambidextere organisatie koppelt excellente exploratie aan excellente exploitatie (He & Wong, 2004; Duit & Galaz, 2008; Van Assen et al. 2008; Andriopoulos & Lewis, 2009); terwijl een organisatie die exploratie en exploitatie balanceert zonder ambidexter te zijn, gebruik maakt van suboptimale exploratie en exploitatie. Een

ambidextere organisatie plukt dus zowel de vruchten van exploratie als van exploitatie; vruchten die voor een niet-ambidextere organisatie grotendeels buiten bereik blijven.

Voor organisaties is er dus alles aan gelegen om ambidexter te worden. Maar voordat zij zich kunnen ontwikkelen moeten zij eerst bepalen hoe zij denken over het scheiden van exploratie en exploitatie. Zoals eerder omschreven zorgen de eigenschappen en uitdagingen verbonden aan deze concepten voor het bestaan van twee perspectieven. Volgens de school van March zullen exploratie en exploitatie elkaar onherroepelijk tegenwerken en dus houden zij vast aan het scheiden van beide concepten. Daarentegen gelooft de school van Katila & Ahuja in het laten floreren van exploratie en exploitatie door ze juist te verenigen.

Het streven naar ambidextrie vergt het balanceren van exploratie en exploitatie over twee dimensies (Birkinshaw & Gibson, 2004; Gupta et al. 2006; Van Assen et al, 2008 Simsek et al. 2009). De tegengestelde opvatting van de twee scholen omtrent het scheiden van exploratie en exploitatie maakt dat zij het verkrijgen van die balans op verschillende manieren zullen invullen. De aard van de dimensies staat dit toe. Zo biedt de temporele dimensie de mogelijkheid exploratie en exploitatie gelijktijdig te ondernemen of te scheiden in de tijd. In dat geval wordt sequentieel aandacht besteed aan beide concepten (Ibid.). Daarnaast maakt de ruimtelijke dimensie onderscheid naar plaats (Ibid.). Een organisatie kan ervoor kiezen exploratie en exploitatie op dezelfde plaats te ondernemen of gebruik te maken van gescheiden structuren. Deze structuren zijn gespecialiseerd in één van beiden concepten en kunnen zich zowel binnen als buiten de organisatie bevinden. Zo kunnen exploratie en exploitatie intern verdeeld worden tussen afdelingen, of extern tussen samenwerkende organisaties (Van Assen et al., 2008).

Het balanceren van exploratie en exploitatie langs de lijnen van de temporele en ruimtelijke dimensie kan theoretisch via vier configuraties leiden tot ambidextrie: 1) ongescheiden in tijd en ongescheiden naar plaats; 2) ongescheiden in tijd en gescheiden naar plaats; 3) gescheiden in tijd en ongescheiden naar plaats; 4) gescheiden in tijd en gescheiden naar plaats. Echter, merken Van Assen et al. (2008) terecht op dat optie 4 door afwisselingen in beide dimensies tekort komt op het gebied van efficiëntie, wat ook doet twijfelen aan de effectiviteit. Het is dus niet aannemelijk dat die configuratie in de praktijk leidt tot ambidextrie. Dat neemt niet weg dat ambidextrie op alle mogelijke manieren kan worden nagestreefd. De praktijk houdt zich immers niet altijd aan de theorie.

Maar de theorie kan wel een leidraad aanreiken. Al doende wordt de wenselijkheid van een scheiding van exploratie en exploitatie, in beide dimensies, in twijfel getrokken. Zo wijzen Choi & Chandler (2015) op een tekortkoming van sequentieel balanceren. In een ogenschijnlijk stabiele omgeving kan een organisatie opteren voor een volledige toelegging op exploitatie omdat het gevoelsmatig geen behoefte heeft aan exploratie. Maar zoals eerder benoemd is radicale verandering in de omgeving vaak even onvermijdelijk als onvoorspelbaar. En dus ligt de *success trap* op de loer. Wanneer de omgeving fundamenteel verandert kan de organisatie daar door een gebrek aan exploratie niet adequaat op reageren.

Ook een structurele scheiding naar plaats lijkt niet ideaal. In lijn met Katila & Ahuja (2002) en Andriopoulos & Lewis (2009), stellen Van Assen et al. (2008) dat het door de toenemende complexiteit van omgeving, producten en diensten, essentieel is om exploratie en exploitatie te combineren en te integreren. Elke vorm van grenzen tussen beide concepten bemoeilijkt dit. Birkinshaw & Gibson (2004) vullen aan dat een dergelijke scheiding nodig kan zijn voor de initiële

ontwikkeling van initiatieven, maar dat die scheiding altijd tijdelijk moet zijn. Om te profiteren van zowel exploratie als exploitatie moeten beide zo snel mogelijk weer verenigd worden.

Op basis van deze argumenten, en de kanttekeningen die eerder bij het gedachtegoed van March zijn geplaatst, lijkt het ongescheiden balanceren van exploratie en exploitatie de meer geschikte modus ter benadering van ambidextrie. Echter, ongeacht hoe beide concepten gebalanceerd worden, moet elke organisatie een manier vinden om de fundamentele spanning tussen beide te beteugelen en benutten (Duit & Galaz, 2008).

## **§ 2.2: Governance Arrangementen**

Het *governance arrangement* is als theoretisch construct een afstammeling van *government* en *governance*. Twee begrippen die in de literatuur over het functioneren van overheden veelvuldig voorkomen. Government heeft betrekking op de uitvoering van publieke taken door de staat. Een beperkt aantal overheidsinstanties is verantwoordelijk voor beleidsvorming en -uitvoering binnen een eigen beleidsdomein. Dit wordt op een hiërarchische wijze gestructureerd en gecontroleerd (Hooghe & Marks, 2003; Tollefson, Zito & Gale, 2012; Arnouts et al., 2012a). Vanaf de jaren 60 van de vorige eeuw vindt een verschuiving plaats van het traditionele *government* naar nieuwere *governance* methoden (Tollefson et al, 2012).

Governance wordt gedefinieerd als de interacties tussen (semi-)publieke, private en particuliere actoren, gericht op het bewerkstelligen van collectieve doelen, het oplossen van beleidsproblemen of het creëren van beleidskansen (Termeer et al, 2011; Arnouts et al. 2012a). Daarmee heeft het betrekking op de structuur en de processen omtrent interacties die binnen een bepaald beleidsdomein plaatsvinden als gevolg van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. Het maakt dat governance potentieel meer diversiteit, participatie, flexibiliteit en lerend vermogen kan faciliteren dan het klassieke government; waarmee het geschikter lijkt te zijn voor het aanpakken van ontembare problemen in een complexe samenleving (Duit & Galaz, 2008; Arnouts et al., 2012a; Tollefson et al., 2012).

Governance krijgt in de praktijk handen en voeten door governance arrangementen (Termeer et al., 2011): "*relatief stabiele structuren en processen waarbinnen governance [...] plaatsvindt* (Arnouts, Kamphorst, Arts & Van Tatenhove, 2012b: p. 19)." Anders dan de *beleidsarrangementenbenadering* van Arts & Leroy (2006) waarvan het is afgeleid, legt het governance arrangement minder nadruk op de inhoud van een beleidsdomein, en meer op het functioneren ervan (Arnouts et al., 2012b). Door deze nuancering delen het beleidsarrangement en het governance arrangement een gezamenlijk fundament; zoals in de volgende paragraaf duidelijk wordt.

### **§ 2.2.1: Vijf ideaaltypische governance arrangementen**

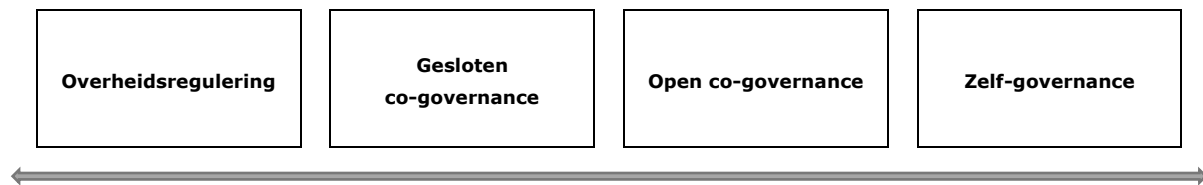
In hun artikel uit 2012 omschrijven Arnouts et al. (2012a) governance arrangementen als min of meer stabiele praktijken waarin *actoren* op basis van gedeelde *discoursen*, *spelregels* en *hulpbronnen* maatschappelijke uitdagingen en beleidsproblemen oppakken. De vier kerndimensies zijn ontleend aan de beleidsarrangementenbenadering (Leroy & Arts, 2006; Arts, Leroy & Van Tatenhove, 2006; Veenman et al., 2009; Arnouts et al. 2012a, 2012b; Arnouts, Van Der Zouwen & Arts, 2012), maar worden anders ingezet om de focus te verleggen van inhoud naar governance.

Zodoende komen Arnouts et al. (2012a & 2012b) op basis van de vier kerndimensies tot vijf ideaaltypische governance arrangementen die zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: 5 Ideaaltypische governance arrangementen (ontleend aan: Arnouts et al, 2012b: p. 21)

|                   | <b>Overheids-regulering</b>            | <b>Gesloten co-governance</b>       | <b>Open co-governance</b>           | <b>Markt-governance</b>                | <b>Zelf-governance</b>                                |
|-------------------|----------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| <b>Actoren</b>    |                                        |                                     |                                     |                                        |                                                       |
| Participanten     | Overheden                              | Kleine gemengde coalitie            | Grote gemengde coalitie             | Marktpartijen                          | Maatschappelijke partijen/ burgers                    |
| Rol overheid      | Regisserend                            | Partner                             | Participant                         | Stimulerend en begrenzend              | Ondersteunend                                         |
| <b>Discours</b>   |                                        |                                     |                                     |                                        |                                                       |
| Motief            | Publiek belang                         | Gedeeld belang                      | Overkoepelend belang                | Zakelijk belang                        | Gemeenschaps-belang                                   |
| Steunverwerving   | Publieke agendavorming                 | Coalitie overeenkomst               | Vliegwieleffect                     | Marketing                              | Beroep op gedeelde identiteit                         |
| <b>Spelregels</b> |                                        |                                     |                                     |                                        |                                                       |
| Coördinatie       | Autoriteit                             | Gesloten coöperatie                 | Open collaboratie                   | Vraag en aanbod                        | Continue mobilisatie                                  |
| Toegang           | Institutionele structuren              | Strategische coalitievorming        | Flexibele coalitievorming           | Zakelijke relaties                     | Lidmaatschap                                          |
| <b>Macht</b>      |                                        |                                     |                                     |                                        |                                                       |
| Hulpbronnen       | Gecontroleerd door de overheid         | Geconcentreerd binnen coalitie      | Verspreid over coalitie             | Gereguleerd door marktpartijen         | Gecontroleerd door maatschappelijke partijen/ burgers |
| Invloedsstrategie | Door het leveren van publieke goederen | Gebaseerd op gezamenlijke afspraken | Gedeelde invloed door participanten | Door voorwaarden aan product of proces | Betrekken eigen of externe invloed voor gemeenschap   |

Logischerwijs onderscheiden de ideaaltypen zich van elkaar door de manier waarop zij invulling geven aan de vier kerndimensies van actoren, discours, spelregels en macht. De belangrijkste differentiërende factor lijken echter de actoren te zijn. Arnouts et al. (2012c: p. 44) schrijven namelijk: *"the essence of governance is the extent to which governmental and/or non-governmental actors are involved in governing, vis-à-vis each other."* Dit perspectief is tevens zichtbaar in bovenstaande tabel. Als markt-governance buiten beschouwing wordt gelaten ontstaat van links naar rechts een duidelijke trend waarin het aantal betrokken actoren toeneemt. Intussen wordt de rol van de overheid juist steeds kleiner, waarmee ook de stabiliserende functie van het instituut afneemt. De doorwerking hiervan in de drie overige kerndimensies resulteert in het ontstaan van steeds meer bewegingsvrijheid in de governance. Arnouts et al. (2012c) concluderen daarom dat vier ideaaltypische governance arrangementen onderdeel zijn van een continuüm (zie figuur 1), dat de wisselwerking tussen stabiliteit en dynamiek in de context van het governance arrangement inzichtelijk maakt (Arnouts et al. 2012b). Het vijfde arrangement, markt-governance, is door Arnouts et al. niet opgenomen in het continuüm. Vermoedelijk komt dat doordat de indicatoren van dit arrangement zich op uiteenlopende wijze kunnen manifesteren (Arnouts et al., 2012a). Ze zijn daarin niet inherent stabiliserend of dynamiserend; maar hun aard wordt bepaald door hoe ze in de praktijk worden ingevuld. Zo kan bijvoorbeeld de rol van de overheid stimulerend of begrenzend zijn. Afhankelijk van de gekozen richting beweegt markt-governance zich over het continuüm.



Figuur 1: Het governance arrangement continuüm (naar Arnouts et al., 2012c)

De situatie van markt-governance laat zien dat de praktijk weerbarstiger is dan de theorie. Dat blijkt ook uit het gegeven dat de kenmerken van ideaaltypische governance arrangementen niet uitsluitend gebonden zijn aan hun eigen arrangement. Zij kunnen namelijk ook worden toegepast in grensoverschrijdende configuraties; waardoor nieuwe hybride arrangementsvormen ontstaan (Arnouts et al. 2012a & b). En doordat een verandering in één dimensie van invloed is op de andere dimensies van het arrangement (Arts & Leroy, 2006; Arnouts et al. 2012b), zijn zoveel configuraties mogelijk dat arrangementen in de praktijk vrijwel uitsluitend in mengvorm voorkomen (Arnouts et al. 2012a; 2012b); elk met een eigen karakteristieke verhouding tussen stabiliteit en dynamiek. Daarin schuilt de meerwaarde van governance arrangementen: ze kunnen volledig worden afgestemd op de context waarin zij opereren (Termeer et al., 2011; Van Buuren et al., 2014). Onder voorwaarde dat een governance arrangement voldoende adaptieve capaciteit herbergt, kan het zelfs worden aangepast aan een veranderende context (Termeer et al., 2011; Arnouts et al., 2012a). Dat is bijvoorbeeld nuttig wanneer een aan het arrangement gelieerd project een nieuwe fase in gaat en daarin behoefte heeft aan een andere governancestijl (Arnouts et al. 2012a). Governance arrangementen bieden daarmee extra mogelijkheden voor het balanceren van exploratie en exploitatie en het streven naar ambidextrie.

#### § 2.2.2: De link met exploratie en exploitatie

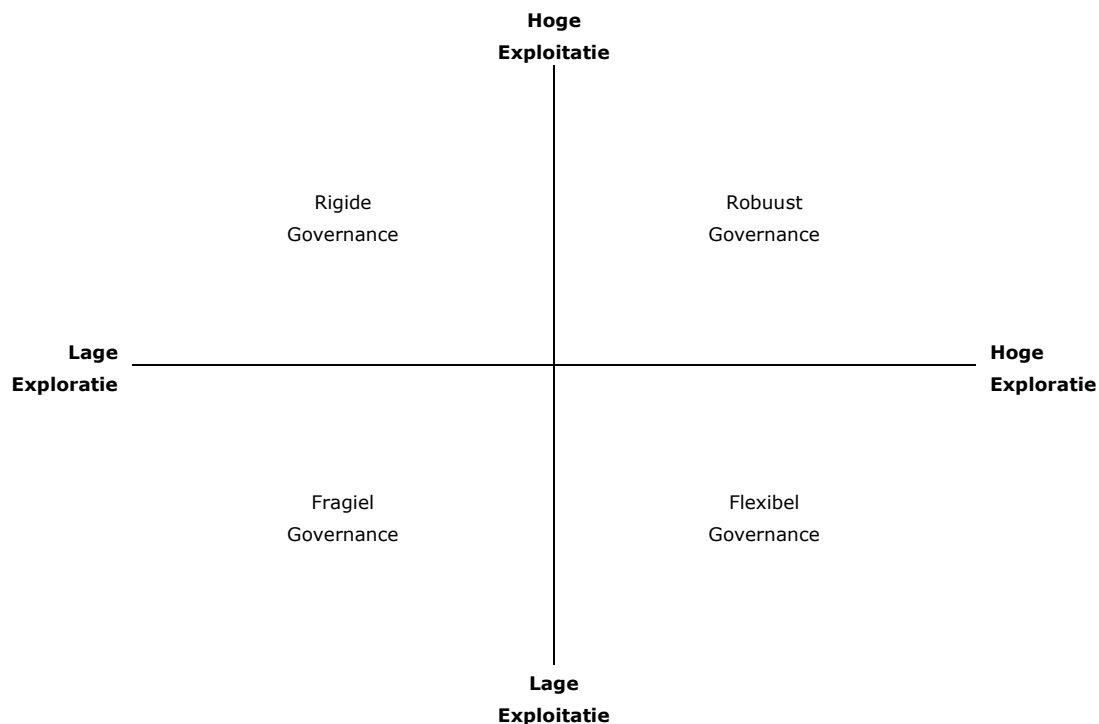
Eerder bracht March de verschillende, zelfs tegenstrijdige, organisatiekenmerken onder de aandacht die nodig zijn voor het balanceren van exploratie en exploitatie (1991, 1996, 2006). Hij zag zelf geen andere uitweg dan het sequentieel scheiden van beide concepten. Er gingen echter ook stemmen op voor het zoeken van de oplossing in complexe organisatieontwerpen die zowel exploratie als exploitatie kunnen faciliteren (Tushman & O'Reilly, 1996; Raisch & Birkinshaw, 2008). Duit & Galaz (2008) geven een indicatie van hoe dat zou werken.

In een artikel uit 2008 slaan Duit & Galaz een brug tussen exploratie & exploitatie en governance arrangementen. Zij beginnen met de erkenning dat exploratie en exploitatie tegenstrijdige behoeftes hebben. De fundamentele spanning tussen beide concepten ontstaat doordat exploitatie gebaat is bij institutionele stabiliteit, terwijl exploratie gedijt bij flexibiliteit (Ibid.). Vervolgens herkennen zij dat governance systemen zowel stabiliserende als dynamiserende eigenschappen kunnen hebben. En dus creëren zij een typologie waarin governance systemen worden gekoppeld aan hun vermogen exploratie en exploitatie te faciliteren.

Aan de basis van de typologie van Duit & Galaz (2008) ligt *adaptieve capaciteit*, wat zij definiëren als de som van de exploitatieve en exploratieve capaciteiten in een governance systeem. Een systeem met hoge capaciteit voor exploitatie herbergt sterke, stabiliserende, instituties en mechanismen. Daarmee beschikt het over de benodigde randvoorwaarden voor het ontwikkelen en optimaliseren van exploitatie (Ibid.). Randvoorwaarden die daarentegen schaars zijn in een systeem met lage capaciteit voor exploitatie; waardoor het bijna onmogelijk wordt exploitatieve activiteiten te

smeden. Een systeem met hoge capaciteit voor exploratie wordt gekenmerkt door dynamiek en flexibiliteit; experimenteren, innoveren en het leren van veranderende omstandigheden behoren daardoor tot de mogelijkheden (Ibid.). Een systeem met lage capaciteit voor exploratie heeft juist een gebrek dynamiek en flexibiliteit; waardoor het ontplooiën van exploratieve activiteiten enorm ingewikkeld wordt.

Een onderscheid op basis van adaptieve capaciteit levert zodoende 4 typische governance systemen op. Een robuust governance systeem beschikt over hoge exploitatie capaciteit en hoge exploratie capaciteit; Een fragiel governance systeem valt zowel lage exploitatie capaciteit als lage exploratie capaciteit ten deel; Een rigide governance systeem wordt gekenmerkt door hoge exploitatie capaciteit in combinatie met lage exploratie capaciteit; en een flexibel governance systeem koppelt hoge exploratie capaciteit aan lage exploitatie capaciteit. De 4 typische governance systemen worden door Duit & Galaz (2008) in een assenstelsel geplaatst (zie figuur 2) ingedeeld naar de verwachte mate waarin zij exploitatie en exploratie kunnen etaleren.

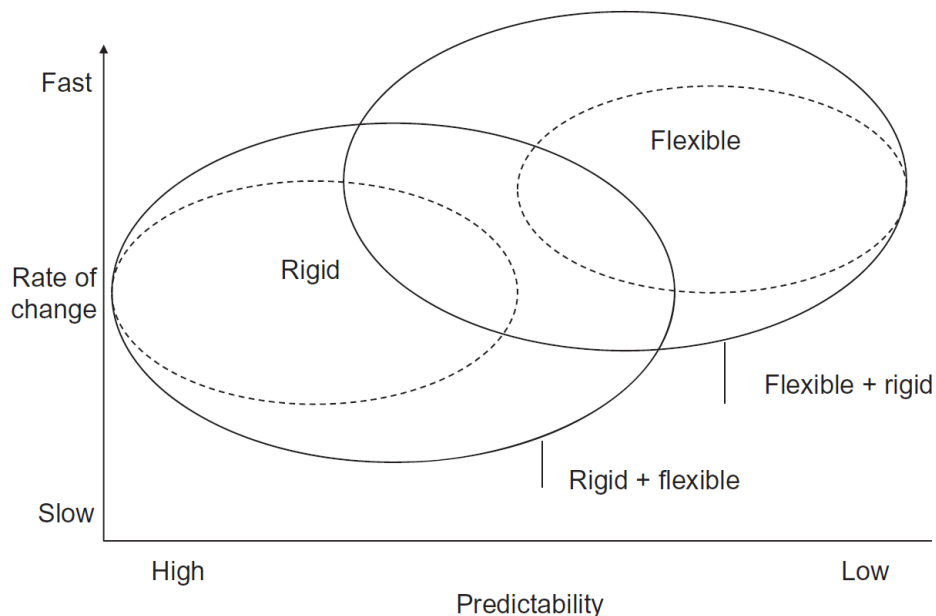


Figuur 2: De adaptieve capaciteit van vier governance systemen (ontleend aan Duit & Galaz, 2008: p. 323)

Uit de positie van de governance systemen in het assenstelsel leiden Duit & Galaz (2008) af hoe elk type functioneert wanneer het wordt geconfronteerd met een veranderende omgeving. Incrementele verandering in de omgeving voltrekt zich langzaam en voorspelbaar; in die situatie heeft een governance systeem een hoge capaciteit voor exploitatie nodig. Daarentegen manifesteert radicale verandering zich vaak snel en zonder duidelijke waarschuwing; in die context heeft een governance systeem juist behoefte aan sterke exploratieve capaciteiten. (Een dergelijke relatie met de omgeving is eerder onderbouwd in § 2.1.2) Omdat het robuuste governance systeem in hoge mate beschikt over exploratieve en exploitatieve capaciteiten, is de verwachting dat het goed kan omgaan met beide vormen van verandering. Omgekeerd is een fragiel governance systeem door het gebrek aan exploratieve en exploitatieve capaciteiten onvoldoende onderlegd voor elke vorm van verandering. Daarnaast zal een rigide governance systeem door hoge exploitatieve capaciteiten goed overweg

kunnen met incrementele verandering; maar zal het door lage exploratieve capaciteiten in de problemen komen bij een confrontatie met radicale verandering. Voor een flexibel governance systeem geldt het tegenovergestelde (Ibid.).

Omdat elke omgeving in enige mate onvoorspelbaar is (zie § 2.1.2), en daardoor altijd de mogelijkheid bestaat tot incrementele en radicale verandering, zou een organisatie altijd moeten streven naar een robuust governance systeem (Duit & Galaz, 2008; Termeer et al., 2011). Maar ook voor hen die gebruikmaken van een rigide of flexibel governance systeem zijn er mogelijkheden. Duit & Galaz (2008) maken dat duidelijk door te wijzen op het buffereffect dat kan ontstaan wanneer onderdelen van de rigide en flexibele governance systemen gecombineerd worden (zie figuur 3). Door het incorporeren van complementaire kenmerken uit het andere systeem worden nieuwe capaciteiten aangeboord. Dit vergroot de eigen adaptieve capaciteit, waardoor het betreffende systeem beter functioneert in een veranderende omgeving. Echter, zorgt de verhouding tussen de bestaande en de nieuw verkregen elementen er vaak voor dat het originele governance type dominant blijft. Het kan de capaciteiten van een robuust governance systeem dan wel benaderen, maar niet helemaal evenaren.



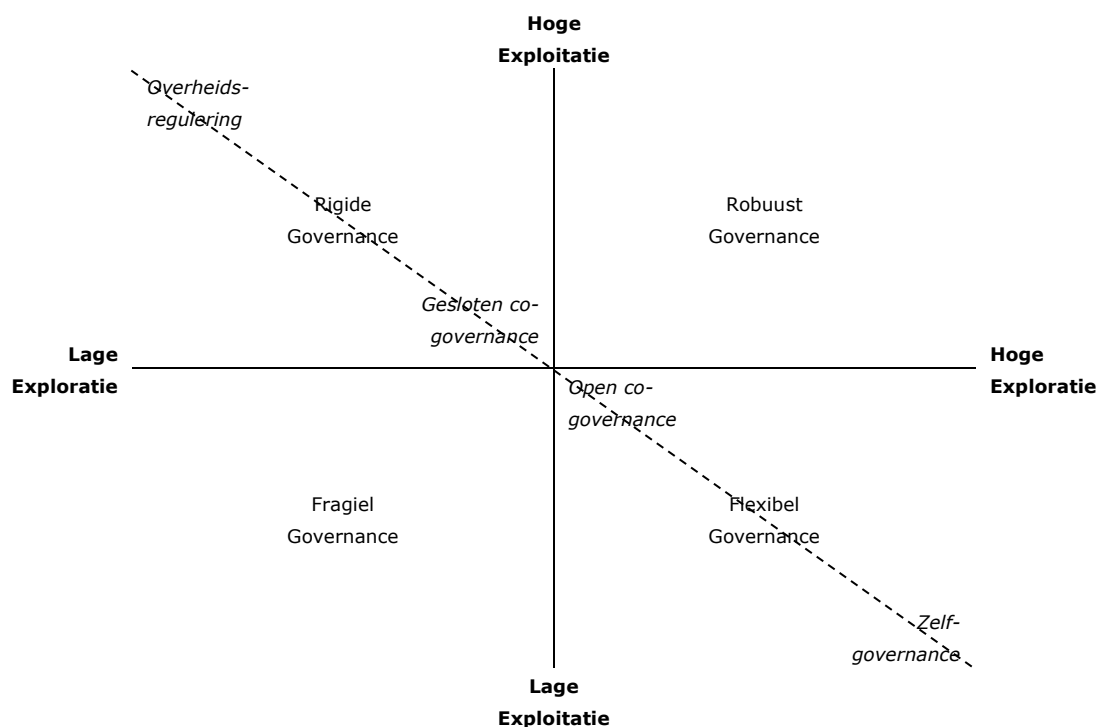
Figuur 3: 2 Voorbeelden van het buffereffect (Duit & Galaz, 2008: p. 327)

Onderdelen van governance systemen combineren kan ook negatieve effecten teweeg brengen. Wanneer de verkeerde kenmerken worden overgenomen kan het een negatieve impact hebben op de adaptieve capaciteiten van het systeem doordat de zwakke plekken worden uitvergroot (Duit & Galaz, 2008). Dat risico is vooral aanwezig wanneer wordt getracht elementen uit een fragiel governance systeem, met lage capaciteiten voor exploratie en exploitatie, in een ander systeem te plaatsen. Daarmee is het van vitaal belang de eigenschappen van de kenmerken daadwerkelijk te herkennen, alvorens ze te selecteren en te combineren in nieuwe configuraties.

### § 2.2.3: Een nieuw model

In de theorieën van Arnouts et al. (2012a, b, c) en Duit & Galaz (2008) staan governance arrangementen centraal. Dit onderwerp wordt door elk vanuit een ander perspectief belicht. De

ideaaltypen van Arnouts et al. (2012a, b) zijn bedoeld om governance arrangementen in de praktijk te identificeren; en te bepalen welke ideaaltypische governance stijlen daarin op een bepaald moment aanwezig zijn. Anderzijds, tracht de theorie van Duit & Galaz te achterhalen hoe governance arrangementen exploratie en exploitatie faciliteren. In het kader van dit onderzoek zijn beide invalshoeken van belang. Daarom wordt een nieuw model gesmeed waarin beide theorieën samensmelten. Dat is mogelijk doordat zij beide gebruikmaken van dezelfde onderliggende toetssteen om governance arrangementen te karakteriseren: de verhouding tussen stabiliteit en flexibiliteit (Arnouts et al. 2012b; Duit & Galaz 2008). Zo kan het continuüm van Arnouts et al (2012c) in het assenstelsel van Duit & Galaz (2008) worden geplaatst (figuur 4).



Figuur 4: Een gecombineerd model

Met de intentie om de uiteenlopende mogelijke variaties van governance arrangementen in kaart te brengen hebben Arnouts et al. theoretische ideaaltypen opgesteld waartussen geen overlap bestaat (2012a, b). Zo kan elk arrangement zijn eigen karakteristieke plek opeisen in het continuüm (2012c). Na het samenvoegen van beide theorieën komen de ideaaltypische governance arrangementen van Arnouts et al. daardoor op een diagonaal te liggen in het assenstelsel van Duit & Galaz. De sterke stabiliserende kenmerken van het governance arrangement *overheidsregulering* manifesteren zich als de sterke stabiliserende randvoorwaarden die Duit & Galaz koppelen aan een hoge capaciteit voor exploitatie; maar zij laten weinig ruimte voor flexibiliteit en de daarmee gepaard gaande capaciteiten voor exploratie. Het zelf-governance arrangement kent een gelijksoortig, zij het tegengesteld, verhaal. De dynamische kenmerken van dit arrangement scheppen de randvoorwaarden die volgens Duit & Galaz nodig zijn voor hoge exploratieve capaciteiten; terwijl een gebrek aan stabiliserende kenmerken doorwerkt in beperkte capaciteiten voor exploitatie. De kenmerken van de twee co-governance arrangementen zijn gevarieerder en dus kunnen exploitatieve en exploratieve capaciteiten naast elkaar bestaan. Afhankelijk van welk ideaaltypische governance arrangement het betreft, zal de verhouding tussen die capaciteiten wel verschillen. In gesloten co-

governance zullen de exploitatieve capaciteiten domineren, terwijl de exploratieve capaciteiten de boventoon zullen voeren in open co-governance. Zoals vermeldt zijn de kenmerken van markt-governance niet inherent stabiliserend of dynamiserend. Daardoor kan de verhouding tussen exploitatieve en exploratieve capaciteiten variëren en is het niet als ideaaltype opgenomen in het nieuwe model, conform figuur 1.

Het nieuwe gecombineerde model onderstreept dat het continuüm van Arnouts et al. (2012c) geen governance arrangement bevat dat beschikt over de benodigde randvoorwaarden voor gelijktijdig hoge exploitatieve en exploratieve capaciteiten; want alleen in het kwadrant van robuust governance is de wisselwerking tussen stabiliteit en flexibiliteit daarvoor optimaal. Echter, signaleerden Arnouts et al. dat governance arrangementen in de praktijk vrijwel altijd in gemengde vorm voorkomen. Met hun uiteenzetting van het buffereffect hebben Duit & Galaz beargumenteerd hoe dergelijke combinaties van kenmerken zich kunnen ontwikkelen: een hybride vorm kan ertoe leiden dat een arrangement het ideaal van robuust governance benadert; maar tegelijkertijd is een beweging richting fragiel governance een reëel gevaar als de verkeerde kenmerken worden gebruikt.

Met het gecombineerde model kunnen governance arrangementen uit de praktijk in kaart worden gebracht om vervolgens geplaatst te worden in het assenstelsel op basis van hun exploitatieve en exploratieve capaciteiten. De positie die zij daarin innemen laat zien hoe zij zich verhouden tot de ideaaltypen van Arnouts et al., en tot het robuuste governance ideaal van Duit & Galaz. Op die manier wordt een waardevolle evaluatieve component toegevoegd die eerder ontbrak in de theorie van Arnouts et al. (2012c). Gesteld kan worden dat governance arrangementen gepositioneerd in het kwadrant van robuust governance succesvol zijn geweest in het balanceren en optimaliseren van exploratie en exploitatie. Daarentegen kan van governance arrangementen aan de linkerkant van de diagonaal worden gesteld dat zij, ofwel er niet in geslaagd zijn exploitatie en exploratie te balanceren, ofwel een disfunctionele balans hebben gecreëerd die niet bijdraagt aan het doel van het governance arrangement en daar zelfs afbreuk aan kan doen.

Met de introductie van een nieuw model is een analytisch instrument gecreëerd dat kan bijdragen aan het duiden van de praktijk die in deze scriptie voorligt. Maar eerst worden in de volgende paragraaf de verwachte verbanden tussen variabelen geïllustreerd en uitgelegd aan de hand van een conceptueel model.

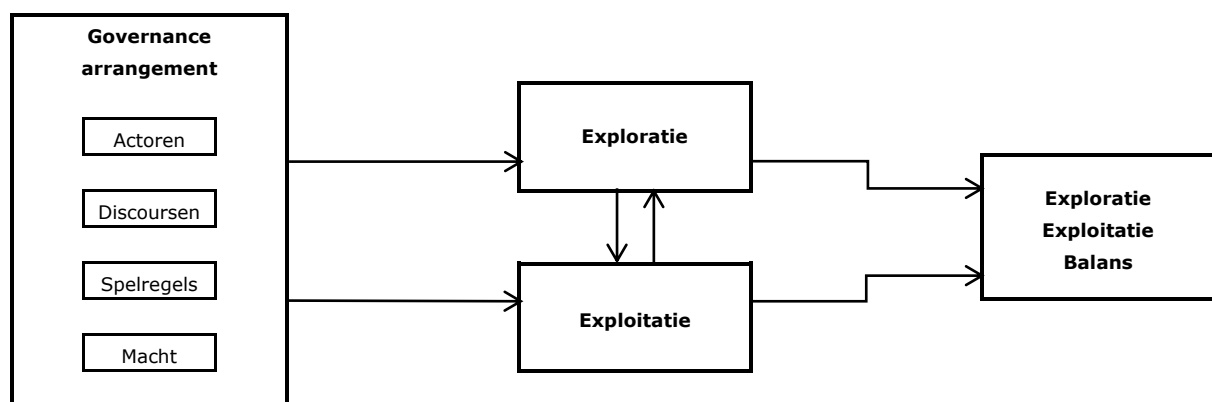
### **§ 2.3: Conceptueel model**

In het voorgaande zijn twee theoretische concepten opgevoerd. Het hoofdstuk begon met exploratie en exploitatie, vervolgde met governance arrangementen, en bracht ze daarna bij elkaar. Het nieuwe model waarin dat resulteerde gaat ervan uit dat het governance arrangement van invloed is op exploratie en exploitatie. De rol van onafhankelijke variabele wordt hier dus vertolkt door het governance arrangement, en die van afhankelijke variabele door exploratie en exploitatie.

Het governance arrangement wordt hier in strikte vorm geïnterpreteerd. Dat is nodig om een duidelijk onderscheid te maken tussen de onafhankelijke en de afhankelijke variabele. Kenmerken van de 4 dimensies worden zo gescheiden van de exploratieve en exploitatieve acties en strategieën die daaruit kunnen voortkomen. Elk kenmerk, uit elke dimensie, kan in de praktijk uiteenlopende vormen aannemen (Arnouts et al., 2012a), en kan daardoor meer stabiliserend of meer dynamiserend zijn. De algehele configuratie van kenmerken bepaalt uiteindelijk de adaptieve

capaciteit van het governance arrangement. De balans tussen exploratie en exploitatie wordt dus niet bepaald door individuele kenmerken, wel kan blijken dat sommige eigenschappen zwaarder wegen dan anderen. Hoe sterker de stabiliserende kenmerken, hoe groter de exploitatieve capaciteit van het arrangement, en hoe makkelijker het exploitatie kan voortbrengen. En dus geldt ook: hoe sterker de dynamiserende kenmerken, hoe groter de exploratieve capaciteit van het arrangement, en hoe makkelijker het exploratie kan voortbrengen. Dat een governance arrangement beschikt over capaciteiten voor exploitatie en exploratie betekent daarbij dus niet dat beide innovatievormen meteen tot uiting komen. Dat is mede afhankelijk van de heersende perceptie binnen het arrangement over de behoeften van de context (Bovens et al., 2007) en het type ambidextrie dat bewust of onbewust wordt nagestreefd. In een stabiel geachte omgeving kan bijvoorbeeld de exploitatieve capaciteit worden benut voor passende exploitatieve strategieën en acties. Exploratieve capaciteiten kunnen dan bewaard worden voor radicale veranderingen in de omgeving, of, exploratie anticipatief faciliteren op een lager niveau. Governance arrangementen die niet beschikken over hoge adaptieve capaciteit zullen beperkt zijn in hoe zij hun context benaderen. Overigens kunnen governance arrangementen waarin stabiliserende kenmerken de overhand hebben onder bepaalde omstandigheden ook exploratie faciliteren, zij het in mindere mate. Datzelfde geldt voor exploitatie in overwegend dynamische arrangementen. Daarvoor zullen arrangementen waarschijnlijk gebruikmaken van het buffereffect om onderdelen van governancestijlen te combineren en zo te beschikken over de benodigde eigenschappen.

Door de keuzes die in een governance arrangement gemaakt worden ten opzichte van haar omgeving, en doordat de adaptieve capaciteit van een arrangement niet altijd in gelijke mate uit exploitatieve en explorerende capaciteiten bestaat, kan een governance arrangement in de praktijk grotere invloed hebben op exploitatie dan op exploratie of vice versa. Daarnaast kunnen exploitatie en exploratie elkaar beïnvloeden. Die invloed is negatief als de één de kans krijgt de ander te verdringen via een success of failure trap. De invloed is positief wanneer zij vanuit de eigen kwaliteit de ander van impulsen voorzien. Om deze redenen zijn exploratie en exploitatie apart in het conceptueel model geplaatst. Uiteindelijk geeft de mate waarin exploratie en exploitatie voorkomen een indicatie van de balans tussen beiden. Het resulteert in een conceptueel model dat is weergegeven in figuur 5.



Figuur 5: Het conceptueel model

In hoofdstuk 5 wordt aan de hand van dit model het project Marken geanalyseerd. Omdat het project uit twee delen bestaat, wordt het model ook twee keer toegepast. De verwachting is dat de eigenschappen van het governance arrangement in de eerste fase anders zullen zijn dan de eigenschappen in de tweede fase van het project. Door het conceptueel model tweemaal te gebruiken is het mogelijk de variabelen uit beide fases onderling te vergelijken, en te achterhalen wat de impact is geweest van de veranderingen in de onafhankelijke variabele op de afhankelijke variabele. Op die manier kan uiteindelijk worden vastgesteld welke eigenschappen van een governance arrangement bepalend zijn voor het ontwikkelen en balanceren van exploratie en exploitatie.

## **§ 2.4: Operationalisatie**

Om de concepten uit het conceptueel model te analyseren in de praktijk moeten zij eerst meetbaar worden gemaakt. Dat proces bestaat uit drie stappen. Eerst wordt een definitie toegekend aan het concept; vervolgens wordt bepaald hoe dit concept zich in de praktijk kan uiten; en wordt afsluitend weergegeven welke waarden die indicatoren kunnen aannemen. In dit hoofdstuk wordt met het governance arrangement eerst de onafhankelijke variabele geoperationaliseerd. Daarna volgen exploratie en exploitatie als afhankelijke variabelen. Een beknopte weergave van de operationalisatie is te vinden in tabel 2 en 3 aan het einde van deze paragraaf.

### *§ 2.4.1: Governance arrangementen*

Om de governance arrangementen in de casus Marken te kunnen meten, wordt hier grotendeels gebruik gemaakt van de operationalisatie van Arnouts et al. (2012b). Deze is opgesteld met eenzelfde doel, het identificeren van governance arrangementen in de praktijk op een bepaald moment, als dat hier wordt nagestreefd en is daardoor zeer bruikbaar. Waar nodig zullen accenten worden aangebracht om de operationalisatie zo goed mogelijk te laten passen bij de casus.

Een governance arrangement wordt gedefinieerd als min of meer stabiele praktijken waarin *actoren* op basis van gedeelde *discoursen*, *spelregels* en *macht* maatschappelijke uitdagingen en beleidsproblemen oppakken. Arnouts et al., (2012b) onderscheiden vervolgens vijf ideaaltypische governance arrangementen: *overheidsregulering*, *gesloten co-governance*, *open co-governance*, *markt-governance*, en *zelf-governance*; gebaseerd op de vier eerder genoemde dimensies. Dat betekent dat de indicatoren van deze dimensies elk vijf distinctieve waarden kunnen aannemen. Eén voor elk ideaaltypische governance arrangementen. Daarmee kunnen de vier dimensies worden geoperationaliseerd.

*Actoren* omvatten de publieke, semipublieke en private partijen die betrokken zijn in een governance arrangement. De dimensie bevat twee indicatoren. *Participanten* beschrijft welke actoren betrokken zijn en hoe zij zich tot elkaar verhouden. In overheidsregulering zijn overheden dominant en zijn weinig andere actoren betrokken. Gesloten co-governance wordt gekenmerkt door een kleine coalitie van actoren met verschillende achtergronden; de coalitie is aanzienlijk groter in open co-governance. De belangrijkste actoren in markt-governance zijn marktpartijen; en bij zelf-governance wordt die rol vervuld door actoren uit het maatschappelijk middenveld. De tweede indicator in deze dimensie is *de rol van de overheid*. Bij overheidsregulatie is die rol regisserend van aard, de overheid heeft hier duidelijk de leiding. In de kleine coalitie van gesloten co-governance is de overheid een partner. De rol die het daarin vervult is groter dan in de bredere coalitie van gesloten

co-governance, waarin het een participant is. In markt-governance is voor de overheid een taak weggelegd in het stimuleren of begrenzen van de markt; terwijl het in zelf-governance een ondersteunende rol vervult, waarmee haar betrokkenheid verhoudingsgewijs kleiner is dan in elk ander arrangement.

*Discours* betreft de kernideeën over de inhoud en organisatie van een arrangement, en omvat daarmee de visies van de deelnemende actoren. Het *motief* heeft als eerste indicator van deze dimensie betrekking op de doelen en belangen van actoren om te participeren in het governance arrangement. Bij overheidsregulering handelt de overheid vanuit publiek belang. In gesloten co-governance is sprake van een gedeeld belang dat door alle actoren in de coalitie wordt aangehangen. Daarmee verschilt het van open co-governance waarin elke actor een eigen belang heeft; dat eigen belang moet wel aansluiten op het overkoepelende belang in het arrangement. De marktpartijen in het markt-arrangement hebben zakelijke belangen; terwijl zelf-governance wordt gekenmerkt door het behartigen van de belangen van een bepaalde gemeenschap. Een tweede indicator voor het discours is *steunverwerving*: de manier waarop steun voor de motieven wordt verworven. Vanuit overheidsregulering zet de overheid een idee op de politieke agenda, waarna het volgens een vast traject wordt uitgevoerd. In de gesloten co-governance zorgen onderhandelingen over een coalitieakkoord voor wederzijdse steun. Dat is een andere aanpak dan in open co-governance gebruikelijk is. Daarin proberen actoren elkaar te enthousiasmeren om zo de steun voor de eigen visie te vergroten. Marktpartijen maken daarentegen gebruik van marketing instrumenten; en bij zelf-governance wordt steun doorgaans verworven door te wijzen op de gedeelde identiteit van betrokkenen.

*Spelregels* hebben betrekking op de formele en informele regels die de mogelijkheden en grenzen aangeven in een GA voor zowel de governance als de inhoud. Een eerste indicator is het *coördinatie mechanisme* dat de verhoudingen en overlegstructuren tussen actoren vormgeeft. Bij overheidsregulering is coördinatie gebaseerd op de aanvaarde autoriteit van de overheid die zich daarbij beroept op haar formele bevoegdheden. In gesloten co-governance wordt gebruik gemaakt van gesloten coöperatie waarbij de coalitie gezamenlijk invulling geeft aan de coördinatie. Open co-governance wordt gekenmerkt door collaboratie; een vorm van coördinatie die losser is dan gesloten coöperatie en die dus flexibeler samenwerking toestaat. In markt-governance wordt coördinatie bepaald door vraag en aanbod; en in zelf-governance zorgt continue mobilisatie ervoor dat betrokken actoren in actie komen om coördinatie te bekrachtigen of aan te vechten. Een tweede indicator betreffen de *toegangsregels* die de voorwaarden bepalen waaronder actoren kunnen toetreden tot het governance arrangement. Vanuit overheidsregulering worden die bewaakt door institutionele structuren. Bij gesloten co-governance wordt gebruik gemaakt van strategische coalitievorming. De coalitievorming in open co-governance is flexibeler. Alle actoren met ideeën mogen in principe meedoen. In markt-governance zijn zakelijke relaties leidend; en in zelf-governance wordt toegang verleend aan de leden van de in het arrangement betrokken groepen. Een derde indicator zijn de *inhoudelijke kaders* die de spelregels van het GA bevatten en zo de inhoudelijke mogelijkheden ten opzichte van de beleidsopgave bepalen. Ze zijn niet inherent stabiliserend of dynamiserend en passen dus niet precies binnen de governancetypen. Echter, is het aannemelijk dat de kaders vaak opgelegd zijn vanuit de overheid, en neigen richting stabiliteit.

*Macht* wordt gedefinieerd als de mate waarin en wijze waarop actoren uitkomsten kunnen beïnvloeden. Een eerste indicator zijn de *hulpmiddelen* waarover actoren beschikken om invloed uit te kunnen oefenen. Bijvoorbeeld: geld, kennis, mankracht, bevoegdheden, persoonlijke competenties, netwerken, beleidskaders, bureaucratische procedures en plannen. Hulpbronnen worden bij overheidsregulatie gecontroleerd door de overheid. In gesloten co-governance zijn de hulpmiddelen geconcentreerd in de coalitie. Elke actor beschikt over essentiële hulpbronnen voor de coalitie als geheel. In open co-governance zijn veel meer actoren betrokken en dus zijn ook de hulpbronnen wijder verspreid. In markt-governance controleren marktpartijen de beschikbare hulpbronnen, terwijl het maatschappelijk middenveld bij zelf-governance in het bezit is van de belangrijkste hulpbronnen. Als tweede indicator heeft de *invloedsstrategie* betrekking op hoe actoren hun invloed aanwenden. Bij overheidsregulering kan de overheid het leveren van publieke goederen gebruiken om haar rol in een arrangement te legitimeren. In gesloten co-governance zijn afspraken gemaakt over het aanwenden van hulpbronnen door de coalitie; terwijl open co-governance de invloed verdeeld onder betrokken actoren. Markt-governance stelt voorwaarden aan de processen, diensten en producten in het arrangement; en tot slot oefenen actoren in zelf-governance arrangementen invloed uit door te handelen namens hun eigen groep.

#### § 2.4.2: *Exploratie en exploitatie*

Aan het begin van dit hoofdstuk is beschreven dat exploratie en exploitatie vatbaar zijn voor uiteenlopende interpretaties. Het operationaliseren van beide concepten vergt dus precisie en transparantie. De definities die hier gebruikt worden zijn gebaseerd op het gedachtegoed van March (1991). Exploratie betreft het najagen van nieuwe mogelijkheden in de context van project Marken. Het project treedt met exploratie dus buiten de gebaande paden. Exploitatie betreft het verbeteren en uitbreiden van bestaande competenties, technieken, processen en structuren in de context van project Marken. Voor exploitatie geldt dat herhaling inherent leidt tot verbetering, zelfs als de intentie daartoe ontbreekt (Gupta et al., 2006). Met exploitatie bewandelt het project dus de gebaande paden en zal het deze onderhouden, verbeteren en uitbreiden.

Aan de definities van exploratie en exploitatie is hierboven doelbewust het project Marken toegevoegd. Het differentiëren van exploratie en exploitatie op basis van 'oud' en 'nieuw', maakt dat de concepten context gebonden zijn. Wat in een bepaalde context doorgaat voor exploratie, kan elders exploitatie betekenen. Het specificeren van het analyseniveau zorgt voor een eenduidige interpretatie van beide concepten.

Bij het operationaliseren van exploratie zijn de kenmerken die March in 1991 aan het construct koppelde als uitgangspunt genomen; en vertaald naar twee dimensies passend bij de context van project Marken. De eerste dimensie betreft met *verkenning* de zoektocht naar nieuwe mogelijkheden. Onder de indicatoren van verkenning vallen: de aanwezigheid van onderzoekers; het vergaren van nieuwe kennis; het experimenteren met nieuwe mogelijkheden in de praktijk; het ontwikkelen van nieuwe mogelijkheden; en het ondernemen van kennis-gerelateerde *boundary-spanning activities*. Per indicator wordt onderzocht of zij in de casus voorkomen en in welk mate zij zich dan manifesteren. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de schaal: geen aanwezigheid – weinig aanwezig – gemiddeld aanwezig – veel aanwezig. Zo kan per indicator de relatieve bijdrage aan exploratie in de context van het project Marken worden vastgesteld.

De tweede dimensie van exploratie is *flexibiliteit* en beschrijft het vermogen van project Marken om af te wijken van de geldende normen. Indicatoren voor flexibiliteit zijn: de mate waarin kan worden afgeweken van geldende normen; de mate waarin daadwerkelijk wordt afgeweken van de geldende normen; de variatie in werkzaamheden die betrokkenen ervaren; de restricties die betrokkenen ervaren bij hun werkzaamheden; en het in gebruik nemen van nieuwe mogelijkheden. De aanwezigheid wordt vastgesteld op dezelfde manier als bij verkenning.

Ook voor het operationaliseren van exploitatie zijn de kenmerken die March in 1991 noemde als uitgangspunt genomen; en vervolgens vertaald naar de context van de casus. Dat levert drie dimensies op. De eerste dimensie is *verbetering*: het raffineren van bestaande praktijken in de context van Marken. De indicatoren voor deze dimensie bestaan uit: het incrementeel aanpassen van de bestaande competenties, technieken, processen en structuren. Weer worden de uitingvormen van de indicatoren in beeld gebracht met de beschreven schaal.

De tweede dimensie van exploitatie betreft *efficiëntie* gekarakteriseerd door toelegging op doelmatigheid in de context van het project Marken. Indicatoren van efficiëntie zijn: het mondeling en schriftelijk benadrukken van doelmatigheid; het naleven van processen en normen; en een duidelijke taakverdeling tussen betrokkenen, dat zich zowel binnen als tussen organisaties kan manifesteren. De indicatoren kunnen op de inmiddels bekende manier in beeld gebracht worden.

De derde dimensie van exploitatie is *uitvoering*: het doorlopen van dagelijkse praktijken zonder de intentie tot verbetering. Deze dimensie komt tot uiting in het gebruik van bestaande competenties, technieken, processen en structuren. Hun gebruik volgt de bekende schaal.

Tot slot rest de balans tussen exploratie en exploitatie. Die wordt gedefinieerd als de verhouding tussen exploratie en exploitatie in de context van het project Marken. De indicatoren worden gevormd door de mate waarin beide concepten voorkomen. De waarde betreft hier de som van de twee indicatoren. Wanneer beide in hoge mate aanwezig zijn is er sprake van ambidextrie; zijn de twee wel in balans maar niet hoog ontwikkeld dan betreft het een sub optimale balans; en wanneer beide concepten laag, of niet ontwikkeld zijn manifesteert zich een disfunctionele balans. Het kan ook zijn dat exploratie en exploitatie niet in gelijke verhouding voorkomen. Dit resulteert in een scheef evenwicht dat afhankelijk is van de relatieve afstand tussen exploratie en exploitatie.

Tabel 2: Operationalisatie van governance arrangementen (gebaseerd op Arnouts et al., 2012b: p. 21)

|                               |                                                                                                                                                                       |                                     |                                     |                                        |                                                          |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| <b>Governance arrangement</b> | <i>Min of meer stabiele praktijken waarin actoren op basis van gedeelde discourses, spelregels en macht maatschappelijke uitdagingen en beleidsproblemen oppakken</i> |                                     |                                     |                                        |                                                          |
|                               | <b>Overheidsregulering</b>                                                                                                                                            | <b>Gesloten co-governance</b>       | <b>Open co-governance</b>           | <b>Markt-governance</b>                | <b>Zelf-governance</b>                                   |
| <b>Actoren</b>                | <i>De publieke, semipublieke en private partijen die betrokken zijn in een governance arrangement</i>                                                                 |                                     |                                     |                                        |                                                          |
| Participanten                 | Overheden                                                                                                                                                             | Kleine gemengde coalitie            | Grote gemengde coalitie             | Marktpartijen                          | Maatschappelijke partijen/<br>burgers                    |
| Rol overheid                  | Regisserend                                                                                                                                                           | Partner                             | Participant                         | Stimulerend en begrenzend              | Ondersteunend                                            |
| <b>Discours</b>               | <i>De kernideeën over de inhoud en organisatie van een arrangement</i>                                                                                                |                                     |                                     |                                        |                                                          |
| Motief                        | Publiek belang                                                                                                                                                        | Gedeeld belang                      | Overkoepelend belang                | Zakelijk belang                        | Gemeenschaps-belang                                      |
| Steunverwerving               | Publieke agendavorming                                                                                                                                                | Coalitie overeenkomst               | Vliegwieleffect                     | Marketing                              | Beroep op gedeelde identiteit                            |
| <b>Spelregels</b>             | <i>De formele en informele regels die de omgang tussen actoren in het arrangement structureren</i>                                                                    |                                     |                                     |                                        |                                                          |
| Coördinatie                   | Autoriteit                                                                                                                                                            | Gesloten coöperatie                 | Open collaboratie                   | Vraag en aanbod                        | Continue mobilisatie                                     |
| Toegang                       | Institutionele structuren                                                                                                                                             | Strategische coalitievorming        | Flexibele coalitievorming           | Zakelijke relaties                     | Lidmaatschap                                             |
| Inhoud                        | Spelregelkaders die de inhoudelijke mogelijkheden en grenzen in het GA t.o.v. de beleidsopgave bepalen                                                                |                                     |                                     |                                        |                                                          |
| <b>Macht</b>                  | <i>De mate waarin en wijze waarop actoren uitkomsten kunnen beïnvloeden</i>                                                                                           |                                     |                                     |                                        |                                                          |
| Hulpbronnen                   | Gecontroleerd door de overheid                                                                                                                                        | Geconcentreerd binnen coalitie      | Verspreid over coalitie             | Gereguleerd door marktpartijen         | Gecontroleerd door maatschappelijke partijen/<br>burgers |
| Invloedsstrategie             | Door het leveren van publieke goederen                                                                                                                                | Gebaseerd op gezamenlijke afspraken | Gedeelde invloed door participanten | Door voorwaarden aan product of proces | Betrekken eigen of externe invloed voor gemeenschap      |

Tabel 3: Operationalisatie van exploratie en exploitatie

|                    |                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Exploratie</b>  | <i>Het najagen van nieuwe mogelijkheden in de context van project Marken</i>                                                         |                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Dimensie</b>    | <b>Definitie</b>                                                                                                                     | <b>Indicatoren</b>                                                                                                                                                                                                                     | <b>Waarden</b>                                                                                                                                                                                                                           |
| Verkenning         | De zoektocht naar nieuwe mogelijkheden                                                                                               | a. De aanwezigheid van onderzoekers<br>b. Het vergaren van nieuwe kennis<br>c. Het experimenteren met noviteiten<br>d. Het ontwikkelen van nieuwe mogelijkheden<br>e. Het ondernemen van <i>boundary-spanning activities</i>           | weinig - gemiddeld - veel onderzoekers<br>weinig - gemiddeld - veel nieuwe kennis<br>weinig - gemiddeld - veel experimenten<br>weinig - gemiddeld - veel ontwikkelingen<br>weinig - gemiddeld - veel <i>boundary-spanning activities</i> |
| Flexibiliteit      | Het vermogen af te wijken van geldende normen                                                                                        | f. De mogelijkheid tot afwijken van de norm<br>g. Het daadwerkelijk afwijken van de norm<br>h. De ervaren variatie in werkzaamheden<br>i. De ervaren restricties bij werkzaamheden<br>j. Het in gebruik nemen van nieuwe mogelijkheden | weinig - gemiddeld - veel mogelijkheden<br>weinig - gemiddeld - veel afwijkingen<br>weinig - gemiddeld - veel variatie<br>weinig - gemiddeld - veel restricties<br>weinig - gemiddeld - veel voorkomend                                  |
| <b>Exploitatie</b> | <i>Het verbeteren en uitbreiden van bestaande competenties, technieken, processen en structuren in de context van project Marken</i> |                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Dimensie</b>    | <b>Definitie</b>                                                                                                                     | <b>Indicatoren</b>                                                                                                                                                                                                                     | <b>Waarden</b>                                                                                                                                                                                                                           |
| Aanpassing         | Het raffineren van bestaande praktijken                                                                                              | k. Het incrementeel aanpassen van bestaande competenties<br>l. Het incrementeel aanpassen van bestaande technieken<br>m. Het incrementeel aanpassen van bestaande processen<br>n. Het incrementeel aanpassen van bestaande structuren  | k. Geen - weinig - gemiddeld - veel aanpassing<br>l. Geen - weinig - gemiddeld - veel aanpassing<br>m. Geen - weinig - gemiddeld - veel aanpassing<br>n. Geen - weinig - gemiddeld - veel aanpassing                                     |
| Efficiëntie        | Het toelleggen op doelmatigheid                                                                                                      | o. Het benadrukken van doelmatigheid<br>p. Het naleven van de bestaande normen<br>q. Een duidelijke taakverdeling tussen betrokkenen                                                                                                   | o. Geen - weinig - gemiddeld - veel benadrukking<br>p. Geen - weinig - gemiddeld - veel nageleefd<br>q. Geen - weinig - gemiddeld - veel taakverdelingen                                                                                 |
| Uitvoering         | Het doorlopen van dagelijkse praktijken zonder de intentie tot verbetering.                                                          | r. Het gebruik van bestaande competenties<br>s. Het gebruik van bestaande technieken<br>t. Het gebruik van bestaande processen<br>u. Het gebruik van bestaande structuren                                                              | r. Geen - weinig - gemiddeld - veel gebruik<br>s. Geen - weinig - gemiddeld - veel gebruik<br>t. Geen - weinig - gemiddeld - veel gebruik<br>u. Geen - weinig - gemiddeld - veel gebruik                                                 |
| <b>Balans</b>      | <i>De verhouding tussen exploratie en exploitatie in de context van het project Marken</i>                                           |                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Dimensie</b>    | <b>Definitie</b>                                                                                                                     | <b>Indicatoren</b>                                                                                                                                                                                                                     | <b>Waarden</b>                                                                                                                                                                                                                           |
| -                  | -                                                                                                                                    | v. De mate van exploratie<br>w. De mate van exploitatie                                                                                                                                                                                | v. Niet aanwezig - laag - gemiddeld - hoog<br>w. Niet aanwezig - laag - gemiddeld - hoog<br>Mogelijkheden evenwicht:<br>x. Balans: disfunctioneel - sub optimaal - ambidexter<br>y. Scheve balans: exploratie t.o.v. exploitatie         |

## Hoofdstuk 3: Het onderzoek zelf

Dit hoofdstuk behandelt de onderzoeksopzet. Het introduceert de gehanteerde strategie, methoden en technieken; laat zien hoe ze zijn ingezet; en waarom ze zijn gebruikt. Daartoe wordt eerst de onderzoeksopzet besproken, gevolgd door de validiteit en betrouwbaarheid binnen het onderzoek.

### § 3.1: Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Rijkswaterstaat en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Centraal in de opdracht staan exploratie en exploitatie, begrippen die voor beide partijen interessant zijn. RWS beoogt beide te benutten om beter te functioneren in haar context; en de EUR kan de literatuur over dit belangrijke onderwerp verder brengen. De opdrachtgevers besluiten exploratie en exploitatie kwalitatief te onderzoeken in verscheidene lopende projecten van RWS om zo diepgaande informatie te verzamelen. Derhalve is bepaald casestudies te verrichten, waarna het casusdomein is vastgesteld (Swanborn, 2008; Van Thiel 2010). Uit intrinsieke interesse heeft de onderzoeker zich aan de opdracht verbonden en geopteerd voor de casus Marken. Omdat de opdracht naast het in beeld brengen van de balans tussen exploratie en exploitatie, ook streeft naar het verbeteren van die balans, is besloten om de invloed van een governance arrangement op de exploratie-exploitatiebalans te onderzoeken. Aanvullend wordt het project Marken vergeleken met de projectfase van Marken die eraan vooraf ging. Door te variëren op de onafhankelijke variabele kan de impact van die veranderingen op de afhankelijke variabele vastgesteld worden (Swanborn, 2008; Van Thiel 2010), en zijn praktische aanbevelingen mogelijk. De vergelijking tussen 2 fases van Marken is mede mogelijk doordat beide projecten een passende oplossing zoeken voor wateroverlast op Marken, en ze dus ongeveer gelijkvormig zijn. Wel bevat Marken in fase 1 een planstudie, terwijl fase 2 eindigt wanneer de verkenning is afgerond. Omdat de planstudie normaliter volgt op de verkenning verwacht de theorie dat fase 1 mogelijk meer exploitatie bevat en fase 2 meer exploratie. De conclusies houden hier rekening mee.

#### § 3.1.1: Methoden en technieken

Verondersteld wordt dat een governance arrangement significant invloed heeft op exploratie en exploitatie. Het doel van dit onderzoek is om het verband tussen beide in kaart te brengen en suggesties te formuleren over hoe het GA kan worden ingezet ter benadering van een optimale exploratie-exploitatiebalans. Gebruikmakend van bestaande concepten krijgt dit onderzoek een deductieve aard. Omdat het een casestudie betreft wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve methoden en technieken. Zo wordt veel informatie verzameld en grondig bestudeerd.

Voor het verzamelen van informatie is allereerst gebruik gemaakt van bestaande documenten over de onderzoekssituatie. Denk daarbij aan vraagspecificaties, plannen van aanpak, bestuurlijke notities, besluitnota's, voortgangsrapportages, wetten en onderzoeksrapporten. RWS verleent toegang tot het archief van project Marken, andere documenten zijn verzameld via online zoekmachines. Zo is veel waardevolle informatie verkregen.

Ten tweede is informatie verzameld via het afnemen van 21 semigestructureerde interviews met in totaal 22 respondenten. Deze methode leent zich voor casestudieonderzoek doordat het de verhalen achter de bestaande documenten kenbaar maakt en zo bijdraagt aan het doorgronden van de praktijk. De respondenten zijn allen betrokken geweest bij één of beide fases van project Marken. Er waren vertegenwoordigers van RWS, gemeente Waterland, provincie Noord-Holland, HHNK,

VRZW, DGRW, de HWBP-bureaus, ingenieurbureaus en de Markers (zie bijlage D). Zo is met 10 respondenten gesproken over fase 1; en met 15 respondenten over fase 2.

De interviewdata vormt de ruggengraat van de analyse. Van elk interview is daarom een letterlijk transcript gemaakt dat is gecodeerd in ATLAS.ti. Ter aanvulling is gebruik gemaakt van informatie uit bestaande documenten. De analyse brengt het governance arrangement en de exploratie-exploitatiebalans van beide projectfases aan het licht; waarna een onderlinge vergelijking inzicht biedt in het verband tussen de onafhankelijke en de afhankelijke variabele. Daarmee wordt recht gedaan aan de probleemstelling van dit onderzoek.

### **§ 3.2: Validiteit en betrouwbaarheid**

#### *§ 3.2.1: Externe validiteit*

In casestudies is de generaliseerbaarheid van onderzoeksresultaten vaak beperkt door het geringe aantal onderzoekseenheden (Van Thiel, 2010). De verzamelde data is dan context gebonden en laat zich moeilijk vertalen naar andere situaties. Toch zijn de bevindingen uit dit onderzoek voorzichtig te generaliseren. Projecten van RWS en waterschappen die onder het HWBP vallen zullen een soortgelijk GA hanteren als Marken. Aanbevelingen omtrent het benutten van het GA ter bevordering van exploratie en exploitatie zouden dan selectief overgenomen kunnen worden. Daarnaast is dit onderzoek onderdeel van een grootschaligere studie naar de exploratie-exploitatiebalans bij RWS. Die studie maakt gebruik van meerdere casussen waardoor het aantal onderzoekseenheden wordt vergroot. Gecombineerd zijn de onderzoeksresultaten dus potentieel beter te generaliseren.

#### *§ 3.2.2: Interne validiteit*

##### *Operationalisatie*

Interne validiteit draait om de geldigheid van resultaten en dus om de juistheid van informatie waarover conclusies worden getrokken (Ibid.). Een degelijke operationalisatie is daarin essentieel. Daarom is de operationalisatie van de kernconcepten in dit onderzoek afgeleid uit wetenschappelijke literatuur over de onderwerpen. Tevens is tijdens het operationalisatieproces het *MECE*-principe toegepast. De theoretische concepten zijn daardoor *Mutually Exclusive, Collectively Exhaustive*. Dit voorkomt overlap tussen concepten en verzekert de validiteit van de metingen.

##### *Casestudie*

Onder voorwaarde van een gedegen operationalisatie is de interne validiteit van casestudies hoog door de extensieve bestudering van het onderwerp; wat recht doet aan de complexiteit van de praktijk. Daarnaast is de interne validiteit hier opgehoogd door 2 casussen te bestuderen die op wetenschappelijke gronden verschillen op de onafhankelijke variabele. Dit versterkt de inzichten over het verband tussen de onafhankelijke variabele en de afhankelijke variabele, en vergroot dus de validiteit van conclusies en aanbevelingen (Swanborn, 2008; Van Thiel, 2010).

##### *Documenten*

Bestaande documenten bevatten veel informatie en zijn dus geschikt voor casestudies. Echter, is het operationalisatieprobleem altijd in enige mate aanwezig doordat het materiaal niet voor het onderzoek gepubliceerd is en dus mogelijk niet aansluit op de probleemstelling (Van Thiel, 2010). In dit onderzoek was het operationalisatieprobleem beperkt. Beleidsdocumenten bevatten inherent veel informatie over het gehanteerde governance arrangement. Het onderzoeken van exploratie en

exploitatie vergde meer inspanning. Toch kunnen documenten ook juist helpen bij het onderscheiden van deze concepten. Als naslagwerk maken ze het bijvoorbeeld mogelijk te achterhalen of een bepaalde oplossing eerder is voorgekomen in de context van Marken; en of het nastreven ervan dus geldt als een exploratieve of exploitatieve onderneming.

### *Interviews*

Ook in het interviewproces is gestreefd naar interne validiteit. Daarvoor is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Die bieden de structuur die nodig is om de juiste informatie te vergaren en voldoende flexibiliteit voor verdieping van die informatie (Berg & Lune, 2012; Eriksson & Kovalainen, 2016; Van Thiel, 2010). De vragen in de interviewhandleiding zijn gebaseerd op de operationalisatie en lenen zich dus voor het verzamelen van waardevolle data.

Als eerste is gesproken met de RWS-projectmanager van Marken fase 2; als de facto proefinterview. Zo is de duidelijkheid van de vragen gecontroleerd; en is geoefend met het afnemen van een interview (Ibid.). Mocht blijken dat belangrijke informatie gemist is, dan zou het eenvoudig zijn om aanvullende vragen te stellen omdat de respondent tevens functioneerde als stagebegeleider van de onderzoeker. Het proefinterview bevordert dus de interne validiteit doordat de volgende interviews met een gedegen vragenlijst worden afgenomen. Tussen interviews door zijn vragen wel steeds bijgeschaafd om de formulering te verbeteren en om elke respondent gericht te kunnen bevragen (Berg & Lune, 2012).

Respondenten zijn geselecteerd uit de individuen die direct bij de casussen betrokken zijn geweest, op basis van hun expertise en de rol die zij hebben gespeeld. De kernactoren zijn allemaal vertegenwoordigd door één of meerdere respondenten. Zo is informatie verzameld die de hele casus beslaat, ondanks dat de selectie, mede door de soms beperkte beschikbaarheid van respondenten en de planning van de onderzoeker, niet exhaustief is geweest. Bij het selecteren van respondenten is naast een eigen inschatting door de onderzoeker ook advies gevraagd aan de stagebegeleider en enkele andere respondenten. Dergelijk advies kan het onderzoek sturen, maar hier is vertrouwd op de integriteit van de respondenten en de interviewhandleiding. Het leverde een aantal uiterst waardevolle interviews op die anders niet hadden plaatsgevonden.

### *Triangulatie*

De interne validiteit van het onderzoek is verhoogd door triangulatie, waarbij bestaande documenten en interviews gecombineerd zijn (Eriksson & Kovalainen, 2016; Van Thiel, 2010). Informatie uit documenten is benut in de voorbereiding van interviews; en ter verificatie van uitspraken door respondenten in die interviews; ook om daar in de analyse de juiste code aan te kunnen verbinden. Daarnaast is triangulatie zichtbaar in de selectie van respondenten, die beschikken over verschillende rollen, achtergronden en expertises. Aan de hand van de interviewhandleiding verschijnen dan verschillende perspectieven die samen een evenwichtiger beeld van de casussen schetsen dan wanneer respondenten waren geselecteerd op homogeniteit.

### *Coderen*

In de analyse van de onderzoeksdata is door middel van codering de praktijk onderzocht. De gebruikte codes zijn gebaseerd op de operationalisatie, waarbij voor elke indicator een code is opgesteld. Tijdens het coderen van de eerste interviews bleek dat de codes niet volledig dekkend

waren. Daarom zijn 2 additionele codes opgesteld die de resterende belangrijke data omvatten. Het gaat om 'uitleg situatie', waarin een situatie wordt beschreven die niet exact past bij de andere codes, maar toch belangrijke (achtergrond) informatie bevat; en om 'verbeterpunten', waarin respondenten een verbeterpunt suggereren voor een bepaalde projectfase. Deze code kan bijdragen aan het opstellen van gedegen aanbevelingen. Het codeboek met de gehanteerde codes en bijbehorende definities is opgenomen in bijlage C.

### *§ 3.2.3: Betrouwbaarheid*

Betrouwbaarheid draait om nauwkeurigheid en consistentie in het onderzoeksproces. Het onderzoek zal dan tot dezelfde resultaten leiden wanneer het wordt herhaald onder dezelfde omstandigheden (Van Thiel, 2010). De betrouwbaarheid van documenten is geborgd door ze te vermelden in de bronnenlijst. De betrouwbaarheid van interviews is verhoogd door het hanteren van een interviewhandleiding (bijlage E). Het zal echter moeilijk zijn dezelfde informatie te verkrijgen. De inherente flexibiliteit van semigestructureerde interviews en de menselijke factor bij de respondenten maken enigszins afwijkende antwoorden zeer waarschijnlijk. Wel kan de verzamelde data van dit onderzoek grotendeels opnieuw geanalyseerd worden aan de hand van de letterlijke transcripten van de interviews. Voor 1 interview is echter noodgedwongen een verslag opgesteld als gevolg van niet functionerende opnameapparatuur.

Voor de analyse zijn alle transcripten, en het verslag, van de interviews gecodeerd. Zij vormen een afgebakend geheel van diepgaande informatie. Waar nodig is aanvullend gebruik gemaakt van data uit documenten (bijvoorbeeld de HWBP-handreiking), maar die data is niet systematisch gecodeerd; daarvoor zijn de interviews voldoende dekkend bevonden.

Coderen helpt bij het organiseren en interpreteren van data en is dus een belangrijk onderdeel van de analyse (Berg & Lune, 2012). Echter, vergt het coderen zelf altijd enige mate van interpretatie door de onderzoeker (Eriksson & Kovalainen, 2016; Van Thiel 2010). Een systematisch codeerproces is dus essentieel voor de betrouwbaarheid. Daarom is gecodeerd in ATLAS.ti; zijn de gebruikte codes afgeleid van de operationalisatie (Berg & Lune, 2012; Van Thiel, 2010); en opgenomen in een codeerschema (Eriksson & Kovalainen, 2016; Van Thiel, 2010) waarin naast de definities van codes ook is vermeld hoe ze zijn toegepast. Het codeerproces is iteratief. Definities zijn gaandeweg aangescherpt, waarbij stelselmatig de juistheid van alle eerdere toepassingen van de betreffende codes is gecontroleerd. Daarnaast is gebruik gemaakt van overkoepelende thematische codes voor de kernvariabelen. Deze zijn ingezet ter codering van fragmenten die bij een bepaalde kernvariabele horen, maar waarvoor de precieze categorie onzeker is. Het periodiek nalopen van deze thematische codes, in combinatie met voortschrijdend inzicht, helpt veel individuele codes alsnog in de juiste categorie te plaatsen.

De operationalisatie is betrouwbaar doordat het is afgeleid uit bestaande theorieën. Echter, is voor de indicatoren van exploratie en exploitatie een ordinale schaal gebruikt, waardoor een indicatie ontstaat waarin de interpretatie van de onderzoeker zwaar meeweegt. Aanvullend is daarom kwantitatief gekeken naar hoe vaak een code voorkomt in de onderzochte casussen.

## Hoofdstuk 4: Casusbeschrijving

De casus Marken die hier wordt belicht beslaat de periode van 2006, waarin werd begonnen aan een startnotitie die verschillende ontwerpvoorstellen voor een dijkversterking presenteerde, tot medio 2016, waarin een keuze werd gemaakt voor een dijkontwerp. Om deze casus in dit tijdvak goed te kunnen begrijpen is een stukje voorgeschiedenis noodzakelijk.

### § 4.1: Fase 1

#### § 4.1.1: De achtergrond

De laatste dijkversterking op Marken werd in de jaren 80 uitgevoerd. Tijdens deze versterking werd de Noordkade van het eiland onder handen genomen, de Zuid- en Westkade voldeden op dat moment nog aan de geldende norm. Na de versterking van de Noordkade is verscheidene keren geconstateerd dat ook de Zuid- en Westkade aan versterking en onderhoud toe waren. RWS houdt echter de boot af. Reden daarvoor is de sluimerende Markerwaard, het project voor het realiseren van een derde Flevopolder. Ter illustratie, de Bukdijk op Marken was oorspronkelijk bedoeld om het eiland met Volendam te verbinden zodat de Gouwzee zou worden ingedamd als eerste aanzet tot de Markerwaard. Ook de Houtribdijk van Enkhuizen naar Lelystad werd gezien als onderdeel van die toekomstmuziek. De realisatie van de Markerwaard zou voor een totaal andere situatie op Marken zorgen. Afhankelijk van het gekozen ontwerp zouden de Zuid- en Westkade niet, of slechts minimaal, versterkt hoeven worden. De afwachtende houding van Rijkswaterstaat is dus niet raar. Pas in 2003 wordt het Markerwaardproject definitief van tafel geveegd. Dit is het signaal voor Rijkswaterstaat om de dijken op Marken opnieuw onder de loep te nemen. Projectleider op dat moment is Jan Willem Nieuwenhuis. Onder zijn leiding worden gedurende drie jaar allerlei onderzoeken uitgevoerd die de kennis moeten vergaren die nodig is om de scope van de aanstaande versterkingen te bepalen. Tijdens de tweede toetsronde van het Hoogwater-beschermingsprogramma (2001-2006) worden in 2005 delen van de Zuid- en Westkade afgekeurd op basis van stabiliteit, hoogte en bekleding.

Conform het Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten (SNIP) stelt Rijkswaterstaat een team Startnotitie aan dat het plan van aanpak voor de toekomstige dijkversterking moet opstellen. De samenstelling van het RWS-team wordt grotendeels bepaald door projectleider Amar Das. Hij neemt in zijn team op: Ken Krijger, regievoerder; Jan Kuperus, omgevingsmanager; en Chris van der Geest, specialist MER/ecologie. De enige laag boven het projectteam is toenmalig directeur Theo Aarsen. Daarnaast wordt een klankbordgroep gevormd waarin de Bouwdienst van Rijkswaterstaat, Provincie Noord-Holland, Gemeente Waterland, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) en enkele bewoners van Marken vertegenwoordigd zijn. Ook wordt tijdens de startnotitie gebruik gemaakt van de diensten van Arcadis, Mirjam van der Molen schrijft een groot gedeelte van de uiteindelijke notitie.

Tijdens de startnotitie bevond Rijkswaterstaat zich in een reorganisatie. Die uitte zich op een aantal gebieden. Zo werden projecten gesplitst in een planfase en een realisatie fase. Daarnaast ontwikkelde Rijkswaterstaat een nieuwe aanpak waarbij het accent in dergelijke projecten verschoof van de techniek naar het omgevingsmanagement. Ingewijden stellen dat het opknippen van het project een dilemma tussen specialistische kennis en holistische kennis betekent; en dat de omgeving weliswaar van grote waarde kan zijn, maar dat ook vanuit de techniek veel narigheid kan worden

voorkomen. Deze ontwikkelingen vormen de achtergrond waartegen het team Startnotitie zijn werkzaamheden uitvoert.

#### § 4.1.2: De startnotitie

De startnotitie is een verplichte mer-procedure, waarbij *mer* staat voor *milieueffectrapportage*. Het doel van de startnotitie is het analyseren en betrekken van de omgeving; en het verkennen van mogelijke varianten en alternatieven voor de dijk aanpak om hieruit de meest kansrijke te selecteren (Rijkswaterstaat, 2008). Om aan de doelstelling te voldoen overlegt Rijkswaterstaat constant met omgevingspartijen. Nader bekeken, uit deze interactie zich het meest in de relatie met HHNK. Als de actor die het beheer van de omringkade gaat overnemen van RWS werd met deze partij 1 keer per 1 of 2 maanden overlegd. De gemeente en provincie werden naar behoefte afzonderlijk van elkaar gesproken, deze overleggen waren niet in een bepaalde structuur gegoten. De Markers zelf werden in deze periode twee keer bijgepraat. De interactie met operationele actoren, zoals het waterschap, de provincie en de gemeente, verliep volgens RWS voorspoedig zolang zij op de hoogte werden gehouden. Hoewel zij afhankelijk van elkaar zijn zitten zij *"logischerwijs in de meewerkstand"*, iedereen wil immers een goede oplossing voor Marken. Het werd problematischer met *one-issue* actoren zoals de RCE *"...die zitten daar om maximaal hun belang na te streven. En dan is elke oplossing die je verzint eigenlijk te veel."*

Gedurende het project worden ook contacten onderhouden met het HWBP2, vooral om hen op de hoogte te houden. Echter lijkt deze relatie verder te gaan. Want hoewel men zich niet kan herinneren dat het HWBP-2 *"nou zo'n zware vinger in de pap [had]"*, werpt de HWBP2-doctrine *"wat afgekeurd is, dat moet je weer opknappen"* de eerste barrière op voor het startnotitieteam. De omringdijk van Marken was immers maar gedeeltelijk afgekeurd, en volgens het HWBP2 komen alleen deze delen in aanmerking voor versterking. Dat leidt tot onvrede in het RWS-team: *"je gaat geen hapjes ervan doen, dat is onzin, zo versterk je geen dijk, dat is voor de accountants, maar dat is niet voor de omgeving, dat is niet logisch."* Het is het begin van een jarenlange discussie, waarin het HWBP2 lang blijft vasthouden aan de versterking in lapjes.

Inhoudelijk speelden er naast de lappendijk nog een aantal zaken die het project in de startnotitie beïnvloedden. Ten eerste werden er vraagtekens gezet bij het toetsings-instrumentarium (TI). Vanuit het TI werd de maximaal toelaatbare overslag van de omringkade vastgesteld op 0,1 tot 1,0 l/m/s. Door de miniem toelaatbare overslag moesten de dijken groter en steviger ontworpen worden, waar de huidige dijk op Marken juist karakteristiek laag en smal is. Dit zou een rigoureuze verandering betekenen. Ten tweede werden de hydraulische randvoorwaarden in twijfel getrokken. De overschrijdingskans die op Marken gold was 1/1250, wat betekent dat de geldende norm van de omringkade 1 keer in 1250 jaar mag worden overschreden. Dit werd door sommige betrokkenen als overdreven beschouwd aangezien de Afsluitdijk en de Houtribdijk de peil van het Markermeer onder controle hadden gebracht. Waar was dan zo'n grote, stevige dijk voor nodig? Deze zaken waren niet alleen belangrijk voor het uiterlijk van Marken en daarmee de inpassing van de versterkte dijk in het landschap, maar ook door de aanpak van de zetting op het eiland. RWS wist dat de dijken van Marken drijven op een veenlaag en dat dit voor verzakking van de versterkte dijken zou zorgen. Daar probeerden ze in de te ontwikkelen oplossingsrichtingen rekening mee te houden.

In de startnotitie worden verschillende ontwerpen en alternatieven beschouwd. Oplossingen zijn verdeeld over de categorieën: oplossingen in grond, constructieve oplossingen en overige

oplossingen (Rijkswaterstaat, 2008). Grondoplossingen betreffen het aanpassen van het dijkprofiel met behulp van grond. Dijken kunnen op die manier verhoogd en verzwaaard worden. Daarnaast bestaat de optie een parallelle dijk aan te brengen die de impact van het water op de hoofddijk vermindert. Constructieve oplossingen gebruiken damwanden om de dijk te versterken. Zij worden tijdens de startnotitie in beschouwing genomen voor als de grondoplossingen de (ruimtelijke) waarden van Marken zouden aantasten. Overige oplossingen betreffen innovatieve varianten die de ruimtelijke impact van de dijkversterking op het eiland verminderen. Onderzocht zijn: *mixed in place*, dijkvernageling en dijkdeuvels. Daarnaast is gesproken over een EPS (piepschuim) oplossing om het gewicht van de dijk te verminderen zodat de zetting kon worden geminimaliseerd.

Na het afwegen van de bovengenoemde oplossingsmogelijkheden concludeert het team-Startnotitie dat de varianten in de categorieën constructieve oplossingen en overige oplossingen niet haalbaar zijn. Stuk voor stuk zouden ze te veel geld gaan kosten. Daardoor blijven drie oplossingen in grond over: binnenwaarts versterken, buitenwaarts versterken en vierkant versterken. Deze oplossingen kunnen eventueel gecombineerd worden met een parallelle dijk.

Met die conclusie wordt de startnotitie in april 2008 opgeleverd. In de herfst van datzelfde jaar wordt de notitie ter inzage gelegd aan de betrokken actoren, waaronder de Provincie Noord-Holland, in de rol van bevoegd gezag. Deze actoren stemmen zonder uitzondering in met het eindproduct. Daarmee komt de startnotitie ten einde en wordt de planfase gestart om een definitieve keuze te maken tussen de alternatieven die de startnotitie voordraagt.

#### § 4.1.3: De planstudie

##### *Aanbesteding*

In aanloop naar de planstudie ondergaat het projectteam een metamorfose. De belangrijkste verandering is dat Amar Das het project verlaat, hij wordt vanaf januari 2009 vervangen door Marijke Visser. Daarnaast wordt het oorspronkelijke team aangevuld met individuen afkomstig van verschillende afdelingen binnen Rijkswaterstaat, en wordt ook een plek gereserveerd voor een afgevaardigde van HHNK, als toekomstig beheerder van de dijken op Marken. Het nieuwe team zal toewerken naar het vastgesteld krijgen van een definitief ontwerpdijkversterkingsplan. De eerste stap in dit proces, dat op 1 juli 2011 gereed moet zijn, betreft het aanbesteden van die opdracht aan een ingenieurbureau.

Het proces van aanbesteden behelst een op de startnotitie gebaseerde uitvraag waar een voorgeselecteerde groep ingenieurbureaus op kan reageren. Voor het project Marken betekent dit dat op 22 oktober 2009 aan ingenieurbureaus wordt gevraagd om een offerte op te stellen voor een ontwerpdijkversterkingsplan en de daaraan gerelateerde producten. Uit alle aanbiedingen wordt de *Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI)* geselecteerd. Hoewel voor Marken extra criteria waren opgesteld zoals kennis van zaken, communicatie met de omgeving en de kwaliteit van het projectteam; zouden de geraamde kosten dus voor het grootste deel verantwoordelijk zijn voor de selectie van een opdrachtnemer.

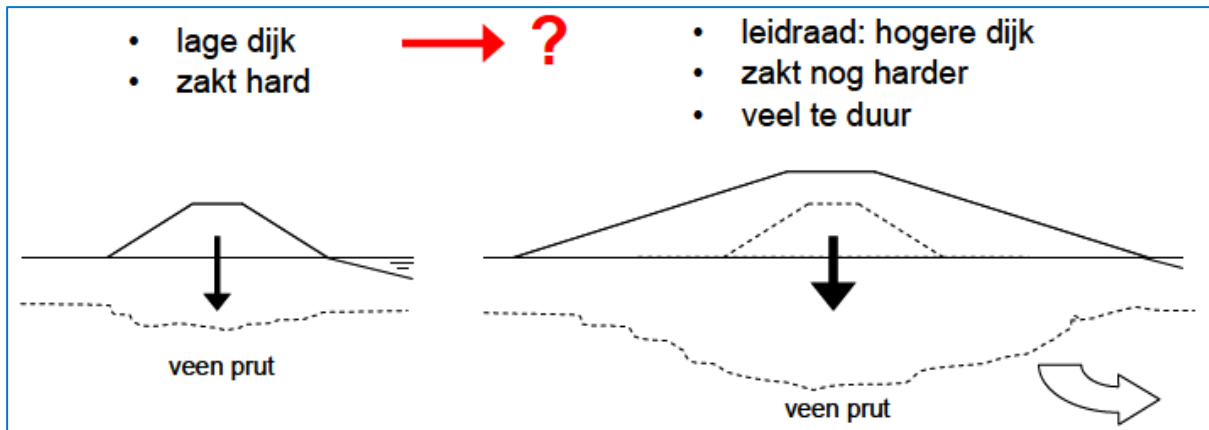
De procedure zorgt ervoor dat Arcadis, het ingenieurbureau verantwoordelijk voor de startnotitie, niet automatisch ook de planstudie voor haar rekening neemt. Zij moeten net als de andere gegadigden op nul beginnen. Zo kon het gebeuren dat uiteindelijk niet Arcadis, maar DHV de aanbesteding wint. Daarover zegt RWS achteraf: *"Het vervelende was voor ons, de beste inschrijving [Arcadis] was ongeldig verklaard, die waren vonden wij heel goed. [...] maar goed, dan moet je*

*verder met die partij [DHV].”* Los van de fout van Arcadis en de voorkeur van RWS, waren er wel degelijk goede redenen om met DHV in zee te gaan. Zo werkten DHV op dat moment aan de Markermeerdijken waar ze goed scoorden op kennis en communicatie met de omgeving, en had het verreweg de goedkoopste offerte opgestuurd.

Zo komt het dat de opdracht op 2 februari 2010 gegund wordt aan DHV. In voorbereiding op de toekomstige samenwerking wordt het RWS-team volgens het *Integraal Projectmanagement Model (IPM-Model)* ingericht. Dit houdt in dat in het team 5 rollen vertegenwoordigd zijn: projectmanager, omgevingsmanager, technisch manager, contractmanager en een manager projectbeheersing. Inhoudelijk betekent dit dat Marijke Visser, omwille van budget en capaciteit, haar functie als projectmanager gaat combineren met de functie van omgevingsmanager, en dat Niek Berg overkomt van de afdeling realisatie en Kees Dorst vervangt als technisch manager.

Vanaf de eerste gesprekken tussen dit vernieuwde RWS-team en de afgevaardigden van DHV worden de spanningen tussen de twee partijen voelbaar. Zo laat Rijkswaterstaat tijdens het eerste kennismakingsoverleg haar twijfel blijken over de lage inschrijving van DHV, dat deze twijfels via haar projectleider wegwuift. Tijdens het daarop volgende, officiële, Project Start-Up overleg op 17 februari, introduceert DHV Reinout Koning als nieuwe projectleider; deze laat weten dat nauwe samenwerking met RWS voorop staat om dit project tot een goed einde brengen.

Het eerste product wat DHV moet opleveren is het Plan van Aanpak waarin het beschrijft hoe het gaat komen tot een ontwerpdijkversterkingsplan. Dit Plan van Aanpak dient gebaseerd te zijn op de startnotitie en de uitvraag van Rijkswaterstaat. Meteen in de inleiding van dit plan stelt DHV dat er enkele risico's zijn waar serieus rekening mee moet worden gehouden: *"De voorgeschreven leidraden leiden volgens onze ervaring onherroepelijk tot zware ontwerpprofielen, en tot een veelvoud van de gebudgetteerde €12 miljoen"* (DHV, 2010) Deze stelling wordt onderbouwt met figuur 6 waarin te zien is wat DHV een *Catch 22* noemt: De linker dijk geeft de huidige situatie op Marken weer. De dijken zijn karakteristiek laag en smal, en voldoen niet meer aan de norm, deels doordat zij wegzakken in de onderliggende veen laag. De dijk rechts vormt een weergave van de hypothetische situatie die zou ontstaan wanneer de dijken op Marken conform de startnotitie en de normen van het HWBP2 worden aangepakt. De overhoogte die moet zorgen voor meer veiligheid, creëert meer gewicht waardoor er meer zetting optreedt. Om voor dit effect te compenseren moet extra overhoogte worden aangebracht, wat bijdraagt aan het gewicht, waardoor de zetting weer versnelt. Zo ontstaat een vicieuze cirkel. Rijkswaterstaat toont zich echter ongevoelig voor dit argument. Zij stellen dat DHV een dergelijke situatie niet voldoende heeft onderbouwt en dringen er daarom op aan dat het dijkversterkingsontwerp *gewoon* conform de opgestelde normen wordt opgesteld.



Figuur 6: Het dijkversterkingsdilemma (DHV, 2010)

### Beeldkwaliteitsplan

Nadat er enigszins overeenstemming is bereikt over het Plan van Aanpak beginnen Rijkswaterstaat en DHV aan het opstellen van een Beeld en Kwaliteitsplan (BKP). Het doel van dit plan is om "de ruimtelijke kwaliteit van het eiland Marken een volwaardige plek in het planproces op weg naar het Dijkversterkingsplan te geven" (DHV, 2011: p. 7). Dit betekent dat het BKP twee dingen doet: ten eerste definieert het wat wordt verstaan onder de ruimtelijke kwaliteit van Marken. Het uiteindelijke BKP doelt hierbij onder andere op de continuïteit van het huidige dijkprofiel en de daarbij behorende steile taluds; ten tweede formuleert het ontwerpprincipes. De criteria voor het dijkontwerp die ervoor moeten zorgen dat de versterkte dijk niet te veel afwijkt van de huidige.

Het RWS-team tilt zwaar aan dit Beeld en Kwaliteitsplan: "[Het] doel is dat bewoners tevreden zijn." De bewoners van Marken spelen dus een belangrijke rol in het project. Om de belangen van Marken zo goed mogelijk te verwerken betreft Visser als omgevingsmanager verschillende actoren bij het opstellen van het BKP. De belangrijkste daarvan zijn de Provincie Noord-Holland, De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed en de bewoners van Marken. Die laatste groep wordt actief betrokken via verschillende kanalen. Zo is er een officiële klankbordgroep waarin een vertegenwoordiging van de eilandbewoners zich op verzoek van Rijkswaterstaat heeft verenigd. Met deze klankbordgroep kan Visser over allerlei thema's rond de dijkversterking van gedachten wisselen. Daarnaast legt zij persoonlijke contacten met bewoners door bij hen thuis langs te gaan voor keukentafelgesprekken. In deze setting staat het de Markers vrij hun eigen mening en belangen te delen met Rijkswaterstaat.

Aan de hand van dit intensieve proces met de omgeving, evenals eigen onderzoek, schrijft DHV een Beeld en Kwaliteitsplan waarin de ruimtelijke opgave voor het toekomstige ontwerp verankert lijkt. Het wordt in januari 2011 opgeleverd. Op datzelfde moment stapt Marijke Visser over op een ander project en wordt haar plaats ingenomen door Ed de Heij. Evenals Visser zal De Heij zich zowel op de functie van projectmanager als omgevingsmanager toeleggen.

### Voorkeursvariant

Tijdens zijn eerste weken als projectmanager merkt Ed de Heij dat het project Marken complexer is dan de papieren werkelijkheid doet vermoeden. De samenwerking met DHV verloopt stroef en zij dreigen zelfs het project stop te zetten omdat Rijkswaterstaat niet wil betalen voor meerwerk dat extra moet worden gedaan ten opzichte van de uitvraag. De complexiteit die De Heij ervaart is deels

te herleiden tot een aantal interne knelpunten in de samenwerking tussen DHV en RWS. Ten eerste wordt van beide kanten beaamt dat Rijkswaterstaat en DHV ruzie hadden op een aantal andere projecten waarop de twee samenwerkten. Deze ruzies straalden uit naar het project Marken. Ten tweede had DHV een zeer commerciële insteek gekozen in hun aanbieding. Dit betekende weliswaar dat zij veel goedkoper waren dan de concurrentie, maar ook dat voor elke extra dienst, zei het product of overleg, extra betaald moest worden. Dit tot ergernis van Rijkswaterstaat, dat haar twijfels over de lage inschrijving van DHV vanaf het begin al kenbaar had gemaakt. Ten derde was er, tegen de verwachting van Rijkswaterstaat in, weinig informatie beschikbaar over de zetting van de dijken op Marken. Dit bemoeilijkt het ontwerpproces en noodzaakt beide partijen extra onderzoek te doen, wat weer meer geld kost.

De Heij krijgt tijdens zijn eerste weken op het project dus veel te verwerken. Ondertussen werkt DHV aan een Variantenafweging waarin de mogelijke oplossingsrichtingen uit de startnotitie getrechterd worden op basis van hun ervaring opgedaan in eerdere projecten. Evenals het team-Startnotitie komen zij tot de conclusie dat grondoplossingen de voorkeur verdienen boven constructie-oplossingen. In de afweging tussen binnenwaarts, buitenwaarts en vierkant versterken kiest DHV na een multi-criteria analyse voor vierkant versterken waarbij het de niet-afgekeurde tussenvakken wil meenemen in de versterking. Een dergelijke variant heeft minder impact op de omgeving en biedt meer kans op een gelijkmatige zetting dan de binnenwaartse en buitenwaartse varianten doordat de zetting onder de huidige dijk al verder gevorderd is. Vierkant versterken wordt daarmee de voorkeursvariant, waarop het kan worden omgezet in een definitief ontwerp.

#### *Definitief Ontwerp*

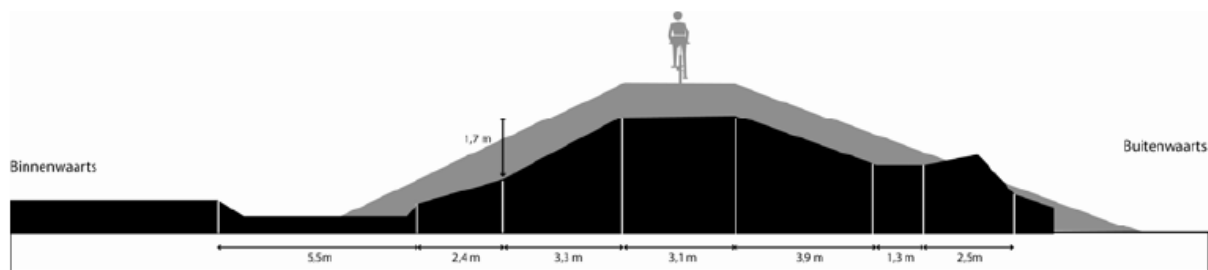
De uitwerking van de variant vierkant versterken gaat echter niet zonder slag of stoot. Nog voor de oplevering van de Nota Variantenafweging in juli 2011, escaleert het project. Odelinde Nieuwenhuis wordt de nieuwe projectleider bij DHV, dat daarmee beoogt het communicatieve aspect in de samenwerking te verbeteren. In een tussenevaluatie stelt DHV dat het project inhoudelijk goed verliep, maar dat er op procesvlak steken zijn laten vallen. RWS herkent zich in deze analyse en samen maken ze een nieuwe start. Sindsdien verloopt de samenwerking beter.

Een andere relatie die gedurende de planstudie moeizaam verloopt is die tussen Rijkswaterstaat en het Programmabureau HWBP2. Al in de periode van Marijke Visser vormt het een beproeving. Het HWBP2 geeft aan dat dit deels komt doordat: *"...de eisen die Rijkswaterstaat voor haar eigen projecten hanteert intern, afwijken van die eisen die gesteld werden vanuit de subsidieregeling HWBP2."* Dat kan komen doordat die laatste gericht is op waterschappen als beheerders van waterkeringen, en niet op Rijkswaterstaat, dat weinig waterkeringen beheert.

Ook De Heij en DHV beginnen de aanwezigheid van het HWBP2 te voelen. Bijvoorbeeld in de afweging van RWS en DHV om de tussenliggende dijkvakken in het project mee te nemen; iets wat niet mag volgens de regels van het HWBP2. Ondanks aanhoudende pleidooien vanuit RWS, houdt het HWBP2 voet bij stuk. Wanneer echter medio 2011 de derde toetsronde van het HWBP plaatsvindt worden deze tussenvakken alsnog afgekeurd, waardoor de weg vrij komt voor het uitvoeren van een integrale dijkversterking. Tot grote opluchting van Rijkswaterstaat en DHV.

Een andere oorzaak van de moeizame relatie met het HWBP2 is de manier waarop RWS haar argumenten onderbouwt. De kostenramingen fluctueerden, zeker gedurende het opstellen van het definitief ontwerp. Het HWBP2 wist daardoor niet meer wat zij moesten geloven. De veranderlijke

kostenberekeningen door RWS hadden ook te maken met het beschikbaar komen van data over de zetting van de dijk. Zo kon een betere inschatting van de zetting verwerkt worden in het voorkeursalternatief vierkant versterken. Dit resulteerde in een zeer omvangrijke dijk, die ver over budget zou gaan. Het uiteindelijk ontwerp toont een dijk (zie figuur 7) die alle leidraden uit het Beeld en Kwaliteitsplan te boven gaat. Daarnaast blijken de kosten met circa 30 miljoen euro, bijna drie keer hoger dan gepland. Dit dijkontwerp wordt eind 2012 definitief, en wordt in februari 2013 getoond aan de bewoners. Daarbij wordt meteen de kanttekening geplaatst dat het qua budget geen haalbare optie is en dat Rijkswaterstaat zal starten met een MIRT Onderzoek om andere oplossingsmogelijkheden in kaart te brengen.



Figuur 7: Profiel Voorkeursalternatief Vierkant Versterken (RWS Noord-Holland, 2011)

## § 4.2: Fase 2

### § 4.2.1: De tussenronde – van planstudie naar MIRT Onderzoek

In het licht van het naderende VKA, en omdat de spanningen voor en achter de schermen gestaag oplopen, wordt al tijdens de planstudie onderzocht of het project op een andere manier kan worden aangevlogen. Een aantal actoren speelt hierin een centrale rol: Liz van Duin, Netwerkdirecteur Ontwikkeling bij RWS WNN; Luzette Wagenaar-Kroon, burgemeester gemeente Waterland; Kees Stam, dagelijks bestuurslid Hoogheemraadschap Hollandsnoorderkwartier; en Hetty Verhagen, Directeur Deltaprogramma. Dat juist deze individuen zich bezig hielden met de transitie van de planstudie naar een eventueel vervolgtraject, toont aan dat dit proces zich op een hoger niveau afspeelde dan in het project gewoonlijk was.

Het feit dat bovenstaande figuren de handen ineenslaan met de gezamenlijke wens het project Marken vlot te trekken, zorgt voor nieuwe energie. Rijkswaterstaat, gemeente Waterland en HHNK zijn niet alleen veel met elkaar in overleg, maar zijn gedrieën ook bij de inloopavonden op Marken aanwezig. Die aanpak werpt zijn vruchten af. De partijen komen tot de conclusie dat het project baat heeft bij een doorstart; als gevolg daarvan wordt tot in de hoogste boom in Den Haag gelobbyd voor een transitie van planstudie, naar MIRT Onderzoek. Door het project Marken onder de noemer van een MIRT Onderzoek te herstarten, worden een aantal voordelen behaald ten opzichte van de voorgaande situatie. Ten eerste wordt de geldkwestie opgelost. Waar de planstudie onder de noemer van het HWBP2 werd uitgevoerd, valt een MIRT Onderzoek onder de vlag van het Directoraat Generaal Ruimte en Water (DGRW) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De moeizame verhouding tussen Rijkswaterstaat en het HWBP2 wordt daarmee omzeild. Daarnaast heeft een MIRT Onderzoek als bijkomend voordeel dat de financiën niet direct hoeven te kloppen. Het project Marken krijgt daardoor de tijd om dit aspect op orde te brengen. Een derde voordeel van een MIRT Onderzoek ten opzichte van een planstudie is dat er minder vastligt. Het MIRT Onderzoek biedt daarmee de mogelijkheid om van Marken een pilot te maken die onderzoekt hoe een oplossing gericht op Meerlaagsveiligheid gestalte kan krijgen. De achterliggende gedachte is dat een dergelijke methode

zou kunnen bijdragen aan het vinden van een passende oplossing voor de specifieke ruimtelijke- en cultuurhistorische uitdagingen op Marken.

De beleidsbepalers in Den Haag reageren uiteindelijk positief op het plan en de voordelen die het met zich meebrengt; maar voor het MIRT Onderzoek kan beginnen moeten er nog enkele plooien worden gladgestreken: het opdrachtgeverschap en de personele bezetting. Zoals gesteld wordt een MIRT Onderzoek normaliter verzorgd door DGRW, wat betekent dat Rijkswaterstaat de regie kwijt zou raken. Echter maakt RWS in de persoon van mevrouw Van Duin, daarin gesteund door de partners in de regio en de Deltacommissaris, zich hard voor het behouden van het project. DGRW geeft toe aan dit pleidooi door als formele opdrachtgever aan project Marken verbonden te blijven, terwijl de daadwerkelijke uitvoering in handen komt van Rijkswaterstaat. Wel moet RWS verantwoording blijven afleggen aan Den Haag en is het tegelijkertijd verantwoordelijk voor het realiseren van achterstallig onderhoud aan de ringdijk van Marken.

Ook de tweede plooi wordt gladgestreken. DGRW stelt geld ter beschikking voor het aannemen van extra personeel. Daarop doen Petra van den Brand en Berthe Brouwer van ingenieursbureau Infram hun intrede in het projectteam Marken. Hun inbreng zou uiteindelijk van grote waarde zijn voor het hele project: van de daadwerkelijke vormgeving van de pilot Meerlaagsveiligheid tot aan de verkenningsfase en verder.

#### *§ 4.2.2: De MIRT Onderzoeksfase*

Doordat de tussenronde op bestuurlijk niveau de weg vrijmaakt voor een doorstart, kan Rijkswaterstaat meteen na de presentatie van het alternatief Vierkant Versterken de volgende fase aankondigen: een verkenning van de mogelijkheden van Meerlaagsveiligheid (MLV) op Marken. Daarin wordt de potentie voor een MIRT Onderzoek onderzocht. Het is het startschot voor de MIRT Onderzoeksfase van project Marken. Een fase die loopt van februari 2013 tot 21 november 2014.

#### *Meerlaagsveiligheid: Wat, waarom en hoe?*

De intrede van Meerlaagsveiligheid hangt nauw samen met het gebrek aan draagvlak voor het voorkeursalternatief Vierkant Versterken uit de planstudie. De startnotitie en planstudie hadden gemeen dat zij primair georiënteerd waren op een dijkversterking c.q. -verzwaring. Dit leverde een aantal prominente problemen op. Die problemen trachten Rijkswaterstaat en haar partners nu te ondervangen door de mogelijkheden van Meerlaagsveiligheid te onderzoeken. Op voorhand biedt dit concept mogelijkheden doordat het ééndimensionale perspectief uit de startnotitie en de planstudie wordt ingeruild voor het Meerlaagsveiligheid concept dat uit drie lagen bestaat: 1) dijkversterking; 2) waterrobuust ontwikkelen; 3) crisisbeheersing. De potentie van die gelaagdheid wordt door de betrokken actoren herkend. Meer dan voorheen kunnen zij de blik richten op het vinden van een bij Marken passende oplossing die zorgt voor een **M**arkant, **L**eeftbaar en **V**eilig Marken. Dit betekent dat wordt onderzocht in hoeverre oplossingen in de drie lagen van Meerlaagsveiligheid gecombineerd kunnen worden om tot maatwerk voor Marken te komen.

De faseovergang vanuit planstudie heeft niet alleen consequenties voor het type oplossing dat wordt nagestreefd; het beïnvloedt ook de samenstelling van de groep betrokken actoren, en hoe zij zich tot elkaar verhouden. De groep bestaande uit Rijkswaterstaat, Directoraat-Generaal Ruimte en Water, gemeente Waterland, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en Provincie Noord-Holland wordt uitgebreid met de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland, die zich binnen het project

vooral zal richten op het uitwerken van mogelijke oplossingen in laag 3 van Meerlaagsveiligheid: de crisisbeheersing. Door deze toevoeging ontstaat begin 2013 een groep kernactoren die met elkaar samenwerken op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau. Op ambtelijk niveau is een intern projectteam van Rijkswaterstaat, onder leiding van Bart Spaargaren, verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering. Daarnaast is op dit niveau het Breed Projectteam (Breed PT) in het leven geroepen waarin ambtelijke vertegenwoordigers van de kernactoren vertegenwoordigd zijn en met elkaar samenwerken. Het Breed PT komt één of tweemaandelijks bijeen, afhankelijk van de behoefte onder de betrokkenen, en bestaat, naast het intern projectteam van Rijkswaterstaat, in de kern uit: Wim de Vries van DGRW; Anneke Mobron van de gemeente Waterland; Henk Schobben van HHNK, Annebet van Duinen en Gertjan Winter van VRZW. Op bestuurlijk niveau worden een Stuurgroep Directeuren (SD) en een Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) opgericht. In beide organen zijn de bestuurslagen van de kernactoren vertegenwoordigd. De Stuurgroep Directeuren draagt zorg voor de voorbereiding van de besluitvorming en de dagelijkse sturing en komt 1 keer per 6 weken bijeen. Het Regionaal Bestuurlijk Overleg is verantwoordelijk voor de besluitvorming. Zij stemt de frequentie van haar bijeenkomsten daarop af.

De nieuwe constructies op ambtelijk en bestuurlijk niveau zijn, zoals alle betrokken actoren beamen, gericht op intensieve en vergaande samenwerking tussen de partners, waarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid gecreëerd wordt. Een respondent merkt daarover op: *"Elke keer weer stond iedereen open voor overleg, en 'hoe brengen we dit verder'? En dat is het bijzondere aan dit project."* Wat wellicht heeft bijgedragen aan deze houding is dat elke actor een intentieverklaring heeft ondertekend waarin niet alleen de eigen rol, maar ook de aard van de samenwerking werd gespecificeerd.

Deze houding houdt niet op bij de verhouding tussen de publieke actoren, maar is tevens verlengd naar de bewoners van Marken. Zij worden op verschillende manieren bij het project betrokken. Zo worden hechte banden aangehaald met de Eilandraad die de belangen van de Markers vertegenwoordigd; interacteert Rijkswaterstaat continu met de werkgroep Dijkversterking op het eiland om hun visie op de oplossingsrichtingen in het proces te betrekken; en worden frequent bewonersavonden georganiseerd waarbij alle Markers de mogelijkheid krijgen om van gedachten te wisselen met de betrokken publieke actoren.

Hiermee zijn de gremia geschetst waarin de actoren zich voortbewegen. Van maart 2013 tot en met augustus van datzelfde jaar wordt de samenwerking tussen de publieke partijen en de Markers geïntensiveerd. Deze periode staat in het teken van de *Vingeroefeningen*.

#### *De Vingeroefeningen*

De Vingeroefeningen waren bedoeld om een alomvattende inschatting te maken van de kansen die het concept Meerlaagsveiligheid voor Marken zou bieden. Daarmee kan de minister bepalen of een Pilot Meerlaagsveiligheid onder de noemer van een MIRT Onderzoek kan worden doorgezet. De Vingeroefeningen waren toegankelijk voor alle belanghebbenden. Dit resulteerde in vergaande samenwerking tussen de publieke actoren en de Markers. Om het proces in goede banen te leiden nam Rijkswaterstaat ingenieursbureau HKV/Deltares in de arm. Zij moesten er met hun dijk-technische kennis voor zorgen dat de ideeën uit de Vingeroefeningen op waarde geschat werden.

HHNK is positief gestemd over de Vingeroefeningen en omschrijft het proces als volgt: *"We willen divergeren, alles kan op tafel komen, maar we gaan ook met elkaar convergeren, zo ver*

*mogelijk.*" Dit betekende dat de Vingeroefeningen uiteindelijk drie ronden in beslag nam, waarbij de mogelijke oplossingsrichtingen uitwaaijden om ze daarna met behulp van de gecombineerde kennis van Rijkswaterstaat, HKV en de bewoners te beoordelen op haalbaarheid. De oplossingen met de meeste potentie blijven dan over.

Hoewel alle actoren tevreden terugkijken op het proces zoals dat toen verlopen is, was die tevredenheid niet bij iedereen direct aanwezig. Vooral de bewoners van Marken vonden het proces soms te langdradig worden. Een vertegenwoordiger van de Eilandraad verwoordt het als volgt: *"[Natuurlijk] moet je eerst, zeker met creatievelingen, een beetje out of the box allerlei dingen roepen, maar je moet op een gegeven moment wel weer op aarde landen en dat tegen de realiteit aan houden."* Het gat tussen creativiteit en realiteit was soms frustrerend voor Markers die zelf een achtergrond in civiele techniek hadden en daardoor vaak snel de haalbaarheid van een idee konden beoordelen. Uiteindelijk zijn ook hier de plooiën glad gestreken. Te meer, doordat Rijkswaterstaat en het Regionaal Bestuurlijk Overleg vasthielden aan een vooraf uitgestippeld tijdpad, ondertussen de irritaties die bij sommige Markers leefden erkennend. Door met elkaar in gesprek te blijven en naar elkaar te luisteren werd de wederzijdse welwillendheid benadrukt. Beide kanten zien daarin een belangrijke factor in het succes van de Vingeroefeningen.

De resultaten van de Vingeroefeningen tonen de potentie van een Meerlaagsveiligheid oplossing op Marken. Op 28 augustus 2013 stelt het RBO voor het HWBP2 traject dat leidde tot het alternatief Vierkant Versterken tijdelijk te stoppen, en in het kader van een MIRT Onderzoek de Pilot Meerlaagsveiligheid Marken te starten. Het wordt unaniem aangenomen. Gedurende de resterende maanden van het jaar wordt door de betrokken partijen een plan van aanpak opgesteld.

#### *Pilot Meerlaagsveiligheid Marken: Veel onderzoek*

Na het opstellen van het plan van aanpak voor het MIRT Onderzoek moet Bart Spaargaren om medische redenen verstek laten gaan. Hij wordt als projectmanager vervangen door André Sluiter. Onder zijn leiding worden van maart tot en met november 2014 allerlei onderzoeken uitgevoerd, weer met HKV/Deltares als partner.

Het MIRT Onderzoek kent vier sporen: Maatwerk voor Marken; Governance; Kennis en ervaring rond MLV; en Tussentijdse veiligheid. Onder Maatwerk voor Marken valt het zoeken naar een oplossing die voldoet aan de Markante, Leefbare en Veilige componenten van de doelstelling. In het spoor governance wordt getracht de mogelijke oplossingsrichtingen te borgen opdat zij realistisch en toekomstbestendig worden. Onder de noemer van kennis en ervaring worden onderzoeksresultaten in nationaal perspectief geplaatst om te bepalen of zij elders in het land mogelijkheden. Het vierde spoor dient door onderhoud aan de huidige dijken te garanderen dat de Markers veilig blijven terwijl zij op een gerealiseerde oplossing wachten.

Met deze sporen in het achterhoofd worden in de maanden maart tot en met juli 6 strategieën verkend, uitgewerkt en beoordeeld. Strategie 1 betreft het behouden van het huidige dijkprofiel, waarbij het accent komt te liggen op laag 2 en 3 van Meerlaagsveiligheid; Strategie 2 behelst het meebewegen met de zetting. Deze strategie leunt op een kortcyclische benadering waarbij elke 12 jaar een dijkversterking plaatsvindt. De overhoogte van de dijk wordt zo geminimaliseerd, wel is sprake van meer overlast voor de Markers; Strategie 3 is een alternatief dat door de Markers zelf is aangedragen onder de noemer van de *zettingsvrije dijk*. In deze strategie wordt de veenlaag onder de dijk afgegraven zodat de nieuwe dijk daarvan geen hinder ondervindt en zetting wordt

De eerste van vijf oplossingen betreft de *Nieuwe Kade*. Deze oplossingsrichting is ontleend aan het alternatief dat door de Werkgroep Dijkversterking is opgesteld. De bewoners ervaren de zetting als het grootste probleem. Deze oplossing rekent daarmee af door grondverbetering. De dijk wordt buitenwaarts versterkt en aangebracht op een plek waar de veenlaag als is afgegraven. Het alternatief is weergegeven in figuur 8. Bijkomend voordeel voor de eilanders is dat met dit alternatief geen oplossing in laag 2 en 3 nodig is. Waardoor zij niet afhankelijk zijn van een Meerlaagsveiligheid oplossing. Dit is bij de overige 4 oplossingen wel het geval. De Markers zijn daar als gevolg minder positief over. De dialoog met RWS blijft wel bestaan.

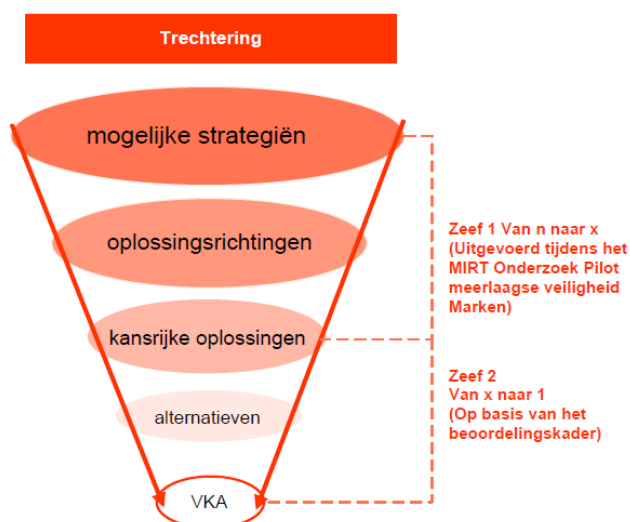


Wanneer alle oplossingsrichtingen bekend zijn, wordt op 4 november 2014 weer een publieksavond op Marken georganiseerd waarbij de kernactoren in overleg gaan met de bewoners over de resultaten. Daarin werd onderstreept dat de oplossing *Nieuwe Kade* op groot draagvlak kon

rekenen. Het RBO dat daarop volgt concludeert dat op korte termijn alleen een oplossing in laag 1 volstaat voor Marken, eventueel aangevuld met een oplossing uit laag 3. De lagen 2 en 3 worden beoordeeld als kansrijk, maar wel voor de lange termijn. Daarop besluit de minister om de MIRT Onderzoeksfase af te sluiten en de Pilot Marken voort te zetten in de MIRT Verkenning. Daarin worden de drie lagen van Meerlaagsveiligheid afzonderlijk van elkaar uitgewerkt, terwijl de betrokken actoren toewerken naar een definitief alternatief voor een oplossing op Marken.

#### § 4.2.3: De Mirt Verkenning

De verkenningfase van het project Marken borduurt voort op het Mirt Onderzoek (zie figuur 9) en loopt van 21 november 2014 tot 8 juli 2016. Waar het Mirt Onderzoek uitmondde in een aantal kansrijke oplossingen, werkt de verkenningfase deze oplossingen uit tot werkbare alternatieven. Uit de alternatieven die overblijven stelt de minister, in samenspraak met de betrokken actoren, het voorkeursalternatief vast. Het uitverkoren alternatief wordt vervolgens uitgewerkt in de planuitwerkingsfase.



Figuur 9: Trechters van mogelijke oplossingsrichtingen (RWS WNN, 2016)

Doordat de Mirt Verkenning doorgaat waar het Mirt Onderzoek ophield, blijven de overlegstructuren grotendeels gelijk. Het RBO, de Stuurgroep Directeuren, het Breed PT, en het Projectteam van Rijkswaterstaat blijven allemaal behouden, evenals de actoren die aan deze overleggen deelnemen. Samen zullen zij zich buigen over mogelijke oplossingen in de drie lagen van Meerlaagsveiligheid die hier niet meer complementair, maar onafhankelijk van elkaar worden benaderd. Het uiteindelijke voorkeursalternatief dient dus vanuit laag 1 voldoende bescherming voor Marken te bieden, zonder dat het daarbij afhankelijk is van maatregelen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en risicobeheersing. Omdat wateroverlast nooit helemaal kan worden uitgesloten worden deze lagen wel verder uitgewerkt. Voor laag 2 en 3 geldt namelijk dat deze van belang zijn, niet alleen om tegen het water uit het Markermeer te beschermen, maar ook om grote hoeveelheden regenwater het hoofd te kunnen bieden. Verschillende respondenten geven aan dat zij zich hier meer zorgen om maken dan over het peil in het Markermeer dat al onder controle is gebracht met de Houtribdijk. Het hemelwater zou de badkuip zodanig kunnen vullen dat ook op deze manier een rampenscenario tot realiteit kan worden.

Het project Marken bevat dus ook in de verkenningsfase voldoende uitdagingen voor de betrokken actoren. Ter verduidelijking wordt hierna elke laag apart behandeld.

#### *Laag 1: op weg naar het Voorkeursalternatief*

Rijkswaterstaat heeft ervoor gekozen om de verkenningsfase van project Marken bij het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) onder te brengen. Project Marken is dus niet meer in dergelijke mate zelfstandig als het was gedurende het Mirt Onderzoek, toen het zich juist losgemaakt had van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2, de voorloper van het HWBP. Rijkswaterstaat draagt daarvoor een aantal redenen aan. Zo kan het HWBP veel kennis en kwaliteit aan het project toevoegen; en is het HWBP een samenwerkingsprogramma tussen het rijk en de waterschappen. Er zou dan gek opgekeken worden wanneer het enige dijkversterkingsproject van het rijk niet in het bijbehorende programma was opgenomen. Er is toen gekozen voor het nieuwere HWBP omdat er in de verkenning van Marken een aantal oplossingen in beeld waren die onder het HWBP2 moeilijk realiseerbaar zouden zijn, bijvoorbeeld het kortcyclisch versterken. Daarnaast is het HWBP2 een eindig programma, dat uiteindelijk alleen nog maar voor Marken zou moeten voortbestaan. Dat werd, terecht, niet praktisch geacht.

Nu Marken onder het HWBP valt krijgt het vanuit dat programma een projectbegeleider toegewezen die een oogje in het zeil houdt. Eerst is dat Hannah Ietswaart, later wordt zij opgevolgd door Koen Versmissen. Zij monitoren of het project zich aan de richtlijnen van het HWBP houdt, en of er kansen liggen voor kennisuitwisseling. Zij kunnen Marken dan in contact brengen met verscheidene andere projecten. Marken maakt een aantal keren gebruik van deze optie, bijvoorbeeld wanneer het gaat om rekenen met de nieuwe normering, waarover later meer.

Onder de vleugels van het HWBP kabbelt het project voort. Gedurende de eerste helft van 2015 is Rijkswaterstaat vooral bezig met het aanscherpen van de veiligheidsopgave. Zo worden een kader ontwerputgangspunten, een ruimtelijk kwaliteitskader, en een beoordelingskader voor de varianten opgesteld. Rijkswaterstaat is ook bezig met het opzetten van een Klankbordgroep, om naast de Markers die al in het project worden betrokken ook andere belanghebbenden, zoals maatschappelijke organisaties en ondernemers op Marken, een stem te geven. Deze Klankbordgroep zou uiteindelijk 2 keer geraadpleegd en bijgepraat worden.

Rijkswaterstaat is op dat moment eveneens bezig met het verkrijgen van vergunningen en het voorbereiden van de uitvraag voor de verkenningsfase. Die uitvraag is bedoelt om een aannemer te vinden die kan helpen bij het toetsen van de dijkversterkingsalternatieven op hun technische haalbaarheid en hun inpasbaarheid in de context van Marken. De uitvraag wordt op 30 juni 2015 gewonnen door Grontmij, vanaf dat moment maken zij deel uit van het projectteam Marken. Met Grontmij aan boord worden de alternatieven uitgewerkt en hun effecten beoordeeld. Er wordt onder andere bekeken of deze lang- of kortcyclisch wordt versterkt; of de versterking binnenwaarts, buitenwaarts, of op de plaats moet worden uitgevoerd; en of de dijk wel of niet overslagbestendig gaat worden. Ook worden enkele bindende randvoorwaarden opgesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot veiligheid en natuur.

Voor de Noordkade wordt de opgave geformuleerd om deze te versterken binnen het huidige ruimtebeslag met markante kruin, waarbij de optimale versterkingscyclus wordt ingegeven door de uitkomsten voor de West- en Zuidkade. Al snel blijkt echter dat de Noordkade toch geen versterking behoeft en komt het onderdeel te vervallen. Voor de Westkade wordt zowel kortcyclisch versterken

als een beperkte reguliere versterking in beeld gebracht; en voor de Zuidkade worden onder andere kortcyclisch versterken, een geoptimaliseerde nieuwe kade, en een overslagbestendige kade meegenomen.

Het afwegen van de alternatieven blijkt niet eenvoudig. Deels werd dit veroorzaakt door de nieuwe Waterwet 2017, en de daaraan verbonden nieuwe normering, waar Marken als HWBP project aan moet voldoen. De nieuwe normering wisselt de overschrijdingskans in voor een overstromingskans. Een overschrijdingskans betekent dat een dijkvak een bepaalde waterstand kan keren zonder te overstromen. De huidige dijken op Marken hebben een overschrijdingskans van 1/1250. Statistisch gezien zou de dijk dus 1 keer in 1.250 jaar geconfronteerd worden met de maximaal keerbare waterpeil. Vergelijken met een overstromingskans is een overstromingskans een meer holistische benadering. Het houdt niet alleen rekening met de hoogte van één bepaald dijkvak, maar neemt verschillende risicovariabelen mee voor een hele dijkkring (zie figuur 10). De overstromingskans voor Marken is vastgesteld op 1/300.



Figuur 10: Van overschrijdingskans naar overstromingskans (RWS WNN, 2016)

De vaststelling van de overstromingskans op Marken verliep echter niet zonder slag of stoot. De bewoners voelden zich minder veilig onder de nieuwe norm. Van de norm 1/1250 gingen zij naar een norm 1/300. Gevoelsmatig is dat een enorme stap achteruit. Ook het gegeven dat het een nieuwe manier van normeren betreft, die ook bij het HWBP nog niet helemaal was uitgehard, maakte dat het project in deze fase wat moeizamer verliep. De overstromingskans stond namelijk niet vast en is voor Marken zowel 1/500, als 1/300 als 1/100 geweest. Dit was voor de bewoners van Marken aanleiding om de Deltacommissaris, de heer Kuijken, in het project te betrekken. Kuijken is toen op Marken geweest en heeft Rijkswaterstaat en haar partners gemaand met een oplossing te komen. Daarop is de Werkgroep Dijkversterkingen van Marken op bezoek geweest bij Grontmij, om te zien hoe de norm tot stand is gekomen. Hen is toen ook getoond dat de overstromingskans van 1/300 een dijk teweeg bracht conform de dijkhoogte die de Markers zelf in gedachten hadden. Zo kunnen de alternatieven beoordeeld worden vanuit hernieuwd vertrouwen.

Die beoordeling gebeurt voornamelijk in het Breed PT, in aanwezigheid van de betrokken ambtelijke actoren. Ook hier verloopt het discours in eerste instantie moeizaam, maar uiteindelijk komen de partijen eruit door constant naar elkaar te luisteren en in gesprek te blijven. Er wordt vooral veel gesproken over de Zuidkade. Moet deze kort- of lang-cyclisch versterkt worden? Wel of

niet overslag bestendig? En wel of niet zettingsvrij? In het Breed PT blijkt vooral HHNK groot voorstander van de lang-cyclische, zettingsvrije dijk. De variant die door de Markers is ingebracht. Andere actoren, zoals Rijkswaterstaat, zien in eerste instantie meer in het kortcyclisch versterken van de Zuidkade zodat de overhoogte beperkt kan blijven. Wat beter in het landschap zou passen. Ook volgens de Life Cycle Costs benadering van het HWBP, een systeem dat variabelen zodanig corrigeert dat ze onderling vergelijkbaar zijn, is deze variant het voordeligst. Uiteindelijk wordt voor de Zuidkade toch de lang-cyclische variant als voorkeursalternatief gekozen. In de planfase zal de markt om een oplossing voor de zetting gevraagd worden; ook wordt dan bekeken of de dijk wel of niet overslag bestendig wordt en welk overslagdebit daar eventueel aan gekoppeld wordt. Voor de Westkade is uiteindelijk gekozen voor een lang-cyclische dijkversterking op de plaats. Deze dijk wordt niet overslagbestendig omdat de bebouwing zich direct achter de dijk bevindt.

#### *Laag 2: 'Marken boven water' en Meekoppelkansen*

Zoals eerder vermeldt zijn de componenten van Meerlaagsveiligheid inmiddels losgekoppeld. Terwijl men druk bezig was met de dijkversterking in laag 1, werd parallel dus ook gewerkt aan laag 2 en laag 3. Deze werden eveneens besproken in het Breed PT en andere overlegstructuren, zij het iets minder uitvoerig dan laag 1.

In maart 2016 wordt het onderzoek *Marken boven water* opgeleverd. Onder leiding van Geert de Vries van Infram heeft Rijkswaterstaat de mogelijkheden wat betreft laag 2 op Marken onderzocht. Het rapport beschrijft de veiligheidsmaatregelen die in het kader van laag 2 getroffen kunnen worden op het eiland om de Markers in gevallen van wateroverlast zelfvoorzienend en zelfredzaam te maken. Die maatregelen hebben betrekking op de vitale infrastructuur en de verschillende typen bebouwing die op Marken te vinden zijn.

Uit dit onderzoek blijkt dat verschillende concepten effect kunnen hebben. Aanbevolen wordt om te bekijken of de infrastructuur kan worden opgehoogd, het riool kan worden aangepast en putten met waterreserves kunnen worden aangelegd. Deze maatregelen kunnen eventueel gekoppeld worden aan het aanleggen van duurzame energiebevoorrading. Daarentegen bleken onder andere het strategisch ophogen van het maaiveld, het verhogen van de afvoercapaciteit van de polder en het aanleggen van waterbuffers om uiteenlopende redenen niet haalbaar.

Op het gebied van woningbouw is een aantal concepten doorgelicht. Voor elk type bebouwing is bekeken wat de meest passende oplossing is tegen wateroverlast. Zo is gekeken wat de schade is wanneer de huizen onaangepast blijven. Dit is vergeleken met het doorstroombaar maken van het huis, het waterkerend maken van het huis en herbouw. Een huis is doorstroombaar wanneer waterschade snel en met minimale inspanning kan worden hersteld en de woning weer leefbaar wordt. Een huis is waterkerend als het waterdicht is en daardoor geen waterschade oploopt in het geval van een overstroming. Voor de oudere werf- en paalwoningen bleek niets doen, of het doorstromingsbestendig maken van de huizen de beste optie. Deze huizen waren immers al gebouwd met de mogelijkheid tot wateroverlast in het achterhoofd. Voor de nieuwbouw op het lager gelegen maaiveld geldt dit niet. Daar geldt dat niets doen, doorstromingsbestendig en waterkerend, geen financieel haalbare concepten zijn. Wat overblijft is om deze woningen uiteindelijk te slopen en te herbouwen. Een aannemelijke optie omdat die woningen op dit moment al veel mankementen ondervinden, onder andere als gevolg van slechte fundering en isolatie.

Naast dit onderzoek zijn in het kader van de ruimtelijke ontwikkelingen in laag 2 ook meekoppelkansen geïnventariseerd die complementair zijn aan de dijkversterking. Zo is gekeken naar het aanleggen van fietsroutes en het doorbreken van de Bukdijk om rondvaarten mogelijk te maken. Deze, en andere mogelijkheden, worden meegenomen in een later stadium.

### *Laag 3: calamiteitenplan en crisisoefening*

Hoewel de Veiligheidsregie Zaanstreek-Waterland gedurende het Mirt Onderzoek en de MIRT Verkenning betrokken werd in alle facetten van Meerlaagsveiligheid, was de organisatie voornamelijk toegespitst op laag 3; waarin het een grote verantwoordelijkheid droeg. In het kader van rampenbeheersing neemt VRZW het initiatief voor het opstellen van een calamiteitenplan voor Marken. Zij hebben daarvoor in kaart gebracht welke partijen zich op het eiland bevinden en wat die partijen kunnen doen bij wateroverlast. Zo ontstond een omvangrijke multidisciplinaire groep bestaande uit onder andere: de vrijwillige brandweer, de ouderenorganisatie, de plaatselijke afdelingen van het Rode Kruis en de KNRM, en de EHBO post op Marken. Zij sloten zich aan bij HHNK, RWS, Defensie en de VRZW zelf om samen een crisisplan te smeden.

In het Breed PT werden overheidspartners daarnaast op de hoogte gehouden van de totstandkoming van een evacuatieplan, en kregen zij de mogelijkheid om mee te denken. Zo is onder andere gesproken over de verschillende mogelijkheden om de weg zichtbaar te maken in geval van overstroming. Palen waren onhandig want die moesten opgeborgen worden als ze niet in gebruik waren; ook het gebruik van ballonnen kon rekenen op enkele moeilijke blikken. Het opstellen van het evacuatieplan liep iets langer door dan de verkenningsfase zelf. Uiteindelijk is in november 2016 een grootschalige oefening gehouden op Marken om het plan te testen.

Het vormt het slotakkoord van de MIRT Verkenning. Tegelijkertijd komt een einde aan de Pilot Meerlaagsveiligheid Marken. Vanaf de planuitwerkingsfase is het weer "*business as usual*" voor Marken en zal het weer als normaal project door het leven gaan. Wel spreken de overheidspartners af de samenwerking te continueren; vooral ter ondersteuning van de gemeente, die een leidende rol zal gaan spelen in de voortzetting van laag 2.

## Hoofdstuk 5: Analyse

In dit hoofdstuk wordt de casus Marken geanalyseerd aan de hand van het conceptueel model uit hoofdstuk 2. Voor de analyse is het project Marken opgesplitst in 2 fases. De eerste fase betreft de startnotitie in 2006 tot het presenteren van het definitief ontwerp Vierkant Versterken in 2013. Fase 2 beslaat het Mirt Onderzoek dat daarop volgde tot het einde van de verkenning met het vaststellen van de voorkeursvariant door de minister in juli 2016. Voor beide fases wordt het conceptueel model doorlopen, waarna een onderlinge vergelijking volgt.

### § 5.1: Governance Arrangement Fase 1

#### § 5.1.1: Actoren

De actoren dimensie bestaat uit twee indicatoren: de participanten en de rol van de overheid. Als beheerder van de dijk op Marken is RWS WNN verantwoordelijk voor de dijkversterking en dus de belangrijkste participant. Bij het opstellen van de startnotitie wordt het RWS-team geholpen door Arcadis. In die periode worden andere actoren door RWS naar behoefte bilateraal geïnformeerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor HHNK als toekomstig beheerder, provincie Noord-Holland als bevoegd gezag en het programmabureau-HWBP2 als formeel subsidieverlener. Burgers worden betrokken via enkele bewonersavonden en ook de Eilandraad wordt incidenteel uitgenodigd. In de planfase wordt DHV ingehuurd om het ontwerpplan te maken. De interacties met de andere actoren worden geïntensiveerd en krijgen een formeler karakter: Het HWBP2 laat zich nadrukkelijker gelden, terwijl HHNK, provincie Noord-Holland, gemeente Waterland en bewoners van de Rozewerf zitting nemen in een projectteam waarin zij worden bijgepraat door RWS en DHV, die nadrukkelijk de leiding behouden. Tevens voert projectmanager Visser keukentafelgesprekken met de Markers en is er een klankbordgroep met burgers en andere belanghebbenden, zoals natuurorganisaties.

Vanuit haar verantwoordelijkheid pakt RWS WNN nadrukkelijk de regie. Na de afkeuring van de dijk tuigen zij het versterkingsproject op. Ze neemt de ingenieurbureaus aan en initieert contacten met andere actoren waarin zij haar werkwijze toelicht en hun opmerkingen verwerkt. Geleidelijk wordt het beeld minder eenduidig. RWS moet verantwoording afleggen aan het Rijk en het programmabureau-HWBP2 en deelt dus de regie. Daarnaast bepaalt RWS via een uitvraag de zakelijke voorwaarden voor de opdracht van DHV en toont zij zich een informele partner van de Markers door te trachten hun visie in het DO te verwerken.

Tabel 4: Overzicht actoren fase 1

| Actoren    | Participanten                                                                                                                                                          | Rol overheid                                                                                                                                                                          |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>OR</b>  | <ul style="list-style-type: none"><li>- RWS WNN</li><li>- Programmabureau-HWBP2</li></ul>                                                                              | <ul style="list-style-type: none"><li>- RWS is verantwoordelijk voor het dijkversterkingstraject en is regisseur</li><li>- Programmabureau-HWBP2 bewaakt de geldende normen</li></ul> |
| <b>GCG</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>Planstudie RWS overlegt individueel met</li><li>- HHNK</li><li>- Provincie Noord-Holland</li><li>- Gemeente Waterland,</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- RWS is hierin geen partner want het behoudt de leiding</li></ul>                                                                              |

Tabel 4: Overzicht actoren fase 1 (vervolg)

| Actoren    | Participanten                                                                                                                                                                   | Rol overheid                                                 |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| <b>OCG</b> | Startnotitie:<br>- Flexibele interacties RWS met anderen<br>Planstudie<br>- Projectteam: HHNK, Provincie NH, Gemeente Waterland, Bewoners Rozewerf<br>- Natuurorganisaties, RCE | - RWS is hierin geen participant want het behoudt de leiding |
| <b>MG</b>  | - Startnotitie: Arcadis<br>- Planstudie: DHV                                                                                                                                    | - RWS stelt voorwaarden aan diensten DHV                     |
| <b>ZG</b>  | - Eilandraad<br>- Markers                                                                                                                                                       | - RWS als informele partner Markers                          |

### § 5.1.2: Discours

De dimensie discours omvat de motieven en de invloedsstrategieën die actoren hanteren in het GA. Vanaf het begin is het laten voldoen van de dijk aan de veiligheidsnorm het dominante motief in het project. Alle actoren onderschrijven dat publiek belang; maar ieder heeft zijn eigen ideeën over de opgave en uitvoering. Als toekomstig beheerder en potentieel uitvoerder van de dijkversterking wil HHNK een robuust ontwerp. Ook het programmabureau-HWBP2 hamert op de normering. Zij hebben daardoor minder oog voor ruimtelijke kwaliteit, wat voor het RCE en natuurorganisaties juist belangrijk is. Op Marken zijn beide perspectieven vertegenwoordigd: de Eilandraad accentueert veiligheid, de Rozewerf benadrukt ruimtelijke kwaliteit. Het gemeenschapsbelang is dus niet uniform. Aan het begin van de planstudie ziet ook RWS beide belangen, dus krijgt DHV opdracht tot een ontwerp dat voldoet aan de veiligheidsnorm en past in het landschap van Marken. Tussen het HWBP2, RWS WNN en DHV is geld ook een factor. RWS moet van het HWBP2 op het geld letten en onderhandelt tegelijkertijd met DHV over kosten buiten de uitvraag.

De veiligheid van de dijk wordt na afkeuring geagendeerd door RWS. Gedurende de planstudie overlegt RWS met DHV over een passend ontwerp. Tegelijkertijd worden andere actoren mondiger. Individueel betogen HHNK, HWBP2 en enkele Markers ieder voor het prioriteren van een robuust ontwerp; en propageren andere Markers, de RCE en natuurorganisaties ruimtelijke kwaliteit. Het vliegwieleffect, waarbij actoren elkaar proberen te overtuigen van de eigen mening, wordt zo veel gebruikt; waarbij Markers veel gebruikmaken van de inspreekmomenten die RWS hen biedt. RWS en DHV presenteren uiteindelijk een zeer robuust DO, maar dat verandert het landschap significant en is duurder dan oorspronkelijk begroot. Daarmee is er onvoldoende draagvlak voor het plan onder alle betrokkenen.

Tabel 5: Overzicht discours fase 1

| Discours   | Motief                                                                                                                                                                                                                                   | Steunverwerving                                               |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| <b>OR</b>  | - Publiek belang veilige omringdijk Marken                                                                                                                                                                                               | - RWS agendeert de dijkversterking                            |
| <b>GCG</b> | - RWS & DHV overleggen over ontwerp                                                                                                                                                                                                      |                                                               |
| <b>OCG</b> | - RWS wil een proportionele dijkversterking<br>- HHNK wil een robuuste dijkversterking<br>- HWBP2 benadrukt de geldende normen<br>- RCE beschermt archeologische waarde<br>- Natuurorganisaties willen de ruimtelijke impact verminderen | - Actoren betogen individueel bij RWS voor hun eigen belangen |

Tabel 5: Overzicht discours fase 1 (vervolg)

| Discours  | Motief                                                                          | Steunverwerving                                                               |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| <b>MG</b> | - Financiële voorwaarden tussen RWS & DHV                                       | - Competitieve inschrijving DHV<br>- Onderhandelingen over invulling diensten |
| <b>ZG</b> | - Eilandraad benadrukt ruimtelijke kwaliteit<br>- Rozewerf benadrukt veiligheid | - Bewonersavonden,<br>keukentafelgesprekken,                                  |

### § 5.1.3: Spelregels

Het spelregelkader omvat drie onderdelen: de overlegstructuren; de inhoudelijke spelregelkaders die de bewegingsruimte binnen het GA bepalen; en de regels waarmee toegang wordt verleend aan het GA. Tijdens de startnotitie is de projectuitvoering in handen van een kernteam bestaande uit RWS en Arcadis. De aanwezigheid van externen combineert het autoritaire coördinatiemechanisme met marktwerking. Naar behoefte worden andere actoren bilateraal geïnformeerd, waarna het kernteam hun inbreng verwerkt. Het illustreert de flexibiliteit en vrijheid in de interacties. Gedurende de planstudiefase behoudt RWS de regie en verbreedt het de interactie met andere actoren. In een projectteamoverleg worden HHNK, provincie Noord-Holland, gemeente Waterland en afgevaardigden van de Rozewerf periodiek bijgepraat door RWS en DHV; die zo draagvlak proberen te creëren voor het DO. Daarnaast intensiveren bepaalde contacten: RWS bespreekt met HHNK een mogelijke dijkoverdracht, en maakt daarnaast meerdere malen gebruik van haar technische kennis. De positie van HHNK geeft de gesprekken een meer coöperatief karakter. Met DHV heeft RWS formeel een eigen overleg. De uitvraag specificeert daarbij de verwachte diensten, maar door de competitieve inschrijving van DHV ontstaan spanningen die na escalatie op directieurniveau worden gladgestreken. De verstandhouding heeft een zakelijk coöperatief karakter waarin RWS als opdrachtgever leidend is. Dat is anders tijdens de maandelijkse gesprekken tussen RWS en het HWBP2. Het programmabureau controleert of geldende normen worden nageleefd en fungeert zo als autoriteit ten opzichte van RWS. Tot slot onderhoudt RWS flexibele contacten met Marken via keukentafelgesprekken en informatieavonden. Belangstellenden worden daarin bijgepraat en kunnen inspreken; een combinatie van autoriteit en open collaboratie. Wat opvalt is dat RWS een overwegend zelfstandige houding aanneemt in deze fase, waardoor het zich, bewust of niet, profileert als de belangrijkste actor. Zo mist de gelijkwaardigheid die kenmerkend is voor gesloten co-governance en gaat het de meeste interacties aan vanuit het overheidsregulering-type.

Inhoudelijk bepalen verschillende kaders de mogelijkheden binnen het project. De wet op de waterkering bepaalt de veiligheidseisen, zoals de voor Marken geldende overschrijdingsnorm van 1/1250 per jaar, en stelt de beheerder verantwoordelijk voor die veiligheidseisen. RWS legt daarvoor verantwoording af aan DG RWS en het Rijk via voorschriften van het SNIP en het HWBP2. Het HWBP2 bepaalt tevens de (niet-)subsidiabele kosten wat betekent dat alleen afgekeurde dijksecties aangepakt kunnen worden en dat deze voor 50 jaar sober en doelmatig versterkt moeten worden. Omgevingswaarden worden geborgd via Natura 2000, MER en het zelfopgelegde BKP dat beoogt het profiel van de huidige dijk zoveel mogelijk te behouden. Tot slot zijn van DHV verwachte diensten vastgelegd in een contract.

Actoren hebben op verschillende manieren toegang tot het project. Institutioneel worden gemeente, provincie, burgers en programmabureau HWBP2 in het HWBP2 aangemerkt als belanghebbenden. RWS bepaalt zelf hoe het hen betreft. Wel zijn bepaalde bewonersavonden

verplicht, deelname is flexibel en staat open voor alle Markers. Het betrekken van HHNK is strategisch, gezien haar toekomstige rol. Met DHV heeft RWS via de uitvraag een zakelijke relatie.

Tabel 6: Overzicht spelregels fase 1

| Spelregels | Coördinatie                                                                                                                                                                          | Toegang                                                                                                                      | Inhoud                                                                                                                                                            |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>OR</b>  | Autoriteit RWS<br>- RWS leidt in alle overlegstructuren<br>- Passieve samenwerking, vooral informerend<br>Startnotitie:<br>- Kernteam RWS & Arcadis<br>Planstudie:<br>- Kernteam RWS | Institutionele toegang<br>- RWS<br>- Provincie Noord-Holland<br>- Gemeente Waterland<br>- Programmabureau HWBP2<br>- Markers | Inhoudelijke kaders<br>- SNIP<br>- HWBP2<br>- Wet op de waterkering<br>- Milieu effect rapportage<br>- Natura 2000<br>- Beeldkwaliteit plan<br>- Contract met DHV |
| <b>GCG</b> | Overlegstructuur planstudie<br>- RWS & DHV<br>- RWS & HWBP2<br>- RWS & HHNK<br>- Projectteam                                                                                         | Strategische toegang<br>- HHNK als toekomstig beheerder                                                                      |                                                                                                                                                                   |
| <b>OCG</b> | Overlegstructuur Startnotitie<br>- Flexibele bilaterale relatie RWS met andere actoren<br>Overlegstructuur RWS & Marken<br>- Keukentafelgesprekken<br>- Bewonersavonden              | Flexibele toegang<br>- Belangstellenden bewonersavonden                                                                      |                                                                                                                                                                   |
| <b>MG</b>  | Vraag & Aanbod<br>- Uitvraag/inschrijving DHV                                                                                                                                        | Zakelijke relatie<br>- Arcadis<br>- DHV                                                                                      |                                                                                                                                                                   |
| <b>ZG</b>  | Mobilisatie<br>- Bewonersavonden<br>- Keukentafelgesprekken<br>- Brieven Eilandraad aan RWS                                                                                          | Lid gemeenschap Marken<br>- Bewonersavonden<br>- Keukentafelgesprekken<br>- Eilandraad                                       |                                                                                                                                                                   |

#### § 5.1.4: Macht

In de dimensie macht draait het om de verdeling van hulpbronnen onder de betrokken actoren in het GA. Daarnaast laat het zien hoe actoren hun invloed laten gelden, of trachten te laten gelden. Hulpbronnen zijn in deze fase voor een groot deel in handen van RWS. Het heeft ambtelijke capaciteit, beschikt met het SNIP over een leidraad voor de uitvoering, is formeel beslissingsbevoegd en financiert het project zelf. Als klein nat project bij een droge tak van Rijkswaterstaat heeft Marken veel baat gehad bij de gedrevenheid van toenmalig directeur water en scheepvaart Van Duin, die de bestuurlijke aandacht opschroeft en de slagkracht daarmee vergroot. Omdat RWS na een reorganisatie nog beperkt kennis en expertise heeft met betrekking tot dijkversterkingen, is het daarin afhankelijk van DHV, HHNK, programmabureau HWBP2 en Markers. Het programma-bureau houdt tevens toezicht op het naleven van de HWBP2 voorschriften en procedures. De provincie is ook significant. Als bevoegd gezag moet zij de startnotitie en het DO goedkeuren. Op papier zijn alle benodigde hulpbronnen beschikbaar. Toch kent het project een moeizaam verloop. Dit wordt mede veroorzaakt door de manier waarop hulpbronnen zijn verdeeld. RWS is deels afhankelijk van anderen; maar dat wordt bemoeilijkt door een gebrek aan onderling vertrouwen. Dat speelt tussen

RWS en DHV, maar ook bij HHNK, programmabureau HWBP2 en de Markers. Zij menen dat RWS te weinig rekening houdt met hun belangen.

RWS verantwoordt zich door het publieke belang en de importantie van een bij Marken passende oplossing te benadrukken. DHV, HHNK, HWBP2 en Markers proberen afzonderlijk van elkaar het ontwerp te beïnvloeden via overleggen en het aanreiken van technische- en gebiedskennis: DHV zoekt naar oplossingen voor de zetting; HHNK propageert een robuuste dijk; het programmabureau-HWBP2 wil het ontwerp pas goedkeuren als het aan bepaalde criteria voldoet; en Markers wijzen meermaals op de noodzaak de zettingsproblematiek te bestrijden om de omvang van de dijk te beperken. Aan het einde van de planstudie besluit RWS door het gebrek aan draagvlak en hoge kosten om het DO te parkeren en een doorstart te maken.

Tabel 7: Overzicht macht fase 1

| Macht      | Hulpbronnen                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Invloedsstrategie                                                                                                                                     |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>OR</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambtelijke capaciteit</li> <li>- Structuur uitvoeringsproces (SNIP)</li> <li>- Beslissingsbevoegd</li> <li>- Eigen financiering</li> <li>- Persoonlijke drive kernteam RWS</li> <li>- Beperkte kennis</li> <li>- Beperkte bestuurlijke aandacht</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- RWS benadrukt belang passende dijkversterking voor Marken</li> </ul>                                         |
| <b>GCG</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- HHNK: technische kennis</li> <li>- HWBP2: technische- &amp; procedure kennis</li> <li>- Provincie NH: bevoegd gezag</li> </ul>                                                                                                                             |                                                                                                                                                       |
| <b>OCG</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Markers: technische kennis</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                      | Individuele invloeditoefening op RWS <ul style="list-style-type: none"> <li>- HHNK</li> <li>- HWBP2</li> <li>- Markers op inspraakmomenten</li> </ul> |
| <b>MG</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- DHV: technische- &amp; omgevingskennis</li> </ul>                                                                                                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contract DHV stelt eisen aan diensten</li> <li>- Overleggen RWS-DHV</li> </ul>                               |
| <b>ZG</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Markers: technische kennis</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Brieven Eilandraad</li> </ul>                                                                                |

#### § 5.1.5: Karakter

De toonevende governancestijl in deze fase is overheidsregulering in gecombineerd met open co-governance en markt-governance. In de marge zijn tevens enkele eigenschappen van de andere governancestijlen zichtbaar. Bijlage A geeft een overzicht van het governance karakter.

Overheidsregulering toont zich doordat RWS WNN als waterkeringbeheerder in het publiek belang de dijkversterking moet realiseren. Met die autoriteit kan RWS het project zelf inrichten. Met institutionele, zakelijke en strategische uitgangspunten bepalen zij welke actoren mogen meedoen. Markt-governance koppelt RWS aan DHV in een zakelijke relatie gekenmerkt door aanhoudende overleggen omtrent vraag en aanbod. Institutionele en strategische uitgangspunten beïnvloeden de houding van RWS richting de andere actoren. Open co-governance schemert door in de flexibele contacten met Markers; en met HHNK ontstaat meer coöperatie. Toch beperkt RWS zich in het merendeel van haar interacties tot informeren; wat resulteert in een overwegend passieve samenwerking kenmerkend voor overheidsregulering.

Het combineren van overheidsregulatie met open co-governance is voornamelijk zichtbaar in het discours en de machtsverhouding binnen het GA. Alle actoren onderschrijven het publieke belang van het project dat daarmee ook gedeeld belang wordt. Wel hebben actoren andere ideeën over de

invulling en zij maken dit kenbaar langs de hen beschikbare kanalen. Vervolgens tracht RWS de overkoepelende belangen te verenigen in een passend DO. Het heeft daartoe verscheidene hulpbronnen in huis, maar mist bepaalde kennis over dijkversterkingen. Die kennis is verspreid onder betrokken actoren en wordt ingezet om RWS richting de eigen ideeën te bewegen. RWS en DHV verwerken de inbreng van andere actoren in het DO; maar door zijn forse omvang, en daarmee gepaard gaande budgetoverschrijding, kan het toch niet op voldoende draagvlak rekenen.

## § 5.2: Exploratie Fase 1

### § 5.2.1: Verkenning

Exploratieve verkenning uit zich in het zoeken naar nieuwe mogelijkheden. Het maakt gebruik van onderzoekers, nieuwe kennis, experimenten, ontwikkeling van nieuwe mogelijkheden en boundary spanning activiteiten. In deze fase begint de zoektocht naar nieuwe mogelijkheden met het vergaren van kennis over de context. Dat doet RWS deels zelf, deels voorzien Arcadis, DHV en Deltares in die behoefte. Die kennis leidt in de startnotitie, naast traditionele grondontwerpen, tot de verkenning van een aantal vernieuwende versterkingsalternatieven, zoals damwanden, dijkvernageling en dijkdeuvels. Deze worden niet uitgewerkt in verband met hoge kosten.

Nieuwe kennis brengt ook de zettingsproblematiek aan het licht. Een experiment met satellietmetingen actualiseert de beschikbare zettingsgegevens; maar met de geldende rekenregels voor dijken op veen leidt het toch tot een groot ontwerp. Daarom suggereren RWS en DHV de versterkingscyclus in te korten naar 12,5 of 25 jaar. Het blijft echter bij een gedachte-experiment doordat het programmabureau-HWBP2 vasthoudt aan 50 jaar.

Boundary spanning komt in deze fase nauwelijks voor. DHV neemt wel ervaring mee uit eerdere projecten, maar er is bijvoorbeeld weinig contact met het naastgelegen project Markermeerdijken, waar met een proef de veensterkte wordt bepaald. RWS en DHV vernemen wel dat het veen sterker blijkt dan gedacht; maar ook dat de nieuwe rekenregels voor dijken op veen op dat moment nog ontwikkeld worden en dus te laat komen voor toepassing op Marken. RWS en DHV zijn daardoor aangewezen op hun eerdere bevindingen.

Tabel 8: Overzicht exploratie - verkenning fase 1

| Exploratie: Verkenning                                                                                                                                                                                                                                 | Waargenomen waarden |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| De aanwezigheid van onderzoekers <ul style="list-style-type: none"> <li>- Arcadis (Startnotitie)</li> <li>- Samenwerking omtrent satellietmetingen</li> </ul>                                                                                          | Weinig              |
| Het vergaren van nieuwe kennis <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vernieuwende versterkingsalternatieven (damwanden, dijkvernageling, dijkdeuvels)</li> <li>- Zettingsproblematiek in beeld brengen</li> </ul>                                   | Gemiddeld           |
| Het experimenteren met noviteiten <ul style="list-style-type: none"> <li>- Berekening zetting met satellietmetingen</li> <li>- Gedachte experiment verkorte versterkingscyclus</li> <li>- Innovatieve marktbenadering: minder contracteisen</li> </ul> | Gemiddeld           |
| Het ontwikkelen van nieuwe mogelijkheden <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vernieuwende versterkingsalternatieven worden niet doorontwikkeld</li> </ul>                                                                                         | Geen                |
| Het ondernemen van <i>boundary-spanning activities</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- DHV heeft ervaring uit vorige projecten</li> <li>- Indirect contact met project Markermeerdijken voor proef 'Dijken op Veen'</li> </ul>                | Weinig              |

### § 5.2.2: Flexibiliteit

Flexibiliteit uit zich allereerst in pogingen waarin getracht wordt af te wijken van de norm. Rijkswaterstaat WNN stelt regelmatig de geldende normen ter discussie. De eerder genoemde versterkingsalternatieven en het verkorten van de versterkingscyclus, waar al vanaf de startnotitie voor wordt gepleit, zijn daar voorbeelden van. Tevens wordt tijdens de planstudie gepoogd de *kamelenvariant*, waarin slechts de afgekeurde dijksecties worden aangepakt, te vervangen door een integrale oplossing. De implementatie van dergelijke plannen werd echter bemoeilijkt door vigerende kaders. De startnotitie propageert traditionele grondontwerpen boven de aangehaalde creatieve oplossingen in verband met hogere kosten en de slappe ondergrond. Die voorkeur is leidend geweest voor het ontwerpproces in de planstudie. Het programmabureau-HWBP2 houdt daarnaast vast aan de eigen spelregels en wettelijke normen. Oplossingen die daarvan afwijken worden beschouwd als onvoldoende sober en doelmatig. Daardoor is de integrale dijkversterking uiteindelijk het enige afwijkende plan dat wordt toegestaan doordat een brief van toenmalig directeur-generaal Bert Keijts aan de Tweede Kamer niet specificeerde welke dijksecties versterkt zouden worden. Overigens wordt het project nagenoeg tegelijkertijd ingehaald door een nieuwe toetsronde die de betreffende dijksecties afkeurt en zo ook een integrale oplossing faciliteert.

Tabel 9: Overzicht exploratie - flexibiliteit fase 1

| Exploratie: Flexibiliteit                                                                                                                                                                                                                           | Waargenomen waarden |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Pogingen tot afwijken van de norm <ul style="list-style-type: none"><li>- Vernieuwende versterkingsalternatieven</li><li>- Verkorten versterkingscyclus</li><li>- Integrale dijkversterking</li><li>- Beeldkwaliteitsplan botst met HWBP2</li></ul> | Veel                |
| Het daadwerkelijk afwijken van de norm <ul style="list-style-type: none"><li>- Integrale dijkversterking</li></ul>                                                                                                                                  | Weinig              |
| De ervaren variatie in werkzaamheden <ul style="list-style-type: none"><li>- Mensen in het kernteam van RWS zijn vaak op meerdere projecten actief</li><li>- Gecombineerde functie projectmanager en omgevingsmanager</li></ul>                     | Gemiddeld           |
| De ervaren restricties bij werkzaamheden <ul style="list-style-type: none"><li>- Vigerende kaders (HWBP2, Wet op de waterkering, Startnotitie, BKP)</li></ul>                                                                                       | Veel                |
| Het in gebruik nemen van nieuwe mogelijkheden <ul style="list-style-type: none"><li>- Satellietmetingen</li></ul>                                                                                                                                   | Weinig              |

## § 5.3: Exploitatie Fase 1

### § 5.3.1: Uitvoering

Uitvoering in exploitatie zin maakt gebruik van bestaande processen en structuren. Een SNIP-project als Marken bevat een verkenning, planstudie en realisatiefase; waarbij de voorbereidende fases mogelijke oplossingen verkennen en trechteren richting een VKA. Omdat het een primaire waterkering betreft geldt voor Marken tevens het HWBP2 en wordt RWS behandeld als zijnde een waterschap. Het project moet dus voldoen aan twee kaders met onderling soms verschillende criteria en oplevertermijnen. Zoals gebruikelijk is, doet RWS de projectuitvoering grotendeels zelfstandig. Hoewel interacties met omgevingspartijen vaker voorkomen in de planstudie is hun inbreng beperkt doordat RWS voornamelijk informeert.

Omgevingsmanagement wordt door Visser en De Heij, met wisselend succes, gecombineerd met het projectleiderschap. Het illustreert dat aanwezige competenties niet altijd toereikend zijn

door onderschatting van de complexiteit en een gebrek aan capaciteit. Dat is tevens zichtbaar in het ontwerpproces. Technische kennis is intern onvoldoende beschikbaar en precieze bodemgegevens ontbreken. In het ontwerp is daardoor uitgegaan van schattingen gebaseerd op bestaande gegevens. Het leidt tot een fors dijkprofiel dat volgens sommige bewoners de zettingsproblematiek onvoldoende onderkent. Maar doordat de planstudie de voorkeur van de startnotitie voor een traditionele grondoplossing volgt, en daarbij de normen van het HWBP2 en de geldende rekenregels voor dijken op veen moet naleven, is er geen andere oplossing.

Tabel 10: Overzicht exploitatie - uitvoering fase 1

| Exploitatie: Uitvoering                                                                                                                                                                                                                              | Waargenomen waarden |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Het gebruik van bestaande competenties <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestaande competenties niet altijd toereikend</li> <li>- Technische kennis onvoldoende beschikbaar bij RWS</li> <li>- Precieze bodemgegevens ontbreken</li> </ul>    | Weinig              |
| Het gebruik van bestaande technieken <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dijkversterking vastgelegd in startnotitie</li> <li>- Traditionele grondoplossing: Vierkant versterken</li> <li>- Vigerende rekenregels voor dijken op veen</li> </ul> | Veel                |
| Het gebruik van bestaande processen <ul style="list-style-type: none"> <li>- m.e.r.-beoordelingsplichtig</li> <li>- Projectfases SNIP &amp; HWBP2</li> <li>- Zelfstandige houding RWS t.o.v. andere actoren</li> </ul>                               | Veel                |
| Het gebruik van bestaande structuren <ul style="list-style-type: none"> <li>- RWS wordt door het HWBP2 als waterschap behandeld</li> </ul>                                                                                                           | Veel                |

### § 5.3.2: Aanpassen

In 2007 wordt Marken opgenomen in het HWBP2 dat met gecentraliseerde subsidieverlening het versterken van primaire waterkeringen eenduidiger wil maken. Op projectniveau wordt DHV aangesteld voor de planstudie middels een contract dat beoogt hen meer vrijheid te verschaffen, maar uiteindelijk medeverantwoordelijk is voor oplopende spanningen tussen RWS en DHV. Het project escaleert en DHV stuurt een nieuwe manager waarna de situatie verbetert. De omgang met andere actoren wordt tijdens de planstudie formeler en frequenter, maar RWS behoudt de regie en informeren blijft het hoofddoel.

Door reorganisaties en een afnemend aantal dijken in eigen beheer heeft RWS weinig kennis meer in huis over dijkversterkingen. Met het contracteren van DHV, en extra hulp van HHNK, wordt de aanwezige technische- en gebiedskennis aangevuld. Het kan niet voorkomen dat het dijkontwerp een paar keer stevig moet worden aangepast. Zo verandert DHV het ontwerp nadat blijkt dat de HWBP2-criteria gewijzigd zijn; en worden steunbermen toegevoegd ter bevordering van de stabiliteit. Ook de uitvoeringstechnieken worden herzien. De zachte veengrond maakt aanleg over land met zwaar materieel onmogelijk dus moet vanaf het water gewerkt worden. De genoemde aanpassingen zorgen voor een fors dijkprofiel en oplopende kosten; en daarmee ook voor een gebrek aan draagvlak.

Tabel 11: Overzicht exploitatie - aanpassing fase 1

| Exploitatie: Aanpassing                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Waargenomen waarden |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Het incrementeel aanpassen van bestaande competenties <ul style="list-style-type: none"> <li>- Technisch manager planstudie komt over van de afdeling realisatie</li> <li>- Competenties aanvullen door aannemen DHV</li> <li>- Bijdrage HHNK aan kennisniveau</li> </ul>                                                  | Gemiddeld           |
| Het incrementeel aanpassen van bestaande technieken <ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderzoeken buitenwaartse, binnenwaartse, of vierkante dijkversterking</li> <li>- Aanpassing dijkontwerp aan de context van Marken onder geldende normen</li> <li>- Werkzaamheden over water i.p.v. over land</li> </ul>      | Veel                |
| Het incrementeel aanpassen van bestaande processen <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanpassingen verwachtingen tussen RWS en DHV</li> <li>- Veranderende regels HWBP2 &amp; SNIP</li> </ul>                                                                                                                        | Gemiddeld           |
| Het incrementeel aanpassen van bestaande structuren <ul style="list-style-type: none"> <li>- Marken wordt opgenomen in het HWBP2</li> <li>- Opdrachtnemer wisselt: Arcadis in startnotitie; DHV in planstudie</li> <li>- Verschillende projectmanagers bij RWS</li> <li>- Verschillende projectmanagers bij DHV</li> </ul> | Veel                |

### § 5.3.3: Efficiëntie

Efficiëntie in een GA begint bij de taakverdeling tussen betrokken actoren. Als beheerder managet RWS de projectuitvoering. Intern zorgt het IPM-model voor een scherpere taakverdeling in de planstudiefase; maar door capaciteitstekort is de projectmanager tegelijk omgevingsmanager en zijn andere rollen niet fulltime inzetbaar. Extern is provincie Noord-Holland bevoegd gezag; vervaardigen opdrachtnemers Arcadis en DHV de inhoudelijke stukken; houdt programmabureau-HWBP2 als formeel subsidieverlener toezicht op het project; en wordt HHNK als toekomstig beheerder betrokken in het ontwerpproces.

Naast een taakverdeling wordt het naleven van bestaande normen vaak ook gezien als een manier om efficiëntie te verkrijgen. In het ontwerpproces van Marken gelden verscheidene normen. Eén dergelijke norm is het contract tussen RWS en DHV. Maar doordat RWS probeert DHV meer vrijheid te verschaffen bevat het contract onduidelijkheden die bijdragen aan onenigheid omtrent onderlinge verplichtingen. Andere kaders zijn de startnotitie, die voorsorteert op een dijkversterking, en het BKP, dat moet zorgen voor een ontwerp dat past in het landschap. Maar sommige BKP-uitgangspunten, zoals een steil talud, zijn technisch onhaalbaar gezien de zetting, geldende rekenregels en het HWBP2 dat ondanks herhaaldelijk aandringen van RWS vasthoudt aan ontwerpen voor 50 jaar. De oproep in de HWBP2-handreiking tot flexibiliteit wanneer de situatie daarom vraagt wordt niet in de praktijk gebracht. Tot slot geldt voor Marken naast het HWBP2 ook het SNIP. Hoewel het HWBP2 is afgeleid van het SNIP zijn er verschillen. Zo gebruikt het SNIP gatereviews waar het HWBP2 C-momenten hanteert; en gebruikt het SNIP LCC waar het HWBP2 dit expliciet uitsluit. Het zorgt binnen project Marken voor frustraties en onduidelijkheid.

Het hanteren van zowel HWBP2 als SNIP is tevens niet doelmatig, de derde indicator van efficiëntie. Terwijl doelmatigheid in het project wel belangrijk wordt geacht. Het HWBP2 is daarin bepalend met haar criterium voor sober en doelmatig ontwerpen. Dat gaat voor het bedenken van innovatieve oplossingen en de aanpak van niet-afgekeurde dijksecties. Ook intern streeft RWS efficiëntie na. Zo wordt met DHV de laagste inschrijving aangesteld, hanteert het project een strakke planning en is een budget vastgesteld dat uiteindelijk ontoereikend blijkt.

Tabel 12: Overzicht exploitatie - efficiëntie fase 1

| Exploitatie: Efficiëntie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Waargenomen waarden |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Het benadrukken van doelmatigheid <ul style="list-style-type: none"> <li>- HWBP2: Sober en doelmatig ontwerpen</li> <li>- RWS selecteert met DHV de laagste inschrijving</li> <li>- Tegelijk hanteren SNIP en HWBP2 kaders is niet efficiënt</li> <li>- Budget en planning wordt scherp in de gaten gehouden</li> </ul>                                                                                                                    | Gemiddeld/veel      |
| Het naleven van de bestaande normen <ul style="list-style-type: none"> <li>- Startnotitie sorteert voor op een dijkversterking</li> <li>- Contractovereenkomst tussen RWS en DHV</li> <li>- HWBP2 normen: o.a. 50 jaar versterkingscyclus; C-momenten; geen LCC-benadering</li> <li>- SNIP: gatereviews; LCC-benadering</li> <li>- BKP-uitgangspunten technisch moeilijk haalbaar</li> </ul>                                               | Veel                |
| Een duidelijke taakverdeling tussen betrokkenen <ul style="list-style-type: none"> <li>- RWS verantwoordelijk voor de projectuitvoering</li> <li>- IPM taakverdeling in kernteam RWS niet strikt nageleefd</li> <li>- Arcadis en DHV vervaardigen inhoudelijke stukken</li> <li>- Provincie Noord-Holland is bevoegd gezag</li> <li>- HWBP2 houdt toezicht op projectverloop</li> <li>- HHNK betrokken als toekomstig beheerder</li> </ul> | Veel                |

#### § 5.4: Exploratie-Exploitatie Balans Fase 1

Exploratie is in de eerste fase van project Marken wel aanwezig maar komt niet volledig tot zijn recht. In de startnotitie en planstudie zijn onderzoekers aanwezig. Er wordt nieuwe kennis vergaard over de bodem en innovatieve mogelijkheden zijn voorgesteld. Maar de implementatie van constructieve oplossingen, een verkorte versterkingscyclus en een integrale dijk aanpak vergt flexibiliteit die door de strenge kaders maar beperkt wordt gevonden. Het toont aan dat exploitatie hier verder ontwikkeld is. Marken lijkt in het teken te staan van procesmatigheid en efficiëntie, vooral gebruikmakend van bestaande middelen. Een project als Marken is standaard opgedeeld in een verkenning, planstudie en realisatiefase; en het HWBP2-programma wordt door een respondent omschreven als “een treintje wat reed”. Aanpassingen zijn daardoor moeilijk te maken. Binnen de kaders wordt het dijkontwerp aangepast aan de technische voorwaarden; maar draagvlak ontbreekt door de ruimtelijke kwaliteiten en overschrijding van het budget.

Doordat exploitatie zo sterk ontwikkeld is ontstaat rigiditeit. Het naleven van processen en vigerende kaders is een doel op zich geworden. De startnotitie en de handreiking van het HWBP2 laten op papier enige ruimte voor flexibiliteit om een passende oplossing te vinden, maar in de praktijk worden bestaande normen streng gehanteerd. De dominantie van exploitatie verdringt hier significant een aantal verwoede pogingen tot exploratie. Er ontstaat een scheve balans tussen beide variabelen die succes verhindert. Een herstart is daardoor noodzakelijk.

Tabel 13: Overzicht exploratie-exploitatie balans fase 1

| De mate van exploratie en exploitatie                                                                        | Waargenomen waarden | E E Balans    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------|
| Exploratie<br>- Verkenning: weinig/gemiddeld<br>- Flexibiliteit: weinig                                      | Laag                | Scheve balans |
| Exploitatie<br>- Uitvoering: gemiddeld/veel<br>- Aanpassing: gemiddeld/veel<br>- Efficiëntie: gemiddeld/veel | Hoog                |               |

## § 5.5: Governance Arrangement Fase 2

### § 5.5.1: Actoren

Terwijl in de slotfase van de planstudie duidelijk wordt dat het DO ontoereikend is; bereidt Van Duin samen met bestuurders van HHNK, gemeente Waterland en toenmalig deltacommisaris Verhagen, een doorstart voor. Daardoor kunnen met de gemeente, provincie, VRZW, HHNK, Antea, HKV en Markers als participanten de mogelijkheden van Meerlaagsveiligheidoplossingen worden onderzocht in de zogenaamde vingeroefeningen. Het biedt perspectief voor een MIRT Onderzoek. DGRW is formeel uitvoerder maar geeft hier de opdracht aan RWS WNN, dat een nauwe samenwerking aangaat met gemeente, provincie, VRZW en HHNK. Ingenieurs van Infram versterken daarnaast het interne projectteam van RWS; en de Eilandraad en haar werkgroep dijkversterking worden intensief betrokken. Deze samenstelling wordt grotendeels behouden in de MIRT Verkenning. Wijzigingen betekenen dat het project valt onder het nieuwe HWBP; Grontmij gaat werken richting het voorkeursalternatief; en een klankbordgroep wordt opgezet waarin naast bewoners ook maatschappelijk partners en ondernemers vertegenwoordigd zijn.

Het initiatief ligt bij RWS WNN dat zorg draagt voor de dagelijkse uitvoering. Het moet zich in die rol wel verantwoorden aan DGRW en HWBP. In het samenwerkingsverband met de vier eerder genoemde partijen fungeert RWS als trekker en partner. Zij streven samen naar unanieme beslissingen. Ten opzichte van marktpartijen is RWS regulator, maar Infram en Grontmij worden voornamelijk gezien als onderdeel van het team. Richting Markers is RWS zowel partner als ondersteuner. Zo verstrekt RWS grondboringen aan de Markers die helpen bij het opstellen van een eigen alternatief. RWS en de overheidspartners wegen het alternatief vervolgens serieus mee.

Tabel 14: Overzicht actoren fase 2

| Actoren    | Participanten                                                                                                                                        | Rol overheid                                                               |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| <b>OR</b>  | - RWS<br>- Infram (onderdeel kernteam RWS)                                                                                                           | - RWS verzorgt de dagelijkse uitvoering<br>- DGRW (formeel uitvoerder)     |
| <b>GCG</b> | - RWS<br>- HHNK<br>- Gemeente Waterland<br>- Provincie Noord-Holland<br>- VRZW<br>- DGRW<br>MIRT Verkenning:<br>- Programmabureau-HWBP<br>- Grontmij | - RWS als trekker en partner in samenwerkingsverband met overheidspartners |

Tabel 14: Overzicht actoren fase 2 (vervolg)

| Actoren    | Participanten                                                                                                                                                                                                                                                                           | Rol overheid                                                                                                                                                     |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>OCG</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- RWS</li> <li>- Eilandraad</li> <li>- Werkgroep dijkversterking</li> <li>Vorbereiding MIRT Onderzoek</li> <li>- Gremium vingeroefeningen</li> <li>MIRT Verkenning</li> <li>- Klankbordgroep maatschappelijke partners en ondernemers</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- RWS als informeel partner van Marken</li> <li>- RWS als deelnemer aan de vingeroefeningen</li> </ul>                    |
| <b>MG</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infram</li> <li>- Grontmij</li> <li>- HKV</li> </ul>                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- RWS neemt marktpartijen aan</li> <li>- Infram en Grontmij worden meer als teamlid gezien dan als marktpartij</li> </ul> |
| <b>ZG</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eilandraad</li> <li>- Werkgroep dijkversterking</li> <li>- Markers</li> </ul>                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- RWS ondersteunt de werkgroep dijkversterking met delen bodemgegevens</li> </ul>                                         |

### § 5.5.2: Discours

Het hoofdmotief in fase 2 is het vinden van een passende oplossing voor een Markant, Leefbaar en Veilig Marken. Dit publiekbelang wordt onderschreven door de samenwerkende overheidspartijen en is dus ook het gedeeld belang van de coalitie. Daarbinnen bestaan nuanceverschillen omtrent Meerlaagsveiligheid: DGRW wil de nationale toepasbaarheid van MLV-oplossingen verkennen; HHNK wil een degelijke dijk overnemen die voor 50 jaar geborgd is; VRZW is verantwoordelijk voor crisisbeheersing, maar participeert tevens volledig in de andere lagen. De gemeente gaat over ruimtelijke kwaliteit, maar beschermt ook de bewonersbelangen en dus staat veiligheid voorop. Dat vindt weerklank bij de Eilandraad die wil voorkomen dat maatregelen in laag 2 en 3 preventieve oplossingen benadelen: *safety first, quality too*. Tijdens de verkenningsfase schaaft het HWBP zich achter het project zolang de alternatieven passen in het programma en dus potentieel uitvoerbaar zijn voor waterschappen; en bekijken RWS, provincie en gemeente welke meekoppelkansen de omgeving kunnen verrijken.

Via het vliegwieleffect agenderen RWS, HHNK en gemeente de pilot MLV-Marken. Vervolgens ondertekenen de vijf overheidspartners een samenwerkingsovereenkomst waarin governance en verantwoordelijkheden geregeld zijn en de coalitie formeel wordt bekrachtigd. Partners krijgen daarbinnen de ruimte te benadrukken wat zij belangrijk vinden. Ook tussen de overheidspartners en de Markers wordt het vliegwieleffect ingezet. Daarmee kan de Eilandraad een eigen alternatief agenderen dat door de overheidspartners wordt meegenomen om transparantie en draagvlak voor het uiteindelijke VKA te vergroten. Tevens wordt *joint fact finding* ingezet om de gemoederen te kalmeren wanneer de nieuwe normering op Marken voor onrust zorgt. Tot slot benadrukt de Eilandraad de gedeelde identiteit in haar communicatie met Markers, opdat zij die zich minder betrokken voelen de relevantie van het project gaan inzien.

Tabel 15: Overzicht discours fase 2

| Discours   | Motief                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Steunverwerving                                                                                                                                                                                                             |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>OR</b>  | - Publiek belang: een passende oplossing voor Marken                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | - RWS neemt initiatief, en maakt zich hard voor onderzoeken MLV op Marken                                                                                                                                                   |
| <b>GCG</b> | - Het zoeken naar een passende oplossing voor Marken                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | - Samenwerkingsovereenkomst tussen overheidspartners regelt verantwoordelijkheden en governance                                                                                                                             |
| <b>OCG</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- DGRW: landelijke potentie MLV verkennen</li> <li>- Gemeente: bewonersbelangen &amp; veiligheid; ruimtelijke meekoppelkansen</li> <li>- Provincie: ruimtelijke meekoppelkansen</li> <li>- HHNK: overname van een degelijke dijk</li> <li>- VRZW: verantwoordelijk voor laag 3</li> <li>- Eilandraad: <i>safety first, quality too</i></li> </ul> MIRT Verkenning <ul style="list-style-type: none"> <li>- HWPB: alternatieven ook uitvoerbaar voor waterschappen in het HWBP</li> </ul> | Vliegwieleffect: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agendering pilot MLV-Marken</li> <li>- Eilandraad agendeert eigen alternatief</li> <li>- <i>Joint fact finding</i> tussen overheidspartners en Markers</li> </ul> |
| <b>MG</b>  | - Zakelijk belang in contractbesprekingen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>ZG</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eilandraad: <i>safety first, quality too</i></li> <li>- Rozewerf: nadruk op ruimtelijke kwaliteit</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | - Eilandraad probeert Markers te betrekken o.b.v. gedeelde identiteit en belangen                                                                                                                                           |

### § 5.5.3: Spelregels

De overheidspartners maken gebruik van een gelaagde overlegstructuur. Ze overleggen op ambtelijk niveau in een Breed Projectteam omtrent de dagelijkse uitvoering. Tussendoor onderhouden ze informelere, bilaterale contacten. Op bestuurlijk niveau verzorgen ze in de Stuurgroep Directeuren de dagelijkse sturing en besluitvoorbereiding, en nemen die besluiten vervolgens formeel in het Regionaal Bestuurlijk Overleg. RWS neemt in elke laag het voortouw. Samen met Infram verzorgt het tevens de dagelijkse uitvoering, die wordt afgestemd met DGRW.

Vanaf het begin stuurt RWS bewust op het actief betrekken van bewoners. Informatie wordt gedeeld, transparantie gewaarborgd en Markers nemen deel aan de vingeroefeningen en bewonersavonden. De betrokkenheid van de Eilandraad gaat verder. De door hen geformeerde werkgroep dijkversterking ontwikkelt een eigen alternatief dat door de overheidspartners volwaardig wordt meegewogen. Daarnaast overlegt de Eilandraad structureel met RWS, dat hun mening in elke bestuurlijke notitie vermeldt. Collaboratie benadert hier coöperatie doordat de Eilandraad nagenoeg als zesde partner wordt behandeld.

In de MIRT Verkenning wordt het HWBP betrokken. Zij nemen bijkans deel aan het Breed PT en onderhouden bilaterale contacten met RWS. Daarnaast wordt Grontmij aangesteld voor het uitwerken en beoordelen van de alternatieven. Zij werken nauw samen met RWS en zijn eveneens deelnemer van het Breed PT. Tot slot wordt een klankbordgroep opgericht om een brede groep belanghebbenden te kunnen betrekken. Zij worden per mail en via 2 bijeenkomsten geïnformeerd.

Inhoudelijk staat het MIRT Onderzoek los van het HWBP. Wanneer Marken in de MIRT Verkenning wel in het programma wordt opgenomen gaan naast het MIRT ook de HWBP-richtlijnen in de nieuwe waterwet gelden, waardoor de nieuwe normering, het nieuwe wettelijk beoordelings-instrumentarium (WBI 2017), en de LCC benadering gehanteerd worden. Daarnaast gelden onder andere Natura 2000 en het ruimtelijk kader geïnitieerd door de gemeente.

Institutionele structuren geven elke overheidspartner eigen verantwoordelijkheden in Meerlaagsveiligheid en dus is samenwerking tussen hen noodzakelijk. De betrokkenheid van HHNK is meer strategisch, als beoogd beheerder en ervaringsdeskundige bij de Markermeerdijken. Ook het onderbrengen van Marken bij het HWBP is een strategische keuze. Als rijksproject heeft Marken een voorbeeldfunctie, en het HWBP past mede door het accommoderen van kortcyclische oplossingen en zijn brede kennisbank beter bij het project dan het HWBP2. Flexibiliteit wordt gehanteerd bij de vingeroefeningen en bewonersavonden waarin belangstellenden mogen meedoen. Zakelijke toegang wordt verschaft aan Infram en Grontmij, en tijdens de vingeroefeningen aan HKV en Antea. Lidmaatschap geeft toegang tot de Eilandraad, werkgroep dijkversterking en klankbordgroep, waarmee RWS tevens beoogt het draagvlak te vergroten.

Tabel 16: Overzicht spelregels fase 2

| Spelregels | Coördinatie                                                                                                                                                                                                                               | Toegang                                                                                                                                              | Inhoud                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>OR</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kernteam RWS &amp; Infram</li> <li>- Afstemmen met DGRW</li> </ul>                                                                                                                               | Institutionele toegang <ul style="list-style-type: none"> <li>- Door MLV delen overheden verantwoordelijkheden</li> </ul>                            | MIRT Onderzoek <ul style="list-style-type: none"> <li>- MIRT</li> </ul> MIRT Verkenning <ul style="list-style-type: none"> <li>- MIRT</li> <li>- HWBP</li> <li>- Nieuwe waterwet</li> <li>- Natura 2000</li> <li>- Ruimtelijk kwaliteitskader</li> </ul> |
| <b>GCG</b> | Overlegstructuren overheidspartners <ul style="list-style-type: none"> <li>- Breed Projectteam</li> <li>- Stuurgroep Directeuren</li> <li>- Regionaal Bestuurlijk Overleg</li> </ul>                                                      | Strategische toegang <ul style="list-style-type: none"> <li>- HHNK als toekomstig beheerder</li> <li>- HWBP</li> </ul>                               |                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>OCG</b> | Relatie met Eilandraad <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informele partner</li> <li>- Structureel overleg</li> </ul> Overige gremia <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vingeroefeningen</li> <li>- Klankbordgroep</li> </ul> | Flexibele toegang <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vingeroefeningen</li> <li>- Bewonersavonden</li> </ul>                                    |                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>MG</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanstellen Infram &amp; Grontmij</li> <li>- Aanstellen HKV &amp; Antea</li> </ul>                                                                                                                | Zakelijke toegang <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infram, Grontmij</li> <li>- HKV, Antea</li> </ul>                                         |                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>ZG</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eilandraad profileert zich</li> <li>- Werkgroep dijkversterking opgericht</li> </ul>                                                                                                             | Lid gemeenschap Marken <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eilandraad</li> <li>- Werkgroep dijkversterking</li> <li>- Klankbordgroep</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                                          |

#### § 5.5.4: Macht

Met de intentieovereenkomst tussen de overheidspartners wordt samenwerking onderstreept; macht en verantwoordelijkheden worden in belangrijke mate gedeeld in de coalitie. Alle partners bezoeken de bewonersavonden op Marken en in het Breed PT wordt veel kennis gedeeld. Zo kan iedereen volwaardig participeren en afwegingen maken gebaseerd op dezelfde informatie. Tevens krijgt de gemeente van alle partners een bijdrage zodat ze het vervolg van laag 2 kan trekken in de volgende fase. Andere hulpbronnen zijn verspreid. Infram, Grontmij, HHNK en HWBP leveren een belangrijke bijdrage aan technische kennis; en waar de meeste partners weinig capaciteit hebben, beschikt RWS over een ervaren projectteam, dat met Infram extra energie, tijd, kennis en competenties verkrijgt. Daardoor ligt de primaire werkcapaciteit bij RWS en verloopt communicatie met Marken grotendeels via hen. Het onderlinge vertrouwen tussen RWS en de Eilandraad levert daarin een belangrijke bijdrage richting een breed gedragen oplossing. Zelf beschikken de Markers over een groot netwerk;

steken ze veel tijd en energie in het project; en met hun gebiedskennis en technische expertise ontwikkelen ze een eigen alternatief.

De intentieovereenkomst tussen de overheidspartners maakt dat zij de minister met één mond adviseren over een maatwerkoplossing voor Marken, waardoor het advies aan draagvlak wint en sterker staat. Daar gaat een proces aan vooraf waarin invloed is gedeeld. Zo komt er dankzij de gemeente een ruimtelijk kwaliteitskader; en krijgen zij en HHNK de ruimte om het belang van een oplossing te benadrukken die verdedigbaar is bij het eigen bestuur. De Eilandraad heeft als informele partner toch ook een belangrijke stem. Hun invloed krijgt meer gewicht doordat zij namens een groot deel van de Markers praten en een groot netwerk hebben.

Tabel 17: Overzicht macht fase 2

| Macht      | Hulpbronnen                                                                                                                                                                                            | Invloedsstrategie                                                                                                                                                                           |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>OR</b>  | Kernteam <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ervaring, kennis &amp; competenties</li> <li>- Primaire werkcapaciteit</li> <li>- Verzorgt grotendeels communicatie met Marken/Eilandraad</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leveren maatwerkoplossing voor Marken</li> </ul>                                                                                                   |
| <b>GCG</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerking gefundeerd op een intentieovereenkomst</li> <li>- Partners bezoeken bewonersavonden</li> <li>- Kennis delen in het Breed PT</li> </ul>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gedeelde invloed</li> <li>- Besluitvorming o.b.v. consensus</li> </ul>                                                                             |
| <b>OCG</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- HHNK &amp; HWBP leveren technische kennis</li> <li>- Provincie NH: Bevoegd gezag</li> </ul>                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesprekken RWS - Eilandraad</li> </ul>                                                                                                             |
| <b>MG</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infram &amp; Grontmij: technische kennis</li> </ul>                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Via overlegstructuren</li> </ul>                                                                                                                   |
| <b>ZG</b>  | Eilandraad & Werkgroep dijkversterking <ul style="list-style-type: none"> <li>- Groot netwerk</li> <li>- Tijd &amp; energie</li> <li>- Gebiedskennis</li> <li>- Technische kennis</li> </ul>           | Eilandraad <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanleveren Marker alternatief</li> <li>- Vertegenwoordigen van de gemeenschap</li> <li>- Netwerk inzetten</li> <li>- Brieven</li> </ul> |

#### § 5.5.5: Karakter

In deze projectfase zijn gesloten en open co-governance dominant. Aanvullend zijn overheidsregulering en zelf-governance vaak waarneembaar. De rol van markt-governance is klein. Bijlage B geeft een overzicht van het governance karakter van fase 2.

Gesloten co-governance begint bij de kleine coalitie van 5 overheidspartners die samenwerken aan een passende oplossing voor Marken. Gebruikmakend van 3 overlegstructuren op ambtelijk en bestuurlijk niveau, streven zij naar consensus om de minister van eenduidig advies te voorzien. Open co-governance betekent dat binnen die samenwerkingsstructuur ruimte is voor individuele belangen die via het vliegwieleffect behartigd kunnen worden zolang deze passen bij het hoofddoel. Het laat ook ruimte voor nauwe betrokkenheid van de Eilandraad als informele zesde partner, waardoor het project een extra impuls krijgt. Die plek aan tafel is door de Eilandraad zelf afgedwongen. Door zich te mobiliseren, een geloofwaardig alternatief te ontwikkelen, en heel veel tijd en energie te investeren in het project, zijn zij een schoolvoorbeeld voor zelf-governance.

Het draait in project Marken dus om samenwerking: tussen publieke partners en tussen overheden en burgers. Overheidsregulering is daardoor ook duidelijk herkenbaar en staat in het teken van samenwerking. Alle partners in de kleine coalitie zijn overheden; DGRW is opdrachtgever;

en RWS is naast partner ook trekker. Zij bezitten de werkcapaciteit en zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering. Maar doordat die dagelijkse uitvoering het resultaat is van overleggen met overheden en Markers vervult overheidsregulering hier een ondersteunende rol. Datzelfde geldt, in mindere mate, voor markt-governance. Infram en Grontmij worden ingehuurd, maar functioneren vanaf dat moment als volwaardige partners. Het marktaspect is daarin van ondergeschikt belang.

## § 5.6: Exploratie Fase 2

### § 5.6.1: Verkenning

Fase 2 van project Marken bevat met de vingeroefeningen en de pilot MLV twee experimenten die de mogelijkheden van Meerlaagsveiligheid onderzoeken; en waarin veel mensen zich primair bezighouden met het vergaren en verwerken van nieuwe kennis. Er worden allerlei oplossingen bedacht voor zowel de korte als de lange termijn, sommigen gebruikmakend van innovatieve technieken. Naast het inhoudelijke concept worden ook de randvoorwaarden ontwikkeld. Zo gaan partijen als VRZW en gemeente, die normaliter weinig betrokken zijn bij waterveiligheid, gedeeltelijk verantwoordelijkheid dragen.

Boundary spanning is een veelvoudig terugkerend fenomeen in deze fase van het project. Als één van de drie Pilots Meerlaagsveiligheid is een doel van project Marken het extrapoleren van de opgedane kennis naar landelijk niveau. Werkbezoeken van en naar de andere pilots en kennisuitwisseling op Deltacongressen dragen daaraan bij. Het projectteam werkt ook samen met het HHNK team op de Markermeerdijken, en deelt kennis met RWS projecten in IJmuiden en Vlieland op initiatief van het HWBP. Tot slot brengt een afvaardiging van overheidspartners en Markers een bezoek aan Texel, waar wordt gewerkt aan innovatieve ruimtelijke ontwikkeling.

Tabel 18: Overzicht exploratie - verkenning fase 2

| Exploratie: Verkenning                                                                                                                                                                                                                   | Waargenomen waarden |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| De aanwezigheid van onderzoekers<br>- Vergaren van kennis is een hoofddoel in het eerste deel van deze fase                                                                                                                              | Gemiddeld           |
| Het vergaren van nieuwe kennis<br>- Bedenken van maatwerk oplossingen                                                                                                                                                                    | Veel                |
| Het experimenteren met noviteiten<br>- Vingeroefeningen<br>- Meerlaagsveiligheid: laag 2 & 3 potentieel complementair aan laag 1                                                                                                         | Veel                |
| Het ontwikkelen van nieuwe mogelijkheden<br>- Inhoudelijk concept MLV: 3 lagen<br>- Randvoorwaarden MLV: governance; verdeling verantwoordelijkheid waterveiligheid                                                                      | Veel                |
| Het ondernemen van <i>boundary-spanning activities</i><br>- Werkbezoeken aan andere pilots<br>- Kennisuitwisseling op Deltacongressen<br>- Contact met andere HWBP-projecten<br>- Werkbezoek Texel: innovatieve ruimtelijke ontwikkeling | Veel                |

### § 5.6.2: Flexibiliteit

Met de doorstart van Marken is het project uit het HWBP2 gehaald. In de vingeroefeningen is daardoor elke denkbare oplossing bespreekbaar, ook wanneer die in een normale context voor ophef zou zorgen. Wel bewaakt RWS een streng tijdpad. Snelle afweging is noodzakelijk en dus kunnen niet alle alternatieven helemaal uitgediept worden. Het legt de omvang van exploratie enigszins aan

banden, maar voorkomt tegelijkertijd eeuwig zoekgedrag. Zonder het HWBP2 kan tijdens het daaropvolgende MIRT Onderzoek de toepasbaarheid van MLV-alternatieven onderzocht worden. Daaruit blijkt dat een combinatieoplossing alleen op lange termijn plausibel is. De MIRT Verkenning scheidt daarom laag 2 en 3 van laag 1. De dijkversterking wordt dan opgenomen in het nieuwe HWBP, waardoor hun richtlijnen en subsidieregels gaan gelden voor Marken. Ingebouwde flexibiliteit geeft Marken wel bewegingsruimte in dit programma. Zo worden de reviewmomenten van HWBP en MIRT samengevoegd en maakt de LCC-benadering kortcyclische varianten mogelijk. Daarnaast hanteert het HWBP het *comply or explain* principe waardoor het project beargumenteerd mag afwijken van bestaande normen. Zo mag Marken een overslagdebiet van 10 l/m/s aanhouden; en kiezen voor het bewonersalternatief wat volgens de LCC-benadering iets minder voordelig is dan kortcyclisch versterken, omdat er meer draagvlak voor is. Draagvlak is tijdens de 2<sup>e</sup> fase van project Marken eveneens te danken aan de nieuwe overlegstructuren en grensverleggende samenwerking tussen overheden, en met de Markers. Zo kan het bewonersalternatief, waarop eerst sceptisch gereageerd werd, uiteindelijk het VKA worden.

Tabel 19: Overzicht exploratie - flexibiliteit fase 2

| Exploratie: Flexibiliteit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Waargenomen waarden |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| De pogingen tot afwijken van de norm <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elke denkbare oplossing is bespreekbaar in vingeroefeningen</li> <li>- Toepasbaarheid MLV onderzoeken in MIRT Onderzoek</li> </ul>                                                                                                                                                            | Veel                |
| Het daadwerkelijk afwijken van de norm <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenvoegen MIRT &amp; HWBP contactmomenten</li> <li>- Overslagdebiet op 10 l/m/s (de norm was toen 1 l/m/s)</li> <li>- Voorkeursalternatief niet de meest voordelige volgens het LCC-principe</li> </ul>                                                                                   | Veel                |
| De ervaren variatie in werkzaamheden <ul style="list-style-type: none"> <li>- Meerlaagsveiligheid</li> <li>- Omgevingsdynamiek</li> <li>- Nieuwe normering</li> </ul>                                                                                                                                                                                                       | Veel                |
| De ervaren restricties bij werkzaamheden <ul style="list-style-type: none"> <li>- Streng tijdpad in heel fase 2, vooral ook tijdens de vingeroefeningen (weinig invloed)</li> <li>- MIRT Onderzoek biedt veel vrijheid</li> <li>- Laag 2 niet toepasbaar op korte termijn</li> <li>- Status Pilot MLV biedt vrijheid</li> <li>- Vingeroefeningen bieden vrijheid</li> </ul> | Beperkt             |
| Het in gebruik nemen van nieuwe mogelijkheden <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nieuwe overlegstructuren voor samenwerking met overheidspartners en Markers</li> </ul>                                                                                                                                                                                               | Veel                |

## § 5.7: Exploitatie Fase 2

### § 5.7.1: Uitvoering

Tijdens de vingeroefeningen en het MIRT Onderzoek geldt het HWBP2 niet meer voor Marken en dus zijn er minder voorschriften van kracht. Wel wordt DGRW opdrachtgever omdat het een MIRT pilot betreft. Vanaf de MIRT Verkenning ligt er meer vast. Dit is het formele vertrekpunt voor MIRT- en HWBP-trajecten (Ministerie van IenW, 2017). Het projectteam gebruikt dus de LCC-systematiek van het HWBP om de dijkversterkingsalternatieven te beoordelen. Die alternatieven gaan verder dan traditionele grondoplossingen omdat die niet toereikend zijn. Tot slot worden de overlegstructuren uit het MIRT Onderzoek doorgezet in de MIRT Verkenning. Breed PT, stuurgroep directeuren en RBO blijven dus bestaan, evenals de overleggen met de Eilandraad en werkgroep dijkversterking.

Tabel 20: Overzicht exploitatie - uitvoering fase 2

| Exploitatie: Uitvoering                                                                                                                                                       | Waargenomen waarden |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Het gebruik van bestaande competenties<br>- Betrokkenen putten uit eerdere ervaring en expertise                                                                              | Gemiddeld           |
| Het gebruik van bestaande technieken<br>- Overwegen van bestaande technieken, maar ontoereikend                                                                               | Beperkt             |
| Het gebruik van bestaande processen<br>- MIRT fasering<br>- HWBP fasering vanaf verkenningfase<br>- LCC-benadering HWBP                                                       | Veel                |
| Het gebruik van bestaande structuren<br>- DGRW als formele opdrachtgever van MIRT pilots<br>- Doorzetten overlegstructuren overheidspartners en Eilandraad in MIRT Verkenning | Gemiddeld           |

### § 5.7.2: Aanpassen

Bestaande banden met overheden en de Eilandraad worden benut voor intensieve samenwerking. Overheidspartners delen verantwoordelijkheid en de overlegstructuur wordt aangepast zodat ze kunnen vergaderen op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Via het RBO verstrekken ze gezamenlijk advies aan de minister. Om daarin te kunnen voorzien vult Infram de beschikbare kennis aan; en wordt in het Breed PT iedereen geduldig richting een basisbegrip van MLV gebracht.

In de MIRT Verkenning vinden enkele procesaanpassingen plaats. De oplossingsrichtingen uit het MIRT Onderzoek worden uitgewerkt. Bestaande kennis wordt daardoor niet verbreed maar verdiept. Er komt tevens ruimte voor het inventariseren van MKK en er komt een klankbordgroep zodat meer Markers kunnen participeren. Het dijkversterkingsproces wordt daarnaast losgekoppeld van laag 2 en 3, en ondergebracht in de structuur van het nieuwe HWBP. Om het project minder te belasten worden vervolgens de reviewmomenten van het MIRT en HWBP samengevoegd. Ook helpt het HWBP project Marken de benodigde competenties te ontwikkelen voor het hanteren van de nieuwe normering die in het programma de standaard is; en omdat het HWBP werkt met de LCC benadering, in plaats van een vaste tijdshorizon, accommodeert het ook de kortcyclische varianten die Marken onderzoekt.

Tabel 21: Overzicht exploitatie - aanpassing fase 2

| Exploitatie: Aanpassing                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Waargenomen waarden |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Het incrementeel aanpassen van bestaande competenties<br>- Delen kennis in Breed PT t.b.v. basisbegrip<br>- Verdiepen kennis in MIRT Verkenning t.o.v. MIRT Onderzoek: trechteren alternatieven<br>- Aanvullen beschikbare kennis met Infram<br>- HWBP helpt bij hantering nieuwe normering in MIRT Verkenning | Veel                |
| Het incrementeel aanpassen van bestaande technieken<br>- Uitwerken oplossingsrichtingen uit het MIRT Onderzoek in de Mirt Verkenning<br>- Connectie met omgeving verbeteren door instellen klankbordgroep Mirt Verkenning<br>- HWBP accommodeert kortcyclische varianten in MIRT Verkenning                    | Veel                |

Tabel 21: Overzicht exploitatie - aanpassing fase 2 (vervolg)

| Exploitatie: Aanpassing                                                                                                                                                                                                                                                       | Waargenomen waarden |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Het incrementeel aanpassen van bestaande processen <ul style="list-style-type: none"> <li>- Loskoppelen van MLV lagen in MIRT Verkenning</li> <li>- Inventariseren MKK in MIRT Verkenning</li> <li>- Samenvoegen reviewmomenten MIRT &amp; HWBP in MIRT Verkenning</li> </ul> | Veel                |
| Het incrementeel aanpassen van bestaande structuren <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oprichting Stuurgroep Directeuren als tussenlaag overleg overheidspartners</li> <li>- Opname project in HWBP vanaf de MIRT Verkenning</li> </ul>                                 | Veel                |

### § 5.7.3: Efficiëntie

Fase 2 wordt gestart door een gezamenlijke inspanning van RWS, gemeente, HHNK en de Deltacommissaris. Daarna wordt de taakverdeling duidelijker. DGRW wordt opdrachtgever van de pilot en geeft die opdracht aan RWS WNN, dat een samenwerkingsverband aangaat met overheidspartners. Daarin wordt verantwoordelijkheid gedeeld: crisisbeheersing valt onder VRZW, de gemeente trekt het ruimtelijk kwaliteitskader en in de MIRT Verkenning werkt Grontmij alleen aan laag 1. De dagelijkse uitvoering en werkcapaciteit ligt voornamelijk bij het RWS-team dat het IPM-model gebruikt. Ook de communicatie met Marken verloopt grotendeels via RWS. Wel zijn alle partners aanwezig op bewonersavonden.

Tijdens de vingeroefeningen en het MIRT Onderzoek is Marken een zelfstandige pilot waardoor het zich aan minder normen hoeft te houden dan onder het HWBP2 in fase 1. Er worden weinig proceseisen gesteld. Wanneer Marken in de MIRT Verkenning onder het HWBP valt moet het zich wel gaan houden aan haar richtlijnen. Die zijn door het *comply or explain* principe tamelijk flexibel, hoewel Marken langs dezelfde meetlat wordt gelegd als waterschapsprojecten om nadelige precedentwerking te voorkomen. Daarnaast is het zettingsvrij bewonersalternatief eerst getoetst aan Natura 2000 voordat het is meegewogen; en is het VKA conform het ruimtelijk kwaliteitskader dat de overheidspartners samen hebben opgesteld.

Hoewel het project veel ruimte biedt aan exploratie is efficiëntie vanaf het begin belangrijk. Ondanks de relatieve vrijheid bewandelt het project een strak tijdpad. De vingeroefeningen voltrekken zich in korte tijd; en in overleggen met de overheidspartners trekt RWS soms een streep onder zijpaden om de voortgang te bewaken. Ook op de kosten wordt gelet. Laag 2 en 3 worden mede gescheiden van laag 1 doordat laag 2 op korte termijn niet rendabel is. In het HWBP wordt doelmatigheid ook benadrukt. Het programma stimuleert innovaties om in de toekomst efficiënter te kunnen werken; en verlicht de werkdruk op Marken door het samenvoegen van MIRT en HWBP reviewmomenten. Oplossingen moeten tevens sober en doelmatig zijn. Via *comply or explain* kan Marken toch kiezen voor een iets duurder alternatief met meer draagvlak.

Tabel 22: Overzicht exploitatie - efficiëntie fase 2

| Exploitatie: Efficiëntie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Waargenomen waarden |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Het benadrukken van doelmatigheid <ul style="list-style-type: none"> <li>- Strak tijdpad project</li> <li>- LCC-benadering i.c.m. comply or explain: financiën een belangrijke component</li> <li>- Scheiden MLV laag 2 en 3 van laag 1</li> <li>- HWBP stimuleert innovatie met het oog op toekomstig efficiëntievoordeel</li> <li>- Samenvoegen HWBP en MIRT reviewmomenten</li> </ul> | Veel                |

Tabel 22: Overzicht exploitatie - efficiëntie fase 2 (vervolg)

| Exploitatie: Efficiëntie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Waargenomen waarden |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Het naleven van de bestaande normen <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tijdens (de voorbereiding op) het MIRT Onderzoek gelden weinig proceseisen</li> <li>- HWBP richtlijnen tijdens de MIRT Verkenning: <i>comply or explain</i> geeft flexibiliteit</li> <li>- Toetsen alternatieven aan Natura 2000</li> <li>- VKA conform ruimtelijk kwaliteitskader</li> </ul>                                                  | Gemiddeld           |
| Een duidelijke taakverdeling tussen betrokkenen <ul style="list-style-type: none"> <li>- DGRW is opdrachtgever; RWS voert de opdracht uit</li> <li>- Gemeente trekt het ruimtelijk kwaliteitskader</li> <li>- Crisisbeheersing VRZW</li> <li>- Provincie NH is bevoegd gezag</li> <li>- Kernteam RWS verzorgt de dagelijkse uitvoering en communicatie met Marken</li> <li>- Kernteam RWS hanteert het IPM-model</li> </ul> | Veel                |

## § 5.8: Exploratie-Exploitatie Balans Fase 2

De vingeroefeningen, het MIRT Onderzoek en MIRT Verkenning bevinden zich in het voorbereidende stadium van het dijkversterkingsproces. Daarin krijgt Marken, mede doordat het project zich tijdens de vingeroefeningen en het MIRT Onderzoek niet hoeft te schikken naar conventionele normen, veel vrijheid om de mogelijkheden van MLV te verkennen en te ontwikkelen. In de MIRT Verkenning biedt het HWBP de benodigde flexibiliteit om een passende oplossing voor Marken te vinden. In heel fase 2 faciliteert een actief leerproces cruciale kennisuitwisseling binnen, en over, de projectgrenzen.

Op exploitief vlak worden weinig bestaande richtlijnen een-op-een overgenomen. Nieuwe overlegstructuren zijn gebaseerd op bestaande banden; en in de MIRT Verkenning worden bepaalde HWBP richtlijnen aangepast om het project te accommoderen: bijvoorbeeld door het samenvoegen van MIRT en HWBP reviewmomenten. Toch stelt het HWBP meer proceseisen aan het project; bijvoorbeeld door het verplichten van de LCC-systematiek. Het benadrukt het belang van efficiëntie.

Grofweg is exploratie nadrukkelijker aanwezig in het MIRT Onderzoek, waarna de balans verschuift richting exploitatie in de MIRT Verkenning. Toch is tevens een interactie-effect tussen beide waarneembaar. De exploratieve vingeroefeningen zijn gegoten in een exploitatieve structuur waardoor potentiële oplossingen in korte tijd gedivergeerd en geconvergeerd worden. Ook de overlegstructuren bieden houvast bij exploratie: taken worden verdeeld, het doel blijft scherp en de voortgang wordt bewaakt. Andersom dragen exploratieve leersessies bij aan het voortzetten van laag 2 in de MIRT Verkenning. Het HWBP faciliteert exploratie in die fase: innovatie wordt gestimuleerd en is volledig subsidiabel; LCC accommodeert kortcyclische varianten; en via *comply or explain* mag van de programmarichtlijnen worden afgeweken. Tot slot is exploratie verankerd in het VKA-besluit van de minister. Daarin wordt de markt in de planuitwerkingsfase opgedragen een oplossing te vinden voor de zettingsproblematiek op Marken.

Tabel 23: Overzicht exploratie-exploitatiebalans fase 2

| De mate van exploratie en exploitatie                                                | Waargenomen waarden | E E Balans |
|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|------------|
| Exploratie:<br>- Verkenning: veel<br>- Flexibiliteit: veel                           | Hoog                | Ambidexter |
| Exploitatie:<br>- Uitvoering: gemiddeld<br>- Aanpassing: veel<br>- Efficiëntie: veel | Hoog                |            |

## § 5.9: De impact van het GA op exploratie en exploitatie

### § 5.9.1: Fase 1

Marken maakt in fase 1 gebruik van een governance arrangement gebaseerd op overheidsregulering. Daarnaast zijn open co-governance en markt-governance aanwezig. De andere governance stijlen zijn beperkt zichtbaar. Deze GA-samenstelling heeft consequenties voor de exploratie en exploitatie binnen het project.

De overheid is dominant doordat RWS en het Programmabureau-HWBP2 de belangrijkste rollen vertolken. Theoretisch verschaft overheidsregulering met stabiliteit een voedingsbodem voor exploitatie terwijl het exploratie bemoeilijkt. Marken illustreert dat. De startnotitie verkiest een aangepaste traditionele grondoplossing boven innovatieve technieken in de dijkversterkingsopgave. Gekoppeld aan de geldende HWBP2-normen ontstaat rigiditeit waarbinnen alleen ruimte is voor exploitatie. Tijdens de planstudie worden suggesties van RWS en DHV voor exploratieve oplossingen dus geblokkeerd.

In het theoretisch kader is het buffereffect van Duit & Galaz (2008) aangehaald: Het combineren van complementaire onderdelen van governance stijlen om de adaptieve capaciteit van het governance arrangement te vergroten. Fase 1 van project Marken combineert overheidsregulering met open co-governance en markt-governance. Theoretisch kunnen de flexibiliserende kenmerken van deze aanvullende stijlen de exploratieve capaciteit van het GA vergroten en zo tegenwicht bieden aan de stabiliserende impact van overheidsregulering. Maar in de praktijk blijkt dat lastig. Markt-governance is niet inherent stabiliserend of dynamiserend. Echter, lijken zakelijke belangen hier te zorgen voor een zekere fragiliteit in het GA, wat de exploratieve en exploitatieve capaciteiten enigszins benadeelt. Het verzwakt de samenwerkingsstructuur tussen opdrachtgever en opdrachtnemer die belangrijk is voor de efficiëntie en effectiviteit in de projectuitvoering; en verhindert dat vanaf het begin naar een oplossing voor de zetting wordt gezocht. Van open co-governance gaat meer exploratie uit. Bijvoorbeeld wanneer RWS het perspectief verbreedt door met Markers in gesprek te gaan aan de keukentafel; en vervolgens op zoek gaat naar een voor hen bevredigend dijkontwerp. Het toont daarmee de potentie van het buffereffect; maar ook deze pogingen strandden door de sterke stabiliserende factoren in het GA. Daarin speelt mee dat RWS voor kennis in belangrijke mate afhankelijk is van HHNK en het HWBP2. Zij zien zich door de zelfstandige houding van RWS genoodzaakt deze hulpbron te benutten om hen richting een effectief en efficiënt ontwerp te bewegen. Daarbij gebruiken zij het vliegwieleffect, een kenmerk van open co-governance, juist op een stabiliserende manier. En wanneer RWS en DHV zelf nieuwe kennis vergaren over de veenbodem, verhinderen geldende rekenregels het benutten van die informatie.

Het GA van fase 1 beschikt door sterke stabiliserende kenmerken over hoge exploitatieve capaciteit, maar deze is niet optimaal. Dat wordt naast het genoemde effect van markt-governance veroorzaakt door de soms tegenstrijdige eisen van het SNIP en het HWBP2. Exploratie is door de toevoeging van open co-governance hoger dan verwacht bij dominante overheidsregulering. Toch is de exploratieve capaciteit laag. Het wordt ingeperkt door spelregelkaders en exploitatiedrang. Daarmee is de adaptieve capaciteit van het GA ontoereikend voor het vinden van een passend alternatief voor Marken.

#### § 5.9.2: Fase 2

Het GA van fase 2 draait om gesloten- en open co-governance, en wordt voornamelijk ondersteund door overheidsregulering en zelf-governance. Markt-governance is slechts bescheiden aanwezig. Met deze combinatie van governancestijlen lukt het Marken in deze fase om het buffereffect te benutten.

De coalitie van overheden betreft de Eilandraad als informele 6<sup>e</sup> partner en combineert zo gesloten en open co-governance. Die samenstelling bevordert flexibiliteit door de pluriformiteit aan visies. Zo kunnen meerdere oplossingsrichtingen onderzocht worden. Het is tevens goed voor exploitatie. In de coalitie geaccumuleerde hulpbronnen kunnen effectief en efficiënt worden ingezet en via een effectieve taakverdeling werken partners vanuit hun eigen expertise.

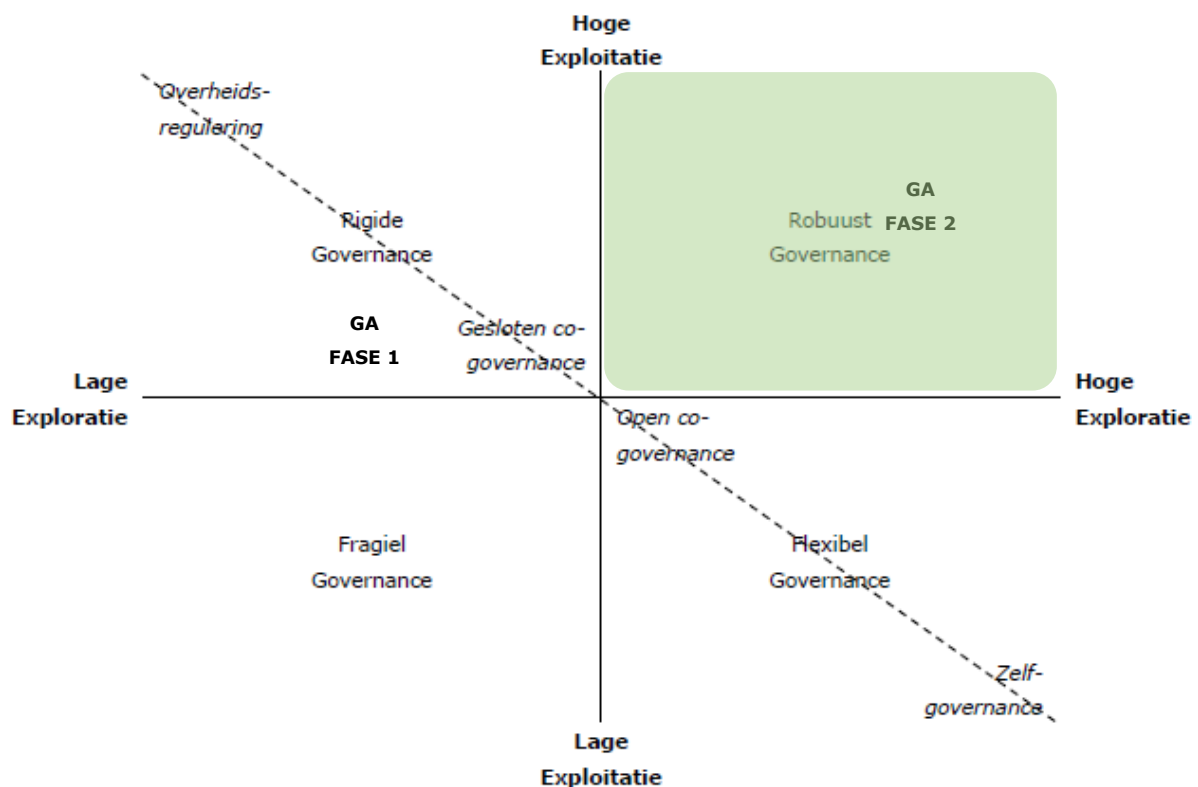
Ook het spelregelkader faciliteert zowel exploratie als exploitatie. Doordat Marken uit het HWBP2 wordt gehaald kunnen de vingeroefeningen talrijke potentiële oplossingen onderzoeken. RWS legt vanuit overheidsregulering exploitatieve randvoorwaarden op die het tijdpad van dit proces afbakenen. In het vervolg worden exploratie en exploitatie aangestuurd via de overlegstructuren van de overheidspartners. Tijdens het MIRT Onderzoek wordt kennis over Meerlaagsveiligheid verbreedt, en ingezet ter ontwikkeling van verschillende strategieën voor Marken. Tevens mag de Eilandraad vanuit zelf-governance een eigen alternatief agenderen dat geheel wordt meegenomen in de afweging. Omdat een holistische MLV oplossing op korte termijn onhaalbaar blijkt, kiezen de overheidspartners ervoor het concept te splitsen voor de MIRT Verkenning. Laag 1 richt zich dan op exploitatie met het uitwerken van de strategieën uit het MIRT Onderzoek; ondertussen kan exploratie doorgaan voor laag 2 en 3 ten behoeve van de lange termijn.

Laag 1 wordt ondergebracht bij het nieuwe HWBP dat zowel structuur als flexibiliteit biedt. Het programma stelt stappenplannen beschikbaar voor elke projectfase, *sober en doelmatig* ontwerpen is nog steeds belangrijk, en Marken moet de nieuwe normering gaan hanteren. Tegelijkertijd stimuleert het programma innovatie en biedt het *comply or explain* principe de flexibiliteit om beargumenteerd af te wijken van gangbare normen of werkwijzen; een exploitief systeem als *Life Cycle Costing* laat daarnaast ook een innovatieve kortcyclische versterking toe.

De exploratie-exploitatie balans verschuift gedurende deze projectfase door het trechteren van alternatieven. Tot het MIRT Onderzoek is exploratie dominant, waarna in de MIRT Verkenning exploitatie belangrijker wordt. Parallel bewegen de capaciteiten van het GA om dat te faciliteren. Het GA is eerst gericht op exploratie en krijgt met het HWBP meer exploitatiecapaciteit voor de MIRT Verkenning. De algehele adaptieve capaciteit is hoog en faciliteert zowel exploratie als exploitatie in hoge mate. Exploratie en exploitatie kunnen elkaar daardoor aanvullen en benaderen zo de optimale ambidextere balans. Het draagt bij aan het vaststellen van een breed gedragen VKA aan het einde van deze projectfase.

### § 5.9.3: Vergelijking

Met de analyse van de twee governance arrangementen van Marken kunnen zij geplaatst worden in het model uit hoofdstuk 2 (zie figuur 11). In het GA uit fase 1 overheerst overheidsregulering. Stabiliserende factoren zijn zo sterk dat ze exploratie vanuit open co-governance stuiten. Tegelijkertijd worden de capaciteiten voor exploitatie en exploitatie enigszins afgezwakt door enkele uitingen van markt-governance. Het vertaalt zich in een rigide governancestijl. Het GA uit fase 2 combineert gesloten en open co-governance en voegt daar elementen van overheidsregulering en zelf-governance aan toe. Kenmerkend voor een robuuste governancestijl ontstaat een mix van stabiliserende en dynamiserende eigenschappen die zowel exploratie als exploitatie kunnen faciliteren. Het GA uit fase 2 benadert daarmee het theoretisch optimum.



Figuur 11: De GA's van Marken gepositioneerd

De positie van de governance arrangementen in bovenstaand model geeft een indicatie van hoe zij omgaan met complexiteit in hun omgeving. Het arrangement uit fase 1 beschikt conform de rigide governancestijl door overheersende stabiliserende kenmerken over een hoge capaciteit voor exploitatie en een lage capaciteit voor exploratie. Dit GA past daardoor het best bij een stabiele omgeving waarin verandering voorspelbaar is; het project kan zich dan incrementeel aanpassen. In de praktijk zijn omgevingen echter nooit volledig voorspelbaar (Levinthal & March 1993, March 1996, Tushman & O'Reilly III 1996, Benner & Tushman, 2001, Birkinshaw & Gibson 2004, Duit & Galaz, 2008); en ook de context van Marken blijkt complex en af en toe grillig te zijn. Exploitatieve capaciteit is dan niet meer afdoende. Project Marken heeft aanvullend behoefte aan hoge exploratieve capaciteiten om ook de onvoorspelbare kant van de omgeving adequaat te verwerken. Het GA voor fase 2 voorziet in die behoeften. Door effectief gebruik van het buffereffect beschikt dit arrangement over krachtige stabiliserende en dynamiserende kenmerken; en benadert het de robuuste

governancestijl. Het GA kan daarmee optimaal reageren op zowel voorspelbare als onvoorspelbare verandering in de omgeving.

Een vergelijking van de governance arrangementen uit fase 1 en 2 verduidelijkt hoe hun samenstelling de exploratie-exploatiebalans van project Marken beïnvloed heeft. Onderstaande tabel presenteert per dimensie van het governance arrangement een samenvatting van de belangrijkste verschillen. Een schematische weergave van de karakters van de governance arrangementen is opgenomen in bijlages A en B.

Tabel 24: Een vergelijking van GA kenmerken tussen de fases van project Marken

| Dimensie          |                      | GA fase 1       |                                                                                                          | GA fase 2       |                                                                                         |
|-------------------|----------------------|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Actoren</b>    | <b>Participanten</b> | - OR & MG       | - RWS, HWBP2 & DHV belangrijkste actoren                                                                 | - GCG & OCG     | - Coalitie overheden & de Eilandraad                                                    |
|                   | <b>Rol overheid</b>  | - OR & MG       | - RWS als regisseur en regulator                                                                         | - OR, GCG & OCG | - RWS als trekker en formele & informele partner                                        |
| <b>Discours</b>   | <b>Motief</b>        | - OR & OCG      | - Een passende dijkversterking voor Marken                                                               | - OR, GCG & OCG | - Een passende oplossing voor waterveiligheid op Marken                                 |
|                   | <b>Steun</b>         | - OR & OCG      | - Publieke agenda & vliegwieleffect                                                                      | - GCG & OCG     | - Coalitieakkoord & vliegwieleffect                                                     |
| <b>Spelregels</b> | <b>Coördinatie</b>   | - OR & MG       | - Overwegend passieve samenwerking vanuit RWS & OG-ON relatie met DHV                                    | - GCG, OCG & ZG | - Actieve samenwerking m. overheidspartners, Eilandraad en de werkgroep dijkversterking |
|                   | <b>Toegang</b>       | - Alle GA typen | - Institutionele structuur, strategie, flexibiliteit, zakelijk en lidmaatschap                           | - Alle GA typen | - Institutionele structuur, strategie, flexibiliteit, zakelijk en lidmaatschap          |
|                   | <b>Inhoud</b>        |                 | - HWBP2 biedt structuur                                                                                  |                 | - HWBP biedt structuur en flexibiliteit                                                 |
| <b>Macht</b>      | <b>Hulpbronnen</b>   | - OCG           | - Cruciale hulpbronnen verdeeld over actoren                                                             | - GCG & ZG      | - Hulpbronnen gedeeld in de coalitie & Marker alternatief Eilandraad                    |
|                   | <b>Strategie</b>     | - OR & OCG      | - RWS gebruikt formele positie om de leiding te nemen & invloed uitgeoefend op RWS vanuit andere actoren | - GCG & OCG     | - Coalitie van overheidspartners o.b.v. consensus & significante invloed Eilandraad     |

Een eerste inspectie van de tabel onderstreept dat het GA van fase 1 is opgebouwd uit onderdelen van overheidsregulatie (OR), open co-governance (OCG) en markt-governance (MG). Voor het GA uit fase 2 toont het een kern van gesloten co-governance (GCG) en open co-governance, aangevuld met overheidsregulering en zelf-governance (ZG).

In de actoren dimensie zorgen overheidsregulatie en markt-governance ervoor dat RWS, HWBP2 en DHV de kernactoren zijn in het GA van fase 1; terwijl gesloten en open co-governance in het GA van fase 2 zorgen voor een belangrijke positie voor de coalitie van overheidspartners en de Eilandraad, inclusief werkgroep dijkversterking. De nadruk ligt in deze dimensie dus op verschillende stijlen en daarmee op verschillende actoren. Maar met uitzondering van VRZW zijn dezelfde

overheden betrokken in beide fases. De rol van RWS blijkt van doorslaggevend belang voor het bepalen van de dominante governancestijlen in deze dimensie. In fase 1 fungeren zij als regisseur en regulator, waardoor ze het project grotendeels zelfstandig kunnen uitvoeren. Wanneer zij echter toch om meer inbreng van anderen vragen, bijvoorbeeld in de keukentafelgesprekken met Markers, verhindert het HWBP2 dat hun exploratieve ideeën doorgang vinden. Het project kan daardoor niet profiteren van actievere samenwerking. In fase 2 lukt dat wel. De coalitie van overheden en de Eilandraad als informele 6<sup>e</sup> partner voorzien het project van pluriforme perspectieven die de exploratie van Meerlaagsveiligheid mogelijk maken, terwijl geaccepteerd wordt dat RWS hier als trekker exploitatieve randvoorwaarden aan stelt. Het is een relatie die van alle kanten veel inspanning vraagt, maar waar elke actor met tevredenheid op terugkijkt.

In de discoursdimensie is het doel van project Marken in fase 1 bepaald via overheidsregulering. De afgekeurde dijk moet op institutionele gronden versterkt worden door RWS. Het is een smalle definitie van de opgave. In de startnotitie worden innovatieve opties nog wel onderzocht, maar het adviseert uiteindelijk een traditionele grondoplossing te ontwerpen. De planstudie houdt hier vervolgens aan vast. Maar die exploitatieve manier van werken slaagt niet in het opleveren van een ontwerp dat past bij de technische uitdaging; en dat tegelijkertijd strookt met hoe andere actoren het graag zien. In fase 2 krijgt het project een bredere opdracht: het vinden van een passende oplossing voor waterveiligheid op Marken. Dit biedt de mogelijkheid om MLV-oplossingen te verkennen die mogelijk wel kunnen voldoen aan de technische uitdaging en de voorkeuren van betrokken actoren. In ieder geval committeren de overheidspartners zich in deze fase aan de opgave door het ondertekenen van een coalitieovereenkomst. Het vliegwieleffect wordt nog wel ingezet om anderen te overtuigen van de eigen standpunten, maar in tegenstelling tot fase 1 zijn de meningsverschillen genuanceerder doordat actoren een gemeenschappelijk doel hebben. Het resulteert in een open houding waarbij argumenten voor exploitatie en exploratie op constructieve wijze uitgewisseld worden.

In het spelregelkader van fase 1 wordt het coördinatiemechanisme bepaald door overheidsregulering en markt-governance. RWS is op dat moment gewend de omgeving passief te betrekken in projecten, waardoor zij minder inbreng hebben en exploitatieve en exploratieve impulsen van buiten beperkt worden. In het teken van markt-governance gunt RWS de planstudie aan DHV. De relatie met het ingenieursbureau verloopt stroef door onduidelijkheden in het contract tussen beide partijen. Dat gaat ten koste van exploitatie, de efficiëntie van de projectuitvoering, en exploratie, het zoeken naar een oplossing voor de zetting. In fase 2 gaat het beter op het gebied van samenwerking. Gesloten en open co-governance faciliteren actieve samenwerking tussen overheden en met de Eilandraad. Vanuit zelf-governance komen de Markers zelfs met een eigen ontwerp dat de basis zal worden van het voorkeursalternatief. Het coördinatiemechanisme slaagt er in fase 2 van Marken in gestructureerde flexibiliteit te bieden voor het verkennen van strategieën vanuit verschillende perspectieven, en het omzetten van die strategieën in serieuze alternatieven. Het wordt daarin ondersteunt door de inhoudelijke kaders van deze fase. Tijdens het eerste gedeelte krijgt het alle vrijheid door de afwezigheid van het HWBP2, de classificatie van Marken als pilot Meerlaagsveiligheid en de uitvoering van een MIRT Onderzoek. In het tweede gedeelte wordt de MIRT Verkenning ondergebracht bij het nieuwe HWBP, dat Marken structuur biedt met enkele proces- en normvoorschriften, maar tegelijkertijd genoeg flexibiliteit bevat met het *comply or explain* principe en het faciliteren van boundary spanning, om exploratie te ondersteunen. Dit terwijl het HWP2 in het

GA uit fase 1 gefocust was op exploitatie van bestaande mogelijkheden en daardoor geen ruimte liet voor exploratieve oplossingen, zoals een verkorte versterkingscyclus. Op het gebied van toegang lijken de arrangementen van fase 1 en 2 elkaar niet veel te ontlopen. De tabel laat zien dat beide gebruik maken van toegangsregels gebaseerd op elke mogelijke governancestijl. Het verschil schuilt hierin hoe ze dat doen. Het HWBP2 en HWBP vermelden allebei welke actoren betrokken horen te worden in het project door de keringbeheerder. Echter, mag RWS de manier waarop bepalen. Samenhangend met het dominante overheidsregulering opteert het in fase 1 in de meeste gevallen voor het passief informeren van actoren. Daarentegen worden in het GA van de tweede fase nieuwe overlegstructuren opgezet om actieve samenwerking tussen actoren mogelijk te maken. Een ander opvallend verschil ligt bij markt-governance. In fase 1 is de relatie tussen RWS en DHV zoals gesteld vooral zakelijk, wat mede door onduidelijkheden in het contract niet ideaal was. In fase 2 worden Infram en Grontmij, naast zakenpartners, meer gezien als onderdeel van het team. Vanuit die positie van open co-governance zijn zij beter in staat een bijdrage te leveren aan de exploratie en exploitatie in het project doordat een hechtere samenwerking ontstaat.

In de dimensie macht heeft RWS door hun institutionele takenpakket de beschikking over de meeste hulpbronnen die van belang zijn in de uitvoering van een dijkversterking. Door een eerdere reorganisatie ontbreekt het echter aan bepaalde kennis. Daarvoor is het dus afhankelijk van HHNK en het HWBP2. Maar die gebruiken hun kennis in hun eigen belang om RWS richting een degelijk ontwerp te bewegen. Exploitatie wordt zo extra benadrukt via open co-governance. In het GA van fase 2 zijn hulpbronnen via de coalitie samengebracht. Ze kunnen op basis van consensus worden ingezet voor zowel exploratieve als exploitatieve doeleinden. Kennis wordt gedeeld in het Breed PT zodat iedereen gelijkwaardig kan meepraten en afgewogen keuzes kan maken; en de gemeente krijgt in de volgende fase financiële steun van de andere actoren om mogelijkheden in laag 2 nader te onderzoeken. Ook de Eilandraad beschikt over belangrijke hulpbronnen zoals kennis, tijd, en een groot netwerk. Daardoor kunnen zij een werkgroep dijkversterking mobiliseren, een eigen exploratief alternatief ontwerpen en een vinger aan de pols houden bij RWS.

De twee governance arrangementen hebben via hun verschillende kenmerken duidelijk een eigen invloed op de exploratie-exploitatiebalans. De eigenschappen van het GA uit fase 2 zorgen ervoor dat het exploratie, maar ook exploitatie, beter kan faciliteren dan het GA uit fase 1. Elke dimensie draagt daarvoor belangrijke bouwstenen aan: Door een herformulering van het probleem als waterveiligheidsopgave krijgt het project de ruimte een passende oplossing te zoeken. RWS werkt daarvoor als partner actief samen met overheden en Markers, waardoor het eveneens kan beschikken over geaccumuleerde hulpbronnen. Het HWBP-kader vertolkt een ondersteunende rol door structuur en flexibiliteit te bieden, waarmee het exploitatie en exploratie accommodeert.

Tegelijkertijd laat de tabel zien dat, hoewel de governance arrangementen van Marken uiteenlopende effecten teweeg brengen, zij op sommige vlakken dicht bij elkaar liggen. Het is verleidelijk daardoor te veronderstellen dat slechts kleine aanpassingen nodig zijn om bepaalde kenmerken van overheidsregulering te veranderen in kenmerken van gesloten of open co-governance en zo meer exploratie te faciliteren. Maar de afstand tussen de kenmerken is in de praktijk groter dan op papier. Dat heeft onder andere te maken met de institutionele context van de casus. De reden dat overheidsregulering het GA van fase 1 domineert, is dat dit voor RWS de normale manier van werken was in projecten als deze. Het heeft bergen moeten verzetten om uiteindelijk een governance arrangement mogelijk te maken voor fase 2 waarin het meer partner kan zijn dan

regisseur; waarin het actief kan samenwerken met de omgeving, in plaats van zich te beperken tot informeren; waarin het inhoudelijke kaders krijgt die niet alleen structuur, maar ook flexibiliteit bieden. Voor Marken was het kortom niet voldoende om aanwezige kenmerken anders in te vullen. Er moest een heel nieuw governance arrangement worden opgezet.

Deze constatering heeft consequenties voor de veronderstelde relatie tussen governance arrangementen en exploratie en exploitatie. Het impliceert dat het governance arrangement niet alleen van invloed is op exploratie en exploitatie, maar dat exploratie en exploitatie ook van invloed zijn op het governance arrangement. Arnouts et al. (2012a) merken op dat governance arrangementen vaak veranderen tussen de voorbereidende projectfase en uitvoerende projectfase. Deze projectfases kunnen verschillende eisen stellen aan exploratie en exploitatie, en dus is het aannemelijk dat de gewenste exploratie-exploitatiebalans de vormgeving van het GA aanstuurt. De casus ondersteunt deze hypothese. RWS WNN verwacht in fase 1 dat Marken een eenvoudig en voorspelbaar project is vergeleken met de grote droge projecten die het ook voor zijn rekening neemt. Een governance arrangement met een hoge capaciteit voor exploratie zou dan volstaan. Wanneer de context complexer en onvoorspelbaar blijkt, heeft het project meer behoefte aan exploratie en wordt een GA vormgegeven met die capaciteiten. Ook binnen fase 2 wordt het GA aangepast; via exploitatie. In de overgang van het MIRT Onderzoek naar de MIRT Verkenning wordt het project ondergebracht bij het HWBP, en wordt Grontmij aangesteld. Beide verhogen de exploitatieve capaciteit van het GA: het HWBP biedt structuur en Grontmij beschikt over specialistische kennis. Concluderend kan gesteld worden dat naast de invloed van het GA op exploratie en exploitatie, er sprake is van feedback vanuit de exploratie-exploitatiebalans richting het GA. Deze onverwachte bevinding heeft consequenties voor het gehanteerde conceptueel model. Daarom wordt in hoofdstuk 7, als onderdeel van de discussie, een herziene versie gepresenteerd.

## Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt de geaccumuleerde kennis uit het onderzoek aangewend om te kunnen voldoen aan de probleemstelling. Aan de hand van de deelvragen wordt een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag, waarna aanbevelingen concrete handvatten aanreiken om de eigenschappen van governance arrangementen te benutten in het streven naar de optimale exploratie-exploitatiebalans.

### § 6.1: Conclusie

Met de bouwstenen uit voorgaande hoofdstukken is het mogelijk de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden. Die luidt: *Hoe beïnvloedden de gehanteerde governance arrangementen de balans tussen exploratieve en exploitatieve innovatie in de twee hoofdfases van project Marken; en hoe kan een governance arrangement worden vormgegeven om de optimale balans tussen exploratie en exploitatie te benaderen?* De hoofdvraag wordt beantwoordt via systematische behandeling van de deelvragen.

#### 1. Welke kenmerken typeren een governance arrangement?

Governance arrangementen vormen de randvoorwaarden waarin governance plaatsvindt en bestaan uit 4 dimensies: actoren, discours, spelregels en macht. Die dimensies kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven waardoor 5 ideaaltypische stijlen ontstaan die zich onderscheiden op hun stabiliserende en dynamiserende eigenschappen. De rol van de overheid en het spelregelkader hebben een sterke invloed op de andere eigenschappen van het arrangement en lijken zo bepalend voor de gehanteerde governancestijl. De som van stabiliserende en dynamiserende eigenschappen bepaalt de adaptieve capaciteit van het GA ten opzichte van omstandigheden en de omgeving. Het verklaart tevens de invloed van het GA op exploratie en exploitatie. Stabiliserende eigenschappen faciliteren exploitatie, dynamiserende eigenschappen faciliteren exploratie. Het combineren van complementaire governancestijlen via het buffereffect maakt het mogelijk exploratie en exploitatie effectief te balanceren.

#### 2. Wat houdt een balans tussen exploratie en exploitatie in, en wanneer is die balans optimaal?

Exploratie betreft het najagen van nieuwe mogelijkheden; exploitatie het verbeteren van bestaande mogelijkheden. Beide innovatievormen helpen organisaties via acties en strategieën bij het inspelen op veranderende omstandigheden en zijn daarom essentieel voor hun succes en voortbestaan. Een evenwichtige balans waarin exploratie en exploitatie beide hoog ontwikkeld zijn en elkaar ondersteunen is daarin cruciaal. Een suboptimale balans, disfunctionele balans of een scheve balans zal er altijd voor zorgen dat een organisatie op een gegeven moment de aansluiting met de omgeving verliest. Verandering is immers inherent aan elke omgeving en laat zich niet altijd met zekerheid voorspellen (Duit & Galaz, 2008).

Ambidextere organisaties kunnen het optimale evenwicht theoretisch vinden door exploratie en exploitatie via de temporele en ruimtelijke dimensies te balanceren. Het streven naar ambidextrie is in de praktijk dus op 4 manieren mogelijk, elk met zijn eigen uitdagingen. Elke scheiding tussen exploratie en exploitatie riskeert de overvleugeling van de één door de ander, terwijl ongescheiden exploratie en exploitatie mogelijk leiden tot middelmatigheid. Een passend GA is van belang om exploratie en exploitatie naar een hoog niveau te brengen.

3. Hoe beïnvloedde het governance arrangement uit de 1e fase van project Marken de balans tussen exploratie en exploitatie in die fase?

Het governance arrangement in fase 1 werd gekenmerkt door overheidsregulering. Het GA heeft veel stabiliserende eigenschappen, maar beschikt beperkt over dynamiserende eigenschappen. Die stabiliteit bevordert exploitatie terwijl het afbreuk doet aan exploratie. De leidende rol van RWS en de beperkte inbreng van andere actoren homogeniseert het perspectief. Het dijkversterkingsmotief en het HWBP2-spelregelkader zorgen voor padafhankelijkheid. Exploratie krijgt zo weinig kansen ondanks talrijke pogingen door RWS en DHV. Toch is het meer aanwezig dan verwacht in een dergelijk GA; ontsproten uit enkele kenmerken van open co-governance. Maar de dynamiserende eigenschappen zijn te beperkt in een context waarin overheidsregulering zo sterk is. De adaptieve capaciteit van het GA is niet in balans; daardoor is exploitatie veel meer aanwezig dan exploratie.

4. Hoe beïnvloedde het governance arrangement uit de 2e fase van project Marken de balans tussen exploratie en exploitatie in die fase?

Het governance arrangement in fase 2 bestaat uit een mix van stijlen waarbij gesloten en open co-governance de kern vormen, daaromheen zijn voornamelijk overheidsregulering en zelf-governance zichtbaar. Het hele spectrum van Arnouts et al. (2012c) wordt dus gebruikt in een GA dat twee gezichten kent. Tijdens de vingeroefeningen en het MIRT Onderzoek krijgen RWS, overheidspartners en Markers alle ruimte om het probleem te definiëren en oplossingen te bedenken. In de MIRT Verkenning wordt Meerlaagsveiligheid opgesplitst en wordt laag 1 ondergebracht bij het HWBP. Zo kunnen oplossingen systematisch getrechterd worden richting een Voorkeursalternatief. Middels het GA wordt een vorm van sequentiële ambidextrie toegepast waarbij exploratie en exploitatie balanceren in de tijdsdimensie. De adaptieve capaciteit van het GA is hoog: exploratie en exploitatie vullen elkaar aan en kunnen in hoge mate worden benut wanneer zij nodig zijn. Deze fase laat daarmee zien hoe governancestijlen gecombineerd kunnen worden om het buffereffect effectief te benutten.

5. Hoe verhouden de onderzochte fases zich tot het theoretisch optimum en tot elkaar?

Het theoretisch optimum is een robuust governance arrangement waarin stabiliserende en dynamiserende kenmerken gecombineerd worden in een optimale adaptieve capaciteit, ter creatie van de optimale balans tussen exploratie en exploitatie. Fase 2 van project Marken benadert dit ideaal, terwijl fase 1 daarvoor te veel vertrouwd op overheidsregulatie en exploitatie.

In fase 2 staat coöperatie met overheidspartijen en Markers centraal wat zorgt voor pluriforme perspectieven en flexibiliteit. Bij fase 1 is dat minder door de zelfstandige houding van RWS. Een andere belangrijke factor is het spelregelkader. Het HWBP biedt naast structuur ook flexibiliteit terwijl het HWBP2 voornamelijk fixeert op exploitatie. Daardoor zijn in fase 2 meer mogelijkheden voor vernieuwende oplossingen dan in fase 1, waar wordt vastgehouden aan bewezen technieken. Sommige kenmerken van de governance arrangementen liggen op papier niet ver uit elkaar. Echter, schuilt daarachter een institutionele praktijk die het erg moeilijk maakt om van een kenmerk van overheidsregulering een kenmerk van gesloten of open co-governance te maken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de rol van RWS en de manier waarop het andere actoren betreft in het

project. De vormgeving van het governance arrangement voor fase 2 heeft RWS, HHNK en de gemeente veel inspanning gekost.

Een gedeeltelijke verklaring voor het overwicht van exploitatie in fase 1 is dat het een planstudie betrof; waarmee het formeel een stap voorloopt op fase 2 en zich dus inherent meer richt op exploitatie omdat de oplossingsrichting al verder is bepaald. Maar ook tijdens de startnotitie is die tendens al zichtbaar.

Aanvullend is bij het onderzoeken van de invloed van het governance arrangement op exploratie en exploitatie een feedback geconstateerd van de exploratie-exploitatie balans naar het GA. De gewenste balans blijkt van invloed op hoe het GA wordt vormgegeven. De perceptie van een voorspelbare omgeving leidt in fase 1 tot een GA met hoge exploitatieve capaciteit. De bedoeling nieuwe oplossingsrichtingen te verkennen leidt tot een GA met meer exploratieve capaciteit in fase 2. En wanneer deze fase overgaat van MIRT Onderzoek naar MIRT Verkenning wordt het GA ook aangepast met de komst van het HWBP en Grontmij om te voorzien in de groeiende behoefte aan exploitatieve capaciteit. De waargenomen feedback wordt in hoofdstuk 7 geïllustreerd in een herzien conceptueel model.

#### 6. Hoe kan een governance arrangement worden vormgegeven om de theoretisch optimale balans tussen exploratie en exploitatie te benaderen?

Dit is het onderdeel waarop de conclusie voorbij het samenvatten van de bevindingen gaat. Het differentiëren op de onafhankelijke variabele tussen fase 1 en 2 van Marken biedt inzicht in de manieren waarop het governance arrangement kan worden vormgegeven om de exploratie-exploitatie balans van soortgelijke projecten te bevorderen. 4 Inzichten worden in de volgende paragraaf uitgewerkt.

### **§ 6.2: Aanbevelingen**

De probleemstelling van dit onderzoek bevat expliciet een prescriptief element. Aanbevelingen zullen voornamelijk gelden voor soortgelijke projecten als Marken, zoals projecten van RSW of de waterschappen die zijn opgenomen in het HBWP. De context waarin die projecten zich bevinden, tonen vergaande gelijkenissen met de hier onderzochte casussen. Het is dus aannemelijk dat de aanbevelingen relatief gemakkelijk vertaald kunnen worden naar die projecten. Projecten die zich in een meer verschillende context bevinden dienen daarmee rekening te houden, maar zouden er, met wat inspanning, ook profijt van kunnen hebben.

Tussen de onderzoekssituaties op Marken is gedifferentieerd op het governance arrangement, waardoor zijn invloed op exploratie en exploitatie kenbaar werd. Gebleken is dat Marken in fase 2 het theoretisch optimum benadert, terwijl het in fase 1 nog stappen kan zetten. Daaruit kunnen lessen getrokken worden. Marken legt in fase 1 als 'normaal' project de nadruk op een stabiel GA en exploitatie. De aanbevelingen zijn daarom voornamelijk gericht op het behalen van extra capaciteit voor exploratie, zodat de exploratie-exploitatiebalans van fase 2 in beeld komt. Project Marken werd in fase 2 gekenmerkt door een intensieve samenwerking tussen actoren, die van hen vraagt altijd in dialoog te blijven. Het leidde tot een proces en een resultaat waar alle betrokken actoren erg tevreden mee zijn. De samenwerkingsstructuur wordt doorgezet in de volgende fase van het project, en wordt door sommige betrokken ook toegepast in andere projecten

waarbij zij betrokken zijn. Wel vergt deze benadering veel tijd van elke betrokkene. Dat moet dus goed geregeld worden. Maar als dat lukt, zoals op Marken, betaalt het resultaat zich uit.

### 1. Combineer governancestijlen rondom open en gesloten co-governance

Het onderzoek heeft aangetoond dat het doordacht combineren van governancestijlen de balans tussen exploratie en exploitatie positief kan beïnvloeden. Het zorgt ervoor dat zowel de stabiliserende randvoorwaarden voor exploitatie als de dynamiserende randvoorwaarden voor exploratie aanwezig zijn. In de juiste verhouding van governancestijlen ontstaat een positief buffereffect waardoor de adaptieve capaciteit van het GA en de exploratie-exploitatiebalans verhoogt worden. De juiste verhouding is mede afhankelijk van de projectcontext, maar fase 2 van Marken biedt een bruikbaar uitgangspunt. De kern van het GA bestaat daarin uit gesloten en open co-governance, die zich naast elkaar in het midden van het spectrum van Arnouts et al. (2012c) bevinden, en zo een degelijke basis vormen. Daaromheen verzorgt overheidsregulering meer stabiliteit, en zelf-governance meer flexibiliteit. Elke gebruikte stijl kan zo vanuit zijn kracht functioneren. Afhankelijk van de projectfase kunnen de benodigde randvoorwaarden geaccentueerd worden. Voor een projectcontext waarin overheidsregulatie overheerst, conform Marken in fase 1, is het belangrijk te bedenken dat de stabiliserende eigenschappen zo sterk kunnen zijn dat het toevoegen van flexibiliserende eigenschappen weinig effect sorteert. Het kan zelfs voorkomen dat het afbreuk doet aan de exploratie-exploitatiebalans. In dergelijke gevallen is het dus extra van belang de mogelijke effecten te inventariseren voordat een combinatie wordt geïmplementeerd. Het kan raadzaam zijn om in dergelijke situaties met een schone lei te beginnen, en een nieuw governance arrangement vorm te geven rondom gesloten en open co-governance, zodat de kern zowel stabiliserende als dynamiserende eigenschappen toelaat.

### 2. Streef naar samenwerking met andere actoren

Eén van de grootste verschillen tussen fase 1 en 2 van Marken is dat RWS in fase 1 grotendeels zelfstandig opereerde, terwijl het in fase 2 actief de samenwerking zocht met overheidspartners én Markers. Die samenwerking maakt de omgevingscomplexiteit van dijkversterkingsprojecten hanteerbaar. Door de diversiteit verbreedt het perspectief en ontstaat meer dynamiek. Anderzijds verdeelt actieve samenwerking de verantwoordelijkheid onder de partners om te komen tot een gemeenschappelijk doel, wat de effectiviteit en efficiëntie van het project kan bevorderen. De neuzen gaan dan dezelfde kant op staan, hulpbronnen en capaciteiten kunnen verdeeld en gedeeld worden in dienst van het project, en het proces wordt transparant gemaakt wat bijdraagt aan het draagvlak voor de oplossing. Continue communicatie en, het opbouwen van, wederzijds vertrouwen is daarin cruciaal geweest. Dit vergt wel veel inspanning van alle actoren en daarom is het belangrijk om afspraken te maken over een taakverdeling die rekening houdt met hoeveel capaciteit elke actor beschikbaar heeft voor het project, zowel op individueel als organisatieniveau. Het schept duidelijkheid die actoren in staat stelt zich aan het project te committeren, eventueel met hulp van de andere betrokkenen.

### 3. Hanteer een spelregelkader dat zowel structuur als flexibiliteit aanreikt

Het spelregelkader is essentieel voor de adaptieve capaciteit van het GA, en daarmee voor de exploratie-exploitatiebalans. De vergelijking tussen fase 1 en 2 van Marken heeft dat laten zien. Een spelregelkader dat tegelijkertijd structuur en flexibiliteit biedt is een voedingsbodem voor exploratie en exploitatie. Het HWBP doet dat momenteel goed. De uitdaging voor projecten in het HWBP is om daar gebruik van te maken. Het HWBP kan ze daarbij helpen en voegt zo de daad bij het woord. Voor projecten die niet onder dit spelregelkader vallen is het raadzaam hun eigen kader grondig te bestuderen. Die voorbereiding helpt ze gebruik te maken van de beschikbare mogelijkheden. Dat geldt ook bij een spelregelkader waarin exploitatie of exploitatie domineert. De projecten kunnen dan onderbouwd proberen het spelregelkader te wijzigen.

#### 4. Begin een project open en breed

Dat RWS zich in fase 1 op het project Marken verkijkt is deels te wijten aan het feit dat het zich oriënteerde op een dijkversterking en daaraan vasthield terwijl duidelijk werd dat het geen passende oplossing zou opleveren. Fase 2 is daarentegen open en breed begonnen. Het probleem is opnieuw verkend en vervolgens gedefinieerd als een waterveiligheidsprobleem in plaats van een dijkversterkingsprobleem. Dat betekent dat andere oplossingen mogelijk zijn; die zijn via de vingeroefeningen geïnventariseerd. Het laat de waarde zien van meerdere invalshoeken.

Door open en breed te beginnen kunnen projecten in een veilige context achter de ware aard van het probleem komen, en daarbij de passende oplossingsrichting zoeken. De uiteindelijke oplossing kan zowel innovatief als traditioneel zijn, maar zal door dit proces in beide gevallen aansluiten op de casus. Om te voorkomen dat het project vertraging oploopt kan dit proces plaatsvinden binnen een zelf-afgebakend tijdspad dat rekening houdt met de projectplanning. Het realiseren van dit advies is tevens gebaat bij het opvolgen van de voorgaande adviezen.

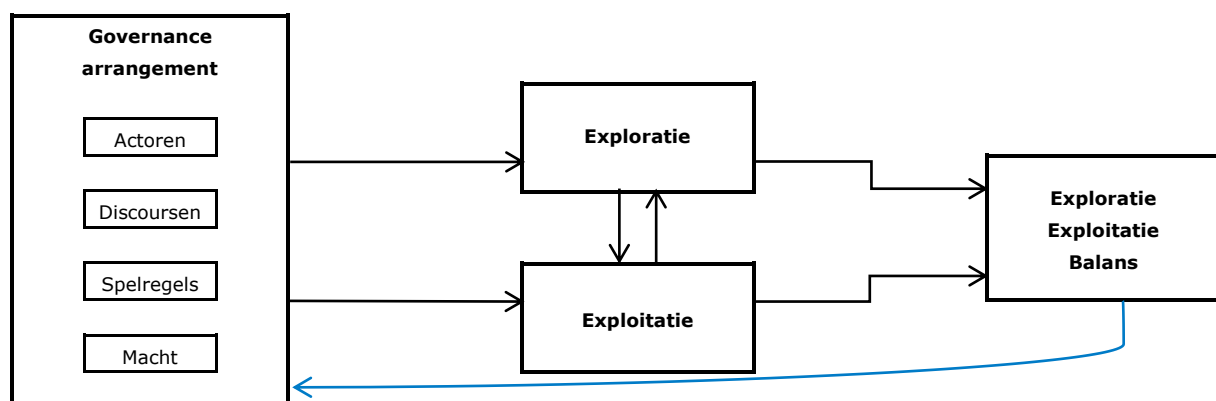
## Hoofdstuk 7: Discussie en reflectie

Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen. De discussie beschouwd de onderzoeksresultaten en hun geldigheid. Het opent met twee onverwacht inzichten uit de casussen; bespreekt vervolgens de kanttekeningen bij validiteit; en sluit af met suggesties voor nader onderzoek. De reflectie blikt terug op het onderzoeksproces vanuit theoretisch en praktisch perspectief.

### § 7.1: Discussie

#### § 7.1.1: Onverwachte inzichten

Deze scriptie onderzoekt de invloed van governance arrangementen op exploratie en exploitatie in de context van Marken. De resultaten zijn grotendeels conform de verwachtingen in het theoretisch kader. Een GA dat leunt op één governancestijl heeft minder adaptieve capaciteit dan een GA waarin verschillende governancestijlen elkaar aanvullen. Het GA van fase 2 kan daardoor de balans tussen exploratie en exploitatie beter faciliteren. Tijdens de analyse van de onderzoeksdata komt echter ook de omgekeerde relatie aan het licht: de exploratie-exploitatie balans beïnvloedt de vormgeving van het governance arrangement. Dit is geïllustreerd in een herziene versie van het conceptueel model (figuur 12). Dat in het verband tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabele een relatie bestaat in beide richtingen doet niet meteen af aan de invloed van het GA op exploratie en exploitatie dat hier is onderzocht. De kenmerken van een GA blijven bepalend voor zijn adaptieve capaciteit en in hoeverre het exploratie en exploitatie kan faciliteren. Er lijkt eerder sprake te zijn van feedback van de exploratie-exploitatiebalans naar het governance arrangement. Zo wordt het GA in staat gesteld zich aan te passen aan de context en zijn aandacht te verleggen naar het faciliteren van ofwel exploratie, ofwel exploitatie, afhankelijk van de gewenste balans voor die context. In § 7.1.2 wordt dieper ingegaan op hoe tijdens dit onderzoek is omgegaan met het verband tussen governance arrangementen en exploratie en exploitatie.



Figuur 12: Herzien conceptueel model met feedback

Tijdens het onderzoek zorgen de interviews voor een ander aanvullend inzicht dat buiten de oorspronkelijke theoretische scope valt: het belang van vertrouwen. Het vertrouwen dat betrokken actoren in elkaar hebben zou een interfererende variabele kunnen zijn die de invloed van het GA op exploratie en exploitatie modereert. Het is geen concept dat als hulpbron aan actoren kan worden toegeschreven. Het is meer een kwaliteit die tussen actoren kan ontstaan, bestaan en vergaan; afhankelijk van hoe het GA functioneert. Onderling vertrouwen is cruciaal in elke governancestijl, maar wordt belangrijker naarmate actoren meer afhankelijk van elkaar zijn, zoals bij het verdelen

van verantwoordelijkheden en actieve samenwerking. Fase 2 van Marken laat dit zien. Actoren hebben in die fase een gemeenschappelijk doel, waar de actoren zich aan committeren door het ondertekenen van een intentieovereenkomst. Het borgt vertrouwen dat actoren in elkaar hebben. Ook de transparante houding van RWS richting de Eilandraad is bevorderlijk voor het vertrouwen. De Eilandraad was het niet altijd eens met hoe het proces verliep, maar snapte altijd wel waarom bepaalde stappen genomen zijn, waardoor zij vertrouwen kregen in een degelijk resultaat. Het vertrouwen tussen de overheidspartners, en van de Eilandraad, maakt dat exploratieve en exploitatieve oplossingen kunnen worden onderzocht. Een gebrek aan vertrouwen zou dit potentieel kunnen verhinderen wanneer een actor exploratie of exploitatie ziet als een bedreiging voor de eigen belangen. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar in Marken fase 1, wanneer RWS afhankelijk is van de kennis van HHNK en het HWBP2. Deze partijen worden minder actief betrokken dan zij wenselijk achten en dus proberen zij via hun kennis een exploitatieve oplossing te krijgen van RWS. Het vertrouwen tussen actoren lijkt daarmee een belangrijke voorwaarde waaronder een GA exploratie en exploitatie beïnvloedt, maar door het gehanteerde conceptueel model komt het hier niet helemaal in beeld.

#### *§ 7.1.2: Kanttekeningen bij validiteit*

In hoofdstuk 3 is beargumenteerd hoe validiteit geborgd is in dit onderzoek. Er zijn echter een paar factoren die de validiteit mogelijk verminderd hebben. De eerste is de wederkerige relatie tussen de onafhankelijke en de afhankelijke variabele; tussen het governance arrangement en exploratie en exploitatie. Het herziene conceptueel model laat zien dat exploratie en exploitatie via feedback zorgen voor verandering in het GA terwijl dit onderzoek draait om de impact van het GA op exploratie en exploitatie. Het zorgt ervoor dat de bewezen invloed van het GA op exploratie en exploitatie enigszins vertroebelt doordat het vragen opwerpt over de ware aard van het verband tussen deze variabelen.

Tijdens het opstellen van het theoretisch kader voor dit onderzoek is de mogelijke invloed van exploratie en exploitatie op het governance arrangement herkend. Om de richting van het te onderzoeken verband te bewaken is toen besloten het GA strikt te interpreteren en exploratie en exploitatie te zien als acties en strategieën ten opzichte van het GA. Het schept meer duidelijkheid waar de analyse van profiteert. Bijvoorbeeld: een indicator van uitvoerende exploitatie was eerst 'de aanwezigheid van processen', maar daardoor ontstaat overlap met het GA. Na aanscherping van de onafhankelijke en afhankelijke variabele is het veranderd in 'het gebruiken van bestaande processen'. Het proces is als concept verbonden aan het spelregelkader van het GA; het gebruiken van het proces is een exploitatieve actie. Vervolgens is geprobeerd de fases van Marken te behandelen als aparte onderzoekssituaties zodat op papier twee geïsoleerde casussen ontstaan waarbinnen de invloed van het GA op exploratie en exploitatie kon worden onderzocht. Dat neemt niet weg dat exploratie en exploitatie in de praktijk van invloed zijn geweest op het GA van fase 2. Dat werd gedurende het onderzoek ook duidelijk. Fase 1 schiep een verlangen naar meer exploratie, waardoor de gewenste exploratie-exploitatiebalans medeverantwoordelijk is voor de vormgeving van het nieuwe GA.

Ook binnen de fases bleken exploratie en exploitatie, ondanks de genomen maatregelen, van invloed op de vorm van het GA. Dat gebeurde aan het begin van de MIRT Verkenning in fase 2, toen er meer behoefte kwam aan exploitatieve capaciteit. De governance arrangement-theorie laat ruimte voor dit feedback-effect met de adaptieve capaciteit van Duit & Galaz (2008) en de constatering van

Arnouts et al. (2012a) dat governancestijlen vaak veranderen wanneer de behoeften in het project veranderen. De gevonden invloed van de exploratie-exploitatiebalans op het GA is een waardevolle aanvulling op de theorie. Het maakt de relatie tussen beide concepten nog complexer, maar daarmee ook nog interessanter.

Een tweede kanttekening bij dit onderzoek is de toegepaste definitie van exploitatie. In navolging van Gupta et al. (2006) wordt onder exploitatie ook de uitvoering van bestaande handelingen verstaan. Door herhaling van handelingen vinden daarin inherent veranderingen plaats, ook zonder intentie. Het is dus een belangrijk onderdeel van exploitatie, maar door deze definitie is wel meer exploitatie gevonden dan wanneer een strikte interpretatie van het concept was gebruikt waarin verandering intentioneel en gericht moet zijn, zoals in de literatuur ook voorkomt.

De volgende kanttekeningen zijn gerelateerd aan de casestudie als gekozen strategie. Dat begint bij de casusselectie. Fase 1 en 2 van Marken zijn ongeveer gelijkvormig. Het betreft in beide gevallen de voorbereidende fase van het project waarin wordt gezocht naar een oplossing voor potentiële wateroverlast op Marken. Fase 1 is daarin echter al verder dan Fase 2. Een planstudie wordt doorgaans na de verkenning uitgevoerd. Het zit daardoor dicht tegen de realisatie aan en zal waarschijnlijk meer nadruk leggen op exploitatie. Het verklaart gedeeltelijk waarom exploitatie sterker aanwezig is in deze casus. Maar voorafgaand aan de planstudie heeft in fase 1 een startnotitie plaatsgevonden die vergelijkbaar is met de verkenning, en het verschil tussen beide fases mitigeert.

Voor de vergelijking tussen beide casussen is gebruik gemaakt van kwalitatieve data. Dat is moeilijk te kwantificeren. Voor de operationalisatie van exploratie en exploitatie is veel gebruik gemaakt van ordinale variabelen, maar die zijn onderwerp van interpretatie en dat kan per persoon verschillen. Maar de analyse is aannemelijk en navolgbaar door het onderliggend systematische codeerproces. Het zal bijvoorbeeld staven dat in fase 2 meer boundary spanning was dan in fase 1.

Tot slot wordt een kanttekening geplaatst bij de causaliteit van het verband tussen het GA en exploratie en exploitatie. De analyse maakt aannemelijk dat het GA van invloed is op exploratie en exploitatie, maar toont ook dat er een feedbackrelatie loopt van de exploratie-exploitatiebalans naar het GA. Beide verbanden zijn niet statistisch te testen door het lage aantal onderzoekseenheden. Door de differentiatie op de onafhankelijke variabele, en de grote hoeveelheid data die in de richting van causaliteit wijzen, wordt het vermoeden dat het GA van invloed is op exploratie en exploitatie toch sterk ondersteund.

#### *§ 7.1.3: Suggesties voor toekomstig onderzoek*

Dit onderzoek heeft vanuit de probleemstelling de invloed van het GA op exploratie en exploitatie onderzocht in de context van Marken. In fase 1 domineerde met overheidsregulering een rigide governancestijl; in fase 2 leidde het hanteren van verschillende governancetypen tot robuuste governance. De resultaten laten echter niet zien wat de invloed is van minder exploitatie capaciteit. Onderzoekers die de kennis willen verbreden kunnen zich daarop toeleggen door het fenomeen te onderzoeken in casussen met een sterk dynamisch governance arrangement, bijvoorbeeld waarin zelf-governance de boventoon voert.

Een andere optie is om de invloed van het concept vertrouwen op de relatie tussen het governance arrangement en exploratie en exploitatie te onderzoeken. Een laatste suggestie is om de aard van de feedback van exploratie-exploitatiebalans naar het GA te verkennen. Onderzoekers

die zich bezig houden met governance arrangementen en exploratie en exploitatie zullen zich in ieder geval bewust moeten zijn van dit fenomeen.

## **§ 7.2: Reflectie**

### *§ 7.2.1: Theorie*

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee concepten: governance arrangementen; en exploratie en exploitatie. Exploratie en exploitatie is een ouder concept en er is meer over geschreven. De omvang van de bestaande literatuur heeft echter nog niet geleid tot het volledig uitkristalliseren van de concepten. Er zijn nog altijd veel verschillende definities in omloop, vooral van exploitatie, mede ingegeven doordat exploratie en exploitatie contextafhankelijk zijn (He & Wong, 2004). Het zoeken naar de juiste definities van de concepten voor dit onderzoek is daardoor een uitdaging geweest. Over governance arrangementen is minder geschreven dan over exploratie en exploitatie. Toch was de bestaande literatuur ruimschoots toereikend voor dit onderzoek. Arnouts et al. (2012a) en Duit & Galaz (2008) hebben concrete typologieën opgesteld, die de basis vormen voor het model dat dit onderzoek hanteert.

De theorieën van Arnouts et al. (2012) en Duit & Galaz (2008) maken beide onderscheid tussen governancestijlen op basis van hun stabiliserende en dynamiserende eigenschappen. In het eigen model zijn de theorieën samengevoegd. De eigenschappen van het governance arrangement worden zo verbonden met zijn adaptieve capaciteit. Het geeft daarmee een indicatie van de te verwachten exploratie, exploitatie en de balans daartussen.; en maakt tevens het effect van verschillende GA-eigenschappen op exploratie en exploitatie inzichtelijk. Zo ontstaat een degelijke theoretisch bril om de praktijk mee te bekijken.

### *§ 7.2.2: Praktijk*

Gedurende de eerste maanden van het onderzoeksproces heeft de onderzoeker stage gelopen bij het kernteam voor Marken van Rijkswaterstaat. Die positie gaf toegang tot een grote hoeveelheid relevante informatie. Doordat fase 1 van Marken al was afgelopen was het initieel moeilijker om voor die casus relevante informatie te vinden. Met hulp van Rijkswaterstaat is dit uiteindelijk toch gelukt waardoor een evenwichtige vergelijking tussen de casussen heeft kunnen plaatsvinden.

Het internet en de archieven van RWS bevatten veel documenten gerelateerd aan de casussen. In heel het onderzoeksproces is daar veel gebruik van gemaakt. Helaas is later door een storing in een opslagapparaat een deel van de documenten over fase 1 niet meer toegankelijk; een aantal van die documenten is ook niet meer te vinden op internet. Het betekent dat de betrouwbaarheid van dit onderzoek minder wordt. In de toekomst zou het daarom beter zijn om een back-up te maken van bestanden, en gebruikte documenten meteen te noteren in de bronnenlijst.

De interviews hebben als tweede onderzoeksmethode veel diepgaande informatie opgeleverd over de casussen. De verschillende achtergronden van respondenten betekenen dat een grotendeels dekkende voorstelling van de praktijk gemaakt kon worden. Wel waren een paar mensen, die van toegevoegde waarde konden zijn, helaas niet beschikbaar voor interviews binnen het tijdpad van het onderzoek. Dat heeft met name gevolgen gehad voor de technische diepgang van dit onderzoek. Het wettelijk instrumentarium voor de beoordeling (WBI 2017), probabilistisch rekenen en overslagdebieten zijn bijvoorbeeld beter te bevatten met uitleg door experts, dan wanneer de onderzoeker daar alleen voor staat.

In de analyse is gebruik gemaakt van codes die zijn gebaseerd op de operationalisatie. Dat heeft goed gewerkt voor het governance arrangement door de concrete typologie van Arnouts et al. (2012a). Die beslaat elke mogelijke uitingsvorm van de GA-eigenschappen. Wanneer een code dan

niet, of weinig, wordt gebruikt kan dit ook een valide meting zijn. Het geeft aan dat de eigenschap niet, of weinig voorkomt in de onderzoekscontext. De codes van exploratie en exploitatie zijn minder absoluut. Exploratie en exploitatie zijn vaak contextafhankelijk en ook de bestaande literatuur heeft nog geen sluitend antwoord gevonden. Voor een paar codes die weinig voorkomen is daardoor niet met zekerheid te zeggen of dit betekent dat de betreffende aspecten niet, of weinig, voorkomen. Het zou ook kunnen betekenen dat de definitie van de code niet voldeed of dat er te weinig naar gevraagd is in interviews. Die onzekerheid is bijvoorbeeld aanwezig bij de code 'exploratie-verkenning-onderzoekers', die slechts 15 keer is gebruikt. Het zou dus goed zijn om hier in het vervolg scherper en beter op te letten. Zo kan op tijd een oplossing gevonden worden. In dit geval waren er gelukkig voldoende andere indicatoren om een beeld van exploratie te krijgen.

In het algemeen overheerst de tevredenheid over het verloop van het onderzoeksproces. Bovenstaande kanttekeningen zijn goed opgevangen. Het zou wel beter zijn om bij toekomstige projecten strenger te plannen zodat het tijdpad van het onderzoek beter wordt bewaakt. Dat is nu misschien wel de grootste uitdaging geweest.

## Literatuurlijst

- Andriopoulos, C., & Lewis, M. (2009). Exploitation-Exploration Tensions and Organizational Ambidexterity: Managing Paradoxes of Innovation. *Organization Science*, 20(4), 696-717.
- Andriopoulos, C., & Lewis, M. (2010). Managing Innovation Paradoxes: Ambidexterity Lessons from Leading Product Design Companies. *Long Range Planning*, 43, 104-122.
- Anteagroup. (2014). *MIRT Onderzoek Pilot Meerlaagsveiligheid Marken - Samenvatting eerste fase: Onderscheidende strategieën*. Amersfoort.
- Arnouts, R., Arts, B., Kamphorst, D., & Van Tatenhove, J. (2012a). Innovatieve governance-arrangementen in het groene domein: over vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van handelsketens. *WOT Natuur & Milieu*.
- Arnouts, R., Arts, B., Kamphuis, D., & Van Tatenhove, J. (2012b). Innovatieve governance voor het groene domein: Governance-arrangementen voor vermaatschappelijking van het natuurbeleid en verduurzaming van de koffieketen. *WOT Natuur & Milieu*.
- Arnouts, R., Van der Zouwen, M., & Arts, B. (2012c). Analysing governance modes and shifts - Governance arrangements in Dutch nature policy. *Forest Policy and Economics*, 17, 43-50.
- Arts, B., Leroy, P., & Van Tatenhove, J. (2006). Political Modernization and Policy Arrangements: A Framework for Understanding Environmental Policy Change. *Public Organization Review*, 6(2), 93-106.
- Benner, M., & Tushman, M. (2001). Exploitation, exploration, and process management: The productivity dilemma revisited. *Academy of Management Review*, 28(2), 238-256.
- Berg, B., & Lune, H. (2012). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston, MA: Pearson.
- Birkinshaw, J., & Gibson, C. (2004). Building Ambidexterity Into an Organization. *MIT Sloan Management Review*, 45(4), 47-55.
- Boumgarden, P., Nickerson, J., & Zenger, T. (2012). Sailing into the wind: Exploring the relationships among ambidexterity, vacillation, and organizational performance. *Strategic Management Journal*, 33(6), 587-610.
- Bovens, M., 't Hart, P., & Van Twist, M. (2007). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Choi, T., & Chandler, S. (2015). Exploration, Exploitation, and Public Sector Innovation: An Organizational Learning Perspective for the Public Sector. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 39(2), 139-151.
- DHV. (2010). *Plan van Aanpak*. Amersfoort.

- DHV. (2011). *Versterken Omringkade Marken: Beeldkwaliteitsplan*. Amersfoort.
- Duit, A., & Galaz, V. (2008). Governance and Complexity - Emerging Issues for Governance Theory. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21(3), 311-335.
- Eriksson, E. (2013). Exploration and exploitation in project-based organizations: Development and diffusion of knowledge at different organizational levels in construction companies. *International Journal of Project Management*, 31, 333-341.
- Eriksson, P., & Kovalainen, A. (2016). *Qualitative Research Methods in Business Research*. London: Sage.
- Gupta, A., Smith, K., & Shalley, C. (2006). The interplay between exploration and exploitation. *Academy of Management Journal*, 49(4), 693-706.
- He, Z., & Wong, P. (2004). Exploration vs. Exploitation: An Empirical Test of the Ambidexterity Hypothesis. *Organization Science*, 15(4), 481-494.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2006). Governance and Divergence in 'New Governance' Arrangements: Evidence from European Integrated Natural Resource Strategies. *Journal of Public Policy*, 26(2), 167-189.
- Jansen, J., Van Den Bosch, F., & Volberda, H. (2005). Exploratory Innovation, Exploitative Innovation, and Ambidexterity: The Impact of Environmental and Organizational Antecedents. *Schmalenbach Business Review*, 57, 351-363.
- Katila, R., & Ahuja, G. (2002). Something Old, Something New: A Longitudinal Study of Search Behavior and New Product Introduction. *The Academy of Management Journal*, 45(6), 1183-1194.
- Lavie, D., Stettner, U., & Tushman, M. (2010). Exploration and Exploitation Within and Across Organizations. *The Academy of Management Annals*, 4(1), 109-155.
- Leroy, P., & Arts, B. (2006). Institutional Dynamics in Environmental Governance. In P. Leroy, & B. Arts, *Institutional Dynamics in Environmental Governance* (pp. 1-19). Dordrecht: Springer.
- Levinthal, D., & March, J. (1993). The Myopia of Learning. *Strategic Management Journal*, 14, 95-112.
- Luger, J., Raisch, S., & Schimmer, M. (2018). Dynamic Balancing of Exploration and Exploitation: The Contingent Benefits of Ambidexterity. *Organization Science*, 29(3), 449-470.

- March, J. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1), 71-87.
- March, J. (1996). Continuity and Change in Theories of Organizational Action. *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 278-287.
- March, J. (2006). Rationality, Foolishness, and Adaptive Intelligence. *Strategic Management Journal*, 27, 201-214.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2017). *Samenvatting: Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*. Den Haag.
- Raisch, S., & Birkinshaw, J. (2008). Organizational Ambidexterity: Antecedents, Outcomes, and Moderators. *Journal of Management*, 34(3), 375-409.
- Raisch, S., Birkinshaw, J., Probst, G., & Tushman, M. (2009). Organizational Ambidexterity: Balancing Exploitation and Exploration for Sustained Performance. *Organizations Science*, 20(4), 685-695.
- Rijkswaterstaat. (2008). *Startnotitie M.E.R. Omringkade Marken*. Haarlem.
- Rijkswaterstaat Noord-Holland. (2011). *Planstudie Versterken Omringkade Marken: Variantenafweging*. Haarlem.
- Rijkswaterstaat West Nederland Noord. (2016). *Mirt Verkenning Dijkversterking Marken: Rapportage Alternatieven*. Haarlem.
- Rosenkopf, L., & Nerkar, A. (2001). Beyond Local Search: Boundary-Spanning, Exploration, And Impact In The Optical Disk Industry. *Strategic Management Journal*, 22, 287-306.
- Simsek, Z., Heavey, C., Veiga, J., & Souder, D. (2009). A Typology for Aligning Organizational Ambidexterity's Conceptualizations, Antecedents, and Outcomes. *Journal of Management Studies*, 46(5), 864-894.
- Swanborn, P. (2008). *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* Wassenaar: Boom Onderwijs.
- Termeer, C., Dewulf, A., Van Rijswijk, H., Van Buuren, A., Huitema, D., Meijerink, S., . . . Wiering, M. (2011). The regional governance of climate adaptation: A framework for developing legitimate, effective, and resilient governance arrangements. *Climate Law*(2), 159-179.
- Tollefson, C., Zito, A., & Gale, F. (2012). Symposium Overview: Conceptualizing New Governance Arrangements. *Public Administration*, 90(1), 3-18.
- Tushman, M., & O'Reilly III, C. (1996). Ambidextrous Organizations: Managing Evolutionary and Revolutionary Change. *California Management Review*, 38(4), 8-29.

- Van Assen, M., Van Den Berg, G., & Wobben, J. (2008). De ambidextere organisatie: optimaliseren én innoveren. *Holland Management Review*, 119, 61-70.
- Van Bueren, E., & Ten Hevelhof, E. (2005). Improving governance arrangements in support of sustainable cities. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 32, 47-66.
- Van Buuren, A., Ellen, G., Keessen, A., & Van Leeuwen, C. (2014). Flexibele arrangementen voor klimaatadaptatie: Uitdagingen voor de praktijk van adaptieve implementatie. *Water Governance*, 28-35.
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig Onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Veenman, S., Liefferink, D., & Arts, B. (2009). A short history of Dutch forest policy: The 'de-institutionalisation' of a policy arrangement. *Forest Policy and Economics*, 11, 202-208.
- Vermeulen, F., & Barkema, H. (2001). Learning through Acquisitions. *Academy of Management Journal*, 44(3), 457-476.

## Geraadpleegde bronnen

- Adler, P., Goldoftas, B., & Levine, D. (1999). Flexibility versus efficiency? A case study of model changeovers in the Toyota production system. *Organization Science*, 10(1), 43-68.
- Anteagroup. (2014). *MIRT Onderzoek Meerlaagsveiligheid Marken - Notitie fase 2: Op weg naar kansrijke oplossingen*. Heerenveen.
- Auh, S., & Menguc, B. (2005). Balancing exploration and exploitation: The moderating role of competitive intensity. *Journal of Business Research*, 58(12), 1652-1661.
- Bosch Slabbers Landschapsarchitecten. (2015). *Kader ruimtelijke kwaliteit dijkversterking Marken*. Den Haag.
- Cannaerts, N., Segers, J., & Warsen, R. (2020). Ambidexterity and Public Organizations: A Configurational Perspective. *Public Performance & Management Review*, 43(3), 688-712.
- Chen, Y. (2017). Dynamic ambidexterity: How innovators manage exploration and exploitation. *Business Horizons*, 60, 384-394.
- De Kloet, C., & Doorewaard, H. (2013). Organisatieambidextrie: een paradox met een hybride oplossing. *Holland/Belgium Management Review*, 55-62.
- Deltares. (2012). *Dijken op veen*. Delft.
- DHV. (2012). *Definitief ontwerp Dijkverbetering West- en Zuidkade Marken ontwerpnota*. Amersfoort.
- Driessen, P., Diepering, C., Van Laerhoven, F., Runhaar, H., & Vermeulen, W. (2012). Towards a Conceptual Framework for The Study of Shifts in Modes of Environmental Governance - Experiences From The Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 22, 143-160.
- Edelenbos, J., & Teisman, G. (2013). Water governance capacity: The art of dealing with a multiplicity of levels, sectors and domains. *International Journal of Water Governance*, 1, 89-108.
- Eilandraad Marken. (2013). *Advies dijkversterking Marken*. Marken.
- Ellen, G., & Van Buuren, A. (2014). *De governance van slimme combinaties: Spelregels voor samenwerking rond meerlaagse vormen van waterveiligheid*. Delft.
- Friese, S. (2020). *Creating a Coding Scheme with ATLAS.ti by Susanne Friese*. Opgeroepen op oktober 14, 2020, van <https://atlasti.com/2020/01/31/creating-a-coding-scheme-with-atlas-ti-by-susanne-friese/>
- Gilsing, V., & Nooteboom, B. (2006). Exploration and exploitation in innovation systems: The case of pharmaceutical biotechnology. *Research Policy*, 35, 1-23.

- Hajer, M. (2002). Discourse analysis and the study of policy making. *European Political Science*, 2(1), 61-65.
- Hondeghem, A., Van Dooren, W., De Rynck, F., Verschuere, B., & Op de Beeck, S. (2013). *Handboek Bestuurskunde*. Brugge, België: Vanden Broele.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'. *Policy and Society*, 26(4), 1-18.
- Infram. (2014). *Kennisdocument Governance Pilot MLV Marken*. Maarn.
- Jansen, J., Tempelaar, M., Van Den Bosch, F., & Volberda, H. (2009). Structural Differentiation and Ambidexterity: The Mediating Role of Integration Mechanisms. *Organization Science*, 20(4), 797-811.
- Jansen, J., Van Den Bosch, F., & Volberda, H. (2006). Exploratory Innovation, Exploitative Innovation, and Performance: Effects Of Organizational Antecedents and Environmental Moderators. *Management Science*, 52(11), 1661-1674.
- Knoeff, H., & Heijn, K. (2015). *Nieuwe normering en ontwerpen in HWBP-projecten: Vragen en antwoorden*. Den Haag.
- Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., & Pullin, R. (2008). Interactive governance and governability: an introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7(1), 1-11.
- Land-id; Beek & Kooiman. (2014). *Hydrobiografie Marken: Leven met het water*. Arnhem.
- Lavie, D., & Rosenkopf, L. (2006). Balancing Exploration And Exploitation In Alliance Formation. *Academy of Management Journal*, 49(4), 797-818.
- Loorbach, D. (2010). Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 23(1), 161-183.
- Markides, C., & Charitou, C. (2004). Competing with dual business models: A contingency approach. *Academy of Management Executive*, 18(3), 22-36.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). *Samenwerking Beleids-DG's en Rijkswaterstaat in MIRT-projecten*. Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014). *Deel B: Beleidsregels bij de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 inzake subsidiabele en niet-subsidiabele kosten*. Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014). *Intentieovereenkomst over de samenwerking in het kader van de Pilot Meerlaagsveiligheid Marken*. Den Haag.

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014). Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 10 maart 2014, nr. IENM/BSK-2014/57174, houdende vaststelling van de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014. *Staatscourant*, 2014(7049), 1-27.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016). *Achtergronden bij de normering van de primaire waterkeringen in Nederland: Hoofdrapport*. Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2017). *Samenvatting: Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*. Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2007). *Deel A: Geconsolideerde versie Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren*. Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2007). *Deel B: Handreiking subsidiabele kosten verbetering primaire waterkeringen*. Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2007). *Deel C: Spelregelkader Hoogwaterbeschermingsprogramma*. Den Haag.
- O'Reilly III, C., & Tushman, M. (2008). Ambidexterity as a dynamic capability: Resolving the innovator's dilemma. *Organization Behavior*, 28, 185-206.
- Posen, H., & Levinthal, D. (2012). Chasing a Moving Target: Exploitation and Exploration in Dynamic Environments. *Management Science*, 58(3), 587-601.
- Programmabureau HWBP. (2014). *HWBP Handreiking verkenning*. Utrecht.
- Programmadirectie hoogwaterbescherming. (2014). *Deel C: Werkwijzer HWBP*. Den Haag.
- Rijkswaterstaat. (2002). *SNIP: Spelregels voor Natte Infrastructuurprojecten*. Den Haag.
- Rijkswaterstaat. (2013). *Handreiking Innovaties Waterkeringen*. Den Haag.
- Rijkswaterstaat. (2013). *Programmaplan HWBP-2 Deel 1: achtergrond en context HWBP-2*. Den Haag.
- Rijkswaterstaat. (2013). *Programmaplan HWBP-2 Deel 2: afspraken voor de werkwijze*. Den Haag.
- Rijkswaterstaat. (2015). *Handreiking ontwerpen met overstromingskansen: Veiligheidsfactoren en belastingen bij nieuwe overstromingskansnormen*. Den Haag.
- Rijkswaterstaat West Nederland Noord. (2014). *Plan van aanpak: Pilot Marken*. Haarlem.
- Rijkswaterstaat West Nederland Noord. (2015). *Bestuurlijke notitie: Pilot MLV Marken*. Haarlem.
- Rijkswaterstaat West Nederland Noord. (2015). *Versterkingsopgave Marken: Bepaling dijkversterkingsopgave van de Omringkade van Marken*. Haarlem.

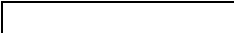
- Rijkswaterstaat West Nederland Noord. (2015). *Vraagspecificatie: MIRT Verkenning Hoogwaterveiligheid Marken*. Haarlem.
- Rijkswaterstaat West Nederland Noord. (2016). *Alternatievenontwikkeling dijkversterking Marken*. Haarlem.
- Rijkswaterstaat West Nederland Noord. (2016). *Marken boven water*. Haarlem.
- Rijkswaterstaat WVL. (2014). *Veiligheid Nederland in Kaart 2 - Overstromingsrisico dijkkringgebied 13b, Marken*. Utrecht.
- Rijkswaterstaat. (2015). *Toetsboek HWBP-2 Contactmomenten*. Den Haag.
- Rotmans, J., Kemp, R., & Van Asselt, M. (2001). More evolution than revolution: transition management in public policy. *Foresight*, 3(1), 15-31.
- Smith, W., & Tushman, M. (2005). Managing Strategic Contradictions: A Top Management Model for Managing Innovation Streams. *Organization Science*, 16(5), 522-536.
- Teisman, G., & Klein, E. (2002). Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? *Public Administration Review*, 62(2), 197-205.
- Van Buuren, A., Ellen, G., Van Leeuwen, C., & Van Popering - Verkerk, J. (2015). *Die het water deert die het water keert*. Rotterdam.
- Vassolo, R., Anand, J., & Folta, T. (2004). Non-additivity in portfolios of exploration activities: A real options-based analysis of equity alliances in biotechnology. *Strategic Management Journal*, 25(11), 1054-1061.
- Wermer, F. (2018). *De kracht van een driehoek: Praktijkervaringen met Integraal Projectmanagement (IPM)*. Utrecht: Neerlands diep.
- Yin, X., & Zajac, E. (2004). The Strategy/Governance structure fit relationship: Theory And Evidence In Franchising Arrangements. *Strategic Management Journal*, 25(4), 365-383.
- Zuijderhoudt, R. (2004). De adaptieve organisatie. *Holland Management Review*, 76-84.

## Bijlage A: Karakter Governance Arrangement Fase 1

Tabel 25: Karakter governance arrangement fase 1

| <b>Governance arrangement</b> | <i>Min of meer stabiele praktijken waarin actoren op basis van gedeelde discourses, spelregels en macht maatschappelijke uitdagingen en beleidsproblemen oppakken</i> |                                     |                                     |                                        |                                                          |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------|
|                               | <b>Overheidsregulering</b>                                                                                                                                            | <b>Gesloten co-governance</b>       | <b>Open co-governance</b>           | <b>Markt-governance</b>                | <b>Zelf-governance</b>                                   |
| <b>Actoren</b>                | <i>De publieke, semipublieke en private partijen die betrokken zijn in een governance arrangement</i>                                                                 |                                     |                                     |                                        |                                                          |
| Participanten                 | Overheden                                                                                                                                                             | Kleine gemengde coalitie            | Grote gemengde coalitie             | Marktpartijen                          | Maatschappelijke partijen/<br>burgers                    |
| Rol overheid                  | Regisserend                                                                                                                                                           | Partner                             | Participant                         | Stimulerend en begrenzend              | Ondersteunend                                            |
| <b>Discours</b>               | <i>De kernideeën over de inhoud en organisatie van een arrangement</i>                                                                                                |                                     |                                     |                                        |                                                          |
| Motief                        | Publiek belang                                                                                                                                                        | Gedeeld belang                      | Overkoepelend belang                | Zakelijk belang                        | Gemeenschaps-belang                                      |
| Steunverwerving               | Publieke agendavorming                                                                                                                                                | Coalitie overeenkomst               | Vliegwieleffect                     | Marketing                              | Beroep op gedeelde identiteit                            |
| <b>Spelregels</b>             | <i>De formele en informele regels die de omgang tussen actoren in het arrangement structureren</i>                                                                    |                                     |                                     |                                        |                                                          |
| Coördinatie                   | Autoriteit                                                                                                                                                            | Gesloten coöperatie                 | Open collaboratie                   | Vraag en aanbod                        | Continue mobilisatie                                     |
| Toegang                       | Institutionele structuren                                                                                                                                             | Strategische coalitievorming        | Flexibele coalitievorming           | Zakelijke relaties                     | Lidmaatschap                                             |
| Inhoud                        | Spelregels die de inhoudelijke mogelijkheden in het GA t.o.v. de beleidsopgave bepalen                                                                                |                                     |                                     |                                        |                                                          |
| <b>Macht</b>                  | <i>De mate waarin en wijze waarop actoren uitkomsten kunnen beïnvloeden</i>                                                                                           |                                     |                                     |                                        |                                                          |
| Hulpbronnen                   | Gecontroleerd door de overheid                                                                                                                                        | Geconcentreerd binnen coalitie      | Verspreid over coalitie             | Gereguleerd door marktpartijen         | Gecontroleerd door maatschappelijke partijen/<br>burgers |
| Invloedsstrategie             | Door het leveren van publieke goederen                                                                                                                                | Gebaseerd op gezamenlijke afspraken | Gedeelde invloed door participanten | Door voorwaarden aan product of proces | Betrekken eigen of externe invloed voor gemeenschap      |

Legenda: Mate van belang governancetypen per indicator

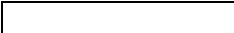
|                                                                                     |          |                                                                                     |            |                                                                                       |         |                                                                                       |                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|  | Dominant |  | Aanvullend |  | Beperkt |  | Niet waargenomen |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------|

## Bijlage B: Karakter Governance Arrangement Fase 2

Tabel 26: Karakter governance arrangement fase 2

| <b>Governance arrangement</b> | <i>Min of meer stabiele praktijken waarin actoren op basis van gedeelde discourses, spelregels en macht maatschappelijke uitdagingen en beleidsproblemen oppakken</i> |                                     |                                     |                                        |                                                          |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------|
|                               | <b>Overheidsregulering</b>                                                                                                                                            | <b>Gesloten co-governance</b>       | <b>Open co-governance</b>           | <b>Markt-governance</b>                | <b>Zelf-governance</b>                                   |
| <b>Actoren</b>                | <i>De publieke, semipublieke en private partijen die betrokken zijn in een governance arrangement</i>                                                                 |                                     |                                     |                                        |                                                          |
| Participanten                 | Overheden                                                                                                                                                             | Kleine gemengde coalitie            | Grote gemengde coalitie             | Marktpartijen                          | Maatschappelijke partijen/<br>burgers                    |
| Rol overheid                  | Regisserend                                                                                                                                                           | Partner                             | Participant                         | Stimulerend en begrenzend              | Ondersteunend                                            |
| <b>Discours</b>               | <i>De kernideeën over de inhoud en organisatie van een arrangement</i>                                                                                                |                                     |                                     |                                        |                                                          |
| Motief                        | Publiek belang                                                                                                                                                        | Gedeeld belang                      | Overkoepelend belang                | Zakelijk belang                        | Gemeenschaps-belang                                      |
| Steunverwerving               | Publieke agendavorming                                                                                                                                                | Coalitie overeenkomst               | Vliegwieleffect                     | Marketing                              | Beroep op gedeelde identiteit                            |
| <b>Spelregels</b>             | <i>De formele en informele regels die de omgang tussen actoren in het arrangement structureren</i>                                                                    |                                     |                                     |                                        |                                                          |
| Coördinatie                   | Autoriteit                                                                                                                                                            | Gesloten coöperatie                 | Open collaboratie                   | Vraag en aanbod                        | Continue mobilisatie                                     |
| Toegang                       | Institutionele structuren                                                                                                                                             | Strategische coalitievorming        | Flexibele coalitievorming           | Zakelijke relaties                     | Lidmaatschap                                             |
| Inhoud                        | Spelregelkaders die de inhoudelijke mogelijkheden in het GA t.o.v. de beleidsopgave bepalen                                                                           |                                     |                                     |                                        |                                                          |
| <b>Macht</b>                  | <i>De mate waarin en wijze waarop actoren uitkomsten kunnen beïnvloeden</i>                                                                                           |                                     |                                     |                                        |                                                          |
| Hulpbronnen                   | Gecontroleerd door de overheid                                                                                                                                        | Geconcentreerd binnen coalitie      | Verspreid over coalitie             | Gereguleerd door marktpartijen         | Gecontroleerd door maatschappelijke partijen/<br>burgers |
| Invloedsstrategie             | Door het leveren van publieke goederen                                                                                                                                | Gebaseerd op gezamenlijke afspraken | Gedeelde invloed door participanten | Door voorwaarden aan product of proces | Betrekken eigen of externe invloed voor gemeenschap      |

Legenda: Mate van belang governancetypen per indicator

|                                                                                     |          |                                                                                     |            |                                                                                       |         |                                                                                       |                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|  | Dominant |  | Aanvullend |  | Beperkt |  | Niet waargenomen |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------|

## Bijlage C: Codeboek

Tabel 27: Codes dimensie actoren

| GA   Dimensie: Actoren                | Indicator | Definitie                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACTOREN                               |           | De publieke, semipublieke en private partijen die betrokken zijn in een GA.                                                                                                |
| ACTOR: PARTICIPANTEN                  |           | De (coalities) van actoren die belangrijk zijn in een GA.                                                                                                                  |
| Actor: participanten – rws-wnn/rijk   | OR        | Eén overheidsactor of -laag; er zijn weinig andere actoren en zij zijn ondergeschikt aan de overheid in deze governancestijl. In de casus Marken zijn dat RWS en het Rijk. |
| Actor: participanten – coalitie klein | GCG       | Een kleine coalitie van actoren vormt de kern van het GA; dit kunnen overheden; niet-overheden en burgers zijn.                                                            |
| Actor: participanten – coalitie groot | OCG       | Een grote coalitie van actoren; dit kunnen overheden, niet-overheden en burgers zijn.                                                                                      |
| Actor: participanten – marktpartij    | MG        | De belangrijkste participanten zijn marktpartijen.                                                                                                                         |
| Actor: participanten – mm/burgers     | ZG        | De belangrijkste participanten zijn burgers of komen uit het maatschappelijk middenveld.                                                                                   |
| ACTOR: ROL OVERHEID                   |           | De manier waarop de overheid zich gedraagt in een GA.                                                                                                                      |
| Actor: rol overheid – regisseur       | OR        | Regisserend; <i>"de overheid heeft de leiding bij de gebeurtenissen in een arrangement en bij de aansturing van andere participanten (Arnouts et al. 2012b: p. 21)."</i>   |
| Actor: rol overheid – partner         | GCG       | Partner; De overheid <i>"werkt samen met een select aantal anderen (Ibid.)."</i>                                                                                           |
| Actor: rol overheid – participant     | OCG       | Participant; De overheid werkt samen met een groot aantal anderen.                                                                                                         |
| Actor: rol overheid – regulator       | MG        | Stimulerend of begrenzend t.o.v. de marktwerking in het GA.                                                                                                                |
| Actor: rol overheid – ondersteuner    | ZG        | Ondersteuning van initiatieven van onderop .                                                                                                                               |

Tabel 28: Codes dimensie discours

| GA   Dimensie: Discours                 | Indicator | Definitie                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DISCOURS                                |           | De kernideeën over de inhoud en organisatie van een arrangement.                                                                                                                                                                                                                                               |
| DISCOURS: MOTIEF                        |           | De doelen / belangen van actoren die hen ertoe drijven mee te doen aan het GA.                                                                                                                                                                                                                                 |
| Discours: motief – publiek belang       | OR        | De overheid handelt uit publiek belang, het discours staat in het licht van publieke goederen                                                                                                                                                                                                                  |
| Discours: motief – gedeeld belang       | GCG       | De leden van de coalitie delen een belang of doel dat zij gemeenschappelijk hebben, dit belang of doel heeft waarschijnlijk tot het vormen van de coalitie geleid.                                                                                                                                             |
| Discours: motief – overkoepelend belang | OCG       | De participanten kunnen ieder een eigen doel of belang hebben, maar dat moet wel kunnen relateren aan het overkoepelende idee in het GA. Er kan sprake zijn van meerdere coalities, en dus is het ook mogelijk dat er tegenstrijdige doelen/belangen worden vertegenwoordigd t.o.v. de beleidsissue in het GA. |
| Discours: motief – zakelijk belang      | MG        | Zakelijke belangen/doelen zijn dominant                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Discours: motief – gemeenschapsbelang   | ZG        | Belangen/doelen van een bepaalde (burger)gemeenschap/maatschappelijk middenveld                                                                                                                                                                                                                                |
| DISCOURS: STEUN                         |           | De manier waarop actoren/coalities hun motieven uitdragen en daarvoor de steun van anderen proberen te krijgen.                                                                                                                                                                                                |
| Discours: steun – politieke agenda      | OR        | Via politieke agendavorming; <i>"De overheid heeft een idee en zet dat op de agenda, waarna een vast traject doorlopen wordt om tot de uitvoering van het idee te komen (Arnouts et al. 2012b: p. 22)."</i>                                                                                                    |
| Discours: steun – coalitie overeenkomst | GCG       | De actoren uit de coalitie onderhandelen over een coalitieovereenkomst die door iedereen uit de coalitie wordt ondersteund.                                                                                                                                                                                    |
| Discours: steun – vliegwieleffect       | OCG       | Vliegwieleffect: Actoren/coalities proberen elkaar (en mogelijk anderen buiten het GA) te overtuigen / enthousiasmeren om met hen mee te doen.                                                                                                                                                                 |
| Discours: steun – marketing             | MG        | Via het inzetten van marketinginstrumenten.                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Discours: steun – gedeelde identiteit   | ZG        | Via het beroepen op de gedeelde identiteit van de gemeenschap.                                                                                                                                                                                                                                                 |

Tabel 29: Codes dimensie spelregels

| GA   Dimensie: Spelregels          | Indicator | Definitie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SPELREGELS                         |           | De formele en informele regels die de mogelijkheden en grenzen voor actoren binnen een bepaald beleidsveld aangeven, met betrekking op zowel governance als inhoud.<br>- Bijv.: normen, waarden, wetgeving, beleidsplannen, bedrijfscultuur en omgangsvormen.<br>- Formele regels zijn vastgelegd en juridisch afdwingbaar; informele regels worden vaak in stand gehouden door sociale controle . |
| REGELS: COÖRDINATIE                |           | Het centrale coördinatiemechanisme: de omgangsvormen van actoren met de overleg- & besluitvormingsstructuren in het GA; bepaalt het functioneren van actoren t.o.v. elkaar.                                                                                                                                                                                                                        |
| Regels: coördinatie – autoriteit   | OR        | <i>"De overheid maakt gebruik van haar formele bevoegdheden om een beleidsproces naar haar hand te zetten; de autoriteit van de overheid wordt door alle deelnemers als vanzelfsprekend geacht (Arnouts et al. 2012b: p. 22)."</i>                                                                                                                                                                 |
| Regels: coördinatie – coöperatie   | GCG       | Overleggen en besluitvorming waaraan alleen de leden van de coalitie deelnemen. Coördinatie is in gezamenlijke handen van de coalitie; streven naar consensus.                                                                                                                                                                                                                                     |
| Regels: coördinatie – collaboratie | OCG       | Open collaboratie; open & flexibele samenwerking tussen (coalities van) actoren; streven naar consensus.                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Regels: coördinatie – v&a          | MG        | Coördinatie door de wetten van vraag en aanbod. Bijv.: inschrijvingen; marktwerking.                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Regels: coördinatie – mobilisatie  | ZG        | Een proces van continue mobilisatie, waarbij partijen uit het maatschappelijk middenveld en hun achterban in actie komen.                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| REGELS: TOELATING                  |           | De toelatingsregels bepalen welke actoren mogen deelnemen aan het GA.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Regels: toelating – institutioneel | OR        | Toelating <i>"bepaald door de bestaande institutionele structuren. De overheid heeft geëigende procedures waarin op bepaalde van te voren vastgestelde momenten andere partijen in kunnen springen (Ibid.)."</i>                                                                                                                                                                                   |
| Regels: toelating – strategisch    | GCG       | Een proces van strategische coalitievorming bepaalt wie mee mag doen. Een klein groepje actoren gaat een samenwerking aan en bepaalt wie daarbij te betrekken.                                                                                                                                                                                                                                     |
| Regels: toelating – flexibel       | OCG       | Iedereen mag in principe meedoen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Regels: toelating – zakelijk       | MG        | Bereidheid tot het aangaan van zakelijke relaties.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Regels: toelating – leden          | ZG        | Toegang o.b.v. lidmaatschap van groepen die betrokken zijn in het GA.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

Tabel 30: Codes dimensie spelregels (vervolg)

| GA   Dimensie: Spelregels                   | Indicator | Definitie                                                                                          |
|---------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| REGELS: INHOUD                              |           | Spelregels die de inhoudelijke mogelijkheden en grenzen bepalen in het GA t.o.v. de beleidsopgave. |
| Regels: inhoud - hwbp                       |           | Spelregels vanuit het HWBP                                                                         |
| Regels: inhoud - hwbp-2                     |           | Spelregels vanuit het HWBP2                                                                        |
| Regels: inhoud - mirt                       |           | Spelregels vanuit het MIRT                                                                         |
| Regels: inhoud - snip                       |           | Spelregels vanuit de SNIP                                                                          |
| Regels: inhoud - waterwet 2017              |           | Spelregels vanuit de waterwet 2017                                                                 |
| Regels: inhoud - wet op de waterkering 2007 |           | Spelregels vanuit de wet op de waterkering 2007                                                    |

Tabel 31: Codes dimensie macht

| GA   Dimensie: Macht                      | Indicator | Definitie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MACHT                                     |           | De mate waarin en wijze waarop actoren uitkomsten kunnen beïnvloeden.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| MACHT: HULPBRON                           |           | De hulpbronnen waarover actoren beschikken om het GA op governance en inhoud te beïnvloeden. Hulpbronnen kunnen helpen bij het halen van doelen, maar kunnen ook functioneren als hindermacht.<br>- Bijv.: geld, kennis, mankracht (bijv. ambtelijke capaciteit), bevoegdheden, beslismacht, persoonlijke competenties, charisma/enthousiasme, netwerken, beleidskaders, bureaucratische procedures, plannen, draagvlak en urgentie. |
| Macht: hulpbron – beheer rws/rijk         | OR        | (Nagenoeg) alle hulpbronnen gecontroleerd door de overheid.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Macht: hulpbron – geconcentreerd          | GCG       | Hulpbronnen geconcentreerd binnen de bestaande coalitie. Ieder van de enkele coalitieleden beschikt over hulpbronnen die essentieel zijn voor het GA.                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Macht: hulpbron – verspreid               | OCG       | Hulpbronnen zijn verspreid over de deelnemende actoren.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Macht: hulpbron – markt regulatie         | MG        | Marktpartijen reguleren hun eigen hulpbronnen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Macht: hulpbron – beheer mm/burgers       | ZG        | Hulpbronnen bij burgers / maatschappelijk middenveld.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| MACHT: INVLOED                            |           | De wijze waarop hulpbronnen worden aangewend om invloed uit te oefenen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Macht: invloed – publieke goederen        | OR        | <i>"de invloedsstrategie is het leveren van publieke goederen. Een beroep hierop legitimeert een dominante rol van de overheid in een arrangement, doorgaans gekoppeld aan de inzet van hulpbronnen (Arnouts et al. 2012b: p. 22)."</i>                                                                                                                                                                                              |
| Macht: invloed – coalitie afspraken       | GCG       | Invloedsstrategie gebaseerd op gezamenlijke afspraken tussen coalitieleden t.b.v. het gemeenschappelijk doel.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Macht: invloed – gedeelde invloed actoren | OCG       | De grote groep participanten heeft de invloed met elkaar gedeeld, waarbij iedere actor op zijn eigen manier een beetje invloed heeft.                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Macht: invloed – zakelijke voorwaarden    | MG        | Invloed uitoefenen door voorwaarden te stellen aan een proces of product.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Macht: invloed – achterban mm/burgers     | ZG        | Actoren oefenen invloed uit door te benadrukken dat ze handelen ten bate van een bepaalde gemeenschap.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Tabel 32: Codes exploratie

| <b>E E</b>                         | <b>Definitie</b>                                                                                                                 |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| *EXPLORATIE                        | Het najagen van nieuwe mogelijkheden in de context van project Marken.                                                           |
| VERKENNING                         | De zoektocht naar nieuwe mogelijkheden.                                                                                          |
| Verkenning: onderzoekers           | De aanwezigheid van onderzoekers; d.w.z. mensen met hoofdzakelijk kennis-gerelateerde taken.                                     |
| Verkenning: nieuwe kennis          | Het vergaren van nieuwe kennis en competenties.                                                                                  |
| Verkenning: experimenteren         | Het experimenteren met nieuwe mogelijkheden in de praktijk of als gedachte experiment.                                           |
| Verkenning: ontwikkelen            | Het opzetten van nieuwe mogelijkheden.                                                                                           |
| Verkenning: boundary spanning      | Het ondernemen van kennis-gerelateerde boundary-spanning activities. Kennis wordt gehaald of gedeeld over de grenzen van het GA. |
| FLEX                               | Het vermogen af te wijken van geldende normen binnen en buiten het GA.                                                           |
| Flex: kans tot afwijking vd norm   | De mate waarin kan worden afgeweken van de normen.                                                                               |
| Flex: praktische afwijking vd norm | De mate waarin daadwerkelijk wordt afgeweken van de normen.                                                                      |
| Flex: ervaren variatie             | De ervaren variatie in werkzaamheden door betrokkenen.                                                                           |
| Flex: ervaren restricties          | De ervaren restricties bij werkzaamheden door betrokkenen.                                                                       |
| Flex: gebruik van noviteiten       | Het in gebruik nemen van nieuwe mogelijkheden.                                                                                   |

Tabel 33: Codes exploitatie

| <b>E E</b>                  | <b>Definitie</b>                                                                                                               |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| *EXPLOITATIE                | Het verbeteren en uitbreiden van bestaande competenties, technieken, processen en structuren in de context van project Marken. |
| AANPASSEN                   | Het raffineren van bestaande praktijken.                                                                                       |
| Aanpassen: competenties     | Het incrementeel aanpassen van bestaande competenties op individueel, actor of projectniveau.                                  |
| Aanpassen: technieken       | Het incrementeel aanpassen van bestaande technische mogelijkheden voor de dijkopgave op Marken.                                |
| Aanpassen: processen        | Het incrementeel aanpassen van bestaande processen: de procedurele werkwijzen om doelen te kunnen halen.                       |
| Aanpassen: structuren       | Het incrementeel aanpassen van bestaande overleg en besluitstructuren.                                                         |
| Aanpassen: kennis           | Het incrementeel verbreden van bestaande kennis over de governance en de inhoud.                                               |
| EFFICIËNTIE                 | De toelegging op doelmatigheid in de context van het project Marken.                                                           |
| Efficiëntie: benadrukken    | Het mondeling en schriftelijk benadrukken van het belang van doelmatigheid.                                                    |
| Efficiëntie: naleven normen | Het naleven van de bestaande normen.                                                                                           |
| Efficiëntie: taakverdeling  | Een duidelijke taakverdeling tussen betrokkenen op individueel, actor of projectniveau.                                        |
| UITVOERING                  | Het doorlopen van dagelijkse praktijken zonder duidelijke intentie tot verbetering.                                            |
| Uitvoering: competenties    | Het gebruik van bestaande competenties zonder duidelijke intentie tot verbetering.                                             |
| Uitvoering: technieken      | Het gebruik van bestaande technieken zonder duidelijke intentie tot verbetering.                                               |
| Uitvoering: processen       | Het gebruik van bestaande processen zonder duidelijke intentie tot verbetering.                                                |
| Uitvoering: structuren      | Het gebruik van bestaande structuren zonder duidelijke intentie tot verbetering.                                               |
| Uitvoering: kennis          | Het gebruik van bestaande kennis zonder duidelijke intentie tot verbetering.                                                   |

Tabel 34: Overige codes

| <b>Overige codes</b> | <b>Definitie</b>                                                                                                                                                                  |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| *uitleg situatie     | Respondenten schetsen situaties in het project Marken die niet in termen van GA of E E kunnen worden gevangen; maar die wel relevant kunnen zijn om mee te nemen in het onderzoek |
| *verbeterpunten      | Respondenten reflecteren op wat in hun ogen beter had gekund in de fase waarin zij aan het project Marken hebben deelgenomen.                                                     |

## Bijlage D: Lijst van respondenten

Tabel 35: Lijst van respondenten

| Nr. | Actor                                      | Functie                                       | Fase        |
|-----|--------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------|
| 1.  | Directoraat-Generaal Ruimte en Water       | Beleidsmedewerker                             | Fase 2      |
| 2.  | Directoraat Generaal Ruimte en Water       | Beleidsmedewerker                             | Fase 2      |
| 3.  | DHV                                        | Projectleider Planstudie                      | Fase 1      |
| 4.  | Gemeente Waterland                         | Beleidsmedewerker                             | Fase 2      |
| 5.  | Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier | Projectmanager                                | Fase 1      |
| 6.  | Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier | Deltaprogrammeur                              | Fase 2      |
| 7.  | Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier | Projectmanager                                | Fase 2      |
| 8.  | Marken                                     | Voorzitter Eilandraad                         | Fase 1 en 2 |
| 9.  | Marken                                     | Voorzitter Werkgroep Dijkversterking          | Fase 1 en 2 |
| 10. | Programmabureau HWBP                       | Projectbegeleider                             | Fase 2      |
| 11. | Programmabureau HWBP2                      | Projectbegeleider                             | Fase 2      |
| 12. | Provincie Noord-Holland                    | Beleidsadviseur Water                         | Fase 2      |
| 13. | Provincie Noord-Holland                    | Beleidsadviseur Water                         | Fase 2      |
| 14. | Rijkswaterstaat                            | Projectmanager Startnotitie                   | Fase 1      |
| 15. | Rijkswaterstaat                            | Projectmanager en Omgevingsmanager Planstudie | Fase 1      |
| 16. | Rijkswaterstaat                            | Projectmanager en Omgevingsmanager Planstudie | Fase 1      |
| 17. | Rijkswaterstaat                            | Technisch Manager Planstudie                  | Fase 1      |
| 18. | Rijkswaterstaat                            | Directeur Water RWS Noord-Holland             | Fase 1 en 2 |
| 19. | Rijkswaterstaat                            | Projectmanager MIRT-Onderzoek & Verkenning    | Fase 1 en 2 |
| 20. | Rijkswaterstaat                            | Omgevingsmanager MIRT-Verkenning              | Fase 2      |
| 21. | Rijkswaterstaat/Infram                     | Sectormanager Water Infram                    | Fase 2      |
| 22. | Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland      | Beleidsmedewerker                             | Fase 2      |

## Bijlage E: Voorbeeld interviewhandleiding

Voor het onderzoek zijn semigestructureerde interviews afgenomen. Dat betekent dat de kern van de vragen hetzelfde blijft, maar dat de volgorde van de vragen kan worden aangepast. Ook kunnen vragen geformuleerd worden zodat ze aansluiten op de achtergrond van de respondent en bestaat de mogelijkheid om door te vragen op een antwoord tijdens het interview. Als voorbeeld is hieronder de interviewhandleiding weergegeven die is gebruikt voor het interviewen van de respondent die namens Infram in het team van Rijkswaterstaat zat tijdens fase 2 van het project.

Introductie: Uitleg onderzoek; specificeren domein van de vragen; Marken fase 2

1. Hoe ben je bij het project Marken betrokken geraakt?
  - a. *Wat is jouw definitie van governance?*
2. *Wat is precies de rol van Infram in het project?*
3. Kun je de rol omschrijven die je in het project vervult?
  - a. Taken en verantwoordelijkheden
4. Was jouw rol anders in het MIRT-onderzoek t.o.v. de Verkenningsfase?

Governance

5. *Hoe is het Mirt-Onderzoek begonnen?*
6. Wat waren de doelen van RWS in de MIRT-Onderzoeksfase van project Marken?
  - a. Hoe zij die doelen bereikt? --> Zijn daar bepaalde middelen voor?
  - b. In hoeverre rijmen die doelen met de doelen van de andere betrokken actoren?
    - i. Wat doe je als doelen uiteenlopen?
  - c. *In hoeverre heeft de RWS invloed gehad op het verloop en uitkomst van deze fase?*
7. Zijn de doelen van RWS veranderd in de Verkenning van project t.o.v. het M-O?
  - a. *Hoe gaan jullie die doelen bereiken? --> Zijn daar bepaalde middelen voor?*
  - b. *In hoeverre rijmen die doelen met de doelen van de andere betrokken actoren?*
    - i. *Wat doe je als doelen uiteenlopen?*
  - c. *In hoeverre heeft RWS invloed gehad op het verloop en uitkomst van deze fase?*
8. Kun je de omgang/ samenwerking typeren met de andere betrokken actoren in de MIRT-Onderzoeksfase van het project Marken?
  - a. Karakteriseren als formeel/informeel
  - b. Is er verschil in omgang met overheden en niet-overheden
9. En in de MIRT-Verkenning, is de omgang met anderen daarin veranderd?
10. Wie is of zijn volgens jou de belangrijkste actor(en) in het project?
  - a. Waarom vind je dat?
11. In hoeverre is RWS afhankelijk geweest van andere actoren in het MIRT-Onderzoek?
  - a. In hoeverre zijn andere actoren afhankelijk van RWS?
  - b. In hoeverre beïnvloedden actoren elkaar/ ...kunnen zij elkaar aansturen?
    - i. *Hoe doen zij dat?*
    - ii. Beïnvloeden zij daarmee het verloop en/of de uitkomst van die fase?
12. In hoeverre is RWS afhankelijk geweest van andere actoren in de MIRT-Verkenning?

- a. In hoeverre zijn andere actoren afhankelijk van jullie?
  - b. In hoeverre beïnvloeden actoren elkaar/ ...kunnen zij elkaar aansturen?
    - i. Hoe doen zij dat?
    - ii. Beïnvloeden zij daarmee het verloop en/of de uitkomst van die fase?
13. Wat voor stem heeft RWS in de besluitvorming in het project?
- a. Mirt-Onderzoek / Mirt-Verkenning
  - b. Welke invloed heb je daar zelf op?
14. Wat vind je van de MLV-aanpak die in het project Marken wordt gehanteerd?
15. Wat vergt MLV op Marken van RWS? ~
- a. Zijn er dingen die in het project anders worden gedaan dan gebruikelijk is?
    - i. (qua werkwijze)?
    - ii. Waarom worden die *dingen* anders gedaan?
  - b. In hoeverre wordt de werkwijze aangepast gedurende het project?
    - i. Wat lag aan de basis van die aanpassingen?
    - ii. Is er dan sprake van verbetering?
16. Hoe kan het dat de dijk nu lager uitkomt dan in de HWBP2 fase van het project?
- a. Welke invloed heeft het WBI 2017 (Wettelijk Beoordelingsinstrumentarium) op het projectverloop?
17. Wat is de invloed van het HWBP op het projectverloop?
- a. Wat merk je daar zelf van?
18. In hoeverre is er binnen het project sprake van vaste procedures, processen, stappenplannen? → Evt. aanvullend op het HWBP
- a. Wat merk je in je eigen rol van de formele en informele regels in het project
    - i. Hoe beïnvloeden die de dagelijkse praktijk rond Marken?
    - ii. In hoeverre ervaar je vrijheid in jouw rol? Staan taken vast?
19. Welke rol speelden kennis en leren in de Mirt Onderzoeksfase?
- a. Wat hebben jullie geleerd in deze fase van het project?
    - i. Wat wordt vervolgens met die opgedane kennis gedaan?
  - b. ! ~ Wordt vernieuwing/ innovatie gestimuleerd in deze fase?
    - i. Hoe?
20. Kregen jullie in de MIRT-Verkenningsfase de ruimte om nieuwe kennis te vergaren?
- a. Doelstelling Pilot Marken (uit PvA ): Actief lerende projectorganisatie, die kennis haalt en brengt, zodat het leerproces bijdraagt aan goede resultaten van de Pilot Marken.
  - b. Wat hebben jullie geleerd in deze fase van het project?
    - i. Wat wordt vervolgens met die opgedane kennis gedaan?
  - c. ! ~ Wordt vernieuwing/ innovatie gestimuleerd in deze fase?
    - i. Hoe?
21. Zijn er naast het HWBP nog andere kaders, regels of procedures die het project beïnvloeden?
- a. Wat en hoe?

*b. Ruimtelijk Kwaliteitskader*

22. *Wat vind je van het projectverloop tot nu toe?*

*a. Wat ging goed?*

*b. Wat kon beter?*

23. Eventuele nabranders?