

Verbindende programmasturing in de Zuidwestelijke Delta

Programmasturing in meer en minder controversiële projecten



Jitske Verkerk

Juli 2010

Studentnummer: 303072

Eerste begeleider: Prof. Dr. Ir. Geert Teisman

Tweede begeleider: Dr. Arwin van Buuren

Stagebegeleidster: Mevr. Mardie Hack

Master Bestuurskunde, governance en management van complexe systemen

Erasmus Universiteit Rotterdam

Programmabureau Zuidwestelijke Delta, Middelburg

Voorwoord

Terugkijkend op het afgelopen halfjaar komt er maar één woord in mij op: fantastisch! Wat is het leuk om je enerzijds te storten op het 'echte' werk waar je jaren voor geleerd hebt en anderzijds de ruimte te hebben om wetenschappelijk te reflecteren op dit werk. En dit ook nog eens op het voor mij inmiddels favoriete beleidsterrein water en in de zeer vertrouwde omgeving van de zuidwestelijke delta.

Een aantal mensen heeft aan deze fantastische periode bijgedragen en daarvoor wil ik hen bedanken. Als eerste wil ik de leden van het Programmteam hartelijk danken voor de leerzame stageperiode. Ik heb dankzij jullie de praktijk leren kennen en jullie gaven mij ruimte, vertrouwen en de benodigde hulp om voluit mee te werken in het Programmteam. Hierbij nog een speciaal woord van dank voor Joost en Mardie. Joost, het was enorm leerzaam om jouw ontwerpende, verbindende en enthousiasmerende werkwijze te zien, hierover te 'sparren' en actief eraan deel te nemen. En Mardie, jij hebt steeds weer gezorgd voor de benodigde praktische hulp en reflecties.

Aan de wetenschappelijke zijde ben ik deze periode 'bijgestaan' door Geert en Arwin. Geert, je scherpe maar altijd terechte vragen waren elke keer weer een uitdaging. Binnen een halfuur kon je de basis van mijn onderzoek onderuit halen, maar juist dat daagde mij steeds weer uit verder te denken, te verkennen en te onderzoeken. Arwin, op deze plaats wil ik je enorm bedanken voor de leerschool die je de afgelopen jaren voor mij bent geweest. Je hebt mij zo de kneepjes van het vak geleerd en er zelfs voor gezorgd dat mijn afkeer van de wetenschap als vak is omgeslagen in enthousiasme.

De altijd welkome afleiding van werk en studie kwamen van ouders, familieleden, vrienden, en kennissen. Bedankt daarvoor!

Tot slot alle dank aan God die deze wonderlijke schepping (waarvan je in de zuidwestelijke delta keer op keer onder de indruk raakt) heeft gemaakt en die mijn leven, ook in deze periodes van ontwikkeling en het maken van keuzes, leidt.

*Groot en wonderbaarlijk zijn uw werken,
Heer onze God, Almachtige*

Jitske Verkerk

Middelburg, juli 2010

Samenvatting

In de zuidwestelijke delta werken provincies, waterschappen, rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties sinds 2002 samen aan een veilige, ecologisch veerkrachtige en economisch vitale delta. Hiervoor hebben zij het programma Zuidwestelijke Delta opgericht, waarin nationale wateropgaven en regionale ambities worden verbonden in diverse projecten. De rol van het programma in deze projecten is heel divers. De mate van controversialiteit van de projecten lijkt van invloed te zijn op de rol die het programma kan en mag nemen. Daarom is in dit onderzoek gekeken naar de invloed van controversialiteit op de ideevorming in projecten, en meer precies de mechanismen die voor variatie en selectie in ideeën zorgen. Dit is verkend door het programma Zuidwestelijke Delta en een viertal projecten in dit gebied te onderzoeken.

Uit het onderzoek wordt de verwachting dat de mate van controversialiteit van invloed is op de variatie- en selectiemechanismen bevestigd. Zo zijn de volgende relaties aan te wijzen:

- Hoe minder controversieel een project is,
 - o hoe groter de invloed van onderzoek en onderzoekers is op zowel de variatie als selectie van ideeën
 - o hoe meer de nationale systematiek voor grote ruimtelijke projecten (het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) bepalend is voor het moment van selectie
 - o hoe eenduidiger het resultaat van variatie en selectie, variatie leidt tot verbreding van opgaven en procesaanpak en selectie leidt tot trechtering van oplossingsrichtingen
- Hoe meer controversieel een project is,
 - o hoe minder variatie plaatsvindt vanuit individuele parten en hoe meer vanuit het programma
 - o hoe groter de invloed van formele organisatiestructuren op de variatie en selectie van ideeën
 - o hoe belangrijker de wisselwerking tussen verschillende niveaus in de selectie van ideeën, hierbij gaat het zowel om de wisselwerking tussen rijk – regio als tussen individuele partij – project – programma.

Daarnaast is er een aantal te verwachten relaties tussen controversialiteit en variatie- en selectiemechanismen die niet het geval blijken te zijn. Zo heeft de mate van controversialiteit geen invloed op de mate en spreiding of op het ambtelijk en bestuurlijk karakter van variatie en selectie. Verder wordt duidelijk dat, ongeacht de mate van controversialiteit, het organiseren van samenwerkingsvormen een belangrijk variatiemechanisme is.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
H1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel- en vraagstelling	5
1.3 Afbakening	8
1.4 Leeswijzer	9
H2. Controversialiteit en beleidsevolutie	10
2.1 Controversialiteit	10
2.2 Beleidsevolutie	11
2.3 Variatie- en selectiemechanismen van ideeën	16
2.4 Conceptueel model.....	17
H3. Operationalisatie en methodologie.....	18
3.1 Operationalisatie	18
3.2 Methodologie	19
H4. Programma Zuidwestelijke Delta en projecten	22
4.1 Programma Zuidwestelijke Delta	22
4.2 Projecten en deelprogramma's	25
4.3 Controversialiteit	26
H5. Variatie- en selectie in niet-controversiële cases	32
5.1 Grevelingen.....	32
5.2 Zandhonger Oosterschelde.....	39
5.3 Vergelijking Grevelingen en Oosterschelde.....	44
H6. Variatie- en selectie in controversiële cases.....	46
6.1 Nationaal Deltaprogramma, deelprogramma Zuidwestelijke Delta.....	46
6.2 Waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer en zoetwatervoorziening	51
6.3 Vergelijking controversiële cases.....	58
H7. Relatie controversialiteit en variatie- en selectiemechanismen	60
7.1 Patronen en mechanismen van variatie	60
7.2 Patronen en mechanismen van selectie	61
7.3 Gevolg van controversialiteit op variatie- en selectiemechanismen	61
H8. Conclusies en aanbevelingen	66
8.1 Conclusies	66
8.2 Aanbevelingen	68
Literatuurlijst	71
Bijlage 1 Respondenten.....	74
Bijlage 2 Geanalyseerde formele documenten	75
Bijlage 3 Participatief onderzoek.....	78

H1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland is verbonden met het water. Een plaats waar deze verbondenheid zichtbaar is en ervaren wordt, is de zuidwestelijke delta, een gebied met een sterke samenhang vanuit het water. Vanuit het besef van deze samenhang hebben de provincies Zeeland, Brabant en Zuid-Holland in 2002 de Deltaraad opgericht met als doel landelijke waterprojecten en regionale ambities te verbinden. Gezamenlijk hebben zij gewerkt aan een visie op de Delta. Om deze visie ook werkelijk om te zetten in een uitvoeringsprogramma, is de Deltaraad in 2008 omgevormd tot Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. Naast de provincies zijn inmiddels ook de waterschappen en de ministeries aangeschoven.

De Stuurgroep is in een fase gekomen waarin de visies geconcretiseerd gaan worden, doordat een aantal korte termijn projecten richting besluitvorming gaat. Tegelijkertijd heeft ze de opdracht gekregen om een langetermijnverkenning uit te voeren naar de effecten van klimaatverandering op waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Hiermee staat de Stuurgroep voor de taak om op de korte termijn projecten te realiseren en daarnaast een lange termijn perspectief te formuleren.

Zoals de naam programma Zuidwestelijke Delta aangeeft, wordt er gebruik gemaakt van programmasturing. Deze wijze van sturing is gericht op het creëren van samenhang, onderlinge afstemming en prioritering in diverse projecten. Hiermee vormt het programma de laag tussen enerzijds de projecten en anderzijds de permanente organisaties (Van der Tak & Wijnen, 2006). Juist in de fase waarin korte termijn projecten en langetermijnverkenning samenkomen, staat de Stuurgroep voor diverse vragen op het gebied van programmasturing. Want hoe kan deze aansturing zo georganiseerd worden dat de verschillende nationale en regionale overheden verbonden raken? Hoe kan de relatie tussen programma en projecten vormgegeven worden? Op welke wijze kan geborgd worden dat de korte termijn projecten in lijn blijven met de lange termijn streefbeelden? En hoe kan het programma fungeren als stimulans om projecten tot uitvoering te brengen?

Met dergelijke vragen over de programmasturing ziet de Stuurgroep en daarmee ook het programmabureau Zuidwestelijke Delta zich geconfronteerd. Daarom zal in deze scriptie, die onder andere voortvloeit uit stagewerkzaamheden bij het programmabureau Zuidwestelijke Delta, de sturing in het programma Zuidwestelijke Delta centraal staan.

1.2 Doel- en vraagstelling

De programmasturing in de zuidwestelijke delta verschilt per project. Zo is het programma bijvoorbeeld trekker van het proces zoetwatervoorziening naar aanleiding van plannen voor verzilting van het Volkerak-Zoommeer, terwijl ze rond de Grevelingen meer als toeschouwer op de hoogte blijft. Een mogelijke verklaring voor deze verschillen is de *controversialiteit* van de projecten. Controversialiteit lijkt van invloed te zijn op de rol die het programma Zuidwestelijke Delta kan en mag nemen. Daarnaast is kenmerkend voor de programmasturing dat het gericht is op lange termijn beleidsprocessen. Een theoretisch handvat om dergelijke processen te analyseren is de theorievorming rond *beleidsevolutie*. Daarom zal in dit onderzoek naar de programmasturing in de Zuidwestelijke Delta een tweetal aspecten centraal staan: controversialiteit en beleidsevolutie.

Controversialiteit

Zoals gezegd verschilt de programmasturing in de zuidwestelijke delta per project. Deze verschillen hebben vooral te maken met de wijze waarop de individuele partijen ten opzichte van een project staan. Een belangrijk begrip hierbij is *controversialiteit*. Individuen en groepen vormen zich een beeld van een project. Op het moment dat de beelden conflicteren, ontstaat een controverse. De mate van controversialiteit lijkt, in de praktijk van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, van invloed te zijn op de aansturing van de projecten in de zuidwestelijke delta. Dit maakt het interessant om te kijken wat de relatie is tussen de mate van controversialiteit en de programmasturing.

Beleidsevolutie

Het bestuderen van programmasturing kan vanuit verschillende theoretische perspectieven. Eén daarvan is beleidsevolutie van ideeën. In deze theorieën wordt een beleidsproces geanalyseerd aan de hand van ideeën die ontstaan en worden geselecteerd. Hierbij is de vraag hoe een variëteit aan ideeën ontstaat en hoe hierin vervolgens selectie wordt aangebracht. In theoretische termen spreken we dan over variatie- en selectiemechanismen. Een mechanisme is een achterliggende constructie die een bepaalde activiteit veroorzaakt. Denk bijvoorbeeld aan een ruitenwisser, wij zien dat wanneer de ruitenwisser geactiveerd wordt de wissers heen en weer gaan. Hierachter zit een mechanisme dat de ruitenwissers in een bepaald patroon beweegt. Er is dus een zichtbare activiteit, een patroon hierin en een achterliggend mechanisme. Vertaald naar variatie- en selectiemechanismen is er een zichtbare activiteit, namelijk de variatie en selectie. Door te zoeken naar het patroon in deze variatie en selectie, ontstaat inzicht in de variatie- en selectiemechanismen. Wanneer bijvoorbeeld in een beleidsproces is te zien dat op diverse momenten Provinciale Staten beleid vaststellen, selecteren ze hiermee een specifiek idee. In deze selectie is een patroon te herkennen, namelijk dat wanneer een idee de vorm heeft van een formeel beleidsvoorstel, Provinciale Staten dit vaststellen. Achter dit patroon zit het selectiemechanisme van het bestaan van een Provinciale Staten met specifieke bevoegdheden, taken en procedures. Er is dus onderscheid tussen de activiteit (ruiten droogmaken, beleidsvoorstel vaststellen), het patroon hierin (ruitenwisser beweegt constant, een idee in de vorm van een beleidsvoorstel gaat langs Provinciale Staten) en het mechanisme hierachter (elektromotor, Provinciale Staten met specifieke bevoegdheden, taken en procedures). In dit onderzoek staan de mechanismen centraal, echter om deze te ontdekken en te analyseren, zal ook gekeken worden naar de variatie en selectie en het patroon hierin.

Reden voor deze theoretische bril is het karakter van de beleidsprocessen in de Zuidwestelijke Delta. Kenmerkend voor deze beleidsprocessen is een grote onzekerheid, lange tijdshorizon en de wens tot flexibiliteit en dynamiek. Theorieën over beleidsevolutie bieden een kader waarin deze kenmerken een plaats hebben. Daarnaast speelt beleidsevolutie niet op één plaats af, maar op diverse plaatsen, door verschillende partijen en op verschillende momenten. Als één partij varieert of selecteert in ideeën beïnvloedt dit de variatie en selectie van andere partijen en vice versa. Zo ontstaat een wisselwerking zowel in de tijd, als tussen partijen. Deze wisselwerking is relevant voor de Zuidwestelijke Delta. Er is namelijk gekozen voor een programmastructuur vanuit de veronderstelling dat dit meerwaarde heeft ten opzichte van de individuele partijen. De verwachting is dat het programma ervoor kan zorgen dat de individuele partijen elkaar niet in de weg zitten, maar dat ze elkaar versterken. Hieruit volgt dan ook de interessante vraag of dit klopt. Wat is eigenlijk de meerwaarde van het programmaniveau in de variatie en selectie van ideeën?

De theorieën over beleidsevolutie bieden dus een passend theoretisch kader, omdat ze zowel inzicht geven in lange termijn beleidsprocessen, als in de onderlinge beïnvloeding tussen de individuele partijen en het programmaniveau.

Doelstelling

In dit onderzoek zullen de hierboven beschreven onderdelen, controversialiteit enerzijds en anderzijds beleidsevolutie (en meer specifiek de variatie- en selectiemechanismen) op de verschillende niveaus centraal staan. Doelstelling van het onderzoek is dan ook inzicht te verkrijgen in de gevolgen die de mate van controversialiteit heeft op de variatie- en selectiemechanismen van ideeën op het niveau van individuele partijen en op programmaniveau.

Zowel praktisch als wetenschappelijk is dit een relevante vraag. In praktisch zin biedt dit, specifiek voor het programmabureau Zuidwestelijke Delta, inzicht in de programmasturing. Juist het onderzoek in relatie tot controversialiteit is relevant gezien recente controverses rond de Hedwigepolder en het Kierbesluit Haringvliet. Doordat ook specifiek gekeken wordt naar de wisselwerking tussen het programma en de individuele partijen, biedt dit onderzoek ook inzicht in de wijze waarop het programma sturing met meerwaarde kan creëren.

Ook wetenschappelijk heeft dit onderzoek een aantal meerwaarden. Zo biedt het meer in het algemeen inzicht in de relatie tussen controversialiteit en variatie- en selectiemechanismen. Daarnaast is het denken in termen van variatie en selectie nog een relatief onbekende werkwijze. Deze studie laat zien op welke wijze het theoretische raamwerk over beleidsevolutie toegepast kan worden in casuonderzoek. Tot slot is het onderzoek ook van waarde voor theorieën over programmasturing, omdat specifiek gekeken wordt naar programmasturing in een politiekbestuurlijke en maatschappelijke context. Ook dit is een onderwerp dat nog maar in beperkte mate is onderzocht.

Vraagstelling

Vanuit de doelstelling kom ik tot de volgende hoofdvraag:

Wat zijn in het Programma Zuidwestelijke Delta de consequenties van controversialiteit op de beleidsevolutie, en meer specifiek de variatie- en selectiemechanismen, van ideeën op het niveau van individuele partijen en op programmaniveau? En welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor de programmasturing in het programma Zuidwestelijke Delta?

Uit deze hoofdvraag vloeit een vijftal deelvragen voort:

1. Hoe controversieel zijn de grote projecten en deelprogramma's in het programma Zuidwestelijke Delta?
2. Welke variatie- en selectiemechanismen van ideeën bij niet-controversiële projecten en deelprogramma's zijn er op het niveau van individuele partijen en op programmaniveau?
3. Welke variatie- en selectiemechanismen van ideeën bij controversiële projecten en deelprogramma's zijn er op het niveau van individuele partijen en op programmaniveau?
4. Hoe beïnvloedt de mate van controversialiteit van projecten en deelprogramma's de variatie- en selectiemechanismen van individuele partijen en van het programma?
5. Welke lessen kunnen getrokken worden uit de relatie tussen de mate van controversialiteit en de variatie- en selectiemechanismen voor de programmasturing in het programma Zuidwestelijke Delta?

Verwachtingen

Voorafgaand in het onderzoek is het van belang een verwachting te schetsen. Deze verwachtingen zijn gebaseerd op een eerste globale verkenning van bestuurskundige literatuur en de cases.

Wanneer we kijken naar de relatie tussen controversialiteit en variatie- en selectiemechanismen is het volgende te verwachten. De variatie neemt af naar mate de controversialiteit toeneemt, het is namelijk te verwachten dat op het moment dat controversialiteit toeneemt de verantwoordelijke overheden meer controle willen behouden en daarom minder ruimte voor variatie geven. Tegelijkertijd bevat dit een paradox, omdat deze beperking van variatie ook leidt tot de roep van buiten de verantwoordelijke overheden tot meer ruimte voor nieuwe ideeën. Verwachting is dat deze roep vooral gehoor krijgt op programmaniveau en variatie in controversiële cases dan ook meer op programmaniveau vorm krijgt dan op het niveau van de individuele partijen. Hierbij stellen de individuele partijen in het programma wel duidelijke kaders aan de variatie om deze toch onder controle te kunnen houden. Dit in tegenstelling tot niet-controversiële projecten, waar meer variatie is dan bij controversiële projecten en waar de individuele partijen zorgen voor variatie. Daarnaast is de verwachting dat voor zowel controversiële als niet-controversiële projecten variatie in de tijd vooral terug te vinden is in de perioden tussen formele besluitvorming, omdat partijen op dat moment streven naar inperking van de ideeën om zo richtinggevende besluiten te kunnen nemen.

Wanneer we kijken naar selectie is te verwachten dat, vanuit eenzelfde behoefte aan controle van de verantwoordelijke partijen, bij meer controversialiteit er meer behoefte is aan selectie. Bij controversiële projecten vindt deze selectie formeel plaats in procedures en binnen de bevoegde organen. Juist bij een hoge mate van controversialiteit is er de neiging om de selectie te laten lopen via formele regels waar iedereen achter staat (huis van Thorbecke) om hierover discussie te voorkomen. Hiermee komt de selectie dan ook meer op het niveau van individuele partijen dan op programmaniveau. Bij niet-controversiële projecten is er meer ruimte om buiten de formele structuren en bevoegdheden te selecteren, waardoor selectie ook in andere gremia en via minder formele procedures plaatsvindt. Tot slot is te verwachten dat de selectiemechanismen bij controversiële projecten vooral bestuurlijk vorm krijgen en bij niet-controversiële projecten zowel bestuurlijk als ambtelijk. Reden hiervoor is dat, juist wanneer de gevoeligheid van een project toeneemt, bestuurders via de selectie willen sturen op het project.

De verwachtingen zijn in tabel 1.1 samengevat.

	Meer controversieel	Minder controversieel
Variatie	Minder variatie	Meer variatie
	Door programma, individuele partijen stellen kaders hiervoor	Door individuele partijen
	Rond formele besluitvorming minder variatie	Rond formele besluitvorming minder variatie
Selectie	Meer selectie	Minder selectie
	Door formeel bevoegde organen (individuele partijen) en via formele procedures	Door diverse gremia, zowel meer als minder formeel
	Bestuurlijk	Ambtelijk en bestuurlijk

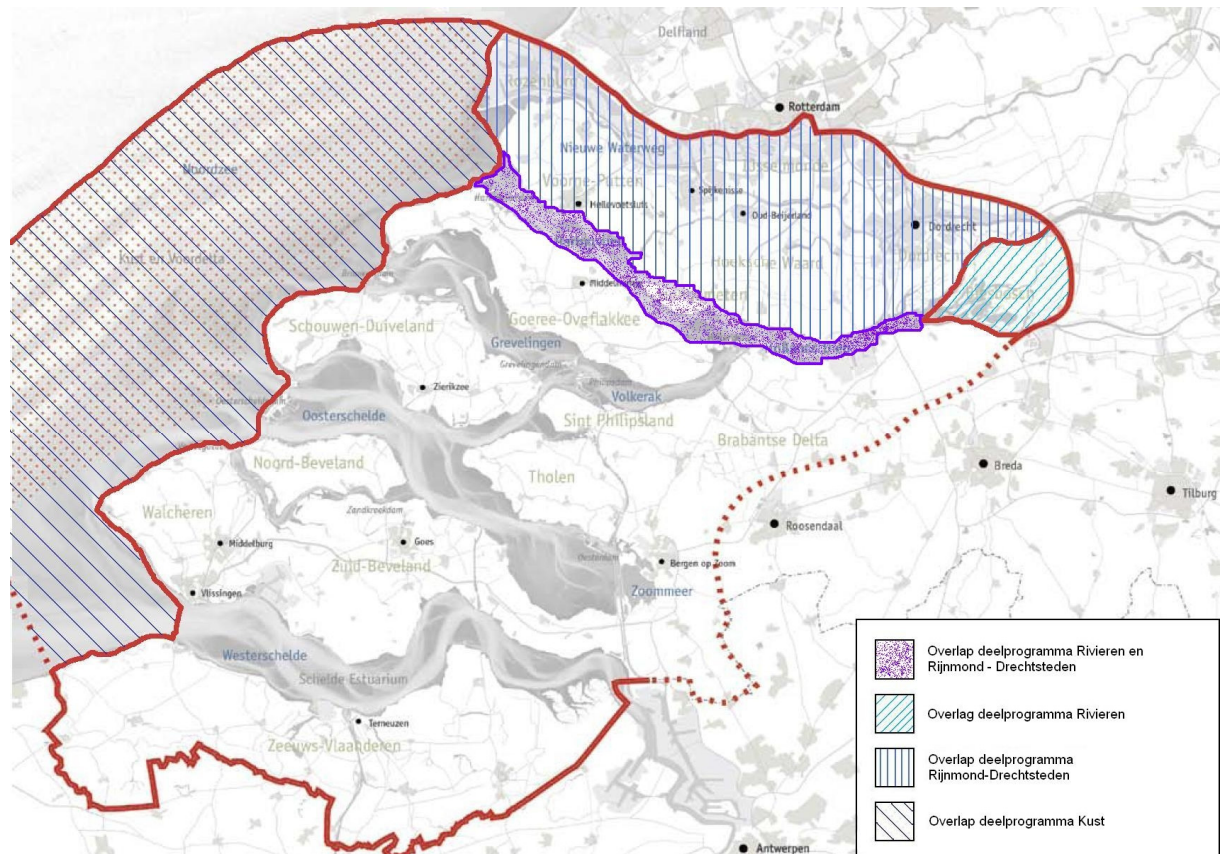
Tabel 1.1 Verwachtingen

1.3 Afbakening

In dit onderzoek staat het programma Zuidwestelijke Delta centraal. Deze aanduiding vraagt een nadere afbakening. Met 'programma Zuidwestelijke Delta' wordt het programma bedoeld dat in

2002 is gestart met de oprichting van de Deltaraad. Voor het onderzoek naar het programma wordt dus 2002 als startpunt genomen, de onderzochte projecten kennen eigen tijdslijnen.

Ruimtelijk gezien wordt het gebied begrensd door de Nieuwe Waterweg/Nieuwe Maas, de Biesbosch, Noordwest-Brabant, het Nederlandse Schelde-estuarium en de Voordelta (zie figuur 1.1). De ruimtelijke afbakening is voor de korte termijn net iets anders dan voor de lange termijn. Voor de korte termijn projecten worden de grensgebieden bij het programma betrokken. Voor de langetermijnverkenning is er overlap met de programma's Rijnmond-Drechtsteden, Rivieren en Kust.



Figuur 1.1 Gebiedsafbakening (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2010: 5)

1.4 Leeswijzer

In de eerstvolgende hoofdstukken worden het theoretisch kader (hoofdstuk 2) en de operationalisatie hiervan (hoofdstuk 3) besproken. Hoofdstuk vier bevat een beschrijving van het programma Zuidwestelijke Delta en een analyse van de mate van controversialiteit van de projecten. Vervolgens worden de variatie- en selectiemechanismen van de niet-controversiële projecten (hoofdstuk 5) en de controversiële projecten (hoofdstuk 6) geanalyseerd. In hoofdstuk zeven wordt de relatie gelegd tussen de mate van controversialiteit en de variatie- en selectiemechanismen en het geheel wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 8).

H2. Controversialiteit en beleidsevolutie

In dit hoofdstuk wordt de theoretisch bril waarmee de cases geanalyseerd zijn, uitgewerkt. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij theorieën over controversialiteit (§2.1), beleidsevolutie (§2.2) en variatie- en selectiemechanismen (§2.3). Vervolgens wordt uit deze theorieën het conceptueel model samengesteld (§2.4).

2.1 Controversialiteit

Over controversialiteit is in de bestuurskunde relatief weinig geschreven. Eén van de weinige uitgebreide onderzoeken hiernaar is van Schön en Rein (1994). Zij definiëren controversialiteit als:

“disputes in which the contending parties hold conflicting frames” (p. 23)

Kenmerkend aan deze definitie is dat zij kijken naar frames van actoren. Wanneer frames conflicteren, kan gesproken worden van een controverse. De term frames duidt hierbij op:

“underlying structures of belief, perception and appreciation” (Schön & Rein, 1994: 23, naar Vickers, 1983)

Een frame is dus niet enkel een belang of een mening, maar gaat dieper. Het gaat om datgene dat achter de belangen en voorkeuren ligt, oftewel de bril waar vanuit een actor kijkt (Benford & Snow, 2000; Gamson & Modigliani, 1989; Schön & Rein, 1994). Op het moment dat frames conflicteren, ontstaat een controverse. Kenmerkend hiervoor is dat er een conflictsituatie ontstaat die niet op basis van feiten en argumentatie opgelost kan worden. Vanuit de verschillende frames wordt namelijk ook naar de feiten en de argumentatie op andere manieren gekeken. Dit is dan ook het belangrijkste verschil tussen een onenigheid en een controverse (Hajer & Law, 2006; Hisschemöller & Hoppe, 2001; Schön & Rein, 1994).

De mate van controversialiteit, kan vanuit deze benadering bepaald worden door te kijken naar deze frames. Hierbij is een drietal vragen van belang:

1. Hoeveel verschillende frames worden rondom het beleidsproces gehanteerd?
2. In hoeverre verschillen deze frames van elkaar?
3. In welke mate kunnen de verschillende frames op steun rekenen?

Bij de eerste vraag gaat het om het aantal frames. Op het moment dat er één frame is, kan sowieso niet gesproken worden van een controverse omdat een frameconflict niet kan ontstaan. Op het moment dat er meer frames zijn, zijn er meer conflictpunten tussen de frames en is de mate van controversialiteit groter (Gamson & Modigliani, 1989; Schön & Rein, 1994).

Het aantal frames zegt echter niet alles, de mate waarin frames van elkaar verschillen is namelijk ook van belang voor de mate van controversialiteit. Hierbij gaat het enerzijds om de meer ‘zakelijke’ kant met de vraag in hoeverre er consensus mogelijk is tussen de frames. Hoe meer consensus mogelijk of aanwezig is, hoe lager de controversialiteit (Hisschemöller & Hoppe, 2001). Anderzijds gaat het om een meer ‘menselijke’ vraag, namelijk hoe wordt de afstand tussen frames ervaren door mensen. Als mensen de afstand tussen hun eigen en andere frames als klein ervaren, is de mate van controversialiteit lager (Nootboom, 2000).

Ook dit is nog niet volledig, de steun waarop een frame kan rekenen is namelijk ook van belang. Rondom frames ontstaan groepen actoren die eenzelfde frame delen, door Sabatier & Jenkins-Smith (Sabatier, 1988) aangeduid als *advocacy coalitions*. De controversialiteit is sterker wanneer de coalities meer gelijkwaardig zijn. Hierbij gaat het zowel om de grootte van de coalities als om de bronnen die de partijen binnen een coalitie tot hun beschikking hebben (Gamson & Modigliani, 1989;

Sabatier, 1988; Schön & Rein, 1994). De verdeling van de steun aan de frames is hiermee een laatste factor die van belang is voor het beoordelen van de mate van controversialiteit.

Deze drie vragen zullen in dit onderzoek leidend zijn voor het bepalen van de mate van controversialiteit.

2.2 Beleidsevolutie

In deze paragraaf zal achtereenvolgens gekeken worden naar eerdere theoretische stromingen die van belang zijn geweest voor de theorieën over beleidsevolutie, de wijze waarop evolutie wordt toegepast in de sociale wetenschappen en het denken over de beleidsevolutie van ideeën.

2.2.1 Beleidsevolutie in historisch perspectief

Beleidsevolutie als theoretische benadering heeft een lange voorgeschiedenis. Om de theorieën over beleidsevolutie te kunnen begrijpen is het goed om een aantal voorgaande benaderingen te kennen.

Natuurwetenschappen

Zoals uit de term 'beleidsevolutie' al duidelijk wordt, komt het nadenken hierover voort uit het evolutionaire denken in de natuurwetenschappen. De basis hiervoor is in de negentiende eeuw gelegd door Darwin in zijn onderzoek naar geleidelijke evolutie door natuurlijke selectie. Een andere bekende evolutionair bioloog in die tijd is Lamarck, die in zijn onderzoek aandacht heeft voor de wijze waarop evolutie gestuurd wordt en wat de rol is van de omgeving. Dit onderzoek is in de decennia daarop steeds verder uitgebouwd tot een natuurwetenschappelijk framework (Van den Bergh & Gowdy, 2000; Lewis & Steinmo, 2007).

Evolutie in economische theorieën

In de tweede helft van de twintigste eeuw zijn deze natuurwetenschappelijke theorieën opgepakt door sociale wetenschappers. Als eerste wordt in de jaren tachtig in met name de economische wetenschappen evolutie gezien als alternatief voor de dominante neoklassieke economische theorieën. Belangrijke vooronderstellingen in deze neoklassieke economische theorieën zijn:

- Actoren handelen rationeel; mensen zijn in staat om hun keuzes te overzien en vervolgens gebaseerd op rationele overwegingen de keuze te maken, waarbij het uiteindelijke doel efficiëntie is.
- Eenduidige en statische processen; doordat de keuzes van mensen voorspelbaar zijn en allemaal gebaseerd zijn op het streven naar efficiëntie, zijn processen relatief statisch, eenduidig en voorspelbaar.
- Optimale allocatie; doordat in iedere keuze efficiëntie het doel is, leiden al deze keuzes gezamenlijk tot een optimale allocatie van bronnen.

In reactie hierop worden de natuurwetenschappelijke theorieën over evolutie toegepast op de economie. Hierbij wordt evolutie gezien als:

“a disequilibrium and qualitative (structural) change that is irreversible and unpredictable, can be gradual and radical, and is based on micro-level diversity (variation) and selection, as well as macro-level trends and shocks (“large-scale accidents”)” (Van den Bergh & Gowdy, 2000: 38)

Hiermee worden belangrijke neoklassiek economische vooronderstellingen verworpen:

- Veranderingen ontstaan niet door rationele keuzes op basis van het streven naar efficiëntie, maar als gevolg van kleine variaties en de selectie hiervan en gebeurtenissen.
- In plaats van eenmalige en eenduidige keuzes gaat het hierbij om een veelheid aan variatie- en selectieprocessen en interferenties van gebeurtenissen, waardoor er geen eenduidige en statische maar complexe en dynamische processen ontstaan.
- De veranderingen hierin zijn onstuurbaar en onvoorspelbaar, dit in tegenstelling tot de vooronderstelling dat een optimum mogelijk is (Van den Bergh & Gowdy, 2000; Van den Bergh & Kallis, 2009; Le Moigne, 1995; Lewis & Steinmo, 2007).

Met dit denken slaat het natuurwetenschappelijke evolutiedenken over naar de sociale wetenschappen.

Padafhankelijkheid

In het denken over verandering van beleid zijn de eerste theorieën die richting evolutie neigen eveneens te vinden in de jaren tachtig. Belangrijk hierin is het, overigens eveneens uit de economische wetenschappen afstammende, idee van padafhankelijkheid. Kern hiervan is dat eerdere keuzes en gebeurtenissen bepalend zijn voor latere veranderingen. Als gevolg van zogenaamde *increasing returns* is het namelijk onaantrekkelijk om van een eenmaal gekozen pad af te wijken. Voorbeelden van barrières om van het gekozen pad af te wijken zijn in de economische theorieën de gedane investeringen en de relatief lagere kosten, in het geval van beleid ontstaat deze padafhankelijkheid door de kosten van coördinatie en afstemming, neiging van democratieën tot compromissen en bestaande instituties (Davis, 1985).

Met het idee van padafhankelijkheid krijgen aspecten als onvoorspelbaarheid (kleine keuzes hebben grote gevolgen), inflexibiliteit (niet snel van het gekozen pad afwijken), onomkeerbaarheid (gemaakte keuzes houden hun invloed) en inertie (steeds meer in lijn met gekozen pad, geen grote veranderingen) een plaats in het denken over beleidsverandering (Davis, 1985; Howlett & Rayner, 2006; Pierson, 2000).

Stromenmodel

Het stromenmodel van Kingdon (1984) is een volgende denkstroming in de bestuurskunde waarin evolutionaire theorieën verweven zijn. In dit model zijn er drie zogenaamde stromen zijn: problemen, oplossingen en politiek. Deze stromen kennen elk een eigen dynamiek, ze fungeren autonoom maar zijn tegelijkertijd wel van invloed op elkaar. Op het moment dat de drie stromen bij elkaar komen, dus zowel probleem, als oplossing, als politiek, ontstaat een 'policy window' en is beleidsverandering mogelijk. Deze theorie is relevant voor het denken in termen van evolutie, omdat het plaats geeft aan onvoorspelbaarheid en dynamiek in beleidsprocessen, een zekere mate van toeval en het belang van het verleden (Dudley, 1999; John, 1998; 1999; Kingdon, 1984).

Kingdon is ook één van de eerste onderzoekers die kijkt naar de evolutie van ideeën. In zijn stromenmodel maken deze ideeën deel uit van de stromen van problemen, oplossingen en politiek. Verandering in deze ideeën, beschrijft Kingdon als volgt (1984: 123):

"The process is evolutionary, a selection process in which some of these ideas survive and flourish"

Of een idee al dan niet geselecteerd wordt, is volgens Kingdon afhankelijk van een drietal criteria: technische haalbaarheid, acceptatie van onderliggende waarden en anticipatie op toekomstige beperkingen. Deze relatief statische beschrijving heeft nog niet de vorm van een theorie van beleidsevolutie, maar is wel een eerste stap op weg hiernaar toe.

Punctuated equilibrium

Een laatste relevante theorie als voorloper van beleidsevolutie is de theorie over *punctuated equilibrium*. Deze theorie, waarvan Baumgartner en Jones de grondleggers zijn, vertrekt vanuit de analyse dat er in beleidsprocessen zowel stabiele als instabiele perioden zijn. In een stabiele periode is er geleidelijke verandering, zoals kenmerkend is in theorieën over padafhankelijkheid en diverse natuurwetenschappelijke evolutietheorieën. Er zijn echter ook perioden waarin er heftige en snelle veranderingen plaatsvinden. In de theorieën over *punctuated equilibrium* worden deze verklaard vanuit zogenaamde positieve of negatieve feedback, dit zijn versterkende (positieve feedback) of verzwakkende (negatieve feedback) bewegingen die ontstaan in interacties. Dit leidt ertoe dat kleine oorzaken grote gevolgen kunnen hebben en vice versa. Met deze theorie krijgen ook heftige en snelle verandering een verklaring vanuit het evolutionaire denken (Van den Bergh & Gowdy, 2000; Howlett & Rayner, 2006; John, 1998; 1999; Lewis & Steinmo, 2007).

Naast de hierboven beschreven theorieën is er nog een veelheid andere theorieën (denk aan *historical narratives*, *advocacy coalition framework*, historisch institutionalisme, theorieën over veerkracht en adaptatie, zelforganisatie) die grote of minder grote raakvlakken hebben met het evolutiedenken in de beleidstheorieën (Van den Bergh & Kallis, 2009; Howlett & Rayner, 2006; John, 1998; 1999). Er is nu niet de ruimte om deze allemaal bij langs te gaan en het korte overzicht zoals hierboven gegeven biedt voldoende achtergrond om het denken over beleidsevolutie in een context te kunnen plaatsen.

2.2.2 Evolutionaire theorieën in de beleidswetenschappen

Voordat we gaan kijken naar beleidsevolutie is het goed om stil te staan bij het gebruik van de natuurwetenschappelijke theorieën in de sociale wetenschappen. De term evolutie verwijst in het dagelijks taalgebruik namelijk al snel naar het Darwinistische denken, in sociaalwetenschappelijk onderzoek wordt de term echter op een iets andere wijze gebruikt. Daarnaast zijn er ook wezenlijke verschillen in de toepassing van het idee van evolutie in de natuurlijke wereld en de sociale wereld.

Metafoor of werkelijkheid

Bij het toepassen van evolutie in de sociale wetenschappen zijn grofweg twee stromingen te onderscheiden. Als eerste zijn er wetenschappers die evolutie gebruiken als metafoor (bijvoorbeeld Dudley, John, Kerr, Sementelli, Swift). Hierbij dient beleidsevolutie als handvat om processen van variatie en selectie te verklaren, zonder dat de natuurwetenschappelijke theorieën over evolutie direct worden toegepast. Beleidsevolutie wordt gebruikt als 'bril' om naar de werkelijkheid te kijken. Oftewel, het beleidsproces kan je zien als een proces van variatie en selectie. Een tweede stroming wetenschappers (bijvoorbeeld Alford, Axelrod, Cohen, Curry, Dowding, Hibbing, Kay, Rubin) gebruikt beleidsevolutie functionalistisch. Evolutiedenken wordt hierbij gebruikt als verklaring voor het handelen van actoren en organisaties, mensen willen overleven en maken daarom in een beleidsproces bepaalde keuzes. Oftewel, het beleidsproces is een proces van variatie en selectie. In dit onderzoek maak ik de keuze voor metaforisch gebruik van beleidsevolutie. Hiervoor is een aantal redenen. Ten eerste vereist de functionalistische benadering een grote natuurwetenschappelijke kennis, dit is bij metaforisch gebruik niet vereist. Daarnaast richt beleidsevolutie vanuit functionalistisch perspectief zich door het hoge abstractieniveau en de zware natuurwetenschappelijke component vooral op analyse, terwijl er bij metaforisch gebruik zowel

aandacht is voor analyse als prescriptie. In dit onderzoek, waar ook nadrukkelijk voor prescriptie is gekozen, ligt de metafoor meer voor de hand. Ten derde raakt evolutie als werkelijk mechanisme een aantal principiële vragen. Want is er in de natuur sprake van evolutie? En zo ja, vindt dit bij mensen en dus in de sociale wereld op dezelfde wijze plaats? Dergelijke vragen zijn zeker interessant, maar niet op zijn plaats in dit onderzoek. In dit onderzoek wordt beleidsevolutie dus metaforisch gebruikt.

Verschillen met 'dagelijks gebruik' evolutie

De term evolutie wordt in het dagelijks leven veel gebruikt. De dominante associatie met evolutie is een geleidelijke ontwikkeling als gevolg van toeval, waarbij de uitkomst steeds beter wordt. De term evolutie die wij hier gebruiken om de ontwikkeling in beleid aan te duiden, heeft hierin een andere betekenis. Het is goed om deze verschillen vooraf scherp te hebben. De meest opvallende verschillen zijn (Van den Bergh & Gowdy, 2000; Kerr, 2003):

- Tempo; geen geleidelijke evolutie, maar zowel stabiele als dynamische perioden.
- Intentie; evolutie vindt niet alleen plaats als gevolg van 'toeval', want er zijn actoren die intentioneel handelen. Er is geen sprake van controle en volledige beheersing, maar wel van bewust gedrag.
- Uitkomst; de uitkomst bestaat niet uit voortdurende verbeteringen, er hoeft geen sprake te zijn van progressie.

Voor dit onderzoek is het van belang deze verschillen in het achterhoofd te houden, omdat tempo, intentie en uitkomst bij evolutie in de sociale wetenschappen een andere rol hebben dan in het dagelijks spraakgebruik.

2.2.3 Beleidsevolutie van ideeën

Eén van de theoretische stromingen in metaforische gebruikte beleidsevolutie is de beleidsevolutie van ideeën. Centrale gedachte in deze stroming is dat een beleidsidee bepalend is voor beleidsverandering. In beleidsprocessen ontstaan nieuwe ideeën, sommige daarvan sneuvelen, andere worden positief ontvangen. Als een idee positief wordt ontvangen, ontstaat een proces van imitatie. Het idee wordt zo steeds verder overgenomen, dit heeft gevolgen op het gedrag van mensen en kan zo leiden tot beleidsverandering.

Hieruit wordt ook al duidelijk waarom een dergelijk proces met de term evolutie wordt aangeduid. Er ontstaan nieuwe ideeën (variatie) waarvan sommige wel en sommige niet 'overleven' (selectie). Het 'idee' is daarmee de eenheid van evolutie. Een idee blijft niet voortdurend hetzelfde, in het proces van imitatie vinden aanpassingen plaats (adaptatie) waardoor het idee in gewijzigde vorm verder gaat (mutaties) (Axelrod & Cohen, 2000; Dudley, 1999; 2003; 2004; John, 1998; 1999; Lewis & Steinmo, 2007; Steinmo, 2003). Hierbij is het van belang te beseffen dat er geen sprake is van één idee dat evolueert, maar van een veelheid aan ideeën die ook weer in onderlinge interactie staan en elkaar beïnvloeden. Juist in dit complexe proces van interactie, imitatie en adaptatie vormen zich ideeën die leiden tot beleidsverandering (Van den Bergh & Kallis, 2009; Dudley, 1999).

Het idee als eenheid van evolutie heeft echter een probleem, een idee kan zichzelf niet laten opkomen en voortbestaan. Een idee is namelijk geen levend voorwerp. Op dit moment komen mensen in beeld. Mensen zijn namelijk degenen die ideeën hebben, een idee al dan niet inbrengen, proberen verder te brengen en ook ideeën kunnen imiteren. Mensen zijn hierin de verkopers, verdedigers of entrepreneurs van ideeën (Dudley, 1999; 2003; 2004; John, 1998; 1999; 2000).

Een tweede vraag die deze benadering oproept is, wat is nu eigenlijk een idee. Een bekende definitie is van de hand van John (1999: 42):

“Ideas are used here to refer to policy proposals which are relatively discrete packages of measures that are capable of being selected as policies”

Deze definitie heeft echter iets problematisch in zich. Zoals beschreven, staat centraal bij het kijken naar beleidsevolutie van ideeën dat sommige ideeën wel en sommige niet overleven als gevolg van de selectie die plaatsvindt. Wanneer we ideeën zien als beleidsvoorstellen missen we een groot deel van het selectieproces, want voordat een idee een beleidsvoorstel is, is er al een hele weg gegaan.

Een meer brede definitie is te vinden bij Steinmo (2003: 229):

“Policy ideas are seen as ‘problem solutions’ – a kind of rational probabilistic calculation linking problems with potential solutions”

Met deze definitie kunnen beleidsideeën zowel concrete beleidsvoorstellen zijn, alsook ideeën die in een veel eerder stadium van het beleidsproces naar boven komen. Tegelijkertijd is het voor het onderzoek naar de evolutie van beleidsideeën van belang dat niet elk ‘proefballonnetje’ een beleidsidee is. In deze definitie wordt dit ondervangen, doordat gekeken wordt naar beleidsoplossingen waarin problemen en oplossingen op een beredeneerde wijze gekoppeld zijn.

2.2.4 Gelaagdheid en dynamiek

Wanneer we kijken naar de theorieën over beleidsevolutie is ten slotte de notie van belang dat beleidsevolutie zich afspeelt in een omgeving die door complexiteit gekenmerkt wordt. Teisman e.a. (2009: 5) beschrijven deze complexiteit als volgt:

“systems, characterized by interrelatedness between constituent parts, where the whole is different than can be expected from the sum of the parts”

In deze beschrijving zit een tweetal belangrijke elementen. Ten eerste is er sprake van meerdere systemen. Met de term systemen wordt geduid op een verzameling actoren (individuen en/of groepen) die onderling verbonden zijn. Binnen de systemen is interactie tussen individuen en partijen, maar ook tussen de systemen onderling is interactie. Hierdoor fungeren de systemen niet autonoom van elkaar, maar is er sprake van verwevenheid (Cilliers, 2000; Mitleton-Kelly & Papaefthimiou, 2000; Teisman et al. 2009). Deze notie is van belang voor beleidsevolutie. Dit heeft namelijk tot gevolg dat beleidsevolutie niet op één plaats afspeelt, maar op diverse plaatsen. Zo geven Lewis & Steinmo (2007: 20) aan:

“in recent years, however, there has been somewhat of a rapprochement around the idea that there are different ‘levels’ of selection. [...] Similarly we suggest that there are multiple levels of selection in the political world. Therefore, there should be multiple levels of analysis.”

Binnen en tussen de verschillende niveaus ontstaat een proces van variatie en selectie van ideeën. Door de onderlinge verwevenheid vinden deze processen niet in afzondering plaats, maar in voortdurende wisselwerking waarbij de lagen waarop variatie en selectie plaatsvindt elkaar wederzijds beïnvloeden (Kerr, 2002; Lewis & Steinmo, 2007).

Het tweede kenmerk van deze complexe omgeving is dat het geheel niet gelijk is aan de som der delen. Logischerwijs is te verwachten dat, uitgaande van de verschillende niveaus, de variatie en selectie op niveau A bij elkaar opgeteld gelijk is aan de variatie en selectie op niveau B. Echter, als gevolg van de interactie en verwevenheid tussen de niveaus is deze relatie circulair van karakter. Oftewel, de variatie en selectie op niveau A beïnvloedt de variatie en selectie op niveau B, waarop deze weer de variatie en selectie op niveau A beïnvloedt. Het effect dat hierdoor optreedt kan tweeledig zijn. Deze interacties kunnen elkaar versterken (positieve feedback) of verzwakken (negatieve feedback). De interactie en verwevenheid hebben tot gevolg dat er non-lineaire en

dynamische relaties zijn tussen de verschillende niveaus (Gerrits, 2008; Heylighen, 2002 ; Mitleton & Papaefthimiou, 2000; Rhee, 2000; Stacey, 1995; Teisman et al. 2009).

Samengevat zijn er twee gevolgtrekkingen van het complexe karakter van beleidsevolutie voor de analyse van variatie- en selectiemechanismen. Ten eerste vindt variatie en selectie op verschillende niveaus plaats, waarbij deze niveaus niet autonoom maar onderling verweven zijn. Ten tweede is de variatie en selectie niet statisch en lineair, maar dynamisch en non-lineair van karakter.

2.3 Variatie- en selectiemechanismen van ideeën

De kern van het zojuist beschreven proces van beleidsevolutie van ideeën wordt gevormd door variatie en selectie. De variatie en selectie van ideeën vindt niet zomaar plaats, er zijn bepaalde mechanismen die ertoe leiden dat er variatie in ideeën ontstaat en ideeën geselecteerd worden (Axelrod & Cohen, 2000; Van den Bergh & Kallis, 2009; Kerr, 2002; Kerr, 2003; John, 1998; Lewis & Steinmo, 2007). Over wat mogelijke variatie- en selectiemechanismen zijn, is nog weinig bekend. Sommige spreken in heel algemene termen over contextuele factoren (Van den Bergh & Kallis, 2009; Kerr, 2002; Lewis & Steinmo, 2007), anderen duiden de mechanismen in heel specifieke termen, zoals narratieven (Dudley, 2003), feedbackloops (Kay, 2006) of leervermogen (Steinmo, 2003). De beschrijving van mechanismen in algemene termen biedt onvoldoende houvast voor een degelijke analyse, de specifieke termen zijn beperkt uitgewerkt en weinig onderbouwd. Er is nog een derde categorie onderzoeken naar variatie- en selectiemechanismen, waarin vooral gekeken wordt naar mechanismen zoals kopiëren, imiteren en translatie. Bij kopiëren en imiteren wordt met name gekeken naar strategieën of ideeën van partijen die succesvol blijken en daarom worden overgenomen (Axelrod & Cohen, 2000; John, 1998; 1999). Het begrip translatie duidt op het proces waarin actoren een specifiek idee overnemen en 'vertalen'. Het idee verandert door de vertaling steeds een klein beetje, waardoor een idee kan uitgroeien tot een innovatieve verandering (Gustavson, 2009; Lindberg & Czarniawska, 2006; Pel et al. forthcoming). Deze concrete invulling van variatie- en selectiemechanisme is erg interessant. Tegelijkertijd is het nog te beperkt geoperationaliseerd om in dit onderzoek als bruikbaar theoretische operationalisatie van variatie- en selectiemechanismen te kunnen gebruiken.

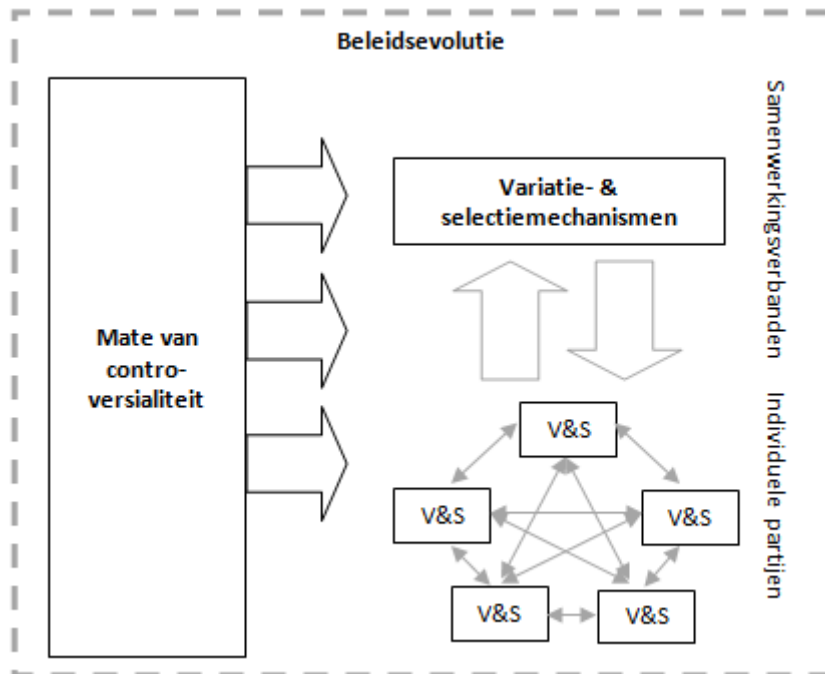
Een mogelijk meer geoperationaliseerd handvat om toch de variatie- en selectiemechanismen te analyseren, komt van Koppenjan & Klijn (2004). Zij stellen in hun analyses van beleidsnetwerken dat er wat betreft mechanismen vier vragen zijn: Wat zijn de criteria voor variatie/selectie? Wie varieert/selecteert? Wanneer wordt gevarieerd/geselecteerd? En hoe wordt gevarieerd/geselecteerd? Wanneer we naar deze vragen kijken, is de eerste vraag een onderdeel van de laatste vraag, omdat criteria een onderdeel vormen van de wijze waarop geselecteerd kan worden. Een vergelijkbare indeling is te vinden bij Axelrod & Cohen (2000), zij spreken over variatie- en selectiemechanismen in het onderscheid plaats en tijd. Vanuit deze indelingen zijn er drie vragen, waarmee de variatie- en selectiemechanismen geanalyseerd worden:

- (1) Wie varieert (2) wanneer (3) op welke wijze?
- (1) Wie selecteert (2) wanneer (3) op welke wijze?

Deze benadering van mechanismen zal in dit onderzoek het theoretische handvat vormen voor het analyseren van variatie- en selectiemechanismen.

2.4 Conceptueel model

De volgende stap is om vanuit deze theorieën een conceptueel model te vormen. In dit model moet zowel de relatie tussen controversialiteit en variatie- en selectiemechanismen naar voren komen, als de gelaagdheid en dynamiek in deze variatie en selectie. Dit is zichtbaar gemaakt in het volgende model (zie figuur 2.1).



Figuur 2.1 Conceptueel model (V&S = variatie & selectiemechanismen)

Ter toelichting van dit model nog een aantal opmerkingen. Centraal staat het beleidsproces dat wordt gezien als een proces van beleidsevolutie van ideeën. Daarom staat het geheel in een 'kader' van beleidsevolutie. Het proces van beleidsevolutie is geen autonome gebeurtenis, maar wordt beïnvloed door een veelheid aan andere factoren. Deze worden niet meegenomen in dit onderzoek, maar de aanwezigheid hiervan is figuurlijk aangeduid door de doorbroken lijn van het kader.

Vervolgens gaat het om de relatie tussen de mate van controversialiteit en de variatie- en selectiemechanismen. In dit onderzoek wordt deze relatie eenzijdig bestudeerd (pijlen van links naar rechts). Dit betekent niet dat er vice versa geen relatie is, maar omdat dit geen onderwerp van onderzoek is, zijn de pijlen in het conceptueel model eenzijdig weergegeven.

Tot slot is vanuit de theorie naar voren gekomen dat variatie- en selectiemechanismen op verschillende niveaus aanwezig zijn. Omdat in deze studie het programma Zuidwestelijke Delta en de afzonderlijke overheden in hun handelen in projecten centraal staan, zijn deze twee niveaus zichtbaar gemaakt onder de noemers individuele partijen en samenwerkingsverbanden. Hierbij is er zowel interactie (weergegeven met grijze pijlen) tussen de individuele partijen als tussen de individuele partijen en de samenwerkingsverbanden.

Dit model vormt de leidraad voor het verdere onderzoek naar controversialiteit en de invloed hiervan op de variatie- en selectiemechanismen van ideeën.

H3. Operationalisatie en methodologie

3.1 Operationalisatie

Om de analyse uit te kunnen voeren is het van belang de centrale begrippen verder te operationaliseren. In de onderstaande tabel is van de belangrijkste begrippen een definitie en operationalisatie gegeven.

Begrip	Definitie	Operationalisatie
Frame	<i>Underlying structures of belief, perception and appreciation</i> (Schön & Rein, 1994: 23)	<ul style="list-style-type: none"> - Vanuit welke 'bril' wordt naar het project gekeken - Welke redeneringen zitten achter de perceptie en waardering van het project
Controversialiteit (de mate van)	<i>Disputes in which the contending parties hold conflicting frames</i> (Schön & Rein, 1994: 23)	<ul style="list-style-type: none"> - Hoeveel verschillende frames zijn er - Hoe groot is de spreiding tussen de frames - Hoe is de steun van de betrokken partijen verdeeld over de frames
Ideeën (beleidsideeën)	<i>A kind of rational probabilistic calculation linking problems with potential solutions</i> (Steinmo, 2003: 229)	<ul style="list-style-type: none"> - Wat wordt genoemd als opgave - Wat wordt genoemd als mogelijke oplossing of oplossingsrichting - Wat wordt genoemd als wenselijke aanpak van het proces
Variatie (van ideeën)	<i>The diversity of types within a population or system</i> (Axelrod & Cohen, 2000: 153)	<ul style="list-style-type: none"> - Is er in het beleidsproces ruimte voor nieuwe ideeën? - Ontstaan er in het beleidsproces nieuwe ideeën?
Variatie-mechanismen	<i>Mechanisms that create and destroy variety in populations</i> (Axelrod & Cohen, 2000: 60)	<p>Wie varieert wanneer op welke wijze:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wie (a) schept ruimte voor nieuwe ideeën en/of (b) brengt nieuwe ideeën in, in het beleidsproces - Wanneer (a) is er ruimte voor nieuwe ideeën en/of (b) ontstaan er nieuwe ideeën in het beleidsproces - Hoe (a) ontstaat er ruimte voor nieuwe ideeën en/of (b) worden nieuwe ideeën ingebracht
Selectie (van ideeën)	<i>Increase or decrease in the frequency of various types of agents or strategies</i> (Axelrod & Cohen, 2000: 153)	<ul style="list-style-type: none"> - Worden ideeën afgewezen - Worden ideeën uitgewerkt - Worden keuzes gemaakt voor ideeën - Worden ideeën formeel of informeel vastgelegd
Selectie-mechanismen	<i>Mechanism whereby some units of replication succeed and others do not</i> (John, 1999: 43)	<p>Wie selecteert wanneer op welke wijze:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wie (a) wijst ideeën af (b) werkt ideeën uit (c) maakt keuzes voor ideeën en/of (d) legt ideeën vast - Wanneer worden ideeën (a) afgewezen (b) uitgewerkt (c) gekozen en/of (d) vastgelegd - Hoe worden ideeën (a) afgewezen (b) uitgewerkt (c) gekozen en/of (d) vastgelegd

Tabel 3.1 Operationalisatie

Bij deze operationalisatie is nog een aantal aanvullende opmerkingen van belang. Als eerste gaat het bij frames om een specifiek geval (bijvoorbeeld een project). Daar waar perspectieven en onderliggende zienswijzen met name ingaan op de algemene kijk van mensen naar hun omgeving, gaat het bij een frame over de wijze waarop een specifieke geval beschouwd wordt. Dit frame komt voort vanuit onder andere het algemene perspectief, maar hoeft niet één op één hiermee overeen te komen. Neem bijvoorbeeld een natuurorganisatie. Een mogelijk algemeen perspectief is dat natuur beschermd moet worden tegen bedreigingen die voortkomen vanuit economische activiteiten. Bij een specifiek project kan het echter zijn dat een natuurorganisatie extra economische activiteiten accepteert, omdat dit in het project is verbonden aan extra natuurontwikkeling. In dat geval verschilt dus het frame, namelijk hoe dit specifieke geval gezien wordt, van het algemeen perspectief.

Een tweede aanvulling is van belang wat betreft actoren. In dit onderzoek wordt vaak gesproken in termen van partijen, dus 'provincie Zeeland' of 'LTO Noord'. Binnen één organisatie kunnen frames echter verschillen en wat betreft variatie en selectie is het in veel gevallen niet de gehele organisatie die varieert of selecteert. Deze verschillen kunnen zich zelfs tot op het niveau van individuen voordoen. Om deze nuance aan te brengen is ervoor gekozen om wel te spreken in termen van partijen, maar daar waar specifieke onderdelen van of individuen in organisaties bepalend zijn geweest in de variatie of selectie, zijn deze benoemd.

Tot slot is voor het beoordelen van de mate van controversialiteit 'gescoord' per project. Voor elk van de drie vragen is een score gemeten en is vervolgens beoordeeld hoe hoog de mate van controversialiteit is. In de onderstaande tabel (3.2) is de wijze van scores weergegeven.

Vraag	Score
Hoeveel verschillende frames zijn er	Score in absolute aantallen
Hoe groot is de spreiding tussen de frames	Score in relatieve verdeling: -- = frames komen overeen - = frames zijn licht verspreid +/- = frames zijn gemiddeld verspreid + = frames zijn sterk verspreid ++ = frames zijn sterk verspreid en onverenigbaar
Hoe is de steun van de betrokken partijen verdeeld over de frames	Score in relatieve verdeling: -- = Eén frame wordt door overgrote meerderheid gesteund - = Eén frame wordt door meerderheid gesteund +/- = Steun aan frames is licht verdeeld + = Steun aan frames van belangrijkste partijen is gelijk verdeeld ++ = Steun aan frames van alle partijen is gelijk verdeeld

Tabel 3.2 Meten van de mate van controversialiteit

3.2 Methodologie

3.2.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek is opgezet als casestudie. Door het gebruik van een casus kan inzicht verkregen worden in de wijze waarop de variatie en selectie in de praktijk van individuele partijen, projecten en een programma vormgegeven wordt.

De centrale casus is het programma Zuidwestelijke Delta. Dit programma is om een aantal redenen geschikt als casus. Ten eerste is de samenwerking tussen overheden in het programma zowel over

bestuurlijke grenzen heen (meerdere provincies, meerdere waterschappen) als door bestuurslagen heen (zowel rijk, provincies als waterschappen). Het samenspel tussen individuele overheden en de programmaorganisatie kan daardoor in dit programma optimaal worden onderzocht. Daarnaast is het programma Zuidwestelijke Delta gestart in 2002. Voor een onderzoek vanuit het perspectief van beleidsevolutie is het nodig om een periode van zeker een aantal jaren te kunnen analyseren. Het tijdsbestek van acht jaar biedt voldoende materiaal voor een analyse van de variatie- en selectiemechanismen. Daarnaast zal het programma ook de komende jaren nog functioneren. Dit maakt het onderzoek ook praktijkrelevant voor de zuidwestelijke delta. Dit maakt het programma Zuidwestelijke Delta een geschikte casus voor dit onderzoek.

Binnen het programma Zuidwestelijke Delta is een viertal projecten onderzocht. Om tot uitspraken te komen over de relatie tussen controversialiteit en de variatie- en selectiemechanismen, zijn twee niet-controversiële en twee controversiële projecten uitgezocht. Deze casusselectie is als volgt uitgevoerd. Ten eerste is gekeken welke projecten geschikt zijn voor dit onderzoek. Dit is gedaan op basis van de volgende twee criteria:

- Relatie met programma Zuidwestelijke Delta; projecten die buiten het tijdsbestek of buiten het geografisch gebied van het programma vallen zijn niet meegenomen, omdat anders de relatie tussen individuele partijen enerzijds en het programma anderzijds onvoldoende onderzocht kan worden.
- Voldoende informatie; een enkel project binnen de Zuidwestelijke Delta ligt dermate gevoelig dat er informatie slecht te verkrijgen is. Om grote verschillen in informatiebronnen te voorkomen, zijn deze projecten niet meegenomen.

Vervolgens is van de overgebleven projecten de mate van controversialiteit beoordeeld en zijn twee niet-controversiële en twee controversiële cases geselecteerd. De analyse van de mate van controversialiteit en de uiteindelijke casusselectie zijn opgenomen in hoofdstuk vier.

Belangrijke vraag bij een casestudie is de mate waarin meer generieke uitspraken gedaan kunnen worden. Doordat gekozen is voor een meervoudige casestudie (vier projecten binnen één programma), is het mogelijk om meer generieke uitspraken te doen over de relatie tussen controversialiteit en variatie- en selectiemechanismen in projecten. Algemene uitspraken over de programmasturing en de meerwaarde van het programma in de variatie en selectie van ideeën zijn, met enige nuance, mogelijk. Er is slechts één programma als casus onderzocht. Tegelijkertijd geldt dat er veel programma's zijn met een vergelijkbare werkwijze (bijvoorbeeld Ruimte voor de Rivier, Zwakke Schakels, Groene Hart, deelprogramma's Nationaal Deltaprogramma, herstructurering Brabant). Ondanks de specifieke context kunnen dus welzeker lessen getrokken worden uit deze casus voor andere programma's.

3.2.2 Onderzoeksmethoden

Centrale begrippen in dit onderzoek zijn onder andere frames en ideeën. Kenmerkend voor deze begrippen is dat ze subjectief zijn. Zowel een frame als een idee wordt ingekleurd en vorm gegeven vanuit de beleving, ervaringen en kennis van personen. Om hierin inzicht te verkrijgen liggen kwalitatieve onderzoeksmethoden voor de hand. Met deze methoden kan namelijk inzicht verkregen worden in de verhalen achter de feiten. Daarom is voor dit onderzoek gekozen voor kwalitatieve methoden. Tegelijkertijd hebben deze methoden hun beperkingen. Zo is kwalitatief onderzoek gevoeliger voor subjectiviteit en selectiviteit. Door een zorgvuldige operationalisatie en analyse en door het combineren van document- en respondentonderzoek is deze zwakte van kwalitatief onderzoek beperkt.

Meer concreet is een drietal onderzoeksmethoden gebruikt. Ten eerste is een inhoudsanalyse uitgevoerd op diverse documenten. Dit documentonderzoek is gebruikt voor de reconstructie van het programma Zuidwestelijke Delta en de onderzochte projecten. Daarnaast zijn de documenten van het programma Zuidwestelijke Delta ook gebruikt voor de analyse van de relatie tussen programma en projecten. Voor de reconstructie van programma en projecten zijn de formeel gepubliceerde documenten geanalyseerd. Van het programma Zuidwestelijke Delta zijn ook meer informele notities en documenten in het onderzoek meegenomen, omdat juist uit dergelijke notities een beeld te verkrijgen is van de relaties en activiteiten tussen programma en projecten. Bij de analyse van documenten is met name gelet op de ideeën over probleem, oplossing een aanpak, processtappen die genomen worden in de projecten en in het programma, de sturing vanuit het programma en de rollen van en wisselwerking tussen individuele partijen en programma. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geanalyseerde formele documenten.

Daarnaast zijn eenentwintig interviews gehouden (zie bijlage 1). Deze interviews hebben deels vanuit de stageopdracht vanuit het programmabureau Zuidwestelijke Delta plaatsgevonden. De opdracht was om alle leden van de Stuurgroep en het merendeel van de leden van de Adviesgroep te interviewen over de programmasturing. Naast deze vragen over programmasturing was er ruimte om een aantal vragen specifiek voor dit onderzoek toe te voegen over onder andere de projecten binnen het programma en de relatie tussen programma en projecten. Daarnaast zijn er in een later stadium nog interviews gehouden om inzicht te krijgen in de geselecteerde projecten. Deze personen zijn geselecteerd op basis van hun rol in en kennis over het betreffende project. Voor alle interviews geldt dat ze semigestructureerd zijn opgezet, het gesprek is gevoerd aan de hand van een vragenlijst op hoofdlijnen. Voor elk interview is deze vragenlijst in meer of mindere mate aangepast op de functie/rol van de respondent.

Tot slot is gebruik gemaakt van participerende observatie. Via de stageplek bij het programmabureau Zuidwestelijke Delta en deelname in diverse overlegvormen heeft observatie plaatsgevonden. Deze wijze van dataverzameling heeft veel voordelen. Er is hiermee namelijk een veelheid aan empirisch materiaal beschikbaar en je komt in aanraking met de ervaring en beleving van de processen. Tegelijkertijd maakt dit participerende observatie ook lastiger. Enerzijds omdat je door de actieve deelname invloed uitoefent op het object van onderzoek en anderzijds doordat je zo dicht bij de empirie staat, waardoor objectiviteit bemoeilijkt wordt. Om inzicht te geven in de activiteiten die het object van onderzoek hebben beïnvloed, is in bijlage 3 een overzicht opgenomen met activiteiten waaraan ik actief heb deelgenomen. Evenals bij de documentanalyse, is er bij de observatie vooral gekeken naar de ideeën, processtappen, sturing vanuit het programma en de rollen van en wisselwerking tussen individuele partijen en programma.

H4. Programma Zuidwestelijke Delta en projecten

4.1 Programma Zuidwestelijke Delta

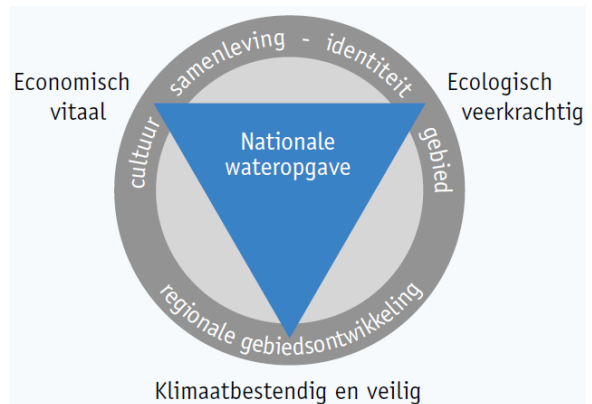
Het startpunt van het programma Zuidwestelijke Delta ligt in 2002. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van hetgeen sinds 2002 is gebeurd rond het programma Zuidwestelijke Delta.

2002-2008 Visie- en agendavorming

In 2002 komen de provincies Brabant, Zeeland en Zuid-Holland bij elkaar om na te denken over de zuidwestelijke delta. Reden hiervoor zijn de zogenaamde ‘schaduwkanten van de Deltawerken’, hiermee worden de negatieve gevolgen van de deltawerken op de ecologie bedoeld. Het meest dringende probleem is de blauwalg in het Volkerak-Zoommeer, andere kwesties zijn de zuurstofloze bodem in het Grevelingen en de zandhonger in de Oosterschelde. Naast de provincies zijn ook de ministeries van Verkeer & Waterstaat (V&W) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Rijkswaterstaat betrokken bij dit proces.

In 2003 komen de partijen met een gezamenlijke visie, genaamd ‘Delta in Zicht’ (Provincie Noord-Brabant et al. 2003). Kernpunt van deze visie is dat de partijen streven naar het terugbrengen van de estuariene dynamiek in de zuidwestelijke delta. Om deze visie verder uit te werken, sluiten de partijen het Deltamemorandum (Deltaraad, 2004). Hierin spreken zij af om gezamenlijk deze visie uit te werken in een Uitvoeringsprogramma en hiervoor de Deltaraad op te richten. In de Deltaraad zitten de bestuurders van de drie provincies en de rijkspartijen nemen deel als adviserend lid.

De deelnemende partijen in de Deltaraad gaan aan de slag met het uitwerken van de visie. In dit proces komt een veelheid aan ideeën en plannen naar boven, maar door het ontbreken van prioritering en sturing lukt het de partijen niet om richting een Uitvoeringsprogramma te komen. Wel verschijnt in 2006 een nieuw visiedocument, ‘De kracht van de Delta’ (Deltaraad, 2006). Hierin wordt de vorige visie gespecificeerd. Kern van deze visie is het streven naar een veilige, natuurlijke, economische en leefbare delta. Deze visie wordt in 2008 omgezet in de nog steeds leidende trits: klimaatbestendig en veilig, ecologisch veerkrachtig en economisch vitaal (zie figuur 4.1).



Figuur 4.1 Visie op de zuidwestelijke delta

2008-2010 Naar een Uitvoeringsprogramma

Om de visies ook werkelijk tot actie te laten leiden, wordt in 2008 een nieuw traject richting een Uitvoeringsprogramma ingezet. Hierbij vindt een aantal veranderingen plaats. Als eerste wordt de Deltaraad omgevormd tot Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. Dit is meer dan een verandering in naam, want de Stuurgroep stelt een programmadirecteur aan en zet een programmabureau op. Hiermee krijgt de Stuurgroep een eigen ‘instrument’ om het Uitvoeringsprogramma op te stellen. Daarnaast worden de drie waterschappen (Brabantse Delta, Hollandse Delta en Scheldestromen i.o.) lid van de Stuurgroep. Ook qua taken en verantwoordelijkheden maakt de Stuurgroep een ontwikkeling door, van een afstemoverleg tot een werkelijk coördinerend, afstemmend en ondersteunend orgaan.

Met de omvorming tot Stuurgroep, het aantrekken van een programmadirecteur en het opzetten van een programmaorganisatie ontstaat een intensief en breed proces van creatief ontwerp en participatie. In anderhalf jaar tijd wordt door diverse activiteiten toegewerkt naar een bestuurlijk en maatschappelijk gedragen Uitvoeringsprogramma. De belangrijkste activiteiten zijn (Programmabureau Zuidwestelijke Delta, 2010; Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2008):

- Adviesgroep; hier komen vertegenwoordigers van gemeenten en maatschappelijke partijen bij elkaar. Zij bespreken de agendastukken van de Stuurgroep en geven hun advies hierover. De voorzitter van de Adviesgroep brengt dit in als adviserend lid van de Stuurgroep.
- Reflectiecommissie; deze commissie met zeer diverse deskundigen heeft in een aantal bijeenkomsten een beschouwing gegeven op diverse kwesties in de zuidwestelijke delta, waaronder waterbeheer, ruimtelijke ordening, milieu, landbouw en participatie.
- Werkplaats; dit is een atelier waarin creatieve ontwerpessies plaatsvinden. Aan de hand van een thema wordt, met zeer divers betrokkenen, een opgave of kans verkend. Ideeën die hieruit voortkomen worden waar nodig verder ondersteund.
- Werkconferenties en excursies; naast de intensief betrokken mensen is er rondom het programma een brede kring betrokkenen, denk hierbij aan deelnemers aan de werkplaats, onderzoeksinstellingen en de algemene besturen van de waterschappen en provincies. Voor hen worden op diverse momenten werkconferenties en/of excursies georganiseerd.
- Sectorgesprekken; er wordt een serie gesprekken gehouden met mensen vanuit diverse 'sectoren' (landbouw, natuur, transport en logistiek, diensten en energie en recreatie en toerisme). Deze gesprekken vormen input voor het Uitvoeringsprogramma en het Plan van Aanpak voor de lange termijn.
- Regiotour; om ook richting burgers informatie te zenden en te ontvangen wordt een regiotour gehouden. Hierbij wordt een tentoonstelling neergezet en vinden bijeenkomsten plaats met de lokale democratische vertegenwoordigers en burgers.

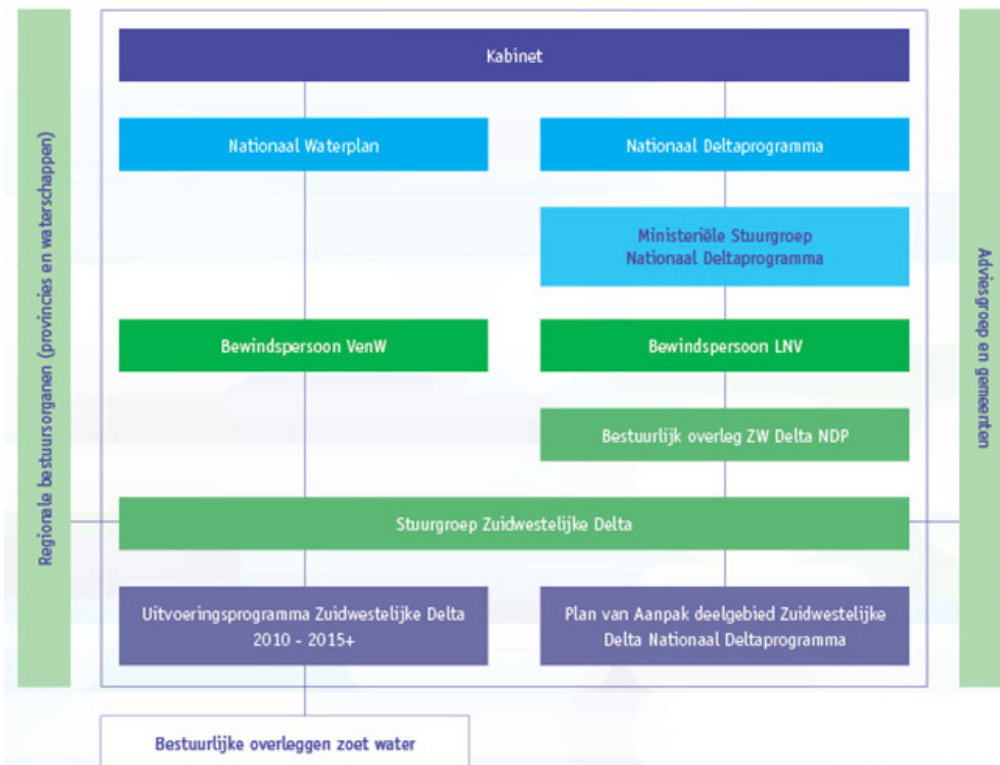
Tijdens al deze activiteiten vindt een concreet besluitvormingsproces plaats vanuit de al geformuleerde visies. Naar aanleiding van het advies van de regio aan de Staatssecretaris van V&W om het Volkerak-Zoommeer te verzilten *mits* de zoetwatervoorziening op orde is, wordt een uitgebreide verkenning naar deze zoetwatervoorziening gestart. Er vindt intensief overleg plaats tussen overheden, maatschappelijke partijen en belanghebbenden, dit leidt medio 2009 tot een breed gedragen Zoetwateradvies van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta aan de Staatssecretaris. Het zoetwateroverleg werkt nu aan de uitwerking van de concrete acties tot realisatie van de eerste stappen van het Zoetwateradvies (Afstemoverleg Zoetwater Zuidwestelijke Delta, 2009).

In april 2010 verschijnt na een proces van ruim anderhalf jaar het concept Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2010). In het Uitvoeringsprogramma worden de visies uitgewerkt naar concrete acties. Deze acties zijn tweeledig. Enerzijds zijn er projecten op het niveau van de waterbekkens, bijvoorbeeld verzilting van het Volkerak-Zoommeer. Bij deze projecten fungeert de Stuurgroep faciliterend, afstemmend en daar waar nodig ondersteunend in de besluitvorming. Anderzijds is er een aantal Deltathema's, dit zijn onderwerpen die de hele Zuidwestelijke Delta aangaan. Het gaat hierbij om onder andere zoetwatervoorziening, langetermijnverkenning en kennisontwikkeling. De Deltathema's zijn thema's waar de Stuurgroep zelf aan werkt. Om de acties ook werkelijk tot uitvoering te laten komen, bevat het Uitvoeringsprogramma een concrete programmeringstabel en een aantal mijlpalen (veelal beslismomenten) waar de Stuurgroep naartoe werkt.

Op het moment van schrijven is het opgestelde Uitvoeringsprogramma in consultatie. In de periode april-juli 2010 zijn er diverse bijeenkomsten waar betrokkenen kunnen reageren op het programma. Na verwerking van de reacties zal het Uitvoeringsprogramma in oktober door de Stuurgroep vastgesteld worden.

2009-2010 Visie op de lange termijn

In 2008 verschijnt het rapport *'Samen werken met water'* van de Commissie Veerman (2008). Hierin wordt beschreven wat de te verwachten effecten zijn van klimaatverandering op de waterveiligheid van Nederland en, zij het in beperkte mate door de commissie onderzocht, de zoetwatervoorziening. Naar aanleiding hiervan besluit het kabinet om een Nationaal Deltaprogramma (NDP) op te stellen. De commissie heeft namelijk aanbevolen om de effecten van klimaatverandering op waterveiligheid en zoetwatervoorziening verder te onderzoeken en vervolgens naar besluiten en maatregelen toe te werken. Voor dit traject heeft de commissie een zestal deelgebieden (waaronder de Zuidwestelijke Delta) en een drietal generieke thema's (veiligheidsnormen, zoetwater en buitendijks bouwen) benoemd. Daarnaast is een Deltacommissaris aangesteld en is er een ministeriële Stuurgroep. Elk gebied/thema moet een Plan van Aanpak opstellen voor het proces van onderzoek naar de effecten van klimaatverandering en besluitvorming over toekomstige maatregelen. Voor de Zuidwestelijke Delta is de minister van LNV opdrachtgever namens de ministeriële Stuurgroep. Er wordt besloten om voor deze langetermijnverkenning gebruik te maken van de bestaande Stuurgroep. Dit betekent dat de opdracht tot het opstellen van een Plan van Aanpak wordt verstrekt aan het programma Zuidwestelijke Delta. Hiermee heeft de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta er, naast het korte termijn Uitvoeringsprogramma, een nieuwe opdracht bij (Ministerie van LNV, 2009). De structuur die hierbij ontstaat is weergegeven in figuur 4.2



Figuur 4.2 Structuur voor het Uitvoeringsprogramma en Nationaal Deltaprogramma (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2010)

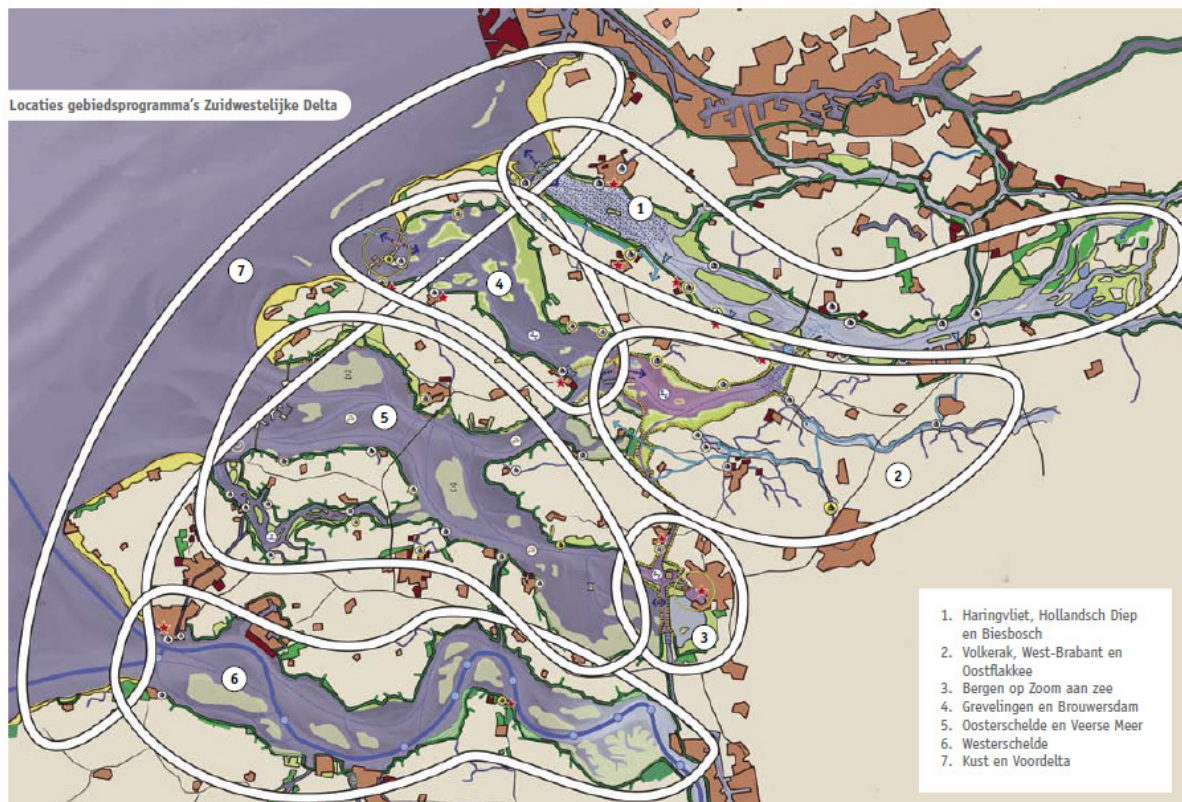
Het opstellen van het Plan van Aanpak gebeurt hoofdzakelijk door de Stuurgroep, Adviesgroep en programmaorganisatie Zuidwestelijke Delta. Om de input van stakeholders al in dit stadium te borgen wordt een serie Deltathemagesprekken gehouden. Tijdens deze gesprekken gaan stakeholders vanuit een specifieke sector in gesprek over de lange termijn opgaven en kansen die zij zien. In mei 2010 is de conceptversie van het Plan van Aanpak gereed. Via een schriftelijke reactieronde wordt het door de Stuurgroep vastgesteld en op 1 juni 2010 aangeboden aan de Deltacommissaris.

4.2 Projecten en deelprogramma's

Binnen het programma Zuidwestelijke Delta zijn diverse projecten en deelprogramma's. Voorafgaand aan de casusselectie is het goed om hierop zicht te krijgen. Per waterbekken spelen de volgende opgaven en lopende trajecten (zie ook figuur 4.3):

1. Haringvliet; in het Haringvliet is het plan opgevat om de sluzen op een kier te zetten (Kierbesluit) en daarmee zoutwater in te laten. Dit is gecombineerd met compenserende maatregelen voor de zoetwatervoorziening en natuurontwikkeling.
2. Volkerak-Zoommeer; om de blauwalgen tegen te gaan is voorgesteld om het Volkerak-Zoommeer te verzilten. Om de zoetwatervoorziening te behouden wordt dit gecombineerd met diverse zoetwater maatregelen.
3. Bergen op Zoom; vanuit het Volkerak-Zoommeer zijn er rond Bergen op Zoom vergelijkbare problemen met de waterkwaliteit. Door verzilting van het Volkerak-Zoommeer en mogelijke aansluiting op de Oosterschelde kan dit verbeterd worden. Verkenningen naar verbetering van de waterkwaliteit worden gecombineerd met een gebiedsvisie op Bergen op Zoom in relatie tot het water.
4. Grevelingen; plannen om beperkt getij toe te laten, in combinatie met recreatieve mogelijkheden, natuurontwikkeling en een energiecentrale.
5. Oosterschelde en Veerse Meer; in de Oosterschelde speelt de zogenaamde 'zandhonger', hiermee wordt bedoeld het afnemende platenareaal. Op dit moment wordt de zandhonger verkend, er is namelijk nog veel onbekendheid over dit fenomeen en mogelijke oplossingen. Het Veerse Meer staat sinds kort weer in verbinding met de Oosterschelde, dit is gecombineerd met een natuurlijker peilbeheer en mogelijkheden voor recreatie.
6. Westerschelde; uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010, zowel verruiming als natuurherstel.
7. Kust en Voordelta; op een aantal plaatsen is een kustversterking in het kader van Zwakke Schakels aan de gang.

Naast deze projecten op de korte termijn is begin dit jaar een langetermijnverkenning van start gegaan. In het Nationaal Deltaprogramma is de Zuidwestelijke Delta één van de gebieden waarvoor verkend moeten worden wat, gezien de klimaatveranderingen, de opgaven zijn wat betreft waterveiligheid en zoetwater.



Figuur 4.1 Gebiedsprogramma's (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2010: 22)

4.3 Controversialiteit

Om de relatie tussen de mate van controversialiteit en beleidsevolutie te onderzoeken, is ervoor gekozen een viertal projecten of deelprogramma's te selecteren, waarvan twee niet-controversieel en twee controversieel. Zoals beschreven (zie §3.2.1) is de eerste stap een check of de projecten geschikt zijn voor de analyse. Hiervoor is een tweetal criteria gehanteerd: relatie met het programma en voldoende informatie. Op basis van deze criteria is een drietal projecten afgefallen:

- Veerse Meer; dit project is al in uitvoering, plan- en besluitvorming heeft grotendeels plaatsgevonden voordat de Stuurgroep van start ging.
- Kust en Voordelta; valt voor een groot deel buiten het 'geografische bereik' van de Stuurgroep, waardoor de beleidsevolutie op programmaniveau niet te onderzoeken is.
- Westerschelde. Valt door de internationale component deels buiten de Stuurgroep, daarnaast is dit project dermate gevoelig dat informatie moeilijk verkrijgbaar is.

Voor de analyse van de mate van controversialiteit (derde criterium) vindt dus plaats voor de projecten en deelprogramma's Haringvliet, Grevelingen, Volkerak-Zoommeer, Oosterschelde en NDP deelprogramma Zuidwestelijke Delta.

4.3.1 Controversialiteit van projecten en deelprogramma's

De vijf genoemde cases zijn geanalyseerd op basis van een drietal vragen (zie §2.1):

- Hoeveel verschillende frames worden rondom het project/deelprogramma gehanteerd?
- In hoeverre verschillen deze frames van elkaar?
- In welke mate kunnen de verschillende frames op steun rekenen?

Voor elke casus is eerst een schematisch overzicht gegeven van de frames en de partijen die deze frames steunen. Deze schets van frames is gebaseerd op de interviews die met de betrokkenen zijn gehouden. Vervolgens vindt beoordeling plaats door beantwoording van deze drie vragen.

Haringvliet

Project	Frames	Steun
Haringvliet (Kierbesluit)	Plannen bedreigen wonen en werken (met name zoetwatervoorziening)	LTO Noord, waterschap Hollandse Delta, gemeenten
	Kier is een goede ontwikkeling voor natuur en ecologie, in combinatie met behoud zoetwatervoorziening	Provincie Zuid-Holland
	Positieve ontwikkeling voor natuur en ecologie	Terreinbeheerders, natuur- en milieuorganisaties

Tabel 4.1 Frames Haringvliet

Rond het Haringvliet zijn drie verschillende frames te herkennen (zie tabel 4.1). De steun aan deze frames is binnen de organisaties eenduidig. Wel is er bij de gemeenten en waterschap Hollandse Delta onder de ambtelijke organisatie meer nuance in het standpunt dan onder de bestuurders.

De spreiding tussen de frames is groot. De laatste twee liggen redelijk op één lijn, namelijk een positieve grondhouding ten opzichte van het project. Het verschil is dat bij de derde primair vanuit ecologie wordt gedacht en bij de tweede vanuit zowel ecologie als economie. Het eerste frame is echter tegengesteld, er wordt geen meerwaarde van de kier gezien, enkel bedreigingen. Vanuit dit frame is fel verzet tegen het Kierbesluit. Door deze scherpe en haast onverenigbare tegenstelling is de spreiding tussen de frames groot te noemen.

Vervolgens de steun die de frames krijgen. Het eerste frame is te zien bij de gebruikers van zoetwater (met name landbouw), het waterschap en de gemeenten. Bij de trekker van het project, provincie Zuid-Holland, is het tweede frame dominant. Het laatste frame is terug te vinden bij de natuur- en milieuorganisaties. Door de grote invloed van de trekkende partij (provincie) die het Haringvliet bekijkt vanuit het tweede frame en hierin ook gesteund wordt door het laatste frame, maar tegelijkertijd de brede steun van waterschappen, gemeenten en gebruikers voor het eerste frame, kan gesteld worden dat de steun over de frames sterk verspreid is.

De analyse is in tabel 4.2 samengevat.

Haringvliet	
Aantal	3
Spreiding	++
Steun	++

Tabel 4.2 Controversialiteit Haringvliet

Grevelingen

Project	Frames	Steun
Grevelingen (Gebieds-ontwikkeling)	Gebiedsontwikkeling biedt veel kansen voor ontwikkeling economie (recreatie en toerisme, energie, natuur)	Provincies Zeeland en Zuid-Holland, gemeenten, KvK, HISWA, terreinbeheerders, natuur- en milieuorganisaties, RWS
	Prima vervolg op Volkerak-Zoommeer	ZLTO, waterschappen Scheldestromen en Brabantse Delta
	Leuk, maar waarschijnlijk financieel niet reëel plan	Waterschap Hollandse Delta, V&W

Tabel 4.3 Frames Grevelingen

Als tweede project de gebiedsontwikkeling in en rond het Grevelingen. Zoals duidelijk wordt uit de bovenstaande tabel, zijn er drie frames. Deze frames zijn binnen de partijen eensluidend.

Opvallend bij de frames is dat alle partijen positief staan tegenover de inhoud van de plannen. Het grote verschil zit in de prioriteit die de partijen toekennen. De partijen die vanuit het eerste frame naar de plannen kijken, vinden het een goed plan dat zo snel mogelijk naar uitvoering moet. De tweede categorie wil ook graag naar uitvoering toe, maar Volkerak-Zoommeer heeft voor hen absoluut voorrang. Partijen die kijken vanuit het derde frame vinden de plannen niet erg prioritair, omdat een duidelijke urgentie voor hen (in verhouding tot andere opgaven) ontbreekt. De inhoudelijke lijn is dus gelijk, het verschil in frames ligt in de toegekende prioriteit ligt. De spreiding van de frames is hiermee gemiddeld.

Wanneer we kijken naar de steun voor de frames, is te zien dat het laatste frame gehanteerd wordt door o.a. het ministerie van V&W, een erg invloedrijke partij gezien financiering. Steun voor de andere twee frames is vooral te zien bij regionale en lokale overheden en maatschappelijke partijen. Hierbij geldt dat de partijen die geen direct belang hebben eerder vanuit het tweede frame kijken en partijen met een direct belang vanuit het eerste frame. Met regionale en maatschappelijke steun voor de eerste twee frames en steun van V&W voor het derde frame, is de spreiding van steun gemiddeld te noemen.

Deze analyse is kort weergegeven in tabel 4.4.

Grevelingen	
Aantal	3
Spreiding	+/-
Steun	+/-

Tabel 4.4 Controversialiteit Grevelingen

Volkerak-Zoommeer

Project	Frames	Steun
Volkerak-Zoommeer (Verzilting, alternatieve zoetwatervoorziening)	Het is de vraag of verzilting wel de oplossing is, en dat terwijl we wat betreft zoetwatervoorziening veel te verliezen hebben	LTO Noord, diverse politici waterschap Hollandse Delta en provincie Zuid-Holland
	Investeringen in waterkwaliteit moeten rendabel zijn en verzilting en zoetwatervoorziening moeten in nationaal perspectief afgewogen worden	V&W (DG Water), RWS (DG)
	Verzilting is op zich geen probleem, mits de zoetwatervoorziening (voor de komende decennia) op hetzelfde niveau blijft	Waterschappen Hollandse Delta, Brabantse Delta en Scheldestromen, ZLTO, Evides
	Door verzilting probleem blauwalgen oplossen en door alternatieve zoetwatervoorziening serviceniveau in stand houden	Provincies Zeeland, Brabant en Zuid-Holland, gemeenten, RWS Zeeland
	Herstel estuariene dynamiek, met daarin plaats voor andere functies	LNV, terreinbeheerders, natuur- en milieuorganisaties

Tabel 4.5 Frames Volkerak-Zoommeer

Zoals in tabel 4.5 zichtbaar is, zijn er rondom verzilting van het Volkerak-Zoommeer vijf frames. In de steun van de frames is binnen de organisaties een verschil te zien tussen enerzijds de ambtelijke en bestuurlijke zijde van waterschap Hollandse Delta en provincie Zuid-Holland die de 'verzilting, mits' steunen en anderzijds diverse politici van deze partijen die openlijk hun vraagtekens zetten bij nut en noodzaak. Een andere nuance is te zien binnen de organisatie van V&W, waarbij de Haagse DG Water en DG Rijkswaterstaat meer kijken vanuit een nationale afweging en prioritering en de regionale dienst Rijkswaterstaat Zeeland grote kansen ziet in verzilting en alternatieve zoetwatervoorziening.

De spreiding van de frames is aanzienlijk. Het varieert van partijen die vanuit ecologische (frame 5) of leefbaarheidsoverwegingen (frame 4) streven naar verzilting, een aantal partijen dat verzilting 'tolereert' zolang zoetwater is gewaarborgd (frame 3), tot partijen die nog een afweging moeten maken (frame 2) of helemaal geen verzilting willen (frame 1). Deze frames staan op gespannen voet met elkaar maar zijn niet totaal onverenigbaar, hiermee is de spreiding groot te noemen.

In de steun aan frames is een grote spreiding te zien. De overheden zijn sterk verdeeld over de verschillende frames, zo kijken de provincies en gemeenten vooral vanuit het vierde frame, waterschappen meer vanuit het derde, bij het ministerie van V&W zie je het eerste frame domineren en bij LNV daarentegen het vijfde frame. Ook bij maatschappelijke partijen is een dergelijke spreiding te zien.

In tabel 4.6 is een overzicht gegeven van de drie onderzochte vragen.

VZM	
Aantal	5
Spreiding	+
Steun	++

Tabel 4.6 Controversialiteit Volkerak-Zoommeer

Oosterschelde

Project	Frames	Steun
Oosterschelde (zandhonger)	Zandhonger vormt een ecologisch probleem waarvan we de oplossing (nog) niet weten	Provincie Zeeland, natuur- en milieuorganisaties, terreinbeheerders, RWS, V&W, LNV
	Geen direct ervaren probleem	gemeenten, waterschap Scheldestromen, ZLTO

Tabel 4.7 Frames Oosterschelde

In de Oosterschelde is het aantal frames beperkt, slechts twee (zie tabel 4.7). De frames binnen de organisaties komen redelijk overeen, al is het wel van belang op te merken dat het project vooral ambtelijk, en dan met name onder enkele individuele betrokkenen, leeft. Politiek en over de gehele ambtelijke organisatie wordt het eerste frame minder sterk gedragen.

De twee frames verschillen van elkaar wat betreft probleemperceptie en urgentie. Er zijn echter nog geen oplossingsrichtingen in zicht. Hierdoor worden deze verschillen in frames niet manifest en is de spreiding van frames beperkt te noemen.

Wanneer we vervolgens kijken naar de steun van deze frames, dan is er redelijke spreiding te zien. Het eerste frame is vooral terug te zien bij natuur- en milieuorganisaties, terreinbeheerders, provincie Zeeland en Rijkswaterstaat. Het tweede frame komt terug bij gemeenten en waterschap. Verder valt op dat het aantal partijen dat betrokken is, erg klein is. De spreiding van steun is dus redelijk, maar omdat veel invloedrijke partijen nauwelijks betrokken zijn, is deze spreiding van steun niet problematisch te noemen.

Het kleine aantal frames en de beperkte spreiding van frames en van steun aan frames is in tabel 4.8 samengevat.

Oosterschelde	
Aantal	2
Spreiding	+/-
Steun	+/-

Tabel 4.8 Controversialiteit Oosterschelde

NDP deelprogramma Zuidwestelijke Delta

Deelprogramma	Frames	Steun
NDP deelprogramma Zuidwestelijke Delta; inhoud	Een delta waarin je veilig kan wonen en werken (behoud zoetwater, neiging tot relatief gesloten Delta)	ZLTO, LTO Noord, waterschappen Hollandse Delta, Scheldestromen, Brabantse Delta
	Veilige, leefbare en 'duurzame' delta	Provincies Zeeland, Brabant, Zuid-Holland, RWS Zeeland

Deelprogramma	Frames	Steun
	Natuurlijke, estuariene delta, met daarin ruimte voor diverse functies	LNV
	Natuurlijke, estuariene en 'duurzame' delta	Natuur- en milieuorganisaties, terreinbeheerders
	Veiligheid en zoetwatervoorziening op de lange termijn borgen, vanuit nationaal perspectief	V&W (DG Water, DG RWS), Deltacommissaris, waterschappen
	Toegankelijkheid waarborgen en zo mogelijk versterken	HISWA, Schuttevaer, havenbedrijven
NDP deelprogramma Zuidwestelijke Delta; proces	Lange termijn verkenningen mogen korte termijn maatregelen niet vertragen of 'afkeuren' (losstaand)	LTO Noord, ZLTO, waterschappen Hollandse Delta, Scheldestromen, Brabantse Delta
	Korte termijn maatregelen moeten lange termijn oplossingsrichtingen niet uitsluiten (toets, maar verder losstaand)	Provincies Zeeland, Brabant, Zuid-Holland, V&W, RWS
	Korte termijn maatregelen moeten in lijn liggen met lange termijn oplossingsrichtingen (onlosmakelijk verbonden)	LNV, Deltacommissaris, V&W, RWS

Tabel 4.9 Frames lange termijn oplossingsrichting

Tot slot het NDP deelprogramma Zuidwestelijke Delta. Rond dit programma zien we zowel verschillende frames wat betreft proces als wat betreft inhoud.

Rond het *proces* zijn drie frames (zie tabel 4.9). Bij V&W en RWS zijn intern verschillende frames te herkennen. Betrokkenen bij de korte termijn maatregelen, zowel bij DG Water als Rijkswaterstaat, zijn over het algemeen eerder geneigd het tweede frame te steunen. Betrokkenen die vooral kijken naar de nationale samenhang en/of de lange termijn en/of het zoetwatertraject steunen vooral het laatste frame. Dus afhankelijk van de positie en taken binnen de organisatie varieert het frame wat betreft het proces.

De frames zijn sterk verspreid. De eerste groep ziet lange en korte termijn als relatief autonome opdrachten, de derde groep daarentegen ziet de beide termijnen als geheel. Vanuit deze frames wordt het proces van langetermijnverkenning totaal verschillend ingestoken: van het redeneren vanuit het korte termijn Uitvoeringsprogramma naar de lange termijn (frame 1) tot het terugwerken vanuit een lange termijn visie naar korte termijn maatregelen (frame 3). Dit maakt de spreiding van frames groot. De steun aan deze frames is relatief evenwichtig verdeeld. Het eerste frame wordt gesteund door agrariërs en waterschappen. Het tweede frame is terug te vinden bij de provincies en het laatste frame bij LNV en de Deltacommissaris, waarbij V&W en Rijkswaterstaat zijn verdeeld over het tweede en derde frame. De spreiding is dus groot.

Naast de frames rond het proces, zijn er zes verschillende frames te herkennen waar vanuit de *inhoud* wordt beschouwd (zie tabel 4.9). Binnen de waterschappen en V&W is de steun van frames wat meer genuanceerd. De individuele waterschappen zijn vooral geneigd het eerste frame te steunen. In landelijk verband, en dan met name als het om financiering gaat, neigen de bestuurders naar het vijfde frame. Binnen V&W is een onderscheid te vinden waarbij Rijkswaterstaat Zeeland vooral kijkt vanuit een veilige, leefbare en duurzame delta, terwijl de landelijke poot van Rijkswaterstaat en DG Water vooral kijken naar de waterveiligheid en zoetwatervoorziening op de lange termijn en in nationaal perspectief.

De spreiding van deze frames is behoorlijk groot. Vanuit sommige frames (zoals 3, 4, 6) wordt al snel geredeneerd richting een meer open delta, terwijl andere (zoals 1 en 2) meer neigen naar een deels

gesloten delta. Daarnaast wordt vanuit sommige frames zoetwatervoorziening als voorwaardelijk gezien (1 en deels 2), terwijl dit in andere frames absoluut geen zekerheid is (frames 3, 4 en 5). Ook qua niveau is er differentiatie, aangezien de eerste twee frames vooral vanuit het gebied redeneren, terwijl vanuit het derde en vijfde op een hoger (veelal nationaal) niveau wordt gekeken. Kortom, de frames zijn niet per definitie onverenigbaar, maar de verschillen zijn wel groot. Daarnaast is ook de spreiding van steun over de frames groot. Invloedrijke partijen in dit traject, zoals de ministeries van LNV (frame 3), V&W (frame 5), Deltacommissaris (frame 5), provincies (frame 2), waterschappen (frame 1) en havenbedrijven (frame 6) zijn sterk gespreid over de verschillende frames.

Voor zowel proces als inhoud geldt dus dat het aantal gemiddeld (voor proces) tot groot (voor inhoud) is, met een grote verscheidenheid tussen de frames en een gespreide steun (zie tabel 4.10).

Lange termijn	
Aantal	3/6
Spreiding	+
Steun	++

Tabel 4.10 Controversialiteit NDP deelprogramma

Samenvatting en conclusie

In tabel 4.11 is de controversialiteit van de verschillende projecten samengevat.

Project/deelprogramma	Aantal frames	Spreiding frames	Spreiding in steun frames	Controversialiteit
Haringvliet	3	++	++	Controversieel
Grevelingen	3	+/-	+/-	Niet- controversieel
VZM	5	+	++	Controversieel
Oosterschelde	2	+/-	+/-	Niet- controversieel
NDP deelprogramma ZWDelta	6 (9)	+	++	Controversieel

Tabel 4.11 Overzicht controversialiteit van projecten en deelprogramma's

Er kan geen absoluut oordeel gegeven worden over de controversialiteit, maar wel in relatie tot de andere projecten. In de laatste kolom is dan ook de controversialiteit van de vijf projecten ten opzichte van elkaar aangegeven.

4.3.2 Casuselectie

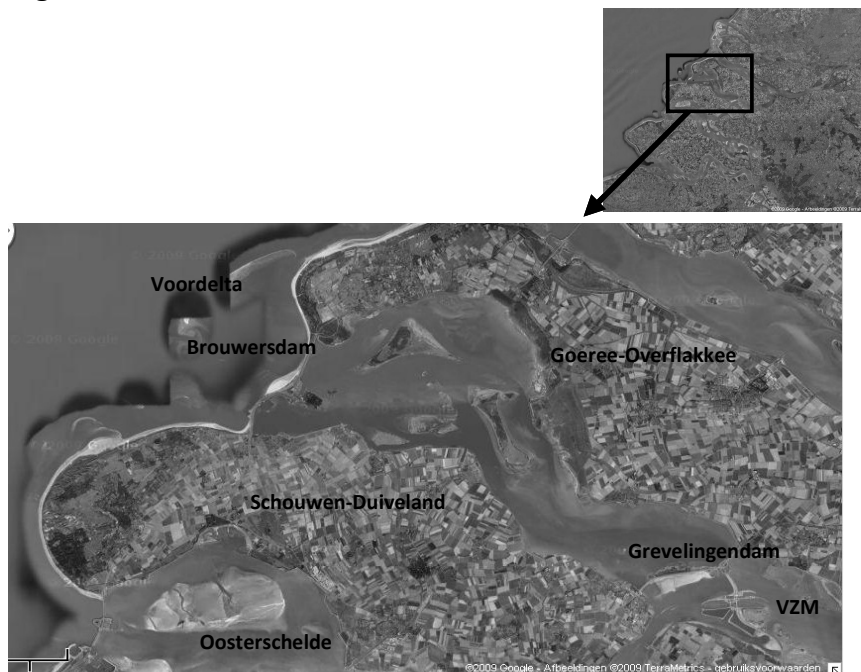
Zoals uit de voorgaande analyse van controversialiteit blijkt, zijn er twee niet-controversiële projecten (Grevelingen en Oosterschelde) en drie controversiële (Haringvliet, Volkerak-Zoommeer en NDP deelprogramma Zuidwestelijke Delta). Voor dit onderzoek (twee niet-controversiële en twee controversiële cases) betekent dit dat zowel Grevelingen als Oosterschelde worden onderzocht. Bij de controversiële projecten zal geselecteerd moeten worden. Belangrijk onderdeel van dit onderzoek is de wisselwerking tussen afzonderlijke partijen en het programma Zuidwestelijke Delta. Wanneer we vanuit dit oogpunt naar de drie controversiële cases kijken, valt op dat Haringvliet nog maar sinds korte tijd een rol begint te krijgen in het programma. Dit maakt het lastiger om voor dit project de variatie- en selectiemechanismen tussen afzonderlijke partijen en programma te onderzoeken. Daarom kies ik ervoor om dit project buiten beschouwing te laten en dus de cases Volkerak-Zoommeer en NDP deelprogramma Zuidwestelijke Delta te selecteren.

H5. Variatie- en selectie in niet-controversiële cases

In dit en het volgende hoofdstuk worden de vier cases geanalyseerd. Bij elke casus wordt eerste een beschrijving van het proces gegeven. Parallel aan deze beschrijving zijn in een kolom variatie- en selectiemomenten aangegeven. De drie vragen over variatie en selectie (wanneer, wie en hoe) worden hierbij beantwoord, waarbij 'wanneer' niet expliciet is genoemd omdat de chronologische beschrijving deze vraag impliciet al beantwoordt. Bij de 'wie' vraag spreekt het in veel gevallen voor zich of het ambtelijk of bestuurlijk is. Zo wordt gesproken over de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (= bestuurlijk) en het programmateam Zuidwestelijke Delta (= ambtelijk). Wanneer dit niet duidelijk is, is dit apart aangegeven. Naast deze variatie- en selectiemomenten is op een aantal cruciale momenten de inhoud van de ideeën aangegeven, zo ontstaat ook een beeld van het effect van de variatie- en selectiemechanismen. Na de beschrijving van de cases volgt een analyse van de variatie- en selectiemechanismen in het desbetreffende project.

In dit hoofdstuk staan de twee niet-controversiële cases, Grevelingen en Oosterschelde, centraal. In de eerste twee paragrafen volgt een beschrijving en analyse per project (§5.1 en §5.2), vervolgens vindt een vergelijking plaats (§5.3).

5.1 Grevelingen



Figuur 5.1 Grevelingen (Kernteam MIRT Verkenning Grevelingen, 2010: 8)

5.1.1 Beschrijving

De Grevelingen is een groot zoutwatermeer dat is ontstaan door de aanleg van de Grevelingendam (1965) en Brouwersdam (1971). In de jaren negentig wordt uit onderzoek van Rijkswaterstaat duidelijk dat, als gevolg van het wegvallen van de getijdenstroming, de zuurstof in de bovenste lagen van het water blijft hangen en niet

Variatie

Wie: Rijkswaterstaat (ambtelijk)

Hoe: Uit onderzoek en monitoring komen de problemen rond zuurstofloosheid in de diepten

<p>gemengd wordt richting de bodem. Deze zuurstofloosheid op de bodem heeft negatieve effecten op de ecologie, zorgt voor achteruitgang van de bodemkwaliteit en het ontstaan van bacteriën.</p> <p>In 2005 proberen Rijkswaterstaat en het Recreatieschap de Grevelingen dit probleem te agenderen door gesprekken, debatten en workshops te organiseren met diverse belanghebbenden. De betrokkenen zijn zowel overheden, als maatschappelijke organisaties en private partijen. Het resultaat van deze gesprekken is een breed gedragen visie, <i>Zicht op de Grevelingen</i>. Kern van deze visie is dat door herstel van getij er veel kansen zijn rond het Grevelingen voor natuur, energie, economie, ruimtelijke kwaliteit en recreatie. De partijen geven aan hier graag een verkenning naar uit te willen uitvoeren.</p> <p>Op 3 november 2006 ondertekent een grote groep partijen (o.a. natuur- en milieuorganisaties, terreinbeheerders, recreatieondernemers, economische koepels) een samenwerkingsconvenant. In dit convenant steunen zij de visie <i>Zicht op de Grevelingen</i> en pleiten voor gebiedsontwikkeling van de Grevelingen door het terugbrengen van dynamiek en ontwikkeling van natuur en economie.</p> <p>Naar aanleiding van deze regionale visie, maar ook in reactie op landelijke discussies over de ecologische toestand van het deltagebied, besluit de minister van V&W in 2006 om een preverkenning¹ naar de Grevelingen te starten, waarin wordt onderzocht of het terugbrengen van getij in de Grevelingen mogelijk is en welke varianten hiervoor zijn.</p> <p>In de jaren die volgen, wordt onder leiding van Rijkswaterstaat de preverkenning uitgevoerd. Dit wordt gedaan door het doen van allerlei onderzoeken naar het terugbrengen van getij in de Grevelingen en een</p>	<p>van de Grevelingen naar voren.</p> <p><u>Variatie</u> <i>Wie:</i> Rijkswaterstaat, Recreatieschap (ambtelijk) <i>Hoe:</i> Door gesprekken aan te gaan met partijen en het organiseren van workshops en debatten wordt het probleem geagendeerd en worden mogelijke ideeën over oplossingen verzameld.</p> <p><u>Variatie</u> <i>Wie:</i> Rijkswaterstaat, Recreatieschap (ambtelijk) <i>Hoe:</i> Vanaf het begin van het traject wordt een breed palet partijen betrokken: overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen. Partijen worden hiermee uitgenodigd om hun ideeën in te brengen.</p> <p><u>Variatie & selectie</u> <i>Wie:</i> Rijkswaterstaat, Recreatieschap, provincies, gemeenten, maatschappelijke organisaties en private partijen (ambtelijk en bestuurlijk) <i>Hoe:</i> Met het opstellen van de visie <i>Zicht op de Grevelingen</i> en het ondertekenen van een samenwerkingsconvenant wordt een aantal oplossingsrichtingen gekozen om verder te verkennen. Het terugbrengen van getij is de oplossing waarop wordt voorgesorteerd. Tegelijkertijd wordt er een breed scala aan kansen benoemd (natuur, energie, economie, wonen, werken, recreatie etc.), waardoor ruimte wordt geboden om ideeën vanuit andere domeinen in te brengen.</p> <p><u>Welke ideeën</u> <i>Opgave:</i> Zuurstofloosheid, ecologische achteruitgang, beperkte economische ontwikkeling <i>Oplossingsrichting:</i> Terugbrengen getij in combinatie met ontwikkelingen ecologie en economie <i>Aanpak:</i> Verkennend onderzoek door experts</p> <p><u>Selectie</u> <i>Wie:</i> V&W (ambtelijk en bestuurlijk) <i>Hoe:</i> Met het besluit een preverkenning te starten, met als focus de waterkwaliteit, wordt geselecteerd in procedure en inhoud. Aan de preverkenning zitten procedurele regels, hiermee wordt de ruimte voor het inbrengen en/of opnemen van nieuwe ideeën beperkt. Daarnaast</p>
---	--

¹ Grootschalige investeringen in het water domein lopen via het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Dit is een programma waaraan specifieke procedures en beslismomenten aan zijn gekoppeld. Een project doorloopt in het MIRT de volgende stappen: Verkenning, Planstudie, Realisatie. In de toenmalige MIRT was het karakter van de verkenning anders dan nu, daarom wordt de toenmalige verkenning nu preverkenning genoemd.

eerste verkenning van de kansen die dit biedt voor natuur, getijdencentrale, recreatie en economie.

Overigens ontstaan in deze periode ook de eerste ideeën over de Grevelingen als optie voor waterberging. Voor het Volkerak-Zoommeer (VZM) zijn plannen voor waterberging. Met het aankoppelen van de Grevelingen aan het VZM ontstaat een veel groter gebied voor waterberging en wanneer in de Brouwersdam een spuisluis wordt aangelegd, is het effect nog groter. Deze ideeën ontstaan met name bij personen binnen Rijkswaterstaat en onderzoeksinstituten die met alle trajecten (VZM waterberging, VZM waterkwaliteit en Grevelingen waterkwaliteit) te maken hebben. In de preverkenning kunnen deze ideeën echter niet opgenomen worden, omdat de scope vooraf vastgesteld is.

Begin 2009 verschijnen de uitkomsten van de preverkenning. Conclusie is dat het omslagpunt voor zuurstofverspreiding bij een getij van een halve meter ligt. Verder wordt geconcludeerd dat een energiecentrale erg duur is, maar dat verder onderzoek naar mogelijke (goedkopere) varianten wenselijk is. Het effect op natuur is dat nieuwe stukken intergetijdengebieden zullen ontstaan. Ook voor recreatie zijn er veel kansen, al lijkt de schutsluis (voor recreatievaart van de Grevelingen naar zee) economisch niet haalbaar. Maar ook voor dit onderdeel wordt aanvullend onderzoek aangeraden. Samenvattende conclusie is dat juist de koppeling van waterkwaliteit, natuur, recreatie, duurzame energie en waterkwaliteit erg kansrijk is en dat daarom een verkenning gewenst is.

Ondertussen start een geheel ander traject. Diverse wateren, waaronder de Grevelingen, zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Daarom wordt begin 2009 gestart met het opstellen van een beheerplan, waarin staat welke natuur aanwezig is en welke instandhoudingsdoelen worden nagestreefd. Voor het Grevelingen betekent dit dat er een beheerplan komt voor de huidige situatie, zonder getij. In de preverkenning wordt echter toegewerkt naar het terugbrengen van getij, met o.a. tot gevolg dat natuur

wordt geselecteerd in de inhoud, doordat de preverkenning is gericht op waterkwaliteit en de kansen voor natuur, energie en recreatie.

Hiermee wordt een aantal andere aspecten (o.a. waterkwantiteit) buiten beschouwing gelaten.

Selectie

Wie: Rijkswaterstaat, onderzoekers (ambtelijk)

Hoe: De preverkenning wordt gedomineerd door expertonderzoek. Hiermee wordt het aantal betrokkenen en de verscheidenheid in methoden (tijdelijk) beperkt, een indirecte vorm van selectie.

Variatie

Wie: Medewerkers van Rijkswaterstaat en onderzoeksinstituten die bij de drie trajecten (VZM waterberging, VZM waterkwaliteit, preverkenning Grevelingen) betrokken zijn

Hoe: Vanuit eigen expertise en door personen met dubbele taken (klein wereldje) ontstaan nieuwe ideeën over de koppeling van de drie trajecten. Tegelijkertijd is het werkelijke effect op de trajecten nog beperkt, omdat zowel VZM als Grevelingen in een MIRT procedure zitten, waarin de scope niet zomaar verbreed kan worden.

Variatie & selectie

Wie: Rijkswaterstaat, V&W (ambtelijk en bestuurlijk)

Hoe: Met het opstellen en bestuurlijk vaststellen van de resultaten van de preverkenning vindt zowel variatie als selectie plaats. Enerzijds wordt een veelheid aan ideeën open gehouden. Zelfs voor ideeën die als niet rendabel worden benoemd (energiecentrale, schutsluis), wordt geadviseerd ze nader te onderzoeken. Anderzijds wordt, met de conclusies van de preverkenning, en dan met name met de bouwstenen, geselecteerd in het aantal domeinen dat meegenomen wordt. Ook wordt geselecteerd in de aanpak, er wordt namelijk voorgesorteerd op het verder gaan met de bestaande op onderzoek gefocuste aanpak.

Welke ideeën

Opgave: Waterkwaliteit, beperkte ontwikkelingen recreatie en toerisme, waterkwantiteit

Oplossingsrichtingen: Terugbrengen getij, getijdencentrale, schutsluis, jachthaven, intergetijdennatuur

Aanpak: Onderzoek door experts

Selectie

Wie: LNV (bestuurlijk)

Hoe: Met het vasthouden aan de planning voor het beheerplan Deltawateren en het verwijzen naar het beheerplan 2017 voor wijzigingen, wordt het

verandert. Dit zou betekenen dat in het proces een extra procedure bewandeld moet worden, om deze nieuwe natuur mogelijk te maken. Om dit te voorkomen verzoekt Rijkswaterstaat als trekker van de preverkenning of het beheerplan voor de Grevelingen uitgesteld kan worden. Het ministerie van LNV geeft aan dat dit niet mogelijk is en dat het terugbrengen van getij een plaats moet krijgen in de volgende beheerperiode (beheerplan 2017).

Om ervoor te zorgen dat in het proces de volgende stap, namelijk de verkenning, wordt genomen starten het Recreatieschap, provincies Zeeland en Zuid-Holland, de omliggende gemeenten, Staatsbosbeheer en diverse marktpartijen medio 2009 de alliantie Grevelingen. De alliantie doet een gezamenlijk voorstel voor een verkenning richting de Staatssecretaris van V&W. De Staatssecretaris steunt dit voorstel en besluit een verkenning te starten.

In november 2009 wordt het Startbeslissingsdocument voor de verkenning vastgesteld. In dit document is de scope bepaald voor de verkenning. In navolging van de uitkomsten van de preverkenning, wordt de verkenning uitgevoerd aan de hand van bouwstenen:

- Doorlaatmiddel Brouwersdam; varianten zijn 30, 50, 70 en 100 cm. getij, overige varianten zijn op basis van de preverkenning afgevallen
- Flakkeese Spuisluis
- Ruimte voor de Rivier; verkenning waterberging
- Getijcentrale
- Schutsluis en jachthaven
- Beheermaatregelen

De uitkomst van de verkenning moet bestaan uit een voorkeursalternatief voor deze onderdelen.

De verkenning wordt georganiseerd in drie pijlers. De eerste pijler is water en natuur en wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat Zeeland. De andere twee pijlers, getijdenenergie en recreatie en toerisme worden uitgevoerd door de provincies Zeeland en Zuid-Holland. Iedere pijler volgt een afzonderlijk traject, met als uitkomst een voorkeur per bouwsteen. De drie voorkeuren moeten vervolgens onderling worden afgewogen tot een integraal voorkeursalternatief.

spoor natuur apart gezet van de verkenning naar waterkwaliteit Grevelingen. Een koppeling van ideeën tussen deze sporen is hiermee bemoedlijkt.

Variatie

Wie: Leden alliantie Grevelingen (ambtelijk en bestuurlijk)

Hoe: Met het opzetten van een alliantie wordt de betrokkenheid van niet-overheden opnieuw vorm gegeven. Hiermee wordt aan een breder palet partijen ruimte gegeven hun ideeën in te brengen en uit te werken.

Selectie

Wie: Alliantie Grevelingen, V&W (ambtelijk en bestuurlijk)

Hoe: Met het besluit een verkenning te starten en het bijbehorende Startbeslissingsdocument wordt opnieuw in proces en inhoud geselecteerd. Het proces wordt via de MIRT spelregels vormgegeven en de inhoudelijke focus wordt vastgelegd door het vaststellen van bouwstenen waaruit het voorkeursalternatief moet bestaan.

Variatie & selectie

Wie: Rijkswaterstaat Zeeland, provincies Zeeland en Zuid-Holland, Recreatieschap (ambtelijk)

Hoe: Door het organiseren van de verkenning in drie pijlers vindt variatie en selectie plaats. Enerzijds zorgt het ontkoppelen van de sporen ervoor dat vanuit één specifiek gezichtspunt de oplossingsrichtingen maximaal verkend kunnen. Anderzijds beperkt dit de mogelijkheden voor ideeën die gericht zijn op synergie tussen de sporen.

Variatie

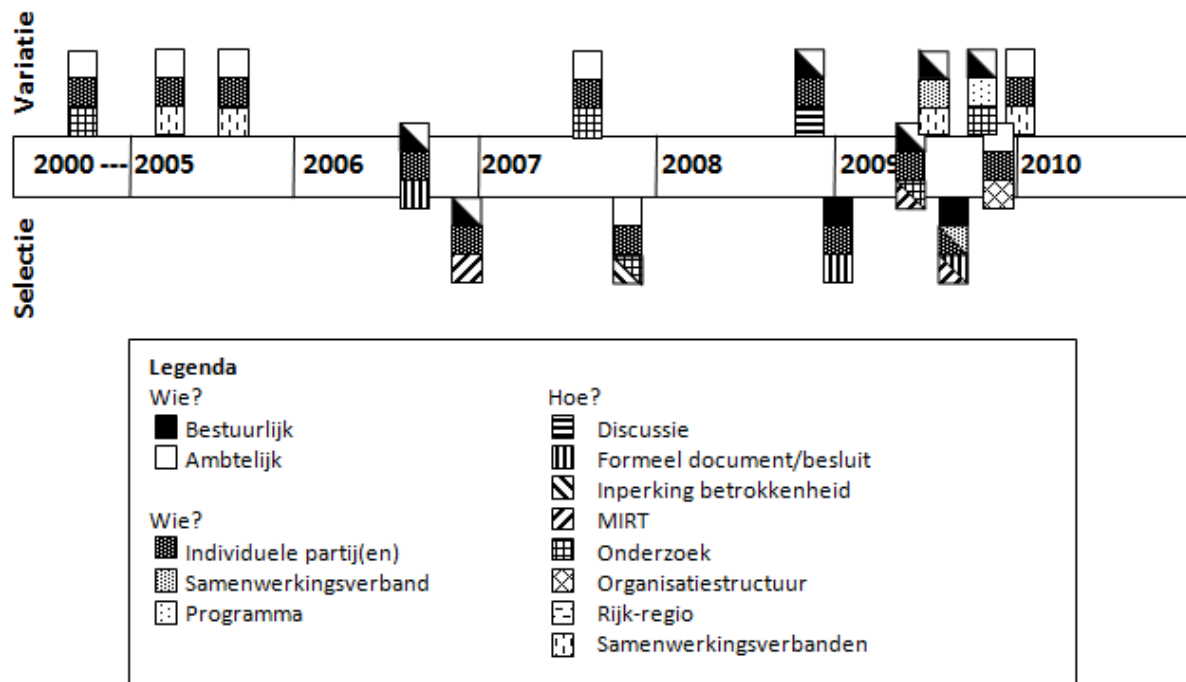
Wie: Rijkswaterstaat Zeeland, provincies Zeeland en Zuid-Holland, Recreatieschap (ambtelijk)

Hoe: De deelnemers aan de werkgroepen en klankbordgroepen komen vanuit diverse partijen (overheden, maatschappelijke organisaties,

<p>Per pijler is een kleine organisatie opgezet bestaand uit een werkgroep en een klankbordgroep. In deze groepen zitten de voor de pijler relevante partijen uit de alliantie. Deelnemers aan de werkgroep zijn intensief betrokken bij het onderzoekstraject, deelnemers aan de klankbordgroep komen vanuit dezelfde partijen maar staan wat meer op afstand.</p> <p>In 2009 verschijnt de studie Deltaverbanden van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. In deze studie wordt verkend welke mogelijkheden er zijn voor synergie tussen Haringvliet, VZM waterkwaliteit (verzilting), VZM waterberging (project Ruimte voor de Rivier), zoetwatervoorziening, Grevelingen, Rijnmond-Drechtsteden (verkenning NDP) en Rijn-Schelde Corridor (transport). De conclusie is dat er veel koppelmogelijkheden zijn. Dit steunt het al genomen besluit om ook waterkwantiteit in de verkenning te betrekken.</p> <p>Tijdens de verkenning ontstaat steeds meer discussie over de waarde van de 'nieuwe' natuur. Terwijl steeds meer informatie over het effect op bestaande natuur bekend wordt, wordt de discussie heftiger. Vanuit sommige natuur- en milieuorganisaties worden de plannen gesteund, anderen zijn echter bang dat bestaande natuur verloren gaat. Deze discussie verloopt moeizaam en het is nog niet duidelijk hoe het gesprek met deze partijen gevoerd kan worden.</p> <p>Op het moment van schrijven is de verkenning een aantal maanden bezig. Kern van dit proces is een veelheid aan onderzoeken dat wordt gedaan naar o.a. grootte en locatie van doorlaatmiddelen, koppeling met VZM, effecten op de bodem, gevolgen voor natuur, ontwikkeling van de bacterie etc.</p>	<p>private partijen). Hiermee wordt de betrokkenheid van deze partijen en hun directe inbreng op de verkenning versterkt.</p> <p><u>Welke ideeën</u> <i>Opgave:</i> Waterkwaliteit, beperkte ontwikkelingen recreatie en toerisme, waterkwantiteit <i>Oplossingsrichtingen:</i> Terugbrengen getij, getijdencentrale, schutsluis, jachthaven, intergetijdennatuur <i>Aanpak:</i> Onderzoekstraject, begeleidt door breed samengestelde werk- en klankbordgroepen</p> <p><u>Variatie</u> <i>Wie:</i> Stuurgroep ZWDelta, programmabureau ZWDelta <i>Hoe:</i> Met het onderzoek Deltaverbanden worden vanuit de Stuurgroep de diverse projecten met elkaar in verband gebracht. Nieuwe ideeën rondom kansen voor synergie worden hiermee het proces binnengebracht. Tegelijkertijd is het effect hiervan voor de Grevelingen beperkt, omdat al eerder was besloten om waterkwantiteit mee te nemen.</p> <p><u>Variatie</u> <i>Wie:</i> Natuur- en milieuorganisaties <i>Hoe:</i> Via de discussies over bestaande en 'nieuwe' natuur eisen de natuur- en milieuorganisaties aandacht voor hun ideeën over de natuur in de Grevelingen. De variatie binnen het lopende proces is echter nog onduidelijk, omdat het gesprek met hen nog maar beperkt gevoerd wordt.</p>
--	--

In de onderstaande figuur zijn alle variatie en selectiemomenten samengevat in een tijdbalk. Voor elk moment van variatie (boven tijdbalk), selectie (onder tijdbalk) en van een combinatie van variatie en selectie (op tijdbalk) zijn de vragen wanneer, wie en hoe samengevat. Voor de vraag 'wie' is, mede op basis van de verwachtingen, onderscheid gemaakt tussen bestuurlijk – ambtelijk en individuele partij(en) – samenwerkingsverband – programma. Hierbij zijn dus de samenwerkingsverbanden gesplitst naar enerzijds het programma en anderzijds andere vormen van samenwerking tussen overheden, bijvoorbeeld projectorganisaties, allianties. Bij de vraag 'hoe', is de gesignaleerde wijze

van variatie en selectie gelabeld. Op basis van dit overzicht zal in de onderstaande paragrafen gekeken worden naar de patronen van variatie en selectie voor de Grevelingen.



Figuur 5.2 Overzicht variatie en selectie Grevelingen

5.1.2 Analyse variatiepatronen

De eerste vraag bij de analyse van variatiemechanismen is ‘wanneer wordt gevarieerd’. Door de tijd heen is er meer variatie dan selectie. Van de vijftien benoemde momenten is er bij acht sprake van variatie, tegenover slechts vier van selectie en driemaal een combinatie van variatie en selectie. De variatie heeft redelijk verspreid plaatsgevonden. Wel is te zien dat in aanloop naar de preverkenning en verkenning de variatie licht toeneemt en deze tijdens de preverkenning zelf iets afneemt. Dit is echter geen piek, maar eerder een lichte toe- en afname.

Vervolgens ‘wie varieert’. Ten eerste zijn het bijna altijd de individuele partijen die variëren. Het programma Zuidwestelijke Delta komt nauwelijks terug. Binnen de individuele partijen zijn het dan ook nog eens twee specifieke partijen, Rijkswaterstaat en het Recreatieschap, die de meeste variatie vormgeven. Ten tweede gaat het bijna altijd om de ambtenaren binnen deze partijen. Bestuurders van de partijen hebben nauwelijks een rol in de variatie.

Als derde de vraag ‘hoe wordt gevarieerd’. In het proces rond de Grevelingen zijn twee manieren van variatie terug te vinden. Als eerste ontstaat variatie doordat partijen met elkaar in verbinding worden gebracht door samenwerkingsvormen die worden georganiseerd. Doordat de organisatie op een bepaalde manier wordt vormgegeven, ontstaan op diverse plaatsen ‘podia’ voor partijen om hun eigen ideeën in te brengen en mee te laten nemen. Voorbeeld hiervan is de samenwerking rond het opstellen van *Zicht op de Grevelingen*, de alliantie Grevelingen en de werk- en klankbordgroepen. De tweede manier van variatie is het onderzoek dat gedaan wordt. Dan gaat het niet zozeer om het uitvoeren van onderzoeken, maar vooral om het verspreiden van de uitkomsten van deze onderzoeken. Dit gebeurt met name door de netwerken van medewerkers die actief zijn rond wateropgaven in de zuidwestelijke delta. Binnen deze netwerken vinden de uitkomsten van het onderzoek hun weg en ontstaat een variatie in de ideeën in deze netwerken. Hierin is overigens wel

een kleine rol voor het programma Zuidwestelijke Delta terug te vinden, doordat vanuit het programma diverse netwerken opgezet of bevorderd worden.

Tot slot het resultaat van de variatie. Als eerste is waterkwantiteit toegevoegd aan zowel opgaven als oplossingsrichtingen. Deze verbreding is met name ontstaan vanuit de verspreiding van resultaten van onderzoek. Daarnaast heeft de variatie tot gevolg dat de aanpak, die eerst sterk gericht was op expertonderzoek, zich heeft ontwikkeld tot een onderzoekstraject begeleid vanuit een brede groep betrokken partijen. Dit is vooral het gevolg van de samenwerkingsvormen die zijn georganiseerd.

5.1.3 Analyse selectiepatronen

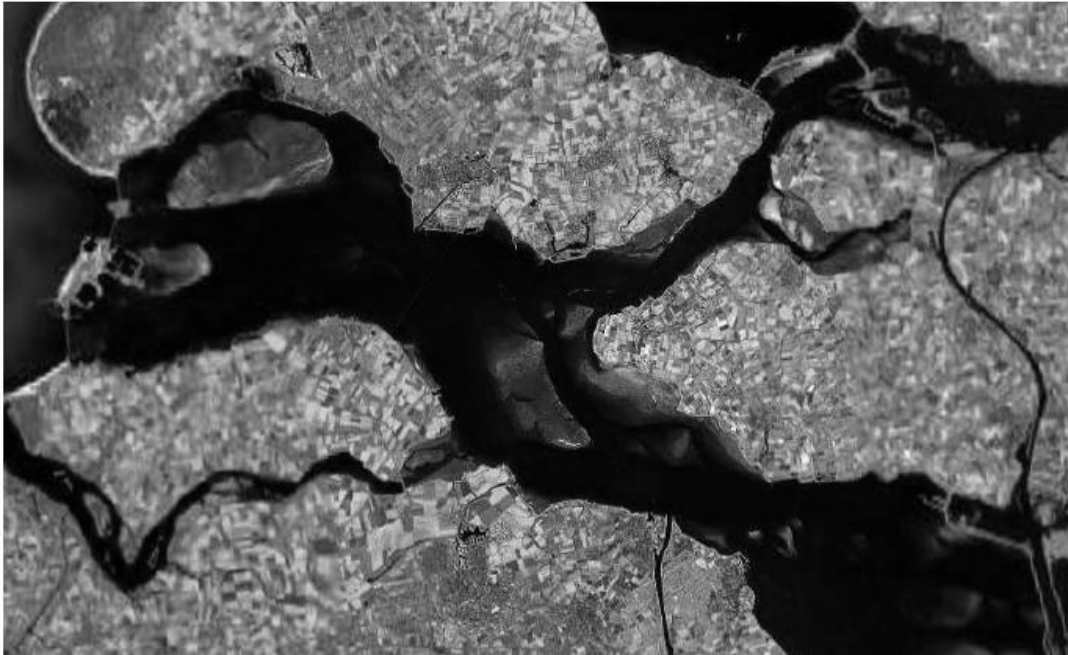
In de processen rond de Grevelingen heeft ook selectie plaatsgevonden. Bij het 'wanneer' van de selectie is te zien dat selectie redelijk gelijkmatig is verspreid over de tijd. Wel valt het op dat selectie bijna altijd plaatsvindt in formele processtappen vanuit het MIRT. De procedures van het MIRT zijn hiermee erg bepalend voor het moment van selectie.

Vervolgens de vraag 'wie selecteert'. In de selectiemomenten zijn twee combinaties van partijen terug te vinden. Als eerste komt selectie voort vanuit de samenwerking tussen rijk en regio, meer precies tussen V&W en de opdrachtnemers in de regio. Dit heeft te maken met de MIRT systematiek, waarin besluiten genomen worden door opdrachtgever (V&W) en opdrachtnemer gezamenlijk. Daarnaast komt selectie voort vanuit de combinatie onderzoekers en het ambtelijk kernteam. Op ambtelijk niveau hebben zij veel in te brengen in de inrichting van het proces en het sturen van de onderzoeken en brengen zo selectie aan in ideeën.

Als derde het 'hoe' van de selectie. Twee manieren van selectie domineren in het proces, als eerste de stappen in het MIRT proces. Met deze stappen vindt belangrijke selectie in de scope, opgave en oplossingsrichting plaats. Dit krijgt vooral vorm in formele documenten (bijv. rapportage Verkenning Grevelingen Water en Getij, Notitie Reikwijdte en Detailniveau) die in het bestuurlijk overleg tussen rijk en regio worden vastgesteld. Een tweede wijze van selectie is het verwoorden van de resultaten van de onderzoeken waarbij wordt bepaald of ideeën wel of niet in aanmerking komen voor het vervolg van het proces. Het verwoorden en vervolgens verspreiden van de uitkomsten van onderzoek is hiermee een belangrijke vorm van selectie.

Ten slotte het resultaat van selectie. Door de diverse momenten en vormen van selectie wordt heel voorzichtig, stap voor stap, focus aangebracht in de opgaven en oplossingsrichtingen. Een voorbeeld hiervan is dat één van de opgaven de beperkte economische ontwikkeling was, dit is later gespecificeerd naar beperkte ontwikkelingen in recreatie en toerisme. Als gevolg van de selectie ontstaat dus een lichte trechtering.

5.2 Zandhonger Oosterschelde



Figuur 5.3 Oosterschelde (RIKZ, 2005: 1)

5.2.1 Beschrijving

Met de aanleg van de Oesterdam (1986), Philipsdam (1987) en de Oosterscheldekering (1986) is de Oosterschelde 'ontstaan'. Deze zeearm staat nog steeds in verbinding met de zee, maar per getij stroomt er minder water en zand in en uit. Uit monitoring van Rijkswaterstaat blijkt dat als gevolg hiervan het aantal hoge platen afneemt. De geulen in de Oosterschelde gaan zich namelijk aan de verminderde hoeveelheid water aanpassen door zich op te vullen met zand van de platen. Dit proces wordt aangeduid als 'zandhonger'. Aan het begin van deze eeuw verschijnen de eerste analyses van Rijkswaterstaat over dit verschijnsel en de negatieve gevolgen ervan op de ecologie.

In 2004 start Rijkswaterstaat in overleg met provincie Zeeland en het ministerie van LNV verkennend onderzoek naar de zandhonger. Hiervoor worden diverse workshops gehouden en worden ideeën over mogelijke oplossingen verzameld. Tijdens de bijeenkomsten spreken ambtenaren vanuit Rijkswaterstaat, samen met andere experts over zandhonger en mogelijke oplossingen hiervoor. Ook

Variatie

Wie: Rijkswaterstaat (ambtelijk)

Hoe: Door de uitkomsten van monitoring brengt Rijkswaterstaat het probleem van de zandhonger naar voren. Dit werkt als 'uitnodiging' voor ideeën over opgave en mogelijke oplossingen.

Variatie

Wie: Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, LNV (ambtelijk)

Hoe: Door het starten van een project over de zandhonger, bieden de partijen ruimte om een eerste verkenning van de opgave te starten.

Variatie

Wie: Rijkswaterstaat (dienst Zeeland en RIKZ)

Hoe: Door het organiseren van bijeenkomsten en het uitnodigen in de eigen organisatie om oplossingen aan te dragen, worden zeer diverse ideeën gegenereerd. Tegelijkertijd is deze variatie wel beperkt, omdat de betrokkenen

wordt een aantal onderzoeken uitgevoerd als input voor deze besprekingen.

In 2005 worden de conclusies naar aanleiding van deze eerste ronde door Rijkswaterstaat opgesteld. De conclusie is dat veel algemene kennis wel aanwezig is, maar gebiedsspecifieke kennis niet. Dit vraagt om een combinatie van verder onderzoek en pilots.

Oplossingen rond het suppleren van zand worden als meest kansrijk bestempeld. Oplossingen waarbij de oorzaak wordt aangepakt door het weghalen van dammen en/of de kering, zijn onhaalbaar gezien de effecten op veiligheid, scheepvaart en wegvervoer, en zullen daarom niet verder meegenomen worden.

Op basis van deze conclusies wordt door de ministeries in de Nota Ruimte voorgesteld en besloten om een MIRT verkenning naar de zandhonger uit te voeren. Opdrachtgever voor deze verkenning zijn de ministeries van V&W en LNV, Rijkswaterstaat Zeeland is opdrachtnemer.

Diverse onderzoeken gaan van start en eerste pilots worden ontworpen. Dit alles wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat in samenwerking met onderzoeksbureaus en -instellingen. Ook vinden er gesprekken plaats met belanghebbenden, met name over de effecten van zandhonger en mogelijke oplossingen op het belang dat zij hebben.

De resultaten van de onderzoeken worden in 2007 gebundeld in de rapportage *Verminderd getij*. Deze rapportage wordt besproken met de belanghebbenden en bestuurders. Diverse oplossingsrichtingen zijn verkend en beoordeeld:

- Versterken stroming (bijv. verwijderen kering en dammen, stroomlijnen kering); deze maatregelen zijn onhaalbaar.
- Vermeerderen zand; diverse structurele oplossingen zijn zeer kansrijk en verdienen nader onderzoek. Effecten echter pas op lange termijn, daarom ook tijdelijke maatregelen (zandsuppletie) verkennen.
- Effecten bestrijden (bijv. schelpdierbanken, harde oeververdediging); kansrijke mogelijkheden die verder verkend moeten worden.

allen waterexperts van Rijkswaterstaat zijn.

Selectie

Wie: Rijkswaterstaat (dienst Zeeland en RIKZ), onderzoekers

Hoe: Met de conclusies van de eerste ronde van verkennende gesprekken en onderzoeken, worden eerste ideeën geselecteerd door een aantal wel verder te gaan onderzoeken en een aantal niet.

Welke ideeën

Opgave: Zandhonger Oosterschelde

Oplossingsrichtingen: Zandsuppletie is erg kansrijk, aanpassen kering en dammen onhaalbaar.

Aanpak: Onderzoek en pilots, focus op het vergaren van gebiedsgerichte kennis

Variatie & selectie

Wie: Ministeries van V&W en LNV, Rijkswaterstaat Zeeland (ambtelijk en bestuurlijk)

Hoe: Vanuit de Nota Ruimte wordt besloten een MIRT verkenning naar de zandhonger te starten. Met het besluit tot een verkenning vindt enerzijds selectie plaats, er wordt namelijk een specifieke procedure gestart. Tegelijkertijd is het kader dat meegegeven wordt vanuit het Bestuurlijk Overleg MIRT minimaal, zandhonger moet verkend worden zonder dat in deze opdracht scherpe focus zit. Hiermee heeft het besluit tot een verkenning ook variatie tot resultaat omdat door beschikbaarheid van tijd en geld het mogelijk wordt om de ideeën over zandhonger verder te verkennen.

Selectie

Wie: Rijkswaterstaat Zeeland (ambtelijk), onderzoekers

Hoe: De verkenning wordt gedomineerd door experts. Hiermee zijn de ingebrachte ideeën relatief eenzijdig. De gesprekken die plaatsvinden met de belanghebbenden zijn gericht op mogelijke effecten en niet op ideevorming. Daarmee komen ook vanuit die gesprekken geen ideeën vanuit andere hoeken.

Selectie

Wie: Rijkswaterstaat Zeeland, in overleg met belanghebbende partijen (ambtelijk en bestuurlijk)

Hoe: Met de rapportage wordt vastgelegd welke ideeën wel en welke niet voor verder onderzoek in aanmerking komen. Daarnaast is dit het eerste moment dat resultaten naar buiten worden uitgedragen. Met deze rapportage worden dus

De aanbeveling is om de kansrijke mogelijkheden verder te onderzoeken, met name door praktijkproeven. Tegelijkertijd wordt een tweede kwestie geagendeerd, namelijk de bewustwording. De partijen concluderen dat mensen zich onvoldoende bewust zijn van de zandhonger en dat daarom een traject van bewustwording, met daarin een centrale rol voor het Nationaal Park Oosterschelde (NPO), gestart moet worden.

Aan deze bewustwording wordt in 2008 direct gewerkt door een grootschalige werkconferentie over de Oosterschelde. Tijdens deze, door het NPO georganiseerde, conferentie waar de betrokken organisaties bestuurlijk en ambtelijk aanwezig zijn, wordt de rapportage over de verkenning formeel aangeboden aan de opdrachtgevers. Daarnaast wordt de verklaring van Yerseke opgesteld door de leden van het NPO (zowel overheden als maatschappelijke organisaties en private partijen). In deze verklaring geven zij aan dat oplossingen voor de zandhonger zo snel mogelijk moeten worden onderzocht. Daarnaast beloven zij om, in hun eigen omgeving, het bewustzijn van de zandhonger te versterken.

Het effect van deze betrokkenheid is echter beperkt, want ook de vervolgonderzoeken zijn opnieuw een aangelegenheid van Rijkswaterstaat en experts. Deze onderzoeken, waaronder diverse pilots, worden door Rijkswaterstaat uitbesteed aan een consortium van marktpartijen. Op het moment van schrijven, medio 2010, zijn diverse pilots gestart, de definitieve resultaten van de verkenning worden in 2012/2013 verwacht.

Tegelijkertijd is de versterking van de bewustwording over zandhonger, zoals die is ingezet met de werkconferentie, niet helemaal zonder effect. Zo wordt in 2009 de verkenning zandhonger Oosterschelde opgenomen in de gebiedsagenda² van de provincie Zeeland. Daarnaast wordt in het programma Zuidwestelijke Delta de verkenning opgenomen in het

ook richting de 'buitenwereld' bepaalde ideeën onder het voetlicht gebracht.

Variatie

Wie: Rijkswaterstaat Zeeland in overleg met belanghebbende partijen (ambtelijk en bestuurlijk)

Hoe: Met het benoemen van bewustwording als een belangrijk onderdeel van de verdere verkenning, wordt een eerste stap gezet richting bredere betrokkenheid van belanghebbenden en daarmee naar bredere herkomst van ideeën.

Welke ideeën

Opgaven: Zandhonger Oosterschelde

Oplossingsrichtingen: Structurele en tijdelijke zandsuppleties, bestrijden van effecten van zandhonger

Aanpak: Onderzoek en pilots, gecombineerd met het informeren van betrokken partijen

Variatie & selectie

Wie: Leden Nationaal Park Oosterschelde (ambtelijk en bestuurlijk)

Hoe: Met de verklaring van Yerseke vindt enerzijds selectie plaats, omdat de partijen de rapportage en vervolgstappen steunen. Anderzijds ontstaat ook variatie. Een brede groep organisaties raakt namelijk betrokken en de ideeën over de Oosterschelde zich eigen maakt, vertaald en uitdraagt, oftewel translatie van ideeën.

Selectie

Wie: Rijkswaterstaat Zeeland (ambtelijk) en onderzoekers

Hoe: In de vervolgonderzoeken en pilots is de expertbetrokkenheid opnieuw dominant. Hiermee blijft de ideeëvorming vanuit één groep partijen plaatsvinden. Wel worden omwonenden en direct betrokken geïnformeerd op het moment dat gebiedspilots worden opgezet.

Selectie

Wie: Provincie Zeeland (ambtelijk en bestuurlijk)

Hoe: Met het opnemen van het project in de gebiedsagenda zorgt de provincie ervoor dat de verkenning onder de aandacht wordt gebracht bij zowel de provincie als in het Bestuurlijk Overleg tussen rijk en regio over het MIRT.

Variatie

Wie: Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, provincie

² De Gebiedsagenda is een nieuw instrument in het MIRT. In de Gebiedsagenda neemt een provincie alle projecten op die zij voor het MIRT wil indienen of die al in een MIRT procedure zitten.

Uitvoeringsprogramma. Hieraan wordt een concrete actie verbonden, namelijk het stimuleren van partijen om gezamenlijk een gebiedsalliantie te vormen en te komen tot een visie op de Oosterschelde. In een tweede werkconferentie in mei 2010 worden de partijen opgeroepen na te denken over een dergelijke visie en in vervolg hierop is provincie Zeeland vanuit de Stuurgroep voorzichtig aan het kijken of een alliantie gevormd kan worden.

In dezelfde periode is er een ander opvallend initiatief, genaamd *Bloedkoralen*. Gefaciliteerd door de werkplaats Zuidwestelijke Delta worden, in een samenwerking van provincie Zeeland, waterschap Scheldestromen, Rijkswaterstaat en ontwerp bureaus, ontwerpen gemaakt voor de dijken langs de Oosterschelde. Eén van deze ontwerpen is een project bij de Oesterdam waarbij zandsuppletie wordt gecombineerd met maatregelen voor kustverdediging. De betrokken partijen (o.a. provincie, waterschap, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat, ontwerp bureau) zijn op dit moment aan het proberen de benodigde middelen bij elkaar te krijgen om zo op korte termijn een 'quick win' te kunnen realiseren, waarin de opgaven zandhonger en kustverdediging gecombineerd worden.

Zeeland (bestuurlijk)

Hoe: Door het opnemen van alliantievorming in het Uitvoeringsprogramma en het (voorzichtig) oppakken hiervan door de provincie Zeeland, wordt ruimte gemaakt om de betrokkenheid van diverse partijen vorm te gaan geven.

Variatie

Wie: Werkplaats Zuidwestelijke Delta in samenwerking met provincie Zeeland, waterschap Scheldestromen i.o., Rijkswaterstaat Zeeland (ambtelijk) en ontwerpers

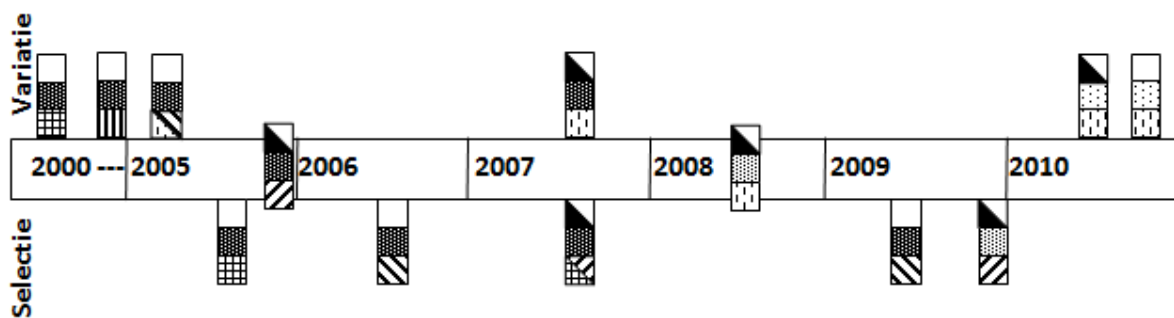
Hoe: Door het faciliteren van concrete ontwerpen voor de Oosterschelde worden nieuwe ideeën gekoppeld aan de opgaven die vanuit de diverse trajecten rond de Oosterschelde (kustverdediging, zandhonger) spelen. Hiermee wordt niet alleen ruimte geboden voor het inbrengen van ideeën, maar worden deze ook uitgewerkt en op weg geholpen naar realisatie.

Welke ideeën

Opgaven: Zandhonger, maar eerste stappen in het koppelen met andere opgaven

Oplossingsrichtingen: Zandsuppleties en bestrijden van effecten van zandhonger

Aanpak: Onderzoek en pilots, maar ook kleinschalige initiatieven die door partijen uit het gebied worden ingebracht en uitgewerkt.



Figuur 5.4 Overzicht variatie en selectie Oosterschelde

Ook voor de Oosterschelde zijn is de variatie en selectie figuurlijk weergegeven (figuur 5.4), om zo in de analyse patronen van variatie en selectie naar boven te kunnen halen.

5.2.2 Analyse variatiepatronen

Als eerste het 'wanneer' van variatie. Wat betreft het project Oosterschelde is er evenveel variatie als selectie te zien. Daarbij heeft variatie door de tijd heen gelijkmatig plaatsgevonden.

Wanneer we kijken naar 'wie varieert', valt als eerste op dat variatie zowel bestuurlijk als ambtelijk plaatsvindt. Zo vindt variatie regelmatig plaats door ambtenaren van de betrokken partijen, met name Rijkswaterstaat. Daarnaast zorgen bestuurders ook voor variatie, denk bijvoorbeeld aan de verklaring Yerseke en de alliantievorming waarin het de bestuurders zijn die de eerste stappen hebben gezet. Wanneer we iets beter kijken naar welke partij varieert, is te zien dat in de eerste jaren met name Rijkswaterstaat varieert. De laatste jaren is dit minder sterk en het afgelopen jaar is variatie vanuit het programma Zuidwestelijke Delta gekomen. Hierin is dus een verschuiving te zien van variatie van een individuele partij (Rijkswaterstaat) naar variatie door het programma. Wel moet hierbij de kanttekening geplaatst worden dat deze verschuiving nog maar sinds korte tijd te zien is en dat de tijd zal leren of dit al dan niet voortgezet wordt.

Als derde de vraag 'hoe wordt gevarieerd'. Een belangrijke wijze van variatie is te zien in het organiseren van gesprekken tussen experts. Door experts van Rijkswaterstaat en onderzoeksbureaus en –instellingen bij elkaar te brengen, worden nieuwe ideeën gegenereerd. Deze aanpak is vooral te zien vanuit Rijkswaterstaat in de eerste jaren van het proces. Het laatste jaar is een andere manier te zien, namelijk samenwerkingsvormen tussen partijen. Door een breed palet aan partijen bij elkaar te brengen, worden nieuwe ideeën ingebracht en vindt translatie plaats van bestaande ideeën. Dit is zowel te zien bij de alliantievorming als bij Bloedkoralen Oosterschelde. Deze vorm van variatie komt vanuit het programma Zuidwestelijke Delta en is het laatste jaar tot ontwikkeling aan het komen. Tot slot nog een opvallende uitkomst, daar waar bij veel projecten het MIRT traject leidt tot selectie zorgt het voor de Oosterschelde ook voor variatie doordat een heel strikte focus ontbreekt.

Tot slot het resultaat van de variatie. De variatie vanuit Rijkswaterstaat, in de vorm van het bijeenbrengen van experts, leidt er in de eerste jaren vooral toe dat de opgave en oplossingsrichting zoals aan de start benoemd steeds opnieuw worden bevestigd. Het laatste jaar, waarin variatie vanuit het programma is te zien in de vorm van samenwerking tussen partijen, zorgt de variatie tot bredere betrokkenheid van partijen en voorzichtigte, eerste stappen in het koppelen van opgaven.

5.2.3 Analyse selectiepatronen

Voor de selectiepatronen beginnen we ook met de vraag 'wanneer wordt geselecteerd'. De selectiemomenten zijn door de tijd heen redelijk gelijkmatig verdeeld. Verder is te zien dat de MIRT systematiek van grote invloed is op het moment van selectie.

Vervolgens de vraag 'wie selecteert'. De selectie vindt zowel ambtelijk als bestuurlijk plaats. Opvallend is dat alle selectiemomenten op bestuurlijk niveau gekoppeld zijn aan het MIRT, zoals bijvoorbeeld bij het vaststellen van de rapportage voor de verkenning en de opname van zandhonger Oosterschelde in de gebiedsagenda Zeeland. Wanneer we iets beter kijken naar de selectie die ambtelijk wordt vormgegeven, is te zien dat het vooral Rijkswaterstaat en onderzoekers zijn die selecteren. Het programma Zuidwestelijke Delta speelt in de selectie geen rol.

'Hoe wordt geselecteerd' is de derde vraag. Een eerste wijze van selecteren is door over uitkomsten van onderzoek te rapporteren. Hiermee worden deze uitkomsten verwoord inclusief aanbevelingen

voor het vervolg. Vervolgens worden deze uitkomsten verspreid en de aanbevelingen gevolgd, zo vindt selectie van ideeën plaats. Daarnaast vindt selectie plaats door de aanpak die gedomineerd wordt door experts. In het gehele proces is deze aanpak gevolgd, waardoor ideeën die gegenereerd worden maar vanuit een beperkte groep mensen voortkomen. Dit zorgt niet voor directe selectie van ideeën, maar heeft wel indirect tot gevolg dat er een beperkt scala ideeën ontstaat.

Het resultaat van de selectie is vooral te zien in de oplossingen. Via met name de onderzoeksactiviteiten en de selectie die hieruit plaatsvindt, wordt stap voor stap getrechterd in de mogelijke oplossingsrichtingen.

5.3 Vergelijking Grevelingen en Oosterschelde

In de onderstaande tabel (5.1) zijn de variatie- en selectiepatronen van de twee niet-controversiële projecten samengevat.

Variatie	Grevelingen	Oosterschelde
Wanneer	Meer variatie dan selectie Redelijk verspreid, lichte toename in aanloop naar preverkenning	Evenveel variatie als selectie Gelijkmatig verdeeld
Wie	Individuele partijen Ambtelijk	Ambtelijk en bestuurlijk Laatste jaar variatie door het programma
Hoe	Organisatie van samenwerkingsvormen Verspreiding van uitkomsten van onderzoek	Gesprekken tussen experts Organisatie van samenwerkingsvormen MIRT zorgt ook voor variatie
Resultaat	Verbreding opgave met waterkwantiteit Aanpak van experts naar brede betrokkenheid	Eerste instantie versterking bestaande ideeën Nu lichte verbreding van opgaven en aanpak
Selectie	Grevelingen	Oosterschelde
Wanneer	Gelijkmatig MIRT bepalend voor moment selectie	Gelijkmatig MIRT bepalend voor moment selectie
Wie	Rijk en regio, bestuurlijk en ambtelijk (MIRT) Onderzoekers en kernteam (ambtelijk)	Selectie door bestuurders gekoppeld aan MIRT Ambtelijk door RWS en onderzoekers
Hoe	Formele procedures en documenten (MIRT) Verwoorden en verspreiden onderzoeken	Verwoorden en verspreiden onderzoeken Aanpak gedomineerd door experts
Resultaat	Voorzichtige focus in opgave en oplossingen	Stap voor stap trechteren van oplossingen

Tabel 5.1 Patronen in variatie en selectie in niet-controversiële cases

Wanneer we deze patronen met elkaar vergelijken, zijn diverse dingen te zien. Bij het *wanneer* van variatie en selectie geldt voor beide projecten dat het redelijk gelijkmatig is verdeeld in de tijd. Daarnaast geldt voor beiden dat het MIRT van grote invloed is op het moment van selectie. De verhouding tussen variatie en selectie is in het geval van de Oosterschelde gelijk, bij de Grevelingen is er meer variatie. Over deze verhouding is dus op basis van deze twee cases geen uitspraak te doen.

Wat betreft de vraag van *wie* de variatie en selectie vandaan komt, zijn er zowel verschillen als overeenkomsten. Een eerste verschil is dat er bij de Grevelingen in zijn geheel geen rol is weggelegd voor het programma, bij de Oosterschelde is het programma sinds kort actief in de variatie. Verder is er geen eenduidig beeld in het verschil tussen ambtelijke en bestuurlijke variatie en selectie. Variatie bij de Grevelingen vindt alleen ambtelijk plaats, bij de Oosterschelde zowel ambtelijk als bestuurlijk. De selectie is in beide cases zowel ambtelijk als bestuurlijk. Overeenkomstig hierin is dat de bestuurlijke selectie vanuit het MIRT voortkomt. Een laatste overeenkomst is de belangrijke rol bij

selectie voor de ambtelijk opdrachtnemer (voor Grevelingen het ambtelijk kernteam, voor Oosterschelde Rijkswaterstaat Zeeland) en onderzoekers.

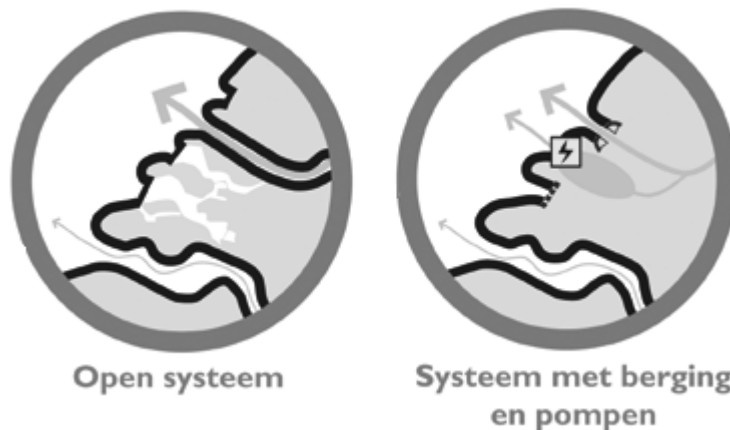
Bij het *hoe* van de variatie en selectie zijn opvallend veel overeenkomsten. In de variatie is voor beide projecten de organisatie van samenwerkingsvormen van belang. Opvallend bij de Oosterschelde is dat dit het enige project is waar translatie van ideeën nadrukkelijk is terug te vinden. Deze translatie vindt plaats doordat partijen hun ideeën eerst onderling delen en vervolgens zelf vertalen en uitdragen in hun eigen netwerken. Verder is bij zowel variatie als selectie, de rol van onderzoek groot. Meer specifiek is het verwoorden van onderzoeksresultaten en het verspreiden hiervan een belangrijk mechanisme. Tot slot is er ook nog een verschil te duiden. Het MIRT traject zorgt bij de Grevelingen voor selectie, bij de Oosterschelde daarentegen zorgt het maar in beperkte mate voor selectie en daarnaast voor variatie.

Tot slot het *resultaat* van variatie en selectie. In beide projecten zorgt de variatie ervoor dat zowel de opgave als de aanpak verbreed wordt. Bij de Grevelingen geldt dat deze verbreding door het gehele proces is te zien, rond de Oosterschelde is dit een voorzichtige trend die het laatste jaar is te signaleren. Selectie zorgt in beide gevallen voor trechtering van oplossingsrichtingen.

H6. Variatie- en selectie in controversiële cases

In dit hoofdstuk worden voor de beide controversiële cases, Nationaal Deltaprogramma deelprogramma Zuidwestelijke Delta en Volkerak-Zoommeer, de variatie en selectie geanalyseerd. Na een beschrijving per casus (§6.1 en §6.2) volgt een vergelijking (§6.3).

6.1 Nationaal Deltaprogramma, deelprogramma Zuidwestelijke Delta



Figuur 6.1 Hoeken van het speelveld langetermijnverkenning (Stuurgroep ZWDelta, 2010: 28)

6.1.1 Beschrijving

Op 3 september 2008 verschijnt het rapport *Samen werken met water* van de Commissie Veerman. Deze commissie heeft onderzoek gedaan naar de gevolgen van klimaatverandering op de waterveiligheid en zoetwatervoorziening in Nederland. De commissie adviseert om een Nationaal Deltaprogramma (NDP) op te zetten, verankert in een vernieuwde Deltawet. Eén van de onderzochte gebieden is de Zuidwestelijke Delta. De eerste verkenning luidt als volgt:

- Westerschelde blijft open
- Oosterscheldekering voldoet tot 2050, zandhonger wordt bestreden met zandsuppleties, na 2050 moet gekeken worden naar Oosterscheldekering
- Tot 2050 op Volkerak Zoommeer, Grevelingen en eventueel Oosterschelde mogelijkheden waterberging. Een natuurlijke zoet-zout overgang biedt oplossing voor waterkwaliteit, gecombineerd met alternatieve zoetwatervoorziening
- Voor Haringvliet (als onderdeel van Rijnmond) biedt afsluitbaar open de meeste kansen

Selectie

Wie: Commissie Veerman

Hoe: Resultaat van onderzoek wordt vastgelegd in een rapportage, dat als voorstel dient richting het kabinet.

Welke ideeën

Opgaven: Gevolgen klimaatverandering op waterveiligheid en zoetwater

Oplossingsrichtingen: Westerschelde open, zandsuppletie Oosterschelde, waterberging op VZM, Grevelingen en mogelijk Oosterschelde, verzilting VZM, Haringvliet (onderdeel Rijnmond) afsluitbaar open

Aanpak: Eenduidige, verbindende nationale regie en krachtige decentrale uitvoering.

Organisatiestructuur met regionale programma's en Deltacommissaris. Door Deltacommissaris, Deltawet en Deltafonds een krachtig en

Het kabinet neemt het advies van de Commissie Veerman zo goed als geheel over, onderdelen van de aanbevelingen worden vastgelegd in het Nationaal Waterplan. Er wordt besloten dat voor elk deelprogramma een Plan van Aanpak wordt opgesteld waarin beschreven wordt hoe een verkenning naar waterveiligheid en zoetwater de komende jaren vorm krijgt. Voor de samenhang tussen de programma's wordt, ook in navolging van het advies van de commissie, een Deltacommissaris aangesteld. Verder is voor elk deelprogramma een bewindspersoon aangewezen als opdrachtgever namens het rijk, voor de Zuidwestelijke Delta is dit de minister van LNV.

Na deze keuze in opdrachtgeverschap gaat de minister van LNV in gesprek met de gedeputeerden van Brabant, Zeeland en Zuid-Holland over de opdrachtverstrekking voor het Plan van Aanpak. Het eerste gesprek verloopt moeizaam, maar tijdens een tweede gesprek worden de startproblemen verholpen en in december 2009 wordt de definitieve opdracht geformuleerd. In deze opdracht wordt gevraagd aan te geven hoe tot een helder toekomstperspectief voor de lange termijn moet worden gekomen, met daarin sowieso aandacht voor de varianten 'open', deltawerken met optimale compartimentering en 'gesloten'. Nadrukkelijke aandacht wordt gevraagd voor actualisering van de langetermijnvisie Westerschelde, Oosterscheldekering en zoetwatervoorziening. Organisatorisch is, na de discussies in het eerste gesprek, besloten dat de programmadirecteur fungeert als opdrachtnemer, de strategische aansturing ligt bij het Bestuurlijk Overleg (overleg tussen minister en delegatie Stuurgroep) en de dagelijkse aansturing bij de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta.

Na verstrekking van de opdracht wordt in februari-juni 2010 het Plan van Aanpak opgesteld. Hiervoor vinden de volgende activiteiten plaats:

- Team Plan van Aanpak; een team bestaand uit leden van het programmateam. Dit team is verantwoordelijk voor het opstellen van het Plan van Aanpak.
- Werkgroep sturing; deze werkgroep, bestaande uit

interdepartementaal deltaprogramma

Variatie

Wie: Kabinet, V&W, VROM en LNV (bestuurlijk)

Hoe: Met de kabinetsreactie worden kaders gesteld, waarbinnen ruimte is voor de inbreng van ministeries (als opdrachtgever) en de provincies en waterschappen (als opdrachtnemers).

Selectie

Wie: Kabinet, V&W, VROM en LNV (bestuurlijk)

Hoe: In het Nationaal Waterplan worden de organisatie en aanpak formeel vastgelegd, evenals de opgaven voor de deelgebieden

Variatie & selectie

Wie: Provincies, LNV (ambtelijk en bestuurlijk)

Hoe: Variatie ontstaat doordat bij de opdrachtverstrekking wordt vastgelegd welke ruimte de Stuurgroep heeft. Deze ruimte is relatief groot. Met deze opdracht krijgt de regio ruimte voor nieuwe ideeën. Anderzijds selectie doordat in de opdracht criteria (o.a. over opgaven en oplossingsrichtingen) zijn opgenomen.

Welke ideeën

Opgaven: Gevolgen klimaatverandering, estuariene dynamiek, regionale economie

Oplossingsrichtingen: Vertrekpunt is waterveiligheid en zoetwatervoorziening, hieraan worden ecologie en economie verbonden. Alternatieven zijn open, deltawerken met optimale compartimentering, en gesloten. Daarnaast aandacht voor Westerschelde, Oosterschelde en zoetwatervoorziening.

Aanpak: Daadkrachtig en integraal. Bestuurlijk Overleg verzorgt strategisch aansturing en de Stuurgroep de dagelijkse aansturing.

Variatie & selectie

Wie: Programmadirecteur en projectleider

Hoe: Variatie ontstaat doordat voor zowel het team Plan van Aanpak als de werkgroep sturing een team wordt samengesteld vanuit de verschillende organisaties en diverse expertises. Hierdoor ontstaat ruimte voor verschillende soorten inbreng. Tegelijkertijd is er selectie doordat met de aparte werkgroep sturing ideeën over sturing op één plaats en in een specifiek gezelschap naar voren kunnen komen.

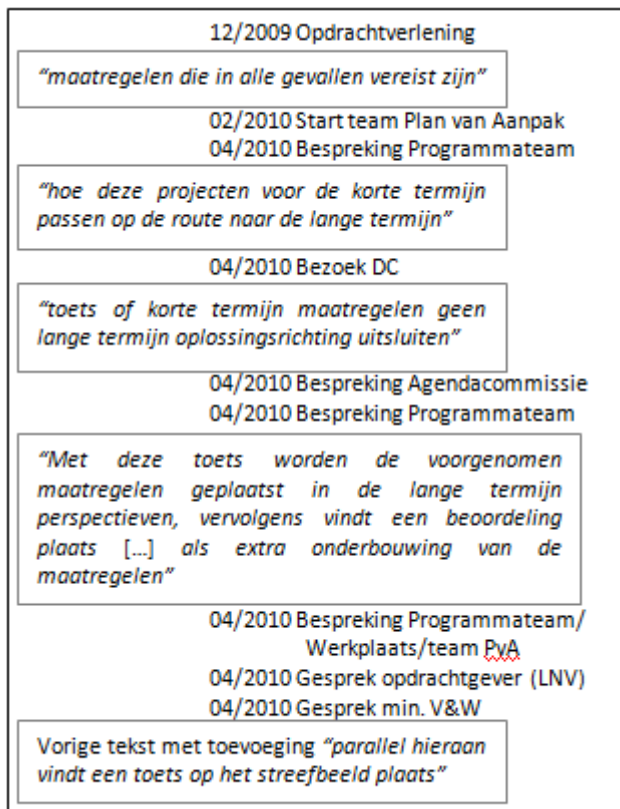
Variatie

Wie: Deltacommissaris

hoofdzakelijk leden van het programmabureau, richt zich specifiek op de vragen over verantwoordelijkheden en taken.

- Overleg programmadirecteuren; tweewekelijks vergaderen de projectdirecteuren met de Deltacommissaris over de stand van zaken en de onderlinge samenhang.
- Deltathemagesprekken; in de Werkplaats vinden gesprekken met sectoren plaats over hun opgaven en visie voor de lange termijn.
- Werkgroepen; vanuit bureau Deltacommissaris worden diverse werkgroepen opgericht waarin uitwisseling tussen de deelprogramma's plaatsvindt.

Elk spoor heeft zijn eigen inbreng tijdens het opstellen van het Plan van Aanpak. Het gaat te ver om voor het gehele proces het ontstaan van het plan te duiden. Wel is in onderstaand kader een voorbeeld gegeven van de ideeën over de 'no regret toets' en activiteiten die hierop van invloed zijn geweest.



Naast dit algemene traject is er een aantal bijzondere momenten. Als eerste komt half april de Deltacommissaris op bezoek. Hij wordt op de hoogte gesteld van de opgaven die er spelen in de

Hoe: Via overleg programmadirecteuren wordt samenhang tussen programma's bewaakt. Deze relatief 'softe' vorm van sturing op samenhang geeft ruimte aan de regio's voor inbreng van de eigen ideeën.

Variatie

Wie: Programmteam ZWDelta en Werkplaats

Hoe: Met de Deltathemagesprekken worden sectoren uitgenodigd hun ideeën in te brengen. Hiermee ontstaat ruimte voor variatie in ideeën. Door betrokkenheid van de Werkplaats wordt ook een bredere kring ambtenaren betrokken.

Variatie & selectie

Wie: Bureau Deltacommissaris en

vertegenwoordigers van deelprogramma's

Hoe: Met het starten van de werkgroepen worden ideeën gedeeld. Hiermee krijgen de ideeën vanuit andere deelprogramma's ruimte in de andere programma's. Naast deze variatie is er ook selectie doordat de werkgroep rond kennis gericht is op het meer gezamenlijk optrekken in de afwegingskaders en kennisagenda's en hierover gezamenlijke afspraken te maken.

Variatie & selectie (voorbeeld in kader, dit is 'exemplarisch' voor totstandkoming PvA)

Wie: Divers

Hoe: Door besprekingen en bijeenkomsten worden nieuwe ideeën ingebracht. Zo komt bijv. uit besprekingen met de Agendacommissie en het Programmteam het idee dat de no regret toets een onderdeel is van je gehele afweging, zoals later ook terug te zien is in de tekst. Naast deze variatie is er ook selectie, doordat bij besprekingen en bijeenkomsten wordt bepaald welke ideeën wel en niet worden uitgewerkt.

Selectie

Wie: Programmteam ZWDelta, Stuurgroep ZWDelta en Adviesgroep ZWDelta

Hoe: Bezoek Deltacommissaris wordt intensief voorbereid, hierbij wordt strategisch nagedacht over de uit te dragen boodschap. Hiermee wordt een aantal ideeën geselecteerd die richting de Deltacommissaris een prominente plek krijgen.

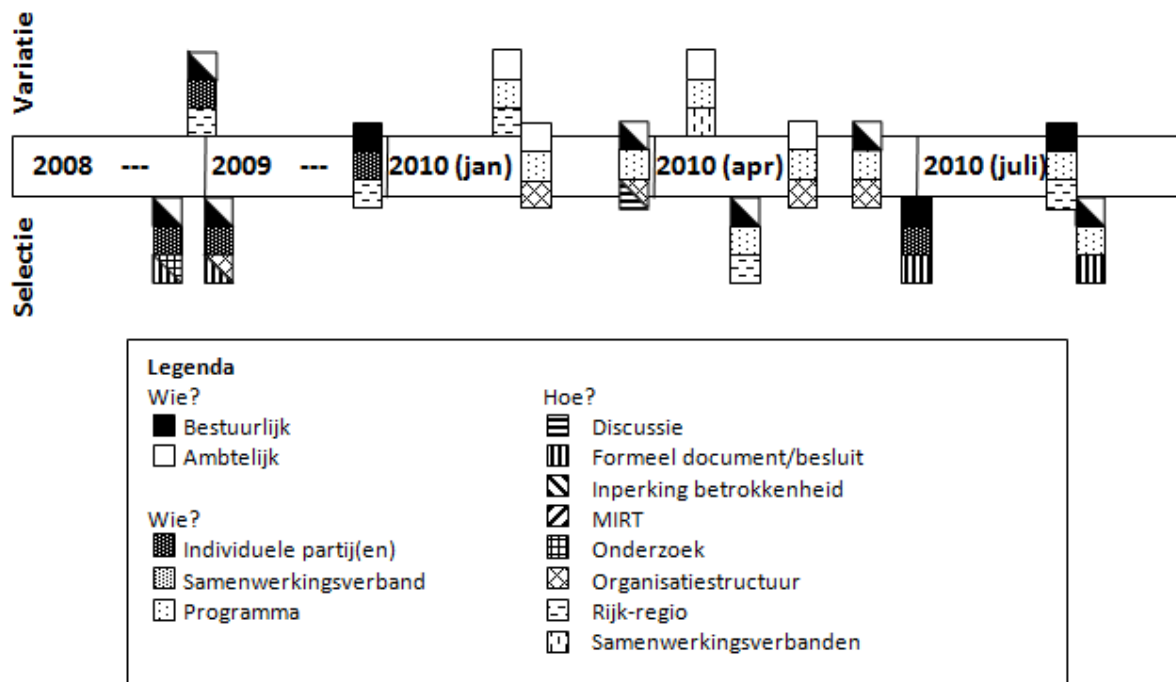
Variatie & selectie

Wie: Programmteam ZWDelta en Agendacommissie ZWDelta

Hoe: Enerzijds variatie doordat bij bespreking in Programmteam en Agendacommissie ruimte ontstaat voor inbreng van de deelnemende partijen in het programma. Tegelijkertijd selectie

<p>Zuidwestelijke Delta.</p> <p>Daarnaast vindt er regelmatig ambtelijke terugkoppeling plaats naar de partijen in de Stuurgroep. Dit gebeurt door behandeling in het programmateam (regulier overleg tussen gedetacheerde ambtenaren vanuit partijen in Stuurgroep) en de Agendacommissie (ambtelijk vertegenwoordigers partijen in Stuurgroep).</p> <p>In mei 2010 wordt het Plan van Aanpak verzonden aan de Stuurgroepleden. Vanwege het korte tijdsbestek is er geen mogelijkheid tot vergadering en vindt een schriftelijke ronde plaats waarin de Stuurgroepleden hun reactie geven. De belangrijkste reacties zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inperking van te onderzoeken alternatieven - Deltabeslissing over Rijn/Maasmonding, hierbinnen vallen zowel Rijnmond-Drechtsteden, als Rivieren en Zuidwestelijke Delta - Spoedig en met prioriteit uitvoeren 'no regret' toets - Brede gebiedsafbakening aanhouden - Gezien grote onzekerheden pas later afspraken maken over organisatie en financiën <p>De reacties van de Stuurgroep worden besproken in het Bestuurlijk Overleg. Tijdens het overleg wordt door de minister van LNV benadrukt dat het gaat om een integrale opgave. Daarnaast kan zij instemmen met het Plan van Aanpak en de aandachtspunten zoals benoemd door de Stuurgroep.</p> <p>Op 1 juni 2010 gaat het concept Plan van Aanpak Zuidwestelijke Delta naar de Deltacommissaris.</p>	<p>doordat in Programmateam en Agendacommissie vanuit de bestuurder en organisatie wordt gekeken welke ideeën wel en welke niet 'wenselijk' zijn.</p> <p><u>Welke ideeën</u></p> <p><i>Opgaven:</i> Veiligheid i.v.m. klimaatverandering, achteruitgang ecologie en economie</p> <p><i>Oplossingsrichtingen:</i> Diverse benaderingen: strategieën en (on)mogelijkheden, vanuit waterafvoer of vanuit waterberging</p> <p><i>Aanpak:</i> Open, creatief en cyclisch proces van ontwerp, onderzoek en toetsing</p> <p><u>Selectie</u></p> <p><i>Wie:</i> Stuurgroep ZWDelta</p> <p><i>Hoe:</i> Door een schriftelijke reactie op het Plan van Aanpak wordt een stap gezet in het formeel vastleggen van ideeën, waarbij sommige ideeën worden afgewezen en anderen gekozen.</p> <p><u>Variatie & selectie</u></p> <p><i>Wie:</i> Bestuurlijk Overleg</p> <p><i>Hoe:</i> Met het steunen van het Plan van Aanpak en daarmee goedkeuring om dit in te dienen bij de Deltacommissaris worden de geselecteerde ideeën weer een stap formeler. Tegelijkertijd vindt variatie plaats, doordat de minister opnieuw benadrukt dat de opgave naast waterveiligheid en zoetwater ook ecologie en economie betreft. Daarmee wordt ruimte geboden aan ideeën vanuit meerdere domeinen.</p> <p><u>Selectie</u></p> <p><i>Wie:</i> Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, programmabureau</p> <p><i>Hoe:</i> Door verzending van het Plan van Aanpak aan de Deltacommissaris zijn de ideeën formeel vastgelegd en voorgesteld aan de Deltacommissaris.</p>
--	---

De variatie en selectie zoals die hebben plaatsgevonden in het NDP deelprogramma Zuidwestelijke Delta, zijn samengevat in figuur 6.2. Aan de hand van deze figuur kunnen patronen van variatie en selectie geanalyseerd worden.



Figuur 6.2 Overzicht variatie en selectie NDP deelprogramma Zuidwestelijke Delta

6.1.2 Analyse variatiepatronen

De eerste vraag bij de analyse van variatiemechanismen is 'wanneer wordt gevarieerd'. De variatie vindt door de tijd heen redelijk gelijkmatig plaats. Wel is te zien dat variatie vaak gekoppeld is aan selectie.

Als tweede 'wie varieert'. Het valt op dat de variatie bijna allemaal op programmaniveau terug te vinden is, op het niveau van individuele partijen wordt nauwelijks gevarieerd. Daarnaast vindt deze variatie op programmaniveau merendeels in de ambtelijke structuren plaats en niet in het bestuurlijk circuit. Juist op plaatsen als Programmteam, Agendacommissie en Werkplaats is veel variatie te zien, terwijl op bestuurlijk niveau (met name in de Stuurgroep) dit niet terugkomt. Verder ontstaat variatie vanuit de wisselwerking tussen rijk en regio. Deze wisselwerking, waarbij het rijk voornamelijk kaderstellend is en de regio ruimte krijgt om deze kaders in te vullen, zorgt op meerdere momenten voor variatie.

Vervolgens de vraag 'hoe wordt gevarieerd'. Zoals zojuist genoemd ontstaat veel variatie door de kaders die het rijk stelt en de ruimte die de regio heeft om deze kaders in te vullen. Deze rolverdeling, die met name tot uiting komt in de samenwerkingsvormen die georganiseerd worden, zijn een belangrijke vorm van variatie. Een andere veel terugkerende vorm van variatie, die vaak gepaard gaat met selectie, is de organisatiestructuur van het programma Zuidwestelijke Delta. Door de organisatiestructuur, waarin allerlei overheden intensief betrokken zijn door ambtelijke inbreng in de programmaorganisatie en de input vanuit maatschappelijke en private partijen in de Adviesgroep, werkplaats en sectorgesprekken, ontstaat in het programma veel ruimte voor variatie.

Tot slot het resultaat van variatie, dit is vooral te zien bij de opgaven en oplossingsrichtingen. Voor beide geldt dat er meer ruimte voor nieuwe ideeën is gecreëerd. Bij de opgaven is dit te zien door de koppeling van de veiligheidsopgave aan ecologie en economie. Bij de alternatieven zijn de specifieke opgaven voor een aantal wateren verbreed naar een algehele verkenning naar de Zuidwestelijke Delta als geheel.

6.1.3 Analyse selectiemechanismen individuele partijen en programmaniveau

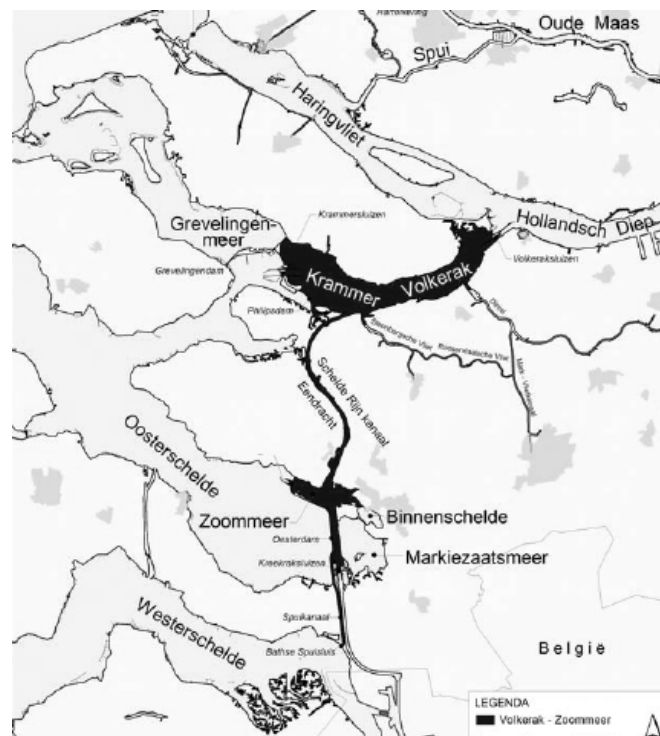
Als eerste het 'wanneer' van selectie. Net als bij variatie geldt voor selectie dat het gelijkmatig door de tijd plaatsvindt.

Vervolgens is de vraag 'wie selecteert'. De selectie vindt plaats door zowel individuele partijen, als op programmaniveau, als in de wisselwerking tussen partijen en programma. Dit laatste is met name te zien in de diverse stappen in het goedkeuren van het Plan van Aanpak (Agendacommissie, Adviesgroep, Stuurgroep), waarbij partijen eerst individueel hun mening vormen en dit vervolgens in de programmastructuur inbrengen. Verder vindt de selectie zowel ambtelijk als bestuurlijk plaats.

Als derde de vraag 'hoe wordt geselecteerd'. Een eerste veel voorkomende wijze van selectie is het vastleggen in formele documenten. Voorbeelden zijn de kabinetsreactie op commissie Veerman, het Nationaal Waterplan, de opdrachtverstrekking en het Plan van Aanpak. Voor al deze documenten geldt dat ze formeel zijn vastgesteld en dus via een specifiek proces van bespreking en vaststelling zijn behandeld. Hierin vindt belangrijke selectie plaats van ideeën. Een andere vorm van selectie, die met de vorige nauw samenhangt, is de organisatie, structuur en taakverdeling. Door de rolverdeling in de organisatiestructuur (bijv. Deltacommissaris, ministeries, maar ook provincies, waterschappen, programmateam etc.) en de daaraan gekoppelde processen (bijv. het Plan van Aanpak wordt goedgekeurd door de Stuurgroep via een schriftelijke ronde en vervolgens vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg en aangeboden aan de Deltacommissaris) wordt bepaald op welke wijze de selectie plaatsvindt. Dus in de formele structuren en taken ligt de wijze van selectie verborgen.

Tot slot het resultaat. Wanneer we kijken naar welke ideeën worden geselecteerd, is selectie vooral te zien in de aanpak. In de aanpak is sterk geselecteerd, waardoor de algemene krachtige en integrale aanpak een heel concrete invulling heeft gekregen.

6.2 Waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer en zoetwatervoorziening



Figuur 6.3 Volkerak-Zoommeer (BOKV, 2009: 33)

6.2.1 Beschrijving

In 1987 ontstaat door de aanleg van de Philipsdam en de Oesterdam het zoete Volkerak-Zoommeer (VZM). In de jaren negentig wordt duidelijk dat het ontstaan van dit meer negatieve effecten heeft op de ecologie. Met name de giftige blauwalgen zorgen voor problemen rond landbouw, recreatie en leefbaarheid. In 2001 start Rijkswaterstaat een verkenning naar mogelijke oplossingen voor het blauwalgenprobleem. Al snel ligt de focus op het doorspoelen van het VZM met zoetwater. Hierbij wordt zoetwater ingelaten vanuit het Hollandsch Diep. Dit gaat vervolgens door het VZM en wordt bij Bath de Westerschelde ingespoeld.

Voor het doorspoelen is een ontheffing van de minister van LNV nodig vanuit de natuurbeschermingswet. Verwacht werd dat deze vergunning niet voor problemen zou zorgen, er komen echter tientallen negatieve zienswijzen die gericht zijn op twee problemen met de doorspoelmethode. Ten eerste is op het moment dat doorspoelen noodzakelijk is (zomers) de hoeveelheid zoetwater in het Hollandsch Diep ontoereikend. Ten tweede ligt bij de sluizen van Bath het Land van Saeftinghe. Wanneer hier zoetwater wordt uitgespoeld, ontstaat grote schade aan dit unieke natuurgebied. De zienswijzen leiden ertoe dat de minister van LNV de vergunning niet verleent.

Het niet verlenen van de vergunning is reden voor Rijkswaterstaat om in 2003 met alle betrokken partijen te kijken naar het vervolg. Tijdens een brede bijeenkomst komen deze partijen gezamenlijk tot de conclusie dat het oplossen van het blauwalgenprobleem toch niet zo simpel is als gedacht. Er wordt besloten om een MIRT Planstudie te starten.

Voor deze planstudie is een organisatie nodig die dit aanstuurt. Al sinds het ontstaan van het VZM is er een Bestuurlijk Overleg Krammer-Volkerak (BOKV). Voor de planstudie wordt besloten dit overleg te gebruiken, daarnaast is er een klankbordgroep waarin de gebruikers van het VZM zijn verenigd. Verder bestaat in de Zuidwestelijke Delta sinds 2002 een Deltaraad. De Deltaraad geeft aan dat zij een belangrijke rol kan en

Selectie

Wie: DG Water, Rijkswaterstaat (ambtelijk)

Hoe: In het uitvoeren van de onderzoeken (in opdracht van DG Water) richt Rijkswaterstaat zich op één specifieke oplossing.

Welke ideeën

Opgaven: Blauwalgen VZM

Oplossingsrichtingen: Doorspoelen met zoetwater

Aanpak: Relatief 'simpel' proces van onderzoek en vergunningaanvraag

Variatie

Wie: Belanghebbenden

Hoe: Door de mogelijkheid van het indienen van zienswijzen ontstaat ruimte voor nieuwe ideeën. Diverse belanghebbenden benutten dit door het indienen van hun zienswijze.

Variatie & selectie

Wie: LNV (ambtelijk en bestuurlijk)

Hoe: Door behandeling en afwijzing van de vergunningaanvraag vindt zowel variatie als selectie plaats. Enerzijds worden partijen gedwongen andere ideeën te verkennen, anderzijds wordt het tot dan toe dominante idee (doorspoelen met zoetwater) afgewezen.

Variatie

Wie: DG Water, Rijkswaterstaat (ambtelijk)

Hoe: Voor het vervolg van het proces roepen DG Water en Rijkswaterstaat een veelheid aan betrokken partijen bijeen. Met het creëren van betrokkenheid van al deze partijen, worden nieuwe gezichtspunten en ideeën binnengehaald.

Welke ideeën

Opgaven: Blauwalgen VZM

Oplossingsrichtingen: Diverse zoete of zoute en stilstaande of stromende varianten.

Aanpak: Het is een complex probleem, dat gezamenlijk verkend moet worden.

Variatie

Wie: BOKV

Hoe: Via de klankbordgroep, met daarin alle gebruikers van het VZM wordt de inbreng van deze partijen geborgd. Tegelijkertijd is dit wel beperkt, omdat zij enkel een adviserende functie hebben.

Variatie & selectie

wil vervullen in de discussie over zoetwater. Zoetwater raakt namelijk een veel breder gebied dan het VZM en daarom is de Deltaraad hiervoor het aangewezen platform. De Deltaraad en het BOKV besluiten daarom dat het BOKV de aansturing van de planstudie op zich zal nemen en de Deltaraad de zoetwaterdiscussie.

In 2004 wordt de planstudie formeel gestart met een Startnotitie MER. Vervolgens starten diverse studies met de focus op twee alternatieven, enerzijds het verder onderzoeken van de (on)mogelijkheden van doorspoelen met zoetwater en anderzijds verzilting.

In 2006 blijkt uit de resultaten dat verzilting de enige werkzame oplossing is. Om meer zekerheid hierover te krijgen wordt een second opinion uitgevoerd door internationale experts en zij bevestigen de conclusies. Hiermee focust het onderzoek zich verder op verzilting.

Bij het verdere onderzoek wordt echter steeds duidelijker dat verzilting van het VZM leidt tot een 'lek' bij de Krammersluizen, waardoor zoutwater in het Hollandsch Diep komt. Er ontstaan enorme zorgen onder de Zuid-Hollandse partijen, zowel provincie als waterschappen, gemeenten en watergebruikers. Deze partijen eisen extra onderzoek naar dit lekverlies en mogelijkheden om dit tegen te gaan. Hieraan wordt gehoor gegeven door aanvullend onderzoek te starten.

In de jaren die volgen worden deze onderzoeken uitgevoerd, maar nog veel belangrijker zijn de gesprekken die plaatsvinden over de effecten van verzilting op de zoetwatervoorziening. Deze discussie verloopt in eerste instantie moeizaam, omdat de bestuurlijke standpunten vanuit de Zuid-Hollandse partijen sterk zijn ingenomen. De discussie komt onder tijdsdruk omdat eind 2008 het Nationaal Waterplan moet zijn opgesteld. Dit betekent dat de regionale partijen uiterlijk eind 2008 een voorstel voor het VZM aan de Staatssecretaris van V&W moeten aanbieden.

Na heftige discussies komen de partijen dichterbij elkaar toe, met name doordat de verzilting en zoetwatervoorziening steeds meer aan elkaar gekoppeld worden. Uiteindelijk ligt er in december

Wie: BOKV en Deltaraad

Hoe: Zoetwater wordt onder de Deltaraad gebracht, hiermee wordt betrokkenheid van partijen rond dit thema verbreed, omdat de Deltaraad zich uitstrekt over een groter gebied en meer partijen. Tegelijkertijd zorgt dit voor selectie, doordat planstudie en zoetwater deels worden ontkoppeld.

Selectie

Wie: BOKV

Hoe: Doordat de planvorming plaatsvindt in het MIRT, wordt er een specifieke procesgang geselecteerd. Daarnaast wordt, met de Startnotitie, een aantal ideeën geselecteerd voor verder onderzoek en een aantal niet.

Selectie

Wie: Experts, projectteam RWS Zeeland, BOKV

Hoe: Vanuit onderzoek wordt geconcludeerd dat verzilting de enige werkzame oplossing is tegen de blauwalgen. Hiermee wordt voorgesteld om de zoete alternatieven niet verder te onderzoeken.

Variatie & selectie

Wie: Projectteam RWS Zeeland, BOKV

Hoe: Door het organiseren van een second opinion wordt een 'laatste' moment ingebouwd voor nieuwe ideeën, tegelijkertijd wordt met de uitkomst van de second opinion verder geselecteerd op het idee verzilting.

Welke ideeën

Opgaven: Blauwalgen VZM en alternatieven zoetwatervoorziening voor VZM

Oplossingsrichtingen: Verzilting

Aanpak: Complex probleem dat gezamenlijk verkend wordt

Variatie

Wie: Zuid-Hollandse partijen

Hoe: De Zuid-Hollandse partijen gaan zich, via de gremia waarin zij al deelnemen, intensief bemoeien met het VZM. Op deze wijze brengen zij nieuwe ideeën in.

Variatie

Wie: BOKV en Deltaraad

Hoe: Naar aanleiding van de ophief in Zuid-Holland wordt extra onderzoek en gesprekken ingebouwd, hiermee wordt tijd en ruimte gecreëerd voor het opdoen en uitwerken van nieuwe ideeën.

Selectie

Wie: Stuurgroep ZWDelta, V&W (bestuurlijk)

2008 een definitief voorstel voor de Staatssecretaris. Dit voorstel, dat unaniem door het BOKV is vastgesteld, luidt dat verzilting de enige werkzame oplossing is, maar dat dit maatschappelijk alleen uitvoerbaar is wanneer de zoetwatervoorziening is geregeld. De Staatssecretaris stemt in met deze 'ja, mits' conclusie. In het Nationaal Waterplan komt echter geen besluit, omdat de 'mits' (de zoetwatervoorziening) nog niet gegarandeerd is. In het Nationaal Waterplan wordt daarom opgenomen dat in 2012 een besluit over verzilting genomen gaat worden.

Om tot meer duidelijkheid over de zoetwatervoorziening te komen, geeft de Staatssecretaris begin 2009 aan de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta de opdracht om een zoetwaterverkenning uit te voeren. De Stuurgroep besluit om dit te doen op regionaal niveau en onder leiding van de provincies. In de regio Tholen en St. Philipsland is deze discussie in 2005 al als pilot gevoerd. De regio West-Brabant volgt eind 2008 en in 2009 volgt ook de regio Zuid-Holland Zuid. De brede discussies worden gekenmerkt door een gezamenlijke verkenning van knelpunten en mogelijke oplossingen door overheden, maatschappelijke organisaties en individuele belanghebbenden. De discussies leiden tot adviezen per regio, die bestaan uit maatregelen om de gevolgen van verzilting op de zoetwatervoorziening te beperken. Door de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta worden deze adviezen gebundeld tot het 'Zoetwateradvies Zuidwestelijke Delta'. Dit wordt in juni 2009 aangeboden aan de Staatssecretaris.

Om vanuit dit Zoetwateradvies toe te werken naar het uiteindelijke besluit in 2012 over verzilting VZM, moet het advies uitgewerkt worden. Hiervoor wordt door de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta het spoorboekje zoetwater opgesteld, dit is een 'actielijst' met acties die moeten worden ondernomen om tot de uitwerking van het advies te komen.

Een eerste spoor vanuit het spoorboekje is de technisch-inhoudelijke uitwerking van de maatregelen. Dit wordt gedaan per regio, vanuit een regionale stuurgroep onder regie van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta en het ambtelijk zoetwateroverleg.

Hoe: Voor de inbreng in het Nationaal Waterplan ligt een harde deadline. Met name vanuit de Stuurgroep wordt aangedrongen het behalen van de deadline. Deze tijdsdruk zorgt voor een zekere inperking van de ruimte in de discussie.

Selectie

Wie: BOKV, Stuurgroep ZWDelta, projectteam RWS Zeeland, programmabureau ZWDelta

Hoe: Via een unaniem voorstel aan de staatssecretaris wordt de koppeling tussen verzilting en zoetwater ('ja, mits' oplossing) geselecteerd.

Welke ideeën

Opgaven: Blauwalgen VZM en alternatieven zoetwatervoorziening voor VZM

Oplossingsrichtingen: Verzilting, mits de zoetwatervoorziening op orde is.

Aanpak: Complex probleem met een mogelijke oplossing, dat gezamenlijk uitgewerkt wordt

Selectie

Wie: V&W (ambtelijk en bestuurlijk)

Hoe: In het Nationaal Waterplan wordt het voorstel overgenomen, echter zonder een besluit. Hiermee wordt de 'ja, mits' oplossing geselecteerd, maar zonder definitieve besluitvorming.

Variatie

Wie: V&W, Stuurgroep ZWDelta, provincies, afstemoverleg zoetwater (ambtelijk en bestuurlijk)

Hoe: De opdracht voor zoetwaterdiscussies wordt vormgegeven door regionale discussies op te starten. Deze discussies worden heel open en breed ingestoken, zo ontstaat veel ruimte voor nieuwe ideeën en nadere verkenningen.

Selectie

Wie: Stuurgroep ZWDelta, provincies, afstemoverleg zoetwater

Hoe: Met het opstellen van de drie adviezen vanuit de discussies en het bundelen hiervan tot het Zoetwateradvies, worden de uitkomsten vastgelegd voor nadere uitwerking.

Selectie

Wie: Stuurgroep ZWDelta, afstemoverleg zoetwater

Hoe: Met het op- en vaststellen van het Spoorboekje wordt besloten welke ideeën op welke wijze verder worden verkend en uitgewerkt.

Selectie

Wie: Afstemoverleg zoetwater, regionale

Het tweede spoor is een financiële analyse. Tijdens deze analyse wordt gekeken welke partijen 'meekoppelende belangen' hebben bij verzilting VZM en de zoetwatervoorziening en in hoeverre zij hieraan financieel bij kunnen dragen. Dit is nog niet makkelijk, enerzijds omdat de inhoudelijke uitwerking parallel loopt en het dus lastig is om de meekoppelende doelen en belangen te duiden zonder dat de plannen uitgewerkt zijn. Anderzijds is er door de financiële crisis sprake van 'zuinigheid'. Partijen, en zeker overheden, investeren minder snel in dergelijke plannen.

Terwijl deze acties rondom zoetwater lopen, zijn er ook in het traject rond de verzilting activiteiten. Als eerste wordt in 2009 door de Stuurgroep de studie 'Deltaverbanden' uitgevoerd. In deze studie wordt verkend welke mogelijkheden er zijn voor synergie tussen Haringvliet, VZM waterkwaliteit (verzilting), VZM waterberging (project Ruimte voor de Rivier), zoetwatervoorziening, Grevelingen, Rijnmond-Drechtsteden (verkenning NDP) en Rijn-Schelde Corridor (transport). De conclusie is dat er veel koppelmogelijkheden zijn, echter geldt voor het merendeel van deze projecten dat ze in een formele MIRT procedure zitten, waarin een verbreding van scope lastig is. Het onderzoek 'Deltaverbanden' heeft de projecten in een breder verband gezet, maar werkelijke koppeling van processen is niet ontstaan. Een tweede activiteit vindt plaats rond de Planstudie zelf. Omdat er dus nog geen besluit ligt, kan de Planstudie niet als formele MER worden gepubliceerd en dus ook niet formeel ter inzage worden gelegd. Wel wordt begin 2010 de ontwerp-MER samen met het Zoetwateradvies door het BOKV in samenwerking met de Stuurgroep ter consultatie gelegd. Medio 2010 is de Nota van Antwoord in voorbereiding.

In dezelfde periode, voorjaar 2010, worden vanuit de Stuurgroep nog twee sporen ingezet. Als eerste wordt er toegewerkt naar een 'protocol' waarin partijen aangeven welke inspanningen zij gaan leveren om in 2012 tot een definitief besluit te komen. Daarnaast is in april 2010 door de Stuurgroep het ontwerp-Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta opgesteld. Voor het VZM is, naast het komen tot een

Stuurgroepen

Hoe: Met het technisch-inhoudelijk uitwerken van de zoetwatervoorziening wordt de focus primair gelegd op de maatregelen zoals opgenomen in het Spoorboekje en is zo de ruimte voor nieuwe ideeën ingeperkt.

Selectie

Wie: V&W, Stuurgroep ZWDelta, afstemoverleg zoetwater

Hoe: Met het voeren van de financieringsdiscussie, ontstaat selectie. Met het onderwerp financiering trekken partijen zich namelijk meer terug op hun primaire taken en verantwoordelijkheden en wordt steeds verder gefocust op de ideeën zoals opgenomen in het Spoorboekje.

Variatie

Wie: Stuurgroep ZWDelta, programmabureau ZWDelta

Hoe: Met het onderzoek Deltaverbanden worden de diverse plannen en projecten met elkaar in verband gebracht. Nieuwe ideeën rondom kansen voor synergie worden hiermee ingebracht. Tegelijkertijd is het effect beperkt, omdat de projecten in vaste procedures gegoten zijn, waardoor de ruimte om de nieuwe ideeën ook werkelijk mee te nemen, beperkt is.

Variatie

Wie: BOKV, Stuurgroep ZWDelta

Hoe: Door de MER informeel ter consultatie te leggen, bieden BOKV en Stuurgroep ruimte voor het inbrengen van nieuwe ideeën.

Selectie

Wie: Stuurgroep ZWDelta, projectgroep protocol

Hoe: Met het opstarten van het traject om tot een protocol te komen, wordt een meer formele fase ingegaan. Hiermee wordt de focus steeds verder ingeperkt op verzilting VZM inclusief zoetwatervoorziening. Parallele sporen en koppelmogelijkheden worden wat meer buiten beschouwing gelaten. Verder wordt de discussie met het protocol meer formeel van karakter, waardoor de fase van informele ideeënvorming weer een stapje verder achtergelaten wordt.

Welke ideeën

Opgaven: Blauwalgen VZM en zoetwatervoorziening in samenhang met Grevelingen en waterberging

Oplossingsrichtingen: Verzilting incl. zoetwatervoorziening, koppelingen andere wateren

Aanpak: Complex en samenhangend probleem waarvan oplossingen gezamenlijk verkend en

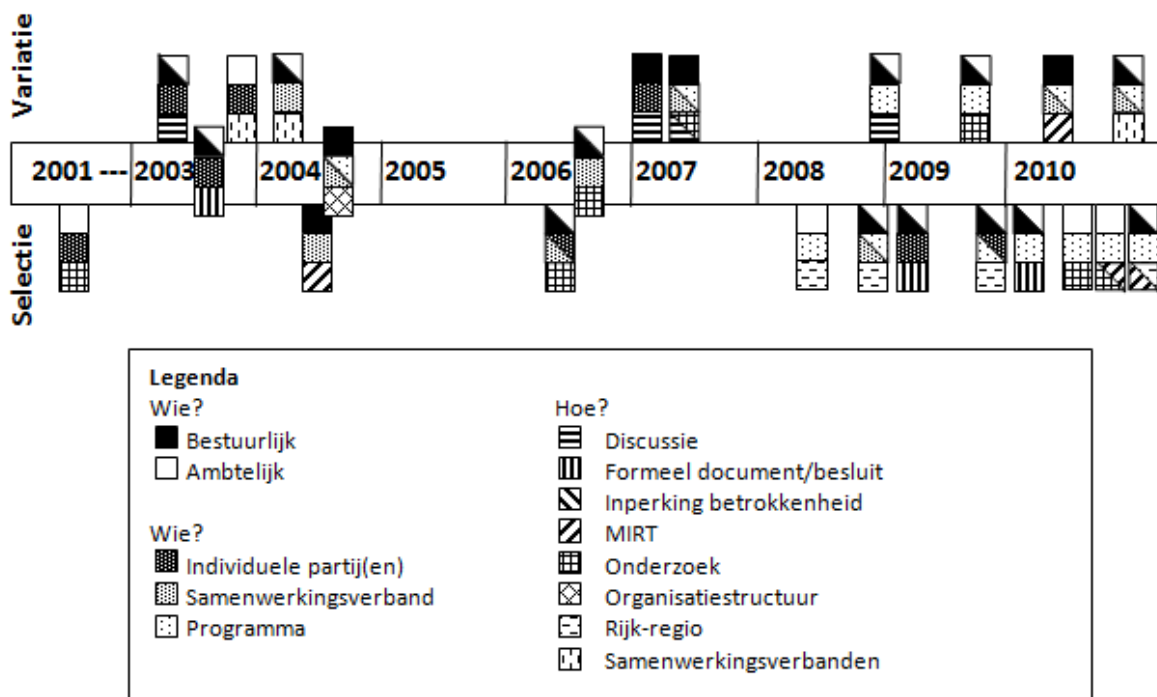
protocol en een uitvoeringsovereenkomst, opgenomen dat een alliantie wordt opgericht. Het streven is om in een samenwerking tussen overheden, private partijen, maatschappelijke organisaties en belanghebbenden te komen tot plannen voor de gebiedsontwikkeling bij een verzilt VZM. Ook dit traject is op het moment van schrijven net van start gegaan.

uitgewerkt worden

Variatie

Wie: Stuurgroep ZWDelta, BOKV, provincie Brabant
Hoe: De oprichting van een alliantie zorgt ervoor dat nieuwe partijen betrokken raken en de betrokkenheid van belanghebbenden een specifieke vorm krijgt. Dit biedt ruimte voor nieuwe ideeën. Doordat dit gelijk oploopt met de (meer formeel georiënteerde) trajecten rond financiering en protocol is de mate van variatie echter beperkt.

Ook voor het Volkerak-Zoommeer zijn de momenten van variatie en selectie in de tijdskalk neergezet en gelabeld, om zo in de analyse de stap te kunnen maken naar de patronen in variatie en selectie.



Figuur 6.2 Overzicht variatie en selectie Volkerak-Zoommeer

6.2.2 Analyse variatiemechanismen individuele partijen en programmaniveau

Wanneer we naar het moment van variatie kijken, valt het op dat diverse malen een specifieke gebeurtenis aanleiding is voor variatie. Zo leiden het afwijzen van de vergunning (2003) en de Zuid-Hollandse partijen die zich gaan roeren (eind 2006) tot een piek in de variatie. In de laatste jaren is de variatie meer gelijkmatig en minder verbonden aan specifieke gebeurtenissen.

De tweede vraag is 'wie varieert'. Opvallend is dat, sinds het ontstaan van programma Zuidwestelijke Delta, bijna alle variatie vanuit het programma is ontstaan. In sommige gevallen ontstaat de variatie enkel vanuit het programma, in andere gevallen in de samenwerking tussen programma en BOKV. Binnen de programmastructuur zijn het zowel de Stuurgroep (bestuurlijk) als het programmateam en het afstemoverleg zoetwater (ambtelijk) die zorgen voor variatie.

De volgende vraag is 'hoe wordt gevarieerd'. Als eerste ontstaat variatie door het organiseren van allerlei 'podia' waarop discussie plaats kan vinden. Er wordt aan overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en individuele belanghebbenden een plaats geboden waar zij gezamenlijk de opgave en mogelijke oplossingen kunnen bespreken. Voorbeelden van deze podia zijn de brede zoetwaterdiscussies en de informele consultatie. Door deze podia ontstaat ruimte voor nieuwe ideeën en worden partijen uitgenodigd om hun ideeën in te brengen. Een tweede manier van variatie hangt hier nauw mee samen, namelijk het organiseren van samenwerkingsvormen. Vanuit de podia ontstaat samenwerking tussen partijen, denk aan de samenwerking in de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, maar ook de alliantie VZM. Deze vormen van samenwerking zorgen ervoor dat de podia een zwaarder vervolg krijgen, op deze wijze krijgen partijen de ruimte om hun ideeën niet alleen te noemen maar ook in te brengen en te verwerken in de richting van producten en resultaten.

Tot slot het resultaat van de variatie. De variatie heeft geleid tot verbreding van de opgave, van blauwalgen in het VZM naar een koppeling met de alternatieve zoetwatervoorziening en uiteindelijk in relatie gebracht tot waterberging vanuit Ruimte voor de Rivier en gebiedsontwikkeling Grevelingen. Deze verbreding is het resultaat van de variatie die is ontstaan door het bieden van diverse podia en de samenwerkingsvormen.

6.2.3 Analyse selectiemechanismen individuele partijen en programmaniveau

Ook voor de selectiemechanismen willen we de vragen langsgaan, met als eerste 'wanneer wordt geselecteerd'. De selectie kent door de tijd heen pieken rondom momenten van formele besluitvorming. Dit is bijvoorbeeld te zien bij het Nationaal Waterplan eind 2008 en het toewerken naar een protocol vanaf eind 2009 tot heden.

Vervolgens de vraag 'wie selecteert'. In de selectie is ten eerste de taakverdeling tussen de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta en het BOKV terug te zien. Onderling hebben zij afgesproken dat de Stuurgroep zich bezig houdt met zoetwater en het BOKV met de aansturing van de planstudie. In de selectie is hierdoor te zien dat selectie rond zoetwater op programmaniveau plaatsvindt en selectie over de planstudie waterkwaliteit VZM door het BOKV. De taakverdeling uit zich dus in de selectie. Daarnaast is te zien dat selectie in de Stuurgroep en het BOKV, op het moment dat dit vorm wordt gegeven door formele besluitvorming, vooraf gegaan wordt door besluitvorming bij de individuele partijen. Echter, deze individuele besluitvorming vindt dan wel plaats op weg naar besluitvorming in de Stuurgroep of het BOKV. Stuurgroep en BOKV nemen hierin de individuele besluitvorming niet over, maar bundelen dit tot gezamenlijke besluitvorming. Tot slot valt het op dat selectie vaak een spel is tussen de verschillende niveaus. Selectie vindt zowel plaats door individuele partijen, projectniveau (BOKV) als programmaniveau (Stuurgroep).

Als derde 'hoe wordt geselecteerd'. Eén van de manieren van selectie is de MIRT procedure die het project volgt. Vanuit de regels die bij deze procedure horen, komt een deel van de selectie voort. Denk bijvoorbeeld aan de Startnotitie, het 'voorkeursalternatief' verzilting, de MER, maar ook de specifieke scope waardoor het toevoegen van nieuwe ideeën (bijv. waterberging) niet mogelijk is. Verder ontstaat selectie vanuit de rolopvatting tussen rijk en regio. Het rijk stelt zich kaderstellend op en is de belangrijkste partij voor financiering. De regio heeft ruimte om zelf de onderzoeken, discussies en voorstellen vorm te geven. Deze relatie leidt ertoe dat het rijk bepaalde meer of minder formele opdrachten geeft, de regio deze uitvoert en dit weer terugkoppelt naar het rijk. Deze wisselwerking zorgt ervoor dat op het moment dat het regio met de resultaten naar het rijk toegaat en het rijk hierop een volgende stap zet, er selectie plaatsvindt. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is

het voorstel van het BOKV aan de Staatssecretaris V&W met de ‘ja, mits’ oplossing, de Staatssecretaris die dit vervolgens opneemt in het Nationaal Waterplan en de regio de opdracht geeft om de zoetwatervoorziening uit te werken. Vergelijkbare processen zijn te zien rond de Startnotitie en de nu lopende financieringsdiscussie.

Ten slotte het resultaat van de selectie, hierin is te zien dat selectie leidt tot focus in de alternatieven. Vanaf het begin van de planstudie is, door diverse selectiemomenten, steeds verder getrechterd in het aantal alternatieven.

6.3 Vergelijking controversiële cases

In de onderstaande tabel (tabel 6.1) is de analyse van de patronen van variatie en selectie voor de beide cases samengevat.

Variatie	NDP Deelprogramma Zuidwestelijke Delta	Volkerak-Zoommeer
Wanneer	Gelijkmatig Vaak gekoppeld aan selectie	Gebeurtenissen leiden tot variatie Laatste jaren meer gelijkmatig
Wie	Programmaniveau Veel ambtelijk, weinig bestuurlijk Wisselwerking regio-rijk	Programmaniveau Zowel ambtelijk als bestuurlijk
Hoe	Rijk-regio (kaders – invulling kaders) Organisatie van samenwerkingsvormen Organisatiestructuur van programma	Organisatie van podia Organisatie van samenwerkingsvormen
Resultaat	Koppeling opgaven Verbreding alternatieven	Verbreding opgaven
Selectie	NDP Deelprogramma Zuidwestelijke Delta	Volkerak-Zoommeer
Wanneer	Gelijkmatig	Pieken rondom formele stappen
Wie	Verschillende niveaus In wisselwerking tussen niveaus Individueel vooraf aan programma	Verdeling BOKV – Stuurgroep Spel tussen niveaus Individueel vooraf aan programma
Hoe	Formele documenten Organisatie, structuur, taken, processen	MIRT procedure Rijk-regio (kaders-invulling kaders)
Resultaat	Aanpak steeds verder ingevuld Organisatie & financiën stapsgewijs ingekaderd	Focus in de alternatieven

Tabel 6.1 Patronen in variatie en selectie in controversiële cases

Wanneer we naar deze vergelijking kijken vallen veel dingen op. Wat betreft het *wanneer* van variatie en selectie, is te zien dat het redelijk gelijkmatig plaatsvindt. Bij het VZM zijn in vergelijking tot het NDP, in sterkere mate pieken te zien in de variatie en selectie.

Vervolgens zijn er ook voor de vraag *wie* varieert en selecteert een aantal verschillen en overeenkomsten. Als eerste is het in beide cases het programma Zuidwestelijke Delta dat varieert, variatie door individuele partijen vindt nauwelijks plaats. Of er qua variatie een onderscheid is tussen bestuurders en ambtenaren is op basis van deze vergelijking niet te zeggen. Opvallend bij de selectie is dat het bestaan van verschillende niveaus (rijk – regio, programma [– project] – individuele partijen) van groot belang is. Selectie wordt juist door de samenwerking en/of wisselwerking tussen de verschillende niveaus vormgegeven. Dit geldt meer in algemene zin voor het gehele proces van selectie, maar wordt met name zichtbaar in formele besluitvorming. Op deze momenten wordt besluitvorming op programmaniveau wordt vooraf gegaan door besluitvorming van individuele

partijen en na een besluit op het niveau van het programma gaat dit als 'regio besluit' naar het rijk. Dit is een specifieke werkwijze die in beide cases nadrukkelijk naar voren komt.

In de wijze waarop variatie en selectie plaatsvindt, het 'hoe', zijn veel overeenkomsten tussen de cases te zien. Als eerste geldt dat de organisatie van diverse samenwerkingsvormen een belangrijk variatiemechanisme is. Een tweede overeenkomst rond variatie is het belang van organisatiestructuur. In beide cases leidt de wijze waarop groepen en podia zijn georganiseerd tot brede betrokkenheid van partijen, waardoor nieuwe ideeën toegang krijgen in het beleidsproces. Tegelijkertijd is de organisatie ook bepalend voor de selectie van ideeën. Voor beide projecten geldt dat de organisatievorm, verdeling van taken en bevoegdheden en de processen en procedures (voor het NDP vastgelegd in het Nationaal Waterplan en Nationaal Deltaprogramma en voor het VZM volgens de MIRT procedure) bepalend zijn voor de wijze waarop selectie plaatsvindt. Organisatievorm, taakverdeling en procedures zijn dus een belangrijke factor voor zowel selectie als variatie. Tot slot is er ook een verschil te zien in deze twee cases. Bij zowel het NDP als het VZM is er sprake van een kaderstellende rol van de rijksoverheid en een regionale verantwoordelijkheid om deze kaders in te vullen. In het geval van het NDP leidt dit tot variatie, bij het VZM daarentegen leidt dit tot selectie.

Tot slot het resultaat van de variatie en selectie. Hierin is maar één overeenkomst te zien, namelijk dat variatie leidt tot verbreding van de opgave. Wat betreft de alternatieven voor mogelijke oplossingen en de aanpak van het proces zijn geen overeenkomsten te zien.

H7. Relatie controversialiteit en variatie- en selectiemechanismen

In de twee voorgaande hoofdstukken zijn de vier cases aan bod gekomen. Beide hoofdstukken sluiten af met een vergelijking. Met de beschrijvingen en vergelijkingen zijn de variatie en selectie en de patronen hierin verkend. Achter de variatie en selectie zitten de variatie- en selectiemechanismen. In dit hoofdstuk staan deze mechanismen centraal.

Allereerst wordt gekeken naar de patronen en mechanismen van variatie (§7.1) en selectie (§7.2), deze beschrijving komt voort vanuit de vergelijkingen tussen de niet-controversiële (§5.3) en controversiële cases (§6.3). Vervolgens worden deze patronen en mechanismen in verband gebracht met de mate van controversialiteit van de projecten (§7.3).

7.1 Patronen en mechanismen van variatie

In de niet-controversiële projecten is het volgende *variatiepatroon* terug te vinden. De variatie vindt gelijkmatig door de tijd plaats. Het wordt vormgegeven door individuele partijen, zowel ambtelijk als bestuurlijk, het programma speelt nauwelijks een rol. De variatie vindt via twee wegen plaats, enerzijds door het doen van onderzoek en vervolgens de resultaten hiervan te verspreiden en anderzijds door het functioneren van diverse samenwerkingsvormen. Dit leidt tot een verbreding van opgaven en een verbreedde aanpak van het proces.

Uit dit patroon kan een aantal concrete *variatiemechanismen* herleid worden. Het eerste variatiemechanisme wordt gevormd door de onderzoeksprogramma's van individuele partijen. Deze onderzoeksprogramma's zorgen voor een regelmatige stroom van het doen en verspreiden van onderzoek en daarmee voor variatie in niet-controversiële projecten. Het gebleken patroon van samenwerkingsvormen die gelijkmatig in de tijd zorgen voor variatie, komt voort uit een tweetal mechanismen. Enerzijds ontstaat dit vanuit de al functionerende samenwerkingsvormen. De bestaande afspraken, werkwijzen en resultaten van deze samenwerkingsverbanden leiden hierin tot variatie. Anderzijds is er onder individuele partijen een bewustzijn van samenhang en onderlinge afhankelijkheid. Vanuit deze perceptie worden samenwerkingsvormen georganiseerd en wordt ruimte gecreëerd voor de samenwerkingsverbanden om ideeën in te brengen. Hiermee is deze perceptie een variatiemechanisme achter de samenwerkingsvormen die voor variatie zorgen.

Vervolgens het *variatiepatroon* in de controversiële projecten. Door de tijd heen vindt variatie evenveel plaats als selectie en is redelijk verspreid in de tijd. De variatie ontstaat door het programma, zowel vanuit de ambtelijke als bestuurlijke programmastructuren. Deze variatie krijgt op twee manieren vorm, ten eerste door het organiseren van samenwerkingsvormen en als tweede door de meer formele organisatiestructuur, taakverdeling en procedures. Het resultaat is een verbreding van de opgave.

Vanuit dit patroon zijn drie *variatiemechanismen* te herkennen. Het eerste variatiemechanisme wordt gevormd door de formele organisatiestructuur, taakverdeling en procedures op programmaniveau. Vanuit deze structuren en de processen die hieruit ontstaan, komt variatie voort. Daarnaast is er, net zoals voor de niet-controversiële projecten, een patroon van samenwerkingsvormen te herkennen is. De mechanismen zijn gelijk aan die van de niet-controversiële projecten, maar dan niet op het niveau van individuele partijen maar op programmaniveau. Het mechanisme is dus enerzijds de bestaande samenwerkingsvormen op

programmaniveau en anderzijds de perceptie van samenhang en onderlinge afhankelijkheid, eveneens op programmaniveau.

7.2 Patronen en mechanismen van selectie

In de niet-controversiële cases is het volgende *selectiepatroon* terug te vinden. Selectie vindt redelijk gelijkmatig plaats, waarbij het MIRT bepalend is voor het moment van selectie. De selectie ontstaat vanuit individuele partijen, zowel bestuurlijk als ambtelijk. De bestuurlijke selectie krijgt vorm in de procedurestappen van het MIRT, de ambtelijke selectie vindt plaats door het verwoorden en het verspreiden van onderzoeksresultaten. Het resultaat is dat in de oplossingsrichtingen stap voor stap getrechterd wordt.

Vanuit deze patronen is een tweetal *selectiemechanismen* te herkennen. Als eerste vormt de structuur van het MIRT en dan met name de bestuurlijke procedurestappen vanuit het MIRT een belangrijk mechanisme. Deze structuren en procedures leiden tot bestuurlijke selectie in niet-controversiële projecten. Een tweede mechanisme wordt gevormd door de wijze waarop onderzoek is ingebouwd in de beleidsprocessen. Onderzoeksprogramma's worden zo opgezet dat de resultaten moeten leiden tot vervolgstappen en het onderzoek vindt veelal plaats vanuit ambtelijke of bestuurlijke opdrachtgevers die onderzoeksresultaten als product verwachten. Deze inbedding van de onderzoekstrajecten leidt ertoe dat onderzoeksresultaten en aanbevelingen uitgebreid worden verspreid om zo vervolgstappen te nemen, waarmee selectie van ideeën plaatsvindt.

In de controversiële cases is het volgende *selectiepatroon* te herkennen. Door de tijd heen vindt selectie gelijkmatig plaats. Selectie vindt zowel plaats door individuele partijen als op programmaniveau. Hierbij zorgt de wisselwerking en het schakelen tussen deze niveaus voor selectie. Wanneer selectie op programmaniveau plaatsvindt, wordt dit vooraf gegaan door selectie van individuele partijen. Verder krijgt de selectie vooral vorm door de formele organisatiestructuren, taken en procedures die tussen en binnen de partijen bestaan.

Ook voor de controversiële projecten kunnen *selectiemechanismen* geduid worden. Het eerste mechanisme is het bestaan van verschillende niveaus met elk hun eigen rollen en taken. Door dit mechanisme ontstaat de selectie vanuit het schakelen tussen diverse niveaus. Een mechanisme dat hier nauw mee samenhangt is de rolinvulling van de individuele partijen op de diverse niveaus. Vanuit hun rol schakelen en spelen zij op de diverse niveaus, waardoor een complex selectiespel op verschillende schaakborden ontstaat. Tot slot vormen de formele organisatiestructuren, taken en procedures een mechanisme waardoor selectie ontstaat. Dit geldt zowel voor de structuren binnen de individuele partijen als tussen de partijen op het niveau van samenwerkingsvormen.

7.3 Gevolg van controversialiteit op variatie- en selectiemechanismen

De beschreven variatie- en selectiemechanismen zijn in de onderstaande tabel (7.1) samengevat. Vanuit de analyse en het overzicht van de variatie- en selectiemechanismen kan vervolgens een aantal aanwezige en ontbrekende relaties met de mate van controversialiteit geduid worden.

	Niet-controversieel	Controversieel
Variatie mechanismen	Onderzoeksprogramma's van individuele partijen	Formele organisatiestructuren op programmaniveau
	Werkwijze en resultaten van bestaande samenwerkingsvormen	Werkwijze en resultaten van bestaande samenwerkingsvormen op programmaniveau
	Perceptie individuele partijen van samenhang en afhankelijkheid	Perceptie op programmaniveau van samenhang en afhankelijkheid
Selectie mechanismen	MIRT structuur en (bestuurlijke) procedur stappen	Bestaande platforms en niveaus met eigen rollen en taken
	Inbedding door individuele partijen van onderzoek in processen	Rolinvulling van individuele partijen op de verschillende niveaus
		Formele organisatiestructuren binnen en tussen partijen

Tabel 7.1 Overzicht van variatie- en selectiemechanismen

7.3.1 Effecten van controversialiteit op variatie- en selectiemechanismen

Uit de analyse van de vier cases, blijkt een zestal relaties tussen de mate van controversialiteit en de variatie- en selectiemechanismen.

Als eerste: Hoe meer controversieel een project is, hoe minder variatiemechanismen op het niveau van individuele partijen en hoe meer variatiemechanismen op programmaniveau. In zowel het NDP deelprogramma Zuidwestelijke Delta als het Volkerak-Zoommeer hebben de individuele partijen geen zelfstandige rol in de variatie en vormt het programma de enige variatiebron. Dit in tegenstelling tot Grevelingen en Oosterschelde waar het de individuele partijen zijn die variëren. De trend in het afgelopen jaar rond de Oosterschelde, waarbij het programma wel voor variatie zorgt, is nog te recent om te kunnen zeggen of de rollen van programma en individuele partijen in de variatie zullen veranderen. De verwachting dat variatie in controversiële projecten op programmaniveau en in niet-controversiële projecten door individuele partijen plaatsvindt, is dus juist.

Bij deze relatie tussen controversialiteit en de rol van het programma in de variatie ligt er nog wel een belangrijke vraag wat betreft de volgordelijkheid. Is het zo dat het programma gaat variëren, waardoor individuele partijen niet meer variëren of variëren individuele partijen niet meer en stapt het programma vervolgens in dit gat door te variëren? In de twee controversiële cases lijkt dit hand in hand te gaan. Individuele partijen ervaren hun beperkingen in de variatie, hierop gaat het programma meer variëren, waardoor individuele partijen zich verder terugtrekken uit de variatie etc. Deze relatie laat een belangrijke meerwaarde van het programma zien, namelijk het aanbrengen van variatie in controversiële projecten. Bij niet-controversiële projecten is de variatie van het programma minder van belang. Tegelijkertijd laten de ontwikkelingen rond de Oosterschelde wel zien dat een programma in staat is om ook in niet-controversiële projecten variatie aan te brengen.

Als tweede: Hoe minder controversieel een project is, hoe dominanter het variatie- en selectiemechanisme van onderzoek is. Erg opvallend is dat in beide niet-controversiële projecten, Grevelingen en Oosterschelde, het onderzoek niet alleen een variatiemechanisme maar ook een selectiemechanisme vormt. Door de betrokkenheid van experts, het doen van onderzoek, het verwoorden en verspreiden van de resultaten en vervolgens op basis hiervan vervolgstappen nemen,

ontstaat zowel variatie als selectie in ideeën. In de controversiële projecten is de invloed van onderzoek minimaal.

Daar waar te verwachten is dat 'neutraal' onderzoek de basis vormt voor bestuurlijke selectie, gaat dus vanuit onderzoek en de hierbij betrokken onderzoekers en ambtenaren ook selectie uit. Dit betekent dat sturing op variatie en selectie in niet-controversiële projecten, als gevolg van deze dominante positie van onderzoek en onderzoekers, ook via het variatie- en selectiemechanisme van onderzoek plaats moet vinden. Bij controversiële projecten daarentegen zal het beïnvloeden van de variatie- en selectiemechanismen rond onderzoek nauwelijks effect hebben.

Als derde: Hoe meer controversieel een project is, hoe dominanter het variatie- en selectiemechanisme van formele organisatiestructuren is. De formele structuren van organisatie en de taken, rollen en procedures die hieruit voortvloeien, vormen een belangrijk variatie- en selectiemechanisme in controversiële cases. Enerzijds gaat het om de organisatiestructuren binnen organisaties, zo is bijvoorbeeld de wijze waarop besluitvormingsprocedures binnen provincies en waterschappen zijn vormgegeven van invloed op de selectie die in het gehele project vorm krijgt. Anderzijds gaat het ook om de structuren die tussen organisaties zijn opgezet. Een voorbeeld hiervan is de rolverdeling in beide controversiële projecten, waarbij het rijk kaders stelt en grotendeels financiert en de regio deze kaders invult en koppelt aan regionale belangen. Uit deze rolverdeling ontstaat zowel variatie als selectie. De verwachting dat formele structuren een selectiemechanisme vormen is juist, met daarop als aanvulling dat dit mechanisme ook voor variatie zorgt.

Doordat de formele structuren binnen en tussen organisaties fungeren als variatie- en selectiemechanismen, kan via deze structuren gestuurd worden op de variatie en selectie binnen controversiële projecten. Minder controversiële projecten daarentegen zijn veel minder gevoelig voor deze formele organisatiestructuren, taken, rollen en procedures.

Als vierde: Hoe minder controversieel een project is, hoe meer de MIRT systematiek bepalend is voor de dynamiek in de selectie. Alle onderzochte projecten zijn onderdeel van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Deelname aan het MIRT betekent dat je te maken hebt met specifieke spelregels over wanneer welke processtap op welke wijze genomen moet worden. Deze 'systematiek' blijkt in de niet-controversiële projecten erg bepalend te zijn voor de momenten van selectie. Dit in tegenstelling tot de controversiële projecten, deze hebben een sterkere eigen dynamiek waar de dynamiek vanuit het MIRT aan ondergeschikt is. Het is niet zozeer de kracht van de MIRT systematiek die dit verschil bepaald, maar eerder de kracht van de eigen projectdynamiek. Denk bijvoorbeeld aan de Verkenning (één van de fasen in het MIRT), waarbij in de projecten wordt toegewerkt naar een verkennende rapportage. Bij zowel Oosterschelde als Grevelingen is dit een relatief rustige periode, waarin onderzoek wordt gedaan en af en toe terugkoppeling wordt gegeven richting bestuurders en belanghebbenden. Dit in tegenstelling tot het Volkerak-Zoommeer, waar in deze periode naast het onderzoek allerlei nieuwe discussie opkomen, extra onderzoeksvragen worden geformuleerd en er voortdurend actie is om de bestuurlijke neuzen dezelfde kant op te laten staan. Eenzelfde MIRT systematiek is dus bepalend voor de momenten van selectie bij de niet-controversiële projecten en niet bij controversiële projecten.

Dit lijkt op het eerste gezicht tegengesteld aan de vorige relatie, waar aangegeven wordt dat bij niet-controversiële projecten de invloed van formele organisatiestructuren relatief klein is. Echter, het gaat in dit geval niet zozeer om de structuren die uit het MIRT voortkomen, maar de dynamiek in de tijd. Het is in niet-controversiële projecten bijvoorbeeld niet het Bestuurlijk Overleg tussen rijk en

regio (organisatiestructuur) dat bepalend is, maar de datum waarop een verkenning volgens de spelregels moet worden opgeleverd (tijd). Bij de controversiële projecten is het precies andersom, de structuren zijn wel van invloed maar de dynamiek in de tijd niet.

Uit deze relatie volgt dat via het variatie- en selectiemechanisme dat het MIRT vormt, bij niet-controversiële projecten gestuurd kan worden op de projectdynamiek.

Als vijfde: Hoe meer controversieel een project is, hoe belangrijker de verschillende 'schaakborden' zijn als selectiemechanisme. De aanwezigheid van verschillende niveaus en de rolinvulling van individuele partijen op deze niveaus in de selectie is voor de controversiële projecten van groot belang. Deze niveaus zijn op twee manieren terug te vinden. Ten eerste zijn er de niveaus in het Nederlandse staatsbestel: gemeenten – waterschappen – provincie – rijk – Europese Unie. Met name de wisselwerking tussen de waterschappen en provincie enerzijds en het rijk anderzijds is van groot belang voor de selectie in de controversiële projecten. Daarnaast zijn er niveaus in de samenwerkingsverbanden: individuele partijen – project – programma. Selectie in het ene samenwerkingsverband gaat hand in hand met de andere niveaus. Het meest duidelijke voorbeeld hiervan is dat formele besluitvorming, een belangrijke vorm van selectie, in project en programma voorafgegaan wordt door selectie binnen de individuele partijen. Juist de wisselwerking hiertussen (individuele partijen leveren input voor selectie op programmaniveau en op programmaniveau wordt dit verbonden tot samenhangende besluitvorming) is een krachtig selectiemechanisme.

De belangrijkste vraag bij het bestaan van deze niveaus is: Leidt dit enkel tot bestuurlijke drukte of draagt het juist bij aan een snellere en/of betere besluitvorming? In beide controversiële cases lijken de niveaus elkaar vooral te versterken. Zo biedt het de individuele partijen de ruimte om hun rol op verschillende manieren in te vullen. De ministeries zitten bijvoorbeeld als adviserend lid in de Stuurgroep, maar aansturing op de projecten en afspraken over financiering vinden plaats tijdens Bestuurlijk Overleg tussen rijk en regio. Hierdoor kunnen zij in de Stuurgroep inhoudelijk meedenken en tijdens het Bestuurlijk Overleg de rol van opdrachtgever en financier vervullen. Eenzelfde rollenspel is er voor provincies en waterschappen die vanuit een andere positie in de Stuurgroep zitten dan in de projectorganisaties. Daarnaast passen de niveaus ook bij de geografische gelaagdheid (waterbekken – Zuidwestelijke Delta – nationaal watersysteem) en samenhang. De gemeenten willen bijvoorbeeld graag intensief betrokken zijn op het niveau van de waterbekkens en zitten daarom in alle projectorganisaties. Op het niveau van de Zuidwestelijke Delta zijn hun belangen minder groot en worden zij daarom vertegenwoordigd in de Adviesgroep.

De verschillende niveaus leiden tot heel wat overleg, maar in de controversiële projecten lijkt dit wel resultaat te hebben. Juist door de verschillende rollen en de mogelijkheid om te sturen op samenhang ontstaat meerwaarde in met name de selectie van ideeën.

Als zesde: Hoe minder controversieel een project is, hoe eenduidiger het resultaat van variatie en selectie. In de niet-controversiële projecten is het resultaat van variatie en selectie relatief voorspelbaar. Door variatie wordt de opgave verbreed en wordt de aanpak van het proces verbreed door meerdere partijen te betrekken. Selectie heeft tot gevolg dat er in de oplossingsrichtingen stap voor stap getrechterd wordt. Deze voorspelbaarheid maakt het gemakkelijker om te sturen op de variatie en selectie. Op het moment dat de opgave zich versmald terwijl een koppeling van opgaven gewenst is, kan variatie hiertoe leiden.

Bij controversiële projecten daarentegen is het resultaat van de variatie en selectie onvoorspelbaar. In de beide cases hebben variatie en selectie heel verschillende en soms zelfs tegengestelde

gevolgen. Dit betekent de controversialiteit het sturen op uitkomsten van variatie en selectie heel moeilijk maakt. Ook al weet je dat sturen via variatiemechanismen mogelijk is, dan nog is het onvoorspelbaar waar de hieruit ontstane variatie leidt.

7.3.2 Ontbrekende relaties tussen controversialiteit en variatie- en selectiemechanismen

Naast deze te leggen relaties, zijn er ook variatie- en selectiemechanismen die niet door de mate van controversialiteit beïnvloed worden.

Als eerste: *Controversialiteit is niet van invloed op de mate en spreiding van variatie en selectie.* Logische verwachting is dat meer controversialiteit leidt tot minder variatie en vice versa. Dit blijkt echter niet zo te zijn, in drie van de vier cases zijn variatie en selectie in evenwicht. Uitzondering hierop vormt de Grevelingen waar meer variatie is. Daarnaast is in alle cases de variatie en selectie redelijk verspreid over de tijd. Er zijn soms wel lichte pieken, maar is geen sprake van een sterke dynamiek in de variatie en selectie. Controversialiteit is hiermee dus niet van invloed op de mate en spreiding van variatie en selectie.

Als tweede: *Controversialiteit is niet van invloed op het ambtelijk of bestuurlijk karakter van de variatie- en selectiemechanismen.* Vanuit de inrichting van en rolverdeling in het Nederlands staatsbestel is te verwachten dat ambtenaren meer variëren en bestuurders meer selecteren. Wat betreft de selectie is het tegendeel gebleken, zowel ambtenaren als bestuurders selecteren. Dit laat zien dat de ambtenaren wel degelijk een 'vierde macht' vormen in beleidsprocessen. Over de rol van bestuurders in de variatie is geen eenduidig beeld. Bij zowel Grevelingen als het NDP deelprogramma Zuidwestelijke Delta is de variatie vooral ambtelijk, bij de andere twee projecten zowel ambtelijk als bestuurlijk. Hierover kan dan ook enkel gesteld worden dat controversialiteit niet van invloed is op het bestuurlijke of ambtelijke karakter, maar het is onduidelijk wat voor het verschil tussen Grevelingen en NDP deelprogramma Zuidwestelijke Delta enerzijds (ambtelijke variatie) en Oosterschelde en Volkerak-Zoommeer anderzijds (variatie ambtelijk en bestuurlijk) wel bepalend is.

Als derde: *Het organiseren van samenwerkingsvormen is een belangrijk variatiemechanisme, ongeacht de mate van controversialiteit.* In alle vier projecten vormen de bestaande samenwerkingvormen en de perceptie over samenhang en afhankelijkheid een belangrijk variatiemechanisme. Dit uit zich in diverse samenwerkingsvormen: stuurgroepen, werkgroepen, klankbordgroepen, adviesgroepen en allianties. Kenmerkend voor deze samenwerkingsvormen is dat het niet-hiërarchisch is, op basis van gezamenlijke ambities komen partijen samen en op gelijkwaardige basis werken zij aan de opgave. Een ander kenmerk is dat de deelnemende partijen heel divers zijn: overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen, experts. Ongeacht de mate van controversialiteit vormen de bestaande samenwerkingsvormen en de perceptie over samenhang en onderlinge afhankelijkheid een belangrijk variatiemechanisme.

Als vierde: *Variatie leidt tot verbreding van de opgaven, ongeacht de mate van controversialiteit.* Het resultaat van variatie is in de vier cases opvallend eenduidig, het leidt tot verbreding van de opgaven. In de cases is te zien dat, juist door de variatie, andere opgaven met de primaire opgave worden meegekoppeld waardoor een verbreding van de opgave ontstaat. Dit geldt voor zowel de controversiële als de niet-controversiële cases.

H8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde als volgt:

Wat zijn in het Programma Zuidwestelijke Delta de consequenties van controversialiteit op de beleidsevolutie, en meer specifiek de variatie- en selectiemechanismen, van ideeën op het niveau van individuele partijen en op programmaniveau? En welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor de programmasturing in het programma Zuidwestelijke Delta?

Om op deze vraag antwoord te krijgen is stap voor stap verkend wat de mate van controversialiteit is, zijn vier projecten geselecteerd (Grevelingen, Oosterschelde, NDP deelprogramma Zuidwestelijke Delta en Volkerak-Zoommeer) en is gekeken welke variatie- en selectiemechanismen in de projecten te herkennen zijn. Op basis van de vergelijking tussen de cases is duidelijk geworden welke consequenties controversialiteit heeft voor de beleidsevolutie van ideeën en wat dit leert over de programmasturing in de Zuidwestelijke Delta.

8.1.1 Consequenties van controversialiteit op beleidsevolutie van ideeën

Uit het onderzoek is gebleken dat de mate van controversialiteit consequenties heeft voor de variatie- en selectiemechanismen in projecten. Meer concreet zijn de volgende relaties te herkennen:

- Hoe minder controversieel een project is,
 - o hoe dominanter het variatie- en selectiemechanisme van onderzoek is
 - o hoe meer de MIRT systematiek bepalend is voor de dynamiek in de selectie
 - o hoe eenduidiger het resultaat van variatie en selectie
- Hoe meer controversieel een project is,
 - o hoe minder variatiemechanismen op het niveau van individuele partijen en hoe meer variatiemechanismen op programmaniveau
 - o hoe dominanter het variatie- en selectiemechanisme van formele organisatiestructuren
 - o hoe belangrijker de verschillende 'schaakborden' zijn als selectiemechanisme

Daarnaast zijn er ook relaties die verwacht werden tussen controversialiteit en beleidsevolutie, maar die niet het geval blijken te zijn:

- Controversialiteit is niet van invloed op de mate en spreiding van variatie en selectie
- Controversialiteit is niet van invloed op het ambtelijk of bestuurlijk karakter van de variatie- en selectiemechanismen
- Het organiseren van samenwerkingsvormen is een belangrijk variatiemechanisme, ongeacht de mate van controversialiteit
- Variatie leidt tot verbreding van de opgaven, ongeacht de mate van controversialiteit

Controversialiteit is dus op diverse punten van invloed op de variatie- en selectiemechanismen, echter voor een aantal onderdelen waaronder de dynamiek in de tijd en verdeling tussen bestuur en ambtenarij is controversialiteit niet de bepalende factor.

8.1.2 Programmasturing via variatie- en selectiemechanismen

De hoofdvraag bevat nog een tweede component. Het is interessant om te weten wat de consequenties van controversialiteit zijn op variatie- en selectiemechanismen, maar daarnaast gaat het ook om de wijze waarop met deze variatie- en selectiemechanismen gestuurd kan worden vanuit

het programma Zuidwestelijke Delta. De theoretische veronderstelling is namelijk dat, door het kennen en beïnvloeden van de variatie- en selectiemechanismen indirect gestuurd kan worden op de variatie en selectie van ideeën. De vraag is dus hoe het programma Zuidwestelijke Delta de variatie- en selectiemechanismen kan beïnvloeden en zo kan sturen op de variatie en selectie van ideeën.

Niet-controversiële projecten

Het sturen van de variatie en selectie van ideeën via de daarachter liggende mechanismen is bij niet-controversiële projecten goed mogelijk. Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat de resultaten van dergelijke sturing redelijk voorspelbaar zijn. Door het aanbrengen van variatie wordt de opgave verbreed en ontstaat ook een bredere betrokkenheid in de aanpak van het proces. Selectie zorgt ervoor dat er in de oplossingsrichtingen stap voor stap getrechterd wordt. Wel is er bescheidenheid voor het programma geboden, omdat duidelijk is geworden dat de rol van het programma tot op heden klein is geweest en dit tot tevredenheid van de betrokken partijen.

Bij niet-controversiële projecten is een aantal vormen van variatie- en selectiemechanismen van grote invloed. Als eerste zijn de onderzoeksprogramma's en de inbedding van onderzoek in het proces een belangrijk mechanisme. Via het initiëren, begeleiden en verspreiden van onderzoek kan sturing gegeven worden aan de variatie en selectie van ideeën. Tot op heden zijn het echter vooral de individuele partijen die dit variatie- en selectiemechanisme vormgeven. Tegelijkertijd heeft het programma Zuidwestelijke Delta zeker mogelijkheid om dit variatie- en selectiemechanisme te hanteren, omdat het ontwikkelen en opdoen van kennis één van de taken is die de individuele partijen in de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta nadrukkelijk hebben neergelegd bij het programma.

Een ander mechanisme dat de variatie en selectie vormgeeft is de MIRT systematiek, waarmee met name op de volgordelijkheid en dynamiek van de projecten gestuurd wordt. De systematiek van het MIRT wordt vanuit de nationale overheid vormgegeven, dit is dus iets waarop individuele partijen en het programma nauwelijks invloed hebben. Tegelijkertijd heeft het programma Zuidwestelijke Delta wel als taak om de provinciale inbreng van het MIRT over de waterprojecten in de zuidwestelijke delta af te stemmen. Hiermee kan zij wel indirect sturen op de wijze waarop de dynamiek vanuit het MIRT een plaats krijgt in de projecten.

Controversiële projecten

Sturing op de controversiële projecten via de variatie- en selectiemechanismen is lastiger, omdat de resultaten van variatie en selectie minder voorspelbaar zijn. Variatie leidt wel tot verbreding van de opgaven, maar de effecten op de oplossingsrichtingen en aanpak zijn niet eenduidig. Tegelijkertijd is juist in deze projecten te zien dat er een rol voor het programma weggelegd en ook gewenst is.

Het belang van het programma is bijvoorbeeld te zien in de variatiemechanismen, de variatiemechanismen op programmaniveau vormen de enige bron van variatie in deze projecten. Met deze cruciale positie, heeft het programma een belangrijk sturingsinstrument in handen. Juist met het vormgeven van de variatiemechanismen kan zij sturen op de variatie van ideeën.

Ook via de selectiemechanismen is beïnvloeding van de selectie van ideeën mogelijk. Het programma vormt een extra 'niveau' waarvan voor de selectie van ideeën intensief gebruik gemaakt wordt. Een belangrijke kracht hierin van het programma is dat het de selectie van individuele partijen verbindt. Tegelijkertijd is dit een kracht waarmee voorzichtig omgesprongen moet worden, omdat het programma niet *het* schaakbord is maar *één van de* schaakborden. Sturing in het selectiemechanisme van de verschillende niveaus is dus zeker mogelijk, maar altijd met respect voor en in wisselwerking met de individuele partijen en andere samenwerkingsverbanden.

Tot slot is duidelijk geworden dat de formele organisatiestructuren van grote invloed zijn op variatie en selectie. Deze formele structuren liggen grotendeels al vast. Het programma heeft echter zelf invloed op haar eigen structuren. Ook met de invulling van rollen en taken binnen de vastliggende structuren heeft het programma een sturingsinstrument in handen. Dus met het inbouwen van structuren waardoor variatie en selectie hun plaats krijgen, kan met dit selectiemechanisme gestuurd worden.

Niet-controversiële en controversiële projecten

Ten slotte is er nog een variatiemechanisme dat voor zowel niet-controversiële als controversiële projecten van belang is, namelijk het organiseren van samenwerkingsvormen. Deze samenwerkingsvormen, waarin diverse partijen gezamenlijk een opgave verkennen, vormen een belangrijk variatiemechanisme. Het programma heeft, onder andere door de Stuurgroep, Adviesgroep, Werkplaats en allianties laten zien in staat te zijn deze samenwerking vorm te kunnen geven. Hiermee is programmasturing mogelijk op de variatie van ideeën in de projecten.

8.2 Aanbevelingen

Investeer in samenwerkingsvormen

Voor zowel controversiële als niet-controversiële projecten zijn samenwerkingsvormen erg belangrijk. In de zuidwestelijke delta is al een veelheid aan samenwerkingsvormen, mede door de activiteiten van het programma Zuidwestelijke Delta. Er is één 'ontbrekende schakel', namelijk een brede samenwerking op gebiedsniveau. Het programma heeft dit zelf gesignaleerd en probeert nu via gebiedsallianties hieraan vorm te geven. Het programma vormt de motor voor deze allianties en het is dan ook van belang om als Stuurgroep en als programmaorganisatie voor de volle honderd procent voor deze gebiedsallianties te gaan.

Daarnaast is er het risico dat samenwerkingsvormen verzanden in energieloze 'praatclubjes'. Een belangrijke taak van zowel het programma als de individuele partijen is het voortdurend heroverwegen van bestaande samenwerkingsvormen. Criteria hiervoor zijn onder andere een brede betrokkenheid (overheden, private partijen, maatschappelijke organisaties, burgers) en een heldere doelstelling en taakverdeling. Draagt een samenwerkingsvorm niet bij aan de brede betrokkenheid en/of heeft het geen heldere taak en bijdrage aan het proces, dan is heroverweging op zijn minst op zijn plaats. Andersom moeten samenwerkingsvormen die hier wel aan voldoen, gestimuleerd en zo nodig ondersteund worden.

Initieer, begeleid en verspreid onderzoek

De huidige strategie vanuit het programma rond onderzoek is het beste te kenmerken als 'ad hoc'. Er gebeuren zeker goede dingen, dit heeft het programma laten zien met bijvoorbeeld Deltaverbanden, maar van een doelgerichte strategie is geen sprake. Dit is een gemiste kans, gezien het belang van onderzoek voor niet-controversiële projecten.

Als eerste heeft het programma de mogelijkheid om onderzoeken te initiëren en zo nodig ook zelf te begeleiden. De leden van de Stuurgroep zien het nadrukkelijk als functie van het programma om onderzoek en kennisontwikkeling op deltaniveau vorm te geven. Dit maakt het belang van een eigen, vraaggestuurde kennis- en onderzoeksagenda groot. Door een dergelijke agenda dwing je jezelf om samen met individuele partijen en projectorganisaties na te denken welke kennis nodig is om de

mijlpalen en doelen te behalen en vervolgens te kijken waar en hoe deze kennis opgedaan kan worden.

Vervolgens is het zaak om ook de resultaten doelgericht te verspreiden. Een rapportje over een schutting gooien is gemakkelijk maar weinig effectief. Het is van belang om juist bij het verspreiden van de resultaten van onderzoek vanuit communicatief oogpunt na te denken over vragen zoals: Wat is de kernboodschap? Wie moet welke boodschap horen? Via welke middelen gaan we dit vertellen? Op deze wijze heeft het onderzoek meer effect buiten de grenzen van de programmaorganisatie.

Beschouw het MIRT als mogelijk sturingsinstrument

Bijna alle projecten hebben te maken met het MIRT. De rol van het programma in het MIRT is nog onduidelijk. In de Stuurgroep wordt de inbreng in het MIRT wel afgestemd, maar de rollen en taken van enerzijds de provincies en anderzijds de Stuurgroep als geheel zijn onduidelijk. Ook wordt het MIRT nog vaak beschouwd als iets dat 'nu eenmaal gebeurd'. Tegelijkertijd is het MIRT heel bepalend voor met name de niet-controversiële projecten.

Het is daarom belangrijk dat Stuurgroep en programmaorganisatie ook werkelijk deze rol als afstemmer in het MIRT gaan spelen. Enerzijds betekent dit dat de provincies volledig aanspreekpunt zijn en blijven in het MIRT. Maar anderzijds kan op het niveau van de Stuurgroep ervoor gezorgd worden dat dit gebeurt vanuit het perspectief van de gehele zuidwestelijke delta en in verbinding met de andere partijen in de Stuurgroep. Zo wordt met respect voor elkaar verantwoordelijkheden wel de verbinding gezocht tussen de verschillende projecten en partijen.

Blijf variëren in controversiële projecten (ook als het spannend wordt...)

Het programma is erg goed in het aanbrengen van variatie. Op veel momenten fungeert het programma Zuidwestelijke Delta, zowel bestuurlijk als ambtelijk, als degene die de boel opschut om zodoende weer een stap verder te komen in een project. Dit is een kracht van het programma die behouden moet blijven. Wel zijn er twee aandachtspunten.

Ten eerste laat dit onderzoek zien dat in de controversiële projecten het programma de enige is die varieert, terwijl selectie vanuit zowel het programma als de individuele partijen komt. Het is daarom van belang om ook de variatie aan de individuele partijen te verbinden. Anders ontstaat het risico dat het opschudden van een project een leuk 'speeltje' is van de programmaorganisatie, zonder dat dit effect heeft op de activiteiten van individuele partijen. Als bijvoorbeeld in de werkplaats van het programma ideeën worden ontwikkeld voor ruimtelijke ontwikkeling rondom het Volkerak-Zoommeer en dit vervolgens geen plaats krijgt in het BOKV en de projectorganisatie, is de moeite voor niets. Daarom is het van belang om provincies, waterschappen, ministeries en projectorganisaties te betrekken bij de variatie op programmaniveau.

Ten tweede is het de kunst om deze variatiefunctie ook vast te houden als projecten in een spannender fase komen. In de komende jaren komt een aantal meer formele trajecten op het programma af doordat naar diverse overeenkomsten toegewerkt wordt. Het is de kunst om ook in deze nieuwe fase de functie als aanbrenger van variëteit vast te houden, want als het programma dit in de controversiële projecten niet doet, gebeurt het niet.

Fungeer als één van de schaakborden waarop gespeeld wordt

Zoals beschreven is een andere kracht van het programma Zuidwestelijke Delta dat het een schaakbord vormt in het spel waarin besluiten worden voorbereid, genomen en uitgevoerd. Het

programma fungeert hierin vooral als verbinder van besluitvorming in de regio en als schakel tussen regio en rijk. Hierbij zijn twee dingen van belang te beseffen.

Als eerst is het programma één van de schaakborden. Naast het programma zijn er individuele partijen, maar ook andere samenwerkingsverbanden (bijv. de projectorganisaties, stuurgroepen, allianties) met hun eigen taken en bevoegdheden. De kunst is om te balanceren tussen enerzijds het ruimte geven aan individuele partijen met hun eigen taken en bevoegdheden en anderzijds wel degelijk tot verbinding en samenhangende besluiten te kunnen komen. Bijvoorbeeld, naar de praktijk vertaald, voor het nemen van een gezamenlijk besluit moet er voldoende ruimte zijn voor provincies, waterschappen, ministeries, gemeenten en maatschappelijke organisaties om hun achterban op eigen wijze te raadplegen. Tegelijkertijd moet het programma er ook voor zorgen dat, zonder oeverloos heen en weer gepraat en vertraging al deze lijntjes verknoopt raken tot een gezamenlijk besluit.

Daarnaast is het van belang om het contact met al die individuele partijen en samenwerkingsverbanden te houden. Juist door de veelheid aan partijen en organisaties is de verleiding groot om je alleen met 'je eigen ding' bezig te houden. De kracht van de verschillende niveaus zit echter in de wisselwerking die plaatsvindt. Het kennen van de omgeving van het programma en het onderling contact houden, via omgevingsmanagement, communicatie en participatie, is dan ook een belangrijke taak van het programma Zuidwestelijke Delta.

8.3 Reflectie

Het gedane onderzoek roept, naast de conclusies en aanbevelingen, ook een aantal vragen op. Als eerste is de relatie tussen de mate van controversialiteit op variatie- en selectiemechanismen nu eenzijdig onderzocht, namelijk wat is de invloed van controversialiteit op variatie- en selectiemechanismen. De vraag is echter of er ook vice versa beïnvloeding plaatsvindt, oftewel hoe beïnvloeden de variatie- en selectiemechanismen van een programma en van individuele partijen de mate van controversialiteit van projecten?

Een ander punt van discussie is de wijze waarop controversialiteit en variatie en selectie zijn onderzocht. Voor controversialiteit is gekeken naar frames, bij variatie en selectie staan ideeën centraal. Deze beide begrippen raken elkaar op diverse punten en het is dan ook niet onwaarschijnlijk dat frames en ideeën elkaar beïnvloeden. Dit maakt tegelijkertijd wel het analyseren van de relatie tussen controversialiteit en variatie- en selectiemechanismen lastiger.

Tot slot heeft dit onderzoek plaatsgevonden in een heel specifieke context, namelijk het programma Zuidwestelijke Delta. Interessante vervolgvraag is of deze uitkomsten ook gelden voor programma's die in een ander gebied, binnen andere beleidsdomeinen en/of in een andere structuur vormgegeven zijn.

Literatuurlijst

- Alford, J.R. and J.R. Hibbing (2004) The origin of politics; an evolutionary theory of political behavior, *Perspectives on Politics*, 2(4).
- Axelrod, R. and M.D. Cohen (2000) *Harnessing complexity; organizational implications of a scientific frontier*, New York: Basic Books.
- Benford, R.D. and D.A. Snow (2000) Framing processes and social movements; an overview and assessment, *Annual Review of Sociology*, 26: 611-639.
- Bergh, J.C.J.M. van den and J.M. Gowdy (2000) Evolutionary theories in environmental and resource economics; approaches and applications, *Environmental and Resource Economics*, 17: 37-57.
- Bergh, J.C.J.M. van den en G. Kallis (2009) Evolutionary policy, *Papers on Economics and Evolution*, Jena: Max Planck Institute of Economics.
- Cilliers, P. (2000) What can we learn from a theory of complexity? *Emergence*, 2(1): 23-33.
- Curry, O. (2003) Get real; evolution as metaphor and mechanism, *British Journal of Politics and International Relations*, 5(1): 112-117.
- David, P.A. (1985) Clio and the economics of QWERTY, *The American Economic Review*, 75(2): 332-337.
- Dowding, K. (2000) How not to use evolutionary theory in politics; a critique of Peter John, *British Journal of Politics & International Relations*, 2(1).
- Dudley, G. (1999) Transplanting ideas in policy networks; reinventing local government and the case of steel action, *Local Government Studies*, 25(3): 76-89.
- Dudley, G. (2003) Ideas, bargaining and flexible policy communities; policy change and the case of the Oxford Transport Strategy, *Public Administration*, 81(3): 433-458.
- Dudley, G. (2004) The enlightenment function and dimensions of time; evolutionary theory and limits of privatization in British trunk roads policy, *British Journal of Politics & International Relations*, 6(3): 389-408.
- Gamson, W.A. and A. Modigliani (1989) Media discourse and public opinion on nuclear power; a constructionist approach, *The American Journal of Sociology*, 95(1): 1-37.
- Gerrits, L.M. (2008) *The gentle art of co-evolution; managing and developing estuaries in Germany, Belgium and the Netherlands*, PhD thesis, Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Gustavson, M. (2009) *Translation, social worlds and boundary objects*, Quality of Government Working Paper 2009: 22.
- Hajer, M. and D. Laws (2006) Ordering through discourse, in M. Moran, M. Rein and R.E. Goodin (eds) *The Oxford handbook of public policy*, Oxford: Oxford University Press: 251-268.
- Heylighen, F. (2002) The science of self-organization and adaptivity, in L.D. Kiel (ed.) *Knowledge management, organizational intelligence and learning, and complexity*, The encyclopedia of life support systems, EOLSS Publishers.
- Hisschemöller, M. and R. Hoppe (2001) Coping with intractable controversies; the case for problem structuring in policy design and analysis, in M. Hisschemöller, R. Hoppe, W. Dunn and J. Ravetz (eds) *Knowledge, power and participation in environmental policy analysis*, Transaction Publishers: 47-72.
- Howlett, M. and J. Rayner (2006) Understanding the historical turn in policy sciences; a critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time, *Policy Sciences*, 39(1): 1-18.
- John, P. (1998) *Analysing public policy*, London: Continuum.

- John, P. (1999) Ideas and interests; agendas and implementation; an evolutionary explanation of policy change in British local government finance, *British Journal of Politics & International Relations*, 1(1): 39-62.
- John, P. (2000) The uses and abuses of evolutionary theory in politics; reply to Allan McConnell and Keith Dowding, *British Journal of Politics & International Relations*, 2(1).
- John, P. (2003) Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations; using evolutionary theory to explain policy change, *Policy Studies Journal*, 31(4): 481-498.
- Kay, A. (2003) Evolution in political science; a reply to Kerr, *British Journal of Politics and International Relations*, 5(1): 102-111.
- Kay, A. (2006) Evolutionary perspectives, in A. Kay, *The dynamics of public policy; theory and evidence* [pp 42-58], Edward Elgar Publishing.
- Kerr, P. (2002) Saved from extinction; evolutionary theorizing, politics and the state, *British Journal of Politics and International Relations*, 4(2): 330-358.
- Kerr, P. (2003) Keeping it real! Evolution in political science; a reply to Kay and Curry, *British Journal of Politics and International Relations*, 5(1): 118-128.
- Kingdon, J.W. (1984) *Agendas, alternatives and public choices*, Boston: Little Brown.
- Koppenjan, J.F.M. and E.H. Klijn (2004) *Managing uncertainties in networks; a network approach to problem solving and decision making*, London: Routledge.
- Le Moigne, J.L. (1995) On theorizing the complexity of economic systems, *The Journal of Socio-Economics*, 24(3): 477-499.
- Lewis, O. and S. Steinmo (2007) *Taking evolution seriously*, ARENA Working Paper no. 19.
- Lindberg, K. and B. Czarniawska (2006) Knotting the action net, or organizing between organizations, *Scandinavian Journal of Management*, 22: 292-306.
- McConnell, A. (2000) Local taxation, policy formation and policy change; a reply to Peter John, *British Journal of Politics & International Relations*, 2(1).
- Mitleton-Kelly, E. and M.C. Papaefthimiou (2000) Co-evolution of diverse elements interacting within a social ecosystem, in J.F. Ramil (ed.) *FEAST 2000 workshop; feedback and evolution in software and business processes*, London: Imperial College of Science, Technology and Medicine: 69-82.
- Nooteboom, B. (2000) Learning by interaction; absorptive capacity, cognitive distance and governance, *Journal of Management and Governance*, 4: 69-92.
- Pel, B., G.R. Teisman and F. Boons (forthcoming) Transition by translation; the Dutch traffic intelligence innovation.
- Pierson, P. (2000) Increasing returns, path dependence, and the study of politics, *The American Political Science Review*, 94(2): 251.
- Rhee, Y.P. (2000) Complex systems approach to the study of politics, *Systems Research and Behavioural Science*, 17(6): 487-491.
- Sabatier, P.A. (1988) An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, *Policy Science*, 21: 129-168.
- Schön, D.A. and M. Rein (1994) *Frame reflection; toward the resolution of intractable policy controversies*, New York: Basic Books.
- Sementelli, A. (2007) Distortions of progress; evolutionary theories and public administration, *Administration & Society*, 39(6): 740-760.
- Stacey, R.D. (1995) The science of complexity; an alternative perspective for strategic change processes, *Strategic Management Journal*, 16(6): 477-495.

- Steinmo, S. (2003) The evolution of policy ideas; tax policy in the 20th century, *British Journal of Politics and International Relations*, 5(2): 206-236.
- Swift, A.G. (2006) The reciprocal role of evolution metaphors, in A.G. Swift, *Mapping posthuman discourse and the evolution of living information* [pp 25-64], Thesis, Queensland University of Technology.
- Tak, T. van der and G. Wijnen (2006, 2^e druk) *Programmamanagement; sturen op samenhang*, Deventer: Kluwer.
- Teisman, G.R., M.W. van Buuren and L.M. Gerrits (eds) (2009) *Managing complex governance systems; dynamics, self-organization and coevolution in public investments*, London: Routledge.

Bijlage 1 Respondenten

In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de geïnterviewde personen.

Datum	Naam	Functie
30 november 2009	Dhr. de Vries	Regiovertegenwoordiger Zeeland Koninklijke Schuttevaer, lid Adviesgroep
2 december 2009	Dhr. Smeele	Medewerker Natuurmonumenten, lid Adviesgroep namens terreinbeheerders
10 december 2009	Dhr. Ezinga	Voorzitter HISWA Vereniging, lid Adviesgroep
16 december 2009	Dhr. Hamelink	Gedeputeerde provincie Zeeland, lid Stuurgroep
18 december	Dhr. de Koeijer	Bestuurslid ZLTO, lid Adviesgroep
	Mevr. Michielsen	Medewerkster ZLTO, agendalid Adviesgroep
5 januari 2010	Dhr. Vos	Dijkgraaf waterschap Brabantse Delta, lid Stuurgroep
6 januari 2010	Dhr. Hoogendoorn	Burgemeester gemeente Steenberghe, lid Adviesgroep namens gemeenten Brabant
7 januari 2010	Mevr. Dwarshuis	Gedeputeerde provincie Zuid-Holland, lid Stuurgroep
11 januari 2010	Dhr. Gosselaar	Dijkgraaf waterschap Zeeuwse Eilanden, lid Stuurgroep
13 januari 2010	Dhr. Geluk	Dijkgraaf waterschap Hollandse Delta, lid Stuurgroep
14 januari 2010	Dhr. Bruurs	Medewerker Kamer van Koophandel Zuidwest Nederland, lid Adviesgroep
14 januari 2010	Dhr. Breure	Voorzitter LTO Noord afdeling Goeree-Overflakkee, lid Adviesgroep
18 januari 2010	Dhr. Ketelaars	Medewerker Evides, lid Adviesgroep
19 januari 2010	Dhr. van Kooten	Burgemeester gemeente Noord-Beveland, lid Adviesgroep namens gemeenten Zeeland
20 januari 2010	Dhr. Hoes	Gedeputeerde provincie Brabant, lid Adviesgroep
25 januari 2010	Dhr. van der Kluit	HID Rijkswaterstaat Zeeland, lid Stuurgroep
2 februari 2009	Mevr. Peters	Directeur Water, ministerie van Verkeer & Waterstaat, adviserend lid Stuurgroep
2 februari 2010 (telefonisch)	Dhr. Gosse	Directeur Regionale Zaken Zuid, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, adviserend lid Stuurgroep
19 april 2010	Dhr. Poppelaars	Dijkgraaf waterschap Scheldestromen i.o., lid Stuurgroep
2 juni 2010	Dhr. Beurskens	Medewerker provincie Brabant, projectleider protocol en allianties
	Dhr. Mol	Medewerker provincie Brabant, secretaris Bestuurlijk Overleg Krammer-Volkerak
7 juni 2010	Dhr. Paulus	Rijkswaterstaat Zeeland, bekkencoördinator Grevelingen en projectleider MIRT Verkenning waterkwaliteit

Bijlage 2 Geanalyseerde formele documenten

- Afstemoverleg Zoetwater Zuidwestelijke Delta (2009) *Plan van Aanpak Zoetwater ZWD*.
- Bestuurlijk Overleg Krammer-Volkerak (gehele periode) *Informatiebulletin*, Middelburg: Provincie Zeeland.
- Bestuurlijk Overleg Krammer-Volkerak (2006) *Ingrijpende maatregelen nodig om blauwalgen Volkerak-Zoommeer aan te pakken*, Middelburg: Provincie Zeeland.
- Bestuurlijk Overleg Krammer-Volkerak (2007) *Waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer: aanvullende Startnotitie in het kader van de procedure voor de milieueffectrapportage*, Middelburg: Rijkswaterstaat Zeeland.
- Bestuurlijk Overleg Krammer-Volkerak (2009) *Milieueffectrapportage waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer; Ontwerp-MER*, Middelburg.
- Commissie Veerman (2008) *Samen werken met water; een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst*, Deltacommissie 2008.
- Deltaraad (2004) *Deltamemorandum*, Willemstad.
- Deltaraad (2006) *Kracht van de Delta; de agenda voor een Deltaprogramma*, Middelburg.
- Kernteam MIRT Verkenning Grevelingen (2010) *MIRT Verkenning Grevelingen; Plan van Aanpak*, Middelburg.
- Kernteam MIRT Verkenning Grevelingen (2010) *MIRT Verkenning Grevelingen; notitie reikwijdte en detailniveau, concept*, Middelburg.
- Louisse, J. (2009) *Economische kansen in de Zuidwestelijke Delta; de economische vitaliteit van een klimaatbestendige en ecologisch veerkrachtige Zuidwestelijke Delta*, Middelburg: Programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Maldegem, D.C. van & J.A. van Pagee (2005) *Zandhonger Oosterschelde; een verkenning naar mogelijke maatregelen*, RIKZ.
- Ministerie van LNV (2009) *Opdracht Zuidwestelijke Delta; voorbereiding van een verkenning in het kader van het Nationaal Deltaprogramma*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009) *Nationaal waterplan*, Den Haag.
- Nationaal Park Oosterschelde (2008) *Verklaring van Yerseke; aandacht voor de Oosterschelde*, Yerseke.
- Natuur- en Recreatieschap Grevelingen (2006) *Ontwikkelingsschets Zicht op de Grevelingen*, Schiedam.
- Passchier, R., F. Klein & H. Holzhauer (2009) *Beleidsomslagpunten in het zuidwestelijk estuariumgebied? Verkenning van klimaatveranderingsbestendigheid*, Delft: Deltares.
- Programmabureau Zuidwestelijke Delta (2010) *Verslag van gesprekken met maatschappelijke sectoren in de Zuidwestelijke Delta; werkdocument*, Middelburg.
- Programmabureau Zuidwestelijke delta (2010) *Werkdocument gebiedsontwikkeling Zuidwestelijke Delta*, Middelburg.
- Provincie Noord-Brabant (2008) *Duurzame zoetwatervoorziening in West-Brabant; advies aan de Deltaraad*.
- Provincie Noord-Brabant, Provincie Zeeland en Provincie Zuid-Holland (2003) *De Delta in zicht; een integrale visie op de Deltawateren*, Middelburg: Provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland (2006) *Verslag en resultaten van de brede discussie zoetwatersituatie voor de landbouw in de Delta; pilot Tholen/St Philipsland*, Middelburg.

- Provincie Zeeland & Provincie Noord-Brabant (2009) *Verslag 2^e bijeenkomst brede discussie Zuidwest-Brabant, Reigersbergsche Polder en Zuid-Beveland*, Middelburg.
- Provincie Zuid-Holland & Nederland Leeft met Water (2009) *Advies zoetwaterverkenning Zuid-Holland-Zuid*, Den Haag.
- Reflectiecommissie (2009) *Een delta vol kansen; aanbevelingen van de reflectiecommissie voor het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta en individuele adviezen van de commissieleden*, Middelburg: Programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Rijksinstituut voor Kust en Zee (2005) *Zandhonger Oosterschelde; rode draad uit workshop van 28 oktober 2005*, Rotterdam: Royal Haskoning.
- Rijkswaterstaat (2003) *Verkenning oplossingsrichtingen Volkerak-Zoommeer*, Middelburg: Rijkswaterstaat Zeeland.
- Rijkswaterstaat (2004) *Waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer; startnotitie in het kader van de procedure voor de milieueffectrapportage*, Middelburg: Rijkswaterstaat Zeeland.
- Rijkswaterstaat Zeeland (2008) *Verminderd getij; verkenning naar mogelijke maatregelen om het verlies van platen, slikken en schorren in de Oosterschelde te beperken; brochure*, Middelburg.
- Rijkswaterstaat Zeeland (2009) *Verkenning Grevelingen water en getij*, Middelburg.
- SCOOP (2009) *De kracht van water; de sociaal-culturele ruimte voor samenwerking binnen de Zuidwestelijke Delta*, Middelburg: Programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (2008) *Kabinetsreactie op advies Deltacommissie*, Den Haag: Staten Generaal.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2008) *Opstellen uitvoeringsprogramma en sturingsconcept voor de Zuidwestelijke Delta; plan van aanpak 08/09*, Middelburg: Programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2009) *Atlas van de Zuidwestelijke Delta*, Middelburg: Programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2009) *Deltaverbanden; waterhuishoudkundige samenhang en interacties in de Zuidwestelijke Delta; kansen voor synergie*, Middelburg: Programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2009) *Spoorboekje zoetwater Zuidwestelijke Delta*, Middelburg: Programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2009) *Toekomstbeeld Zuidwestelijke Delta 2050*, Middelburg: Programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2009) *Zoetwater Zuidwestelijke Delta; een voorstel voor een regionale zoetwatervoorziening*, Middelburg: Programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2010) *Veilig, veerkrachtig, vitaal, ontwerp-uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+; versie voor consultatie*, Middelburg: Programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2010) *Concept Plan van Aanpak deelprogramma Zuidwestelijke Delta; de vitale delta met oog op de toekomst*, Middelburg: Programmabureau Zuidwestelijke delta.
- Verspagen, J.M.H., P. Boers, H.J. Laanbroek en J. Huisman (2005) *Doorspoelen of opzouten? Bestrijding van blauwalgen in het Volkerak-Zoommeer*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Vries, A. de, J.A. Veraart, I. de Vries, G.H.P. Oude Essink, G.J. Zwolsman, R. Creusen en H.S. Buijtenhek (2009) *Vraag en aanbod van zoetwater in de Zuidwestelijke Delta; een verkenning*, Utrecht: Programmabureau Kennis voor Klimaat.

Werkplaats Zuidwestelijke Delta (2010) *Deltadrieluik; een beeldverhaal en tentoonstelling van verleden, heden en toekomst van de Zuidwestelijke Delta*, Goes: Programmabureau Zuidwestelijke Delta en H+N+S Landschapsarchitecten.

Zanten, E. van en L.A. Adriaanse (2008) *Verminderd getij; verkenning naar mogelijke maatregelen om het verlies van platen, slikken en schorren in de Oosterschelde te beperken*, Middelburg: Rijkswaterstaat Zeeland.

Bijlage 3 Participatief onderzoek

Door deelname aan de programmaorganisatie heb ik actief deelgenomen in diverse activiteiten. Voor een dergelijke vorm van participatief onderzoek is het van belang aan te geven om welke activiteiten dit gaat. In het onderstaande overzicht is per onderdeel aangegeven om welke activiteit het gaat, wat mijn rol hierin is geweest en welke producten ik hiervoor heb aangeleverd.

Deelname Programmabureau/team

Activiteit: Er is een aantal reguliere vergaderingen van het programmabureau (wekelijks) en programmateam (tweewekelijks).

Eigen rol:

- Terugkoppeling van eigen taken en werkzaamheden
- Verslaglegging

Discussie sturing

Activiteit: Met vaststelling Uitvoeringsprogramma en nieuwe opdracht Nationaal Deltaprogramma (beide medio 2010) wordt nieuwe periode ingegaan. Voor deze periode is een discussie gevoerd binnen de Stuurgroep over haar rolinvulling.

Eigen rol:

- Interviews met Stuurgroep- en Adviesgroepleden;
- Begeleiden extern adviestraject met Paul Langeweg, Geert Teisman en Dorien de Wit
- Voorbereiden vergaderingen/gesprekken Programmateam, Agendacommissie en Stuurgroep
- Schrijven diverse notities en paragrafen in Uitvoeringsprogramma

Plan van Aanpak Nationaal Deltaprogramma, deelprogramma Zuidwestelijke Delta

Activiteit: Het opstellen van een Plan van Aanpak voor de langetermijnverkenning die de komende jaren in de Zuidwestelijke Delta plaats gaat vinden in het kader van het Nationaal Deltaprogramma.

Eigen rol:

- Eindredactie en versiebeheer
- Schrijven en meeschrijven aan diverse hoofdstukken
- Verwerken reacties van Programmateam, Werkplaats, Stuurgroep, Adviesgroep
- Deelname aan werkgroep participatie van bureau Deltacommissaris en Community of Practice joint fact finding