



Samen bouwen aan de Marker Wadden

Een scriptieonderzoek naar de veranderende rol van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in het innovatieve governance arrangement Marker Wadden

Joost Hendriksen

22-8-2016

Scriptie Begeleider RUG:	M.A. van den Brink
Tweede beoordelaar:	E.J.M.M. Arts
KIS, Ministerie van Infrastructuur en Milieu:	G.J.A. Draijer

Samenvatting

De energieke samenleving is in opkomst in Nederland. De Nederlandse burger heeft steeds meer invloed op het beleid van de Rijksoverheid. In de natuursector wordt de energieke samenleving steeds meer zichtbaar door de opkomst van maatschappelijke initiatieven van grote maatschappelijke partijen.

In deze scriptie is met behulp van diepte-interviews en een documentanalyse een tweeledig onderzoek verricht. Allereerst richt de interne analyse zich op de wijze waarop het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) zich verhoudt tot deze grootschalige maatschappelijke initiatieven. In het tweede deel, de externe analyse, is de rol van IenM in de casus Marker Wadden onderzocht. Marker Wadden is een initiatief van Natuurmonumenten en heeft natuurherstel in het Markermeer ten doel. IenM, als beleidsverantwoordelijke voor de waterkwaliteit in het Markermeer, heeft het initiatief omarmt en werkt samen in een innovatief governance arrangement Marker Wadden met de provincie Flevoland, Natuurmonumenten en het Ministerie van Economische Zaken.

Uit het onderzoek blijkt dat IenM zich bewust is van de vermaatschappelijking in het publiek domein. De mate van governance van maatschappelijke initiatieven is echter voor zowel de initiatiefnemende partij als voor IenM een lastig dilemma. In het innovatieve governance arrangement werkt IenM als partner naast de andere partijen aan de realisatie van Marker Wadden. Deze rol van IenM resulteert in een sterke focus op de projectrealisatie. Dat gaat ten koste van de aandacht voor sociale leerprocessen en het delen van opgedane ervaringen in het project. De huidige rol van IenM is weliswaar geschikt voor het realiseren en stimuleren van maatschappelijke initiatieven, maar in de toekomst zal er ook aandacht moeten zijn voor de sociale leerprocessen in innovatieve governance arrangementen.

Voorwoord

Voor u ligt mijn geschreven eindproduct van het masterprogramma Environmental en Infrastructure Planning aan de Rijksuniversiteit Groningen. Deze scriptie is het resultaat van veel plezier, hard werk en de daarbij behorende hoogte- en dieptepunten. Bovenal is deze scriptie het eindproduct van een ontzettend leerzame periode. In de afgelopen maanden heb ik geleerd wat in mijn optiek echt studeren is: onderzoek doen. Het opzetten, uitvoeren en uitwerken van dit onderzoek heeft mij op alle fronten uitgedaagd om anders te studeren dan ik de afgelopen jaren was gewend. Het schrijven van een scriptie blijkt geen eenvoudige opgave voor een student die meer ervaring heeft in het “klassieke” studeren voor tentamens en het maken van bijbehorende opdrachten.

Deze scriptie is geschreven als onderdeel van de IenM-aantekening van de Rijksuniversiteit Groningen. Vanuit dit programma heb ik de mogelijkheid gekregen om van januari 2016 tot juli 2016 stage te lopen bij de Directie Kennis, Innovatie en Strategie (KIS) bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deze stage heeft enorm bijgedragen aan de kwaliteit van de scriptie. De stageplek heeft deuren geopend en mijn netwerk vergroot. Maar bovenal heeft deze stage mij in mijn persoonlijke carrière sterk gevormd. Ik heb bij KIS de kans gekregen om naast mijn onderzoek ook mijzelf te ontwikkelen. Ik wil hierbij alle collega's van KIS hartelijk bedanken voor de leuke persoonlijke contacten en voor alle hulp in het afgelopen half jaar.

Tot slot is deze scriptie alles behalve een individueel resultaat. Ik ben in het proces van de afgelopen maanden enorm geholpen door mijn begeleider vanuit de Rijksuniversiteit Groningen, Margo van den Brink, en vanuit KIS, Geert Draijer. Beiden hebben inhoudelijk de kwaliteit van het eindresultaat bewaakt. Misschien nog wel groter is de rol die beiden hebben gespeeld in de persoonlijke begeleiding in het proces. *Margo en Geert, hartelijk dank voor jullie geduld, inzet en persoonlijke betrokkenheid gedurende de hele periode!*

Tot slot wil ik benadrukken dat ik de periode van het schrijven van mijn scriptie bij KIS zie als de meest leerzame maanden in mijn gehele opleiding. Ik zal mijn uiterste best doen om alle ervaringen die ik heb opgedaan om te zetten in lessen voor de toekomst!

Joost Hendriksen

20-08-2016 Den Haag

Inhoud

1. Inleiding.....	6
1.1 Achtergrond.....	6
1.2 Probleemstelling.....	7
1.3 Theoretische benadering.....	8
1.4 Onderzoeksontwerp.....	8
1.5 Maatschappelijke & Wetenschappelijke Relevantie.....	9
1.6 Leeswijzer.....	10
2. Het realiseren van publieke waarde.....	12
2.1 Inleiding.....	12
2.2 De Energieke Samenleving.....	12
2.3 Publieke Waarde.....	14
2.4 Het publiek domein.....	15
2.5 Sturingsmodellen van de overheid.....	17
2.6 Governance shift in het publiek domein.....	20
2.7 Innovatieve governance arrangementen.....	21
2.8 Governance capacity.....	25
2.9 Conceptueel kader Innovatief governance arrangement.....	26
2.10 Conclusie.....	27
3. Methodologie.....	29
3.1 Inleiding.....	29
3.2 Methoden van dataverzameling.....	29
3.3 Interne analyse IenM.....	31
3.4 Externe Analyse Marker Wadden.....	33
3.5 Onderzoeksethiek.....	36
3.6 Conclusie.....	37
4. De Rol van IenM in een veranderende natuursector.....	39
4.1 Inleiding.....	39
4.2 De Nederlandse natuursector.....	39
4.3 Maatschappelijke initiatieven in de natuursector.....	41
4.4 Een passende rol van IenM in maatschappelijke initiatieven.....	43
4.5 De Marker Wadden.....	45
4.6 Conclusies interne analyse.....	47
5. Innovatief governance arrangement Marker Wadden.....	49

5.1 Inleiding.....	49
5.2 De aanloop naar het project.....	49
5.3 Het bestuurlijke netwerk Marker Wadden	50
5.4 Legitimiteit in de Marker Wadden	52
5.5 Uitvoerend vermogen in de Marker Wadden	57
5.6 Lerend vermogen in de Marker Wadden.....	64
5.7 Conclusie externe analyse	68
6. Conclusies en aanbevelingen.....	69
6.1 Inleiding.....	69
6.2 Reflectie op interne analyse.....	69
6.3 Reflectie op de externe analyse	71
6.4 Aanbevelingen	72
6.5 Theoretische en methodologische reflectie	74
6.6 Discussie en verder onderzoek	76
7. Referenties	78
8. Bijlagen.....	81
8.1 Afkortingen.....	81
8.2 Interviewgide interne analyse.....	82
8.3 Interviewgide Externe analyse	84
8.4 Overzicht projectgroepen Marker Wadden	86

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De invloed van burgers op de Nederlandse overheid en haar beleid is door de eeuwen heen sterk toegenomen. Van een sterke top-down beslissingsstructuur in de jaren 70 van de vorige eeuw beweegt de overheid zich naar een variant waarin samenwerking met andere partijen een steeds grotere rol krijgt. Zo resulteerde het neoliberalisme in de jaren 90 in een sterke oriëntatie van de overheid op marktwerking en daarnaast ontstond er steeds meer aandacht voor burgerparticipatie (Coenen, Peppel & Woltjer, 2001).

De trend in de 21e eeuw is dat er steeds meer initiatieven ontstaan vanuit de samenleving zelf. De samenleving is mondiger geworden en pakt onderwerpen op die de overheid bewust of onbewust laat liggen. Initiatieven en burgercollectieven spelen een steeds grotere rol in het publiek domein en krijgen meer invloed op het beleid van de overheid (Van der Steen, Hajer, Scherpenisse, van Gerwen, & Kruitwagen, 2014). Waar voorheen de realisatie van publieke waarde grotendeels de verantwoordelijkheid was van de overheid, verschuift deze realisatie steeds meer richting de markt en de samenleving (Van der Steen et al., 2014). Deze verschuiving heeft grote gevolgen voor de bestaande verhoudingen tussen de samenleving, het bedrijfsleven en overheden. De burger is geen participerende burger meer, maar ontwikkelt zich steeds meer tot een initiërende burger. Daarmee is niet zozeer sprake van burgerparticipatie als wel van innovatieve burgerinitiatieven.

De toename van dergelijke initiatieven en van de maatschappelijke verantwoordelijkheid leiden tot een samenleving die door Hajer (2011) omschreven is als *de energieke samenleving*. Burgers uiten hun visie op de samenleving niet langer meer door te stemmen voor lokale en nationale politiek, maar bemoeien zich actief met het beleid. Zowel de overheid, de politiek als zelfs de samenleving worden geconfronteerd met de energieke samenleving. Initiatieven komen veelal voort uit kritiek op de bestaande gang van zaken of vanuit een visie op maatschappelijke vraagstukken die de samenleving niet terugziet in het huidige overheidsbeleid (Hajer, 2011).

De focus in de energieke samenleving ligt tot op heden vooral op kleinschalige initiatieven van energieke burgers. Hoewel deze veelal het gezicht vormen, neemt de invloed van grootschalige maatschappelijke initiatieven op overheidsbeleid toe. Deze initiatieven zijn vaak het resultaat van samenwerkingsverbanden of coöperaties van burgers. Deze zogenoemde maatschappelijke intermediairs handelen als koepelorganisatie namens burgers en hebben steeds meer invloed in het publiek domein (Selnes et al., 2013). De toename van de omvang van deze initiatieven gaat gepaard met een toenemende maatschappelijke legitimiteit en stelt de Rijksoverheid voor een nieuwe opgave.

Met name in de natuursector is er sprake van initiatieven waarbij grote gevestigde partijen zich opstellen als maatschappelijke intermediair voor het beheer en behoud van de natuur. Het project de Marker Wadden is een initiatief van De Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten

(Natuurmonumenten). Marker Wadden is een natuurherstelproject, waarbij door de aanleg van een archipel in het Markermeer een situatie ontstaat ten gunste van de waterkwaliteit, biodiversiteit, toerisme en leefbaarheid van het gebied. Het initiatief is ontstaan uit onvrede van Natuurmonumenten over het achterblijvende beleid en uitvoering hiervan van de Rijksoverheid.

Het Markermeer valt onder het beheer van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Daarmee is IenM verantwoordelijk voor de waterkwaliteit van het Markermeer. Het initiatief Marker Wadden heeft ten doel om de waterkwaliteit van het Markermeer te doen verbeteren. Om deze reden is het initiatief door IenM omarmd. Samen met Natuurmonumenten, het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en de provincie Flevoland werkt IenM aan de realisatie van Marker Wadden.

IenM treedt in dit bestuurlijke netwerk niet op als initiatiefnemer maar als partner in een netwerk met een gezamenlijk doel. Deze nieuwe vorm van samenwerking vraagt om een vernieuwende aanpak van IenM in de realisatie van publieke waarde.

1.2 Probleemstelling

Het project Marker Wadden is niet een op zich zelf staande casus. De verschuiving van publieke waarderealizatie van de overheid richting de samenleving en de toename van de invloed van burgers in het publiek domein leidt tot grote gevolgen in de verhouding tussen overheid, markt en samenleving. In het werkveld van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt een toename verwacht van het aantal en het belang van grote maatschappelijke initiatieven. Beleidsmedewerkers, wetenschappers en bestuurders zijn op zoek naar een passende rol voor IenM bij deze veranderingen.

In deze zoektocht is het project Marker Wadden, naast een natuurherstel project, ook een bestuurlijk experiment. Nieuwe samenwerkingsvormen dwingen IenM om anders te kijken naar de wijze waarop zij omgaan met de energieke samenleving. Het project Marker Wadden kan daarmee omschreven worden als een innovatief governance arrangement (Selnes et al., 2013) waarbij vooralsnog onduidelijk is of de gekozen governance vorm een geschikt antwoord is op de energieke samenleving.

Deze scriptie richt zich op de vraag hoe IenM omgaat met grote maatschappelijke initiatieven in de natuursector. Voor de beantwoording van deze vraag is de casus Marker Wadden gekozen als object van onderzoek.

Hoofdvraag

Op welke wijze gaat IenM om met grote maatschappelijke initiatieven in de natuursector, gebaseerd op de casus Marker Wadden?

Deelvragen

- i. Welke trends zijn er zichtbaar in de realisatie van publieke waarde in het publiek domein in Nederland?
- ii. Hoe geeft IenM invulling aan grote maatschappelijke initiatieven in de natuursector?

- iii. Wat is de rol van IenM in het innovatieve governance arrangement Marker Wadden?
- iv. Welke governance lessen kunnen er voor IenM getrokken worden op basis van de interne analyse en de externe analyse van Marker Wadden?

1.3 Theoretische benadering

Zoals hierboven staat genoemd, is het doel van deze scriptie de veranderende rol van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is in de *governance* van grootschalige maatschappelijke initiatieven te onderzoeken. Hoewel de energieke samenleving (Hajer, 2011) grote populariteit in het ambtelijk jargon geniet, is het begrip voornamelijk een beleidsterm en is het in de wetenschappelijke literatuur nog nauwelijks beschreven. De opkomst van de energieke samenleving betekent echter een verandering in het publiek domein waarbij zowel de definitie van publieke waarde als de publieke waarderealitatie verschuift naar een variant waarbij de samenleving een steeds grotere rol krijgt (Van der Steen et al., 2014; 2015; Hajer, 2011). In het eerste deel van hoofdstuk twee zal op basis van een literatuurstudie de trends in publieke waarderealitatie worden beschreven (Bryson, et al., 2014; Moore, 2014; Bozeman, 2007; Meynhard, 2009). In het tweede deel van het theoretische hoofdstuk worden deze innovatieve governance arrangementen toegelicht (Selnes, et al., 2013) en wordt ingegaan op de betekenis van innovatieve governance arrangementen. Dit deel resulteert in een conceptueel kader wat in hoofdstuk vijf zal worden toegepast op de casus Marker Wadden.

1.4 Onderzoeksontwerp

Het onderzoek is ingericht om antwoord op de vraag te krijgen hoe het Ministerie van Infrastructuur en Milieu invulling geeft aan de *governance* van maatschappelijke initiatieven. Het onderzoek is in een viertal onderdelen opgedeeld:

De hierboven besproken literatuurstudie schetst voorafgaand aan de dataverzameling een theoretisch kader om het onderzoek conceptueel af te bakenen. Allereerst wordt ingegaan op de veranderingen in publieke waarderealitatie in het publiek domein. Het tweede deel van het theoretisch kader is gericht op het afbakenen van het begrip innovatief governance arrangement. Het conceptueel kader wordt in stap 3 toegepast.

Het tweede deel van dit onderzoek betreft een interne analyse van de wijze waarop het Ministerie van Infrastructuur en Milieu omgaat met de energieke samenleving in de natuursector. Deze analyse vindt plaats op basis van beleidsdocumenten en interviews. Daarnaast heeft de stage bij de directie Kennis, Innovatie en Strategie bij IenM bijgedragen aan de dataverzameling.

Vervolgens vindt een externe analyse plaats van de veranderende rol van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de hand van het praktijkvoorbeeld Marker Wadden. Deze analyse vindt plaats op basis van diepte-interviews met betrokkenen bij het project, beleidsmedewerkers

en externe experts met kennis over Marker Wadden. Daarnaast bevat dit onderdeel ook een documentanalyse van verschillende overeenkomsten en beleidsstukken.

De laatste stap heeft ten doel om de resultaten uit de interne en externe analyse met elkaar te verbinden, daar conclusies uit te trekken, om vervolgens generieke aanbevelingen te kunnen doen voor IenM en eventueel vervolgonderzoek.

De casus Marker Wadden

Zoals reeds vermeld richt de externe analyse zich op de casestudie: Marker Wadden. De casestudie heeft ten doel om beter inzicht te krijgen in grootschalige maatschappelijke initiatieven en de rol van IenM in deze initiatieven.

Marker Wadden is een project in het Markermeer met als doel om natuurherstel te bevorderen door een eilandengroep aan te leggen van overtollig zand, klei en slib (Natuurmonumenten.nl, 2016). De afsluiting van het Markermeer door de Houtribdijk in 1976 heeft geresulteerd in een verstikkende slibdeken met een grote achteruitgang in de waterkwaliteit als gevolg. Het doel van het project is het herstellen van de waterkwaliteit in het Markermeer. Daarnaast dient het project de leefbaarheid, biodiversiteit en toerisme te verbeteren als meerwaarde voor de leefomgeving. Het project is een initiatief van Natuurmonumenten. Natuurmonumenten heeft een netwerk, een innovatief governance arrangement, gevormd om door middel van een gefaseerde aanpak het Marker Wadden project te kunnen realiseren (Natuurmonumenten.nl, 2016).

Marker Wadden is een maatschappelijk initiatief dat ‘wordt getrokken’ door Natuurmonumenten. De doelstellingen van het project zijn op meerdere vlakken complementair aan de doelstellingen van IenM, namelijk de garantie voor veiligheid, leefbaarheid en bereikbaarheid, in het Markermeer. Het project is relevant vanwege de bijzondere positie van IenM in het project. Het ministerie treedt niet op als initiatiefnemer en projectleider, maar als partner in een publiek-privaat netwerk om samen te werken aan de realisatie van publieke waarde. Deze nieuwe vorm van publieke waarderealitatie is de reden dat het Marker Wadden project geselecteerd is als casus voor dit onderzoek.

1.5 Maatschappelijke & Wetenschappelijke Relevantie

Een onderzoek naar de energieke samenleving is zowel voor maatschappelijke als wetenschappelijke doeleinden van grote betekenis. Een onderzoek naar de energieke samenleving zorgt voor meer kennis over de huidige verhoudingen in het publiek domein en de ontwikkeling van maatschappelijke initiatieven in dit veranderende publieke domein.

In het begrip ‘de energieke samenleving’ is de maatschappelijke relevantie al te vinden. De energieke samenleving bestaat uit burgers die het initiatief nemen om zich te bemoeien met complexe maatschappelijke vraagstukken. Tegelijkertijd wordt de overheid, als resultaat van verschillende bezuinigingen, kleiner en zorgt het overdragen van overheidstaken naar de samenleving ook voor de

noodzaak van een betrokken burger. Sinds het benadrukken van het belang van de participatiesamenleving door Koning Willem-Alexander in zijn troonrede, staat de energieke samenleving op de nationale agenda (Rijksoverheid, 2013). In deze nieuwe situatie vraagt de energieke samenleving wellicht meer van de overheid dan een inspraakavond of stakeholdervergadering over beleidsbeslissingen. Waar maatschappelijke initiatieven wel precies om vragen is in veel gevallen onduidelijk. Deze scriptie zal bijdragen aan het bredere vraagstuk wat de rol is van de overheid in de energieke samenleving. Tegelijkertijd zal de analyse van de case Marker Wadden een voorbeeld schetsen van een natuurherstelproject waarbij de Rijksoverheid niet optreedt als initiatiefnemer maar als partner in een samenwerkingsverband. De lessen die uit dit onderzoek getrokken worden, kunnen bijdragen aan de wijze waarop IenM in de toekomst omgaat met grote maatschappelijke initiatieven.

Deze masterscriptie draagt bij aan het wetenschappelijke debat op het gebied van *governance* van maatschappelijke initiatieven. Universiteiten en onderzoeksinstituten zoals de Nederlandse school voor Openbaar Bestuur (NSOB), Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hebben programmalijnen gericht op de veranderende rol van de samenleving in beleid. Sinds de publicatie: *De energieke samenleving* staat het onderwerp hoog op de agenda van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Hajer, 2011). De aandacht die er op dit moment is voor de energieke samenleving is daarmee een kans om de begrippen uit de beleidswereld ook in de wetenschap meer aandacht te geven. Daarnaast is veel onderzoek in de wetenschap gericht op kleinschalige, veelal individuele burgerinitiatieven. Zoals in de inleiding al is genoemd, richt deze scriptie zich meer op de opkomst van grote maatschappelijke initiatieven. Deze scriptie draagt bij aan het bredere wetenschappelijke debat rondom de vermaatschappelijking in de natuursector en de opkomst van de energieke samenleving. Daarnaast draagt het conceptueel kader uit hoofdstuk twee bij aan de analyse van innovatieve governance arrangementen

1.6 Leeswijzer

In paragraaf 1.4 zijn de verschillende stappen in het onderzoek vermeld. Deze stappen zijn ingedeeld in verschillende hoofdstukken. In hoofdstuk twee is het theoretisch kader uitgewerkt. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de beschikbare wetenschappelijke literatuur over de maatschappelijke veranderingen in het publiek domein en de verschillende sturingsrollen van de overheid. Hoofdstuk twee sluit af met een conceptueel kader voor de analyse van het innovatieve governance arrangement Marker Wadden. Hoofdstuk drie beschrijft de methodologie van dataverzameling en -verwerking van het empirisch onderzoek. Hoofdstuk vier bevat de resultaten van de interne analyse. In dit hoofdstuk staat de wijze waarop het Ministerie van Infrastructuur en Milieu omgaat met maatschappelijke initiatieven uit de energieke samenleving en de natuursector centraal. In hoofdstuk vijf wordt met een externe analyse ingegaan op de casus Marker Wadden. Hoofdstuk zes bevat een conclusie van en reflectie op de resultaten uit hoofdstuk vier en vijf. Daarnaast bevat dit hoofdstuk aanbevelingen voor

verder onderzoek en voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De gebruikte referenties zijn opgenomen in de literatuurlijst in hoofdstuk zeven. Hoofdstuk acht bestaat uit de bijlage, waaronder lijst met afkortingen en de gebruikte interviewguides voor de interne en externe analyse.

2. Het realiseren van publieke waarde

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft als doel om een theoretisch kader te schetsen rondom de vermaatschappelijking van het publiek domein in Nederland. Allereerst komen de concepten energieke samenleving, publieke waarde en het publiek domein aan de orde. Vervolgens komen er aan de hand van vier theoretische sturingsmodellen de verschillende rollen van de Rijksoverheid aan bod. Deze theorie vormt de basis voor het onderzoek in hoofdstuk vier. Het tweede deel van dit hoofdstuk is gericht op het ontwikkelen van een conceptueel kader voor de analyse van de casus Marker Wadden. Dit tweede deel sluit af met een conceptueel kader dat is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur over de governance van maatschappelijke initiatieven.

2.2 De Energieke Samenleving

De energieke samenleving geniet sinds de publicatie van Maarten Hajer (2011) grote populariteit in bestuurskundige literatuur en het dagelijks werk van de ambtenaar. De energieke samenleving kent synoniemen als participatiesamenleving en doe-democratie. Hoewel de begrippen grote mate van gelijkheid hebben, is in dit onderzoek gekozen voor het begrip de energieke samenleving. De keuze voor de energieke samenleving ligt in het nuanceverschil tussen ‘energie’ en ‘participatie’. In de participatiesamenleving ligt de nadruk op actieve betrokkenheid van burgers. In de energieke samenleving wordt voornamelijk gesproken over initiatieven van burgers. Deze initiatieven zorgen voor een verandering van het evenwicht in de publieke waarderealitatie en de behoefte aan een nieuwe rol van de overheid (Van der Steen et al., 2014).

Hoewel de energieke samenleving een veelvuldig voorkomend begrip is, is er weinig bekend over de daadwerkelijke invulling van deze energieke samenleving. Het begrip wordt gezien als containerbegrip en *buzzword*. Daarnaast is er ook veel discussie over de invulling van het begrip. Enerzijds stellen critici dat de energieke samenleving helemaal niet nieuw is, maar slechts een nieuwe verzamelnaam voor burgerinitiatieven. Anderzijds wordt gesteld dat de energieke samenleving slechts een verbloeming is van het afschuiven van overheidsverantwoordelijkheden op haar burgers (Van Twist, Van der Steen en Wendt, 2014). Deze pluraliteit aan begripsinvullingen en verschillen in discours maken de energieke samenleving een robuust en tegelijkertijd dynamisch begrip. Het begrip is open en multi-interpretabel. In deze scriptie zal onderstaande beschrijving, geformuleerd door Maarten Hajer, van de energieke samenleving gehanteerd worden:

“De samenleving kent mondige, autonome burgers en vernieuwende bedrijven. Zo is er een grote groep burgers, boeren en bedrijven die wil handelen en veranderen. Ook veel gemeenten en instellingen (corporaties, ziekenhuizen, (hoge)scholen, universiteiten, enzovoort) willen zelf aan de gang. Zij vinden daarvoor evenwel onvoldoende aanknopingspunten in het nationale beleid. Daarnaast staan andere burgers, die juist heel sceptisch zijn over de noodzaak tot

verandering. Het is een scepsis die vaak niet zozeer betrekking heeft op de noodzaak tot verandering zelf, maar die voortkomt uit een wantrouwen tegen overheidsinitiatieven in die richting en de gedachte dat die initiatieven hun eigen handelen zullen beperken” (Hajer, 2011, p.8-9).

De bovenstaande beschrijving van Hajer schetst een beeld van een actieve en assertieve burger die zelf aan de slag wil op het terrein waar ook de nationale overheid acteert. Uit het onderzoek *Wat burgers bezielt?* blijkt dat initiatieven veelal pragmatisch van aard zijn en zich richten op concrete problemen waar het overheidshandelen tekort schiet (Hurenkamp, Tonkens & Duyvendak, 2006). De wil van burgers om zich te mengen in het publieke en daarmee politieke domein is een maatschappelijke trend en deze ligt ten grondslag aan de energieke samenleving. De energieke samenleving creëert of stimuleert publieke waarde die voorheen niet of door andere partijen werd gecreëerd.

De overheid wordt veelal gezien als de hoeder van het maatschappelijk belang (Hajer, 2011). In het perspectief van de rechtmatige overheid, zijn er dan ook zorgen over deze verschuiving van verantwoordelijkheden naar de samenleving en markt. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is het discutabel hoe representatief de energieke samenleving is voor de samenleving, evenals de mate van belastbaarheid van de samenleving met verantwoordelijkheden (Van den Broek, Steenbekkers, van Houwelingen, & Putters, 2016). De representativiteit van de energieke samenleving is volgens dit onderzoek van groter belang dan de participatie van de burgers. Het SCP waarschuwt voor een situatie waarin initiatiefvolle burgers tegenover beschermende burgers komen te staan. Dit kan leiden tot splitsing in de maatschappij, waarbij de representativiteit verder achteruit gaat. Daarnaast is volgens het SCP de belastbaarheid van de samenleving ook niet vanzelfsprekend. Hoogopgeleiden richten zich over het algemeen meer op beleidsgerichte vrijwillige inzet, terwijl laagopgeleiden zich over het algemeen meer richten op vrijwillige kleinschalige zorgverlening. Het SCP waarschuwt dan ook voor een ‘diplomademocratie’ waarbij de mate van opleiding en netwerk de mate van participatie beïnvloedt (Van den Broek et al., 2016).

Samengevat, er is een grote verandering in de samenleving gaande. Hoewel deze transitie nog gaande is en er nog geen sprake is van een stabiele fase, is het duidelijk dat de betrokkenheid van burgers in het publieke domein verder zal toenemen. Burgers zijn niet langer doelgroep van beleid maar partners in beleid (Selnes et al., 2013). Om deze energie vanuit de maatschappij niet onbenut te laten en ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan, zijn er veranderingen gaande in de wijze waarop publieke waarde wordt gedefinieerd en publieke waarde wordt gerealiseerd.

In de volgende paragrafen zal worden ingegaan op de wijze waarop publieke waarde in de wetenschappelijke literatuur wordt gedefinieerd. Daarnaast zal worden ingegaan op de veranderingen in het publiek domein als gevolg van de opkomst van de energieke samenleving.

2.3 Publieke Waarde

Publieke waarde is een breed begrip en kent dan ook verschillende interpretaties. Met publieke waarde wordt vaak geduid op de productie van voordelen voor de samenleving van een producent. Het begrip *public value* is geïntroduceerd door Mark Moore (1995). Moore omschrijft publieke waarde als het *public management equivalent* van *stakeholder value*. In het werk van Moore is de realisatie van publieke waarde van groter belang dan het proces van definiëren van publieke waarde. Het creëren en bereiken van publieke waarde is een overheidstaak en publieke waarde zelf is het resultaat van overheidshandelen (Moore, 1995). Volgens Moore willen burgers een combinatie van de volgende drie aspecten, wat gezamenlijk leidt tot publieke waarde: (1) een presterend, op service gericht openbaar bestuur, (2) publieke organisaties die efficiënt en effectief zijn in het bereiken van gewenste maatschappelijke resultaten, en (3) publieke organisaties die rechtvaardig en eerlijk handelen wat resulteert in rechtvaardige en eerlijke voorwaarden voor de samenleving (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014). Deze omschrijving benadrukt het belang van efficiëntie, effectiviteit, gewenste resultaten en rechtvaardigheid als uitkomst van overheidshandelen. De verantwoordelijkheid voor het nastreven van deze belangen ligt volgens Moore primair bij publieke managers en secundair bij de gekozen leiders (Bryson, et al., 2014).

Een andere prominente wetenschapper op het gebied van *Public value literature* is Barry Bozeman (Bozeman, 2007). Bozeman omschrijft publieke waarden als volgt: "Publieke waarden van een samenleving zijn de waarden waarover een normatieve consensus bestaat over: (1) de rechten, voordelen en voorrechten waar burgers wel of geen recht op hebben; (2) de verplichtingen van de burgers aan de samenleving, de staat en aan elkaar; en (3) de beginselen waarop de overheid het beleid dient te baseren" (Bozeman, 2007, p.17). Deze definitie geeft aan dat een normatieve consensus noodzakelijk is om de publieke waarde te kunnen duiden. Een implicatie is dat de precieze duiding van deze waarden de taak is van analisten, burgers en beleidsmakers. Daarnaast is het ook hun taak om te beslissen of er processen en instituties nodig zijn om publieke waarde te bereiken (Bryson, et al., 2014, p.449). Opvallend in deze stelling is dat het definiëren en conceptualiseren van publieke waarde niet alleen de verantwoordelijkheid is van de producent, maar van vrijwel de gehele maatschappij. Dit is een ander uitgangspunt dan in het werk van Moore (1995) waarin burgers vooral om publieke waarde vragen van hun overheid. Bozeman pleit voor een grote betrokkenheid van de maatschappij en samenwerking tussen overheden en samenleving (2007).

Een minder bekende, maar niet minder belangrijke wetenschapper op het gebied van publieke waarde is Timo Meynhardt. Meynhardt gaat nog een stap verder dan Bozeman en omschrijft publieke waarde als volgt: "Publieke waarde bestaat uit waarden die de kwaliteit van de relatie tussen individu en samenleving karakteriseren" (Meynhardt, 2009, p.206). Meynhardt beschrijft dat publieke waarde zowel *voor* als *van* de samenleving is. Er is sprake van publieke waarde *voor* de samenleving in het geval van de evaluatie van de basisbehoefte voor individuen, groepen en de maatschappij. Daarnaast is

er sprake van publieke waarde *van* de samenleving wanneer het gaat om de ervaring van waarde van binnenuit de maatschappij. Hoewel de beschrijving van Meynhardt plaatsvindt op een veel abstracter niveau dan de beschrijvingen van Moore en Bozeman, is zijn beschrijving van groot belang voor de interpretatie van publieke waarde in het hedendaagse debat (Bryson, et al., 2014).

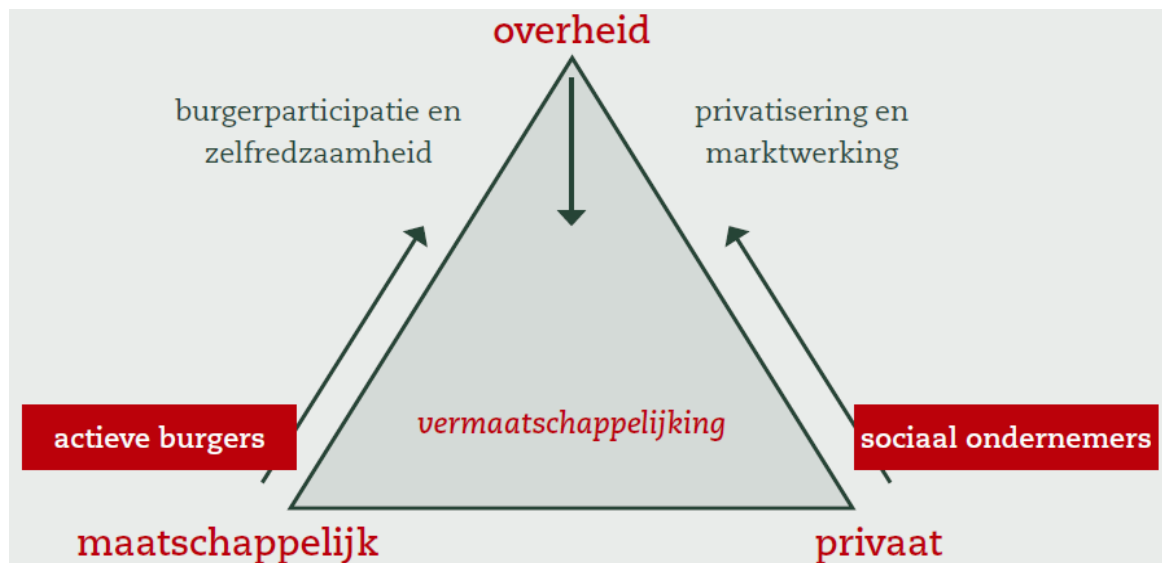
Bovenstaande beschrijvingen van publieke waarde verschillen sterk van karakter. De diversiteit van de beschrijvingen bevestigen de pluraliteit van het begrip. De onderlinge verschillen zijn een afspiegeling van het debat waarin de wetenschappelijke bestuurskunde zich bevindt. De betrokkenheid van de maatschappij zelf in het definiëren en beïnvloeden van publieke waarde is een belangrijk aspect van de energieke samenleving. Een situatie waarin burgers zich niet kunnen vinden in de publieke waarde die wordt gedefinieerd door de overheid, zoals in de omschrijving van Moore (1995), leidt juist tot een grotere bemoeienis van de burgers. Het publieke debat tussen overheid en samenleving resulteert in een definitie van de publieke waarde waar beide partijen zich in kunnen vinden. De constructie van het begrip publieke waarde is typerend voor de energieke samenleving waarin partijen gezamenlijk tot een resultaat komen.

2.4 Het publiek domein

Publieke waarde en de realisatie hiervan vindt plaats in het publiek domein. Het publiek domein is een democratisch domein bestaande uit een web van waarden, plaatsen, organisaties, regels, kennis en andere cruciale middelen, wat geborgen wordt door de overheid en publieke instituties (Benington, 2011, p.31). Een belangrijke toevoeging van Benington is dat het publieke domein geen gegeven is, maar continu dient te worden geconstrueerd (Benington, 2011) door middel van dialoog tussen de verschillende individuen, groepen, organisaties en overheden die opereren in het publiek domein.

Deze continue constructie van het publiek domein is zichtbaar door de constante veranderingen waaraan het publiek domein onderhevig is. Dit gedachtegoed komt overeen met dat van Meynhardt waarbij het begrip publieke waarde wordt geconstrueerd door middel van de relatie en dialoog tussen individu en de samenleving (Meynhardt, 2009). Opvallend is, dat juist Moore in zijn werk oproept tot het “ tot leven brengen van het publiek domein door het ontwikkelen en managen van participatieprocessen” (Moore, 2014). De opkomst van de energieke samenleving betekent een verandering in het publiek domein waarbij zowel de definitie van publieke waarde als de publieke waarderealizatie verschuift naar een variant waarbij de samenleving een steeds grotere rol krijgt. In het geval van de energieke samenleving wordt het publiek domein niet gedefinieerd door het betrekken van burgers in burgerparticipatie, zoals Moore dit omschrijft. In de energieke samenleving zijn het de burgers die uit eigen initiatief en met eigen energie zich bemoeien met de vorm en inhoud van het

publiek domein (Moore, 2014).



Figuur 2.1. Veranderende verhouding tussen overheid, markt en gemeenschap (Van der Steen et al., 2016, p.11).

In het essay *Leren door doen* richten de auteurs zich op de veranderingen van publieke waardecreatie in het publieke domein (Van der Steen et al., 2014). De auteurs stellen dat er in de realisatie van publieke waarde drie 'producenten' zijn: de overheid, de maatschappij en de markt. In figuur 2.1 (Van der Steen et al., 2016) zijn de drie producenten tegen elkaar afgezet en vormen daarmee samen de driehoek die het publieke domein voorstelt. Daarnaast zijn, door middel van pijlen, de verschillende transitie weergegeven die zich op dit moment in het publieke domein voordoen.

De publieke waardecreatie vond van oorsprong voornamelijk plaats door de overheid, dus bovenin de driehoek in figuur 2.1. Met de opkomst van de energieke samenleving, vindt de publieke waardecreatie echter meer plaats onderin en in het midden van de driehoek. Deze transitie wordt de vermaatschappelijking van de publieke waardecreatie genoemd (Van der Steen et al., 2016).

Bovenstaande figuur laat zien dat publieke waarde op meerdere manieren tot stand kan komen en dat dit zich niet beperkt tot het domein van de overheid. Hoewel veel publieke waarden onder de verantwoordelijkheid van de overheid vallen, zijn er steeds meer maatschappelijke of private initiatieven. Actief burgerschap en sociaal ondernemerschap zorgen voor een productie in het publieke veld, waar tot voorheen alleen de overheid actief was. In het model is te zien dat er krachten van bovenaf plaatsvinden, namelijk burgerparticipatie en zelfredzaamheid, privatisering en marktwerking. Het resultaat is dat de drie productiemodellen elkaar 'halverwege' tegenkomen waarbij een nieuwe evenwichtssituatie ontstaat. Deze verschuiving zorgt voor de verandering van de centrale positie van de overheid.

Vermaatschappelijking van het publiek domein betekent niet dat er een duidelijk nieuw evenwicht ontstaat in het publiek domein. Van Montfort en Van Twist (2009) spreken van een grensvervaging in

het publiek domein. Er is geen duidelijke probleemeigenaar meer van maatschappelijke vraagstukken. Dit betekent ook dat het in de energieke samenleving niet vanzelfsprekend is wie optreedt als ‘oplosser’ van het maatschappelijke vraagstuk en als producent van publieke waarde (Selnes, Kamphorst, Arts & van Tatenhove, 2013). Van der Steen et al. omschrijven de huidige trend in publieke waarderealitatie als volgt: “Publieke waarde is niet meer zozeer de uitkomst van eigen productie door de overheid, maar het resultaat van slimme arrangementen met de energieke samenleving waarmee de eigen energie van het netwerk wordt benut voor het (mede) realiseren van overheidsdoelen” (Van der Steen et al., 2014, p.17). De nieuwe situatie die ontstaat door veranderingen in het publiek domein, heeft grote gevolgen voor de positie van de overheid, waarbij de overheid zich niet meer kan vasthouden aan één rol. Omgaan met de toenemende beweging van onderop terwijl de organisatie zelf met krimp te maken heeft, zorgt voor de noodzaak van een vernieuwde aanpak en een andere rol van de overheid.

2.5 Sturingsmodellen van de overheid

De overheid heeft een bijzondere rol in het publieke domein vanwege haar eigen status: enerzijds als producent van publieke waarde, anderzijds als overkoepelend orgaan van de samenleving en de markt om publieke waarderealitatie te stimuleren of juist te demotiveren (Van der Steen et al., 2014). Met de veranderingen in het publieke domein op het gebied van publieke waarde en publieke waarderealitatie, is ook de rol van de overheid aan sterke veranderingen onderhevig. Vanuit de wetenschappelijke bestuurskundige literatuur zijn de verschillende mogelijke sturingsmodellen van de overheid door de jaren heen ontwikkeld en beschreven. Onderstaande paragraaf geeft een kort overzicht van de verschillende sturingsmodellen, geïnspireerd op de publicatie *Leren door doen* (Van der Steen et al., 2014) en *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management* (Bryson et al., 2014).

Rechtmatige overheid

Traditionele *Public Administration* is de klassieke sturingsfunctie van de overheid. Deze sturingsrol gaat uit van het principe van de rechtmatige overheid. Dit sturingsmodel vindt zijn oorsprong in de Verenigde Staten in de eerste decennia van de 20^e eeuw. Het model is een reactie op maatschappelijke problemen zoals de ongeremde industrialisatie en daarbij behorende urbanisatie. Daarnaast vertrouwt het model op de wetenschappelijke en technische vooruitgang. De zorg over economische crises was een belangrijke reden voor een grote rol van de overheid en een groot vertrouwen in de overheid als publieke waardeproducent (Bryson et al., 2014). Het sturingsmodel kenmerkt zich door een hiërarchische overheid waarbij beleid wordt vertaald naar regels, procedures en inzet van overheidsmiddelen voor publieke doeleinden. Volgens het sturingsmodel dienen ambtenaren zorgvuldig, onpartijdig en integer te handelen (Van der Steen et al., 2014). Burgers worden gezien als stemmers, cliënten en voornamelijk als gebruikers van publieke waarde. Het model kent ook een

duidelijke scheiding tussen overheid als bestuurlijke overheid en de overheid als politieke democratie (Bryson et al., 2014).

Presterende overheid

New Public Management (NPM) heeft zich in de jaren 80 en 90 van de 20e eeuw ontwikkeld als reactie op het falen van bepaalde delen van de rechtmatige overheid. De verandering in de rol van de overheid ging gepaard met een sterke opkomst van het neoliberalisme, dat gebaseerd is op het gedachtegoed van marktwerking en economische rationaliteit. Dit gedachtegoed leidde tot een nieuwe vorm van overheidssturing volgens het principe van de presterende overheid. De nadruk van de presterende overheid ligt op de doelgerichtheid en doelmatigheid van overheidsinterventies (Van der Steen et al., 2014). Het uitgangspunt van de presterende overheid is het organiseren van overheidsdoelen die meetbaar, SMART en afrekenbaar zijn (Bryson et al., 2014).

Het spreekt voor zich dat er in deze periode een sterke verandering plaatsvond van de publieke waarderealizatie. De publieke waarderealizatie vindt in het gedachtegoed van *NPM* voornamelijk plaats door uitbesteding aan de markt in het publieke domein. De instrumenten van *New Public Management* zijn voornamelijk gericht op effectiviteit en efficiëntie van interventies in het publieke domein. Ambtenaren dienen ondernemend, resultaatgericht en doelmatig te handelen. De rol van de burger wordt voornamelijk gezien als klant, consument en afnemer van publieke waarde (Bryson, et al, 2014).

Netwerkende overheid

In de samenleving is sprake van toenemende onzekerheid door externe veranderingen in bijvoorbeeld het klimaat, de economie en de technologie. Maar ook veranderingen in de maatschappij, zoals toenemende invloed van stakeholderbelangen en individualisering, zorgen voor complexe veranderingen en zogenaamde *deep uncertainties* voor beleidsbeslissingen (Haasnoot, et al., 2013). Deze toenemende complexiteit gaat gepaard met het bereiken van de grenzen van de verzorgingsstaat en het *New Public Management* in deze nieuwe situatie. Stijgende complexiteit, verwachtingen en kosten van de samenleving kunnen niet langer worden gehandhaafd door de overheid. Tevens is het onmogelijk om deze problemen vanuit de technische rationaliteit te benaderen. Er is daarentegen een communicatieve rationaliteit nodig. (Habermas, 1992; Allmendinger, 2002; de Roo & Porter, 2007; de Roo & Silva, 2010). De toename van onzekerheid en complexiteit betekent het eind van statische plannen die uitgaan van een 'meest waarschijnlijke' toekomst waarbij een plan het resultaat is van een zoektocht naar het beste alternatief (Haasnoot, et al., 2013). Complexe vraagstukken vragen om een hoge mate van flexibiliteit en adaptiviteit van de overheid, markt en samenleving (Gupta, et al, 2010).

Als reactie op de toenemende complexiteit is er in toenemende mate sprake van een netwerkende overheid naast het *New Public Management*. De netwerkende overheid heeft sterke overeenkomsten met de presterende overheid, maar richt zich minder op marktwerking en meer op de kracht van

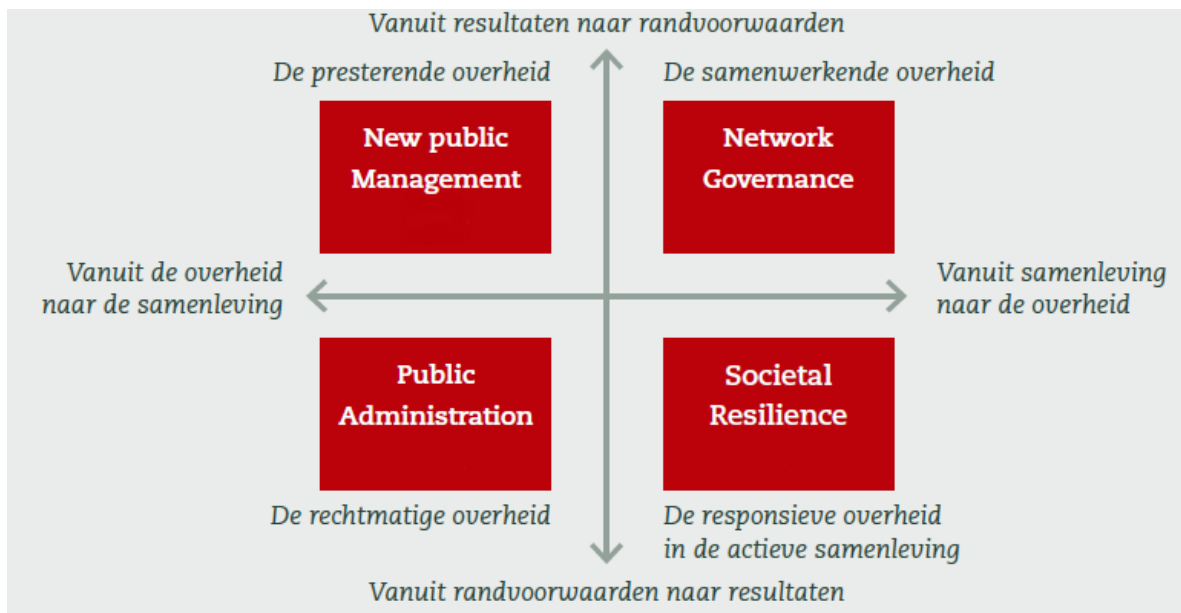
samenwerking. In *Network Governance Theory: past, present and future* benadrukken de auteurs dat *Network Governance* niet alleen een nieuwe sturingsrol is, maar ook een hybride rol is tussen Traditional Public Administration en New Public management (Klijn & Koppenjan, 2012). De netwerkende overheid trekt meer naar buiten om samen met andere partijen in gesprek te gaan over zowel de definitie als de realisatie van publieke waarde. De netwerkende overheid betreft andere partijen in het publieke domein bij haar eigen doelstellingen. De behoefte aan een communicatieve rationaliteit ligt hieraan ten grondslag. De rol van de overheid wordt hier gezien als een bewaker van de voortgang in de processen met de verschillende partijen (Van der Steen et al., 2016). De burger wordt in dit sturingsmodel gezien als participant die gehoord en betrokken moet worden bij de publieke waarde. De samenleving krijgt naast de overheid en de markt een grote rol in het publieke domein en de productie van de publieke waarde.

De responsieve overheid

Hoewel de netwerkende overheid zich steeds meer richt op de kracht van verschillende partijen, ligt in veel gevallen het initiatief, de controle en de verantwoordelijkheid van de publieke waardecreatie in het sturingsmodel van de netwerkende overheid nog grotendeels bij de overheid. Het mondiger worden van de burgers, het verenigen van burgers in coöperaties en samenwerkingsverbanden tussen private partijen, maatschappelijke partijen en decentrale overheden resulteren in de energieke samenleving (Hajer, 2011). Publieke waarde wordt steeds meer gerealiseerd in het onderste gedeelte van de driehoek van het publiek domein, zoals weergegeven in figuur 1 (Van der Steen, et al., 2016). De Rijksoverheid is in de huidige situatie in veel gevallen niet betrokken bij de beginfase van de publieke waardecreatie. Tegelijkertijd hebben deze publieke innovaties de behoefte aan een overheid die meebeweegt in de vorm van een stimulans of juist het wegnemen van belemmeringen (Van der Steen, 2014). Daarnaast dienen publieke innovaties mogelijk dezelfde doelen binnen het publiek domein als de doelen die de overheid nastreeft. Het sturingsmodel dat aansluit bij deze initiatieven wordt de responsieve overheid genoemd.

De responsieve overheid gaat uit van *societal resilience*, de veerkracht en bruikbaarheid van maatschappelijk energie. In dit sturingsmodel beweegt de burger zich tussen de verschillende rollen van stemmer, klant, consument, co-creator en producent van publieke waarde. De overheid is niet zozeer bezig met het ontwikkelen en aanbieden van eigen publieke waarde, maar sluit aan bij initiatieven uit de samenleving (Van der Steen et al., 2016). Dit sturingsmodel is in ontwikkeling en onderwerp van veel discussie in het wetenschappelijke debat, sinds het eerste decennium van de 21^e eeuw. Deze opkomende aanpak is een zoektocht naar een nieuw sturingsmodel waarin de overheid kan

reageren op initiatieven uit de samenleving.



Figuur 2.2. Dynamiek in overheidssturing en organisatie (Van der Steen et al., 2016, p.13) Bewerkt: zonder afkortingen.

In figuur 2.2 zijn de verschillende sturingsmodellen op een assenstelsel geplaatst (Van der Steen et al., 2014, 2016). Op de horizontale as is de samenwerking tussen de overheid en de samenleving weergegeven. Op de verticale as is de beweging zichtbaar tussen: *randvoorwaarden naar resultaten* en *resultaten naar randvoorwaarden*. Het model geeft een beeld van de verschillende sturingsmodellen die de overheid de afgelopen decennia heeft ontwikkeld en de basis vormen voor de wijze waarop de overheid handelt in het publiek domein.

2.6 Governance shift in het publiek domein

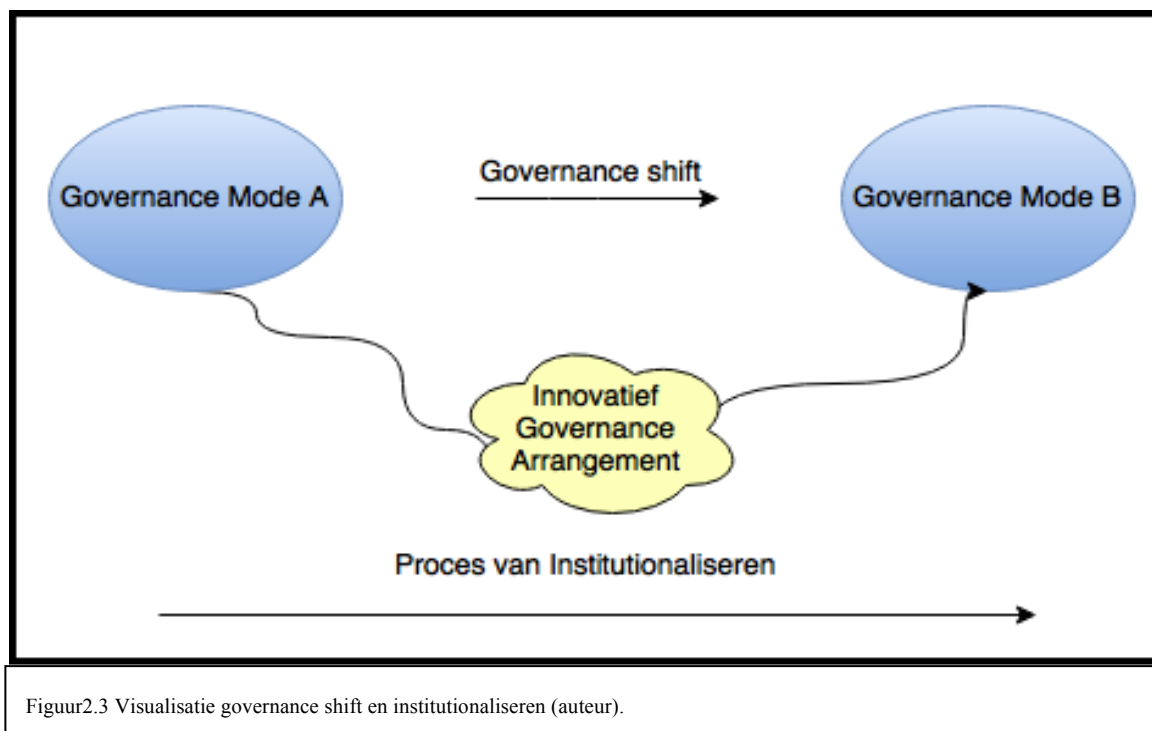
In de vorige paragrafen zijn de verschillende trends in overheidssturing beschreven. De opkomst van de energieke samenleving, grensvervaging en vermaatschappelijking van het publiek domein vormen grote veranderingen in de *governance* van publieke waarde.

Governance is een begrip wat in de vorige eeuw steeds belangrijker is geworden in de bestuurskunde. Kooiman (2003, p4) omschrijft het begrip als volgt: “*Het totaal van interacties waar zowel publieke als private actoren in participeren, gericht op het oplossen van maatschappelijke problemen of het creëren van maatschappelijke kansen*”. In deze definitie wordt duidelijk gesproken over zowel publieke als private actoren en is er geen speciale rol weggelegd voor de publieke actoren. Daarnaast ligt de nadruk op de interacties tussen deze partijen om maatschappelijke problemen te kunnen oplossen of maatschappelijke kansen te creëren. Deze interactie speelt een steeds grotere rol in de realisatie van publieke waarde.

De verandering van publieke waarderealitatie brengt ook een verandering in *governance* met zich mee. Met name deze *governance shift* impliceert een beweging naar een nieuwe *governance mode*

(Arnouts et al., 2012). “Governance verwijst naar verschuivingen in de aard en de locatie van politieke en bestuurlijke processen” (Arnouts et al., 2012, p.15). Deze nieuwe *governance mode* is niet meer gericht op een *government* perspectief, maar richt zich op governance arrangementen waarin de samenwerking tussen markt, maatschappij en overheid centraal staat.

Een *governance shift* naar een nieuwe *governance mode* vindt plaats door middel van het ‘uitproberen’ van innovatieve governance arrangementen. Succesvolle arrangementen kunnen na verloop van tijd de nieuwe standaard worden en daarmee een stabiele *governance mode* vormen. Dit proces wordt in het onderzoek van Arnouts et al.(2012) beschreven als institutionaliseren. Dit proces is in figuur 2.3 gevisualiseerd.



Figuur2.3 Visualisatie governance shift en institutionaliseren (auteur).

2.7 Innovatieve governance arrangementen

Een governance arrangement laat zich definiëren als een min of meer stabiele praktijk waarin actoren tijdelijk op basis van gedeelde spelregels, discoursen en hulpbronnen maatschappelijke uitdagingen en beleidsproblemen oppakken (Arts & Leroy, 2006).

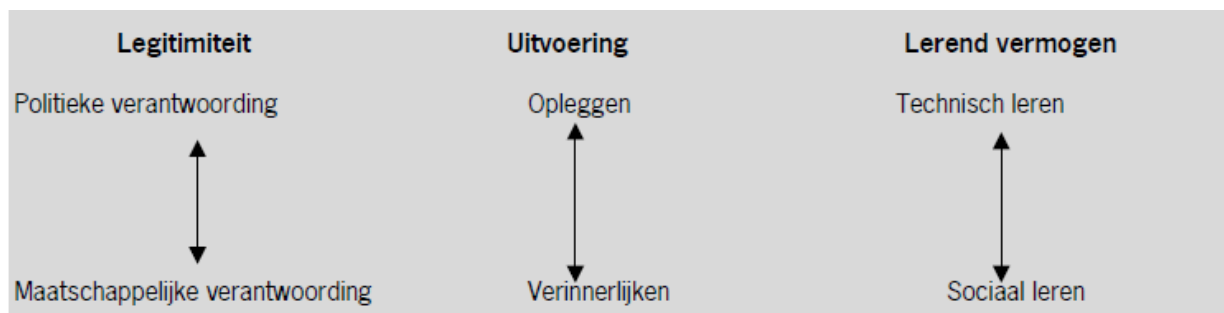
Een governance arrangement is niet concreet onder te verdelen in een van de vier eerder besproken sturingsmodellen van de Rijksoverheid, aangezien een specifiek beleidsprobleem centraal staat in een governance arrangement. Een innovatief governance arrangement werkt aan een specifiek beleidsprobleem waarbij zowel (1) de rechtmatigheid van de klassieke overheid, (2) de prestatiegerichtheid van *new public management*, (3) de netwerkcapaciteiten van de netwerkende overheid en (4) de adaptiviteit van de responsieve overheid samenkomen in één arrangement. Van der Steen et al. (2015) spreken in hun essay van *sedimentatie* van de verschillende sturingsmodellen. Met deze *sedimentatie* wordt bedoeld dat er in een specifiek governance arrangement geen eenduidige

sturingsrol is, maar dat de sturingsrollen naast elkaar bestaan en ook gebruikt dienen te worden (Van der Steen et al., 2015). In een innovatief governance arrangement kan er dus vanuit de verschillende sturingsrollen worden gehandeld, afhankelijk van het gewenste resultaat.

De keuze voor de toevoeging ‘innovatief’ aan het begrip governance arrangement is vanwege de huidige veranderingen in het publiek domein zoals deze eerder in dit hoofdstuk beschreven zijn. Deze veranderingen resulteren in een situatie waarin bestaande governance arrangementen niet meer volstaan en er gezocht moet worden naar nieuwe samenwerkingsverbanden en daarmee nieuwe arrangementen. Een governance arrangement is innovatief wanneer het een nieuw idee is wat geen onderdeel uitmaakt van het gangbare repertoire (Selnes et al., 2013).

Drie dimensies van innovatieve governance arrangementen

Uit het onderzoek *Innovatieve governance arrangementen in de natuursector en duurzame handelsketens* van Selnes et al. (2013), blijkt dat drie conceptuele dimensies van belang zijn in de analyse van innovatieve governance arrangementen: (1) legitimiteit, (2) uitvoerend vermogen en (3) lerend vermogen. Een grondige analyse van deze dimensies geeft inzicht in de vitaliteit van het governance arrangement en de potentie voor een governance shift.



Figuur 2.4 Verschillende perspectieven op legitimiteit, uitvoering en lerend vermogen (Selnes et al., 2013)

Het model van Selnes et al. in figuur 2.4 beschrijft de dimensies: legitimiteit, uitvoering en lerend vermogen. Onder de drie dimensies bevinden zich verschillende visies op deze dimensies. Het model van Selnes et al. vormt de basis voor het conceptueel model voor de analyse van het innovatieve governance arrangement Marker Wadden. De dimensies worden achtereenvolgens in onderstaande paragrafen toegelicht.

Legitimiteit

De opkomst van de energieke samenleving is een ontwikkeling die parallel loopt aan de ontwikkeling van grensvervaging in het publieke domein. Het zwaartepunt in de realisatie van publieke waarde is niet meer vanzelfsprekend in het publiek domein doordat de Rijksoverheid zich naar de samenleving en markt bewegen en samenleving en de markt zich steeds vaker mengen in het beleid van de Rijksoverheid. Daarnaast spelen interacties met decentrale overheden een grote rol in deze

grensvervaging in het publiek domein. In de natuursector speelt grensvervaging zich voornamelijk af tussen maatschappelijke partijen en de Rijksoverheid. Beide partijen opereren vanuit hun eigen legitimiteit.

Onder legitimiteit wordt gezag, bestaansrecht en acceptatie van publieke dienstverlening verstaan (RMO, 2010). De Rijksoverheid handelt vanuit de politieke legitimiteit terwijl maatschappelijke partijen handelen vanuit maatschappelijke legitimiteit. Waar deze twee vormen traditioneel zijn gescheiden, komen deze in innovatieve governance arrangementen vaak samen (Van Duivenboden et al., 2009; Selnes et al., 2013). De samenkomst van maatschappelijke en politieke legitimiteit heeft voordelen in een governance arrangement, maar kan ook resulteren in een onduidelijk probleemeigenaarschap. Het is dan onduidelijk wiens probleem het is: bestuurders, Rijksoverheid, de markt of de samenleving (RMO, 2010).

De politieke legitimiteit ontleent de Rijksoverheid aan de representatieve democratie. Volgens dit beginsel heeft de politiek de verantwoordelijkheid voor de realisatie en behoud van publieke waarde. Deze verantwoordelijkheid en legitimiteit zijn afkomstig van het democratisch gekozen parlement (Van Duivenboden et al., 2009). Politieke verantwoording betekent dat het werk van de Rijksoverheid onder de verantwoording valt van de politieke bewindspersonen. In de praktijk resulteert dit in een hiërarchisch systeem waarin ambtenaren in hun dagelijks werk frequent verantwoording dienen af te leggen aan hun leidinggevende.

Tegenover deze politieke legitimiteit staat de maatschappelijke legitimiteit. Maatschappelijke legitimiteit komt voort uit de gedachte van de participatieve democratie waarbij de maatschappelijke verantwoordelijkheid centraal staat (RMO, 2010). Volgens dit principe heeft de maatschappij zelf gezag, bestaansrecht en acceptatie om publieke dienstverlening, zonder noodzakelijke tussenkomst van de overheid, te kunnen toepassen. Maatschappelijke legitimiteit is in principe in handen van allerlei maatschappelijke maar ook private organisaties. De zogenaamde *“license-to-operate van maatschappelijke partijen is niet afkomstig van de overheid [...] maar ligt in het bedienen van specifieke doelgroepen met verschillende waarden en verlangens”* (RMO, 2010, p2).

Hoewel de twee verschillende vormen van legitimiteit sterk tegenover elkaar lijken te staan, komen ze gewenst of ongewenst samen in de energieke samenleving. In innovatieve governance arrangementen is het van belang te weten hoe de politieke legitimiteit zich verhoudt tot de maatschappelijke legitimiteit en vice versa.

Uitvoerend vermogen

Het uitvoerend vermogen van een governance arrangement verwijst naar het vermogen om besluiten in de praktijk ook te kunnen uitvoeren (Selnes et al., 2013, p17). Dit vermogen is gebaseerd op de wijze waarop een governance arrangement is georganiseerd. Het is hierin van belang welke stakeholders in

het samenwerkingsverband zijn onder gebracht en op welke wijze deze stakeholders met elkaar zijn verbonden.

In innovatieve governance arrangementen staat het niet vast in welk samenwerkingsverband er gewerkt wordt aan het project. De energieke samenleving en de toenemende heterogeniteit van de samenleving kunnen een hoge mate van horizontale sturing impliceren, maar tegelijkertijd wordt er in een innovatief governance arrangement gewerkt aan een specifiek probleem, waarbij ook een specifiek samenwerkingsverband hoort. Van der Steen et al. (2014) spreken over het verschil tussen horizontale en verticale sturing. Selnes et al. (2013) beschrijft het verschil tussen horizontaal en verticaal door middel van twee extremen in het uitvoerend vermogen: verinnerlijken en opleggen.

Verinnerlijken is een horizontale vorm van samenwerken waarbij de uitvoering plaatsvindt met een onderhandelend bestuur met coöperatieve regulering (Selnes et al., 2013). In dit netwerk zijn overheden, marktpartijen en maatschappelijke partijen gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering. In horizontale samenwerkingsverbanden wordt ook wel gesproken van overheidsparticipatie (Van der Steen et al., 2014).

Verticale samenwerking bestaat voornamelijk uit het opleggen van overheidsbeleid (Arnouts et al. 2012). De dimensie *opleggen* is dan ook veel klassieker van karakter dan verinnerlijken en beschrijft de verantwoordelijkheid en mogelijkheid van de overheid voor regulering in de uitvoering wanneer de coöpererende vorm niet blijkt te werken. In dat geval is er sprake van een meer verticale samenwerking (Selnes et al., 2013).

Lerend vermogen

Lerend vermogen is een belangrijk concept voor de analyse van innovatieve governance arrangementen. Zoals eerder genoemd zijn innovatieve governance arrangementen onderdeel van het proces van institutionaliseren. Dit betekent dat er geen sprake is van een stabiele governance mode, maar een governance shift richting een nieuwe stabiele fase (Arnouts et al., 2012). In dit proces staat het zoeken naar nieuwe varianten, samenwerkingsverbanden en dus arrangementen centraal. In dit proces wordt onderscheid gemaakt tussen de perspectieven van technisch leren en sociaal leren.

Technisch leren is het proces waarin technische, feitelijke en veelal normatieve kennis wordt overgedragen binnen een organisatie of tussen organisaties. Deze vorm van leren is voornamelijk een kennisoverdracht waarbij lessen getrokken kunnen worden uit eerdere praktijken op basis van normatieve kennis. Door de toenemende onzekerheid en complexiteit in de samenleving volstaat een technische rationaliteit niet en is een communicatieve rationaliteit nodig om te kunnen blijven leren en innoveren (De Roo & Porter, 2007).

Sociaal leren wordt gezien als het vermogen om initiatieven te reproduceren en te verspreiden. De nadruk in sociaal leren ligt op de mogelijkheid tot innoveren (Selnes et al., 2013). Sociaal leren heeft zich in de wetenschappelijke literatuur ontwikkeld als alternatief van technisch leren (Holden, 2008).

Volgens Holden staat het leren op basis van ervaringen zowel van experts als non-experts centraal, waarbij deze ervaringen door middel van assimilatie kunnen leiden tot veranderingen en innovaties (2008, p6).

In innovatieve governance arrangementen is sociaal leren van groot belang om het innovatieve karakter te kunnen behouden en niet vast te lopen op onzekerheden. Sociaal leren binnen een innovatief governance arrangement betekent dat men ruimte moet openlaten voor onzekerheden, maar dat men tegelijkertijd ook fouten durft te maken. Daarnaast is een innovatief governance arrangement zelf een voorbeeld van een sociaal leerproces. Loeber stelt in zijn onderzoek dat “*Sociale leerprocessen gericht moeten zijn op een inbraakpoging in de gangbare systemen, handelingspatronen en denkwijzen met de bedoeling deze te heroriënteren op een duurzame ontwikkeling*” (2003, p37).

2.8 Governance capacity

In het onderzoek *Governance capacity voor groene ruimte* hebben Mees & Driessen (2010) een model ontwikkeld om de governance van groene ruimte in steden te analyseren. Het model van Mees & Driessen is gebaseerd op de principes van *good governance* en *adaptive capacity* (2010). Het model, weergegeven in figuur 2.5, beschrijft de verschillende capaciteiten van een governance arrangement.

In het onderzoek van Mees en Driessen vallen de beschikbare middelen in een governance arrangement onder *governance capacity* (2010). Mees en Driessen omschrijven *governance capacity* als “*the degree to which a public-private network of actors is able to resolve societal issues by applying principles of good governance*” (2010, p. 251).

Van belang voor deze scriptie is de *resource capacity* in het model van Mees & Driessen. De auteurs hanteren in hun onderzoek drie verschillende vormen van kapitaal die van belang zijn voor de *resource capacity*: kenniskapitaal, financieel kapitaal en sociaal kapitaal (Mees & Driessen, 2010).

Kenniskapitaal is van belang voor het uitvoerend vermogen om de juiste kennis bij elkaar te brengen. Een goede kennisbasis is van belang om afgewogen keuzes te maken en projecten invulling te geven. Een innovatief governance arrangement biedt mogelijkheden om op nieuwe wijze kennis te verzamelen en in te zetten voor een project. In een horizontaal samenwerkingsverband kan kennis vanuit verschillende partijen worden ingezet. Daarnaast biedt een innovatief governance arrangement ook de mogelijkheid om kennis op een andere manier te vergaren, bijvoorbeeld door het betrekken van externe partijen.

Het belang van financieel kapitaal voor het uitvoerend vermogen van een governance arrangement spreekt voor zich. Geld is een belangrijk middel in de uitvoering en realisatie van publieke waarde. In een innovatief governance arrangement is het mogelijk om buiten de gebruikelijke kaders van financiering te denken. In de energieke samenleving is het niet meer vanzelfsprekend dat de overheid de volledige financiering op zich neemt. Het betrekken van marktpartijen en maatschappelijke partijen

in de realisatie van publieke waarde biedt potentie om op andere manieren financiële middelen te verkrijgen.

Sociaal kapitaal wordt in het onderzoek van Mees en Driessen (2010) *Human resources* genoemd. Het gaat in deze dimensie om de kracht van het netwerk van en rondom het governance arrangement. Een breed netwerk draagt bij aan het uitvoerend vermogen en daarmee aan het proces. Voorbeelden hiervan zijn het verkrijgen van vergunningen, de beeldvorming over het project en daarmee wellicht de drijfveer van externen om de realisatie tot een succes te brengen.



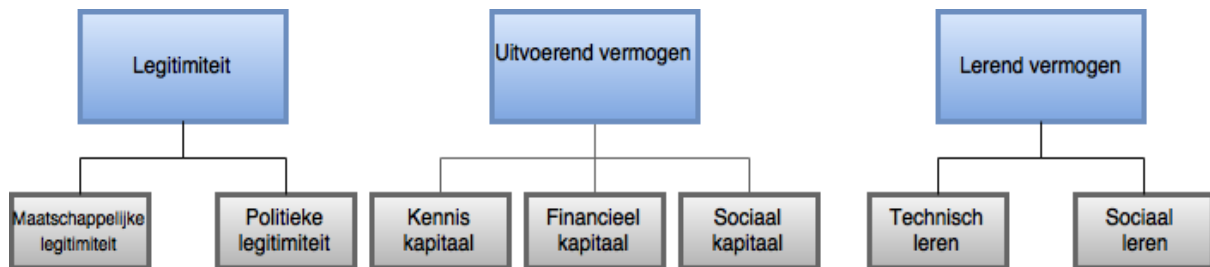
Figuur2.5. Governance Capacity (Mees & Driessen, 2010)

2.9 Conceptueel kader Innovatief governance arrangement

Voor de analyse van het innovatieve governance arrangement Marker Wadden is in deze paragraaf een conceptueel model ontwikkeld. Dit model is gebaseerd op twee modellen die hierboven zijn besproken van Selnes et al. (2013) en Mees & Driessen (2010). Het doel van het conceptuele model is om in het empirische gedeelte van dit onderzoek een gerichte analyse van het innovatieve governance arrangement Marker Wadden te kunnen uitvoeren, met daarbij speciale aandacht voor de rol van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Het model van Selnes et al. (2013) vormt de basis voor het theoretisch kader van het innovatief governance arrangement Marker Wadden. Binnen de dimensie uitvoerend vermogen uit het model van Selnes et al. (2013) is vanwege het brede karakter van het begrip nog een onderverdeling aangebracht aan de hand van de drie dimensies kennis kapitaal, financieel kapitaal en sociaal kapitaal van Mees en Driessen. De onderverdeling heeft ten doel om een duidelijker beeld te krijgen van het uitvoerend vermogen van het governance arrangement Marker Wadden in hoofdstuk vijf.

Het model van Selnes et al. (2013) in samenvoeging met het model van Mees & Driessen (2010) resulteert in het conceptueel kader in figuur 2.6. Dit conceptueel kader vormt de basis van het onderzoek en zal in hoofdstuk vijf gebruikt worden in de analyse van het innovatieve governance arrangement Marker Wadden. Tabel 2.1 is hetzelfde conceptueel model in tabelvorm. De resultaten van de analyse zullen in hoofdstuk vijf in deze tabel worden weergegeven.



Figuur 2.6 Conceptueel kader Innovatieve governance arrangementen (auteur).

Legitimiteit	Uitvoerend vermogen	Lerend vermogen
Politieke legitimiteit	Financieel kapitaal	Technisch leren
Maatschappelijke legitimiteit	Kenniskapitaal	Sociaal leren
	Sociaal kapitaal	

Tabel 2.1 Conceptueel tabel Innovatief governance arrangementen (auteur).

2.10 Conclusie

Het publiek domein is aan grote veranderingen onderhevig. Er is sprake van veranderingen in de verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving in de realisatie van publieke waarde. Er is steeds

meer sprake van grensvervaging. Grensvervaging betekent dat meer partijen verantwoordelijkheid voelen in het publiek domein en hier ook een bijdrage aan willen leveren. Vanuit deze veranderingen voelen overheid, maatschappij en markt, vanuit verschillende drijfveren, de noodzaak om gezamenlijk op te treden in het publiek domein. Deze ontwikkeling, de vermaatschappelijking, resulteert in situaties waarin deze partijen op zoek gaan naar nieuwe governance arrangementen om publieke waarde te realiseren. Nieuwe governance arrangementen zijn een aanvulling op de bestaande sturingsmodellen en bedoeld om te kunnen anticiperen op nieuwe initiatieven. In hoofdstuk vier zal de beschreven theorie van de vermaatschappelijking van het publiek domein worden toegepast op de natuursector in Nederland. In dit hoofdstuk staat de rol van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in maatschappelijke initiatieven in de natuursector centraal.

Innovatieve governance arrangementen zijn als tussenfase tussen twee *governance modes* van groot belang om vernieuwing te realiseren. Voor de analyse van innovatieve governance arrangementen staan drie concepten centraal: legitimiteit, uitvoering en het lerend vermogen. De helderheid van deze concepten zijn uiteindelijk van belang voor de succes van het innovatieve governance arrangement. Aan de hand van het conceptueel kader van dit hoofdstuk zal een empirische analyse plaatsvinden van het innovatieve governance arrangement van Marker Wadden in hoofdstuk vijf.

3. Methodologie

3.1 Inleiding

Het theoretisch kader is de fundering van deze scriptie. Het theoretisch kader in hoofdstuk twee wordt gebruikt om de bevindingen van het empirisch onderzoek en de casuïstiek te structureren. Dit hoofdstuk gaat in op de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd en daarnaast worden de gemaakte keuzes in het proces toegelicht. Het doel van dit hoofdstuk is om de lezer inzicht te geven in de vorm van het onderzoek, de gebruikte methoden en de toegepaste analyse.

Deze scriptie heeft als doel om inzicht te krijgen in de rol van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in de governance van maatschappelijke initiatieven uit de energieke samenleving. Dit inzicht wordt aan de hand van een interne en een externe analyse gevormd.

De interne analyse van het onderzoek is gericht op de beantwoording van de tweede deelvraag: *Hoe geeft IenM invulling aan grote maatschappelijke initiatieven in de natuursector?* Het doel van deze interne analyse is om een beeld te krijgen van de invloed van de opkomst van grote maatschappelijke initiatieven voor IenM.

De externe analyse van het onderzoek is gericht op de beantwoording van de derde deelvraag: *Wat is de rol van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in het innovatieve governance arrangement Marker Wadden?* Dit gedeelte van het onderzoek is een casestudie naar het innovatieve governance arrangement Marker Wadden. Het doel van deze externe analyse is om tot concrete voorbeelden te komen waaruit lessen getrokken kunnen worden ter beantwoording van de hoofdvraag.

3.2 Methoden van dataverzameling

In de sociale wetenschap is de verzameling van kwalitatieve data de meest voor de hand liggende vorm van dataverzameling. Kwalitatieve data bieden meer diepgang dan kwantitatieve data en zijn daarmee geschikter voor het beschrijven van complexe maatschappelijke vraagstukken.

Voor zowel de interne als de externe analyse is gekozen voor kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek geeft de onderzoeker de mogelijkheid om de perceptie van de participanten te onderzoeken en het onderwerp van onderzoek meer diepgaand te begrijpen (Seale et al., 2004; Yin, 2013). Het onderzoeksdoel vraagt om een analyse van kwalitatieve data aangezien ‘*de rol van het Ministerie van infrastructuur en milieu*’ zich niet laat kwantificeren in kwantitatieve data.

De afgelopen decennia geniet de term *triangulation* steeds meer populariteit in de sociale wetenschap. “*Triangulation is het gebruik van meerdere methoden binnen kwalitatief onderzoek naar hetzelfde fenomeen*” (Duffy, 1987, p.131). De meest gebruikte vorm van *triangulation* is *methodological triangulation*. In deze vorm van triangulation wordt er gebruik gemaakt van twee of meer methoden van datacollectieprocedures in één onderzoek.

In dit onderzoek wordt zowel voor de interne als de externe analyse het *methodological triangulation* principe gehanteerd door drie methoden toe te passen: diepte-interviews, documentanalyse en etnografisch onderzoek.

Diepte-interviews

Het houden van interviews is een methode van dataverzameling waarmee kwalitatieve data verzameld wordt die niet met een literatuurstudie of kwantitatief onderzoek kan worden verkregen. Interviews leveren vaak data op, op basis van persoonlijke ervaringen en visies op het onderzoeksobject. Op voorhand heeft er een selectie plaats gevonden welke personen geïnterviewd worden voor de interne analyse en welke personen voor de externe analyse. Echter bleek gedurende de interviews dat deze scheiding minder duidelijk was en dat de verkregen data zowel voor de interne als de externe analyse geschikt waren.

Er zijn semigestructureerde diepte-interviews afgenomen. Deze interviews worden gehouden op basis van een interviewgide. Een standaard interviewgide is opgesteld, maar deze is aangepast per participant. Deze interviewgide bevat vooraf geformuleerde vragen en deelvragen, Deze vragen vormen de rode draad van het interview, maar er kan gedurende het interview ook vanaf worden geweken. De interviewgides van zowel de interne als externe analyse zijn in hoofdstuk acht in de bijlage opgenomen. Het voordeel van semigestructureerde interviews is dat er geanticipeerd kan worden door de onderzoeker op tot op heden onbekende data (Seale et al., 2004). De gehouden interviews zijn allen opgenomen als audiobestand en daarna getranscribeerd tot een volledig uitgeschreven tekst. Deze transcripten zijn vervolgens geanalyseerd met behulp van codering en de computersoftware Atlas.ti.

Documentanalyse

De tweede vorm van dataverzameling is een documentanalyse. Naast de beschikbare wetenschappelijke literatuur zijn verschillende documenten onderzocht om de rol van het Ministerie van Infrastructuur in maatschappelijke initiatieven te onderzoeken. De documentanalyse vindt zowel plaats bij de interne als de externe analyse.

Etnografisch onderzoek

De derde en laatste vorm van dataverzameling is etnografie. Gedurende het onderzoek loop ik stage bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu bij de Directie Kennis, Innovatie en Strategie. Het duiden van strategische betekenis en daarop inspelen als IenM rondom de energieke samenleving is een van de belangrijke taken van deze directie. Door mijn stage ben ik in de gelegenheid om naast de formele interviews, ook informatie te verzamelen door middel van observaties en informele gesprekken binnen deze directie.

Coderen en analyseren

De verkregen data uit de interviews, de documentanalyse en het etnografisch onderzoek bestaat uit grote hoeveelheden tekst. Om deze informatie te kunnen ordenen zijn passages uit de teksten gecodeerd.

Het coderen van passages is bedoeld om bepaalde onderwerpen, objecten, meningen en citaten te kunnen aanduiden als zijnde belangrijk voor het onderzoek (Hennink, Hutter & Bailey, 2011). Het opstellen van codes is één van de belangrijkste onderdelen van het analyseren van tekstuele data. Codes kunnen worden gebruikt voor de classificatie van verschillende passages. Vervolgens kunnen deze codes gebruikt worden voor het vergelijken van de verschillende passages (Van den Brink, 2009).

Voor het opstellen van codes zijn twee verschillende mogelijkheden. Allereerst is een aantal codes deductief opgesteld (Hennink et al., 2011). Dit betekent dat deze codes vooraf zijn bepaald door de onderzoeker en vervolgens aan de tekst zijn toegevoegd. De tweede soort codes zijn inductief. Inductief betekent dat deze codes gedurende de analyse uit de data naar voren komen (Hennink, et al., 2011). Inductief coderen komt voor wanneer er gedurende de analyse van een transcript herhaaldelijk belangrijke aspecten naar voren komen die bijdragen aan het onderzoeksdoel.

De 'ruwe' data uit de interviews en de documentanalyse zijn ingevoerd in het computerprogramma Atlas.ti. Atlas.ti is een product dat valt onder CAQDAS, Computer-aided Qualitative Analysis Software (Friese, 2009). CAQDAS is een verzamelnaam voor software die ondersteuning biedt bij de analyse van kwalitatieve data.

Atlas.ti biedt de mogelijkheid om tekstuele bestanden in te voeren en hier vervolgens codes toe te voegen aan verschillende passages. Vervolgens kan er op basis van deze codes een overkoepelende analyse van alle documenten worden uitgevoerd. Atlas.ti ondersteunt hiermee de vergelijking van belangrijke delen uit de verschillende teksten van zowel de interviews, de documenten als de observaties.

3.3 Interne analyse IenM

Met de interne analyse wordt gekeken hoe binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt omgegaan met maatschappelijke initiatieven in de natuursector. Deze data zijn afkomstig van beleidsmedewerkers van IenM en andere professionals van buiten IenM die zich bezighouden met de energieke samenleving, publieke waarderealitatie en de vermaatschappelijking daarvan. Daarnaast is er data afkomstig uit relevante beleidsdocumenten.

Interviews voor de interne analyse

Interviews vormen in de interne analyse de belangrijkste vorm van dataverzameling. De interviews zijn hoofdzakelijk afgenomen bij beleidsmedewerkers van IenM die werkzaam zijn bij directies die betrokken zijn bij de energieke samenleving. De reden voor de keuze van deze stafdirecties is dat er

onvermijdelijk grote verschillen zijn binnen de organisatie over de wijze waarop men omgaat met maatschappelijke initiatieven uit de energieke samenleving. Deze stafdirecties ontwikkelen echter beleid en zijn werkzaam voor geheel IenM. Naast de interviews met beleidsmedewerkers is een interview afgenomen met een hoogleraar Bestuurskunde werkzaam bij de Erasmus Universiteit en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In tabel 3.1 zijn de verschillende interviews weergegeven.

Persoon	Functie	Afdeling/Organisatie	Tijd & Plaats
Friso Coumou	Beleidsadviseur overheidsparticipatie	Directie Participatie IenM	30/03/2016 Den Haag
Brenda Vervoorn	Voormalig Beleidsadviseur participatie	Directie Participatie / Lucht, klimaat & geluid, IenM	12/04/2016 Den Haag
Victoria Dekker	Beleidsadviseur participatie	Directie Participatie, IenM	04/07/2016 Den Haag
Robbert Thijssen	Beleidsadviseur Strategie	Directie Kennis, Innovatie & Strategie, IenM	09/06/2016 Den Haag
Geert Draijer	Beleidsadviseur Strategie	Directie Kennis, Innovatie & Strategie, IenM	22/06/2016 Den Haag
Martijn van der Steen	Hoogleraar Bestuurskunde	Erasmus Universiteit, NSOB	19/05/2016 Den Haag

Tabel 3.1 Gehouden interviews ten behoeve van de interne analyse

De interviews zijn allen als audiobestand opgenomen en vervolgens volledig getranscribeerd met behulp van het tekstverwerkingsprogramma Microsoft Word.

De getranscribeerde interviews zijn geanalyseerd met behulp van de computersoftware *Atlas.ti*. Voor de interne analyse zijn codes opgesteld die in tabel 3.2 zijn weergegeven. De codes zijn zowel deductief opgesteld als inductief toegevoegd. Door de diversiteit van de verkregen data uit de interviews en de documentanalyse, bleek het noodzakelijk om een aantal extra codes toe te voegen die de ordening en analyse van de transcripten ten goede zou komen.

Deductief	Inductief
Publieke waarde	Rol IenM
Energieke samenleving	Innovatief governance arrangement
Maatschappelijk initiatief	Oud-governance arrangement
Natuursector	

Tabel 3.2 Gebruikte codering

Op basis van de codering uit tabel 3.2 zijn relevante passages met behulp van *Atlas.ti* geselecteerd die bijdragen aan de beantwoording van de deel- en hoofdvraag. Met behulp van *Atlas.ti* is het mogelijk

om passages uit verschillende transcripten te ordenen en met elkaar te vergelijken. De geselecteerde passages zijn vervolgens gebruikt voor de interne analyse in het resultaten hoofdstuk vier.

Interne Documentanalyse

Naast de interviews is er ook data voor de interne analyse afkomstig uit documenten. De documentanalyse heeft ten doel om data te verzamelen als toevoeging op de gehouden interviews of ter ondersteuning daarvan. Voor de documentanalyse zijn drie documenten geselecteerd die relevant zijn voor de visie op de energieke samenleving en trends in het publiek domein. Het document *Samenspel van een moderne overheid met de energieke samenleving* is uitgebracht door de directie Participatie en is een beschrijving van hoe initiatieven zich voordoen en hoe IenM hierop kan/of zou moeten reageren. De *Koers IenM* en de *Strategische kennis- en innovatieagenda IenM (SKIA)* zijn beide publicaties van de directie Kennis, Innovatie & Strategie en zijn gericht op het agenderen van belangrijke strategische thema's voor IenM, waar de energieke samenleving onderdeel van is. De documenten zijn gebruikt als naslagwerk en relevante passages zijn gekoppeld aan dezelfde codering in tabel 3.2 zoals deze ook gebruikt bij is de interviewanalyse. Door dezelfde codering te gebruiken, is het mogelijk om passages uit de documentanalyse te vergelijken met passages uit de interviews.

Document	Uitgegeven door:
<i>Samenspel van een moderne overheid met de energieke samenleving</i>	Directie Participatie IenM
Koers IenM	Directie Kennis, Innovatie & Strategie IenM
Strategische Kennis- en innovatieagenda IenM 2016-2020	Directie Kennis, Innovatie & Strategie IenM

Tabel 3.3. Documenten geraadpleegd ten behoeve van de document analyse

3.4 Externe Analyse Marker Wadden

Het doel van het tweede deel van het onderzoek is om tot concrete informatie te komen over de invloed van een groot maatschappelijk initiatief op het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Voor deze externe analyse is de casus Marker Wadden geselecteerd, waarbij de rol van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu centraal staat.

Single case study

Voor de selectie van de casus is een aantal informele interviews afgenomen binnen de directie Kennis, Innovatie en Strategie van IenM. Door in gesprek te gaan met verschillende beleidsmedewerkers zijn tal van voorbeelden genoemd die te gebruiken zijn als casus voor dit onderzoek. Het doel van deze interviews is om inzicht te krijgen in de verschillende maatschappelijke initiatieven in de natuursector waarin het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in een nieuwe rol optreedt.

De casus Marker Wadden is op basis van deze interviews geselecteerd vanwege het innovatieve karakter. De rol van IenM is in dit governance arrangement uniek en het is onderdeel van de verkenning naar de rol van IenM in de energieke samenleving. Vanwege het vernieuwende en experimenterende karakter van het specifieke innovatieve governance arrangement Marker Wadden is er gekozen voor een *single case study* (Flyvbjerg, 2006). Dit houdt in dat er onderzoek wordt gedaan naar één casus.

Marker Wadden is een maatschappelijk initiatief ter bevordering van het natuurherstel in het Markermeer. Het project Marker Wadden is geïnitieerd door Natuurmonumenten en heeft ten doel om een groep eilanden te maken in het Markermeer. De Marker Wadden worden gemaakt van overtollig slib en hebben als doel om toekomstige slibafzetting te centraliseren om zo de waterkwaliteit in het Markermeer te verbeteren.

Het gegeven dat Marker Wadden een duidelijk innovatieve governance arrangement kent, maakt de casus een geschikt object van onderzoek voor de *single case study*. Zoals gemeld is de projectleiding in handen van Natuurmonumenten. Dit in tegenstelling tot ‘de gebruikelijke’ governance van waterkwaliteit waarbij een overheidspartij de leiding heeft. Om de Marker Wadden te realiseren is een samenwerkingsverband opgesteld tussen Natuurmonumenten en verschillende overheidspartijen waaronder het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Voor het Ministerie van Infrastructuur betekent dit samenwerkingsverband een nieuwe vorm van handelen buiten de gebruikelijke vormen van publieke waarderealitatie.

Interviews voor de externe analyse

Voor de externe analyse hebben interviews plaatsgevonden om kwalitatieve data te verkrijgen over het innovatief governance arrangement Marker Wadden. De afgenomen interviews zijn opgenomen in tabel 3.4. Er zijn interviews afgenomen met betrokkenen vanuit verschillende posities, organisaties en functies. Het gaat om beleidsmedewerkers van IenM, betrokkenen bij het project Marker Wadden maar ook experts van zowel de energieke samenleving, watermanagement als governance arrangementen. Door deze diversiteit ontstaat een genuanceerd beeld, dat nodig is om conclusies te trekken uit deze *single case* van het governance arrangement Marker Wadden (Flyvbjerg, 2006). Zoals eerder is genoemd, wordt er in de externe analyse ook gebruik gemaakt van informatie van participanten die op voorhand geselecteerd zijn voor de interne analyse.

Persoon	Functie	Afdeling/Organisatie	Tijd & Plaats
Sandra van der Vegt	Projectleider gebiedsontwikkeling (Projectgroep MarkerWadden)	Afdeling gebiedsprogramma's, Provincie Flevoland	01/06/2016 Lelystad
Pieter den Besten	Programmamanager IJsselmeergebied/ projectgroep Marker Wadden	DGRW, IenM	08/06/2016 Den Haag
Eelco Hoogendam	Beleidsmedewerker Natuur	Natuur & biodiversiteit, EZ	08/06/2016 Den Haag
Roel Posthoorn	Projectdirecteur Marker Wadden	Natuurmonumenten	24/05/2016 's-Graveland
Bert Flach	Technisch Manager Marker Wadden	Rijkswaterstaat	24/05/2016 's-Graveland
Gerda Lenselink	Adviseur Watermanagement	Deltares	10/06/2016 Utrecht

Tabel 3.4 Afgenomen interviews ten behoeve van de externe analyse

De interviews voor de externe analyse zijn opgenomen als audiobestand en vervolgens getranscribeerd. De transcripten zijn ingevoerd in de computersoftware Atlas.ti. De transcripten zijn vervolgens geanalyseerd door middel van codering. De codes die deductief zijn opgesteld voor de externe analyse zijn afkomstig uit het theoretisch kader. Deze codes zijn in de linker kolom van tabel 3.5 weergegeven. De verschillende dimensies die op het onderzoek van Selnes et al. (2013) en Mees & Driessen (2010) zijn gebaseerd, vormen de basis voor de codes en daarmee voor de externe analyse van het innovatieve governance arrangement Marker Wadden. De inductieve codes zijn in de rechterkolom tabel 3.5 weergegeven.

Deductief	Inductief
Legitimiteit Politieke legitimiteit Maatschappelijke legitimiteit	Doelen
Uitvoerend vermogen Financieel kapitaal Kenniskapitaal Sociaal kapitaal	Bestuurlijke netwerk
Lerend vermogen Technisch lerend Sociaal lerend	

Tabel 3.5 gebruikte codering in de externe analyse

Documentanalyse

De externe analyse bestaat naast interviews uit documenten die informatie geven over het governance arrangement Marker Wadden en de rol van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu daarin. Deze data is primair bedoeld ter ondersteuning van de data uit de interviews. De drie geanalyseerde documenten zijn overeenkomsten tussen de samenwerkende partijen in het innovatieve governance arrangement Marker Wadden. De drie documenten zijn opgesteld voor juridische doeleinden en dienen daarmee voornamelijk als naslagwerk. De gemaakte afspraken in de documenten zijn gekoppeld aan dezelfde codering in tabel 3.5 zoals gebruikt bij de interviewanalyse. Een aantal passages uit de documenten is ter ondersteuning toegevoegd aan de resultaten.

Document	Uitgegeven door
Samenwerkingsovereenkomst Marker Wadden	Stuurgroep Marker Wadden
Kaderovereenkomst Marker Wadden	Stuurgroep Marker Wadden
Uitvoeringsovereenkomst Marker Wadden	Stuurgroep Marker Wadden

Tabel 3.6 Documenten geraadpleegd ten behoeve van de externe analyse

3.5 Onderzoeksethiek

Ongeacht de onderzoeksvorm is het te allen tijde van belang om bewust te zijn van de onderzoeksethiek. Onderzoek is nooit volledig neutraal en nooit volledig objectief. De positionaliteit van de onderzoeker speelt daarin een belangrijke rol. Daarnaast is het van belang om gedurende het onderzoek transparant te handelen en correct te rapporteren. Ook de analyse van de data is aan interpretatie onderhevig van zowel de onderzoeker als de lezer. Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende aspecten van ethiek in dit onderzoek.

Positie van het onderzoek

Het Engelse begrip '*positionality*' betekent de positie van de onderzoeker in verhouding tot de participanten en de setting van het onderzoek (Herr & Anderson, 2015). Het bewustzijn van deze positie is van belang vanwege de mogelijke invloed van de relatie tussen onderzoeker en participant op de verkregen data.

Gedurende dit onderzoek loop ik stage bij het Ministerie van Infrastructuur. Deze stage heeft mij aan een breed netwerk van contacten geholpen, zowel binnen IenM als hierbuiten. Deze stage heeft dan ook zeker in mijn voordeel gewerkt in het benaderen van beleidsmedewerkers binnen IenM. De interviews met deze beleidsmedewerkers verliepen gemakkelijk. Een voordeel is dat je binnen de organisatie werkzaam bent en hierdoor gedeeltelijk dezelfde taal spreekt. Daarnaast ben je bewust van elkaars werkzaamheden en deel je hetzelfde referentiekader. Ik heb bovendien gemerkt dat veel beleidsmedewerkers die affiniteit met de energieke samenleving hebben, het prettig vinden om te spreken over dit onderwerp. Ze vinden het belangrijk dat het onderwerp aandacht krijgt. De interviews

zijn allen afgenomen op de voorkeurslocatie van de geïnterviewde. Het voordeel hiervan is dat het een setting creëert waarin de participanten zich meer op hun gemak kunnen voelen.

De positie van mij als onderzoeker in de externe analyse van Marker Wadden ligt overduidelijk gevoeliger. Als universitair student en stagiair bij een stafdirectie merk ik dat participanten voorzichtiger zijn in het aangaan van interviews. Zoals later in dit onderzoek naar voren zal komen, is vertrouwen een belangrijke basis voor de samenwerking Marker Wadden. In de praktijk komt het erop neer dat interviews met betrokkenen in twee gevallen niet individueel plaats konden vinden. Het interview met Natuurmonumenten vond plaats samen met Rijkswaterstaat. Het interview met de programmamanager IJsselmeergebied van IenM vond plaats samen met een beleidsmedewerker van EZ. Het is duidelijk dat deze partijen gezamenlijk willen afstemmen in de informatie die ze aan mij, de onderzoeker, willen geven.

De positie van mij als stagiair heeft dus deuren geopend binnen IenM, maar wellicht ook enige voorzichtigheid bij de geïnterviewden gecreëerd als het gaat om het delen van informatie over het project Marker Wadden.

Interviewethiek

Het houden van interviews is een persoonlijke vorm van dataverzameling waarbij het van belang is dat zowel onderzoeker en participant afspraken maken over de resultaten van het interview. Het informeren van de participanten wordt *Informed Consent* genoemd (Boyce & Neal, 2006).

Voorafgaand aan het interview werd de volgende informatie aan de participant gemeld.

1. Het gesprek wordt opgenomen met als doel om het gesprek te kunnen uitwerken.
2. De participant mag de audio te allen tijde stoppen.
3. De data die verkregen wordt uit het interview, wordt alleen gebruikt voor de scriptie.
4. In de lopende tekst zal verwezen worden naar de functie van de participant.
5. De transcripten en citaten worden ter accordering voorgelegd aan de participanten.

Door participanten op bovenstaande wijze vooraf te informeren, is duidelijk wat er van het interview verwacht wordt en wat er met de verkregen data gebeurt. Het doel van deze *informed consent* is daarmee ook het borgen van vertrouwelijkheid. Tot slot is er vanwege de vertrouwelijkheid van de interviews, ervoor gekozen de transcripten niet toe te voegen als bijlage. De transcripten zijn echter in te zien door de geïnterviewden zelf en de begeleiders van dit onderzoek namens Rijkuniversiteit Groningen en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

3.6 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft inzicht gegeven in de methoden van onderzoek van deze scriptie. De interne analyse richt zich op de vraag hoe IenM omgaat met de maatschappelijke initiatieven afkomstig uit de

energieke samenleving. De externe analyse richt zich op de rol van IenM in de casus Marker Wadden. De data voor zowel de interne als de externe analyse zijn kwalitatief van aard en afkomstig uit interviews en documenten. Gedurende het proces van dataverzameling is transparantie van groot belang. De resultaten en de analyse van deze dataverzameling zijn in de volgende hoofdstukken weergegeven. Hoofdstuk vier bevat de resultaten van de interne analyse en hoofdstuk vijf de resultaten van de externe analyse.

4. De Rol van IenM in een veranderende natuursector

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de vermaatschappelijking in de natuursector in Nederland en de daarbij veranderende rol van IenM. De vermaatschappelijking in het publiek domein is in hoofdstuk twee van deze scriptie beschreven. De verandering in realisatie van publieke waarde en grensvervaging in het publiek domein stonden hier centraal. Dit hoofdstuk geeft de resultaten weer van de interne analyse. De interne analyse omvat de analyse van de veranderende rol van IenM als gevolg van de opkomende energieke samenleving in de natuursector.

Het hoofdstuk begint met een beschrijving van veranderingen in de publieke waardecreatie in de Nederlandse natuursector. Vervolgens wordt verder ingegaan op maatschappelijke initiatieven in de natuursector. Daarna vindt een interne analyse plaats naar de positie van IenM in de natuursector. Hier zal worden ingegaan op de wijze waarop IenM invulling geeft aan de zoektocht naar het benutten van de energieke samenleving. Dit hoofdstuk sluit af met de omschrijving van de casus Marker Wadden, deze casus vormt het object van onderzoek voor de externe analyse in hoofdstuk vijf.

4.2 De Nederlandse natuursector

Natuur wordt in Nederland vrijwel onbetwist gezien als publieke waarde. “Een gezonde natuur is belangrijk voor maatschappelijk welzijn en voor de economie” (Ministerie van Economische Zaken, 2016). Natuur is een publiek goed vanwege drie aspecten: (1) Het draagt bij aan maatschappelijk welzijn. (2) Het sluit in principe niemand uit voor het ervaren of het gebruik van natuur en (3) het kan niet in zijn volledigheid beschermd worden door private actoren en de markt (Arnouts et al., 2012). Onder maatschappelijk welzijn valt een breed scala aan publieke waarden zoals recreatie, gezondheid, klimaatbestendigheid, veiligheid, voedselvoorziening etc. Dit zijn publieke waarden die uiteindelijk voor de overheid, samenleving en markt van groot belang zijn. In de volgende paragrafen zullen de veranderingen in de positie en in de belangen van deze partijen worden toegelicht. Natuurbeheer is in Nederland de afgelopen decennia namelijk aanleiding geweest voor hevige landelijke discussies en is tegelijkertijd onderhevig aan verschillende trends in overheidssturing.

Natuurbeleid in de afgelopen decennia

De rol van de overheid in de natuursector wordt over het algemeen gezien als ontwikkelaar van beleid voor natuurbeheer in Nederland. Volgens het Ministerie van Economische Zaken is de regie en het beschermen van natuur de afgelopen decennia steeds meer in handen van de Rijksoverheid gekomen (Rijksnatuurvisie, 2014). Overheidsbeleid is daarmee de maatstaaf voor het beheer van de verschillende natuurgebieden in Nederland. Het Nederlandse natuurbeleid valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken. Dit betreft voornamelijk natuur op land. Een groot deel van de Nederlandse natuur bevindt zich echter ook op en onder water. Het beheer

van deze natuur valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en is in beheer bij Rijkswaterstaat. “*Economische Zaken is beleidsverantwoordelijke voor het natuurbeleid in Nederland. Daarnaast is Rijkswaterstaat, dus IenM, natuurbeheerder van de grote wateren*” (Beleidsmedewerker Natuur, EZ). Het natuurbeleid van de Rijksoverheid is de afgelopen decennia ook onderhevig geweest aan de trends in de eerder genoemde vier sturingsmodellen.

In de klassieke rol van de rechtmatige overheid hanteert de Rijksoverheid het natuurbeleid voornamelijk met het oog op bosbouw en agrarische doelen. In deze vorm van natuurbeheer staat rechtmatigheid en gelijkheid voor haar burgers centraal. Natuur wordt gezien als publieke waarde waarbij beleid door de overheid wordt ontwikkeld en uitgevoerd.

Het neoliberale gedachtegoed van het *New Public Management* heeft ook veel invloed gehad op het Nederlandse natuurbeleid. Natuurbeleid werd gedurende de opkomst van *NPM* steeds vaker gekoppeld aan agrarisch beleid waarbij de functie en doelmatigheid van natuur centraal stond (Arnouts et al., 2012). Natuurbeleid is hiermee gekwantificeerd en past daarmee binnen het gedachtegoed van het neoliberalisme. De koppeling met landbouw uit deze periode is ook de reden dat natuurbeleid tegenwoordig nog onder de taken van het Ministerie van Economische Zaken valt.

De toenemende zorg over klimaatverandering resulteerde rond het tweede millennium in een groeiende lobby voor het belang van natuur. Het paradigma dat natuur van groot belang is voor maatschappelijk welzijn, werd steeds dominantier en resulteerde in een langzame ontkoppeling van agrarisch beleid en natuurbeleid (Selnes et al., 2013). De Rijksoverheid vond een nieuwe sturingsrol in de netwerkende overheid, waarbij samenwerking met verschillende partijen en decentrale overheden moest leiden tot beter natuurbeleid in Nederland (Klijn & Koppenjan, 2012). Ook de Ecologische Hoofd Structuur (EHS) past binnen het karakter van de netwerkende overheid. Het doel van de Ecologische Hoofdstructuur is namelijk het verbinden van de verschillende natuurgebieden in Nederland tot een landelijk netwerk. Naast een toename van samenwerking van partijen in Nederland, ontstond er ook een toename van supranationale samenwerking (Arts & van Tatenhove, 2004). De EHS is onderdeel van het Europese Natura 2000. De Rijksoverheid reserveert hierbij geld voor ecologische verbindingsstukken, waarbij het de bedoeling is dat het beheer van natuur gaat plaatsvinden door de landeigenaren (Ministerie van LNV, 1995).

De economische crisis en bezuinigingen vanuit de politiek maakten een einde aan een korte opleving van natuurbeleid in Nederland. Het oorspronkelijke plan van de EHS ging van tafel en het beleid verplaatste zich meer naar klimaatadaptatie en mitigatie. De nadruk op milieudoelstellingen werd leidend in natuurbeleid. Gedurende deze periode groeide de interesse in de veerkracht van de natuur. Deze wending is van cruciaal belang in de visie op natuur en wordt *ecological resilience* genoemd (Adger, 2000). De veerkracht van natuur wordt bijvoorbeeld toegepast op het denken over waterveiligheid. Men stapt over van harde kustverdediging naar zachte kustverdediging, waarbij het

principe van *building with nature* centraal staat. Voorbeelden hiervan zijn de zandmotor (zandmotor.nl, 2016) en Ruimte voor de Rivier (ruimtevoorderivier.nl, 2016).

4.3 Maatschappelijke initiatieven in de natuursector

Opvallend is de toename van maatschappelijke initiatieven in de natuursector sinds de economische crisis. Deze initiatieven springen in ‘het gat’ dat door overheidsbezuinigingen is ontstaan (Selnes et al., 2013). Deze initiatieven bestaan uit netwerken van burgers, waarbij de rol van de overheid minimaal is. Uit het onderzoek: *innovatieve governance arrangementen, op zoek naar vernieuwing in het groene domein* (2013) van Selnes et al. blijkt dat veel initiatieven een combinatie zijn van natuur en zorg of natuur en voeding. Voorbeelden van initiatieven in de categorie natuur en zorg zijn zorgboerderijen, wandelcoaching en de aanplanting van bomen rond verzorgingstehuizen. In de categorie natuur en voeding zijn stadslandbouw en biologische teelt op eigen grond veelvoorkomende initiatieven (Selnes et al., 2013).

In ditzelfde onderzoek wordt benadrukt dat naast bestaande kleine initiatieven ook grote initiatieven voor onder andere landschapsbeheer in opkomst zijn. De onderzoekers benoemen de potentie van deze grote samenwerkingsverbanden tussen natuur- en landschapsorganisaties en bedrijven. Dit wordt gezien als een nieuwe categorie maatschappelijke initiatieven in de natuursector. Vooral in de ruimtelijke sector is daar steeds meer sprake van. De geïnterviewde hoogleraar Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit verklaart dat dit afhangt van de schaal waarop burgers zich aangesproken voelen om zich actief te bemoeien met publieke waarderealizatie.

“Initiatieven zijn vaak klein omdat mensen zich mobiliseren op de schaal die hen aanspreekt. [...] veel dingen in ons dagelijks leven die ons aanspreken zijn kleinschalig. [...] In ruimtelijke hoek is wel een aantal maatschappelijke problemen die Nederlanders aan het hart gaan. Die initiatieven kunnen vervolgens best op een grote ruimtelijke schaal plaatsvinden”

Maatschappelijke initiatieven op een grote ruimtelijke schaal zijn vaak eenvoudig geografisch af te bakenen. Ze zijn daardoor tastbaar. Door deze ruimtelijke afbakening is het initiatief misschien wel groot in omvang of budget, maar is het voor de Nederlandse burgers gemakkelijk te begrijpen en is een interventie ook goed te ‘behappen’. Dezelfde geïnterviewde hoogleraar Bestuurskunde zegt hier het volgende over: *“Het is een herkenbaar gebied. Men praat over het gebied alsof het een ding is. Dat zijn heel belangrijke dingen voor maatschappelijke energie, vooral omdat mensen zich organiseren rondom iets herkenbaars. Dat kan in dit geval dus groot zijn”*.

Grote maatschappelijke initiatieven zijn vaak onderdeel van een netwerk van betrokken burgers die ontstaan via platforms die worden gefaciliteerd door intermediairs (Selnes et al., 2013). Deze netwerken zijn van groot belang voor de wijze waarop maatschappelijke initiatieven tot uiting komen. De sterk geïnstitutionaliseerde intermediairs in Nederland hebben grote slagkracht en weten steeds

vaker vanuit hun maatschappelijke legitimiteit door te dringen in sectoren wat tot voor kort alleen het domein van de overheid was.

Voorbeelden van deze grote intermediairs zijn natuurbeschermingsorganisaties zoals Natuurmonumenten en De Landschappen. Sinds de oprichting van deze organisaties in het begin van de 20^{ste} eeuw is er sprake van vermaatschappelijking in de natuursector (Arnouts, et al., 2012). Natuurorganisaties zijn in Nederland sterk geïnstitutionaliseerd. De eerder genoemde hoogleraar Bestuurskunde noemt het project Marker Wadden als voorbeeld: *“Zoals het project Marker Wadden, dat is voor een deel Natuurmonumenten, dat is een institutie. Het is bottum up maar wel erg vanuit gevestigde partijen, dat maakt het een groot project”*. De organisaties zijn particulier maar zijn afhankelijk van hun inkomsten van zowel acquisitie van marktpartijen als overheidssubsidies. Daarnaast hebben deze organisaties een groot uitvoerend vermogen en slagkracht.

De opkomst van deze grote maatschappelijke initiatieven vraagt echter wel om beleid van de Rijksoverheid en in dit geval IenM. Maatschappelijke initiatieven kunnen samen met de overheid in dezelfde richting bewegen en zo gezamenlijk een maatschappelijk doel dienen. De mate van *governance* en de vraag of overheidssturing überhaupt is gewenst, is daarmee een lastig dilemma, zowel voor de initiatiefnemers als de overheid.

Een maatschappelijk initiatief is niet zonder reden vanuit de maatschappij zelf ontstaan. Eventuele overheidssturing kan een remmend effect hebben. Van der Steen et al. (2015, p.53) stellen in het essay *De Volgende Stap*: *“Een netwerkanalyse is nodig om de vitaliteit van het netwerk van maatschappelijke initiatieven te kunnen inschatten. De overheid moet weten wat er nodig is om de aanwezige energie te benutten en de dynamiek waarin de innovatie zich beweegt verder te brengen”*.

Een adviseur watermanagement, werkzaam bij onderzoeksinstituut Deltares, bevestigt dit en benadrukt het belang van een nieuwe rol van de overheid waarbij het draait om het sturen met maatschappelijke energie: *“Je bent als overheid niet verantwoordelijk voor alles in het eind. Maar je regisseert het werk. Je drukt niet door, je organiseert het proces. Een nieuwe vorm, een nieuwe rol”*.

Waar Rijksoverheid, maatschappij en markt voorheen los van elkaar en op hun eigen wijze werkten aan hun eigen doelstellingen in natuur, is de samenwerking in de natuursector aan het toenemen. Partijen hebben elkaar nodig om hun doelen te verwezenlijken. Voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is het volgens de geïnterviewden van belang om eigen grenzen en regels te bepalen in het proces van sturen met maatschappelijke energie. Daarnaast is het van belang om in het proces continu af te vragen of het initiatief bijdraagt aan de doelen die IenM zichzelf heeft gesteld. IenM moet als overheid eigen grenzen bepalen en eigen doelen blijven stellen. Zo zegt de geïnterviewde hoogleraar Bestuurskunde: *“De enige reden voor IenM om aan maatschappelijke initiatieven mee te doen, is omdat een initiatief van elders bijdraagt aan hun eigen doelen”*

4.4 Een passende rol van IenM in maatschappelijke initiatieven

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor de veiligheid, leefbaarheid en bereikbaarheid van Nederland. Als Ministerie houdt IenM zich bezig met verbindingen via de weg, spoor, water en door lucht. Daarnaast is IenM verantwoordelijk voor de kwaliteit van de lucht en het water en de bescherming tegen wateroverlast (Rijksoverheid.nl, 2016). Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is een fusie van het voormalige Ministerie Verkeer en Waterstaat (VenW) en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ontwikkeling en Milieu (VROM). IenM is met name actief betrokken bij natuurbeheer in Nederland door zijn verantwoordelijkheid voor de lucht- en waterkwaliteit. Volgens de geïnterviewde beleidsmedewerkers van zowel IenM als EZ komt het regelmatig voor dat ze in water- en lucht samen optreden.

De visie en strategie van IenM zijn in beleidsdocumenten zoals *IenM Koers* en de *Strategische Kennis- en Innovatieagenda 2016-2020(SKIA)* uitgewerkt. In de IenM publicatie *De IenM Koers*, zijn vijf ambities voor IenM 2030 geformuleerd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015).

1. *De best beschermde Delta*
2. *Knooppunt excellente verbindingen*
3. *Koploper in hergebruik van afval*
4. *Een land met slimme steden*
5. *Een land waar burgers en bedrijven betrokken zijn bij hun leefomgeving*

Met deze visie geeft IenM aan een andere rol te nemen in de benadering van de beleidsterreinen. De vijfde ambitie laat zien dat IenM ambieert om burgers en bedrijven te betrekken bij hun leefomgeving. De Programmamanager IJsselmeergebied van IenM benadrukt dat een grote betrokkenheid van stakeholders een positief effect heeft:

“Bij veel projecten in Nederland zie je dat er een enorme betrokkenheid is van stakeholders. Als je kijkt naar Ruimte voor de Rivier, daar hebben we voornamelijk doelstellingen met elkaar verbonden. Dan heb je automatisch draagvlak en het idee is dat je daarmee ook investeringskracht, en dus meer slagkracht krijgt”.

In bovenstaand citaat wordt ook het nut van het betrekken van stakeholders en bij overheidsprojecten. Het levert namelijk investeringskracht en slagkracht op.

De betrokkenheid van de energieke samenleving gaat nog een stap verder. Zoals in hoofdstuk twee van deze scriptie is omschreven, komt de energieke samenleving zelf met initiatieven, waarbij in veel gevallen juist de Rijksoverheid in een later stadium wordt betrokken. In de *Strategisch Kennis- en Innovatieagenda 2016-2020* komt het thema energieke samenleving uitgebreid aan bod en is men juist op zoek naar de manier hoe IenM met deze maatschappelijke initiatieven moet omgaan. In de *SKIA* wordt de volgende kernvraag gesteld met betrekking tot de energieke samenleving: *“Wat zijn de*

handelingsperspectieven en - repertoires om de energieke samenleving te bedienen en te benutten in het licht van de opgaven waar IenM voor staat?”

In deze vraag gaat het duidelijk om het “*bedienen en benutten*” van de energieke samenleving. Daarnaast is het opvallend dat het thema als vraag wordt gepresenteerd. Dit kenmerkt de zoektocht waarin IenM zich bevindt. In deze zoektocht, door beleidsmedewerkers veelal verkenning genoemd, is het de wens van IenM om meer ervaring op te doen met de energieke samenleving. Een voormalig beleidsmedewerker Directie Participatie van IenM zegt hierover:

“We doen als IenM steeds meer aan het faciliteren van maatschappelijk initiatieven en we creëren juiste omstandigheden zodat initiatieven ook succesvol van de grond komen. We hebben meer ervaring met beleidsparticipatie. Maar dat betekent dat we steeds meer ervaring willen opdoen met overheidsparticipatie”.

IenM is op zoek naar een sturingsmodel dat past bij deze ontwikkelingen in de energieke samenleving in de natuursector. IenM wil participeren in bestaande projecten en werkt daarmee gezamenlijk aan de realisatie van publieke waarde. Door zich actief te mengen in deze publieke waarderealitatie wordt het bereik van de overheid vergroot waardoor er wellicht meer bereikt kan worden dan voorheen. Van der Steen et al. stelt dat een responsieve overheid “dynamiek moet maken”. Hiermee wordt de mogelijkheid bedoeld voor de overheid om bij te dragen aan maatschappelijke initiatieven met als doel om deze te verbreden, versnellen of verdiepen (Van der Steen et al., 2016).

Opvallend is dat binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het concept van de energieke samenleving vooral gericht is op de ‘mondige burger’ en relatief kleinschalige maatschappelijke initiatieven. De opkomst van initiatieven van de grote maatschappelijke partijen zoals Natuurmonumenten is een relatief nieuwe ontwikkeling waar IenM volgens een beleidsadviseur nog geen ervaring mee heeft: *“Volgens mij hebben wij geen beleid met betrekking tot het samenwerken met die grote maatschappelijke partners”.*

Zoals in het begin van dit hoofdstuk wordt gesteld, beperkt de energieke samenleving zich niet alleen tot kleinschalige initiatieven. Op de ruimtelijke schaal kunnen initiatieven een grote omvang hebben waarbij grote maatschappelijke partijen ook een bijbehorende rol hebben. Door middel van experimenten met innovatieve governance arrangement wordt er invulling gegeven aan de zoektocht naar de rol van IenM in de energieke samenleving. Deze experimentele vorm is nodig om buiten de bestaande kaders te kunnen denken. Beleidsmedewerker Strategie bij IenM benadrukt dat deze experimentele vorm nodig is om buiten bestaande kaders te denken:

“Het benadrukken van de experimentele status is heel erg belangrijk, ook voor de politiek. Als een mooi initiatief bijdraagt aan de doelen van IenM, dan moet je daar als overheid ook wel een keer op meesturen. Natuurlijk niet met oogkleppen op, maar wel met een visie om innovatie te willen omarmen”.

In de volgende paragraaf wordt het Marker Wadden project toegelicht. Marker Wadden is een maatschappelijk initiatief van Natuurmonumenten waar IenM zich in een nieuwe rol opstelt, namelijk als partner in een bestuurlijk netwerk.

4.5 De Marker Wadden

Aanleiding

Marker Wadden is een project in het Markermeer met als doel om natuurherstel te bevorderen door een eilandengroep aan te leggen van overtollig zand, klei en slib (Natuurmonumenten, 2016). Het Markermeer was voor de aanleg van de afsluitdijk in 1936 onderdeel van de Zuiderzee, en is sinds de aanleg van de Houtribdijk in 1976 ook gescheiden van het IJsselmeer. Gedurende het overgrote deel van de twintigste eeuw was het inpolderen van het Markermeer tot de Markerwaard een nationaal onderwerp van discussie. De Markerwaard was een geplande Flevopolder in het Markermeer. Het plan van de Markerwaard bestond uit het inpolderen van het huidige Markermeer zoals in figuur 4.1 is weergegeven. De aanleg van de Houtribdijk was een eerste fase in de aanleg van de Markerwaard.



Figuur 4.1. Plan Marker Waard, bron Wikipedia

In de nota Ruimte 2006 is besloten dat er geen Markerwaard zou worden aangelegd in het Markermeer (Nota Ruimte, 2006). De Houtribdijk was echter al aangelegd en is ook na het besluit blijven liggen. Door de aanwezigheid van de Houtribdijk is het Markermeer niet meer verbonden met een rivier of zee. De afsluiting van de water toe- en afvoer en de bedijking van grote delen van de oevers heeft geresulteerd in een slibdeken op de bodem van het meer. Dit slibdeken verstoort op grote schaal de aanwas van waterplanten en vissoorten. Deze achteruitgang heeft grote gevolgen voor de voedselketen en daarmee het biosysteem in het gebied. Sinds de jaren 80 van de vorige eeuw is de hoeveelheid vissen en vogels sterk afgenomen, waarvan sommige vogelsoorten met wel 75% (Natuurmonumenten, 2016). De verstoring van de flora en fauna in het Markermeer heeft grote gevolgen voor zowel de natuur als de natuurbeleving van het gebied.



Figuur 4.2 Impressie Marker Wadden (Markerwadden.nl, 2016)

Het plan

In 2012 kwam Natuurmonumenten met een innovatief plan om het dichtslibben van het Markermeer tegen te gaan. Het plan bestaat uit de creatie van een groep eilanden van het aanwezige slib in het Markermeer. Het nut van de aanleg van de eilanden is tweeledig. Allereerst zorgt het gebruik van het overtollige slib, zand en klei voor de eilandengroep voor eenmalig natuurherstel rondom de toekomstige eilanden. Wanneer de eilanden eenmaal gerealiseerd zijn, zorgt dit vervolgens voor immobilisatie van slib in de luwten van de eilanden wat het structurele probleem van de slibdeken tegengaat (RoyalhaskoningDHV, 2015). In 2014 is een proefeiland aangelegd van tien hectare en in het voorjaar van 2016 is gestart met de aanleg van het eerste eiland van zeshonderd hectare. Het project heeft de ambitie om uiteindelijk door te groeien naar tienduizend hectare en is daarmee een van de grootste natuurherstelprojecten in West-Europa (Natuurmonumenten, 2016). De aanleg van het project gaat gefaseerd in verband met de evaluatie van tussentijdse resultaten en de benodigde financiering. De aanleg geschiedt daarnaast volgens het concept *building with nature*. In het Markermeer wordt een geul gegraven die vervolgens een natuurlijke stroming creëert. Deze waterstroom onttrekt het slib uit het omliggende gebied en voert het richting de aanlegplaats van het eiland. Een grote pomp zuigt het slib vervolgens naar het oppervlakte en laat het daar inklinken. Dit proces wordt continu herhaald tot er een drassig eiland ontstaat. De aanplanting van riet zorgt uiteindelijk voor het bijhouden van de grond. De eilandengroep heeft niet alleen natuurherstel als doel, maar ook een toename in de natuurbeleving. Om deze reden kan het publiek de eilandengroep in de toekomst bezoeken. De Marker Wadden richt zich vooral op natuurliefhebbers en watersporters (Natuurmonumenten, 2016).

Het initiatief Marker Wadden

De Marker Wadden is een initiatief van Natuurmonumenten. Natuurmonumenten is een vereniging die sinds 1905 land aankoopt met als doel om zoveel mogelijk natuur te beheren, creëren, veilig te stellen en toegankelijk te maken voor het publiek. Natuurmonumenten heeft meer dan honderdduizend hectare natuur in beheer en heeft ruim zeventienduizend leden (Natuurmonumenten.nl, 2016).

Natuurmonumenten is de trekker van het project Marker Wadden. De organisatie fungeert als projectleider en is daarnaast verantwoordelijk voor alle externe communicatie. Deze rol van een maatschappelijke organisatie als projectleider is uniek in grote natuurprojecten en daarmee typerend voor de opkomst van de energieke samenleving.

Om de Marker Wadden te kunnen realiseren is Natuurmonumenten een brede samenwerking gestart met andere partijen waaronder overheden, private en publieke organisaties. De belangrijkste partners in de samenwerking zijn Natuurmonumenten, Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Provincie Flevoland en de Nationale Postcodeloterij.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is niet primair aan de samenwerking begonnen om te experimenteren met nieuwe vormen van governance. IenM is gaan samenwerken vanwege de overlap in doelstellingen, namelijk natuurherstel in het Markermeergebied. Voor IenM en Natuurmonumenten dient samenwerking een aantal doelen. Het samenbrengen van verschillende partijen vergroot naar verwachting het uitvoerend vermogen. Daarnaast is de verwachting dat het binden van partners van grote invloed is voor de legitimiteit van het project.



Figuur 4.3 Viervoudige impressie Marker Wadden (omroepflevoland.nl, 2016)

4.6 Conclusies interne analyse

In hoofdstuk twee is op basis van verzamelde literatuur geconcludeerd dat het zwaartepunt in de publieke waardecreatie aan het veranderen is. Op basis van de interne analyse in dit hoofdstuk kan geconcludeerd worden dat dit ook in de natuursector het geval is. Steeds meer initiatieven komen op waarbij de maatschappij verantwoordelijkheden neemt die tot voorheen bij de overheid lagen.

Maatschappelijke initiatieven streven doelen na die complementair zijn aan die van de Rijksoverheid. Als beheerder van de grote wateren is de vermaatschappelijking in de natuursector van grote invloed op het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Binnen IenM is men nadrukkelijk op zoek naar een manier om de energieke samenleving te bedienen en naar de juiste responsieve handelingsperspectieven. Het experimenteren met innovatieve governance arrangementen is cruciaal in deze zoektocht.

In hoofdstuk vijf wordt het netwerk Marker Wadden verder uitgelicht en vindt een externe analyse plaats van het innovatieve governance arrangement op basis van empirisch verzamelde data. De externe analyse is een analyse op projectniveau met als doel om tot concrete resultaten te komen over de rol van IenM in de energieke samenleving aan de hand van het innovatieve governance arrangement Marker Wadden. De externe analyse vindt plaats door middel van het toepassen van de verschillende dimensies uit het conceptueel kader in hoofdstuk twee.

5. Innovatief governance arrangement Marker Wadden

5.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is om inzicht te krijgen in de rol van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in het innovatieve governance arrangement Marker Wadden aan de hand van het conceptueel kader uit hoofdstuk twee.

Allereerst zal kort worden ingegaan op het aanlooptraject van de Marker Wadden. Daarna vindt een beschrijving plaats van het bestuurlijke netwerk rondom Marker Wadden. Tot slot vindt er een analyse plaats van het governance arrangement Marker Wadden op basis van het eerder vastgestelde conceptueel kader legitimiteit, uitvoerend vermogen en lerend vermogen.

5.2 De aanloop naar het project

Zoals eerder genoemd in deze scriptie is in de Nota Ruimte 2006 besloten dat er geen Markerwaard zou worden aangelegd in het Markermeer (Nota Ruimte, 2006). Als reactie hierop zijn er verschillende programma's geweest om een nieuwe visie te ontwikkelen voor het Markermeer. Allereerst is er vanuit de Tweede Kamer de Noordvleugelbrief gestuurd (Tweede Kamer, 2005-2006). In deze brief wordt gevraagd om een visie op het Markermeer IJmeer. In deze brief staat dat het Rijk, de gemeenten Amsterdam en Almere, de provincies Noord-Holland en Flevoland, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer gaan samenwerken om een lange termijnvisie voor het IJmeer/Markermeer te ontwikkelen (Tweede Kamer, 2005-2006).

Deze visie is vervolgens beschreven in het Randstad Urgent Programma. In de periode van de ontwikkeling van het Randstad Urgent Programma was de provincie Flevoland de trekkende partij, zo stelt de geïnterviewde projectleider van de Provincie Flevoland. Om de projecten in de Noordvleugel van de Randstad een grotere kans van slagen te geven, heeft het kabinet besloten om de vijf grote projecten, waarvan het Markermeer onderdeel uitmaakt, op elkaar af te stemmen. Dit is uitgewerkt in een publicatie van de Randstad Urgent in de RAAMbrief (Randstad Urgent, 2009). RAAM staat voor Rijksbesluiten Amsterdam Almere Markermeer. *“Hierna werd de structuurvisie Amsterdam – Almere – Markermeer ontwikkeld, waardoor het eigenaarschap meer bij het Rijk kwam te liggen”* (Projectleider Provincie Flevoland).

Vanuit het Rijk is vervolgens een prijsvraag uitgeschreven om ideeën vanuit de markt en de maatschappij te verzamelen die vervolgens kans maakten op uitvoering. Het uitschrijven een prijsvraag was een experiment van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu om initiatieven uit de energieke samenleving te betrekken bij de doelstellingen van de overheid.

Uiteindelijk is er echter een verzoek ingediend door Natuurmonumenten om buiten de prijsvraag om een voorstel in te dienen aangezien ze zelf ook als beheerder willen optreden na oplevering. In de woorden van de programmamanager IJsselmeer van het Ministerie van IenM: *“Natuurmonumenten*

heeft toen een unsolicited proposal ingediend. Natuurmonumenten heeft toen gezegd: wij willen onder andere condities meedoen, want we willen zelf ook beheerder worden”.

Het voorstel van Natuurmonumenten voor de aanleg van de Marker Wadden waarbij Natuurmonumenten ook na de aanlegfase optreedt als beheerder, is vervolgens goedgekeurd door het Rijk. Natuurmonumenten heeft in deze periode tevens een aanvraag ingediend om in aanmerking te komen voor Het Droomfonds. *“Het Droomfonds is een fonds van de Postcodeloterij om baanbrekende initiatieven te steunen die een grote maatschappelijke verandering teweegbrengen”* (Coördinator Goede Doelen Postcodeloterij). Deze aanvraag is goedgekeurd waardoor Natuurmonumenten vijftien miljoen euro ter beschikking kreeg, onder de voorwaarde dit bedrag te verdrievoudigen. Een financiële bijdrage van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Economische Zaken van vijftien miljoen per ministerie heeft geresulteerd in een bedrag van 45 miljoen euro. Daarnaast heeft de provincie Flevoland 3,5 miljoen euro bijgedragen en heeft Natuurmonumenten 1,5 miljoen eigen geld gereserveerd voor de aanleg van de Marker Wadden. Met een bedrag van vijftig miljoen euro in totaal is in 2012 het eerste gedeelte van de financiering vastgesteld.

5.3 Het bestuurlijke netwerk Marker Wadden

Met de toekenning van de financiële steun van IenM en EZ is een intentieverklaring getekend om gezamenlijk met Natuurmonumenten op te treden in het project Marker Wadden. Deze intentieverklaring was een eerste document waarna er is gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen de verschillende partijen.

Uit de interviews blijkt dat het omzetten van de intentieverklaring in een gedegen samenwerkingsovereenkomst een behoorlijke opgave was voor zowel de overheid als Natuurmonumenten. Het innovatieve karakter van het governance arrangement heeft gezorgd dat er allerlei nieuwe regels zijn opgesteld om het project te realiseren. De projectdirecteur Marker Wadden van Natuurmonumenten zegt hier het volgende over:

“Die intentieverklaring is dus uiteindelijk uitgelopen, wat overigens een hele hoop werk was, op vier overeenkomsten. Daar hebben we bijna 1,5 jaar aan gewerkt. We moesten eigenlijk een hele nieuwe governance structuur bedenken om het project in deze nieuwe setting een kader te geven”.

In de Kaderovereenkomst Eerste Fase Marker Wadden en de Samenwerkingsovereenkomst Eerste Fase Marker Wadden zijn de belangrijkste juridische afspraken tussen de betrokken partijen vastgelegd (Samenwerkingsovereenkomst Eerste Fase Marker Wadden, 2014; Kaderovereenkomst Eerste Fase Marker Wadden, 2014). Daarnaast zijn in de uitvoeringsovereenkomst de afspraken tussen Rijkswaterstaat en Natuurmonumenten vastgelegd (Staatscourant, 2014). Tot slot is er nog een erfpachtovereenkomst opgesteld tussen het Rijk en Natuurmonumenten. Deze erfpachtovereenkomst is niet openbaar en daarmee niet toegankelijk voor het onderzoek in deze scriptie.

In de realisatie van de Marker Wadden is er sprake van verschil tussen projectmanagement en procesmanagement. De betrokken partijen in de stuurgroep Marker Wadden zijn verantwoordelijk voor de aansturing van de kwaliteit en de scope van het project, de aansturing van de uitvoeringsorganisatie en het beheer van het projectbudget. Het procesmanagement is daarmee dus voornamelijk in handen van de stuurgroep Marker Wadden.

Het overgrote deel van het projectmanagement valt onder de uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie wordt gevormd door Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat. Beide organisaties zijn verantwoordelijk voor de aanleg van het project Marker Wadden. De uitvoeringsorganisatie wordt ook wel Bouwteam genoemd.

De stuurgroep en de projectgroep vormen de belangrijkste schakels in het netwerk Marker Wadden. Naast deze twee organen zijn er ook nog de volgende organen: Dagelijks Bestuur, Projectgroep, Projectcontrol, adviesteam, Team omgeving, Team contract, Team beheersing, Team techniek en Communicatiewerkgroep. De samenstelling hiervan is opgenomen in de bijlage.

Stuurgroep	
Functie	Namens
Voorzitter	Natuurmonumenten
Secretaris	Natuurmonumenten
Stuurgroep lid	Provincie Flevoland
Stuurgroep lid	Min. Economische Zaken
Stuurgroep lid	Min. Economische Zaken
Stuurgroep lid	Min. Infrastructuur en Milieu
Stuurgroep lid	Min. Infrastructuur en Milieu
Namens bouwteam	Rijkswaterstaat
Namens bouwteam	Natuurmonumenten

Tabel 5.1 Samenstelling Stuurgroep

Uitvoeringsorganisatie (Bouwteam)	
Functie	Namens
Projectdirecteur	Natuurmonumenten
Projectsecretaris	Natuurmonumenten
Assetmanager	Natuurmonumenten
Manager Projectbeheersing	Rijkswaterstaat
Technisch Manager	Rijkswaterstaat
Contractmanager	Rijkswaterstaat
Omgevingsmanager	Natuurmonumenten

Tabel 5.2 Samenstelling Uitvoeringsorganisatie

In bovenstaande paragrafen is het bestuurlijke netwerk Marker Wadden omschreven. De volgende paragrafen staan in het teken van de externe analyse van het governance arrangement Marker Wadden op basis van het in hoofdstuk twee opgestelde conceptueel model. Aan de hand van legitimiteit, uitvoerend vermogen en leervermogen zal de rol van IenM in het governance arrangement worden geanalyseerd

5.4 Legitimiteit in de Marker Wadden

De legitimiteit zoals beschreven in het theoretisch kader is het gezag, bestaansrecht en acceptatie van publieke dienstverlening (Van Duivenboden et al., 2009). In de klassieke vormen van overheidssturing zoals *Traditional Public Administration* en *New Public Management* handelt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu vanuit de politieke legitimiteit. In het innovatieve governance arrangement Marker Wadden is er echter sprake van een netwerk waarin de overheid optreedt als partner, naast andere partijen. In deze situatie is de politieke legitimiteit van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu niet meer vanzelfsprekend. De initiatiefnemer van Marker Wadden, Natuurmonumenten, is een maatschappelijke partij, die opereert vanuit een maatschappelijke legitimiteit. Het realiseren van natuurherstel en de aanleg van de Marker Wadden wordt in het governance arrangement dus vanuit twee verschillende vormen van legitimiteit benaderd. Deze paragraaf geeft de resultaten uit de interviews weer van de dimensie legitimiteit in het innovatieve governance arrangement Marker Wadden. Centraal staat de vraag vanuit welke legitimiteit het project benaderd wordt.

Politieke legitimiteit van IenM

Zoals eerder beschreven is in hoofdstuk twee, onttrekt de Rijksoverheid haar legitimiteit aan de representatieve democratie. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft als resultaat van de representatieve democratie ook de taak en de verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit in Nederland, en daarmee dus ook de waterkwaliteit van het Markermeer en het IJmeer. Daarnaast is het Ministerie van Economische Zaken verantwoordelijk voor het natuurbeheer in Nederland. Het citaat hieronder laat zien dat het Rijk (IenM) een rijksopgave heeft om de waterkwaliteit in het gebied te verbeteren. Het is daarom logisch dat de Rijksoverheid zich hier als verantwoordelijke partij opstelt voor Marker Wadden.

“Het Rijk heeft van zichzelf er een opgave.. [...] De Rijksoverheid is eigenaar van de gronden, ze zijn beheerder van het gebied. Ze hebben een natuurherstel opgave te realiseren. En Natuurmonumenten helpt ze daarbij” (Projectleider Provincie Flevoland).

Naast het herstel van de waterkwaliteit, is het project Marker Wadden voor een groot deel een aanlegproject voor natuur in Nederland. Dit beleidsterrein behoort tot de verantwoordelijkheid van het

Ministerie van Economische Zaken. De politieke legitimiteit voor Marker Wadden ligt dus zowel bij IenM als bij EZ. Hoewel de twee ministeries elkaar in legitimiteit kunnen versterken, is er ook sprake van een bepaalde onduidelijkheid in de verantwoordelijkheid voor het probleem. Deze onduidelijkheid zou een verklaring kunnen zijn voor de relatief lange periode dat er geen actie is ondernomen in het Markermeer. De tussenkomst van Natuurmonumenten heeft gezorgd voor een samenwerkingsverband waarbij beide ministeries samenwerken aan de realisatie van het natuurherstel in het Markermeer.

“Hoe gaat de overheid als verantwoordelijke voor natuur, het probleem in het Markermeer oplossen. Dan heb je EZ als beleidsverantwoordelijke voor het natuurbeleid in Nederland, maar ook RWS als natuurbeheerder van de grote wateren. Het initiatief van Natuurmonumenten kwam als het ware vanaf de zijkant invliegen, met eigenlijk een hele mooie oplossing”.

Het citaat hierboven is afkomstig van de geïnterviewde beleidsmedewerker Natuur bij EZ. Het citaat laat zien dat het initiatief van Natuurmonumenten de verschillende ministeries bij elkaar heeft gebracht. Deze samenwerking zorgt voor een bredere coalitie waarin de politieke legitimiteit van twee ministeries groter is dan van één.

Maatschappelijke legitimiteit van Natuurmonumenten

Natuurmonumenten opereert vanuit haar maatschappelijke legitimiteit. Natuurmonumenten heeft een achterban van ruim zevenhonderdduizend leden (Natuurmonumenten.nl) en heeft zich als vereniging opgeworpen als maatschappelijk verantwoordelijke voor het probleem. Natuurmonumenten heeft ingegrepen vanuit de argumentatie dat er te weinig gebeurde om de waterkwaliteit van het Markermeer en IJmeer te borgen en is hiermee een concreet voorbeeld van een initiatief uit de energieke samenleving. Bovendien was er volgens de huidige projectleider Marker Wadden sprake van plannen met hoge kosten maar weinig vernieuwing. De projectdirecteur Marker Wadden van Natuurmonumenten zegt hier het volgende over:

“Niemand durfde z'n nek uit te steken en het voortouw te nemen in het Markermeer. Alles wat bedacht was, was ook wel echt heel duur. Bovendien kwamen de partijen elkaar ook wel in een vast kringetje voortdurend tegen. Wat wij op een gegeven moment hebben voorgelegd: Stel dat wij als Natuurmonumenten het voortouw zouden nemen. Toen werden we gewoon uitgelachen omdat het zo'n raar idee was”.

Het maatschappelijke initiatief Marker Wadden van Natuurmonumenten is uiteindelijk gekozen voor verdere uitvoering.

Er heeft een interview plaatsgevonden met een adviseur Watermanagement van Deltares. Het doel van dit interview is om informatie te vergaren over het governance arrangement Marker Wadden van een

partij die geen directe belanghebbende is in het project maar wel over kennis beschikt. Deltares is als organisatie geen partner in het bestuurlijke netwerk Marker Wadden, maar doet wel onderzoek naar het project. Volgens de adviseur Watermanagement bij Deltares heeft de overheid baat bij maatschappelijke legitimiteit om een project te kunnen uitvoeren, in de vorm van een neutrale organisatie uit de samenleving: *“Ik vraag me af als nu Boskalis had gezegd, wij gaan Marker Wadden aanleggen. Hoe had de overheid dan gereageerd? Dan was het volgens mij niets geworden. Een soort van neutrale organisatie is nodig, en blijkbaar zijn NGO's dat”*.

In het steunen van maatschappelijke initiatieven is het van belang voor IenM om te kijken of het initiatief wel dezelfde doelen heeft als de overheid, in dit geval IenM. Een argument wat eerder in dit hoofdstuk aangehaald is, is dat het in de energieke samenleving van belang is om je als overheid continu af te vragen of een initiatief dezelfde doelen nastreeft als de doelen die je als overheid hebt gesteld (Hoogleraar Bestuurskunde). Vanuit deze gedachte is het dan ook logisch dat een maatschappelijke partij meer kans heeft om een project als Marker Wadden te kunnen uitvoeren dan een marktpartij.

Vanuit IenM wordt ook bevestigd dat de rol van Natuurmonumenten van groot belang is geweest om het project van dit formaat van de grond te krijgen. Uit het interview met de Programmamanager IJsselmeergebied van IenM blijkt dat beeldvorming vanuit de energieke samenleving bijdraagt aan de maatschappelijke legitimiteit en daarmee voor betere beeldvorming zorgt dan vanuit de politieke legitimiteit. *“Beeldvorming vanuit de energieke maatschappij helpt om een kwetsbaar project toch van de grond te krijgen. Natuur en milieu zijn toch vaak ook wat kwetsbare dingen”*. De maatschappelijke beeldvorming draagt op deze manier dus bij aan de politieke legitimiteit. Deze dimensies lijken dus naast elkaar te bestaan. In de volgende paragraaf zal verder worden ingegaan op deze hybride vorm van legitimiteit.

Een hybride vorm van maatschappelijke en politieke legitimiteit

Met de vergaarde vijftien miljoen euro van het Droomfonds wist Natuurmonumenten zich als maatschappelijke partij te vestigen in het project en werd Natuurmonumenten de trekker van Marker Wadden. Het governance arrangement heeft hierdoor een uniek karakter gekregen waarbij zowel maatschappelijke legitimiteit en politieke legitimiteit door elkaar lopen. Deze combinatie zorgt wel voor spanning tussen de verschillende partijen. Vooral het eigenaarschap en de eindverantwoordelijkheid in het project zijn hierdoor discutabel. In de samenwerkingsovereenkomst zijn de verschillende verantwoordelijkheden juridisch afgebakend. In de praktijk blijkt dat beide partijen gebruikmaken van de verschillende perspectieven van legitimiteit om het project gezamenlijk tot een succes te brengen.

Het project is juridisch afgebakend tot een Rijksaanlegproject. Dit betekent dat de verantwoordingen die in een ‘normaal aanlegproject’ gelden, nu ook van toepassing zijn. De gehele interne verantwoording binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu geschiedt dus via de gebruikelijke procedures. In dit opzicht lijkt het innovatieve governance arrangement geen verschil te maken met de gebruikelijke werkwijze van IenM. Tegelijkertijd wordt er in de beeldvorming veel gebruikgemaakt van de maatschappelijke legitimiteit van Natuurmonumenten. Zo stelt de programmamanager IJsselmeergebied van IenM het volgende:

“Natuurmonumenten geeft er een signatuur aan, dat het vanuit maatschappelijke beweging ontstaan is. Hierdoor kan het in de beeldvorming versterkt worden dat het een Natuurmonumentenproject is, maar het is juridisch gezien een Rijksproject. Het is een Rijksaanlegproject, met alle verantwoordingen die je bijvoorbeeld ook bij het aanleggen van een weg heb of bij de aanleg van een natuurgebied”.

In het governance arrangement is Natuurmonumenten verantwoordelijk voor de beeldvorming en de communicatie. Hier is voor gekozen vanwege de expertise van Natuurmonumenten op dit gebied. Zo staat in de samenwerkingsovereenkomst Eerste Fase Marker Wadden: *Natuurmonumenten is - gelet op de verantwoordelijkheid vastgelegd in lid 3 - het gezicht van het project naar buiten* (Artikel 5, lid 5). Het resultaat is dat de maatschappelijke legitimiteit van het project eigenlijk alleen maar groter wordt. Uit bovenstaande citaat blijkt dat de overheidspartijen gebruikmaken van de beeldvorming door Natuurmonumenten. Het doel van de realisatie van het project Marker Wadden staat voorop. Uit de interviews blijkt ook dat de realisatie belangrijker is voor IenM en EZ dan de verdeling van de publieke aandacht.

“Dat Natuurmonumenten het wat meer op zich af mag laten stralen, om het zo maar even te noemen, dat het hun project is: prima! Als we op gezette tijden ook maar even genoemd worden als EZ en IenM. Je staat met elkaar voor een bepaald doel wat je wilt bereiken en daar ga je gewoon je stinkende best voor doen” (Beleidsmedewerker Natuur EZ).

De hybride vorm van de maatschappelijke en politieke legitimiteit is ook gebruikt in de beeldvorming over het doel van Marker Wadden. In de doelstelling en de beeldvorming van Marker Wadden heeft het werken vanuit de maatschappelijke legitimiteit grote voordelen. Zo heeft het werken vanuit een idyllische eindsituatie gezorgd voor een doelstelling, die door de overheid niet gesteld kan worden. De technisch manager Marker Wadden van Rijkswaterstaat zegt hier over: *“Het doel was net andersom geredeneerd. Bij Rijkswaterstaat zie je dat technische en bestuurlijke vraag vaak leidend is. Natuurmonumenten heeft het verlangen als doel gepakt. En dat biedt vrijheden”* Het stellen van ‘verlangen’ als doel, is voor veel doelgroepen meer aansprekend dan een doel wat uit nut en noodzaak wordt geformuleerd, zoals dat bij Rijkswaterstaat gebruikelijk is. De projectdirecteur Marker Wadden van Natuurmonumenten zegt hier het volgende over: *“Wat we anders gedaan hebben is dat we het*

project heel erg opgebouwd hebben vanuit verlangen en niet uit nut en noodzaak. Uiteindelijk moet je de nut en noodzaak wel onderbouwen maar dat is niet hoe je het in de wereld zet en wat je primaire drijfveer is”.

Vanuit de bestaande sturingsrollen is het voor de overheid, in dit geval Rijkswaterstaat, niet eenvoudig om verlangens als doelstelling te kiezen. Van de Rijksoverheid wordt veelal verwacht dat het belastinggeld efficiënt en effectief wordt besteed. Geredeneerd vanuit de sturingsrollen, is de sturingsrol van de rechtmatige overheid en de presterende overheid gewenst wat betreft het formuleren van doelen en het uitgeven van belastinggeld. Het betrekken van de maatschappelijke legitimiteit van Natuurmonumenten heeft geresulteerd in het anders kunnen formuleren van doelstellingen.

Naast het maximaal benutten van zowel de maatschappelijke als de politieke legitimiteit in het governance arrangement, gebruiken IenM en Natuurmonumenten ook elkaars legitimiteit om bepaalde verantwoordelijkheden te delen, ofwel af te schuiven op elkaar. Een concreet voorbeeld uit de resultaten is onderstaand citaat van technisch manager Marker Wadden van Rijkswaterstaat wat duidelijk maakt dat Natuurmonumenten gemakkelijker om kan gaan met onzekerheden dan Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat is in dit voorbeeld dus beperkt in zijn eigen legitimiteit en maakt hier gebruik van de mogelijkheden die het innovatieve governance arrangement met zich mee brengt.

“Ik ben heel blij dat Natuurmonumenten beheerder van het project is. Anders had ik hele stevige discussies gehad over de vraag of iets wel voldoende stabiel is, blijft liggen of we daar niet gezichtsverlies lijden als de boel wegspoelt enz. Dus ja ik denk dat het heel erg helpt, dat je bij dit project met Natuurmonumenten als beheerder, meer vrijheden hebt dan je anders zal hebben”.

In tijden van voorspoed lijkt de samenwerking tussen overheid en maatschappij sterk, maar toch brengt een hybride vorm van legitimiteit ook onzekerheden met zich mee, vooral over het probleemeigenaarschap zodra er sprake van weerstand is in het proces. *“Kijk een succes dat valt Natuurmonumenten ten deel, maar als het een debacle wordt, ja, hoe vertel je dan je verhaal?”* (Adviseur Watermanagement Deltares).

Het bovenstaande citaat benadrukt de onzekerheid die er ontstaat zodra de aanlegfase voorbij is. Zoals eerder naar voren is gekomen, is Natuurmonumenten verantwoordelijk voor het beheer, maar welke gevolgen zijn er zodra er sprake is van (financiële) tegenslagen?

In de beeldvorming is het project voornamelijk een initiatief van Natuurmonumenten, maar financieel en wat betreft de aanleg is het project is voor een groot deel afhankelijk van IenM en EZ. Een projectleider werkzaam bij de Provincie Flevoland zegt hier het volgende over:

“Ik ben heel blij dat Natuurmonumenten in het gat is gesprongen om het vliegwiel aan de gang te krijgen. Maar het is nu wel de vraag, wie houdt het draaiende. En kan je daar een partij als Natuurmonumenten verantwoordelijk voor houden” (Projectleider Provincie Flevoland).

Uit bovenstaande beweringen kan geconcludeerd worden dat in het governance arrangement Marker Wadden de politieke en maatschappelijke legitimiteit door elkaar lopen. Hoewel zowel IenM als Natuurmonumenten beiden vanuit hun eigen legitimiteit werken, weten ze elkaars voordelen goed te gebruiken in onder andere de doelstelling en het creëren van draagvlak. Een vertrouwelijke samenwerking vormt de basis om elkaars legitimiteit maximaal te kunnen benutten. Opvallend is wel, dat de legitimiteit en verantwoordelijkheid juridisch nauwelijks door elkaar lopen en dat uit de overeenkomsten blijkt dat het een Rijksaanlegproject is. Daarnaast is het onduidelijk of de samenwerking in het functioneel gebruik van elkaars legitimiteit in tijden van tegenslag of stagnatie ook stand weet te houden.

5.5 Uitvoerend vermogen in de Marker Wadden

Het uitvoerend vermogen van een innovatief governance arrangement is de kracht om innovatieve ideeën tot uitvoering te laten komen. In het geval van Marker Wadden gaat het hier om de kracht van het netwerk om de doelen te realiseren: waterkwaliteitsverbetering door middel van natuurherstel in het Markermeer. Het uitvoerend vermogen van het governance arrangement Marker Wadden is op basis van de drie aspecten financieel kapitaal, kenniskapitaal en sociaal kapitaal geanalyseerd.

Financieel kapitaal

Het financieel kapitaal van het governance arrangement Marker Wadden is op ongebruikelijke wijze tot stand gekomen. Zoals eerder in deze scriptie genoemd is, heeft Natuurmonumenten door middel van het Droomfonds een startkapitaal van vijftien miljoen euro kunnen vergaren, wat uiteindelijk heeft geleid tot een bedrag van vijftig miljoen. Volgens een groot deel van de participanten is dit aan de inspanningen van Natuurmonumenten te danken. *“Wat er gebeurd is, is dat er via Postcodeloterij geld ingebracht is. Dat kan de Rijksoverheid ook niet aanvragen, dat is al een verschil”* (Programmanager IJsselmeer IenM). Natuurmonumenten was zelf ook bewust van de noodzaak om geld mee te brengen om Marker Wadden te realiseren *“We moeten eigenlijk iets bedenken wat goedkoper is dan al wat tot nu toe bedacht is, het was tenslotte crisis [...] we moeten ook zorgen dat we het eerste geld zelf op tafel leggen”* (Projectdirecteur Marker Wadden Natuurmonumenten).

Natuurmonumenten heeft dus als externe partij middelen kunnen aanboren die vanuit de overheid zelf hoogstwaarschijnlijk niet beschikbaar zouden zijn. De voorwaarde van het Droomfonds voor deze bijdrage was dat Natuurmonumenten verantwoordelijk is voor dertig miljoen extra. Dit bedrag is uiteindelijk bij IenM en EZ vrijgemaakt voor de realisatie Eerste Fase Marker Wadden.

“Ze (Natuurmonumenten) hebben de Rijksoverheid zodanig kunnen verleiden hier dertig miljoen in te steken, met de belofte dat er dan vijftien miljoen vanuit de Postcode Loterij komt. Andersom gezegd, de Postcodeloterij dwingt af en er moet ook geld van de Rijksoverheid bij en die wisselwerking dat je dat op een bepaald moment bij elkaar brengt, dat maakt dat er nu

zo 'n groot project gerealiseerd kan worden” (Beleidsmedewerker Natuur & Biodiversiteit, EZ).

Hiermee is de aanleg van de eerste fase Marker Wadden gegarandeerd. Daarnaast staat in de samenwerkingsovereenkomst Eerste Fase Marker Wadden: *Binnen de samenwerking is Natuurmonumenten primair verantwoordelijk voor het werven van additionele geldmiddelen voor de realisatie van het project. De andere partijen binnen de samenwerking ondersteunen de activiteiten van Natuurmonumenten daar waar mogelijk* (Artikel 5, lid 3). Deze informatie laat zien dat de potentie van Natuurmonumenten om financiële middelen aan te boren maximaal door de overheidspartijen wordt gestimuleerd. IenM is bereid om financieel bij te dragen, maar legt daarnaast de verantwoordelijkheid voor additionele financiering bij Natuurmonumenten.

Natuurmonumenten heeft de ambitie om na de eerste fase stapsgewijs verder uit te breiden. Volgens de Samenwerkingsovereenkomst Eerste Fase Marker Wadden is dit pas mogelijk indien financiering hiervoor op orde is. Zoals hierboven vermeld is, valt dit onder de verantwoordelijkheid van Natuurmonumenten. Echter is er tot op heden, juli 2016, geen nieuwe financierende partij togetreden. Vanwege de gefaseerde aanpak is dit tot nu toe nog geen probleem geweest. Echter, er beginnen nu situaties te ontstaan waarbij de stapsgewijze aanpak ook nadelen heeft. Bijvoorbeeld het feit dat de aannemer, Boskalis, goedkoper kan produceren, wanneer er op dit moment meer geld bijkomt.

“Boskalis heeft al het grote materieel nu in het Markermeer liggen. Als er voor het eind van het jaar extra geld bijkomt, dan kunnen er nog een paar eilanden die bij Eerste Fase Marker Wadden horen worden aangelegd. Natuurmonumenten dacht aanvankelijk, we hebben nog een paar jaar om geld bij elkaar te zoeken” (Adviseur Watermanagement Deltares).

Volgens de Adviseur Watermanagement is er vooraf niet breed genoeg opgebouwd om tot realisatie over te gaan. Doordat de realisatie al in een vroeg stadium plaatsvindt is er dus ook relatief snel stagnatie van het project wanneer er geen nieuwe financiële middelen bijkomen. *“Alles goed en wel, 2-3 jaar geleden had Natuurmonumenten al 45-50 miljoen bij elkaar. De afgelopen 3 jaar is daar niets bijgekomen. Dus dat stagneert, daar is iets aan de hand. Ik denk eigenlijk dat het de kleuring rondom het hele verhaal is, dat is niet goed genoeg”.*

Het overdragen van de verantwoordelijkheid van een stapsgewijze financiering van Marker Wadden heeft dus een duidelijk nadeel. IenM heeft de financiering uit handen gegeven aan Natuurmonumenten, en is daarmee ook niet meer ‘in control’. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zit met een groot bedrag in het project, maar is onder de huidige afspraken voor verdere externe financiering afhankelijk van Natuurmonumenten. Dit betekent dat indien de financiering Marker Wadden stagneert, IenM de scope ook niet verder kan vergroten, tenzij IenM met eigen geld verder gaat investeren. Er is dus ook sprake van bepaalde afhankelijkheid van de inzet Natuurmonumenten

voor verdere financiering. Daarnaast is het onduidelijk, en in dit onderzoek niet achterhaalbaar, wat er gebeurt met de bekostiging van beheer, na de oplevering van Marker Wadden.

Partij	Financiële inbreng (€mln)
Natuurmonumenten	16.5
Min. Infrastructuur en Milieu	15
Min. Economische Zaken	15
Provincie Flevoland	3.5

Tabel 5.2 Financiële inbreng Marker Wadden per partij in miljoenen euro.

Kenniskapitaal

De aanleg van Marker Wadden is een kennisintensief project. Bouwen met slib in een nieuw samenwerkingsverband vergt zowel procesmatig als projectmatig specialistische kennis. Om Marker Wadden een zo groot mogelijk succes te maken, zijn de verantwoordelijkheden verdeeld in de uitvoeringsorganisatie op basis van de unieke kwaliteiten van de betrokken partijen. Deze verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in artikel 5 van de Samenwerkingsovereenkomst Eerste Fase Marker Wadden (Samenwerkingsovereenkomst Eerste Fase Marker Wadden, 2014).

De samenwerking tussen Rijkswaterstaat en Natuurmonumenten in de uitvoeringsorganisatie is gericht op de maximale benutting van de eigen capaciteiten en kennis. Beide partijen bevestigen dit ook. Doordat de samenwerking uit verschillende partijen bestaat, kunnen ook de rollen op expertise worden verdeeld. *“We hebben ook heel bewust gekozen voor alles wat je zelf kan doen, dat doe jezelf [...] we hebben denk ik een projectteam met een senioriteit die je ook niet zoveel tegenkomt”* (Projectdirecteur Marker Wadden Natuurmonumenten).

Een belangrijk deel van deze specialistische kennis in het governance arrangement is afkomstig van Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat beschikt over veel kennis en ervaring wat betreft de aanbesteding van gelijksoortige projecten. Daarnaast wordt de kennis en expertise van Natuurmonumenten betreffende de omgang met externe partners gebruikt voor het omgevingsmanagement. *“Techniek, contract, contact met de markt, risicobeheer, dat zijn allemaal dingen die bij Rijkswaterstaat zitten. Omgevingsmanagement zit bij Natuurmonumenten. Assetmanagement hebben we allebei: Rijkswaterstaat en Natuurmonumenten.. Dat zijn eigenlijk onze verbindingsofficieren”* (Manager techniek en omgeving Marker Wadden, Rijkswaterstaat).

In het voortraject van Marker Wadden heeft Natuurmonumenten in samenwerking met het ingenieursbureau en adviesbureau Royalhaskoning DHV het project Marker Wadden inhoudelijk

uitgewerkt. Het is in de uitwerking van projecten gebruikelijk om de planuitwerking uit te besteden aan een marktpartij. De betrokkenheid van Natuurmonumenten in deze uitbesteding heeft een aantal voordelen ten opzichte van een uitbesteding die plaatsvindt vanuit Rijkswaterstaat.

Natuurmonumenten bemoeit zich sterk met de opdracht van het ingenieursbureau, aangezien deze betaald wordt met financiële middelen van de uitvoeringsorganisatie, waar Natuurmonumenten verantwoordelijk voor is. Het is dus in het belang van Natuurmonumenten dat deze kennis zo goed en goedkoop mogelijk bij het project terechtkomt. De volgende passage van de projectdirecteur Marker Wadden is hier een concreet voorbeeld van :

“We hebben als Natuurmonumenten de opdracht met het ingenieursbureau afgesloten. Daar hebben we gestuurd op de inzet van een klein team met veel ervaring. Dus niet veel uren draaien met een heel blik junioren, wat je vaak ziet als business model bij ingenieursbureaus”.

Daarnaast is het via de samenwerking met Natuurmonumenten mogelijk geweest om de kennis te vergaren op een andere wijze dan hoe het normaal gesproken bij Rijkswaterstaat gebeurt. Volgens de manager techniek en omgeving van Rijkswaterstaat heeft de wijze waarop planuitwerkingen normaal gesproken vanuit Rijkswaterstaat in de markt worden gezet grote nadelen. De geïnterviewde technisch en omgevingsmanager Marker Wadden van Rijkswaterstaat zegt hierover het volgende:

“Ik erger mij persoonlijk bij Rijkswaterstaat al jaren aan de manier waarop wij planuitwerkingen in de markt zetten. [...] Je wilt mensen binnen halen die kennis hebben die jij even niet hebt en die moeten naar mijn idee gewoon helemaal meewerken aan hetzelfde doel. [...] In de praktijk is een stukje meerwerk voor hen altijd gunstig omdat adviesbureaus daar hun winst pakken, ze hebben tenslotte met hun prijs en concurrentiekracht de opdracht binnen gehaald. Dat leidt tot heel begrijpelijk strategisch gedrag om dat meerwerk te realiseren [...] Dat is gewoon principieel niet goed, ik heb alleen maar mensen nodig die hetzelfde doel hebben als ik in een project. Namelijk, een goed project op de markt zetten. [...] Doordat wij op basis van uren de kosten van het adviesbureau verrekenend hebben, zodat zij geen risico hoeven te nemen, weet je precies van elkaar wat je aan het doen bent”.

Doordat de aanbesteding heeft plaatsgevonden via de uitvoeringsorganisatie, kon er dus op een andere manier worden aanbesteed, namelijk door het verrekenen van de kosten per uur. Op deze wijze heeft de marktpartij geen intentie om meerwerk te leveren ten behoeve van zijn of haar eigen omzet. Dit voorbeeld laat zien dat het governance arrangement heeft gezorgd voor een vernieuwde vorm van het betrekken van externe kennis bij het project.

Sociaal kapitaal

Het netwerk is van groot belang voor het uitvoerend vermogen van een innovatief governance arrangement. Een breed en invloedrijk netwerk draagt bij aan de kracht van de uitvoering. De wijze

waarop het bestuurlijke netwerk is georganiseerd, is beschreven aan het begin van dit hoofdstuk. Opvallend is dat het bestuurlijke netwerk met financiers volledig is geïnstitutionaliseerd en is opgenomen in samenwerking- en kaderovereenkomsten. Echter is er daarnaast ook een groot netwerk met andere partijen die in mindere mate zijn opgenomen in de officiële overlegorganen.

Aan de basis van het netwerk staat de samenwerking tussen Natuurmonumenten en de overheidspartijen, IenM, EZ en de provincie Flevoland. Zoals eerder naar voren is gekomen, is deze samenwerking een voorbeeld van de vermaatschappelijking van het publiek domein. In dit netwerk wordt verondersteld dat er meer mogelijk is door gezamenlijk op te treden en gebruik te maken van elkaars sterke punten. De taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in samenwerkingsovereenkomsten om elkaar ook juridisch aan gemaakte afspraken te houden. Verschillende partijen opereren vanuit verschillende belangen en vanuit een verschillende legitimiteit. Om deze reden is een samenwerking nooit volledig vanzelfsprekend maar is het volgens de participanten van belang om continu te overleggen over deze belangen. *“Samenwerking klinkt zo mooi. Maar het is altijd iets wat heel spannend is en wat bij beide partijen wat kost. Dat is haast inherent. Dat onderschatten mensen,”* aldus de manager techniek en omgeving Marker Wadden, Rijkswaterstaat.

Een voorbeeld van de kracht van Marker Wadden is naast de vastgelegde samenwerking ook de betrokkenheid van andere partijen. Gemeenten in de omgeving van het Markermeer bleken niet in staat om financieel bij te dragen aan het project. Het citaat hieronder laat zien dat de gemeente Lelystad zich sterk heeft ingezet om bij te dragen aan het project. Uit de gehouden interviews blijkt dat deze vormen van ‘willen meewerken’ van groot belang zijn in het uitvoerend vermogen van Marker Wadden. Een voorbeeld dat wordt gegeven over het belang van meewerken is de wijze waarop het bestemmingsplan is aangepast: *“De gemeente Lelystad is wel betrokken maar die kon niet financieel bijdragen. Dus die is geen sturende partij, maar wel een faciliterende partij. Het bestemmingsplan is er in recordtempo doorheen gejaagd, ze zitten wel heel erg in de meewerkstand”* (Projectleider Provincie Flevoland).

Zoals eerder in dit hoofdstuk besproken, is de beeldvorming van groot belang voor de kracht van het netwerk en de wil van externe partijen om het innovatieve governance arrangement te steunen. De provincie Flevoland speelt, op eigen initiatief, een grote rol in project. Er ligt op zichzelf geen opgave voor de provincie, toch hebben ze er voor gekozen om zowel financieel als in de overlegorganen mee te doen.

“De provincie Flevoland is wel een vaste steun en toeverlaat. Ze zitten in de stuurgroep, financieren ook mee.[..] Op voorhand lag er niet een uitvoerende rol voor de provincie. Het is bijzonder dat het project daar echt statenbreed gesteund wordt. Van PVV tot Groenlinks, iedereen is eigenlijk enthousiast” (Projectleider Marker Wadden Natuurmonumenten).

Ook voor het onderzoek naar het Marker Wadden project is het netwerk en het sociaal kapitaal van groot belang. Later in dit hoofdstuk zal worden teruggekomen op de stelling van onder andere Deltares dat er sprake is van een tekort aan lerend vermogen in het Marker Wadden project. Om deze reden wordt er buiten het bestuurlijke netwerk Marker Wadden om een kennis- en innovatieprogramma opgezet. De adviseur Watermanagement Deltares zegt hierover: *“Nu zijn we (Deltares) apart met Rijkswaterstaat, Ecoshape aan het kijken of we een kennis- en innovatieprogramma voor Marker Wadden van de grond kunnen tillen. Dat staat helemaal los van het project, het voordeel daarvan is dat het onafhankelijk is”* (Adviseur Watermanagement Deltares).

In dit plan van Deltares is er dus sprake van een onderzoek naar de kennis en innovaties die Marker Wadden oplevert, wat buiten het formele bestuurlijke netwerk Marker Wadden om wordt opgezet en gefinancierd. Het sociaal kapitaal versterkt hiermee dus ook het kenniskapitaal.

Uit de interviews komen echter ook kritische geluiden naar voren over de kracht van het innovatieve governance arrangement. De adviseur watermanagement bij Deltares benadrukt het verschil tussen de formele setting en de informele setting. In de overkoepelende formele stuurgroep Markermeer IJmeer is Natuurmonumenten niet opgenomen. Natuurmonumenten is dus afhankelijk van de bevoegdheden in de uitvoeringsorganisatie en in de stuurgroep Marker Wadden. Invloed uitoefenen op het hoogste overlegorgaan is voor Natuurmonumenten eigenlijk alleen mogelijk via informele circuits.

“De stuurgroep Markermeer IJmeer, gaat over dat gehele gebied Markermeer-IJmeer. De overheden zijn daarin vertegenwoordigd. Daar heb je nog een oude governance setting. Dat is dus het zoeken: waar ben je van en waar ben je niet van? Je hebt waarschijnlijk informele circuits nodig waar je elkaar ontmoet en de beelden deel, en dat je dat in het formele circuit weer vastlegt. In dat formele circuit wordt Natuurmonumenten dus nog niet toegelaten. Zijn er dan voldoende informele settings om het dan toch te regelen? Ik vraag het me af...” (Adviseur Watermanagement Deltares).

Volgens de manager techniek en omgeving van Rijkswaterstaat is het juist de wisselwerking tussen het formele en informele waardoor de samenwerking plaatsvindt. Doordat er in het netwerk meerdere mogelijkheden zijn om middelen aan te boren of bepaalde toestemming te krijgen. *“Dat is juist het aardige van het spel, dat je verschillende lijnen kunt volgen. Het vraagt wel een bepaalde vrijheid van denken dat er naast directe aansturing ook een ander spel is.”* (Manager techniek en omgeving Marker Wadden, Rijkswaterstaat).

De afwezigheid van Natuurmonumenten in de stuurgroep Markermeer IJmeer is bijzonder in het kader van het innovatieve governance arrangement. IenM houdt in het hoogste orgaan dus vast aan bestaande governance arrangementen, waar geen ruimte is voor maatschappelijke invloeden. Een wetenschapper van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur waarschuwt ook voor kritische geluiden vanuit de energieke samenleving. De participant benoemt dat de overheid moet oppassen

voor een situatie van schijnparticipatie. *“Er zijn kritische denkers die over de participatiesamenleving hebben geschreven en die zeggen: ja die initiatieven krijgen ruimte zolang ze doen wat de overheid toch wel wilden”* (Hoogleraar Bestuurskunde Erasmus Universiteit.)

Samenvatting uitvoerend vermogen

Het uitvoerend vermogen van het innovatieve governance arrangement Marker Wadden is afhankelijk van de drie factoren financieel kapitaal, kenniskapitaal en sociaal kapitaal.

Het innovatieve governance arrangement tussen Natuurmonumenten, IenM, EZ en Flevoland heeft gezorgd voor een unieke gedegen financiering van de eerste fase Marker Wadden. Er zijn echter ook zorgen over hoe het vergaat met de financiering na de eerste fase. Daarnaast heeft de samenwerking tussen markt, overheid en maatschappij geresulteerd in een breed kenniskapitaal waarvan alle betrokken partijen profiteren. Dit komt ten goede aan de projectrealisatie. Opmerkelijk is de wijze waarop de planuitwerking in de markt is gezet. Deze kon anders geschieden dan normaal omdat Natuurmonumenten als opdrachtgever optreedt. In de uitbesteding is de opdrachtnemer per uur betaald, waardoor er geen prikkel is voor overbodig meerwerk voor de opdrachtnemer. Het sociaal kapitaal is tenslotte van groot belang om juist buiten de ‘normale paden’ voortgang te kunnen boeken in de projectrealisatie. Partijen die niet bij het innovatieve governance arrangement betrokken zijn door middel van het bestuurlijke netwerk, kunnen echter wel veel invloed hebben op de voortgang en het succes van het project. De gemeente Lelystad heeft bijvoorbeeld bij kunnen dragen in de aanpassing van het bestemmingsplan.

De samenwerking tussen de verschillende partijen in het innovatieve governance arrangement komt het uitvoerend vermogen over het algemeen ten goede. Een kanttekening blijft echter dat de samenwerking gebaat is bij vertrouwen tussen de partners om de stabiliteit in het arrangement ook in de toekomst te kunnen garanderen.

5.6 Lerend vermogen in de Marker Wadden

Zoals in hoofdstuk twee naar voren is gekomen, is een innovatief governance arrangement een middel om een governance shift te bewerkstelligen (Arnouts et al., 2012). Een innovatief governance arrangement heeft daarmee een experimenteel karakter waarbij het van belang is om te kunnen leren van zowel de successen als de fouten in en van het governance arrangement. Technisch leren is hierbij het vermogen om te kunnen leren van concrete fouten of successen in het project en in de uitvoering van het project. Sociaal leren is daarentegen veel meer gericht op ervaringen en de mogelijkheden om te leren van het proces.

Uit de interviews blijkt dat er veel discussie is over de mate van het lerend vermogen van Marker Wadden. Zoals al eerder naar voren is gekomen, is het project Marker Wadden gericht op de maximalisatie van het realiseren van hectares landoppervlakte van de eilanden. Door met lage kosten in te zetten op deze doelstelling, heeft Natuurmonumenten in eerste instantie de toezegging gekregen om dit project te realiseren. Critici stellen echter dat dit ten koste is gegaan van het leervermogen van het project.

Technisch leervermogen

Op het vlak van technisch leren is het de ambitie van de uitvoeringsorganisatie om zoveel mogelijk technische kennis op te doen om in dit project of in toekomstige projecten te gebruiken. De programmamanager IJsselmeergebied IenM benadrukt dit ook: *“Het wordt ook gezien als een exportding. Als we dit kunstje kunnen, dan kunnen we in delta’s in buitenland ook met slib bouwen, dat kan navolging krijgen”*. Het gaat hier dus voornamelijk om bouwtechnische aspecten waarbij voornamelijk de uitvoerder leert van het bouwen met slib en het creëren van moerasland.

In het voortraject van Marker Wadden is ook een proefeiland aangelegd in het Markermeer, om te kijken naar de positieve en negatieve gevolgen ervan. Er is onder meer gekeken naar de manier van aanleggen, afslag en natuurherstel als gevolg van het eiland. Beleidsmedewerker Natuur bij Economische zaken benadrukt de voordelen van het aanleggen van een proefeiland: *“Proefeiland Ierst bijvoorbeeld, dat is ook aangelegd om te kijken van hoe kunnen we zo’n eiland aanleggen. En hoe kunnen we daar natuurwinst mee gaan boeken”*.

De risico’s die afgewogen zijn, zijn ook voornamelijk gericht op het anticiperen op technische tegenslagen en fouten. Uit de resultaten blijkt dat de uitvoeringsorganisatie voornamelijk bang was voor technische tegenslagen die het project kunnen vertragen en de kosten doen verhogen. De programmamanager IJsselmeergebied IenM zegt hierover: *“We kunnen archeologische waardevolle scheepswrakken tegenkomen. Er zijn allemaal risico’s bedacht, waarvan een deel van de lijst af te strepen is. Maar daar is een budget voor apart gezet”*. De ruimte om fouten te maken is dus voor een groot deel gekwantificeerd en technisch van karakter.

Het technisch leervermogen lijkt in het innovatieve governance arrangement duidelijk te zijn georganiseerd. Dit is mogelijkwerwijs het resultaat van de sterke projectgerichtheid. Technische risico’s dienen in dit perspectief te worden vermeden en het leervermogen is hierin belangrijk om potentiële kosten in het project te kunnen voorkomen.

Sociaal leervermogen

Het sociaal leervermogen is het vermogen om te kunnen leren van de ervaringen die opgedaan worden in het project en gedurende het proces. Het gaat bij het sociaal leervermogen niet zozeer om concrete fouten die de volgende keer niet meer gemaakt hoeven worden, maar om de ervaringen in het proces. Het sociaal leervermogen bepaalt of er op het project verder kan worden gebouwd met innovaties. Sociaal leren wordt gezien als het vermogen om initiatieven te reproduceren en verspreiden. De nadruk in sociaal leren ligt in de mogelijkheid tot innoveren binnen hetzelfde of een toekomstig project (Selnes et al., 2013). Het sociaal leervermogen heeft daarmee meer invloed op de proceskant dan op de projectkant.

Vanuit het IenM en EZ wordt gesproken over een gefaseerde aanpak waarbij er stap voor stap wordt gebouwd en geleerd. Zij zien de realisatie van Marker Wadden als een stap in een groter proces van natuurherstel in het Markermeer. Op deze manier kunnen partijen zich ook later in het proces nog bij Marker Wadden voegen, zo stelt de Programmamanager IJsselmeergebied IenM: *“Het is learning by doing. Deze stap, de realisatie, is weliswaar een beeldbepalende flinke stap[..] Niets sluit uit dat andere partijen ook nog wel weer aanhaken. [...] Zo kan iedereen ook zijn eigen snelheid kiezen”*.

Uit het interview met de adviseur Watermanagement Deltares komt echter naar voren dat Marker Wadden helemaal geen sociaal lerend vermogen heeft, omdat de focus op realisatie en uitvoering ligt. *“(Realisatie) Eerste Fase Marker Wadden is niet lerend. Nee, het is realiserend. Nee daar ben ik heel hard tegenaan gelopen”*. De kritiek vanuit Deltares is te verklaren als wordt gekeken naar de doelstelling van Natuurmomenten om zoveel mogelijk oppervlakte te realiseren tegen minimale kosten. Hierin is weinig In deze doelstelling is weinig ruimte voor lerend vermogen in het innovatieve governance arrangement Marker Wadden.

Hoewel IenM aangeeft dat Marker Wadden slechts een stap is in een groter geheel, is dit grotere geheel volgens data uit andere interviews onduidelijk. Er is wel een stuurgroep Markermeer, maar dit is een overlegorgaan zonder een grote autoriteit in het gebied. In het interview met de adviseur watermanagement Deltares wordt gepleit voor een duidelijker overkoepelend plan boven Marker Wadden waarin het sociaal leervermogen wordt gewaarborgd.

“Er is niets geregeld om te benoemen wat het innovatieve nu is, welke kennis er ontwikkeld moet worden, of waar het toe moet leiden. Dus zegt Natuurmonumenten we gaan ons vol op kuubs inzetten en hectares . Vooral arealen maken. Dat is natuurlijk hartstikke belangrijk, maar ik denk dat het verhaal veel sterker is. Kijk naar de nieuwe governance setting waarin je het creëert. Wat zijn je incentives? Je bent er niet met de Eerste Fase Marker Wadden, je hebt nog een tweede en een derde nodig voor het realiseren van de ecologische doelstellingen voor het Markermeer” (Adviseur Watermanagement Deltares).

Doordat Natuurmonumenten zich heeft ingezet op zo goedkoop mogelijk realiseren van zoveel mogelijk hectares en kubieke meters eiland, is er weinig ruimte voor onderzoek. Zo is Deltares niet

toegelaten als partner omdat ze hun geld in onderzoek wilden investeren in plaats van absolute aantallen oppervlakte. Hierover zegt de adviseur watermanagement Deltares het volgende:

“Wij konden, via opdrachten, met eigen onderzoeksmiddelen en via EU-projecten, tot een bijdrage van vier tot vijf miljoen euro komen. Van dit project kun je enorm leren, hier zijn meer partijen in geïnteresseerd. Maar het verhaal van Natuurmonumenten was toen, ja dan hebben we het geld niet letterlijk in de hectares en in de kuubs zand en kuubs klei. Dus dat gaat het niet worden. Dus Deltares werd geen partner”.

Zoals eerder genoemd is de opdracht voor natuurherstel in het Markermeer aan Natuurmonumenten gegund vanwege hun relatief goedkope realisatie van de eilanden. Uit de kritiek van Deltares blijkt dat het omarmen van dit project door de overheid heeft geresulteerd in werkwijze van Natuurmonumenten waarbij weinig wordt geïnvesteerd in het leervermogen.

Ook het feit dat IenM en EZ zich slechts gecommitteerd hebben aan de eerste fase Marker Wadden helpt niet voor het leervermogen op langere termijn. Dit wordt bevestigd door de Manager techniek en omgeving Marker Wadden Rijkswaterstaat: *“Als Rijk hebben wij gezegd dertig miljoen. Dat is onze ambitie. We gaan ons niet committeren, Natuurmonumenten heeft daar een hele grote ambitie uitgesproken. Daar hebben we ons op beleidsniveau niet aan gecommitteerd”.* Er is daarmee dus een enigszins bijzondere situatie ontstaat waarin Marker Wadden wel onderdeel is van een groter geheel, namelijk Markermeer IJmeer natuurherstel, terwijl het project maar tot aan de eerste fase wordt gesteund. *“De overheid gebruikt dit nu als een voertuig om iets mogelijk te maken. En doet een beetje benzine in de tank. En in die zin is het gewoon een experiment, hoe ver kan je komen hiermee?”* (Adviseur Watermanagement Deltares).

Dit experimentele karakter lijkt hiermee veel succes te hebben in de realisatie, maar tegelijkertijd gaat het ten koste van het sociaal leervermogen op de lange termijn. Ook vanuit het strategisch oogpunt voor IenM als overheidsorganisatie is dit van belang. Zo stelt de beleidsmedewerker Strategie: *“Dat vind ik wel spannend, ik vind het namelijk belangrijk dat het leervermogen ook goed werd benut. Het is tenslotte wel een belangrijk leerproject voor de overheid”* (Beleidsmedewerker Strategie IenM).

Samenvatting lerend vermogen

Het innovatief governance arrangement brengt dus een situatie met zich mee waarin Natuurmonumenten heeft moeten inzetten op lage kosten om Marker Wadden te kunnen aanleggen. Door deze lage kosten is IenM hier mee akkoord gegaan en hebben ze relatief goedkoop een natuurproject op gang kunnen brengen. Het sociaal leren en het lange termijn leren is hierdoor geen belangrijk onderdeel geworden in het proces.

5.7 Conclusie externe analyse

De externe analyse in de vorige paragrafen heeft geresulteerd in een ingevuld theoretisch kader wat opgesteld is in hoofdstuk twee. In tabel 5.3 zijn de belangrijkste resultaten weergegeven van de externe analyse op basis van de dimensies legitimiteit, uitvoerend vermogen en lerend vermogen. Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat het innovatief governance arrangement Marker Wadden een sterk project is, waarbij IenM in een innovatieve vorm samen weet te werken met andere partijen, waaronder de maatschappelijke partij Natuurmonumenten. Tegelijkertijd kan er geconcludeerd worden dat er een te sterke focus is op de uitvoering van het project, waarbij er relatief weinig oog is voor het groter geheel en het leervermogen voor IenM. In het volgende hoofdstuk zullen voor zowel de interne analyse van hoofdstuk vier als de externe analyse van dit hoofdstuk conclusies worden getrokken en eventuele aanbevelingen worden gedaan voor IenM en verder onderzoek.

Legitimiteit	Uitvoerend vermogen	Lerend vermogen
<p>Politieke legitimiteit</p> <ul style="list-style-type: none"> -IenM politiek verantwoordelijk voor waterkwaliteit - De samenwerking EZ en IenM maakt een krachtige coalitie - Juridisch een Rijksaanlegproject 	<p>Financieel kapitaal</p> <ul style="list-style-type: none"> -Benutten financiële middelen die door overheid niet beschikbaar zijn -IenM heeft zich gecommitteerd tot eerste fase marker Wadden, vijftien miljoen - Natuurmonumenten verantwoordelijk voor additionele financiering 	<p>Technisch leren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kennis opdoen bouwen met slib -Inbouwen van technische risico's in het projectmanagement
<p>Maatschappelijke legitimiteit</p> <ul style="list-style-type: none"> -Initiatief van Natuurmonumenten vanuit argumentatie dat er te weinig gebeurde in de waterkwaliteit Markermeer -De Maatschappelijke legitimiteit is nodig van een neutrale (maatschappelijke) organisatie -Maatschappelijke legitimiteit is gemakkelijker om te zetten in beeldvorming dan politieke legitimiteit 	<p>Kennis kapitaal</p> <ul style="list-style-type: none"> -Kenniscombinatie van markt, maatschappij en overheid -Nieuwe mogelijkheid tot uitbesteden opdracht in de markt 	<p>Sociaal leren</p> <ul style="list-style-type: none"> -Learning by doing, realisatie vindt stapsgewijs plaats. -Geen geld beschikbaar voor leren binnen Marker Wadden
<p>Hybride legitimiteit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Slimme afwisselingen tussen politieke en maatschappelijke legitimiteit naar de buitenwereld - Slimme afwisseling tussen politieke en maatschappelijke legitimiteit om voortgang te realiseren 	<p>Sociaal kapitaal</p> <ul style="list-style-type: none"> -Belang van andere partijen in de voortgang van het proces -Voorbeeld: bestemmingsplan Lelystad -Voorbeeld: Onderzoek door Deltares & Ecoshape - Duidelijk onderscheid tussen formele en informele settings. Onduidelijkheid over de invloed. 	

Tabel 5.3 Ingevuld conceptueel model Innovatief Governance Arrangement Marker Wadden.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Hoofdstuk één van dit onderzoek begon met een omschrijving van de maatschappelijke trend dat de betrokkenheid van burger bij beleid toeneemt. Burgers bemoeien zich actief met het beleid van de overheid en daarmee ook met de realisatie van publieke waarde. Deze nieuwe situatie waarin burgers een steeds grotere rol hebben, wordt de energieke samenleving genoemd. De maatschappelijke trend leidt tot een grotere rol van burgers in het domein van de overheid en dit wordt omschreven als de vermaatschappelijking van het publiek domein. Deze trend is ook zichtbaar in de natuursector. Grote en kleine initiatieven komen op en dienen in veel gevallen hetzelfde doel als die van de verantwoordelijke ministeries voor natuur in Nederland. Dit doel is namelijk het zorgvuldig beheer en behoud van natuur. Deze betrokken ministeries zijn het Ministerie van Economische Zaken voor natuur op land en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu als verantwoordelijke voor de natuur in en op het water. In hoofdstuk één wordt de vraagstelling geformuleerd hoe een overheid om moet gaan met de opkomst van maatschappelijke initiatieven in de natuursector. Aan de hand van dit probleem is de volgende hoofdvraag opgesteld:

Op welke wijze gaat IenM om met grote maatschappelijke initiatieven in de natuursector, gebaseerd op de casus Marker Wadden?

De casus Marker Wadden is toegevoegd aan de onderzoeksvraag om naast de maatschappelijke trends van vermaatschappelijking in het publiek domein ook te kunnen kijken naar een concreet maatschappelijk initiatief.

Dit hoofdstuk sluit het onderzoek af met conclusies, reflecties en aanbevelingen. Allereerst wordt in paragraaf 6.2 ingegaan op de conclusies van het interne analyse. Deze paragraaf trekt conclusies uit de resultaten van de wijze waarop het Ministerie van Infrastructuur en Milieu omgaat met de opkomst van maatschappelijke initiatieven in de natuursector. In de paragraaf daarna wordt ingegaan op de externe analyse. De externe analyse omschrijft de rol van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in het innovatieve governance arrangement aan de hand van drie dimensies: legitimiteit, uitvoerend vermogen en lerend vermogen. Op basis van de conclusies van de interne en externe analyses omschrijft paragraaf 6.4 een aantal aanbevelingen voor IenM, voor maatschappelijke initiatieven in de natuursector. Paragraaf 6.5 is een reflectie op de theorie en methodologie gebruikt in deze scriptie. Tot slot sluit dit hoofdstuk af in paragraaf 6.6. met de discussie en aanbevelingen voor verder onderzoek.

6.2 Reflectie op interne analyse

De interne analyse van dit hoofdstuk is gericht op de beantwoording van de tweede deelvraag zoals opgesteld in hoofdstuk één.

Hoe geeft IenM invulling aan grote maatschappelijke initiatieven in de natuursector?

Voor de beantwoording van deze deelvraag is een interne analyse uitgevoerd in hoofdstuk vier van dit onderzoek. Hoofdstuk vier omvat resultaten van de huidige veranderingen in de natuursector, de opkomst van maatschappelijke initiatieven en de beschrijving van de zoektocht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu hoe hier mee om te gaan.

Uit de interne analyse blijkt dat de trend van vermaatschappelijking in de natuursector blijft doorzetten. Vanuit onvrede van burgers over de representatieve democratie, en als aanvulling op deze representatieve democratie zullen burgers zich steeds meer bemoeien met onderwerpen in de natuursector die voorheen tot het domein van de overheid behoorden. Burgers voelen zich aangesproken om actief bij te dragen aan het behoud en beheer van natuur in Nederland. Deze ontwikkelingen uit zich in de opkomst van steeds meer maatschappelijke initiatieven in de natuursector.

Kleinschalige initiatieven in de natuursector zijn veelvoorkomend in Nederland. De verwachting is dat het aantal grootschalige initiatieven de komende jaren zal toenemen. Deze grootschalige initiatieven zijn niet afkomstig van een enkele burger maar van grote maatschappelijke partijen zoals Natuurmonumenten. De natuursector lijkt geschikt voor deze grootschalige maatschappelijke initiatieven vanwege de geografische afbakening van natuurgebieden. Daarnaast kent Nederland krachtige instituties in de natuursector die kunnen optreden als maatschappelijke intermediair voor deze initiatieven.

De invloed van maatschappelijke initiatieven op het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is groot. Waar IenM voorheen voornamelijk zelf optrad als beheerder van de natuur in grotere wateren in Nederland, wordt het tegenwoordig steeds meer geconfronteerd met maatschappelijke initiatieven. Opvallend is dat men binnen IenM positief is over de opkomst van deze initiatieven, omdat deze initiatieven in de natuursector veelal dezelfde doelen dienen als de doelen van IenM, namelijk zorgvuldig beheer en behoud van de natuur in Nederland.

Hoewel uit de interne analyse blijkt dat men bij IenM positief tegenover de vermaatschappelijking in de natuursector staat, wordt er benadrukt dat er relatief weinig ervaring is met grootschalige maatschappelijke initiatieven. De grote maatschappelijke intermediairs waren voorheen vooral actief als lobbygroepen, maar treden nu op als initiatiefnemer in concrete projecten. Binnen de geïnterviewde groep in de interne analyse is men overtuigd dat IenM iets met deze ontwikkeling moet doen. Men pleit voor een verdere uitwerking van de responsieve rol van de overheid. In deze responsieve rol is het voor IenM van belang om kritisch te blijven kijken naar de doelstelling van maatschappelijke

initiatieven. Het sturen van IenM met maatschappelijke energie leidt alleen tot goede resultaten indien het een gezamenlijk doel dient. Dit is tevens de belangrijkste conclusie van de interne analyse. De mate van governance van maatschappelijke initiatieven is zowel voor de initiatiefnemende partij als voor de overheid een lastig dilemma. Het is dan te allen tijde van belang om de doelstellingen met elkaar af te stemmen om vervolgens gezamenlijk te kunnen op te treden in het realiseren van publieke waarde.

6.3 Reflectie op de externe analyse

De externe analyse is een casestudie naar een maatschappelijk initiatief in de natuursector die van invloed is op het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de casus Marker Wadden. Het doel van de externe analyse is om een specifiek deel van het onderzoek te kunnen richten op een casus om zo tot concrete voorbeelden te kunnen komen over de rol van IenM in maatschappelijke initiatieven in de natuursector. De externe analyse in dit onderzoek is gericht op de beantwoording van de derde onderzoeksvraag zoals geformuleerd in hoofdstuk één.

Wat is de rol van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in het innovatieve governance arrangement Marker Wadden?

De casus Marker Wadden is relevant vanwege het innovatieve karakter van het governance arrangement. Natuurmonumenten is initiatiefnemer en IenM treedt op als partner in dit bestuurlijke netwerk. De externe analyse heeft plaatsgevonden op basis van de dimensies legitimiteit, uitvoerend vermogen en lerend vermogen.

De legitimiteit van het project Marker Wadden blijkt niet goed in te delen op basis van de eerder genoemde dimensies politieke legitimiteit en maatschappelijke legitimiteit. In de praktijk blijkt dat er sprake is van een hybride vorm van legitimiteit waarbij zowel maatschappelijke legitimiteit als politieke legitimiteit afwisselend worden toegepast ten gunste van de voortgang van het project Marker Wadden. Het innovatieve governance arrangement creëert een setting waarbij maatschappelijke en een politieke legitimiteit naast elkaar kunnen bestaan. De rol van IenM blijft hierdoor beperkt doordat IenM voornamelijk doet waar het ministerie goed in is, namelijk handelen vanuit de eigen politieke legitimiteit. Tegelijkertijd biedt IenM duidelijk ruimte aan de maatschappelijke legitimiteit van Natuurmonumenten om processen in het project te kunnen versnellen. Een kanttekening die bij deze conclusie geplaatst moet worden, is dat het onduidelijk is wat er met deze hybride vorm van legitimiteit gebeurt wanneer het project te maken krijgt met tegenslagen. Deze hybride legitimiteit zou kunnen omslaan in een proces waarin partijen juist verantwoordelijkheden afschuiven op elkaars legitimiteit.

Het uitvoerend vermogen van het project Marker Wadden blijkt bijzonder sterk. De rolverdeling tussen de betrokken partijen in het innovatieve governance arrangement is gericht op 'doen waar je het beste in bent'. Deze samenwerking tussen maatschappij en overheid resulteert in een synergie in

financieel kapitaal, kenniskapitaal en sociaal kapitaal. Het belangrijkste voordeel van het innovatieve governance arrangement op gebied van financiën is dat geld op verschillende wijze kan worden aangeboord. Maatschappelijke partijen, zoals Natuurmonumenten, hebben weer andere mogelijkheden dan IenM en vice versa. Hetzelfde geldt voor de vergaarde kennis in het project Marker Wadden. Het innovatieve governance arrangement brengt kennis van verschillende partijen bij elkaar en heeft geresulteerd in een nieuwe manier van planuitwerkingen in de markt zetten. Tot slot is het sociaal kapitaal van het innovatieve governance arrangement van groot belang voor het project Marker Wadden. Opvallend is dat partijen die geen officiële plek hebben in de overlegorganen van Marker Wadden toch een grote rol hebben gespeeld. Het meest concrete voorbeeld hiervan is de ‘meewerkstand’ van de gemeente Lelystad in het aanpassen van het bestemmingsplan.

Op basis van dit onderzoek zijn er ten slotte wel vraagtekens te zetten bij de derde dimensie van het innovatieve governance arrangement, namelijk het sociaal lerend vermogen van het project, dat met name gericht is op het efficiënt aanleggen van de Marker Wadden en daarmee effectief natuurherstel te verwezenlijken. De verklaring hierachter is logisch, het initiatief Marker Wadden is in eerste instantie omarmt door IenM vanwege de belofte van Natuurmonumenten om het natuurherstel tegen lage kosten te kunnen realiseren. Het gevolg is echter dat er weinig ruimte is voor onderzoek in het project Marker Wadden.

Het technisch leervermogen wordt in het project wel gewaarborgd, in het project wordt bijvoorbeeld ervaring opgedaan in het bouwen met slib. Het sociaal leervermogen daarentegen lijkt niet of nauwelijks aandacht te krijgen in het project. Bestuurlijke ervaringen die worden opgedaan in het innovatieve governance arrangement Marker Wadden worden niet verder onderzocht. Het resultaat hiervan is dat het moeilijk te bepalen is hoe succesvol het innovatieve governance arrangement is en hoe het zich verhoudt tot andere projecten. Met het oog op de toenemende vermaatschappelijking in de natuursector ligt hier een rol voor IenM in het documenteren en onderzoeken.

6.4 Aanbevelingen

In de vorige paragrafen zijn de conclusies en de reflecties op de interne en externe analyse beschreven. Zowel in de interne en externe analyse staat de rol van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu centraal. De conclusies uit dit onderzoek zijn bruikbaar voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu specifiek, maar ook voor de Rijksoverheid in zijn geheel. Om deze reden zijn op basis van dit onderzoek de volgende vier aanbevelingen geformuleerd voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Erken de ontwikkeling van vermaatschappelijking in de natuursector en ga er in mee.

De vermaatschappelijking van de natuursector vindt plaats op basis van een bepaalde onvrede van de Nederlandse burger. Burgers kunnen zich niet langer vinden in (delen van) het overheidsbeleid en nemen daarom zelf hun verantwoordelijkheid. Grote maatschappelijke intermediairs krijgen meer

invloed omdat burgers zich beter kunnen vinden hun beleid dan in het beleid van de overheid. De overheid dient mee te gaan in deze ontwikkeling en maatschappelijke initiatieven de ruimte te geven om zich te ontwikkelen. Wanneer IenM geen gehoor geeft aan de energieke samenleving zullen burgers zich nog minder kunnen identificeren met het beleid dan voorheen.

Stuur mee met maatschappelijke initiatieven, maar wees bewust van je positie.

Door mee te sturen met maatschappelijke initiatieven en te participeren in maatschappelijke initiatieven zullen individuele projecten beter presteren. Doordat overheid en maatschappelijke partijen zich richten op waar ze goed in zijn, resulteert dit in een betere legitimiteit en een krachtiger uitvoerend vermogen. Echter, het is wel van belang om te weten vanuit welke rol je opereert. Ook al opereert de overheid als partner in een netwerk, de overheid is nooit ‘one of the guys’. De overheid heeft naast de functie van partner in een governance arrangement altijd nog verschillende andere rollen en verantwoordelijkheden om te bewaken. Een overheid heeft bijvoorbeeld vaak nog een hoger doel naast het concreet realiseren van het initiatief. Andere partijen in het netwerk zijn zich hier ook van bewust. Het is voor IenM van belang om op tijd te signaleren wanneer doelen en belangen uiteen gaan lopen. Vervolgens is het van belang om daar flexibel en adaptief mee om kunnen gaan in het governance arrangement.

Neem als overheid de verantwoordelijkheid in een initiatief.

Wanneer de overheid participeert als partner in een maatschappelijk initiatief, betekent dat niet dat je slechts een verantwoordelijkheid hebt voor een select deel van het eindresultaat. Je bent als overheid samen met de maatschappelijke partij(en) verantwoordelijk voor het gehele eindresultaat. Hoewel dit veel op elkaar lijkt zit er een wezenlijk verschil in. Wanneer de overheid in een maatschappelijk initiatief samenwerkt met een maatschappelijke partij aan een gezamenlijk einddoel zal er sprake zijn van synergie in het governance arrangement. Wanneer dit niet het geval is, zullen alle partijen in het netwerk zich richten op hun eigen belangen binnen het initiatief. De Rijksoverheid zal te allen tijde worden afgerekend op basis van alle vier de beschreven sturingsrollen. Om deze reden is het in innovatieve governance arrangementen voor de overheid veelal noodzakelijk om verantwoordelijkheid te nemen.

Blijf experimenteren in unieke vormen van governance, maar leer er ook van.

De vermaatschappelijking in het publiek domein is een trend waarbij IenM wordt geconfronteerd met initiatieven van burgers en maatschappelijke partijen. Deze trend betekent een verandering in de realisatie van publieke waarde. Deze maatschappelijke initiatieven zijn allen uniek van karakter en eenduidig beleid is hier niet tot nauwelijks op te maken. Om te kunnen anticiperen op maatschappelijke initiatieven is het voor IenM van belang om te blijven experimenteren met verschillende vormen van innovatieve governance arrangementen. Dat deze maatschappelijke initiatieven allemaal uniek zijn van karakter, betekent niet dat ze niet met elkaar te vergelijken zijn. De

verschillende initiatieven zijn gericht op het zo succesvol mogelijk realiseren van het initiatief en het behalen van het projectdoel. Hierdoor is er in maatschappelijke initiatieven relatief weinig oog voor het sociale leerproces en het trekken van eventuele lessen voor toekomstige initiatieven. Om deze reden is het dan ook van belang voor IenM om de verschillende initiatieven bijvoorbeeld in een programma te plaatsen. Op deze manier kan er geleerd worden van successen en of fouten uit de verschillende innovatieve governance arrangement.

6.5 Theoretische en methodologische reflectie

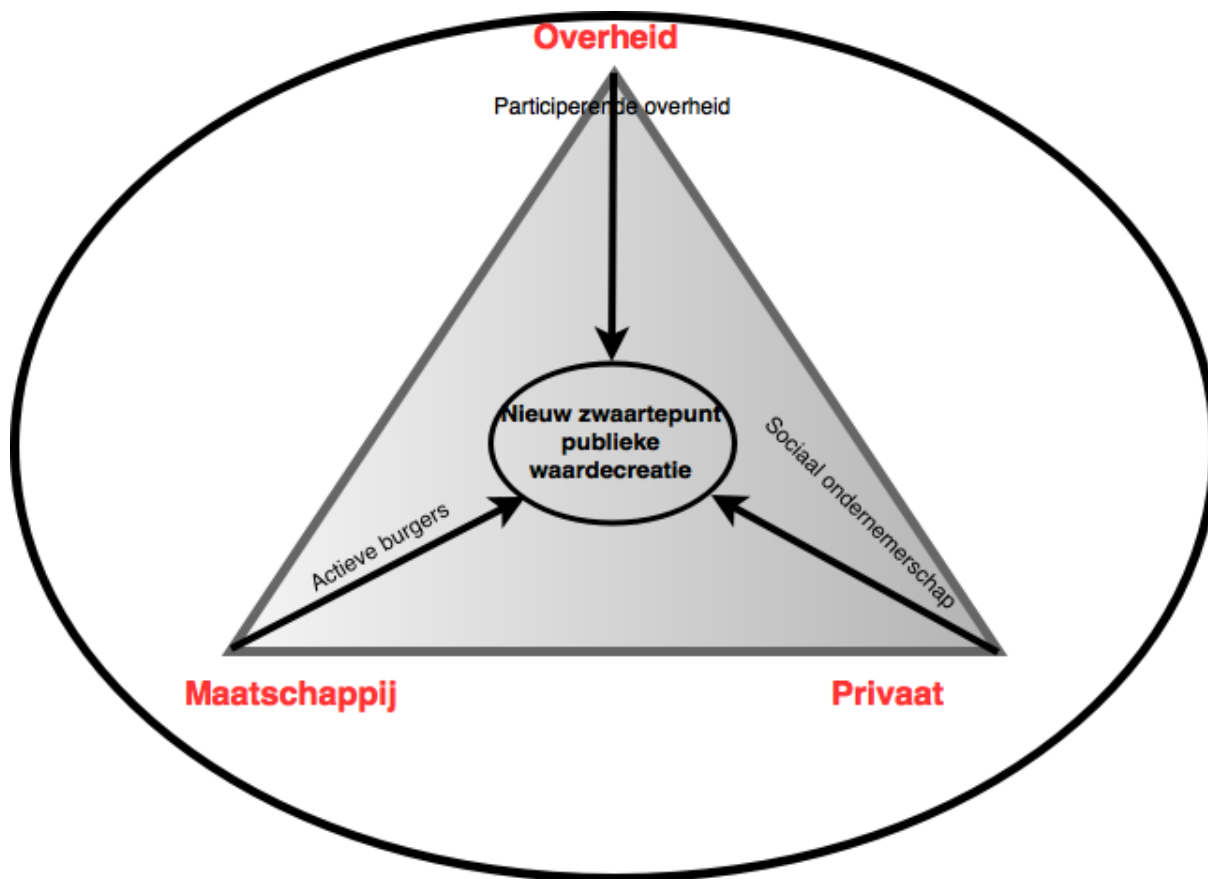
Deze paragraaf bestaat uit een reflectie op de gebruikte theorie en de toegepaste methodologie in dit onderzoek. Deze paragraaf bevat daarmee een reflectie op zowel hoofdstuk twee als hoofdstuk drie.

Theoretische reflectie

Aan de basis van dit onderzoek staat het theoretisch kader wat in hoofdstuk twee van deze scriptie is beschreven. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de wetenschappelijke literatuur over de energieke samenleving, het publieke domein en de trends in de realisatie van publieke waarde. Deze theorie is in deze scriptie gebruikt als raamwerk voor de interne analyse. Daarnaast is er in hoofdstuk twee een conceptueel kader ontwikkeld van het innovatieve governance arrangement ten behoeve van de externe analyse.

De gebruikte theorie in hoofdstuk twee blijkt achteraf voor de interne analyse zeer relevant. De algemene trends in de publieke waarderealisatie, de opkomst van de energieke samenleving en de vermaatschappelijking van het publiek domein blijken allen van toepassing op de natuursector. In de theorie zoals deze beschreven is in hoofdstuk twee, bestaat de energieke samenleving uit mondige burgers die zich steeds meer bemoeien met beleid.

Op basis van de afgenomen interviews van zowel de interne als externe analyse lijkt deze definitie niet voldoende. De energieke samenleving bestaat niet alleen uit de maatschappelijke beweging van onderop zoals weergegeven in figuur 2.1 in hoofdstuk 2, maar bestaat uit het geheel van samenwerking tussen de drie producenten van publieke waarde: overheid, maatschappij en markt. De energieke samenleving is hierin dus niet de opkomende beweging van onderop, maar het geheel van de driehoek met daarin het vernieuwde evenwicht tussen alle drie de betrokken partijen. In figuur 6.1 is dit grafisch weergegeven. Het figuur is een bewerking van figuur 2.1.



Figuur 6.1 Energieke samenleving: samenspel tussen overheid, maatschappij en private partijen.

Het ontwikkelde conceptueel kader aan het einde van hoofdstuk twee heeft goed gefunctioneerd als raamwerk voor de externe analyse. De verschillende dimensies afkomstig van de modellen van Selnes et al (2013) en Mees en Driessen (2010) waren geschikt voor de analyse van het innovatieve governance arrangement Marker Wadden.

Achteraf is er een toevoeging nodig geweest aan het conceptueel model, namelijk de toevoeging van de dimensie hybride legitimiteit. Zoals al eerder in deze scriptie vermeld, blijkt dat er in het innovatieve governance arrangement sprake is van zowel maatschappelijke legitimiteit als politieke legitimiteit. Deze twee vormen blijken in veel gevallen juist geen tegenstelling maar worden gezamenlijk toegepast in het project Marker Wadden.

Methodologische reflectie

De gebruikte methoden in het onderzoek hebben gezorgd voor een rijke hoeveelheid aan gedetailleerde data voor de interne en externe analyse. De data heeft bijgedragen aan de conclusies en daarmee uiteindelijk de aanbevelingen voor IenM en de Rijksoverheid in het algemeen.

Het is uiteraard van belang om te weten dat de participanten altijd zelf beslissen welke informatie ze willen vrijgeven in een interview en welke niet. Met name in de externe analyse bleek dat participanten voorzichtig zijn in het vrijgeven van gevoelige data in verband met de vertrouwelijkheid van informatie in het project Marker Wadden.

De documenten die geanalyseerd zijn, hebben voornamelijk bijgedragen aan het onderbouwen en verifiëren van de uitspraken van de participanten in de interviews. Ook hier dient een kanttekening gemaakt te worden dat slechts een beperkt aantal documenten is geanalyseerd. Er waren slechts een beperkt aantal documenten voor handen en de erfpachtovereenkomst was bijvoorbeeld niet openbaar, waardoor het geen onderdeel kon uitmaken van het onderzoek. De stage van de auteur gedurende het onderzoek heeft op vele vlakken bijgedragen aan de verzameling van data, met name in het voortraject. Het informele contact met medewerkers van de directie Kennis Innovatie en Strategie heeft met name bijgedragen aan de selectie van de case, de participanten en de te analyseren documenten.

6.6 Discussie en verder onderzoek

Hoofdstuk één van deze scriptie begon met de omschrijving van de energieke samenleving en de verandering in de realisatie van publieke waarde. In de paragraaf maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van hoofdstuk één is vervolgens het belang van deze scriptie toegelicht. Namelijk de vermaatschappelijking van het publiek domein wat grote gevolgen heeft voor de manier waarop publieke waarde wordt gerealiseerd en hoe de producenten van deze publieke waarde zich tot elkaar verhouden.

In deze scriptie is vervolgens een gedeelte van de maatschappelijke ontwikkeling onderzocht, namelijk de wijze waarop het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zich verhoudt tot grootschalige maatschappelijke initiatieven. Hoewel de interne analyse inzicht heeft gegeven in de rol van IenM in de energieke samenleving in de natuursector omvat dit slechts een klein gedeelte van deze energieke samenleving.

Daarnaast heeft de externe analyse van het innovatieve governance arrangement zich beperkt tot drie dimensies afkomstig uit andere onderzoeken. Hoewel deze dimensies zeer geschikt bleken voor de interne en externe analyse, blijft de analyse wel beperkt tot het perspectief van deze drie dimensies.

Op basis van de interne analyse is er verder onderzoek nodig naar de rol van IenM in deze grootschalige maatschappelijke initiatieven. Zoals uit de paragraaf met aanbevelingen blijkt, is er geen eenduidige rol voor IenM in maatschappelijke initiatieven. Om deze reden is het van belang om specifiek onderzoek te doen naar innovatieve governance arrangementen om hier vervolgens van te kunnen leren en wellicht ervaringen te kunnen gebruiken voor toekomstige gelijksoortige projecten.

Op basis van de externe analyse en het project de Marker Wadden is het van belang om verder onderzoek te doen naar de invloed van IenM in dit specifieke project. Een suggestie is om een vergelijkende casestudie te doen waardoor verschillen met projecten waarin IenM niet optreedt als partner, maar juist als de 'klassieke' opdrachtgever, concreet worden.

Tot slot is meer kennis over de vermaatschappelijking in de natuursector noodzakelijk, in de vorm van verder onderzoek naar de invloed van grootschalige maatschappelijke initiatieven. Deze kant van de energieke samenleving is relatief onbekend, maar de verwachting is dat deze initiatieven een steeds grotere invloed krijgen in de Nederlandse natuursector. In een van de interviews kwam een niet bestaand, maar niet ondenkbaar, voorbeeld aan bod: Een nieuw fietspad wat aangelegd wordt in een innovatief governance arrangement door de ANWB of de Fietsersbond. Verder onderzoek kan inzichten geven in de governance van dit soort grootschalige maatschappelijke initiatieven uit de energieke samenleving, in de toekomst.

7. Referenties

- Adger, W. N. (2000). Social and ecological resilience: are they related? *Progress in human geography*, 24(3), 347-364.
- Allmendinger, P. (2009). *Planning theory*. Palgrave Macmillan.
- Arnouts, R. C., Kamphorst, D. A., Arts, B. J. M., & Van Tatenhove, J. (2012). *Innovatieve governance voor het groene domein Governance-arrangementen voor vermaatschappelijking van het natuurbeleid en verduurzaming van de koffieketen* (No. 306, p. 120). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Arnouts, R., van der Zouwen, M., & Arts, B. (2012). Analysing governance modes and shifts—Governance arrangements in Dutch nature policy. *Forest policy and economics*, 16, 43-50.
- Arts, B. & Van Tatenhove, J. (2004). Policy and power: A conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms. *Policy sciences*, 37(3-4), 339-356.
- Arts, B. (2002). 'Green alliances' of business and NGOs. New styles of self-regulation or 'dead-end roads'? *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 9(1), 26-36.
- Benington, J. (2011). From Private Choice to Public Value? In *Public Value: theory and Practice*, edited by John Benington and Mark H. Moore, 31–51. New York: Palgrave Macmillan.
- Boyce, C., & Neale, P. (2006). *Conducting in-depth interviews: A guide for designing and conducting in-depth interviews for evaluation input* (pp. 3-7). Watertown, MA: Pathfinder International.
- Bozeman B (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Coenen, F., Peppel, R., & Woltjer, J. (2001). De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning. *Beleidswetenschap*, 15(4), 313-332.
- De Roo, G., & Silva, E. A. (Eds.). (2010). *A planner's encounter with complexity*. Ashgate Publishing, Ltd.
- De Roo, G., & Porter, G. (2007). *Fuzzy planning: the role of actors in a fuzzy governance environment*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Duffy, M. E. (1987). Methodological triangulation: a vehicle for merging quantitative and qualitative research methods. *Image: The Journal of Nursing Scholarship*, 19(3), 130-133.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Friese, S. (2014). *Qualitative data analysis with ATLAS. ti*. Londen: Sage.
- Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., van den Brink, M., Jong, P., Nooteboom, S. & Bergsma, E. (2010). The adaptive capacity wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. *Environmental Science & Policy*, 13(6), 459-471.
- Haasnoot, M., Kwakkel, J. H., Walker, W. E., & ter Maat, J. (2013). Dynamic adaptive policy pathways: a method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world. *Global environmental change*, 23(2), 485-498.

- Habermas, J. (1992). Themes in post-metaphysical thinking (W. Hohengarten, Trans.). In *Post-metaphysical thinking: Philosophical essays* (pp. 28-57). Cambridge, MA: MIT Press
- Hajer, M. (2011), *De Energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving
- Hennink, M., Hutter, I. and Bailey, A. (2011) *Qualitative research methods*. Londen: SAGE Publications Ltd.
- Herr, K., & Anderson, G. (2015). *The action research dissertation* (2nd ed.). New York: SAGE Publications.
- Holden, M. (2008). Social learning in planning: Seattle's sustainable development codebooks. *Progress in Planning*, 69(1), 1-40.
- Hurenkamp, M., Tonkens, E., & Duyvendak, J. W. (2006). Wat burgers bezielt: een onderzoek naar burgerinitiatieven. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/NICIS Kenniscentrum Grote steden.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.
- Kooiman, J. (2003). Societal governance. In *Demokratien in Europa* (pp. 229-250). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Leroy, P., & Arts, B. (2006). *Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 1-19). Springer Netherlands.
- Loeber, A. (2003). Inbreken in het gangbare. *Transitiemanagement in de praktijk: de NIDO-benadering*. NIDO: Leeuwarden.
- Mees, H. L. P., & Driessen, P. P. J. (2010). Adaptation to climate change in urban areas: Climate-greening London, Rotterdam, and Toronto. *Climate Law*, 2(2), 251–280.
- Meynhardt, T. (2009). Public value inside: What is public value creation? *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219.
- Ministerie van Economische Zaken (2014). Rijksnatuurvisie. Geraadpleegd op 20-08-16 via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/04/01/rijksnatuurvisie-2014>
- Ministerie van LNV [Landbouw, Natuurbeheer en Visserij] (1995). Nota Dynamiek en vernieuwing. LNV, Den Haag.
- Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ (2006). NOTA RUIMTE, Ruimte voor ontwikkeling. Samenvatting. Geraadpleegd op 19-07-2016 via: <http://www.mirtverkenninghaaglanden.nl/documenten/Nota%20Ruimte.pdf>
- Montfort, C. van en M. van Twist (2009). Grensvervagingen legitimiteit. Over publiek – private constructies en verbonden verantwoordelijkheden. In: H.P.M. van Duivenboden, E.J.Th. van Hout, C.J. van Montfort en J.C. Vermaas (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Uitgeverij Lemma BV: Den Haag.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Moore, M. H. (2014). Public value accounting: Establishing the philosophical basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465-477.

Randstad Urgent (2009) Randstad -besluiten: Amsterdam – Almere – Markermeer. Geraadpleegd op 21-07-2016 via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2009/11/01/randstad-urgent-randstad-besluiten-amsterdam-almere-markermeer-raam-brief>

Rijksoverheid (2013). *Troonrede Koning Willem Alexander*. Geraadpleegd op 07-07-2016 via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>

RMO [Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling] (2010). Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening.

Selnes, T., Kamphorst, D. A., Arts, B. J. M., & van Tatenhove, J. P. M. (2013). *Innovatieve governance-arrangementen: op zoek naar vernieuwing in het groene domein* (No. 340, p. 104). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Seale, C., Gobo, G., Gubrium, J. F., & Silverman, D. (Eds.). (2004). *Qualitative research practice*. Sage.

Tweede Kamer, 2006-2007, 30 687 nr1. *Brief van de ministers van verkeer en waterstaat en van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer*. Geraadpleegd op 19-07-2016 via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30687-1.html>

Twist, van, M.J.W., M. van der Steen & A. Wendt. *Gewoon, in Amsterdam West; een zoektocht naar het bijzondere van alledaagse participatiepraktijken*, Den Haag: NSOB

Van den Brink, M. A. (2009). *Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma*. Eburon Uitgeverij BV.

Van den Broek, A., Steenbekkers, A., van Houwelingen, P., & Putters, K. (2016) *Niet buiten de burger rekenen!* Den Haag: Sociaal en Cultureel Plabureau

Van der Steen, M., Boonstra, F., Arnouts., R., Scherpenisse., de Jong. (2016) *De volgende stap. Sturen met maatschappelijke energie in het natuurdomein*. Den Haag: Nederlandse School voor het openbaar bestuur en Alterra Wageningen

Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., van Gerwen, O. J., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB & PBL.

Van der Steen, M., Scherpenisse, van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing. System brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB & PBL.

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods. Essential guide to qualitative methods in organizational research* (Vol. 5).

Overige geraadpleegde websites:

<https://www.deltares.nl/>

<http://www.markerwadden.nl>

<http://www.natuurmonumenten.nl>

<http://www.omroepflevoland.nl>

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit>

<http://www.royalhaskoningdhv.com/>

8. Bijlagen

8.1 Afkortingen

Afkorting	Betekenis
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
RAAM	Rijksstructuurvisie Amsterdam Almere Markermeer
RWS	Rijkswaterstaat
SKIA	Strategische Kennis en Innovatie Agenda
VenW	(voormalig) Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VROM	(voormalig) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ontwikkeling en Milieubeheer

8.2 Interviewgide interne analyse

Allereerst bedankt voor uw tijd om met mij te spreken over mijn scriptie. Zoals ik eerder al had verteld loop ik stage bij IenM (KIS) en schrijf ik mijn scriptie over de wijze waarop het Ministerie van Infrastructuur en Milieu omgaat met de maatschappelijke initiatieven uit de energieke samenleving. In dit onderzoek richt ik mij specifiek op de case de Marker Wadden. Namelijk, welke sturingsstijlen zijn geschikt voor IenM om te participeren in dit netwerk? Ik wil u graag een aantal vragen stellen die mij helpen een beter inzicht te krijgen in de energieke samenleving en haar maatschappelijke initiatieven en de rol van IenM hierin.

- *Verzoek tot audio-opname i.v.m. uitwerken van de data.*
- *De data wordt alleen gebruikt voor mijn scriptie.*
- *In mijn scriptie zal verwezen worden naar uw functie (hoogleraar), niet naar uw naam i.v.m. anonimiteit.*
- *Indien gewenst mag u de audio-opname te allen tijde stoppen.*
- *Het transcript en gebruikte citaten zullen na verdere uitwerking naar u worden opgestuurd ter accordering.*

Vragenlijst

Inleidend

- I. Kunt u iets over uzelf en uw betrokkenheid bij het onderwerp de energieke samenleving vertellen?

Met de opkomst van de energieke samenleving wordt gesteld dat de samenleving verantwoordelijkheden en publieke waarde realisatie overneemt van de overheid.

- I. Hoe zou u de deze grensvervaging omschrijven, en dan met name in de natuur- en watersector?
 - a. Waar ligt het zwaartepunt volgens u in de creatie van publieke waarde?
 - b. Welke trends zijn er volgens u zichtbaar in de driehoek van het publiek domein?

In de energieke samenleving wordt gesteld dat de overheid in moet haken op bestaande maatschappelijke initiatieven.

- II. Wat betekent de transitie voor IenM als opdrachtgever, naar IenM als partner in het werken in netwerken met maatschappelijke energie?
 - a. Welke veranderingen brengt deze nieuwe rol met zich mee voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu?
 - b. Welke veranderingen brengt deze nieuwe rol met zich mee voor de realisatie van publieke waarde in de samenleving?

Het benutten van de maatschappelijke energie betekent ook gezamenlijk onderzoek naar middelen om maatschappelijke initiatieven te verwezenlijken.

- III. Hoe wordt er in projecten gezorgd voor de juiste middelen?
- a. Hoe wordt er gezorgd voor voldoende financiën?
 - b. Hoe wordt er gezorgd voor de juiste mensen?
 - c. Hoe wordt er gezorgd voor de juiste kennis?

Een veel gehoorde bottleneck in het proces van overheidsparticipatie is het vraagstuk rondom de representatieve en participatieve democratie. Maatschappelijke initiatieven zorgen voor een groter participatief gehalte van de democratie tegenover de huidige representatieve democratie.

- IV. Hoe kijkt u naar het probleem van politieke verantwoording in een governancevorm waarbij de overheid acteert als partner in netwerken en niet als initiatiefnemer?

Overheden werken via politieke legitimiteit. Maatschappelijke partijen werken juist vanuit een maatschappelijke legitimiteit.

- V. Zit hier verschil in? Zo ja, hoe uit zich dit?
- a. Heeft u het idee dat het probleemeigenaarschap kan gaan zweven?
 - b. Is dit een probleem?
 - c. Of is dit juist een uitkomst?

Veel gebruikte termen in literatuur omtrent de energieke samenleving zijn de termen een lerende overheid en een experimenterende overheid.

- VI. Hoeveel ruimte is er om te leren binnen maatschappelijke initiatieven binnen IenM?
- a. Kan men wel leren wanneer er sprake is van politieke verantwoording ?
 - b. Hoeveel ruimte heeft de ambtenaar /zou moeten hebben om mee te bewegen met de maatschappelijke energie?

Initiatieven in de natuursector zijn relatief kleinschalig van karakter. Er zijn echter ook grote maatschappelijke initiatieven zoals de case die ik onderzoek, de Marker Wadden.

- VII. Wat is volgens u rol van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in grote, dure en veelal complexe maatschappelijke initiatieven zoals de Markerwadden.
- a. Waar liggen de ‘uitdagingen’?
 - b. Waar liggen de ‘gevaren’

Hartelijk dank voor uw tijd en uw informatie

Weet u nog interessante personen/collega's die ik kan interviewen over mijn onderwerp, en dan met name in de natuursector? Wilt u op de hoogte gehouden worden van mijn eindresultaat?

8.3 Interviewgide Externe analyse

Allereerst bedankt voor uw tijd om met mij te spreken over mijn scriptie. Zoals ik eerder al had verteld loop ik stage bij IenM (KIS) en schrijf ik mijn scriptie over de wijze waarop het Ministerie van Infrastructuur en Milieu omgaat met de maatschappelijke initiatieven uit de energieke samenleving. In dit onderzoek richt ik mij specifiek op de case de Marker Wadden. Namelijk, welke sturingsstijlen zijn geschikt voor IenM om te participeren in dit netwerk? Ik wil u graag een aantal vragen stellen die mij helpen een beter inzicht te krijgen in de energieke samenleving en haar maatschappelijke initiatieven en de rol van IenM hierin.

- *Verzoek tot audio-opname i.v.m. uitwerken van de data.*
- *De data wordt alleen gebruikt voor mijn scriptie.*
- *In mijn scriptie zal verwezen worden naar uw functie (hoogleraar), niet naar uw naam i.v.m. anonimiteit.*
- *Indien gewenst mag u de audio-opname te allen tijde stoppen.*
- *Het transcript en gebruikte citaten zullen na verdere uitwerking naar u worden opgestuurd ter accordering.*

Inleidend

VIII. Kunt u iets over uzelf vertellen en over uw betrokkenheid bij het project de Marker Wadden?

Het project de Marker Wadden is een uniek governance arrangement.

- IX. Kunt u iets meer vertellen over het governance arrangement Marker Wadden?
- a. Hoe bent u betrokken geraakt bij het project?
 - b. Wat is uw rol in het project?
 - c. Wat vindt u eigenlijk van het Marker Wadden project?

In de energieke samenleving wordt gesteld dat de overheid in moet haken op bestaande maatschappelijke initiatieven.

- X. Wat betekent deze transitie van IenM als opdrachtgever, naar IenM als partner in het governance arrangement Marker Wadden?
- a. Welke verschillen heeft dit ten opzichte van andere governance vormen?
 - b. Zijn er verschillen in het probleemeigenaarschap?

Een samenwerkingsverband met maatschappelijke partijen betekent ook gezamenlijk onderzoek naar middelen om het project te verwezenlijken?

- XI. Hoe wordt er in het project gezorgd voor de juiste middelen?
- XII. Hoe zien jullie de verantwoordelijkheid van IenM ten opzichte van elkaar en andere partners in Marker Wadden?

- a. Hoe wordt er gezorgd voor voldoende financiën?
- b. Hoe wordt er gezorgd voor de juiste mensen?
- c. Hoe wordt er gezorgd voor de juiste kennis?

Marker Wadden is een maatschappelijk initiatief, maar EZ en IenM zijn op dit moment wel bij het project betrokken. Overheden werken via politieke legitimiteit. Natuurmonumenten werkt juist vanuit een maatschappelijke legitimiteit.

XIII. Zit hier verschil in?

- a. Zo ja, hoe uit zich dit?

Een veel gehoorde bottleneck in het proces van overheidsparticipatie is het vraagstuk rondom de representatieve en participatieve democratie. Maatschappelijke initiatieven zorgen voor een groter participatief gehalte van de democratie tegenover de huidige representatieve democratie.

XIV. Hoe kijken jullie naar het eventuele ‘probleem’ van politieke verantwoording in het governance arrangement Marker Wadden?

Veel gebruikte termen in literatuur omtrent de energieke samenleving zijn de termen een lerende overheid en een experimenterende overheid.

XV. Hoeveel ruimte is er om te leren in het netwerk Marker Wadden?

- a. Hoe gaan jullie om met onzekerheid (samenwerkingsonzekerheid?)
- b. Verschil technisch leren/ sociaal leren?
- c. Hoeveel ruimte heeft de ambtenaar /zou moeten hebben in het geval van de MarkerWadden om mee te bewegen met de maatschappelijke energie?

Hartelijk dank voor uw tijd en uw informatie

Weet u nog interessante personen/collega's die ik kan interviewen over mijn onderwerp, en dan met name in de natuursector?

Wilt u op de hoogte gehouden worden van mijn eindresultaat?

8.4 Overzicht projectgroepen Marker Wadden

VGR-5 oktober 2015 t/m maart 2016

Versie 1.1

Stuurgroep Marker Wadden

Naam	Namens	Functie	Datum
Teo Wams	NM	Voorzitter	
Marthe Olthof	NM	Secretaris	
Michiel Rijsberman	Prov. Flevoland		
Gerda van Eck	EZ		tot 1-1-2016
Peter Munsters	EZ		vanaf 1-1-2016
Yvonne van der Laan	I&M		tot 1-2-2016
Vincent van de Werff	I&M		vanaf 1-2-2016
Ben Viveen	Namens BT aanwezig		
Roel Posthoorn	Namens BT aanwezig		

Dagelijks Bestuur Marker Wadden

Naam	Namens	Functie	Datum
Marlie Bosscher	RWS MN	Voorzitter	
Guido Hagemann	RWS PPO		
Teo Wams	NM		
Ben Viveen	namens BT aanwezig	Secretaris	
Roel Posthoorn	namens BT aanwezig		

Bouwteam

Naam	Namens	Functie	Datum
Roel Posthoorn	NM	Projectdirecteur	
Marthe Olthof	NM	Projectsecretaris	
André Rijsdorp	NM	Assetmanager	
Ar den Boer	RWS	Manager projectbeheersing	
Ben Viveen	RWS	Assetmanager	
Bert Flach	RWS	Technisch manager	
Jeroen Eikholt	RWS	Contractmanager	
Francine Hijmans van den Bergh	NM	Omgevingsmanager	1-1-2016

Projectgroep Marker Wadden

Naam	Namens	Functie	Datum
Pieter den Besten	I&M		
Albert Ettema	EZ		
Sandra van der Vegt	Prov. Flevoland		
Ben Viveen	Namens BT aanwezig		
Roel Posthoorn	Namens BT aanwezig	Voorzitter	
Marthe Olthof	NM	Secretaris	

Projectcontrol advies team

Naam	Namens	Functie	Datum
Steven van Merkestijn	RWS		
Paul Clazing	NM		
Chantal de Kelfzer	Prov. Flevoland		

Team Omgeving

Naam	Namens
Francine Hijmans van den Bergh	NM
André Rijsdorp	NM
Ben Viveen	RWS
Miriam Stoffer	RWS
Sandra van der Vegt	Prov. Flevoland
Andre Donker	NM
Magreet van Beem	NM
Mariëtte Boerstool	NM
Hans Pohlmann	Boskalis
Marlous van 't Pad	NM

Team Contract

Naam	Namens
Jeroen Eikholt	RWS
André Rijsdorp	NM
Bert Flach	RWS
Sverda Miedema	RWS
Rene Assen	RHDHV
Kim Roffel	RHDHV
Hattie de Leeuw	Inhuur
Wendy van Hemert	Inhuur

Team Beheersing

Naam	Namens
Ar den Boer	RWS
Conrad Bekkers	RWS
Jacob Koops	RWS
Ed Landman	RWS
Bas van de Ende	Inhuur
Willemijn Vreugenhil	RWS

Communicatiewerkgroep

Naam	Namens
Francine Hijmans van den Bergh	NM
Ben Viveen	RWS
Miriam Stoffer	RWS
Sandra van der Vegt	Prov. Flevoland
Andre Donker	NM
Magreet van Beem	NM
Regien Nelis	Prov. Flevoland
Liselotte van Dijk	Boskalis

Team Techniek

Naam	Namens
Bert Flach	RWS
André Rijsdorp	NM
Erik van Kuijk	RWS
Jasper Fiselier	RHDHV
Ronald van Lanen	RHDHV
Jeroen de Bode	RHDHV
Karen Waugh	Inhuur
John Wijs	RWS